

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**A EMERGÊNCIA DE FÓRUNS REGULADORES GLOBAIS:  
RELAÇÕES E CONFLITOS ENTRE ATORES LOCAIS NO PROCESSO DE  
REGULAÇÃO DO TABACO**

Juliana Luisa Scheibler

Porto Alegre

2006

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS

S318e

Scheibler, Juliana Luisa

A emergência de fóruns reguladores globais : relações de conflitos entre atores locais no processo de regulação do tabaco / Juliana Luisa Scheibler. – Porto Alegre, 2006.

149 f. : il.

Orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2006.

1. Fumo : Políticas públicas. 3. Fumo : Regulação. I. Silva, Marcelo Kunrath. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.

CDU 631.115

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

**A EMERGÊNCIA DE FÓRUMS REGULADORES GLOBAIS:  
RELAÇÕES E CONFLITOS ENTRE ATORES LOCAIS NO PROCESSO DE  
REGULAÇÃO DO TABACO**

Juliana Luisa Scheibler

Orientador: Professor Dr. Marcelo Kunrath Silva

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Porto Alegre

2006

**A EMERGÊNCIA DE FÓRUNS REGULADORES GLOBAIS:  
RELAÇÕES E CONFLITOS ENTRE ATORES LOCAIS NO PROCESSO DE  
REGULAÇÃO DO TABACO**

Juliana Luisa Scheibler

Dissertação submetida ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 14 de agosto de 2006.

---

Professor Dr. Marcelo Kunrath Silva  
UFRGS

---

Professor Dr. Carlos Milani  
UFBA

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Vivien Diesel  
UFSM

---

Professor Dr. Paulo D. Waquil  
UFRGS

À minha família, especialmente ao meu pai,  
cujo incentivo e exemplo sempre  
carrego comigo em todas as  
novas empreitadas.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família pelo incentivo, apoio e carinho, fundamentais para terminar mais esta etapa: meus pais, Beno e Nelma, e meus irmãos, Adriana e Júlio. À eles, por serem os meus maiores motivadores e o meu esteio.

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Kunrath Silva, pela disponibilidade demonstrada, pela paciência e pelas indicações valiosas para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao PGDR, aos professores e funcionários, pelo aprendizado e por fornecerem as condições para o desenvolvimento do trabalho. À CAPES, por possibilitar a dedicação exclusiva ao curso.

À Eliane, sempre disponível a nos atender e a ajudar a resolver qualquer problema.

Aos colegas da turma de 2004 e aos outros colegas com quem pude partilhar disciplinas, pela amizade e por tornarem este período mais rico através das discussões e da troca de experiências.

Àquele grupo que, respeitando as diferenças e individualidades, se uniu e esteve presente durante o desenvolvimento deste trabalho através de discussões, dividindo leituras, trocando experiências e dividindo angústias: Pati, Lova, Cula, Neide, Aline e Rosani. Essa parceria demonstra que embora o ambiente acadêmico durante desenvolvimento da pesquisa nos leve muitas vezes a um trabalho solitário, também nos possibilita grandes amizades.

## RESUMO

Esta dissertação discute a proposição de políticas geradas por organismos multilaterais e que precisam ser institucionalizadas no âmbito do Estado nacional. Parte-se do fato de que a proposição de políticas é resultante de um processo de disputa entre atores sociais, políticos e econômicos. Nas últimas décadas, a globalização tem modificado a forma de atuação dos Estados nacionais e, conseqüentemente, a elaboração e a implementação de políticas de regulação. Verifica-se que, neste contexto, há uma emergência de organizações internacionais que têm exercido uma influência cada vez maior sobre as relações interestatais e o desenvolvimento do comércio internacional. O objetivo deste trabalho é identificar e analisar os impactos da emergência de instituições e propostas de regulação global sobre as relações estabelecidas entre os atores que atuam no nível nacional/local. Para isso, aborda-se a questão do tabaco enquanto política pública constituída por um fórum internacional, presidido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e que para ser institucionalizada no Brasil precisa passar por um processo de ratificação no âmbito nacional. Verificou-se que, com a proposição de políticas de regulação internacionais, as relações entre os níveis global – local tornam-se mais complexas, devido à emergência de novos atores, esferas e arenas de âmbito global, que passam a tomar decisões que influenciam o nível nacional. Além disso, a emergência desta política a nível nacional provocou algumas mudanças na dinâmica de regulação, até mesmo pela introdução do debate em torno de um tema que provavelmente, sem o apoio da OMS, não seria objeto de uma política de regulação. Esta proposta de regulação permitiu também que novas arenas de discussão e de deliberação fossem constituídas e o fortalecimento de perspectivas ligadas à área da saúde, que antes eram subjugadas pela perspectiva econômica de grupos ligados ao tabaco. Desta forma, a emergência da proposta de regulação a nível nacional acarretou uma mudança na correlação de forças entre os atores nacionais, gerando novas relações entre os atores envolvidos e fazendo com que atores tradicionalmente antagônicos (agricultores e indústrias) se aliassem na defesa da cultura do fumo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Organismos multilaterais; Regulação do tabaco; Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco; Relação global – local

## ABSTRACT

This dissertation discusses the proposition of policies that were generated by multilateral organisms and which need to be institutionalized within the National State. Its key point of departure is that the proposition of policies is resultant from a disputing process among social, political and economical actors. In the last decades, globalization has modified the way National States play roles and, consequently, the elaboration and implementation of regulation policies. It has been verified that within this context, there is an emergence of international organizations that have exercised a major influence over the relationships between national states and the development of the international commerce. The goal of this work is to identify and analyze impacts coming from the emergence of these institutions and proposes of global regulation over relations that were established between actors that act at the national/local level. For this, the study deals with the tobacco issue as a public policy that was constituted by an international forum, presided by the World Health Organization (WHO) and that for being institutionalized in Brazil needs to go through a ratification process within the national sphere. It has been demonstrated that with the proposition of international regulation policy, the relationships among the global – local levels become more complexes, because of the emergence of new actors, spheres and arenas of global field, that come to take decisions for influencing the national level. Besides, the emergence of this policy at the national level provoked some changes in the regulation's dynamic, even because of the introduction of a debate on a subject, which perhaps would not be object for regulation policy without the support of the WHO. This proposition of regulation allowed, as well, that new arenas for discussion and deliberation could be constructed and the strength of perspectives related to health issues, that earlier were subjugated by the economic perspective coming from groups linked to tobacco. In this way, the emergence of this proposition of regulation at national level has as effects a change in the correlation of forces among national actors, generating new relations between the involved actors and making those actors who are traditionally antagonist (farmers and industries) to join together for defending the tobacco cultivation.

**Keywords:** Public policy; Multilateral organizations; Tobacco regulation; Framework Convention of Tobacco Control; Global-local relationship.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Esquema demonstrativo do processo de regulação nacional.....	31
Figura 2. Grupos de cidadãos e iniciativas institucionais no Brasil.....	35
Figura 3. Atores presentes na discussão da CQCT no Brasil.....	65
Figura 4. A interação entre espaços de discussão no processo de ratificação da CQCT.....	78
Figura 5. Esquema demonstrativo do processo de ratificação da CQCT no Brasil.....	98

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Resoluções de Assembléias Mundiais da Saúde para o Controle do Tabagismo.....	38
Quadro 2. Características dos principais espaços de discussão da CQCT no Brasil.....	79
Quadro 3. Principais argumentos utilizados a favor e contra a ratificação da CQCT no Brasil.....	82

## **LISTA DE SIGLAS**

CQCT: Convenção Quadro para o Controle do Tabaco

OIs: Organizações Internacionais

FMI: Fundo Monetário Internacional

OMC: Organização Mundial do Comércio

OMS (WHO): Organização Mundial da Saúde

ONGs: Organizações não-governamentais

WHA: World Health Assembly

CRE: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

CRA: Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal

CAS: Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal

SSCLSF: Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal

AFUBRA: Associação dos Fumicultores do Brasil

FETAG: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul

FETAESC: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina

FETAEP: Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná

FARSUL: Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul

FAESC: Federação da Agricultura e da Pecuária do Estado de Santa Catarina

FAEP: Federação da Agricultura do Estado do Paraná.

ITGA: International Tobacco Growers' Association (Associação Internacional dos Produtores de Fumo)

FetraF-Sul: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul

MPA: Movimento dos Pequenos Agricultores

STR: Sindicato dos Trabalhadores Rurais

ABIFUMO: Associação Brasileira da Indústria do Fumo

SINDIFUMO: Sindicato das Indústrias do Fumo

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

INCA: Instituto Nacional de Câncer

CONICQ: Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro

FENTIFUMO: Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e Afins

FAMURS: Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS FORMAS DE PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.1 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
2.2 AS MUDANÇAS E O NOVO CONTEXTO RESULTANTE: REFORMA DO ESTADO E GLOBALIZAÇÃO.....	22
2.3 AS NOVAS FORMAS DE PROPOSIÇÃO E DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO.....	26
3 A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE AÇÃO GLOBAL PARA O TABACO.....	32
3.1 TENTATIVAS DE REGULAÇÃO DO TABACO: UM PROCESSO HISTÓRICO.....	32
3.2 A QUESTÃO DO TABACO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE ALCANCE GLOBAL.....	37
4 A EMERGÊNCIA DA PROPOSTA DE REGULAÇÃO DO TABACO A NÍVEL NACIONAL.....	53
4.1 ATORES RELEVANTES NA EMERGÊNCIA DE UM FÓRUM DE DISCUSSÃO LOCAL.....	58
4.2. ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO.....	67
4.3. INTERESSES E DISCURSOS.....	80
4.4. FORMAÇÃO DE NOVAS CORRELAÇÕES DE FORÇAS.....	90
4.5. AS NOVAS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE OS ATORES.....	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS .....	102
REFERÊNCIAS DOS DOCUMENTOS UTILIZADOS NA ANÁLISE.....	106
ANEXO – Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.....	123

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente, tem-se observado a emergência e o fortalecimento de um grande número de organizações internacionais, como resposta a um aumento na complexidade das relações que passam a se estabelecer entre os países. Esta complexidade resulta, em grande parte, do processo de globalização, que acelera o fluxo de informações e de capitais e, conseqüentemente, deixa as fronteiras nacionais mais “permeáveis”.

Neste novo cenário, a atuação dos Estados nacionais se modifica e, deste modo, o processo de elaboração e implementação de políticas públicas também se altera. Com a globalização, o processo de implementação de políticas se torna mais complexo, emergindo novos agentes e espaços de âmbito global que passam a produzir decisões de validade pretensamente mundial. Estas decisões tendem a apresentar um impacto variável entre os diferentes países, dependendo das diferentes posições ocupadas pelos mesmos no atual sistema hierárquico internacional.

A reorganização do sistema de poder mundial provoca a emergência de novas formas de regulação. As relações (principalmente as comerciais) entre os países têm sido, cada vez mais, coordenadas por Organismos Internacionais, como, por exemplo, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Além dos organismos internacionais, também é possível observar a constituição e atuação de organismos regionais, com destaque para a União Européia e o NAFTA, nesta nova configuração das formas de regulação globais.<sup>1</sup>

Verifica-se, também, que alguns temas tendem a ultrapassar as fronteiras nacionais e, progressivamente, começam a ser objeto de discussão no âmbito internacional (pode-se citar, por exemplo, o caso das mudanças climáticas). A emergência cada vez maior de assuntos desta natureza tem aumentado a atuação de instituições internacionais, que se apresentam como os agentes qualificados para atuar no âmbito global.

O Estado, que antes era concebido como o único ou principal agente responsável pelas mudanças e estruturação das relações e dinâmicas sociais, nesta nova conjuntura começa a

---

<sup>1</sup> Boeira (2000, p.107) considera que uma das idéias centrais sobre globalização presente nas teorias, “[...] é a que enfatiza a crescente fragilidade dos mecanismos de governabilidade nacionais – e a emergência de acordos bilaterais ou multilaterais, em blocos econômicos como o NAFTA e a União Européia, expressam de certa forma uma reação à crise do Welfare-State.”

dividir este papel com outras instituições governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais.

Diante desse contexto mais amplo, que se refere à questão da reorganização dos Estados nacionais e à proposição de políticas por organismos multilaterais, neste trabalho discute-se a proposição de políticas geradas por organismos multilaterais e que precisam ser institucionalizadas no âmbito do Estado nacional, enfocando a questão da regulação do tabaco proposta por um fórum internacional presidido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e que vem passando por um processo de ratificação no Brasil.

A proposta de um mecanismo de regulação internacional surge em um fórum internacional (a Assembléia Mundial da Saúde) presidido pela OMS. Até se chegar à proposta final, o texto da política e seus conteúdos foram discutidos e negociados através do estabelecimento de grupos de trabalho e da participação de representantes governamentais, ONGs e outros movimentos interessados no controle do tabaco. A participação desses segmentos no processo de regulação do tabaco se dá pelo fato de que o controle do tabaco atende às reivindicações de diversos setores da sociedade, que se organizaram objetivando a luta anti-fumo devido aos malefícios à saúde humana ocasionados pelo consumo (o fumo é considerado um dos principais fatores de risco para problemas cardíacos e câncer de pulmão) e pela produção do tabaco (contaminação do meio ambiente e dos agricultores com agrotóxicos). Com o aumento expressivo do consumo de tabaco, principalmente entre jovens e mulheres, a OMS passou a tratar esse tema como uma “pandemia” e o debate se elevou até chegar à Assembléia Mundial da Saúde (WHA), que passou a promover reuniões em busca de uma regulação global para o tabaco.

O objetivo da criação de um mecanismo de regulação internacional para o controle do tabaco é tentar frear o consumo de tabaco e reduzir a incidência de várias doenças. Este mecanismo foi denominado de Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT). Entre os principais pontos que o texto final da CQCT apresenta, estão as seguintes definições: que os países que o adotarem imponham restrições à publicidade, ao patrocínio e à promoção do tabaco; adotem novos padrões de embalagens e etiquetas dos produtos de tabaco; estabeleçam controles para restringir o fumo em ambientes fechados; e, fortaleçam a legislação para combater o contrabando de tabaco. O texto contendo estas e outras recomendações foi adotado pelos 192 Estados Membros da OMS, em 21 de maio de 2003, durante a 56ª Assembléia Mundial de Saúde.

Após a criação do Convênio Marco pela OMS e sua aprovação na Assembléia Mundial de Saúde, para que o mesmo possa ser adotado como instrumento legal, deve ser ratificado pelos Estados Membros (após a 40ª ratificação, a CQCT passa a ser adotada).

A partir desta nova configuração estabelecida no processo de elaboração de políticas, a questão a ser analisada neste trabalho é: *Quais são os impactos da emergência de instituições e propostas de regulação global (no caso, a OMS e a Convenção Quadro) sobre as relações estabelecidas entre os atores que atuam no âmbito nacional/local (no caso, os atores envolvidos com tabaco no Brasil)?*

Esta questão surge a partir da própria dinâmica que a formulação e institucionalização que esta política (CQCT) possui, desenvolvendo-se em dois âmbitos distintos: o internacional – global e o nacional – local. Isto se deve ao fato da proposta de desenvolvimento da política envolver duas fases distintas: uma fase de negociação e uma fase de ratificação.

A fase de negociação ocorre no âmbito internacional – global, tendo a OMS um papel de destaque, já que a proposta de formulação de uma política de alcance internacional partiu de uma das sessões realizadas durante a 48ª Assembléia Mundial da Saúde (WHA) em 1995 e todo o seu desenvolvimento, até se chegar a uma proposta final de texto, foi intermediada pela OMS. Após a proposta final, o texto foi posto em votação no plenário da 56ª WHA, realizada em 2003, sendo aprovado pelos Estados membros da OMS.

Após a aprovação da CQCT pelos Estados membros na WHA, ela ainda está sujeita a ser ratificada no âmbito nacional – local para que possa ser adotada como instrumento legal. A fase de ratificação, por ocorrer em um nível mais local, está sujeita à dinâmica interna de cada país, sendo afetada por fatores como: as condições de negociação; possíveis efeitos da ratificação para a população e/ou setores produtivos; condições em que a decisão é tomada (mais centralizada ou mais discutida); a posição do país no sistema mundial; as relações de poder entre os atores envolvidos com o tabaco; entre outros. É esta dinâmica interna que interessa para este trabalho: considerando que, a partir de uma proposta de política pública por uma organização internacional, o processo de definição de políticas públicas não emerge mais apenas das reivindicações e propostas de atores e grupos presentes no âmbito nacional, esta pesquisa busca analisar as alterações mais ou menos significativas ocorridas no processo de elaboração de políticas públicas.

A dinâmica intra-nacional, da forma como tradicionalmente é estabelecida, tende a se alterar com a presença de novos mecanismos de regulação transnacionais, responsáveis pela introdução de novos elementos no processo de emergência, discussão e decisão de uma política específica. No caso da regulação do tabaco pela OMS, estes fatores supra-nacionais

são incorporados à dinâmica interna no processo de ratificação, acarretando as mudanças a serem analisadas nesta dissertação.

Neste sentido, o desenvolvimento deste trabalho busca *identificar e analisar os impactos da emergência de instituições e propostas de regulação global sobre as relações estabelecidas entre os atores que atuam no âmbito nacional – local*.

Para analisar os impactos e as mudanças que são objeto de análise neste trabalho, foca-se as disputas que ocorrem no Brasil a partir da introdução da CQCT no âmbito nacional. Neste caso, deve-se considerar que alguns elementos particulares podem afetar a dinâmica deste processo, considerando a posição do Brasil como um país semi-periférico no sistema mundial, sua relação com o tabaco e a própria dinâmica política do país.

O Brasil é, atualmente, o maior produtor e exportador de tabaco no mundo. O tabaco, no Brasil, é uma atividade econômica que envolve muitos trabalhadores, desde a produção da matéria-prima (fumo em folha) até o produto final (que, normalmente, é o cigarro). Esta atividade se desenvolve principalmente nos três estados do Sul do Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), envolvendo 198.040 famílias. A atividade é responsável também por gerar 946.600 empregos diretos, dos quais 906.600 na lavoura e 40.000 na indústria, 1.460.000 empregos indiretos (ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL – AFUBRA, 2005a), além de um volume bastante alto de tributos recolhidos pelo governo (R\$ 6.457.504.330,00) (AFUBRA, 2005b)

Os dados apresentados dão uma idéia do número de pessoas envolvidas economicamente com o produto no Brasil, onde a produção já se desenvolve para fins comerciais desde o período colonial, sendo desenvolvida inicialmente no Nordeste. No Rio Grande do Sul, a inserção no mercado mundial se deu em 1804, com a primeira exportação de fumo em folha. (VOGT, 1997). A cultura de fumo no Rio Grande do Sul foi intensificada com a imigração alemã para o estado, onde a cultura começou a se desenvolver desde o início com condições tecnológicas diferenciadas.<sup>2</sup>

Os grupos econômicos estabelecidos no Brasil têm uma longa trajetória de disputas, principalmente no que diz respeito à negociação do preço do tabaco. A negociação do preço do tabaco sempre teve um caráter muito conflituoso, que envolve, de um lado, os produtores e seus representantes e, de outro, as indústrias e seus representantes. Mais recentemente, a descoberta de diversas doenças ligadas ao hábito de fumar, fez com que outros grupos

---

<sup>2</sup> Não é objetivo deste trabalho se deter nas condições em que se deu o desenvolvimento da cultura de fumo no Brasil e a formação do complexo fumageiro na região sul (especialmente no Rio Grande do Sul). Neste sentido, ver os trabalhos de Liedke (1977), Pesavento (1983), Vogt (1997), Silva (2002).



começassem a se manifestar criticamente, embora suas reivindicações normalmente ficassem ocultas sob o discurso hegemônico dos grupos ligados ao tabaco. Estes grupos, constituídos principalmente entre setores médicos e religiosos, começaram a ter mais força e visibilidade a partir das propostas de regulação do tabaco pela OMS, que possibilitou que outras perspectivas (principalmente a da saúde, que é a destacada pela OMS) comesçassem a ocupar mais espaço nos fóruns de debate já estabelecidos e em outros que começaram a se estabelecer a partir desta proposta.

Ao procurar entender como este processo passa a fazer parte do debate público no Brasil, é possível que o estudo possa auxiliar na compreensão de como se dá a articulação do global com o local no caso das políticas propostas por organismos multilaterais e instituições internacionais. Esta relação entre o global e o local tende a ser complexificada no caso de uma proposta de política de regulação internacional, pois as articulações entre os atores ficam mais intrincadas, os interesses tornam-se mais diversificados e os espaços de debates tendem a ser ampliados.

Para atender aos objetivos propostos, realiza-se neste trabalho uma pesquisa de caráter qualitativo, a partir da análise documental e de conteúdo. Procurando verificar se e como as relações entre os atores envolvidos com a política de regulação do tabaco no Brasil foram alteradas com a proposição de regulação da OMS através da Convenção Quadro, a análise desse processo é dividida em duas “fases”: o tempo 1, pré-Convenção e o tempo 2, pós-Convenção.

Esta divisão implica a descrição da configuração específica no tempo 1 que, a partir da emergência de um fórum regulador internacional, passa a contar com uma política de regulação global, dando origem a uma nova configuração no tempo 2. A partir da descrição destas duas fases, identifica-se se houveram mudanças e, em caso afirmativo, passa-se a analisá-las. Os tipos de mudanças observadas neste trabalho referem-se às categorias atores, espaços, discursos, correlação de forças, alianças e conflitos.

Como forma de coleta de informações, optou-se pela pesquisa documental e bibliográfica, considerando-se que as informações necessárias à execução deste trabalho estão disponíveis na forma de atas, livros, jornais e documentos da internet. Entre os principais documentos utilizados estão: atas do Senado Federal, referentes à realização de audiências públicas; Atas das reuniões da Câmara Setorial do Fumo – Grupo Temático Convenção Quadro; matérias dos jornais Folha de São Paulo (São Paulo), Correio do Povo (Porto Alegre) e Folha do Mate (Venâncio Aires, RS), buscando caracterizar os níveis nacional, regional e local; documentos de internet (INCA, AFUBRA, páginas institucionais de empresas).

Para a descrição do tempo 1 (pré-Convenção), utiliza-se principalmente fontes bibliográficas (livros, teses e artigos) que tratam das relações estabelecidas entre os atores. Para verificar a configuração no tempo 2, faz-se uso das atas de audiências públicas, informações disponibilizadas em páginas institucionais mantidas por atores envolvidos e documentos veiculados pela imprensa.

A dissertação constitui-se, além desta introdução, de três capítulos, sendo que no segundo procura-se contextualizar e apresentar conceitos e noções considerados centrais para a discussão aqui proposta. Este capítulo apresenta os aspectos teóricos que possibilitam a análise do problema, porém não se centra sobre uma teoria ou autor principal, pois desta forma não seria possível dar conta de tentar entender o amplo e complexo universo empírico que se apresenta a partir da emergência da CQCT no âmbito nacional e da necessidade de sua aprovação. Mesmo adotando noções de diversos autores, percebe-se a dificuldade de se construir um referencial teórico consistente. Putnam (1993) considera que, embora exista um grande número de trabalhos que evidenciem empiricamente estas políticas que se desenvolvem em dois níveis (nacional e internacional), ainda faltam teorias que expliquem as interações entre estes dois níveis. Embora não tenha pretensões de apresentar ‘a teoria’ que explique estas interações, este trabalho apresenta algumas contribuições que possam ajudar a entender como estas interações global – local se dão no caso da institucionalização da CQCT no Brasil.

No terceiro capítulo, procura-se apresentar algumas iniciativas de regulação do tabaco, com ênfase nas iniciativas antitabagistas da OMS. Essa ‘reconstituição’ do processo histórico das iniciativas da OMS é importante para que possamos entender de que forma surgiu a idéia de se criar um mecanismo de regulação global do tabaco e as bases sobre as quais se deu formulação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) na OMS, ressaltando sua emergência, sua evolução e os atores envolvidos na negociação e a proposta final.

O quarto capítulo, de análise, apresenta a emergência da CQCT no âmbito nacional brasileiro, durante a fase de ratificação do tratado. Este capítulo procura apresentar como este processo se deu em um país em desenvolvimento como o Brasil, evidenciando os atores que participaram deste processo, os espaços em que este projeto foi debatido, os discursos e interesses envolvidos, as novas correlações de forças que se estabeleceram e as novas relações estabelecidas entre os atores interessados neste tema.

## **2 GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS FORMAS DE PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo tem por finalidade apresentar os referenciais teóricos a partir dos quais será desenvolvida a análise das questões propostas nesta dissertação. Assim, o capítulo é estruturado em três seções: na primeira, é apresentada a perspectiva teórica que orienta a análise sobre a formulação de políticas públicas; na segunda seção, faz-se referência ao processo de globalização e a reforma do Estado, que permitem entender melhor o contexto no qual surge a política de regulação do tabaco que se propõe a estudar; por fim, na terceira seção, é esboçada uma abordagem teórica que possibilite analisar as novas formas de proposição e formulação de políticas públicas em um contexto de interpenetração entre dinâmicas e processos nacionais e globais.

### **2.1 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para iniciar uma discussão sobre políticas públicas, parte-se da definição do termo a partir de autores que se dedicam ao tema. Souza (2003) apresenta as definições de alguns autores que estudam o tema<sup>1</sup>, mas considera que é possível resumi-las da seguinte forma: “[...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.” (SOUZA, 2003, p.13). Ao se tratar de políticas públicas, é preciso observar seu aspecto conflituoso, ou seja, a presença de disputas em torno de idéias e interesses e as possibilidades de articulação entre governo e outros grupos sociais.

As políticas de regulação constituem um caso especial do processo geral de política pública. Regulação não é um conceito, apresentando diferentes definições, que nem sempre possuem uma aceitação muito ampla. Boyer (1990, p. 46) apresenta três possíveis sentidos

---

<sup>1</sup> As definições de política pública resgatadas da literatura por Souza (2003, p. 13) são: “Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) [...] é a soma de atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) [...] ‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’.”

para o termo regulação, sendo que para o caso da regulação do tabaco proposta pela OMS o que mais se aproxima é: “a regulação como intervenção ativa e consciente do Estado e de outras organizações coletivas”.

Para Mitnick (1998, p. 22, tradução livre), a regulação pode ser vista como uma “[...] interferência de algum tipo nas atividades sujeitas a regulação [...]. A interferência inclui um desvio do que ocorria de outra maneira: um bloqueio, restrição ou alteração das opções abertas ao sujeito.”

Considerando a regulação como um processo, Mitnick (1998, p. 29) considera que, “la regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad.” Desta forma, o regulador e o regulado não podem assumir uma identidade única, sendo que a forma mais comum de regulação se dá quando temos um regulador público (na maior parte das vezes, o governo) e um regulado privado.

As políticas regulatórias causam grande impacto na esfera pública, principalmente pelos seus conteúdos, que despertam maior interesse na população e na mídia por envolverem restrições e proibições. Frey (2000) considera que no caso das políticas regulatórias, os efeitos de custo e benefício não podem ser determinados previamente, pois dependem da forma como os processos de conflito, consenso e coalizão se estabelecem e mudam a configuração das políticas.

As definições de políticas públicas apontam, em muitos casos, para uma centralidade do papel do governo. Neste estudo, parte-se da perspectiva de que o processo de elaboração de políticas públicas é sempre um processo de disputa entre os atores sociais, políticos e econômicos, que se desenvolve em diferentes espaços sociais e institucionais. (COSTA, 1994; FREY, 2000; FUKS, 2000; DAGNINO, 2002).<sup>2</sup> Assim, a definição e implementação de políticas públicas passam pela participação do Estado (seja através dos atores políticos à frente dos governos, seja através dos quadros técnicos das burocracias públicas) e de outros segmentos, tais como grupos de interesse, movimentos sociais, ONGs, agências multilaterais. O grau de influência exercido por estes grupos varia conforme o tipo de política formulado e das coalizões que integram o governo. (SOUZA, 2003).

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, os diferentes modelos de referência do processo de políticas públicas não serão objeto de detalhamento.

A formação e implementação de políticas públicas são intermediadas por interesses, que, de acordo com Castro (1991), são gerados por grupos de interesse<sup>3</sup> e resultantes de um conjunto de variáveis históricas, sócio-econômicas, organizacionais e políticas. A autora coloca ainda que,

[...] as características do processo de intervenção do Estado em cada experiência nacional acabam por estimular variações importantes nas formas de organização de interesses. Em resposta às novas políticas os grupos organizam sua proteção contra o Estado ou contra outros grupos, definem estratégias de acesso a novos benefícios, estabelecem formas de participação no processo decisório. (CASTRO, 1991, p. 18)

Até se chegar à implementação de uma política pública, esta passa por um processo que se inicia com o surgimento e a definição de assuntos públicos. A emergência de “assuntos públicos”, conforme Fuks (2000), depende de seu reconhecimento social, ou seja, da construção de determinados aspectos da realidade como “problemas sociais” que devem e podem ser resolvidos pela ação do Estado através de suas políticas. Tal construção social de “problemas sociais” depende, por sua vez, das iniciativas reivindicatórias de determinados grupos, segmentos e/ou atores sociais. Assim, conforme Fuks (2000, p.79), o processo de definição de políticas públicas “[...] emerge da disputa, encontrada em arenas específicas, entre uma (virtual) pluralidade de versões, embora as condições diferenciadas de participação impliquem vantagens para certos atores e, no limite, o silêncio de outros.”

Segundo a perspectiva desenvolvida por Fuks (2000), a emergência e problematização dos assuntos de interesse público tende a ocorrer principalmente na esfera pública. Conforme Habermas (1994) apud Costa (1994, p. 42-43)

A esfera pública é portanto um sistema de advertência com sensores agudos não especializados e difundidos pelo conjunto da sociedade. Na perspectiva democrática cabe à esfera pública [...] não só perceber e identificar problemas, mas tematizá-los de forma convincente e persuasiva, apresentar contribuições e dramatizar os problemas de tal forma que eles sejam assumidos e processados pelo complexo parlamentar.

Desta forma, na arena pública são expostos os interesses, as demandas e as propostas de diferentes agentes (sociais, econômicos, políticos), os quais, através de alianças e conflitos, buscam definir a forma como determinado “problema social” é interpretado e, assim, influir

---

<sup>3</sup> Costa (1994, p. 44) usa a expressão grupos de interesse “[...] para identificar aquelas organizações profissionais ou semiprofissionalizadas como sindicatos, organizações empresariais etc, empenhadas na defesa dos interesses de categorias ou segmentos sociais particulares.”

na construção da perspectiva a partir da qual tal “problema” é socialmente percebido e enfrentado.

Fuks (2000) estabelece uma distinção entre aquilo que ele define como “arenas públicas” e “sistema de arenas públicas”<sup>4</sup>, que são os espaços societários nos quais se dão as disputas em torno da compreensão dos “problemas sociais”, comentada no parágrafo anterior, e as “arenas institucionais”, que são os espaços nos quais aqueles “problemas” socialmente construídos como merecedores de serem objetos das políticas públicas são processados institucionalmente.

Assim, a emergência de assuntos públicos e a definição da agenda dependem muito da importância que determinados “problemas sociais” assumem e esta importância é, em grande medida, dependente do tratamento dado pela mídia.<sup>5</sup>

As disputas em torno da definição da interpretação e da hierarquia dos problemas sociais, que ocorrem tanto no âmbito das arenas públicas quanto no das arenas institucionais, é determinada pela configuração das relações de poder nestas diferentes arenas. Ou seja, a capacidade de influência dos diferentes atores que intervêm nestas arenas não é homogênea nem estática, alterando-se conforme são alteradas as relações de poder e os próprios atores presentes no debate público. Esta dinâmica é destacada por Fuks (2000, p. 83), quando este aponta que,

Considerando que a entrada em cena de novos atores é o meio mais eficaz para se alterar a correlação de forças original, e, conseqüentemente, o desfecho do conflito, interessa ao ator em desvantagem vencer a apatia da maioria dos cidadãos e estimular a mobilização do público em torno do conflito por meio de uma nova definição do assunto em pauta.

Desta forma, a política resultante do processo de formulação depende das relações de poder que se estabelecem entre os diversos agentes (econômicos, sociais e governamentais) presentes nas arenas sociais e institucionais. Estas relações podem ser alteradas, ao longo do processo, não só pela entrada de novos atores, mas também devido a transformações nas relações de aliança e conflito estabelecidas entre diversos atores envolvidos.

---

<sup>4</sup> A expressão “sistema de arenas públicas” é de Hilgartner e Bosk (1988), e engloba, “[...] entre outros fenômenos, as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, os conflitos processados pelos tribunais, a divulgação de descobertas científicas e a definição de políticas públicas.” (FUKS, 2000, p. 79).

<sup>5</sup> Maia (2002, p. 50) considera que “[...] a efetivação da democracia está centralmente ligada aos meios de comunicação, já que a formação da opinião pública e da vontade política depende, em grande medida, da informação política e do próprio debate ampliado sobre questões de interesse comum.”

Dependendo da correlação de poder entre os atores, o processo de formulação das políticas públicas pode apresentar um caráter mais simétrico e negociado ou, ao contrário, caracterizar-se como mais hierárquico e impositivo. Ou seja, o debate que ocorre nas arenas públicas e, também, no âmbito das arenas institucionais pode ser mais ou menos aberto, inclusivo, enfim democrático, a depender da maior ou menor amplitude dos recursos de poder de que dispõem os atores para entrarem e participarem deste debate. Entre o “tipo-ideal” da deliberação habermasiana e o controle monopolístico do debate e da agenda pública por grupos de interesse poderosos, existe uma diversidade de matizes cuja determinação só pode ser feita a partir da análise empírica.

## **2.2 AS MUDANÇAS E O NOVO CONTEXTO RESULTANTE: REFORMA DO ESTADO E GLOBALIZAÇÃO**

Buscando compreender as mudanças ocorridas na forma de intervenção do Estado, parte-se da concepção de Estado Nacional feita a partir da exposição de Habermas (2001, p. 78), segundo a qual “[...] o Estado territorial, a nação e uma economia constituída dentro das fronteiras nacionais formaram então uma constelação histórica na qual o processo democrático pôde assumir uma figura institucional mais ou menos convincente.”

O Estado moderno, na sua configuração clássica nos países centrais, caracteriza-se por quatro aspectos: um Estado administrador/fiscal; um Estado territorial dotado de uma soberania nacional fundamentada a partir das fronteiras nacionais; um Estado nacional constituído a partir da construção de uma identidade coletiva; e, por fim, como um Estado democrático de direito e social. É este “modelo” de Estado que passa por um processo de transformação a partir dos anos 70.

No Brasil, o modelo de Estado desenvolvimentista esteve presente desde os anos 30 e, embora tenha passado por várias crises, foi com a crise internacional desencadeada na década de 70 que o Estado demonstrou a necessidade de reformas mais profundas. Os efeitos da crise fiscal brasileira da década de 80, foram agravados pela crise internacional e, de acordo com Fiori (1995, p. 108),

[...] o que poderia parecer simples e um periódico desequilíbrio das contas públicas, mais visível a partir de 1982, já não representa, nesta altura – em 1991 – uma mera crise fiscal, transformando-se em uma crise financeira global provocada, em última instância, pela estatização da dívida externa e pelo estancamento da entrada de novos recursos externos. A conseqüente estagnação econômica decorrente da desaceleração dos investimentos, por sua vez, vem provocando a degradação progressiva da infra-estrutura econômica e a deterioração acelerada da qualidade dos serviços públicos, impedindo que o Estado cumpra suas obrigações mais elementares com a segurança, a educação e a saúde da população.

Fiori (1995) considera que as crises internas, quando coincidentes com crises internacionais, assumem proporções maiores e possuem resultados mais graves, por não haver possibilidade de expansão com apoio de recursos externos.

Além da crise, o Estado nacional, nas últimas décadas, está sendo confrontado pelo processo de globalização, que “[...] caracteriza a quantidade cada vez maior e a intensificação das relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais.” (HABERMAS, 2001, p. 84).

O processo de globalização, que se caracteriza pela relativa diluição das fronteiras e a intensificação e aceleração dos fluxos comerciais, acaba enfraquecendo o Estado nacional na sua configuração clássica. Segundo Castells (1999), o processo de globalização na economia fez com que os fluxos de capitais fossem internacionalizados, com uma forte presença de empresas transnacionais, sendo que os Estados precisaram adaptar as suas políticas econômicas ao sistema financeiro global; nos meios de comunicação, verifica-se uma produção global de imagens, sons e informações voltados a atender a uma pluralidade de audiência (à medida que aumenta a globalização dos meios de comunicação, o Estado perde o controle da informação, em que apoiava seu poder).

Para Fiori (1994, p. 297), “[...]as duas últimas décadas acumularam, numa velocidade sem precedentes, constrangimentos culturais, políticos e econômicos, que vêm fragilizando, de forma indiscutível, a soberania externa dos Estados e seu poder interno de controle e intervenção eficaz sobre a economia e a organização social de seus territórios.”

Pereira, por sua vez, relativiza este declínio do Estado. Segundo este autor (1999, p. 78), apesar do declínio relativo da autonomia decisória dos Estados nacionais, estes

[...] continuam com ampla governabilidade – que depende principalmente de sua legitimidade junto à respectiva sociedade civil – e de governança, que é função da saúde financeira do Estado, da competência de seus políticos e burocratas em tomar decisões estratégicas, e da existência de instituições que viabilizem uma administração gerencial, efetiva e eficiente do próprio Estado.



Apesar das freqüentes interpretações que destacam a ocorrência de uma perda generalizada da importância do Estado nacional, este mantém uma significativa capacidade de intervenção, particularmente nos países que ocupam uma posição dominante no atual sistema de poder internacional. Ou seja, se o ocaso do Estado nacional pode ter algum grau de verdade na interpretação da realidade de determinados países periféricos, tal diagnóstico é pouco sustentável quando aplicado aos Estados dos países centrais.

Um elemento novo que caracteriza o quadro da globalização é o surgimento dos chamados “riscos globais”, que seriam determinados processos (como, por exemplo, nas áreas ambientais, da saúde ou das transações financeiras) que não podem ser controlados no âmbito nacional, o que colocaria a necessidade de constituição de organismos de regulação globais. Tal processo é exemplificado, no campo econômico, pela proeminência assumida, nas últimas décadas, por instituições como o FMI, a OMC e o Banco Mundial.<sup>6</sup>

Fiori (1994, p. 298) aponta para o crescimento de um fenômeno: “o da multiplicação das organizações sociais e políticas supranacionais e o de centros de poder e decisão que, afetando a vida de cada um, escapam cada vez mais do controle democrático das cidadanias constituídas territorialmente.”

Para Senarclens (2001, p. 512), “As OI são, em primeiro lugar, instrumentos dos Estados, que as utilizam com fins de negociação e cooperação multilaterais.”<sup>7</sup> Apesar disso, as Organizações Internacionais têm uma certa autonomia em relação aos Estados, já que seu regime político define princípios e metas políticas às quais os governos devem aderir ou para as quais devem tender.

Deve-se considerar que as organizações internacionais seguem o desenho da concepção ocidental de Estado e, desta forma, suas políticas são condicionadas por este modelo político. Devido a suas características normativas e aos seus objetivos políticos, nos últimos anos têm surgido diversos estudos sobre a nova definição de seus objetivos ou sobre a reforma de sua gestão. (SENARCLENS, 2001).

Coicaud (2001) considera que as organizações internacionais não desaparecerão e aponta cinco elementos que justificam a sua importância no futuro da política internacional: o aumento da interdependência, que requer maior coordenação, negociação e institucionalização da interdependência internacional; a probabilidade de aumento nas desigualdades a nível

---

<sup>6</sup> Senarclens (2001) considera que, com a globalização, verifica-se que os organismos internacionais (principalmente aqueles que fazem parte do sistema das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods – FMI, GATT/OMC e Banco Mundial) têm exercido uma influência cada vez maior sobre as relações inter-estatais e o desenvolvimento do comércio internacional.

<sup>7</sup> Tradução livre.

internacional; apesar do aumento do papel e do poder dos atores privados, das forças da mundialização da política e da economia internacionais, a exigência de transparência política se mantém; manutenção da formulação dos princípios e normas de integração internacional, de um direito internacional que se proponha a alcançar uma maior socialização; dado o caráter multilateral crescente da política internacional, há uma exigência de que se leve em conta enfoques que não sejam nacionais sobre os problemas internacionais e mundiais.

Os Estados nacionais, particularmente nos países periféricos, acabam tendo sua atuação em grande medida subordinada às determinações destes organismos internacionais, perdendo ou reduzindo de forma significativa a “[...] capacidade de representação e de resposta de seus cidadãos, pois para satisfazer o imperativo de atender as demandas globais, têm, cada vez com mais freqüência, que sacrificar as demandas locais.” (CASTELLS, 1999, p. 160).

Desta forma, observa-se o risco de uma contraposição entre os interesses das sociedades civis nacionais e dos Estados nacionais: enquanto a sociedade civil expressa as demandas e propostas das forças sociais internas, o Estado tende a voltar-se para o atendimento das demandas e orientações de forças sociais externas, representadas pelas corporações multinacionais e organismos multilaterais. Esta conjuntura tende a reduzir as possibilidades de participação da sociedade civil na formulação de políticas e na tomada de decisões do Estado. Enfocando esta questão, Habermas (2001, p. 91) considera que “[...]transferências de competência de níveis nacionais para internacionais decerto abrem vazios de legitimação[...]”, exatamente pelo afastamento entre a sociedade e Estados cuja ação é cada vez mais subordinada às orientações externas.

Tal perspectiva, no entanto, precisa ser relativizada, pois mesmo aceitando-se a ampliação dos constrangimentos supra-nacionais colocados para a atuação e soberania dos Estados, estes, em maior ou menor grau (de acordo com a posição ocupada em um sistema internacional hierárquico), ainda constituem espaços com configurações específicas que impactam a forma como as proposições “globais” se materializam localmente. Ou seja, os espaços nacionais não são “tabulas rasas” nas quais simplesmente se imprimiriam as novas determinações do mundo globalizado.

### **2.3 AS NOVAS FORMAS DE PROPOSIÇÃO E DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO**

A partir da consideração de que o processo de elaboração de políticas públicas (dentre as quais, as políticas de regulação) é sempre um processo de disputa entre os atores sociais, políticos e econômicos, que se desenvolve em diferentes espaços sociais e institucionais, os resultados deste processo, ou seja, a política finalmente instituída, dependem fundamentalmente das relações de poder estabelecidas entre os diversos atores (econômicos, sociais e governamentais) presentes no âmbito nacional. Tal processo, nas últimas décadas, tem se complexificado com a globalização, a qual modifica a atuação dos Estados nacionais e, com isso, a elaboração e implementação das políticas de regulação.

A globalização expressa também um aumento nas interações entre o contexto político nacional e o internacional. Neste sentido, para Porta e Kriesi (1999, p. 4),

[...] in the political system, (...), ‘globalization’ implies an intensification in the cross-national spread of political conflicts, the transnational political relations, the role of international relations and supranational political institutions, and the relevance of international issues in national politics.<sup>8</sup>

Dentro deste novo e complexo contexto, verifica-se uma tendência de aumento de decisões tomadas por organismos internacionais e que pretendem ter validade global. O caso da regulação do tabaco proposta pela OMS de que trata este trabalho, é parte deste novo modelo de formulação de políticas públicas que emerge de um fórum internacional, mas que tem repercussões a nível nacional e local.

A proposição de políticas públicas por fóruns internacionais não implica necessariamente em um abandono dos Estados nacionais e a conseqüente perda de poder dos mesmos, como apontam alguns autores, já que há a necessidade de ratificação a nível nacional das decisões tomadas nos fóruns internacionais. No entanto, apesar de se manter como um dos atores centrais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, as relações estabelecidas com os outros atores e a tomada de decisão se tornam mais complexas devido à influência de fatores globais. Desta forma, temos duas esferas distintas envolvidas na formulação e implementação de uma mesma política: uma a nível internacional – global e outra a nível nacional – local.

---

<sup>8</sup> As citações em língua estrangeira não serão traduzidas.

Quanto à manutenção da relevância dos Estados nacionais neste novo contexto, Porta e Kriesi (1999, p.4) consideram que,

The growing importance of international, transnational and supranational factors notwithstanding, the sovereign nation-state will continue to dominate all forms of organization of political life for the foreseeable future: nation-state are still the principal actors in international relations, and the national political context continues to constitute a crucial filter which conditions the impact of international change on domestic politics. National political institutions and national political coalitions will continue to shape in characteristically different ways the issues on which people mobilize, the ways in which they organize and act, and the outcomes their mobilizations are likely to have.

Putnam (1993) propõe, para o caso de políticas que se desenvolvem em dois âmbitos (a saber, o internacional e o nacional), desenvolver a análise considerando este processo como um jogo de dois níveis. Para Putnam (1993, p.436),

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.

Putnam (1993) propõe dividir o processo de negociação em dois estágios para fins analíticos. O autor considera que existe uma fase de negociação, na qual se verifica a existência de barganha entre os negociadores, em busca de uma tentativa de acordo (nível I) e uma fase de ratificação, na qual ocorrem discussões separadas dentro de cada grupo visando a ratificação do acordo (nível II). A necessidade de ratificação no nível II, do acordo feito no nível I, estabelece uma ligação entre os dois níveis.

No caso da regulação do tabaco, verifica-se que ela se desenvolve em dois níveis, à semelhança do modelo proposto por Putnam, sendo a fase de negociação desenvolvida no âmbito internacional, através das reuniões promovidas pela OMS e a fase de ratificação ao nível do Estado nacional, condicionada à dinâmica interna local. Para Putnam (1993), o resultado da fase de negociação depende das estratégias e experiências dos negociadores, enquanto o resultado da fase de ratificação, por outro lado, depende da estrutura institucional nacional e das preferências e coalizões existentes no nível nacional.

Esta nova forma de formulação e instituição de políticas públicas a partir de propostas globais acarreta mudanças no contexto de negociação política a nível nacional-local, durante a fase de ratificação dessas políticas. A partir da entrada de um novo elemento (a emergência de um mecanismo de regulação global), este trabalho procura analisar as mudanças que ocorrem na configuração tradicionalmente estabelecida a nível nacional, principalmente em relação às categorias atores, espaços, interesses e discursos e relações de forças.

Os atores assumem um papel importante por levarem os assuntos para os espaços de discussão e formulação de políticas, serem os responsáveis pelas decisões, influenciarem o debate e, através de suas reivindicações, introduzirem temas que posteriormente podem ascender à agenda pública, tornando-se uma importante categoria em um processo de definição de políticas.

Os atores apreendem certos assuntos e os apresentam posteriormente de acordo com a sua visão e seus interesses; muitas vezes um ator pode estar representando um determinado grupo, atuando neste caso como representante do mesmo e assumindo seus interesses. De acordo com Putnam (1993), os atores no nível II (fase de ratificação) podem representar agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais ou mesmo a “opinião pública”.

Os atores participam do processo de decisão e de elaboração de políticas de forma diferenciada, de acordo com a posição que ocupam e as relações que estabelecem dentro de determinado contexto. A partir da entrada de um novo elemento, alteram-se as posições assumidas pelos atores, assim como se torna possível a entrada de novos atores em cena.

Estes atores se inserem em espaços específicos de discussão e definição de políticas. A emergência de mecanismos de regulação global pode afetar os espaços de deliberação e discussão de políticas tradicionalmente estabelecidos no âmbito nacional – local. Aos espaços tradicionais de intervenção se unem novos espaços, que incluem os fóruns internacionais.

São diversos os espaços nos quais o processo de formulação e decisão de políticas pode ocorrer, diferenciando-se uns dos outros por características como possibilidade de participação, acesso ao processo decisório, tipo de assunto, entre outros. Neste trabalho, a noção de espaço aparece muito atrelada à de arena. Isto se deve ao fato de que os espaços de formulação de políticas se constituem em cenários de disputa entre os atores.

Dentre os diversos tipos de espaços pelos quais uma política pode passar, estão as arenas públicas e as arenas institucionais. As arenas públicas, seguindo a percepção habermasiana de espaços públicos, caracterizam-se pela possibilidade de participação ampla dos diferentes atores, possibilitando que atores menos favorecidos possam manifestar-se e manifestar suas reivindicações e posições sem serem influenciados pelo interesse de camadas

mais poderosas (por exemplo, aquelas que detêm o poder econômico e o poder político). No entanto, os espaços concebidos como arenas públicas, embora possibilitem uma participação ampliada, estão sujeitos a sofrer algum tipo de influência devido a suas próprias características de permeabilidade. As arenas institucionais, por sua vez, possuem uma participação mais restrita, obedecendo a normas previamente estabelecidas e, em alguns casos, condicionada à inscrição prévia. Conforme Fuks (2000, p.82), “Algumas arenas organizam-se a partir de procedimentos e regras que excluem um acesso mais amplo do público [...]”.

No processo de formulação e de institucionalização de políticas, existe uma tendência de interação entre estes diferentes espaços. Fuks (2000, p. 82) considera que

A interação de diferentes arenas constitui um aspecto central da própria dinâmica da evolução do debate público. Embora a maior parte dos assuntos tenda a permanecer em arenas específicas no interior das quais eles asseguram sua sobrevivência, aqueles com maior êxito circulam em vários canais institucionais. Considerando que a intenção dos atores é intervir de forma mais ampla possível no sistema de ação e debate público, a estratégia inicial daqueles que promovem um determinado assunto público é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los, os quais, por sua vez atuarão no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos.

As discussões e decisões tomadas em um espaço acabam por influenciar aquelas que ocorrem em outros espaços. Isto pode se dar através de atores que estão presentes em mais de um espaço ou pelo fato de que muitas vezes as discussões realizadas em determinados espaços são pré-requisitos para a tomada de decisão em outros.

Os atores que se envolvem em determinada disputa, buscam alcançar determinados interesses. Os diferentes atores, embora possuam interesses individuais distintos, em determinados momentos formam grupos para alcançar interesses comuns. Nestes casos, estes grupos lançam mão de recursos e estratégias para alcançar seus interesses.

Os interesses dos atores são expressos em seus discursos. No momento em que determinado assunto entra na pauta de discussão e de deliberação e mobiliza novos atores, os interesses associados a este tema tendem a se diversificar, modificando os discursos.

A emergência de um processo público de discussão, aberto pelos novos espaços de debate e deliberação, faz com que os diferentes atores tenham que apresentar seus interesses de uma forma que apareça não como um interesse particular, mas um interesse “geral”. Assim, interesses particulares ficam ocultos sob o discurso mais generalista, através do qual os atores procuram mobilizar um grupo maior.

A entrada de novos atores, a criação de novos espaços de deliberação e a emergência de novos discursos, evidencia a alteração de forças. Isso se deve ao fato de que uma certa relação de poder já estabelecida pode ser alterada pela entrada de um novo ator ou um novo elemento no jogo, o que provoca uma redistribuição do que está em jogo. O novo ator ou elemento inserido ao jogo pode modificar a correlação de força, uma vez que pode diminuir seu antagonismo e/ou produzir relações de cooperação entre atores que antes ocupavam posições antagônicas.<sup>9</sup>

No caso de uma política internacional, a partir da sua introdução a nível nacional, as relações de poder locais são modificadas, pois estes instrumentos introduzem novos elementos na dinâmica de construção da política, que acabam por deslocar o poder de um grupo para outro. Esta situação acaba resultando em novas correlações de forças.

Com o deslocamento de poder, pode haver um reposicionamento dos atores, que buscam alianças na defesa de seus interesses. Estas alianças podem ocorrer, em circunstâncias bem definidas, entre atores que tradicionalmente ocupam posições contrárias, mas que precisam se unir para defender um interesse comum.

O processo de regulação nacional, que se dá através da instituição de políticas de regulação, pode ser esquematizado da seguinte maneira:

---

<sup>9</sup> Para Elias (1994, p. 53), “El poder tiene algo que ver con el hecho de que existen grupos o individuos que pueden retener o monopolizar aquello que otros necesitan [...]. Y, cuanto mayores son las necesidades de estos últimos, mayor es la proporción de poder que detengan los primeros. Por otra parte, los grupos o individuos a los que se les niegan los medios para satisfacer sus necesidades poseen generalmente algo de lo que carecen, y que a su vez necesitan, los que monopolizan lo que otros necesitan.”

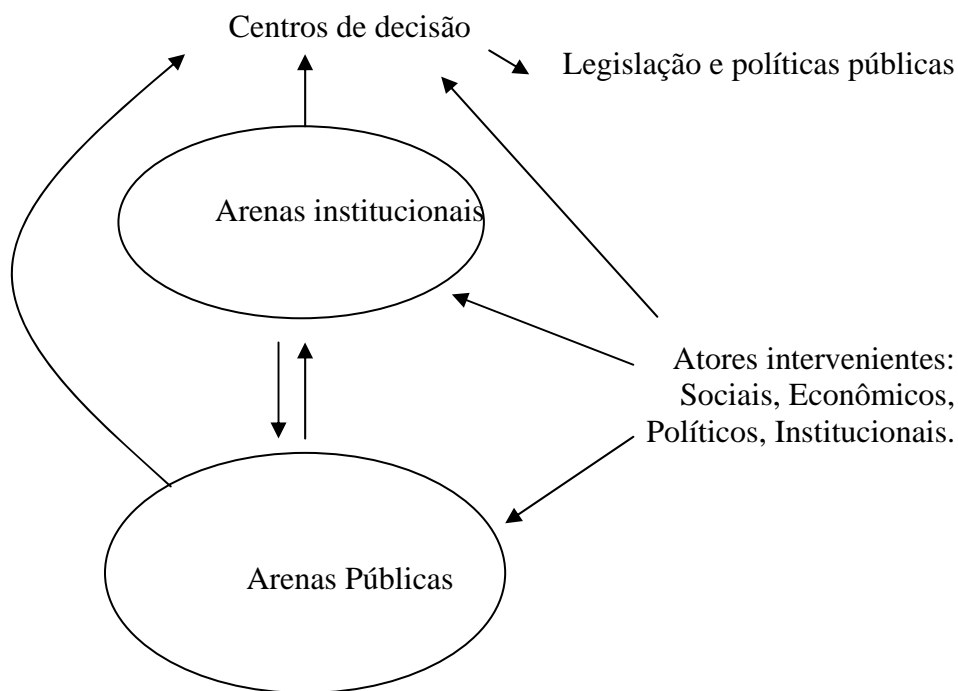


Figura 1. Esquema demonstrativo do processo de regulação nacional

Pode-se considerar, de forma resumida, que com a globalização o processo de regulação se complexifica. Por um lado, novos atores, esferas e arenas, de âmbito global, emergem e passam a produzir decisões reguladoras com pretensões de validade mundial. Tal fato tende a ter um efeito sobre as relações de poder em âmbito nacional, além de produzir novas agendas de discussão e de intervenção reguladora do Estado. Por outro lado, no entanto, ao contrário de uma interpretação simplificadora que destaca a perda da relevância do âmbito nacional, este mantém sua centralidade, mas com um nível de complexidade ampliado em função da influência de fatores globais. A forma como esta influência se expressa varia em função da posição dos países na hierarquia poder internacional. Assim, o foco do trabalho seria analisar esta nova realidade complexa, a partir do caso da regulação do tabaco no Brasil.



### **3 A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE AÇÃO GLOBAL PARA O TABACO**

Uma política surge a partir da demanda, da percepção da necessidade de determinado grupo. Por trás da formulação de uma política existe todo um contexto histórico de emergência do assunto, discussão e disputas até a construção final da política propriamente dita. No caso da CQCT, este processo se desenvolve em duas etapas: a fase de negociação, em um nível internacional e uma fase de ratificação, a nível nacional.

A fase de negociação apresenta como resultado o texto final da política, aceito pelos Estados membros. Esta fase tem antecedentes que acabam por possibilitar o desenvolvimento de uma política com pretensões de ter validade global.

Neste capítulo, apresenta-se uma aproximação histórica das tentativas de regulação do tabaco, que culminou com a formulação de um tratado de saúde pública internacional pela OMS – a CQCT.

#### **3.1 TENTATIVAS DE REGULAÇÃO DO TABACO: UM PROCESSO HISTÓRICO**

O tabaco, no início de sua expansão comercial, era exaltado por suas características medicinais. O fumo é uma planta nativa do continente americano e já era utilizada pelos índios em seus ritos mágico-religiosos e como planta medicinal. O fumo se espalhou pelo mundo através dos marinheiros e soldados que viajavam pelas rotas das Índias Ocidentais. (NARDI, 1996).

As ditas propriedades medicinais do tabaco acabaram por introduzir seu consumo na corte portuguesa, principalmente no combate de dores de cabeça, males do estômago e úlceras cancerosas. Na França, o consumo da planta pela rainha Catarina de Médici buscava acabar com suas crises de enxaqueca. Como exposto por Silva (2002, p. 21),

O fumo foi introduzido no hábito europeu, a partir da crença de suas propriedades farmacológicas. Tanto a corte portuguesa, quanto a francesa, passaram a consumir o produto, tornando-o um sucesso no meio, na esperança de curas milagrosas de enfermidades dos nobres. Isso fez com que vários grupos de atendentes de saúde da época desenvolvessem teorias e teses sobre o tabaco, mesmo sem tê-lo jamais visto. Daí, surgiu uma literatura médica que mostrou a capacidade da folha curar, de acordo com doses e combinações específicas, nevralgias, gengivites, fístulas, pústulas, dores de dente, bicheiras e outras doenças de animais e doenças de pele, entre outros males.

Posteriormente, o uso do tabaco nas sociedades urbanas passa a ser associado ao prazer social, em função de suas propriedades estimulantes ou tranquilizantes (BOEIRA, 2000).

Embora amplamente disseminado pelo mundo, o tabaco também encontrou opositores entre os governantes, que criaram leis para evitar o uso e a disseminação do tabaco. Existem registros de que já existiam tentativas de regulação do tabaco desde os séculos XVII e XVIII. Silva (2002) cita os exemplos do rei dos turcos Amurate IV e do Xá da Pérsia, que estabeleceram açoites para os transgressores primários e o corte do nariz e a pena de morte para os reincidentes. Para o rei James I da Inglaterra, o tabaco era “repugnante para a visão, horrível para o olfato, prejudicial para a inteligência e perigoso para os pulmões.” (MCGREW, 2004).

A igreja também desempenhou um papel importante na tentativa de regulação do tabaco. O Papa Urbano VIII, em 1642, condenou o uso de tabaco entre os eclesiásticos e apresentou penitências para quem o usasse dentro das igrejas (NARDI, 1996). Na década de 1830, a fundação da Igreja Adventista nos Estados Unidos dá início a uma tradição cristã antitabagista e de combate ao alcoolismo (BOEIRA, 2000).

Em 1761, Dr. John Hill, um físico, botânico e escritor de Londres foi o primeiro a sugerir a relação do uso de tabaco com câncer, embora somente em 1939 foi publicado o primeiro estudo científico que ligava o câncer de pulmão com o consumo do tabaco. (MCGREW, 2004).

Na segunda metade do século XIX começa a popularização do consumo de cigarros, estimulada pela urbanização e pelo ritmo acelerado de vida das cidades. O cigarro torna-se mais prático para o consumo do que o charuto ou o cachimbo, o que induz muitos a experimentação e provavelmente ao hábito ou ao vício.

Também neste período, na medida em que o consumo aumenta, começa a moldar-se o movimento antitabagista. Conforme Boeira (2000, p. 25),

O movimento antitabagista socialmente explícito (ou seja, superando o âmbito de grupos religiosos como o dos adventistas e mórmons) surge no decênio de 1860. aparecem nos periódicos da época anúncios com receitas para deter o vício (ou dependência) de fumar. Em 1880, a assembléia geral da igreja metodista episcopal decide que seus líderes devem abster-se de consumir tabaco, a fim de não estimular seus seguidores. Médicos e religiosos são os atores sociais pioneiros do movimento.

No início do século XX, foram criadas diversas leis nos Estados Unidos buscando coibir o consumo. Por exemplo, em 1901, New Hampshire declarou ilegais a manufatura, a venda e o consumo de cigarros e em 1911, 11 estados criaram leis para proibir ou limitar o consumo (entre 1895 e 1921, 14 estados proibiram a venda de cigarros). (ASSIS; DIESEL; SCHEIBLER, 2002).

Na segunda metade do século XX, observa-se que as medidas de regulação do tabaco aparecem com mais intensidade. Um dos fatores que contribuíram para isso foi a comprovação científica da ligação entre cigarro e diversas doenças. Esta comprovação se deve a diversos estudos realizados por entidades e pesquisadores respeitados.

Embora o controle do tabaco tenha sido ampliado, as medidas adotadas ainda possuem um alcance bastante restrito, uma vez que são medidas locais (são poucas as legislações de alcance nacional que foram criadas). Desta forma, mesmo com a adoção de medidas de regulação, o consumo de tabaco continuou a aumentar significativamente no século XX. Isto talvez possa ser explicado pelo fato das medidas possuírem um alcance mais local. No entanto, em países desenvolvidos o consumo tem declinado.

De acordo com estimativas da OMS de 1998, há 1,1 bilhão de fumantes no mundo (1/3 da população global com mais de 15 anos), sendo que 800 milhões destes estão nos chamados países centrais em desenvolvimento. O relativo declínio de consumo nos países centrais do capitalismo – com as excessões recentes do Canadá e da Suécia, contratendências que podem vir a tornar-se nova tendência – tem sido compensado pelo aumento do consumo nos periféricos e semiperiféricos desde meados da década de 1980. (BOEIRA, 2000, p.163)

Outro aspecto que tem causado apreensão de entidades antitabagistas é a mudança de comportamento no consumo, com aumento nos países em desenvolvimento e entre mulheres e jovens. Este aspecto tem merecido destaque nas discussões promovidas na OMS.

No século XX, principalmente na segunda metade, verifica-se que há um incremento no movimento antitabagista, no sentido de participação de pessoas e de organizações que são criadas tendo em vista o controle do tabaco. De forma lenta e gradual, são implantadas algumas medidas de controle do tabaco de alcance nacional, principalmente no que se refere à publicidade e informações ao consumidor. Para Boeira (2000, p. 216)

O movimento antitabagista ou antifumo *latu sensu* tem uma longa e nebulosa história, na qual se percebe pluralismo ideológico (aqui o termo ideologia se refere apenas a sistemas de idéias), com aspectos religiosos, espiritualistas, terapêuticos, sócioeconômicos, jurídico-políticos, socioambientais, etc. Pode ser concebido como uma rede multifragmentária de movimentos, de ONGs, de cidadãos autônomos, com diversos formatos em sua organização, abrangência e inserção na temática.

No Brasil, o mesmo autor esquematiza os atores sociais da referida rede da seguinte maneira:

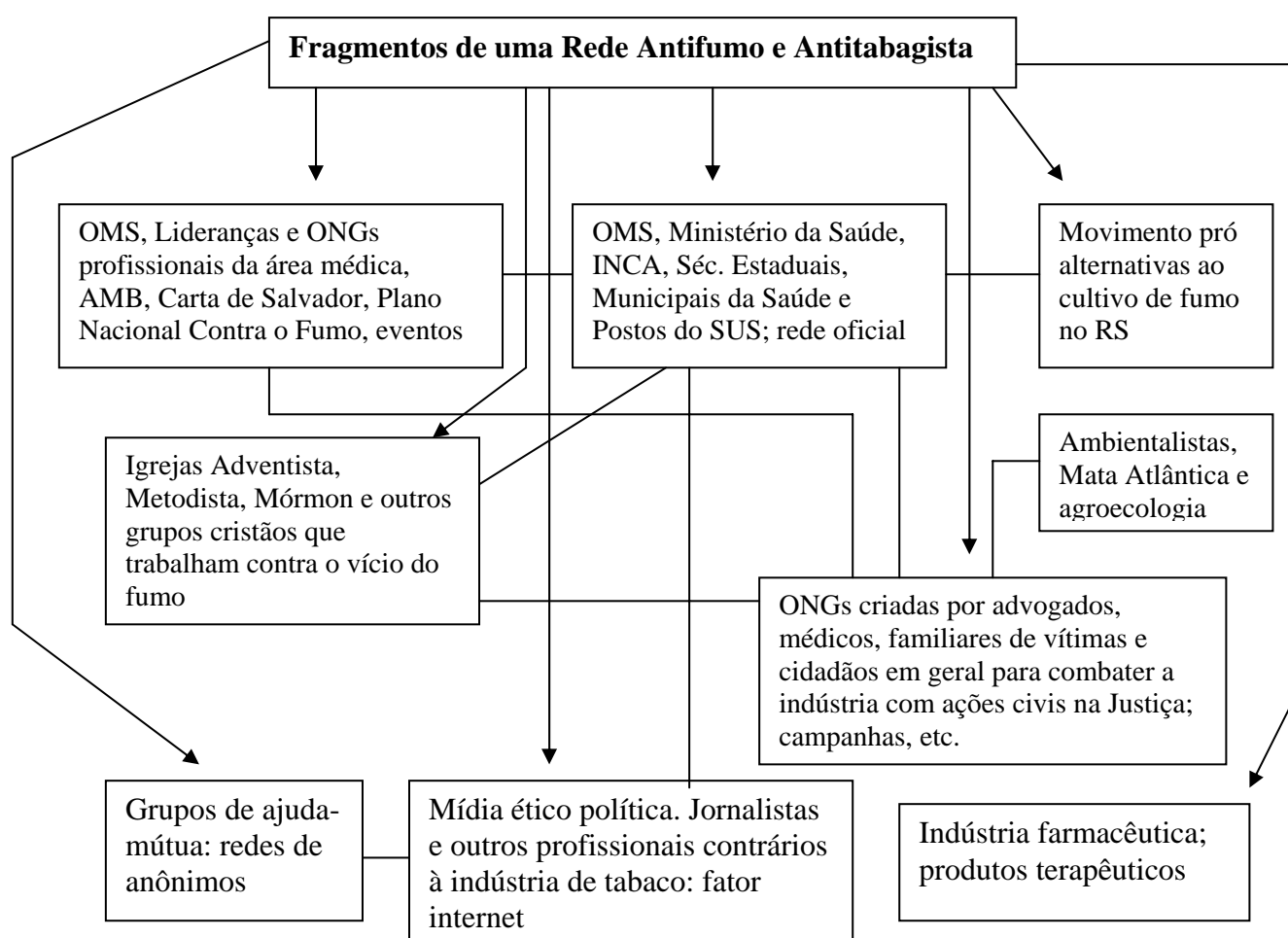


Figura 2. Grupos de cidadãos e iniciativas institucionais no Brasil.

Fonte: Boeira, 2000, p. 218.

Da análise de Boeira (2000), observa-se o destaque que o fragmento das ONGs médicas e da saúde pública assumem no movimento antitabagista brasileiro, assim como a

influência das resoluções da OMS sobre as decisões dos atores sociais envolvidos com o antitabagismo no Brasil.

Em 1975 realizou-se em Porto Alegre a primeira reunião institucional (não religiosa) contra o tabagismo, por iniciativa de médicos e autoridades públicas de saúde e educação. Três anos depois, em março de 1979, foi tomada a primeira medida antitabagista de caráter nacional, a Carta de Salvador, em um encontro de médicos de vários estados na Bahia, promovido pelo Instituto Brasileiro para Investigação do Tórax (IBIT).

No mês de julho de 1979, reuniram-se participantes da Associação Brasileira de Cancerologia e representantes de entidades médico-científicas, órgãos públicos e sociedades de serviço à comunidade para elaborar o Programa Nacional Contra o Fumo. Este programa foi assumido em agosto do mesmo ano pela Associação Médica Brasileira (AMB).

Na década de 1980 vários eventos e medidas antitabagistas acontecem, entre os quais podemos citar: em 1980 realiza-se o 1º COMBAT – Conferência Brasileira de Combate ao Tabagismo, em Vitória-ES; em 1982 a Associação Médica Brasileira cria a Comissão de Combate ao Tabagismo; em 1983 o Rio Grande do Sul aprova uma lei estadual proibindo o fumo em áreas fechadas (esta lei mostrou-se sem fiscalização e muito desrespeitada); em 1984 realizou-se um Seminário da União Internacional Contra o Câncer, em São Paulo, para analisar a luta antitabágica na América Latina e também foi criado o Comitê Latino-Americano Coordenador do Controle de Tabagismo; em 1985 ocorre o primeiro ato oficial federal, com a criação do Grupo Acessor para o Controle do Tabagismo pelo Ministério da Saúde; em 1986, durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde em Brasília, ocorre o seminário “Tabagismo”, coordenado pelo Grupo Acessor (o antitabagismo ganha visibilidade nacional, porém muito restrita aos órgãos oficiais); em junho de 1986 decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da república uma lei que instituiu o dia 29 de agosto como Dia de Combate ao Fumo; em outubro de 1988 entrou em vigor a Portaria do Governo Federal que restringe o fumo em órgãos públicos e torna obrigatória as advertências sobre os perigos do tabagismo em maços de cigarro e campanhas publicitárias.

Na década de 1990, Boeira (2000, p. 218) considera que “[...] quase todos os fragmentos começam a atuar via Internet e a estabelecer alguns laços, formando uma única rede, ainda que truncada por conflitos de interesses, estratégias e desinformação.” O autor considera ainda, que os mais ativos na formação desta rede são os cidadãos e grupos que emergiram na segunda metade da década – entidades de utilidade pública e profissionais liberais (advogados, médicos, jornalistas) que se posicionam contra as companhias

transnacionais de tabaco na mídia, gerando um movimento de opinião pública. Também fica mais evidente a influencia da OMS sobre as decisões tomadas a nível nacional.

## **3.2 A QUESTÃO DO TABACO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE ALCANCE GLOBAL**

Embora os problemas causados pelo consumo do tabaco tenham sido diagnosticados e divulgados há muito tempo, as iniciativas de controle sempre foram mais locais. Aqui, importa tentar entender como o tabaco ultrapassou as fronteiras dos Estados nacionais e passou a ser tratado como um assunto de saúde pública global, dando origem a um tratado de saúde pública global – a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.

### **3.2.1 O tabaco como um problema de saúde pública a nível global**

Como exposto anteriormente, o controle do tabaco vem sendo tema de controvérsias há muito tempo. Porém, o reconhecimento do uso do tabaco como um problema de saúde pública a nível internacional – global foi enfatizado a partir da emergência deste tema e da intervenção da OMS nas últimas décadas. Nesta seção, procura-se mostrar a discussão desenvolvida pela OMS sobre o tabaco e como se deu o reconhecimento de que este se constitui em um problema de saúde pública global.<sup>1</sup>

As discussões da OMS sobre o consumo de tabaco encaminham-se no sentido de regular o consumo, devido aos seus efeitos sobre a saúde das pessoas. Durante a realização das Assembléias Mundiais da Saúde<sup>2</sup> diversas resoluções que abordavam o controle do tabaco foram apresentadas. Em documento produzido pelo Ministério da Saúde, em parceria com o INCA, encontra-se um quadro (que é apresentado abaixo) com algumas das principais medidas de controle do tabaco defendidas pela OMS durante a realização das Assembléias Mundiais da Saúde.

---

<sup>1</sup> Para obter elementos e entender como este tema foi construído, selecionaram-se os documentos das Assembléias Mundiais da Saúde que tratavam do controle do tabaco através de uma pesquisa por tema na página da OMS na internet (atas das Assembléias).

<sup>2</sup> A Assembléia é o órgão máximo de decisão da OMS, sendo composta por representantes dos Estados membros, podendo participar também sem direito à voto organizações internacionais ou nacionais, governamental ou não governamental, cuja responsabilidade esteja relacionada com a da OMS.

Quadro 1. Resoluções de Assembléias Mundiais da Saúde para o Controle do Tabagismo<sup>3</sup>

<b>Medidas para reduzir demanda por tabaco</b>	<b>Resoluções das Assembléias Mundiais da Saúde</b>
Aumentar os impostos incidentes sobre os cigarros	WHA 31.56, WHA 43.16
Publicação dos resultados de pesquisas sobre os efeitos do fumo sobre a saúde	WHA 29.55, WHA 31.56, WHA 39.14
Informações aos consumidores através de rótulos de advertência	WHA 39.14, WHA 48.11
Informações aos consumidores baseados em contrapropaganda de massa	WHA 24.48, WHA 29.55, WHA 31.56, WHA 40.38, WHA 42.19
Proibições em propaganda e promoção	WHA 31.56, WHA 33.35, WHA 42.19, WHA 43.16
Programas de educação de controle do tabagismo nas escolas	WHA 23.32, WHA 24.28, WHA 29.55, WHA 31.56, WHA 33.35, WHA 39.14
Restrições ao fumo em locais públicos e ambientes de trabalho	WHA 29.55, WHA 31.56, WHA 39.14, WHA 43.16, WHA 44.26, WHA 46.8
Terapias de reposição de nicotina e outras intervenções de cessação	WHA 29.55, WHA 39.14
<b>Medidas para reduzir a oferta por tabaco</b>	<b>Resoluções das Assembléias Mundiais da Saúde</b>
Restrições dos jovens ao tabaco	WHA 39.14
Substituição e diversificação da fumicultura	WHA 23.32, WHA 24.48, WHA 29.55, WHA 31.56, WHA 33.35, WHA 42.19
Restrição ao apoio e aos subsídios relativos ao preço do tabaco	WHA 42.19, WHA 45.20
Eliminação do contrabando	WHA 49.17

Fonte: BRASIL. Ministério da Saúde, 2004, p. 43.

Em 1970, a 23ª WHA<sup>4</sup> resolveu solicitar a todos os presentes na Assembléia e em seus comitês que se abstenham do fumo nas salas onde os encontros são realizados. Entre as requisições feitas pelo Diretor geral da OMS aos participantes desta Assembléia, estão a de considerar a possibilidade de fazer um Dia Mundial da Saúde com o tema “The health consequences of smoking”, considerar formar um grupo de especialistas para recomendar futuras ações que possam ser tomadas para desencorajar o fumo, examinar por quais métodos educacionais jovens podem ser persuadidos a não começar a fumar e chamar a atenção da FAO sobre a necessidade de substituição da cultura em países produtores de tabaco.

<sup>3</sup> As siglas apresentadas no quadro referem-se à resoluções tomadas pela Assembléia Mundial da Saúde durante as suas sessões plenárias e sua codificação simboliza que é um documento da Assembléia (World Health Assembly – WHA), seguida do número da edição e do número da resolução. Por exemplo, a WHA 31.56 é a resolução 56 tomada pela 31ª WHA.

<sup>4</sup> 23ª WHA, realizada em Genebra de 5 a 22 de maio de 1970.

Na WHA seguinte<sup>5</sup>, os representantes dos Estados membros requisitaram ao Diretor geral que continuasse a informar a Assembléia sobre efeitos do fumo e incentivasse ações feitas por países para reduzir o hábito de fumar, desse ênfase sobre o controle e prevenção do fumo como uma parte integral de programas operacionais se e quando viável, continuasse com a cooperação com as Nações Unidas, as agências especializadas e as ONGs apropriadas para evidenciar os perigos do tabaco e reduzir o consumo do mesmo e com a FAO, para realizar estudos sobre as possibilidades de diversificação de culturas em países produtores de tabaco, estimulasse o fortalecimento de atividades de educação sobre saúde, incluindo a produção, disseminação e distribuição de materiais educacionais para desencorajar o hábito de fumar e, produzir um código de conduta que possa guiar governos na formulação de ações legislativas relevantes para as conseqüências do fumo na saúde.

A 29ª WHA<sup>6</sup> foi realizada sob os efeitos do relatório sobre fumo e seus efeitos na saúde elaborado pelo WHO Expert Committee, dos resultados da Third World Conference on Smoking and Health realizada em Nova York em junho de 1975 e do reconhecimento de evidências científicas indiscutíveis que mostram que o fumo é a maior causa de bronquite crônica, enfisema e câncer de pulmão, assim como o maior fator de risco para infarto do miocárdio, problemas neonatais, entre outros e ainda, seus efeitos perigosos sobre aqueles que são involuntariamente expostos ao fumo. Outro fator que causava preocupação aos participantes da 29ª WHA era o rápido aumento no consumo de tabaco, especialmente na forma de cigarros, em países onde não era muito difundido e o crescimento no número de jovens e mulheres fumantes.

Dentre as recomendações da 29ª WHA, insistem que os Estados membros procurem identificar problemas de saúde associados ao fumo em seus países e que os governos dos Estados membros que criem mecanismos efetivos para coordenar e supervisionar programas para o controle e prevenção do fumo sobre uma base contínua e de longo prazo. Ao Diretor Geral, a Assembléia requer que, além de continuar com as atividades anti-fumo da OMS, promover a padronização de definições, métodos de mensuração e estatística a respeito do comportamento dos fumantes, consumo de tabaco e a ocorrência de morbidade e de mortalidade e de técnicas de laboratório usadas para análise quantitativa de substâncias perigosas em produtos de tabaco. Outra requisição desta Assembléia foi a de reunir um comitê de especialistas em 1977 ou 1978 para rever e avaliar a situação mundial em relação ao controle do tabaco.

---

<sup>5</sup> 24ª WHA, realizada em Genebra de 4 a 20 de maio de 1971.

<sup>6</sup> 29ª WHA, realizada em Genebra de 3 a 21 de maio de 1976



A 31ª WHA<sup>7</sup> voltou a apresentar os principais pontos sobre os quais recaem as preocupações da OMS e reapresenta recomendações já feitas anteriormente aos Estados membros. Dentre as novas recomendações sugere aos Estados membros que adotem medidas detalhadas para controle de tabaco, providenciando para incrementar a taxaço sobre a venda de cigarros e restringindo tanto quanto possível todas as formas de publicidade para promoço do fumo e procurem alternativas econômicas para repor a produço e processamento de tabaco.

Na 33ª WHA<sup>8</sup> as solicitaçoes ao Diretor geral da OMS envolvem desenvolver um programa efetivo de açõ contra o fumo, mobilizar recursos (financeiros e outros) para implementaçõ do programa e assegurar que a OMS terá um papel de líder na coordenaço de atividades internacionais e para reforçar a colaboraçõ com outras agências das Naçoes Unidas e com ONGs relevantes.

A 39ª WHA<sup>9</sup> apresenta algumas consideraçoes mais duras para a sua campanha anti-tabagismo, afirmando que a presença de carcinóginos e outras substâncias tóxicas no cigarro e outros produtos de tabaco é um fato conhecido e que a relaço causal entre tabaco e uma série de doenças fatais e incapacitantes está cientificamente provada. A assembléia chama pela primeira vez para uma abordagem e açõ de **saúde pública global** para combater a pandemia de tabaco.<sup>10</sup> Nesta Assembléia, as resoluçoes consideram que os Estados membros devem implantar estratégias de controle do tabaco, as quais devem conter no mínimo: a) medidas que garantam que não fumantes recebam efetiva proteço, para que sejam respeitados da exposiço involuntária ao fumo em espaços públicos fechados, restaurantes, transportes e espaços de trabalho e entretenimento; b) medidas que promovam abstenço do uso de tabaco para proteger crianças e jovens do vício; c) medidas que assegurem que um bom exemplo estejam ajustadas a todas as premissas relacionadas à saúde e ao pessoal da saúde; d) medidas que conduzem para a eliminaço progressiva de todos os incentivos socioeconômicos, comportamentais e outros que mantêm e promovem o uso do tabaco; e) advertências proeminentes de saúde, que podem incluir declaraço de que tabaco é aditivado em pacotes de cigarro e em recipientes de todos os tipos de produtos de tabaco; f) estabelecimento de programas de educaço e informaço pública sobre tabaco e saúde, incluindo programas de

<sup>7</sup> 31ª WHA, realizada em Genebra de 8–24 maio de 1978.

<sup>8</sup> 33ª WHA, realizada em Genebra de 5–23 maio de 1980.

<sup>9</sup> 39ª WHA, realizada em Genebra de 5–16 maio de 1986.

<sup>10</sup> Pandemia é um termo que sinaliza uma epidemia que ocorre mundialmente ou em uma grande área, ultrapassando as fronteiras internacionais e normalmente afetando um grande número de pessoas. No caso do tabaco este termo passa a ser utilizado devido ao aumento expressivo que o consumo do tabaco passa a ter, atingindo principalmente mulheres e jovens, e também pelo aumento no número de mortes causadas pelo consumo (direto ou passivo) de tabaco.

erradicação do fumo, com envolvimento ativo de profissionais de saúde e da mídia; g) monitoramento das tendências do fumo e outros usos do tabaco em formulários, de doenças relacionadas com o tabaco e da eficácia da ação de controle; h) promoção de alternativas econômicas viáveis para produtores de tabaco, comércio e taxaço; i) estabelecimento de um ponto central nacional para estimular, dar suporte e coordenar todas as atividades anteriores.

Esta Assembléia também requisita ao Diretor geral que fortaleça o programa sobre fumo ou saúde para introduzi-lo oficialmente no 8º Programa Geral de Trabalho, como uma atitude visível da parte da OMS, provendo os Estados membros com encorajamento e suporte (em termos de fundos e recursos humanos), pré-requisitos necessários para abater a pandemia de fumo antes do ano 2000. Também enfatiza a manutenção e fortalecimento das parcerias (cooperação) da OMS com as Nações Unidas e ONGs.

Um passo mais palpável na luta contra o fumo foi dado na 40ª WHA<sup>11</sup>, quando a Assembléia solicita aos Estados membros, como parte de seus eventos contínuos para reduzir a pandemia de tabagismo, aplicar todos os meios adequados, incluindo medidas legislativas e regulatórias. Fica acertado com os Estados membros celebrar o dia 7 de abril de 1988 como o Dia Mundial sem Tabaco, aproveitando esta ocasião para lançar e mostrar as campanhas anti-tabagistas e iniciativas que promovam a saúde, encorajar a população, através de todos os meios apropriados, a desistir de fumar e de usar tabaco neste dia e encorajar vendedores a restringir voluntariamente a venda de todas as formas de tabaco neste dia.

Na 41ª WHA<sup>12</sup>, é solicitado ao Diretor Geral que elabore um plano de ação, que contenha no mínimo as seguintes recomendações: atenda os problemas especiais de países em desenvolvimento que dependem do tabaco como fonte de rendimentos; metas e planos de intervenção, incluindo considerações sobre futuros dias mundiais sem tabaco, por exemplo, anualmente no dia mundial da saúde (World Health Day); estrutura administrativa e gerencial de um programa de ação sobre tabaco ou saúde, incluindo relações com outros programas da OMS; necessidade de pesquisa; e fontes de financiamento e outros suportes.

O plano de ação para o programa Tabaco ou Saúde (Tobacco or Health) para 1988-1995 proposto pelo Diretor geral a partir da solicitação da 41ª WHA, foi aprovado pela 42ª WHA<sup>13</sup>. Nesta Assembléia ficou também resolvido que o dia 31 de maio de cada ano passa a ser o Dia Mundial sem Tabaco (World no-tobacco day).

---

<sup>11</sup> 40ª WHA, realizada em Genebra de 4-15 maio de 1987

<sup>12</sup> 41ª WHA, realizada em Genebra de 2-13 de maio de 1988.

<sup>13</sup> 42ª WHA, realizada em Genebra de 8-19 maio de 1989.

As recomendações da 44ª WHA<sup>14</sup> referem-se ao fumo durante viagens e as recomendações se voltam principalmente ao combate do fumo passivo e há um incentivo no sentido de que os governantes proibam o consumo de tabaco no transporte público, de que as pessoas em carros particulares respeitem o direito de não fumar (principalmente das crianças) e que as empresas aéreas e órgãos competentes trabalhem para um transporte livre do fumo.

Durante as 45ª e a 46ª WHAs<sup>15</sup>, observa-se o incentivo ao desenvolvimento de programas multisetoriais, principalmente com o envolvimento das agências das Nações Unidas.

Estas iniciativas compõem um quadro inicial dos programas da OMS para o controle do tabaco e foram apresentadas principalmente para que se possa contextualizar como o tabaco foi colocado como um problema de saúde mundial e que, desta forma, precisa de uma estratégia de controle mundial.

### **3.2.2 A iniciativa da OMS para a formulação de uma política de regulação mundial para o tabaco**

A OMS já possuía planos de combate ao tabagismo, mas a idéia de se criar um mecanismo internacional para o controle do tabaco surgiu a partir da resolução WHA48.11 – Uma estratégia internacional de luta antitabagista da OMS, adotada em maio de 1995 durante a 48ª Assembléia Mundial da Saúde.

A CQCT foi estabelecida de acordo com o disposto na da Constituição da OMS, que trata do estabelecimento de tratados internacionais entre a OMS e seus Estados membros. De acordo com o artigo 19 da Constituição da OMS, a Assembléia Mundial da Saúde terá autoridade para adotar convenções ou acordos sobre todos os assuntos que estejam dentro das competências da OMS e que estas convenções entrarão em vigor após aceitação dos Estados membros.

A partir da resolução WHA48.11 a idéia de se estabelecer um mecanismo internacional de controle do tabaco começa a tomar forma. Através da resolução WHA48.11, pede-se ao Diretor Geral da OMS que informe a viabilidade de elaborar, tendo em vista os tratados comerciais e convênios em vigor naquela data, um instrumento internacional sobre a luta antitabagista para ser adotado pelas Nações Unidas.

---

<sup>14</sup> 44ª WHA, realizada em Genebra de 6-16 de maio de 1991

<sup>15</sup> 45ª WHA, realizada em Genebra de 4-14 de maio de 1992 e 46ª WHA, realizada em Genebra de 3-14 de 1993.

Na 49ª Assembléia Mundial da Saúde de 1996, foi adotada a resolução WHA49.17, na qual era solicitado ao Diretor Geral da OMS que tratasse da elaboração de um convênio marco para o controle do tabaco (denominada, aqui no Brasil, de Convenção Quadro para o Controle do Tabaco).

O trabalho em prol do controle do tabaco passou a ter maior destaque quando, em 1998, a Dra. Gro Harlem Brundtland foi eleita Diretora Geral da OMS. O controle mundial do tabaco passou, então, a ser considerado prioridade através da iniciativa “Livrar-se do Tabaco”, que visava concentrar a atenção, a ação e os recursos internacionais no que foi considerada uma “epidemia mundial de tabagismo”. Para isso foram criadas novas associações multi-setoriais e a Diretora desenvolveu um trabalho com os Estados membros da OMS, através da criação de um grupo de negociação relativo à Convenção Quadro, para que os Estados assumissem a tarefa de mobilizar a opinião pública e política a favor da criação de normas mundiais para o controle do tabaco.

### **3.2.3 A CQCT: o processo de formulação e a política resultante**

Como já foi visto, o ponto de partida para o estabelecimento de uma política de regulação internacional para o tabaco surgiu através da resolução WHA48.11. Durante a 49ª Assembléia Mundial da Saúde (realizada em maio de 1996), diante da conclusão de que a elaboração de um instrumento internacional para o controle do tabaco seria viável, é solicitado ao Diretor Geral da OMS que empreenda a elaboração de um convênio marco para o controle do tabaco; que inclua como parte deste convênio uma estratégia para incentivar aos Estados Membros para que avancem progressivamente para a adoção de políticas amplas de luta antitabagista e para que abordem também os aspectos dessa luta que transcendem as fronteiras nacionais; que informe essa iniciativa ao Secretário Geral das Nações Unidas e peça a colaboração do Sistema das Nações Unidas (através do centro de coordenação “Tabaco ou saúde”); e, que mantenha a Assembléia de Saúde informada sobre a elaboração da Convenção Quadro.

Na 52ª Assembléia Mundial da Saúde, realizada em maio de 1999, através da resolução WHA52.18 – Para uma convenção quadro da OMS para a luta antitabagista, a OMS reconhece entre outras coisas, a necessidade de estratégias multisetoriais, (incluída a participação de outras organizações multilaterais e de organizações não governamentais

ONGs), para promover o consenso e a ação internacionais em relação à elaboração do CQCT e dos possíveis protocolos conexos.

A 52ª Assembléia Mundial da OMS, realizada em maio de 1999, propôs a negociação multilateral da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e de possíveis protocolos conexos. A resolução WHA52.18 estabeleceu dois órgãos para redigir a Convenção Quadro, finalizar as negociações e submeter o texto final à 56ª Assembléia Mundial da Saúde: um grupo de trabalho técnico e um Órgão de Negociação Intergovernamental.

O grupo de trabalho técnico seria encarregado de preparar projetos propondo textos provisórios e os elementos da Convenção Quadro e o Órgão de Negociação Intergovernamental se encarregaria de redigir e negociar o projeto de Convenção Quadro e seus possíveis protocolos conexos. Estes órgãos foram criados para promover a participação de todos os Estados membros e às organizações de integração econômica regional para as quais seus Estados membros tenham transferido a competência sobre os assuntos relacionados com o controle do tabaco.

A resolução WHA52.18 estabelece ainda algumas competências dos Estados Membros: que dêem alta prioridade à aceleração do trabalho de elaboração do CQCT; que aportem recursos e a cooperação necessárias para acelerar o trabalho; que promovam as consultas intergovernamentais para tratar questões específicas (por exemplo, os assuntos de saúde pública e outros assuntos técnicos relacionados com a negociação do projeto da CQCT e possíveis protocolos conexos); que estabeleçam as estruturas pertinentes (por exemplo, comissões nacionais para a CQCT), assim como mecanismos que permitam examinar as repercussões de uma CQCT no contexto sanitário e econômico, em especial seus efeitos nos Estados cuja economia depende da agricultura; que facilitem e respaldem a participação de ONGs, reconhecendo a necessidade de uma representação multisetorial; que considerem o aperfeiçoamento e fortalecimento das políticas nacionais e regionais relativas ao tabaco, incluída a utilização apropriada de programas de regulamentação para reduzir o consumo do tabaco, como contribuição à elaboração da convenção quadro e possíveis protocolos conexos. Além disso, a WHA52.18 estabelece um esquema das atividades previstas para atingir as metas de negociação e adoção da convenção quadro e possíveis protocolos conexos.

O Grupo de Trabalho realizou duas reuniões em Genebra (25-29 de outubro de 1999 e 27-29 de março de 2000), produzindo um documento com textos provisórios de ante-projetos de elementos da Convenção Quadro que foram apresentados à 53ª Assembléia Mundial da Saúde junto com as observações do grupo de trabalho.

Após a apresentação dos documentos do grupo de trabalho Assembléia Mundial da Saúde, foi tomada a resolução WHA53.16, através da qual a Assembléia solicitou ao Órgão de Negociação Intergovernamental que iniciasse suas negociações priorizando primeiramente o projeto da CQCT, que informasse os progressos realizados na 54ª Assembléia Mundial da Saúde e que examinasse a questão da participação ativa ampliada de ONGs como observadores.

Na 54ª Assembléia Mundial da Saúde, é apresentado um informe da secretaria (de 2 de abril de 2001), onde são apresentados os principais resultados da primeira reunião do Órgão de Negociação. Esta reunião foi realizada em Genebra, de 16 a 21 de outubro de 2000 e contou com a participação de representantes de 148 Estados Membros e observadores da Comunidade Européia, de outras 9 organizações intergovernamentais e de 25 organizações governamentais. Além disso, a reunião foi precedida de dois dias de audiências públicas, sendo que a OMS recebeu 514 comunicações por escrito e durante a sua realização, representantes de 144 organizações e instituições do setor privado e não governamental de todas as regiões do mundo prestaram seu depoimento.

Nas audiências foram destacadas as principais diferenças entre a postura das empresas tabacaleiras e órgãos associados e das instituições e organizações de saúde pública. Enquanto as empresas tabacaleiras colocaram que a convenção poderia constituir um regulamento mundial único, alegando a tal efeito a soberania nacional, a idoneidade da regulamentação a nível nacional e a auto-regulamentação, os representantes das instituições da saúde, por sua vez, sustentaram que, para ser realmente viável, a luta antitabagista devia realizar-se em escala mundial, respeitando ao mesmo tempo as soluções específicas de cada país e cultura.

Nesta primeira reunião foi escolhido como presidente do Órgão de Negociação Intergovernamental o embaixador brasileiro Celso L. Nunes Amorim, além dos vice-presidentes, representando seis Estados Membros, um de cada região da OMS.

Entre as proposições da primeira reunião do Órgão de Negociação está o estabelecimento de três grupos de trabalho por proposição do presidente, que tinham como objetivo o avanço das negociações redigindo textos claros, chegando a soluções de compromissos e reduzindo o número de opções do que deveria incluir-se no convênio. Ao Grupo 1 caberia a investigação; regulamentação da divulgação da informação sobre os produtos de tabaco; venda de tabaco aos jovens; empacotamento e etiquetagem; tratamento da dependência do tabaco; meios informativos, comunicação e educação; exposição ao fumo; regulamentação do conteúdo dos produtos do tabaco; publicidade, promoção e patrocínio. O Grupo 2 se ocuparia da vigilância; troca de informações; impostos sobre o cigarro; venda de

produtos livres de impostos e livres de direitos de alfândega; subvenções; medidas para eliminar o contrabando; outras questões ligadas ao comércio; transição econômica e agrícola. Ao Grupo de Trabalho 3 caberiam as instituições; aplicação (incluída a solução de controvérsias); responsabilidade e indenização; elaboração do convênio; cláusulas finais; mecanismos e recursos financeiros; cooperação nos campos científico, técnico e jurídico. O preâmbulo, as definições, o objetivo e os princípios básicos da convenção serão tratados em sessões plenárias.

O Órgão de Negociação também concordou que o presidente devia preparar um projeto de texto, onde indicaria as possíveis fórmulas de compromisso e um número menor de opções que o documento de referência e reorganizar os projetos de elementos sobre a base das observações formuladas durante a reunião.

No que se refere à questão da participação ampliada de ONGs no trabalho do Órgão de Negociação, foi realizado um grupo de trabalho oficioso co-presidido por Canadá e Tailândia. De acordo com as recomendações do grupo de trabalho oficioso, o Órgão de Negociação decidiu os seguintes pontos em relação às ONGs(OMS, 2001a):

1. as ONGs que mantêm relações oficiais com a OMS deveriam poder participar como observadores nas sessões plenárias e nos grupos de trabalho que atuam como comitês plenários;
2. outros grupos formados com fins específicos deveriam manter reuniões privadas, embora o presidente possa permitir a um número limitado de ONGs, com o consentimento dos Estados Membros, que participem dos grupos, para que façam apresentações para esclarecer questões pertinentes para o debate;
3. ao término de cada reunião matinal ou vespertina, deverão programar-se as intervenções das ONGs;
4. deverão facilitar ao presidente o acesso de cópias das intervenções com antecedência suficiente para permitir seu exame.

Também foi estabelecida a possibilidade de se estabelecer relações oficiais de caráter provisório entre a OMS e ONGs. Esta resolução permanece em vigor até a adoção da CQCT, a menos que seja revogada ou revisada e se aplica às ONGs que solicitarem o estabelecimento de relações oficiais com a finalidade exclusiva ou adicional de participar no trabalho do Órgão de Negociação.

A segunda reunião do Órgão de negociação Intergovernamental sobre a CQCT ocorreu em Genebra, de 30 de abril a 5 de maio de 2001 e contou com a participação de delegados de 157 Estados membros, um observador de um Estado não membro e

representantes de 13 organizações intergovernamentais (incluída uma organização de integração econômica regional) e 27 ONGs (a OMS estabeleceu relações oficiais provisórias com duas ONGs, que enviaram representantes para esta segunda reunião). Com relação a redação e a negociação do texto do presidente, nesta reunião os temas se dividiram ou se reafirmaram entre os três grupos de trabalho, buscando abordar as questões que não haviam sido designadas a um grupo de trabalho específico na primeira reunião, bem como para refletir sobre as mudanças introduzidas no texto do presidente. Os principais resultados foram três documentos de trabalho dos co-presidentes e um inventário de textos propostos na reunião, fundidos com o texto original do presidente. Na sessão plenária fechada chegou-se a um acordo de que o documento de trabalho que se utilizaria como base para as deliberações na reunião seguinte, conteria as propostas de texto integradas com o texto do presidente, de forma a apresentar a totalidade das opções apresentadas durante a reunião. Este documento constituiu-se no projeto de texto evolutivo da CQCT.

Na terceira reunião, realizada em Genebra, de 22 a 28 de novembro de 2001, D. Dohman, dos Estados Unidos da América, foi eleito como novo presidente do órgão de Negociação Intergovernamental. Nesta reunião, foram produzidos textos, para serem utilizados na continuidade das negociações na quarta reunião.

Após ter substituído o embaixador Celso Amorim como Representante Permanente do Brasil em Genebra, L. F. de Seixas Corrêa foi eleito presidente do Órgão de Negociação Intergovernamental na quarta reunião (Genebra, 18-22 de março de 2002). Foi decidido que como presidente, prepararia e apresentaria um novo texto para servir de base para as negociações durante a quinta reunião.

Durante a quinta reunião do Órgão de Negociação, de 14 a 25 de outubro de 2002, foi feita uma primeira leitura, em sessão plenária, do novo texto proposto pelo presidente, identificaram e examinaram em sessões oficiosas de composição aberta seis questões: publicidade, promoção e patrocínio; recursos financeiros; comércio ilícito de produtos de tabaco; responsabilidade e indenização; empacotamento e etiquetagem e comércio e saúde. Os grupos oficiosos também deliberaram sobre questões jurídicas, institucionais e de procedimento e sobre as expressões utilizadas. Nesta reunião houve um avanço nas negociações, além de obter consenso em várias esferas. A partir dos resultados das sessões oficiosas e das consultas celebradas nos intervalos entre as reuniões do Órgão de Negociação com várias delegações e grupos de delegações, foi apresentado pelo presidente um texto revisado do CQCT em 13 de janeiro de 2003.



A sexta e última reunião (de 17 de fevereiro a 1 de março de 2003) foi marcada por negociações intensas e de amplo alcance, sendo que duas questões importantes, publicidade, promoção e patrocínio e recursos financeiros, foram examinadas em dois ou mais grupos oficiosos. Em sua última sessão plenária, em 1 de março de 2003, o Órgão de Negociação Intergovernamental decidiu repassar à 56ª Assembléia Mundial da Saúde o texto do projeto da CQCT para sua apreciação e para que a Assembléia considerasse a possibilidade de adotá-lo de acordo com o artigo 19 da Constituição da OMS.

O texto final da CQCT é composto por 38 artigos que apresentam um texto bastante generalizado. A CQCT apresenta a questão do controle do tabaco desmembrada em partes, com metas gerais. Posteriormente à sua adoção e ratificação, está prevista a realização de reuniões com as partes (países que ratificaram o tratado) para elaborar protocolos e medidas específicas, além de definir os mecanismos, recursos e prazos para permitir a implementação progressiva de cada medida.

Entre as principais medidas apresentadas no texto da CQCT, encontramos medidas relativas à redução da demanda de tabaco; medidas relativas à redução da oferta de tabaco; medidas referentes à proteção do meio ambiente; medidas relacionadas à responsabilidade; medidas referentes à cooperação científica e técnica e comunicação de informação; mecanismos institucionais e recursos financeiros; medidas para solução de controvérsias.

A CQCT para ser institucionalizada deve seguir alguns passos. Num primeiro momento, a adoção da convenção requer o voto de aprovação de dois terços dos membros presentes na Assembléia e que são votantes. O texto adotado pela Assembléia segue, em um segundo momento, para depósito em poder do Secretário Geral das Nações Unidas e será aberto à firma.

O depositário de um tratado internacional desempenha várias funções importantes, entre as quais, cabe a ele preparar o texto original da Convenção em todos os idiomas autênticos (reconhecidos pelas Nações Unidas). Este documento é o que se abrirá a firma e que ficará sob a custódia do depositário e cujas cópias serão distribuídas a todos os Estados e organizações de integração econômica e regional que possam se tornar Partes com reparação às disposições finais da Convenção. Além disso, o Depositário receberá as firmas, junto com os instrumentos, notificações e comunicações relativos à Convenção que se apresentem e informará a todas as partes interessadas.

A Convenção foi aberta a firma, de acordo com o disposto em seu artigo 34, na sede da OMS de 16 a 22 de junho de 2003 e, posteriormente, na sede das Nações Unidas em Nova York, de 30 de junho de 2003 até 29 de junho de 2004.

De acordo com o direito internacional, somente três autoridades podem firmar tratados sem necessidade de formalidades suplementares: os chefes de Estado, os chefes de governo e os ministros de relações exteriores. Qualquer outra autoridade para poder firmar o convênio, precisa apresentar plenos poderes, que devem ser outorgados e firmados por uma das três autoridades anteriormente citadas e tem de se apresentar antes da assinatura da firma da Convenção para efeitos de verificação.

Um aspecto importante a ser considerado, é que a firma de um tratado como a CQCT, que está sujeita a ratificação não faz do signatário uma parte contratante desse tratado e, desta forma, suas disposições não obrigam o signatário (embora a firma gere alguns direitos e obrigações inclusive antes da entrada em vigor do tratado). Neste caso, a firma é mais um ato que expressa a aprovação política do tratado e considera que o signatário adotará oportunamente as medidas internas apropriadas para chegar a ser parte contratante.

Após a firma do tratado, este estará sujeito à ratificação, aceitação, aprovação ou adesão dos Estados e à confirmação oficial ou a adesão das organizações de integração econômica e regional, como ocorre normalmente com convênios ou subvenções das Nações Unidas. Estes termos definem o procedimento interno exigido pelos ordenamentos jurídicos dos Estados para que se tornem partes de um tratado.

A ratificação, aceitação e aprovação são atos internacionais pelos quais os Estados que já tenham firmado a Convenção fazem constar no âmbito internacional seu consentimento em sujeitar-se a ela.

A Convenção Quadro foi adotada por unanimidade, em 21 de maio de 2003, pelos 192 Estados membros da OMS na 56ª Assembléia Mundial da Saúde e, conforme os termos do documento final, foi aberta a firma (para os países membros tornarem-se signatários do tratado) pelo período de um ano. Após a assinatura, a Convenção Quadro e sua ratificação passam a ser discutidas pelos órgãos competentes de cada Estado nação. O documento prevê também que a convenção passe a entrar em vigor 90 dias após a 40ª ratificação, que aconteceu no dia 30 de novembro de 2004, com a adesão do Peru.

Após a entrada em vigor da CQCT, os protocolos que irão detalhar os mecanismos e recursos para a implementação dos objetivos gerais propostos, serão negociados entre os Estados partes da Convenção (ou seja, aqueles que ratificaram a CQCT).

### **3.2.4 As atividades das indústrias de tabaco para barrar a elaboração da CQCT**

Com o fortalecimento das discussões sobre o controle do tabaco, as empresas começam a organizar-se para enfrentar o movimento pró controle do fumo a nível internacional articulado pela OMS. Documentos da OMS revelam que as empresas têm julgado a OMS e sua luta anti-tabáquica seu principal inimigo e, desta forma tem se organizado para combatê-la. Com evidências de que as empresas têm tomado ações para desarticular sua iniciativa, a OMS em 1999 organiza uma pesquisa sobre as ações que vem sendo adotadas pelas empresas. O resultado desta pesquisa está publicado no documento “Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization”, publicado em julho/2000.

Foram identificadas oito estratégias e táticas das empresas para influenciar as ações de combate do tabaco adotadas pela OMS:

### **1) Estabelecimento de relações inadequadas com o staff da OMS para influenciar as políticas**

Aparece como uma das estratégias mais significativas para influenciar o programa de controle ao tabaco da OMS. É a iniciativa das companhias de estabelecer e manter relações com o staff, conselheiros e consultores atuais ou anteriores da OMS. Em alguns casos as companhias de tabaco contrataram ou ofereceram empregos futuros para profissionais que trabalharam na OMS ou nas Nações Unidas com vistas a, indiretamente, obter valiosos contatos dentro destas organizações que podem ajudar a realizar seus objetivos de influenciar as atividades da OMS. Ainda, em alguns casos as companhias podem Ter seus próprios consultores ocupando cargos na OMS, sendo eles pagos para servir aos objetivos das companhias enquanto trabalham na OMS. Alguns destes casos despertam sérios questionamentos sobre a integridade do processo de tomada de decisões da OMS. Todos os casos ilustram a necessidade de regras que estabelecem que empregos anteriores ou futuros de consultores, conselheiros e membros de comitês não tenham qualquer relação com a indústria do tabaco.

### **2) Uso do poder financeiro para influenciar políticas da OMS**

Em muitos casos as companhias têm tentado desarticular atividades do programa de controle do tabaco fazendo pressão sobre relevantes fundos da OMS. As companhias de tabaco têm também, utilizado seus recursos para obter favores ou objetivos mediante beneplácitas contribuições.

### **3) Uso de outras agências das Nações Unidas para influenciar ou resistir aos programas de controle de tabaco da OMS**

A maior parte dos esforços das companhias de tabaco aparentemente concentra-se na Food and Agricultural Organization (FAO), mas os documentos revelam que as companhias visaram outras agências das Nações Unidas, incluindo o Banco Mundial, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) e a International Labor Organization (ILO), seja diretamente ou através de representantes. O lobby das companhias de tabaco junto à FAO visou que esta instituição tomasse posição contrária as políticas de controle do tabaco da OMS e a expor a importância econômica do tabaco como mais relevante do que as conseqüências para a saúde advindas do uso do tabaco.

### **4) Descrédito à OMS ou profissionais da OMS para desarticular a eficácia das políticas da OMS**

As companhias de tabaco usam indivíduos e instituições “independentes” para atacar a competência e prioridades da OMS em artigos publicados, apresentações aos meios de comunicação e à classe política, enquanto ocultam seu próprio papel na promoção destes ataques.

### **5) Influenciando as decisões da OMS através de “representantes”**

Documentos deste estudo ilustram que as companhias de tabaco usam um número de organizações externas para pressionar politicamente contra e para influenciar as políticas de controle do tabaco na OMS, incluindo sindicatos (associações), grupos de enfrentamento criados pelas companhias de tabaco e companhias de alimentos filiadas. Adicionalmente, delegados de estados membros dos países em desenvolvimento são pressionados pelas companhias de tabaco. Os documentos indicam que as companhias de tabaco acreditam que, como resultado um crescente número de delegados destes países tem resistido às resoluções relativas ao controle do tabaco da OMS.

### **6) Distorção da pesquisa da OMS**

As estratégias e táticas das companhias de tabaco incluem a manipulação do debate público e científico sobre os efeitos do consumo de tabaco sobre a saúde. As companhias de tabaco, secretamente, financiam cientistas “independentes” para conduzir pesquisa, publicar artigos, apresentar-se em conferências e pressionar os investigadores científicos da OMS com

a intenção de influenciá-los, desacreditando ou distorcendo resultados de pesquisa. Sua própria agenda é promovida através de simpósios, pesquisa de verificação (contra-pesquisa) e reuniões científicas patrocinadas pelas companhias, criados especificamente para criticar estudos utilizados para justificar legislações anti-tabaco. O resultado mais notável desta estratégia é a deturpação do estudo sobre “environmental tobacco smoke” (ETS) pela International Agency for Research on Cancer (IARC), em 1998. A distorção do resultado dos estudos pelas companhias de tabaco continua hoje a influenciar a opinião pública e as políticas relativas aos efeitos sobre a saúde dos ETS.

### **7) Eventos de mídia**

Os documentos mostram que as companhias de tabaco organizam eventos de mídia para distrair atenção dos eventos da OMS, tais como World Conference on Tobacco or Health.

### **8) Vigilância das atividades da OMS**

Os documentos têm mostrado que as companhias de tabaco têm realizado um intenso monitoramento das atividades da OMS e de seus escritórios regionais para obter conhecimento sobre seus programas de controle ao tabaco. Em alguns casos as companhias têm monitorado secretamente os encontros e conferências da OMS, mantendo contatos confidenciais dentro da OMS, através dos quais obtém documentos e informações confidenciais.

Deste modo, as empresas atuam no plano político procurando diminuir os danos causados pelas campanhas anti-fumo e ações legais de responsabilização.

## **4 A EMERGÊNCIA DA PROPOSTA DE REGULAÇÃO DO TABACO A NÍVEL NACIONAL**

A ratificação da CQCT, no caso do Brasil, compreende a aprovação pelo Congresso Nacional e, desta forma, o processo fica submetido às condições internas de funcionamento deste órgão. Por isso, é preciso conhecer o funcionamento do Congresso Nacional e como ocorre a tramitação de propostas legislativas, apontando para o caso específico da CQCT.

O Congresso Nacional é formado por duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na Câmara o processo é de responsabilidade dos Deputados Federais, eleitos pelo sistema proporcional (ou seja, a representação por Estado é proporcional à sua população), com mandatos de quatro anos. No Senado, o processo legislativo é de responsabilidade dos Senadores, eleitos para mandatos de 8 anos.

As atribuições do Congresso Nacional e o processo legislativo são definidos pela Constituição Federal, sendo que cabe ao Congresso dispor sobre todas as matérias de competência da União. Uma das principais funções do Congresso Nacional é a elaboração de leis, embora também caiba a ele fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo.

Todas as matérias que estão sujeitas à deliberação da Câmara, do Senado ou do Congresso são denominadas de proposições. “Toda proposição recebida pela Mesa é numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, para serem distribuídos aos parlamentares, às lideranças e Comissões”. (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFMEA, 2006, p. 3).

O início do processo de ratificação da CQCT no Brasil se deu em 27 de agosto de 2003, quando o seu texto foi oficialmente apresentado na Câmara dos Deputados pelo Ministro da Saúde, Dr. Humberto Costa. A proposição da CQCT foi feita como um Projeto de Decreto Legislativo, denominado de PDS 602/2004. Os projetos de decreto legislativo regulamentam as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem sanção do Presidente da República.

A matéria que aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil, em 16 de junho de 2003 foi encaminhada para votação na

Câmara dos Deputados, que aprovou a proposição por unanimidade em 13 de maio de 2004, em caráter de urgência. De acordo com CFMEA (2006, p. 3),

As proposições podem tramitar normalmente ou em regime de Urgência, quando são dispensadas as exigências, interstícios ou formalidades regimentais. Para uma proposição tramitar com urgência, é necessária a aprovação do requerimento de urgência. Depois disso ela entra imediatamente em discussão e votação.

Com o requerimento de urgência para votação do PDS 602/2004, foi possível que a Câmara dos Deputados recebesse o projeto, votasse e encaminhasse a proposição em tempo mínimo, através de um acordo de lideranças, gerando polêmica e descontentamento entre os interessados no assunto (principalmente aqueles representantes de categorias contrárias à ratificação). Este descontentamento pode ser observado nos pronunciamentos de alguns oradores nas audiências públicas:

Neste momento, Srs. Senadores, não podemos partir isto aqui ou levar para a área política, de maneira alguma. Temos que ser suprapartidários porque no Senado não pode acontecer o que ocorreu na Câmara dos Deputados: sem nenhuma conversa, sem nenhum entendimento, todos os Líderes dos Partidos, inclusive do meu e do seu, Dr. Jean, votaram por acordo de Líder de Bancada. Isto não pode acontecer no Senado. (Sr. Não identificado) (BRASIL. Senado Federal, 2005d, p. 25)

[...] percebemos que na Câmara dos Deputados o assunto passou batido e sem discussão porque não queriam se comprometer com o setor de um lado ou de outro e achamos que deveríamos peregrinar pelo Senado para que houvesse discussão, para que houvesse audiências públicas. (Francisco Natal Signor, Superintendente Federal da Agricultura do Rio Grande do Sul) (BRASIL. Senado Federal, 2005d, p. 27)

E temos a certeza que o Senado vai recuperar, talvez, um desleixo que aconteceu na nossa Câmara dos Deputados, quando este projeto passou sem discussão. (...) Na Câmara, o projeto passou com voto de lideranças. A discussão não aconteceu na forma como está o Senado a tocar. Não temos nada contra os nossos Deputados Federais, muito pelo contrário, sempre precisamos e precisaremos do apoio dos nossos Deputados. E temos que estar muito atentos, porque estamos vendo, presenciando... (Carlos Rivaci Sperotto, Presidente da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul) (BRASIL. Senado Federal, 2005c, p. 38)

Após aprovação pela Câmara, o PDS 602/2004 passa a tramitar no Senado Federal, onde a matéria foi inicialmente encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), de acordo com a decisão tomada pelo plenário em 25 de maio de 2004. Foi estabelecido o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas, após o qual, a CRE teria quinze dias úteis, prorrogáveis por igual período, para opinar sobre a matéria.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto, que foi distribuído para o Senador Fernando Bezerra, nomeado relator da matéria pela CRE. Posteriormente, em 23 de junho de 2004, o projeto foi devolvido pelo relator à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal (SSCLSF) e encaminhado ao plenário para atender a requerimento de urgência. Após a desistência do pedido de urgência, a matéria foi devolvida à CRE, que a encaminhou ao Senador Fernando Bezerra para relatar em 24 de junho de 2004.

No dia 26 de agosto de 2004, o projeto foi devolvido pelo relator para inclusão em pauta na CRE, com parecer favorável<sup>1</sup>. No dia 15 de setembro de 2004, a CRE reúne-se para uma reunião em Brasília. Na primeira página da ata referente a esta reunião, explica-se que,

Esta reunião destina-se à Audiência Pública com objetivo de ouvir as autoridades e profissionais da saúde e dos representantes da cadeia produtiva do fumo no sentido de conceder a oportunidade de se manifestarem acerca do impacto para os setores do Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 602, de 2004, que aprova o texto da Convenção-Quadro sobre o controle do uso do tabaco, assinado pelo Brasil em 16 de junho de 2003, que tramita nesta Comissão, bem como para o esclarecimento do assunto e orientação aos Senhores Senadores Membros desta Comissão sobre as implicações políticas, econômicas e sociais do projeto supracitado, objeto dos Requerimentos nºs 26 e 27, de 2004/CRE, aprovados em 26 de agosto de 2004. (Eduardo Suplicy, Senador e Presidente da CRE) (BRASIL. Senado Federal, 2004a, p. 1)

A pedido do relator, Senador Fernando Bezerra, durante a audiência, a matéria é devolvida ao relator para reexame, sob o argumento de que apesar de ter dado um parecer de início favorável, a realização da audiência possibilita ao relator ouvir todos os interessados na matéria.

Uma nova Audiência Pública foi realizada pela CRE em Santa Cruz do Sul, atendendo ao Requerimento nº 33-CRE, de 2004, de autoria do Senador Pedro Simon, com o objetivo de ouvir os representantes da cadeia produtiva do fumo em uma das principais regiões produtoras de tabaco, assim como o Ministro da Saúde, ou seu representante designado, o Dr. José Gomes Temporão e representantes de entidades médicas, preocupadas com a saúde pública, acerca das consequências da aprovação do PDS Nº 602/2004 (identificação do projeto que trata da ratificação da CQCT na Câmara dos Deputados).

---

<sup>1</sup> Parecer é a “[...]proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo. Nenhuma proposição é submetida à discussão e votação sem parecer escrito da Comissão competente. Excepcionalmente o parecer pode ser verbal.” (CFMEA, 2006, p. 3)



Em 9 de março de 2005 a matéria foi devolvida à SSCLSF pelo relator e encaminhada ao Plenário, onde foi lido o Requerimento 139, de 2005, do Senador Sérgio Guerra solicitando a remessa da matéria à Comissão de Agricultura e de Reforma Agrária.

No dia 10 de março, a matéria volta ao plenário para a leitura do Requerimento 144, de 2005, do Senador Paulo Paim, solicitando que a matéria fosse remetida à Comissão de Assuntos Sociais, após tramitação na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, por considerar que o assunto também era pertinente à competência daquela Comissão.

Ambos requerimentos foram agendados para a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 23 de março de 2005. Neste dia, os Requerimentos n°s 139 e 144, de 2005 foram incluídos na ordem do dia, mas a apreciação dos mesmos foi sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito do Item 1 da Ordem do Dia (PLV 1/2005). Os requerimentos voltaram ao Plenário, sendo incluídos na Ordem do Dia em diversas sessões (realizadas nos dias 29, 30 e 31 de março e 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15 e 19 de abril de 2005) e após ter sua apreciação sobrestada nas dez primeiras, os Requerimentos 139 e 144, de 2005 foram aprovados em sessão realizada no dia 19 de abril de 2004 e o projeto foi para as Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Assuntos Sociais e após análise das Comissões, a matéria deve retornar à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Na CRA, após o recebimento da matéria, foi designado o Senador Heráclito Fortes como relator. Durante o período em que a matéria ficou com a CRA, foram realizadas quatro audiências públicas, para que o relator pudesse recolher as informações necessárias à elaboração do seu relatório, ouvindo todas as partes implicadas.

No dia 27 de outubro de 2005, o relator, Senador Heráclito Fortes, encaminhou seu relatório com voto favorável à ratificação, juntamente com o Aviso n° 1151/2005 – C. Civil – PR, da Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Rousseff, no qual encaminha o posicionamento do Governo assinado pelo Ministro de Estado da Saúde Interino, José Agenor A. da Silva; Ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Amorim; Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues e Ministro de Estado da Fazenda, Antonio Palocci, bem como assinado pela Ministra Dilma Rousseff. Ainda nesta data, a CRA em reunião aprovou o relatório favorável, que passou a constituir o Parecer da CRA. Este Parecer foi juntado ao projeto, com Adendo do Senador Pedro Simon que também foi aprovado pela CRA na reunião.

Ainda no dia 27 de outubro, o projeto volta ao plenário devido ao Requerimento nº 1.218, de 2005, do Senador Tião Viana, solicitando urgência para o projeto. Aprovada a urgência, passou-se à imediata apreciação da matéria, extrapauta, conforme acordo firmado entre as lideranças partidárias. Foi feita a leitura do Parecer nº 1.830, de 2005-CRA, do Relator Senador Heráclito Fortes, favorável à ratificação, com recomendação expressa para que o Governo Brasileiro, ao depositar a ratificação da CQCT, encaminhe a declaração interpretativa que especifica os termos de aceite. Também foi lido o Requerimento nº 1.219, de 2005, subscrito pelo Senador Pedro Simon, solicitando o acompanhamento pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária da implementação da Convenção-Quadro no Brasil. Em seguida, o Senador Heráclito Fortes, relator designado em substituição às Comissões de Assuntos Sociais e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, proferiu o parecer de Plenário, concluindo favoravelmente ao projeto (Parecer nº 1.831, de 2005-PLEN). O relator também faz uma recomendação para que o Governo Brasileiro, ao depositar a ratificação da CQCT, encaminhe a declaração interpretativa que a especifica. Usam da palavra, para discutir, os Senadores Tião Viana, Pedro Simon, Álvaro Dias, Aloizio Mercadante, Heloísa Helena, Mão Santa e Heráclito Fortes. O projeto foi aprovado pelo Plenário e promulgado, sendo encaminhado à Subsecretaria de Expediente. A matéria foi transformada em norma jurídica, aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, como Decreto Legislativo 001012 DE 2005 e foi arquivada em 10 de janeiro de 2006.

Verifica-se que, embora o trâmite de projetos seja regulado pela Constituição Federal, o processo acaba sofrendo mudanças durante sua tramitação devido à utilização de mecanismos próprios do processo legislativo. Isto fica claro em diversos momentos, quando o trâmite do projeto emperra devido ao encaminhamento às Comissões e, principalmente, quando a apreciação da matéria fica sobrestada durante várias sessões.

Neste capítulo, procura-se desenvolver a análise evidenciando as mudanças geradas no nível nacional pela emergência de um mecanismo de regulação global, tendo sempre em mente a pergunta a que se procura responder neste trabalho: *Quais são os impactos da emergência de instituições e propostas de regulação global (no caso, a OMS e a Convenção Quadro) sobre as relações estabelecidas entre os atores que atuam no âmbito nacional/local (no caso, os atores envolvidos com tabaco no Brasil)?*

Com a globalização, o processo de regulação é complexificado, com a emergência de novos atores e arenas de âmbito global, que passam a produzir decisões reguladoras com pretensões de validade mundial. Tal fato tende a ter um efeito sobre as relações de poder no

âmbito nacional, além de produzir novas agendas de discussão e de intervenção reguladora do Estado.

Estas novas relações originadas são parte dos impactos da emergência no âmbito nacional da CQCT, que são objeto de análise deste capítulo, enfatizando-se as mudanças em termos de atores, espaços, interesses e discursos, correlações de forças e relações entre os atores.

#### **4.1 ATORES RELEVANTES NA EMERGÊNCIA DE UM FÓRUM DE DISCUSSÃO LOCAL**

Um dos aspectos fundamentais para se compreender a dinâmica de um processo de negociação política, é conhecer os atores que se envolvem neste processo, o que se deve, inclusive, em função da própria natureza do processo de formulação de políticas públicas, que é caracterizado neste trabalho como um processo de disputas entre diferentes atores (políticos, econômicos e sociais). Desta forma, é necessário que se estabeleça quem são os atores relevantes dentro de um processo de formulação de políticas, pois somente após esta caracterização é possível verificar suas preferências, estratégias, alianças e conflitos.

No caso da CQCT, a partir da observação dos atores que participam da discussão da CQCT neste novo cenário político que se conforma, com a presença de dois níveis (um internacional e outro nacional), verifica-se que temos atores que participaram das negociações nos dois níveis e outros, apenas no nível nacional ou no internacional. Considerando ainda, que para se diferenciar atores importantes na formulação de políticas desta natureza a nível nacional é preciso fazer uma caracterização do cenário anterior ao surgimento da CQCT, aponta-se inicialmente os atores que participavam tradicionalmente das discussões sobre o tabaco no Brasil, para distingui-los dos novos atores que passam a se inserir nesta disputa.

Verificando que, a literatura anterior à emergência da CQCT, ao tratar de atores que tradicionalmente atuam no setor fumageiro<sup>2</sup> e se envolvem com os debates acerca da questão econômica do tabaco no Brasil, apresenta os fumicultores, as empresas, os representantes dos produtores, os representantes das empresas e o Governo como os principais atores.

---

<sup>2</sup> Ao estudar este setor agrícola, os autores fazem uso de diferentes abordagens: Silva (2002) e Prieb (2004) consideram que se estabeleceu um complexo agroindustrial em torno da cultura de fumo, chamado de Complexo Agroindustrial Fumageiro sul-brasileiro; Vargas (2001) se propõe estudar o fumo no Vale do Rio Pardo através da abordagem de *clusters*; o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (2003) trata este setor como uma cadeia produtiva. Neste trabalho, esta literatura será utilizada para se identificar como este setor se apresentava em termos de atores, espaços, disputas e relações, sem entrar na caracterização propriamente dita.

Os fumicultores<sup>3</sup> são a classe mais numerosa, embora não seja a mais representativa em termos de negociação. Os fumicultores são responsáveis pela produção da matéria-prima (o tabaco) para as indústrias e são, na maioria dos casos, agricultores familiares<sup>4</sup>, de forma que ao apresentar os dados desta categoria, normalmente não é apresentado o número de agricultores envolvidos na produção de tabaco, e sim, o número de famílias.

No que se refere à participação dos agricultores nas negociações que envolvem o setor fumageiro, faz-se necessário falar de seus representantes. Estes agricultores têm sido tradicionalmente representados pela AFUBRA (Associação dos Fumicultores do Brasil), pelas Federações de Trabalhadores dos três Estados do Sul do país (a FETAG, do Rio Grande do Sul; a FETAESC, de Santa Catarina; e a FETAEP, do Paraná) e as Federações da Agricultura dos três Estados (a FARSUL, do Rio Grande do Sul; a FAESC, de Santa Catarina; e a FAEP, do Paraná). Destas, a AFUBRA normalmente é apresentada como a entidade mais representativa, pelo número de fumicultores que mantém em seu quadro de associados.<sup>5</sup> Foi criada em um momento em que o setor enfrentava vários problemas, o que levou um grupo de produtores a fundar a Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul, em 21 de março de 1955 em Santa Cruz do Sul. De acordo com Neumann (1997, p.88),

Ela surgiu justamente em um momento estratégico para o segmento. No início da década de 50 os produtores, por dois anos consecutivos, esbarraram na dificuldade em abrir mercado no País para o fumo de estufa. Os industriais, na época, alegavam que não estavam em condições de adquirir a produção devido a estoques elevados, limitações de mercado interno e pouca aceitação do produto no exterior em decorrência das variedades produzidas.

Esta Associação foi transformada na Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) em 24 de julho de 1963, ampliando sua atuação para os três Estados do sul do país: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A AFUBRA, dentre suas áreas de atuação, foi responsável pela criação do seguro contra granizo nas lavouras (o seguro, que foi criado na safra 1956/57, é considerado um dos motivos para a criação da entidade) e, posteriormente, com a criação de um Departamento de Mutualidade, seguro contra queima de estufas e auxílio funeral em caso de falecimento do associado. A entidade participa também da definição do custo de produção que é utilizado na negociação do preço, orientação técnica gratuita para associados em culturas desenvolvidas paralelamente ao fumo, representação dos produtores

---

<sup>3</sup> Fumicultor é o termo que define os agricultores que produzem tabaco (fumo).

<sup>4</sup> Esta caracterização dos fumicultores como agricultores familiares ocorre porque a produção de tabaco, desenvolvida basicamente em pequenas propriedades, exige uso intensivo de mão-de-obra. Uma solução para resolver o problema e tentar reduzir os custos de produção, é a utilização da força de trabalho familiar.

<sup>5</sup> O número de associados da AFUBRA deve-se em grande parte aos serviços que oferece, como por exemplo o seguro.

brasileiros junto à Associação Internacional de Produtores de Fumo (ITGA) e desenvolvimento de campanhas, sendo o Verde é Vida uma das mais expressivas (visa preservação ambiental e o reflorestamento).

Também se verifica a presença da Fetraf-Sul/CUT (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul), do MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores) e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), embora sua participação seja mais limitada. A Fetraf-Sul e o MPA não são reconhecidos como representantes legítimos dos agricultores no caso das negociações referentes às condições de desenvolvimento da safra de fumo realizadas pela Comissão Técnica Mista<sup>6</sup>.

Ao se falar nos atores mais relevantes do setor fumageiro, também é necessário ressaltar a presença das indústrias, pois elas detêm grande parte do poder econômico. As indústrias deste setor concentram-se principalmente na região sul do Brasil, sendo que a maioria é vinculada ao capital internacional. De acordo com Prieb (2004), até 1968 a única empresa estrangeira do setor fumageiro no Brasil era a British American Tobacco (Souza Cruz); a partir da década de 70, no entanto, as exportações brasileiras de tabaco aumentaram e observou-se a passagem para um complexo agroindustrial quase todo transnacionalizado.<sup>7</sup>

As empresas fumageiras podem ser processadoras ou fabricantes de cigarro, uma vez que o processo de produção de cigarro acontece em diferentes etapas, que podem ser desenvolvidos por um ou mais agentes. Muitas das indústrias de cigarro localizam-se em países que não são grandes produtores de fumo e, para obter a matéria-prima necessária em quantidade e em qualidade, necessitam importar fumo de um ou mais países, favorecendo a atuação de agentes intermediários no comércio internacional, que normalmente atuam também como processadores, identificando áreas produtoras e matérias-primas com a qualidade requerida e preparando a matéria prima para a indústria<sup>8</sup>. A ABIFUMO apresenta sua lista de associadas dividida em indústrias beneficiadoras de fumo (Brasfumo, CTA, Dimon, INTAB, Meridional, Souza Cruz e Universal Leaf) e indústrias fabricantes de cigarro (CIBAHIA, Philip Morris Brasil, Souza Cruz, Suda Max e Filtrona).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> É uma comissão composta por representantes dos agricultores e das indústrias fumageiras, responsável pelas negociações que estabelecem as condições para o desenvolvimento da safra de fumo (os índices de reajuste de preço, comercialização, etc.).

<sup>7</sup> No final da década de 60, o setor fumageiro passa por um intenso processo de oligopolização e internacionalização, com a venda de diversas empresas brasileiras para o capital internacional. Sobre isto, consultar Liedke (1977) e Vogt (1997).

<sup>8</sup> Além de diferenças com relação à atividade desenvolvida, as empresas também se diferenciam quanto ao porte.

<sup>9</sup> Para identificar as indústrias estabelecidas no Brasil, deve-se levar em conta que este setor se caracteriza por um dinâmico processo de fusões e aquisições, o que faz com que o quadro de empresas presentes no cenário nacional esteja sendo modificado freqüentemente.

Com relação aos representantes das empresas fumageiras, existem duas entidades representativas reconhecidas: a Associação Brasileira da Indústria do Fumo (ABIFUMO) e o Sindicato das Indústrias do fumo (SINDIFUMO).<sup>10</sup> Conforme Prieb (2004, p. 37), “[...] a primeira entidade negocia com os órgãos governamentais, orientando os contratos de integração, captação de recursos e na uniformização dos critérios para a comercialização de cada safra, e a segunda se ocupa com as questões mais gerais do setor sendo ambos responsáveis pela orquestração dos interesses do sistema agroindustrial do Fumo no Brasil.” Prieb (2004) enumera ainda outras entidades representativas, como é o caso do Sindicato da Indústria do Fumo do Estado da Bahia, o Sindicato da Indústria do Fumo no Estado do Rio Grande do Sul, o Sindicato da Indústria do Fumo do Rio de Janeiro, o Sindicato das Indústrias de Cerveja e de Bebidas em Geral e do Fumo de Blumenau e a Associação Profissional da Indústria do Fumo do Estado de Alagoas.

O SINDIFUMO, de acordo com DESER (2003, p.34), “[...] é o principal órgão de representação dos interesses das indústrias, tanto na negociação com os órgãos governamentais, como na orientação aos contratos de integração, captação de recursos e negociação de critérios de comercialização da safra.”

Além dos atores envolvidos com a questão econômica da produção, temos no Brasil a presença de atores ligados ao movimento antitabagista (cuja relação pode ser vista na Figura 2, apresentada no capítulo 3 desta dissertação). Este movimento é constituído por uma diversidade de movimentos, ONGs e atores autônomos, o que torna mais difícil a sua caracterização. Alguns atores possíveis de se identificar neste movimento anti tabagista são o Ministério da Saúde, o INCA e as Igrejas Batista e Mórmon.

Observa-se que a regulação e formulação de legislações referentes a produtos fumígenos, são normalmente de responsabilidade dos formuladores de políticas (seguindo uma perspectiva de tramitação normal, onde o tema entra na agenda, é discutido, formula-se uma proposta que é apresentada e votada). Existem legislações a nível federal, estadual e municipal, respeitando as suas devidas competências. No caso da legislação a nível federal, verifica-se que abrange vários aspectos, tais como a proteção à saúde, restrições ao acesso de produtos derivados do tabaco, proteção dos jovens, tratamento e apoio ao fumante, publicidade e patrocínio de produtos derivados do tabaco, distribuição de informações ao

---

10 O SINDIFUMO foi criado em 4 de dezembro de 1942 com a denominação de Associação Profissional da Indústria do Fumo, mudando para Sindicato da Indústria do Fumo em 1947. Surgiu a partir da necessidade de organização das empresas fumageiras junto ao setor e aos órgãos governamentais. A ABIFUMO, por sua vez, foi fundada em 6 de agosto de 1979 no Rio de Janeiro, para ser “porta voz dos interesses e anseios das empresas envolvidas direta ou indiretamente com a fumicultura brasileira”. (NEUMANN, 1997)

público, controle e fiscalização de produtos derivados do tabaco, taxaço do tabaco e derivados, controle do mercado ilegal de cigarros, entre outros.<sup>11</sup>

No Brasil, um órgão que tem a competência de regular a produção e o comércio de produtos do tabaco é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que faz parte do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS. Este órgão, que foi criado pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 e está vinculado ao Ministério da Saúde, é uma autarquia sob regime especial (agência reguladora caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes durante o período de mandato e autonomia financeira).

A ANVISA busca promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Entre os bens e produtos submetidos à vigilância sanitária estão cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco.<sup>12</sup> As competências da ANVISA para derivados do tabaco englobam embalagens de derivados de tabaco, legislação, marcas de produtos cadastrados e um sistema para cadastro de produtos derivados do tabaco (ANVISATAB).

A partir da proposição da CQCT, verifica-se que alguns atores começam a assumir posições de destaque na elaboração de políticas de regulação do tabaco, fazendo também com que os atores ligados ao econômico, presentes no cenário nacional, se manifestem sobre o tema.

A própria proposição de um mecanismo de regulação global do tabaco foi possível a partir da entrada da discussão na OMS, devendo esta ser considerada, além de um espaço de negociação, como um ator privilegiado na criação desta política. A OMS, enquanto ator deste processo, assume um papel fundamental na formulação de uma política de regulação do tabaco. Dificilmente uma política desta natureza seria proposta e conseguiria ser aprovada em um país como o Brasil, onde o tabaco possui uma grande importância social e econômica, por representar um elevado retorno econômico, não só em termos de produção (produtores e indústria), mas também em impostos. Neste caso, pode-se inferir que qualquer proposição no sentido do controle do tabaco seria impedida de ser levada a cabo pelas pressões de grupos econômicos ligados ao fumo. Neste sentido, as OIs servem para formular políticas que transcendem as fronteiras nacionais, sobre temas de elevada importância social, mas que são

---

<sup>11</sup> Detalhamentos sobre a legislação federal sobre tabaco no Brasil pode ser encontrado no *site* do INCA, no texto: Legislação Federal sobre Tabaco no Brasil. (INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER, 2006).

<sup>12</sup> A regulamentação, o controle e a fiscalização de produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública são responsabilidade da ANVISA.

subjugados pelo poder econômico de grupos transnacionais que se fazem presentes no âmbito nacional.

A importância do Brasil na fase de negociação, amplamente enfatizada nas falas dos defensores da ratificação, se deve à sua participação na formulação do texto da CQCT na fase de negociação do convênio. Este destaque do Brasil ocorreu principalmente devido a presença de atores brasileiros no comando dos trabalhos desenvolvidos pelo Órgão de Negociação Intergovernamental, responsável pela preparação do texto do tratado.

No início, o Órgão de Negociação foi presidido pelo embaixador brasileiro Celso L. Nunes Amorim, eleito na primeira reunião do Grupo em 2000. Em seu discurso na abertura das negociações do Órgão, o embaixador considerou que um dos fatores para ter sido indicado como presidente do Órgão de Negociação é o “reconhecimento pelo compromisso do Governo Brasileiro para o sucesso nos resultados dessa negociação”. Também ressalta a importância da assistência recebida através do grupo de colaboradores do Ministério da Saúde, que fez um trabalho preparando a nível nacional o trabalho na CQCT. Em 2002, o novo embaixador brasileiro em Genebra, Luiz Fernando de Seixas Corrêa, foi eleito para presidir o Órgão de Negociação. Este quadro mostra que o Brasil manteve uma posição favorável na fase de negociação, presidindo o Órgão de Negociação Intergovernamental durante quase todo o período de negociação do texto da CQCT (a presidência deste Órgão ficou a cargo de representante de outro Estado nacional apenas no período 2001-2002).

O Brasil destaca-se ainda mais junto à OMS quando a pneumologista e doutora em saúde pública Vera Luiza da Costa e Silva, assume a direção da *Tobacco Free Initiative* da OMS. Ela foi selecionada entre 120 profissionais de todo o mundo, vinculados a programas de controle do tabagismo nos seus respectivos países.

Além destes, que participaram de uma forma mais direta no processo de elaboração da CQCT, outros atores (alguns na forma de entidades representativas) também procuraram participar da fase de negociação. Este é o caso, por exemplo, da AFUBRA e SINDIFUMO, que procuraram participar das reuniões em Genebra. Esta tentativa de participação foi restringida, porém, pelo formato institucional das reuniões, que permitiam a participação apenas dos representantes das delegações dos Estados membros aceitos pela OMS. Outras entidades e instituições poderiam apenas assistir as reuniões. Na reunião realizada entre os dias 16 e 21 de outubro, a delegação brasileira designada pelo Presidente da República era composta por profissionais do Ministério da Saúde (ao qual o Instituto Nacional de Câncer - INCA se vincula diretamente) e do Itamaraty. O INCA esteve representado nesta reunião pela Dra. Vera Luiza da Costa e Silva, Vice-Presidente do Grupo de Trabalho para a Convenção-



Quadro da OMS, pela Dra. Luisa Golfarb, Coordenadora do Programa Nacional de Controle do Tabagismo e Outros Fatores de Risco, e pela advogada Cristiane Vianna. Esta delegação apresentou a posição do Governo brasileiro nos debates com as delegações dos outros países participantes do encontro, defendendo medidas que consideram importante constar na CQCT.

O impedimento à participação nas reuniões, gerou descontentamento e passa a ser usado como um dos argumentos de entidades representativas a nível nacional para a não ratificação da Convenção-Quadro. Este sentimento transparece através da fala do presidente da AFUBRA, Hainsi Gralow, durante realização de uma Audiência Pública realizada em Brasília em 15 de setembro de 2004:

Ela começou lá com 192 países e 28 ONGs, que eram contrárias ao tabaco. No final de todas as manhãs e tardes, no fundo do plenário, eles tiveram a possibilidade de se manifestar. Nós também estávamos lá, mas lá fora, onde não podíamos participar. Lamento a dor da funcionária de Genebra que, por um lapso, me deu um crachá errado, permitindo-me entrar no plenário. Mas eu não entrei. O que aconteceu? Foi arrancado meu crachá, e me disseram: “Não. Você fica lá”. Eu estava lá. [...] Digo e confirmo: os fumicultores não tiveram acesso. (Hainsi Gralow, Presidente da AFUBRA) (BRASIL. Senado Federal, 2004a, p. 43)

Embora não tenha sido permitido a todos os atores participarem diretamente das reuniões de formulação da CQCT, foram realizados dois dias de audiências públicas (12 e 13 de outubro de 2000) para que todas as partes interessadas pudessem encaminhar suas posições. Alguns atores que atuam no cenário nacional submeteram suas posições através de documentos encaminhados à OMS. Entre os atores que submeteram documentos a OMS estão a AFUBRA, o INCA, a Fundação Brasileira do Coração, o ITGA (International Tobacco Growers Association) e algumas empresas de capital transnacional que desenvolvem atividades no Brasil (a Imperial Tobacco Limited, a Philip Morris International and Philip Morris USA e a R. J. Reynolds Tobacco Company).

No caso da regulação do tabaco no Brasil, durante a fase de ratificação da CQCT, observa-se que as discussões tendem a ser polarizadas em torno de dois grupos principais: aquele que se articula a favor da ratificação Convenção Quadro e o que se posiciona contra. No primeiro grupo, verifica-se a presença principalmente de entidades e atores ligados à área médica, às igrejas e aos movimentos de combate ao fumo, originados a partir da mobilização de atores da sociedade civil. O segundo grupo é composto, principalmente, por atores econômicos (especialmente produtores e agroindústrias) e seus representantes.

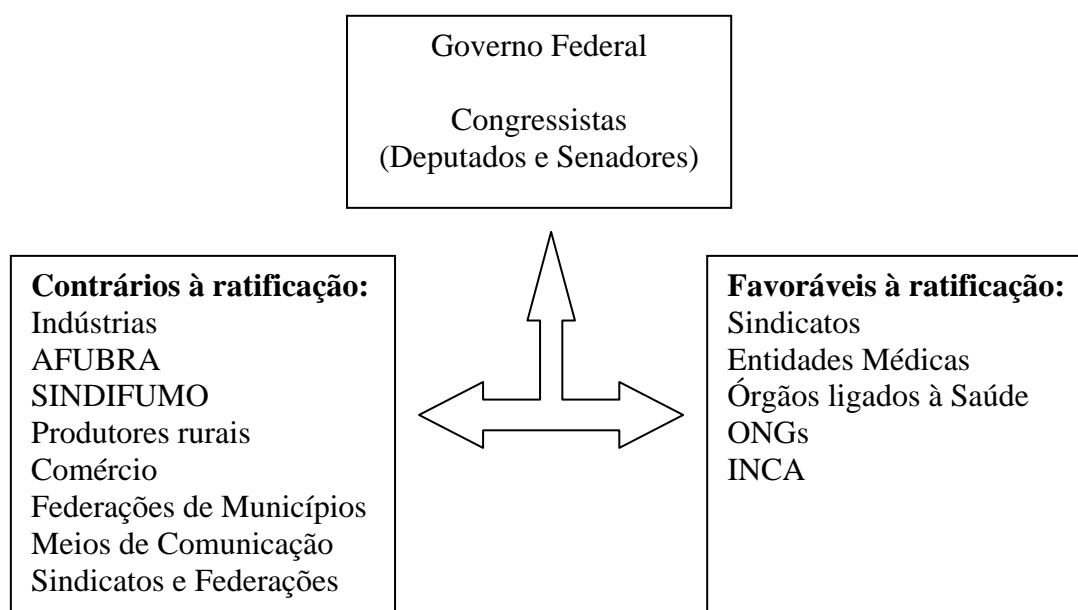


Figura 3. Atores presentes na discussão da CQCT no Brasil

O grupo contrário à ratificação é aquele que apresenta em sua composição a maior parte dos atores que tradicionalmente encontram-se envolvidos com as discussões que envolvem o setor fumageiro no Brasil. Dentre os principais atores tradicionais que são contrários à ratificação, estão a AFUBRA, o SINDIFUMO, as Federações dos Trabalhadores na Agricultura, as Federações da Agricultura, a FENTIFUMO e o SINDIFUMO. Outros atores contrários à ratificação começam a aparecer nos debates, como é o caso da FAMURS, da AMVARP e da Câmara Setorial do Fumo (que é um órgão recente).

Pelo lado que defende a ratificação é que encontramos praticamente todos os novos atores que passam a se envolver nesta discussão sobre a regulação do tabaco que emerge no cenário nacional. O Governo Federal está fortemente representado na defesa da ratificação pelos Ministérios da Saúde, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e das Relações Exteriores, além do INCA e da Casa Civil. Também são favoráveis, a FETRAF-Sul, as Secretarias da Saúde, a ONG Rede Tabaco Zero, as Associações Médicas, a igreja católica (neste caso, somente se apresenta a igreja católica por ter-se verificado a presença da Irmã Lourdes Dill nas audiências públicas defendendo a ratificação, como representante do Projeto Esperança-Cooesperança da Diocese de Santa Maria - RS).

Um ator favorável à ratificação que merece ser destacado por sua atuação no combate ao tabaco é o Instituto Nacional de Câncer (INCA), órgão do Ministério da saúde responsável por desenvolver e integrar ações de prevenção e controle do câncer no Brasil. Este órgão se insere no combate ao tabagismo pelo reconhecimento deste como um fator de risco de câncer.

Por isso, o INCA coordena e executa a nível nacional o Programa de Controle do Tabagismo e Outros Fatores de Risco de Câncer<sup>13</sup>, que é desenvolvido nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), de forma descentralizada (existe um coordenador estadual de controle do tabagismo para cada Estado, que descentraliza as ações para seus municípios). O Programa envolve ações nas áreas da educação (envolvem informação), legislação (envolvem o apoio técnico a processos e projetos de lei, o monitoramento da legislação e a informação sobre os malefícios do tabaco e outros fatores de risco de câncer aos membros do Congresso Nacional) e economia (principalmente a relação custo/benefício do tabaco para o país). Com o surgimento da CQCT, o INCA passou a desempenhar um papel fundamental neste debate, como um dos principais defensores desta proposta. O INCA também se destaca por sua participação na Comissão que preparou a participação do Brasil na fase de negociação da CQCT e na CONICQ.

Os representantes políticos não assumem uma posição única, encontrando-se divididos principalmente no que se refere à sua origem (os representantes dos estados e municípios produtores tendem a se posicionar mais fortemente contra a ratificação), embora a formação e inserção profissional e associativa também influenciem os posicionamentos adotados (políticos com formação na área da saúde – médicos – tendem a se posicionar a favor). Nas arenas de disputa não se verificam muitas manifestações de políticos que sejam favoráveis à ratificação, sendo que a maior parte das manifestações é contrária. Isto talvez possa ser explicado por estas arenas estarem em grande evidência e os políticos convidados a se manifestar, serem de regiões em que a produção de tabaco possui grande importância social e econômica e onde a CQCT tenha tido um impacto negativo.

Os agricultores, que são a categoria mais numerosa e, em tese, os mais afetados pela ratificação da CQCT, dificilmente aparecem nos debates para expor suas posições. A inserção destes agricultores nas discussões e negociações se dá através das falas e dos discursos dos seus representantes e, desta forma, as posições de uma categoria numerosa acabam sendo homogeneizadas no discurso dos seus supostos representantes legítimos.

---

<sup>13</sup> O Programa Nacional para Controle do Tabagismo vem sendo coordenado pelo INCA desde 1989.

## 4.2 ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO

Desde a fase de negociação da CQCT, até a sua ratificação pelo Brasil, a mesma ocupou diversos espaços de deliberação, onde foi debatida, disputada e decidida. Além dos espaços tradicionais de deliberação, como por exemplo, as casas legislativas, a discussão sobre o controle do tabaco passa a ocupar novos espaços com a emergência do controle do tabaco na agenda de deliberação política nacional. Assim, temos a formação de espaços de discussão em dois níveis: o internacional e o nacional.

**FÓRUNS INTERNACIONAIS:** estes fóruns são compostos por atores reconhecidos como representantes dos Estados membros ou que possuem muita importância na área em que o problema a ser discutido se insere; estes fóruns proporcionam aos atores que deles participam uma visibilidade no cenário internacional, permitindo que se habilitem a participar de outros fóruns (o Brasil, por exemplo, estava concorrendo a uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU e uma atuação coerente e destacada em negociações internacionais poderia colocá-lo em uma posição vantajosa nesta disputa).

**FÓRUNS NACIONAIS:** a nível nacional, observa-se que existe uma diversidade no que se refere à composição, condições de participação, acesso às informações e possibilidade de interferir no processo de tomada de decisão.

No âmbito internacional, a emergência do controle do tabaco como assunto para ser discutido e servir de tema para uma política de controle de alcance global ocorre, num primeiro momento, no âmbito da OMS, nas reuniões da Assembléia Mundial da Saúde, no Grupo de Trabalho Técnico e Órgão de Negociação Intergovernamental. Estes dois últimos foram criados para redigir o convênio, concluir as negociações e submeter o texto final à Assembléia Mundial da Saúde, a quem caberia aprovar ou não o texto. O grupo de trabalho e o Órgão de Negociação foram abertos à participação de todos os Estados membros e às organizações de integração econômica e regional às quais seus Estados membros tenham transferido a competência sobre assuntos relacionados com o controle do tabaco.

Buscando possibilitar a manifestação de todas as partes interessadas e afetadas pelo controle do tabaco, a OMS convocou uma audiência pública sobre questões relacionadas com a CQCT.<sup>14</sup> Esta audiência pública deveria constituir-se em um espaço para os grupos ligados

---

<sup>14</sup> A OMS considera a realização destas audiências públicas como uma forma de “participação” das partes implicadas com a regulação do tabaco. Porém, a utilização do termo participação neste caso é questionável, por não possibilitar aos atores o acesso à formulação e decisão sobre a política (a CQCT). Estas audiências apenas permitem aos atores que encaminhem documentos contendo suas posições, o que não pode ser caracterizado como participação efetiva da formulação da CQCT.

à saúde pública, a indústria do tabaco e grupos de agricultores pudessem expor suas posições. Sobre a realização destas audiências a OMS coloca que “[...] the purpose of the public hearings is to provide an opportunity for interested parties to make their views known before the start of the inter-governmental negotiations on the Framework Convention on Tobacco Control. The interested parties that may provide submissions to the public hearings are private sector and non-governmental organizations and institutions.” (OMS, 2005e) A OMS decidiu dedicar dois dias para a realização da audiência pública, 12-13 de outubro de 2000, sendo que os documentos submetidos foram colocados à disposição do Órgão de Negociação e do público através do *site* da OMS na internet (esta atitude demonstra a preocupação da OMS com a transparência do trabalho a ser desenvolvido no controle do tabaco, pois a submissão de documentos por parte de agentes diretamente afetados poderia pressionar os formuladores da política).

Os fóruns internacionais, neste sentido, servem como espaços para deliberação e formulação de políticas que seguiriam este novo formato (assuntos que ultrapassam as fronteiras do Estado nacional dão origem a políticas discutidas e formuladas por organismos internacionais para serem implementadas a nível nacional).

No âmbito nacional, também se verifica o surgimento de novos espaços de deliberação e de discussão a partir da emergência de um mecanismo de regulação do tabaco a nível internacional. Uma das primeiras iniciativas tomadas para viabilizar a introdução da CQCT no cenário nacional foi a criação da *Comissão Nacional para preparação da participação brasileira nas negociações internacionais com vistas à elaboração de uma Convenção-Quadro sobre controle do uso de tabaco e possíveis Protocolos Complementares*, através do Decreto nº 3.136 de 13 de agosto de 1999. Este Decreto, além de instituir a Comissão, também dá as suas principais competências, que são: assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à formulação das posições brasileiras para as negociações internacionais de preparação do projeto da Convenção-Quadro e de seus possíveis protocolos complementares; oferecer subsídios para a participação brasileira nas negociações ou eventos internacionais relacionados com a Convenção-Quadro sobre controle do uso de tabaco no mundo e seus possíveis Protocolos Complementares; providenciar a elaboração de estudos a respeito dos principais tópicos relacionados com os assuntos de sua competência; organizar reuniões periódicas de seus integrantes com vistas a harmonizar as posições dos diferentes órgãos brasileiros que tratam da matéria; estabelecer diálogo com instituições e entidades nacionais e internacionais, cujos objetivos e atividades possam trazer contribuição relevante para as questões de sua competência.

É através desta Comissão que o Brasil define a sua participação na fase de negociação, pois a partir das reuniões convocadas pela Comissão são definidos os tópicos com os quais o país contribui para o texto da CQCT. Esta Comissão representa, desta forma, a posição do Governo brasileiro com relação à criação de um mecanismo de regulação global.

Presidida pelo Ministro da Saúde e integrada por representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Ministério da Justiça, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério do Desenvolvimento Agrário, esta Comissão possui um caráter interministerial e intersetorial. A Secretaria Executiva da Comissão fica a cargo do INCA. O decreto possibilita à comissão o convite de representantes de outros órgãos da Administração Federal, Estadual e Municipal e de entidades não-governamentais, bem como de especialistas em assuntos ligados à sua área de competência.

Após a formulação da CQCT pela OMS, sua aceitação pelos Estados membros na 56ª Assembléia Mundial da Saúde, a assinatura do Brasil tornando-se signatário e diante da necessidade de ratificação do convênio a nível nacional para que o país possa participar das conferências das partes, o Governo brasileiro busca formas de tentar institucionalizar a CQCT no cenário nacional. Desta forma, através do decreto de 1º de agosto de 2003, revoga o Decreto nº 3.136 (que visava a participação brasileira nas negociações iniciais do tratado), criando a *Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos* (CONICQ). São competências da CONICQ, apresentadas no parágrafo 2º do decreto que a institui:

I - assessorar o governo brasileiro nas decisões relativas à formulação das políticas nacionais para ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e no efetivo cumprimento das obrigações nela previstas;

II - assessorar o governo brasileiro na negociação e na adoção de protocolos complementares, anexos e emendas à Convenção-Quadro, assim como em outros eventos a ela relacionados;

III - articular a organização e a implementação de agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações previstas na Convenção-Quadro;

IV - promover o desenvolvimento, a implementação e a avaliação de estratégias, planos e programas, assim como políticas, legislações e outras medidas, para cumprimento das obrigações previstas na Convenção-Quadro;

V - identificar, promover e facilitar a mobilização de recursos financeiros para o seu funcionamento, assim como respaldar o cumprimento das obrigações da Convenção-Quadro;

VI - promover estudos e pesquisas sobre temas relacionados a assuntos de interesse da Convenção-Quadro;

VII - estabelecer diálogo com instituições e entidades nacionais e internacionais, cujos objetivos e atividades possam trazer contribuição relevante para as questões de sua competência;

VIII - requerer, quando apropriado, cooperação e informações de órgãos governamentais competentes e de outras organizações ou órgãos não-governamentais, nacionais ou internacionais, bem como de especialistas em assuntos ligados as suas áreas de interesse;

IX - considerar, quando apropriado, a adoção de outras ações que sejam necessárias para o alcance do objetivo da Convenção-Quadro; e

X - executar outras atribuições quando apropriadas para cumprimento deste Decreto. (BRASIL, Decreto n. 3.136, de 13 de agosto de 1999, Art. 2)

Logo após o Brasil tornar-se signatário da CQCT, o governo brasileiro cria a CONICQ para tornar possível a criação de políticas que incorporem as obrigações previstas no texto aprovado antes mesmo da Convenção ser ratificada. Isto demonstra uma posição claramente favorável do governo brasileiro em ratificar a CQCT.

Esta comissão, a exemplo da anterior, será presidida pelo Ministro da Saúde e será composta por representantes dos Ministérios da Saúde, das relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça, da Educação, do Trabalho e do Emprego, Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Agrário, das telecomunicações e do Meio Ambiente. Cada um destes setores governamentais que compõem a Comissão deve apresentar agenda para o cumprimento das obrigações previstas pela CQCT pertinentes a sua área.

O INCA continua exercendo a Secretaria Executiva da nova Comissão, tendo as atribuições de planejar e organizar reuniões periódicas de seus integrantes; promover e facilitar o intercâmbio de informações entre organizações e órgãos competentes como meio de fortalecer a implementação nacional da Convenção-Quadro; monitorar a implementação nacional das obrigações constantes da Convenção-Quadro; e, preparar relatórios regulares das atividades da Comissão Nacional, assim como sobre a implementação das obrigações da Convenção-Quadro no País.

O espaço representado pelas Comissões é de acesso bastante restrito, onde apenas um grupo seleta (indicado pelo Ministro) participa de forma permanente das discussões, sendo que não são divulgadas atas das reuniões. Somente os principais resultados das reuniões são apresentados através do site do INCA na internet e através dos meios de comunicação. Esta informação foi confirmada por e-mail, quando da solicitação de se ter acesso às Atas da CONICQ como material de análise para este trabalho. De acordo com Rita de Cássia Martins (2005), da Divisão de Controle do Tabagismo e outros Fatores de Risco de Câncer – INCA:

Quanto ao acesso das atas da Comissão Intergovernamental de implementação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (CONICQ), ratificamos que tal acesso é vedado ao público em geral, uma vez que tais discussões se realizam em âmbito intergovernamental.

O desenvolvimento das atividades dessa Comissão, suas realizações e avanços são, contudo, fornecidos e divulgados através do site do INCA: [www.inca.gov.br/tabagismo](http://www.inca.gov.br/tabagismo) - janela de acesso Convenção Quadro.

O que existe, no entanto, é a possibilidade de entidades de participar de algumas reuniões como convidadas da Comissão, porém sem direito a voto.

A criação da CONICQ representa um indicativo de que o governo brasileiro possui interesse na implementação da CQCT. Um indicativo deste interesse refere-se a entrada na agenda e a incorporação à legislação federal de várias das obrigações contidas na CQCT.

A ratificação, no caso do Brasil, é de competência do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado). O funcionamento do Congresso foi descrito acima, mas convém ressaltar que se trata de uma arena parlamentar, que possui uma visibilidade muito grande de seus atos, embora a participação do grande público nas suas decisões seja bastante limitada (de acordo com o regime instituído, os deputados e senadores são eleitos em eleições nacionais por maioria dos votos em um sistema proporcional, representando nas votações o interesse do povo brasileiro). O Senado e a Câmara são espaços tradicionais de deliberação de políticas públicas, representando a esfera onde uma política pública é decidida e votada (podendo ser aprovada ou não) a nível nacional (o Congresso tende a ser uma arena de discussão e deliberação, mas pouco influenciando no processo de formulação de políticas. Ou seja, ele tende mais a “reagir” às formulações do Executivo, do que assumir um efetivo papel propositivo). No caso, a CQCT é uma política proposta a partir de um fórum internacional (e não oriunda das reivindicações da sociedade nacional, não atendendo ao princípio de soberania dos Estados nacionais) que precisa ser aprovada nestes espaços para poder ser institucionalizada.

O espaço parlamentar representado pelo Congresso Nacional possui normas e um trâmite próprio, já apresentado no início deste capítulo, quando se apresentou também, a trajetória da CQCT no Congresso para sua aprovação. Ao entrar na pauta da Câmara, foi aprovado o regime de urgência para votação da CQCT pela Câmara dos Deputados, o que possibilitou a aprovação do projeto através de um acordo feito entre os líderes dos partidos na Câmara. Esta situação fica clara na colocação do Senador Eduardo Suplicy durante audiência pública na UNISC, em Santa Cruz do Sul, justificando a atitude dos deputados de votarem a CQCT sem realizar nenhuma discussão com os envolvidos (BRASIL. Senado Federal, 2004b, p.22-23):



Outra observação: diversos deputados federais aqui presentes estão me informando que às vezes na Câmara dos Deputados toma-se uma decisão, digamos, porque o Ministro da Saúde, no caso, o Governo pediu muito ao Presidente da Câmara dos Deputados que pudesse dialogar com os Líderes para que uma medida tal como a ratificação da Convenção-Quadro pudesse ser votada com bastante atenção e rapidez, num regime de urgência, e foi o que aconteceu sem que pudesse os Parlamentares, Deputados Federais, sobretudo desta região, estarem com a possibilidade de dizer para fazer, antes, a audiência, mas que estão aqui presentes e tão preocupados quanto nós, Senadores, para que essa decisão seja tomada, com a colaboração deles nesse debate.

Esta atitude, ressaltada na fala do Senador, é um indicativo de que o governo tinha o interesse de ser um dos primeiros Estados Membros a aprovar a ratificação da CQCT. Este interesse estaria vinculado a liderança que o Brasil desempenhou durante todo o processo de negociação da CQCT e que gostaria de continuar exercendo durante as reuniões das partes (onde apenas os países que ratificarem a CQCT podem participar e decidir os futuros protocolos que possibilitarão a aplicação das obrigações previstas na convenção).

O fato de o Governo ter usado deste expediente (o regime de urgência) para acelerar a votação, acabou gerando uma mobilização rápida de entidades contrárias à ratificação da CQCT, no intuito de fazer com que o Brasil não ratificasse o projeto ou, no mínimo, atrasasse a votação para que estas entidades e instituições pudessem se manifestar. Esta mobilização acabou por criar mais um espaço de deliberação do projeto que trata da ratificação da CQCT: as audiências públicas.

De acordo com CFMEA (2006, p. 5),

cada Comissão, na Câmara ou Senado, pode realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os/as especialistas ligados às entidades participantes. Na hipótese de haver defensores e opositores da matéria examinada, a comissão procede de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

Após sua aprovação pela Câmara, a matéria ficou inicialmente a cargo da Comissão de Relações Exteriores, por se tratar de uma política criada por um fórum internacional, devendo ser relatada pelo Senador Fernando Bezerra. Posteriormente, é solicitada a remessa desta matéria à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária por considerarem que o tema tratado pela CQCT diz respeito a esta Comissão. Também é feito o requerimento de que esta matéria, após o trâmite na CRA, seja enviada para a Comissão de Assuntos Sociais, por tratar também,

segundo o autor da proposta, Senador Paulo Paim,, de assunto pertinente à competência desta Comissão. Esta descrição da tramitação da matéria mostra como a CQCT vai sendo introduzida em novos espaços na medida em que surgem novos interesses. Isto se confirma com a realização de seis audiências públicas: duas organizadas pela CRE (em Brasília e em Santa Cruz do Sul) e quatro pela CRA (Irati, Florianópolis, Camaquã e Cruz das Almas). A realização das audiências públicas tem como objetivo a oitiva das autoridades e profissionais da saúde e dos representantes da cadeia produtiva do fumo no sentido de conceder a oportunidade de se manifestarem acerca do impacto para os setores do projeto que aprova o texto da CQCT, bem como para o esclarecimento do assunto e orientação aos Senadores sobre as implicações políticas, econômicas e sociais do projeto.

Como a CQCT no Brasil passou a ter defensores e opositores à ratificação (logo, à aprovação da matéria pelo Senado), as audiências públicas foram organizadas para que os dois lados pudessem ser ouvidos. As atas das audiências permitem visualizar sua organização: num momento inicial, existe um espaço para que prefeitos e outras autoridades (na maioria políticas) das cidades onde as audiências se realizam, façam uma breve apresentação; num segundo momento, passa-se à audiência pública propriamente dita. Nesta, são destinados cinco minutos para que os inscritos se manifestem, sendo que a ordem de manifestações procura sempre alternar uma a favor e outra contra a ratificação da CQCT.

A audiência é um dos principais espaços de disputa no caso da ratificação da CQCT no Brasil, pois é um espaço que permite um acesso mais amplo (embora de forma regrada) dos implicados pela política. Este é um dos poucos espaços em que se verifica a presença de produtores, que se utilizam deste espaço para pressionar os tomadores de decisão, mostrar a força do seu segmento produtivo e a sua posição. Os agricultores não tiveram acesso a todos os locais das audiências, ficando do lado de fora dos locais em que as mesmas se realizaram, porém aproveitaram a presença dos tomadores de decisão para demonstrar sua opinião (através da sua presença, de cartazes e faixas, vaias e aplausos).

Os realizadores das audiências públicas e muitos dos participantes (principalmente políticos) procuram destacar o “caráter democrático” atribuído às mesmas, por possibilitarem a participação de um grande número de pessoas e terem sido realizadas em vários locais.

Esta definição das audiências públicas como espaços democráticos é assinalada na fala da Senadora Ideli Salvatti (BRASIL. Senado Federal, 2005b, p. 5):

Este assunto da Convenção-Quadro vem polemizando o Senado da República já há um bom tempo. Temos acompanhado, de forma muito atenta, todo o debate. Creio que o Senado está cumprindo seu papel ao abrir as audiências públicas para que a sociedade brasileira, principalmente os diretamente interessados, os produtores de fumo, possam dar sua opinião, colocar suas posições, a fim de que, na deliberação do Senado, seja contemplada a opinião da sociedade brasileira.

O Senador César Borges também ressalta o caráter democrático das audiências públicas, ao falar da atitude do relator em solicitar a realização das mesmas (BRASIL. Senado Federal, 2005d, p.9):

Isso revela sensibilidade, por um lado, e também o espírito democrático, porque, em suas mãos está um assunto complexo, que merece todo o cuidado. E o Senado Federal, esta Casa Revisora, está fazendo o seu papel. Em lugar de aceitar simplesmente algo que veio e foi aprovado de forma açodada pela Câmara dos Deputados, ele trouxe ao Senado a discussão pública, democrática, aberta, que no momento estamos fazendo aqui.

Estes aspectos revelam que as audiências também constituem um espaço político. Outro aspecto interessante que diz respeito à participação nas audiências públicas, refere-se às manifestações do público presente no auditório durante a realização das mesmas. As manifestações são controladas; não só em relação àqueles que fazem uso da palavra, que devem estar inscritos, mas também em relação às manifestações da platéia, que é impedida de se manifestar através de aplausos e vaias. Este condicionamento é apresentado no início das audiências públicas, como pode ser visto na fala do Senador Flávio Arns, presidente da mesa na realização de audiência pública em Irati, PR (BRASIL. Senado Federal, 2005a, p. 7):

gostaria de pedir ao público presente, na medida do possível, que não se manifestasse, nem durante nem depois das falas. Isso porque nas audiências públicas não deve haver aplausos aos depoimentos, que são pontos de vista diferentes. Alguns podem nos agradar, outros podem não nos agradar. O mais importante é que todas as pessoas tenham o seu espaço para colocar o seu ponto de vista.

Estas regras de conduta fogem de uma concepção do público enquanto possibilidade de participação ampliada, pois pode se considerar que as vaias e aplausos também são formas de manifestação de uma opinião, principalmente daqueles que são impossibilitados de utilizarem o púlpito para expor sua posição (no caso, principalmente os agricultores, cuja participação direta só se dá na forma de manifestações como estas – vaias, aplausos e presença nos locais das audiências). Assim, as audiências, apesar de serem denominadas

“públicas”, constituem espaços institucionais, com regras de participação e de conduta dos participantes.

A partir da constatação de que a posição do governo foi de ratificar a CQCT desde o início das discussões, é possível inferir que a realização das audiências tenha um cunho de dar respaldo à decisão dos Senadores (uma vez que a tramitação em regime de urgência e aprovação do projeto pela Câmara dos Deputados na teve um impacto muito negativo em diversos setores, principalmente naqueles ligados à produção).

O relator da matéria, Senador Heráclito Fortes, considera que,

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer, de coração, a presença de todos os senhores nesta audiência pública. Quero deixar claro que seria muito mais cômodo – eu disse isso há poucos dias e digo agora – que essa decisão fosse tomada na frieza dos gabinetes em Brasília, mas essa é uma responsabilidade que o Congresso resolve dividir com a sociedade. É uma discussão delicada, complicada, e é por isso que estamos fazendo essas audiências, cerca de quatro ou cinco audiências que estamos realizando. (BRASIL. Senado Federal, 2005b, p.1)

A afirmação acima respalda a afirmação de que a realização de audiências públicas vem para legitimar a decisão a ser tomada por um grupo de indivíduos, cuja posição dentro do contexto legislativo permite que tomem a decisão mesmo sem o respaldo público.

Outro espaço criado a partir da entrada da discussão da ratificação da CQCT na agenda, foi o Grupo Temático Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo. A Câmara Setorial do fumo, instalada no dia 12 de dezembro de 2003, compõe a estrutura funcional do Conselho Nacional do Agronegócio e apresenta caráter consultivo, sendo composta por representantes dos segmentos à montante e à jusante da produção que compõem a cadeia produtiva ou o tema. Ela se constitui em um espaço de debate, com o objetivo de mapear os problemas do setor e colaborar com o governo federal na elaboração de políticas públicas específicas para o setor. A composição da Câmara articula agentes públicos e privados através da participação de representantes das entidades empresariais e de trabalhadores, ONGs e órgãos públicos relacionados com a cadeia produtiva ou tema a ela associados. Estes órgãos e entidades que compõem a Câmara Setorial são convidados pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, designando membros para representá-los nas reuniões. O ingresso de novas entidades na Câmara depende de consulta prévia aos seus membros.

A gestão da Câmara é definida em seu Regimento Interno, sendo que a presidência fica a cargo de um representante do setor privado, com um secretário do setor público, escolhidos pelo Ministro da Agricultura para um mandato de dois anos. O trabalho da Câmara

é desenvolvido por meio do estabelecimento de Grupos Temáticos Intracamerais ou Intersetoriais, Permanentes ou Temporários, que discutirão assuntos importantes para o setor e são compostos por pessoas de reconhecida competência no assunto do respectivo grupo. A escolha da coordenação do grupo temático é feita pelo Presidente da Câmara seguindo o modelo da escolha dos gestores da Câmara, ou seja, um coordenador do setor privado secretariado por um representante do setor público.

A Câmara Setorial constitui um espaço institucional, com regras e restrições de acesso. Seu Regimento interno prevê que, somente serão admitidos nas reuniões da Câmara os membros representantes de órgãos e entidades oficialmente nomeados e designados e os formalmente convidados a participar da reunião e que durante as reuniões ordinárias da Câmara, terão direito a voz e voto apenas os representantes oficiais das entidades integrantes da Câmara ou seus substitutos indicados por escrito e os convidados oficiais da Câmara e aqueles autorizados pela maioria do plenário.

A partir da emergência da CQCT, a Câmara Setorial se mobilizou e criou o Grupo Temático Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. Pelas normas de participação previstas e descritas acima, pode-se inferir que este espaço é ocupado apenas por atores que possuem certos recursos (poder). Verifica-se através da análise das atas das reuniões deste grupo que, há uma clara predominância de atores ligados ao setor econômico da cadeia produtiva do tabaco (representantes dos produtores e das indústrias). Isto reflete as posições tomadas pelo grupo, contrário à ratificação e adotando estratégias para evitar a ratificação da CQCT pelo Brasil. Este é um dos poucos espaços de discussão onde foi possível encontrar referência (nas atas das reuniões) direta da participação de dirigentes das empresas fumageiras, que utilizam este espaço para tentar promover uma ação contra a ratificação da CQCT.

Durante a realização de uma reunião do Grupo Temático realizada em Brasília, no dia 10 de novembro de 2004, o presidente deste grupo considerou que a Câmara Setorial deveria ter uma posição sobre a ratificação da CQCT. A consulta sobre a posição do Grupo Temático definiu uma posição contrária, de não-ratificação da CQCT.

As reuniões realizadas pelo Grupo Temático serviram também como espaço de planejamento das ações contra a ratificação da CQCT. Um dos pontos desenvolvidos durante as reuniões refere-se à definição de “medidas de ação imediata”, que são atividades como: formular documentos para serem entregues aos Senadores, agendar audiências com deputados e senadores, promover mobilizações, solicitar a realização de audiências públicas, entre outros. Esta comissão também é o local onde o lobby e estratégias dos atores econômicas

ficam evidentes. Entre as propostas de ações da reunião do dia 30 de agosto de 2004, realizada em Santa Cruz do Sul, está a de “Propor a algum senador apresentar uma emenda, o que faria o projeto retornar à Câmara dos Deputados. O Sr. Gralow arriscou sugerir o teor: que a Convenção somente seja ratificada após terem sido encontradas alternativas de reconversão da cultura do fumo que proporcionem os mesmos resultados ao produtor.” (CÂMARA SETORIAL DO FUMO, 2004b)

Ao longo de todo o processo, este tema também ocupa o espaço representado pelos meios de comunicação (podendo ser incluídos aqui, jornais, revistas e a internet). Neste espaço, o assunto passa a ser tratado com mais frequência e interesse próximo de datas que representem algum tipo de mudança na situação da matéria (realização de audiências públicas, proximidade das datas de votação ou quando alguma Comissão apresenta algum resultado).

Observa-se também que há diferenças no que se refere à forma de apresentação das matérias. Analisando matérias de jornais regionais (Correio do Povo, RS) e de tiragem nacional (Folha de São Paulo)<sup>15</sup>, verifica-se que, enquanto o Correio do Povo (salientando que o RS é um Estado onde a produção de fumo e a presença de indústrias fumageiras é muito forte) apresenta matérias que mostram a preocupação do setor com a ratificação da CQCT, a Folha de São Paulo apresenta as matérias de uma forma a salientar a importância da ratificação. Outro aspecto a ser salientado, é que a quantidade de matérias sobre este assunto também é bem menor na Folha do que no Correio do Povo, o que se justifica pelo tema ter um impacto bem maior nas regiões produtoras (localizadas principalmente nos três Estados do Sul do país), sendo mais explorado.

Quanto aos atores que utilizam estes jornais para tentar enfatizar sua posição, verifica-se a presença de políticos e de dirigentes de organizações, tais como a AFUBRA, a FETAG, a FARSUL e ONGs.

Observando um jornal de alcance mais local e de uma região grande produtora de fumo (no caso, a Folha do Mate, de Venâncio Aires, que é um dos municípios com maior produção de fumo do RS), verifica-se que faz uma cobertura bastante ampla sobre todo o processo de discussão da CQCT e que predominam reportagens sobre as mobilizações contra a ratificação da CQCT (tanto aquelas realizadas a nível local, quanto aquelas realizadas a nível nacional). Neste caso, os atores, cujas opiniões são apresentadas no jornal, são, em sua maioria, de origem regional ou estadual. Isto justifica a predominância de reportagens com um viés contra a ratificação, aliado ao fato de que, acabando com a cultura do fumo e

---

<sup>15</sup> A seleção de matérias ocorreu utilizando-se a ferramenta de busca dos jornais disponibilizados na internet, procurando abranger o período de discussão da CQCT na OMS e após a sua introdução no Brasil.

reduzindo o poder aquisitivo da população (o que constitui um dos argumentos utilizados pelos setores contrários à ratificação), o número de exemplares comercializado seria reduzido. Dentre os atores que utilizam este espaço para se manifestar, estão prefeitos e políticos da região e do Estado (prefeitos, vereadores e deputados), dirigentes sindicais (Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Venâncio Aires, Sindicato Rural de Venâncio Aires, AFUBRA) e Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Venâncio Aires (CACIVA).

Os meios de comunicação também são utilizados como uma arena de debate e de disputa entre diferentes posições sobre a CQCT. Na Folha de São Paulo, por exemplo, verifica-se que os atores utilizam a parte destinada à opinião dos leitores para expressarem a sua posição. Isto pode ser observado quando o presidente da AFUBRA apresenta um texto neste jornal com os argumentos utilizados para a manutenção da cultura de tabaco e a não ratificação da CQCT e também nas colocações de Paula Jonhs, da Rede Tabaco Zero, defendendo a ratificação. Neste espaço, alguns atores aproveitam para “retrucarem” as colocações de outros atores, que ocupam posição contrária nesta disputa.

Desta forma, pode-se considerar que a constituição de novos espaços acaba gerando algumas interações, que acabam influenciando o centro de tomada de decisão, como se pretendeu mostrar na figura a seguir:

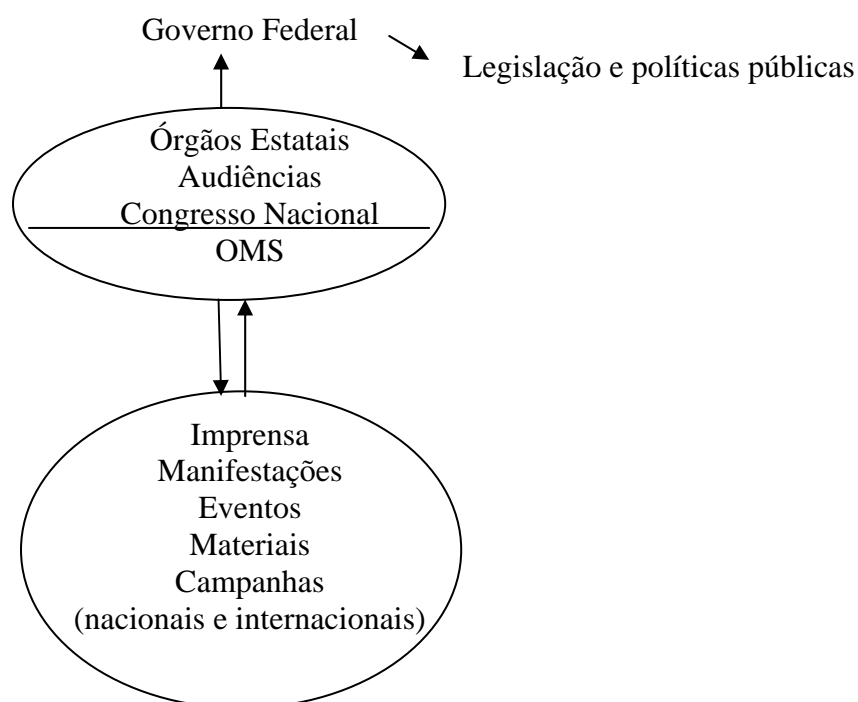


Figura 4. A interação entre espaços de discussão no processo de ratificação da CQCT

A partir da apresentação dos principais espaços de deliberação da CQCT, é possível elaborar um quadro síntese dos espaços e suas principais características.

Quadro 2. Características dos principais espaços de discussão da CQCT no Brasil

Espaços	Características
Congresso Nacional	- ambiente parlamentar - acesso e participação restritos - ampla visibilidade pública das suas ações
Câmara Setorial do Fumo – Grupo Temático ‘Convenção-Quadro’	- formação mista (políticos, representantes do setor econômico e da saúde) - acesso restrito/controlado - pouca visibilidade de suas atividades (somente através da publicação de atas resumidas)
Audiências Públicas	- participação mista - acesso amplo (respeitando as regras) - ampla visibilidade das ações
CONICQ	- formação basicamente ministerial - acesso restrito (permite apenas participação de convidados como ouvintes) - baixa visibilidade de suas ações; discussões restritas aos membros do grupo
Meios de Comunicação Social	- participação depende de inserção em matéria ou mediante pagamento (no caso de um <i>a pedido</i> ) - visibilidade depende do alcance do meio de comunicação utilizado (pode ser local/municipal, regional, estadual ou nacional)

Verifica-se, a partir da análise da participação dos atores em diferentes espaços após a emergência da proposta da CQCT no Brasil, que os atores procuram ocupar o maior número de espaços possível, buscando com isso que a sua posição seja conhecida e aceita pela maioria, ou seja, conseguir o apoio da sociedade. Neste sentido, Fucks (2000, p. 82) coloca que

Considerando que a intenção dos atores é intervir da forma mais ampla possível no sistema de arenas de ação e debate público, a estratégia inicial daqueles que promovem um determinado assunto público é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los, os quais, por sua vez, atuarão no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos.

Embora a emergência da CQCT tenha proporcionado a discussão desta proposta em um número maior de espaços, verifica-se que mesmo nos novos espaços atores com menor peso político não puderam participar das discussões. Este fato reflete que existem fatores que restringem a participação em determinados espaços, que podem ser derivados das



características do próprio espaço (como por exemplo, ambientes muito institucionalizados, onde regras impedem o acesso do grande público) ou dos atores que procuram participar (acesso aos recursos).

### 4.3 INTERESSES E DISCURSOS

No caso estudado, pode-se dizer que ocorre uma ampliação dos interesses em jogo e, ao mesmo tempo, uma polarização de interesses entre atores. Isso ocorre a partir do momento em que a emergência de um mecanismo de regulação global coloca novos elementos para serem discutidos e provoca a entrada de novos atores no jogo.

Antes da CQCT surgir como proposta de política no Brasil, verifica-se que havia uma prevalência de atores e, logo, de discursos ligados ao econômico nas discussões que envolviam o setor fumageiro no Brasil. Estes discursos eram emitidos principalmente pela AFUBRA e pelos representantes das indústrias. Um dos principais argumentos utilizados por estes representantes diante de ameaças ao desenvolvimento do setor fumageiro é a importância econômica e social da produção de tabaco, traduzida em termos de número de famílias produtoras, renda gerada por unidade de área, pessoas ocupadas na atividade (empregos diretos e indiretos) e geração de impostos.

Prieb (2004, p.37), ao tratar dos representantes da indústria (ABIFUMO e SINDIFUMO), coloca que,

Percebe-se que essas instituições possuem um discurso que defendem as empresas fumageiras, sendo que na imprensa tentam inculcar a necessidade de continuidade do setor, justificando a importância que se traduz não apenas na renda dos agricultores mas na geração de empregos e principalmente na manutenção do homem no campo uma vez que de forma crescente a parte agrícola da produção ocupa braços de pessoas desprovidas de terra.

As disputas entre produtores e indústrias constituem fato consumado, principalmente no que diz respeito à negociação dos índices de reajuste de preços. Embora o cálculo seja feito sobre o custo de produção, os índices acordados normalmente ficam abaixo do reivindicado pelos produtores, o que, aliado à classificação do produto, gera uma série de manifestações de insatisfação com o valor pago pelo produto aos produtores. Isso demonstra que, tradicionalmente os interesses da indústria e de produtores são diferentes, já que as primeiras procuram comprar pelo menor preço, enquanto os segundos querem vender pelo maior preço. Prieb (2004) considera esta relação de uma forma um pouco diferente: aos produtores

interessa o recebimento de um preço razoável pelo fumo em folha e para as empresas fumageiras, o preço do produto final (o cigarro) é que importa.

Os interesses entre estes dois grupos (empresas e produtores e seus respectivos representantes) dificilmente convergem, mantendo um permanente estado de tensão entre eles. Para Prieb (2004, p. 38),

A harmonização dos interesses entre agricultores familiares e empresas agroindustriais fumageiras é percebida, quando ambos lutam para que a produção fumageira não se extinga, pois isso representaria uma perda para ambas as partes que têm interesse na articulação e nas possibilidades futuras de sua manutenção.

Desta forma, pode-se dizer que o único interesse comum destes dois grupos é a manutenção da atividade, por existir uma forte interdependência entre os que querem produzir e os que querem comprar.

A entrada da regulação do tabaco nos debates sobre o setor, a partir da criação da CQCT, passa a constituir um novo elemento no jogo, provocando a entrada de novos atores como foi visto anteriormente. A partir da análise das exposições dos atores nas diferentes arenas de disputas em que se inserem, pode-se classificar os discursos de forma grosseira em dois grandes grupos: de um lado, temos o discurso da saúde e de outro, o discurso da economia.

Embora os discursos sigam duas linhas distintas, a da saúde e a da economia, os argumentos utilizados pelos atores para defender suas posições são diversos, trazendo implícito a defesa de determinadas categorias e de seus interesses. No quadro abaixo são apresentados de modo simplificado os principais argumentos utilizados pelos atores, extraídos a partir da análise das atas das audiências e de matérias de jornais onde os atores se manifestam.

Quadro 3: Principais argumentos utilizados a favor e contra a ratificação da CQCT no Brasil

Atores	Argumentos (Discurso)
A favor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O tabaco é um fator de risco de diversas doenças</li> <li>- O tabaco é responsável por cerca de 5 milhões de mortes em todo o mundo anualmente</li> <li>- O tabaco afeta a saúde dos trabalhadores (agrotóxicos, meio ambiente, nicotina)</li> <li>- A nicotina causa dependência</li> <li>- O Brasil participou de toda a negociação do tratado, não podendo ficar de fora agora</li> <li>- Se o Brasil não ratificar, não poderá participar das reuniões que decidirão o futuro da produção de tabaco e da criação de um fundo para reconversão de atividades</li> <li>- O Brasil já assinou o tratado, tornando-se signatário do mesmo</li> <li>- O Brasil já possui uma legislação rígida, sendo que a maior parte das obrigações previstas no tratado já está contida na legislação existente</li> <li>- Há uma previsão de redução do consumo para os próximos anos, logo, assinar a CQCT seria uma garantia para os agricultores terem acesso a um fundo para reconversão</li> <li>- As empresas exploram a mão-de-obra em países em desenvolvimento</li> <li>- A produção de fumo explora trabalho infantil</li> <li>- O consumo de tabaco relaciona-se com a pobreza</li> <li>- O governo possui gastos elevados com o Sistema Único de Saúde (SUS) para tratar de doenças causadas pelo tabagismo</li> </ul>
Contra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os produtores serão prejudicados pelo controle do tabaco</li> <li>- A CQCT visa acabar com a cultura do tabaco</li> <li>- Fuma quem quer (as pessoas adultas têm o direito de escolher se querem fumar ou não)</li> <li>- Antes de ratificar, o governo deveria apresentar uma proposta de alternativas para os agricultores</li> <li>- O governo perderia muito em arrecadação de impostos com as restrições</li> <li>- O aumento nos impostos contribuirá para o aumento no contrabando</li> <li>- A propaganda de tabaco não afeta seu consumo</li> <li>- Existem outras questões que mereceriam destaque como problemas de saúde pública (por exemplo, o alcoolismo)</li> <li>- Mesmo que a CQCT seja aprovada, as pessoas continuarão fumando (restrições não seriam suficientes para impedir o hábito de fumar, assim como não impede o consumo de drogas)</li> <li>- A CQCT viola os princípios de soberania</li> </ul>

Como visto anteriormente, a utilização de uma dinâmica argumentativa que enaltece a importância econômica e social do tabaco já era utilizada antes da emergência da CQCT no cenário nacional. A partir da proposta de ratificação da CQCT, os atores contrários a esta decisão passam a utilizar este argumento para defender sua posição.

Estes argumentos sobre a importância econômica podem enaltecer a questão da produção (quantidade produzida, renda obtida, entre outros), como no caso da exposição de Carlos Rivaci Sperotto, Presidente da Farsul durante audiência pública realizada em Brasília (BRASIL. Senado Federal, 2004a, p. 15)

Não há dúvida de que, após as apresentações das diversas instituições aqui presentes, estará o Senado com uma informação muito rica, muito preciosa em torno desse tema, que sem dúvida envolverá a Região Sul, onde 884 mil toneladas de fumo são produzidas, uma economia que representa R\$20,491 bilhões. Trata-se de dados importantes, representando o envolvimento direto de 900 mil pessoas; 40 mil empregos diretos vinculados à produção; 1,64 milhão de pessoas envolvidas indiretamente.

Os argumentos podem ainda, enaltecer o número de pessoas envolvidas com a produção, como apresentado por José Milton Kuhment na terceira audiência pública (BRASIL. Senado Federal, 2005a, p. 17)

A produção e o consumo de tabaco no Brasil são atividades legais, com uma das tributações mais elevadas de nosso País. São 60 mil trabalhadores com carteira assinada, sendo 40 mil empregos diretos na indústria, mais 20 mil indiretos, através de terceirização, que ingressarão nas fileiras do desemprego. Em toda a cadeia produtiva, como já foi colocado aqui antes, são mais de 2 milhões – 2,4 milhões de brasileiros – que dependem dessa cultura.

Ou pode se valer de números relativos à tributação do tabaco, como fez o representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, Sr. Heitor Álvaro Petry (BRASIL. Senado Federal, 2005a, p. 20)

Portanto, em um País que quase perde as suas noções ao falarmos em milhares – podemos falar talvez em milhões, que não ecoa tanto – de US\$ 1,4 milhão exportados, de R\$ 3,6 milhões que geram as nossas safras, outros 2,7 milhões de hectares cultivados talvez se diluam, quando hoje se fala tanto em milhões. Porém, não podemos nos esquecer dos R\$ 6,5 bilhões de tributos gerados neste País, indispensáveis para os nossos Municípios em termos de tributos.

Mas o argumento que encontra maior respaldo é a importância do tabaco para os fumicultores, por se tratar de uma categoria composta de produtores familiares, que sem o fumo ficariam sem alternativas para sobreviver no campo. Hercílio Jair D'Estefani, representando a Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura salienta os problemas que a ratificação da CQCT pode trazer para os agricultores (BRASIL. Senado Federal, 2005b, p. 24-25):

Eu li a Convenção Quadro e senti que ela tem artigos que ameaçam – e muito – o nosso produtor de fumo.

Um ponto que merece especial atenção na fumicultura, que temos que levar em consideração, é que o nosso Brasil, o maior produtor de fumo em folhas, o maior exportador, não pode aceitar que esse segmento econômico tão importante poderá, com a ratificação desta Convenção, ter esse prejuízo que com certeza virá.

Sei que na Convenção não se diz que haverá proibição de fumo. Mas o agricultor e nós que estamos nesse meio sabemos, também não somos tão nulos assim, que há oportunidade de se criar taxações tributárias e uma série de coisas que inviabilizarão o nosso agricultor de ter o lucro esperado para se manter na sua atividade.

Então, por isso, quero pedir a essas pessoas que trabalharam nesse projeto, nessa Convenção, que tenham sensibilidade, junto com essas entidades, de buscar soluções sim, com alternativas, que o nosso agricultor tenha um produto que possa ele produzir, vender e se manter com qualidade de vida lá na sua propriedade.

Estes dados são reforçados pelo representante da Fetaesc, Irineu Berezanski que apresenta dados dos produtores de Santa Catarina (BRASIL. Senado Federal, 2005b, p. 24-25):

Quero colocar alguns dados que dizem respeito aos agricultores do Estado, o qual representamos. Quero colocar aos senhores que, conforme levantamento do Incra e da FAO, 97% do valor bruto da produção estão no fumo, que é feito por pequenos agricultores no Brasil. Significa dizer que a fumicultura está na mão dos pequenos agricultores.

Também quero colocar que no Estado temos 61.790 famílias que plantam fumo numa área de 144. 810 hectares, que geram 259.518 empregos diretos. Então, estamos falando, na verdade, em empregabilidade, que neste País se busca tanto. O setor onde esses agricultores trabalham tem esse tipo de trabalho, e estão dentro da fumicultura.

Aqui mostro que o número de hectares por família média está em 19 hectares, e que eles utilizam 2,37 hectares para a produção de fumo. E têm uma renda bruta familiar de R\$29.667,00, ou seja, do fumo vem R\$8.684,00. Portanto, eles têm uma renda oriunda dessa fumicultura.

E bem lembrado pelo representante da Contag, temos 69 mil famílias no Sul do Brasil que não têm terras, que são meeiros etc.

Aqui está mostrando um quadro comparativo entre essas famílias produtoras de fumo, um comparativo com a renda do fumo e de outras atividades. Então, dá para ver uma diferença: na composição da renda, 75% vêm da fumicultura, e 25% vêm de outra atividade.

Então, precisamos lembrar, não podemos resolver um problema criando outros problemas muito maiores, que estão diretamente relacionados a esses agricultores.

Também precisamos lembrar que a eliminação da produção de fumo no Estado de Santa Catarina não significa que não se vai ter cigarro. Vem cigarro de outros lugares. Portanto, por que despejar os nossos agricultores das suas terras?

A importância sócio-econômica do tabaco também é destacada pelas indústrias e seus representantes. Na há neste caso uma defesa dos interesses dos produtores pelas indústrias. Na realidade, o que ocorre, é que com a ameaça à continuidade deste setor, atores que antes da emergência da CQCT no Brasil ocupavam posições distintas, passam a defender sua

atividade. Para isso, indústria e produtores (representantes) utilizam uma estrutura argumentativa semelhante, o que causa a impressão de que a indústria defende os agricultores.

Esta “união” entre representantes de segmentos distintos, configurada pela utilização de argumentos semelhantes, acaba servindo como argumento para desestabilizar a imagem da AFUBRA, que é acusada de estar defendendo os interesses das indústrias. Em um texto intitulado “Afinal, quem a AFUBRA representa?”, Deser (2005) aponta que existe uma relação entre a AFUBRA e as empresas fumageiras no que diz respeito às negociações do preço do fumo e, mais recentemente, ao controle do tabagismo, sendo que a AFUBRA estaria defendendo os interesses das indústrias.

Como o fumo é reconhecidamente danoso para a saúde, uma questão que provavelmente os segmentos que defendem a não ratificação da CQCT se colocam é como defender a não aprovação de uma convenção que se propõem a reduzir o consumo de um produto que a ciência já comprovou ser danoso à saúde? Neste sentido, verifica-se que este grupo utiliza-se de uma argumentação diferente: afirmam não serem contrários à convenção-quadro, mas que defendem que antes da ratificação sejam criadas alternativas para garantir a reconversão dos produtores de tabaco. Esta é uma das faces do discurso do Presidente da AFUBRA, Hainsi Gralow, como pode ser visto nos fragmentos de texto apresentado abaixo (BRASIL. Senado Federal, 2005a):

Às vezes, dizem que a Afubra, os fomicultores, que estão em grande número aqui e lá fora, estão contrários à ratificação da Convenção Quadro. Quero deixar muito clara essa situação. Estamos contra a assinatura da ratificação da Convenção Quadro antes que seja feita a reconversão. (p. 10)

Então, queremos que a ratificação seja guardada, que quando tiver sido feita a reconversão, quando os operários das empresas, das indústrias tiverem, efetivamente, outra atividade, assina-se. Ainda sob uma condição, que assinem também na China primeiro, que é o maior produtor e consumidor do mundo, que assine o líder mundial, os Estados Unidos, antes de nós, que assine Cuba, que coloca o fumo nos mais altos pedestais que nós conhecemos. Evidentemente, quando isso tiver acontecido, nós, também, precisamos fazer com que não fiquemos, de forma nenhuma, dependendo de uma atividade só. (p. 11).

As indústrias, não se posicionam claramente nas discussões, apenas seus representantes, com algumas ressalvas comparecem neste debate. Como atores envolvidos em disputas judiciais, sendo condenadas em muitos casos a pagarem multas por serem causadoras de danos irreversíveis e até mesmo a morte de pessoas, poderiam ter respaldo para falar de saúde?

Embora não se verifique a presença das indústrias diretamente nos fóruns de discussão, pode-se considerar que a defesa de seus interesses ocorre quando outros atores

pedem a não ratificação da CQCT (esta afirmação se dá no sentido de que o interesse das indústrias neste caso se aproxima do interesse dos agricultores: manter a sua atividade).

Este é um ponto interessante, pois muitas vezes opositores da ratificação fazem questão de enfatizar que não possuem ligação com a indústria. Isto se deve pelo fato de que esta não possui legitimidade para contestar um tratado de saúde pública, pois enquanto agentes econômicos estabelecidos e ligados ao capital transnacional, objetivam apenas atender aos seus interesses, obter o lucro máximo, através de estratégias de acumulação.

Esta situação, de negar qualquer proximidade com as indústrias, pode ser percebida nas falas apresentadas a seguir:

Às minhas costas, Sr. Ministro, não há nenhum representante de fábrica, mas representante dos agricultores, que queriam ouvi-lo. A audiência pública tem este objetivo: a palavra do Ministro para levar tranquilidade a quem estava entrando em pânico muito pela desinformação, muito pela contra-informação, muito pela contrapropaganda. E, em conseqüência, entendo que, se conseguirmos trabalhar as questões com serenidade, como o senhor expôs aqui, serena, aberta e tranquilamente, o Brasil não ficará fora dessa Convenção. Poderá assiná-la, sim, contanto, obviamente, que o Governo diga ao agricultor: “estou contigo, agricultor; eu sou o teu Governo e estou te apoiando”. É isso que o agricultor quer ouvir. Ele quer saber como se vai proceder a essas substituições. Estou vendo aqui a Irmã Lourdes Maria, de Santa Maria, com um belíssimo projeto, mas, infelizmente, a cidade de Venâncio Aires, que é do lado, não conhece esse projeto. Candelária, que fica do outro lado, também não o conhece. Eles são seus vizinhos: imaginem o Brasil. (Sérgio Zambiasi, Deputado Federal) (BRASIL. Senado Federal, 2004a, p. 13).

As argumentações apresentadas pelos atores aparecem fundamentadas por dados científicos e resultados de pesquisas de instituições reconhecidas, o que serve para legitimar os discursos e as posições dos diferentes atores. As afirmações abaixo são do presidente da AFUBRA, Hainsi Gralow, ao participar de duas audiências públicas:

Quero dizer que temos em Santa Cruz do Sul um departamento de pesquisa, de estatística altamente confiável. É o Nupes (Núcleo de Pesquisa Social) da Unisc. Não foi a Afubra, não foi uma organização de interesse que fez essa pesquisa, de que o Sr. Relator vai precisar muito – tenho certeza. Eu gostaria que S. Ex<sup>a</sup> analisasse. Se não quiser nos consultar, pode consultar quem fez a pesquisa.

Verificamos, então, alguns dados que eu não tinha revelado por considerar este um momento especial. Hoje, neste ano 2003/2004, 62% dos nossos agricultores possuem telefone; 98,5% possuem geladeira; 94,5%, freezer; 100%, televisão; veículos, se somarmos o caminhão, o utilitário, automóvel e bicicleta chega a 1,13% por família, e também para não esquecer de dar uma olhada na renda, porque nós agricultores que plantamos fumo plantamos também outras culturas.

Os fumicultores têm uma renda – e deve ser olhado para essa pesquisa – de R\$28.996,70. Os não-fumicultores aparecem com R\$12.985,00. Como isso é uma pesquisa isolada, parece, podemos olhar a de 2002. Quero dizer que a de 2002 tem dados tão interessantes que imaginávamos que precisávamos fazer em 2004, para ver se realmente o (*inaudível*) não se enganou. (BRASIL. Senado Federal, 2004b, p. 12)

Isso foi para nós, os fumicultores, que escutamos, uma coisa muito forte. Pedimos à Unisc: “Vocês vão lá no Paraná, lá em Santa Catarina, lá no Rio Grande do Sul e verifiquem como essa gente mora”. Os senhores estão vendo lá: 53, 9% de casas de alvenaria e 46,1% chalés. Eles têm, em média, mais do que uma casa, porque muitos têm uma propriedade (inaudível) tem mais de uma casa – 6,3 cômodos – e me parece que não é tão barato assim. As nossas casas são simples, é verdade. Temos 97,2% de energia elétrica instalada. Perguntamos: “Mas o que vocês têm mais?” A Unisc perguntou. Sessenta e dois por cento tem telefone. Estes dados estão à disposição. Eu posso dar ordem para que a Unisc forneça para todos. Noventa e oito e meio por cento tem geladeira, 95,4% tem televisão, aliás, freezer, e 100% tem televisão e até mais de 60% tem antena parabólica e até luz. Sessenta e três vírgula um por cento tem auto. Não é, Senadores, um carro zero quilômetro, mas eles têm a sua condução.”<sup>16</sup> (BRASIL. Senado Federal., 2005a, p. 12).

Este trecho, além de demonstrar a utilização de instituições para legitimar o discurso de entidades permite mais duas aferições: uma diz respeito à questão de dominação da instituição pela entidade econômica e a outra, à utilização de recursos para mobilizar a segmento dos agricultores e incitá-los contra as entidades que defendem a ratificação. Isto se deve pelo fato de que os fumicultores possuem uma forte identidade, que os diferenciariam de outros agricultores. Job (2003) ressalta em seu trabalho sobre os fumicultores de Santa Cruz do Sul, RS, dois aspectos que diferenciariam os produtores de fumo: um étnico e outro ligado à própria produção de tabaco.

Além deste aspecto étnico, no meio rural os pequenos produtores de fumo, nas suas falas, se diferenciam dos “outros” agricultores, produtores de milho, feijões, etc. Dizem-se satisfeitos com esta cultura do fumo, por ela ser mais lucrativa e rentável que qualquer outra, apesar do preço pago pelas fumageiras nunca ser o pretendido. (JOB, 2003, p. 23)

<sup>16</sup> A parte do texto destacada (sublinhada) foi inserida na Ata pelo Senado Federal, em 04/11/2005 (8:53).



Este aspecto de diferenciação confere aos fumicultores um “orgulho”, no sentido de que desenvolvem uma atividade braçal e penosa, mas que conseguem obter um retorno econômico importante para manterem suas famílias. Este “orgulho” é destacado pelos opositores à ratificação, quando dizem que o fumo proporciona um bom padrão de vida para os agricultores.

Dizem que as crianças da zona do fumo estão na rua e não estão estudando. Estão ali as nossas escolas. Eu estou dizendo isso porque essa é a realidade de todos os Municípios que produzem fumo, não é só a realidade de Camaquã. Estão ali as crianças sadias (Palmas), bonitas, cheias de energia, bem nutridas graças à renda que os seus pais têm hoje da produção do fumo. As nossas crianças, aqui em Camaquã, começam na pré-escola, têm o ensino fundamental completo. E hoje, para nossa alegria, temos também um escola de ensino médio no interior. Os filhos do nosso produtor podem sair direto da colônia para cursar uma faculdade onde escolherem. (João Carlos Fagundes Machado) (BRASIL. Senado Federal, 2004a, p. 12)

Verifica-se que no caso da UNISC, os dados utilizados pela AFUBRA para justificar a não aprovação da CQCT devido à importância social da atividade, são contestados pelos defensores da ratificação, que acusam a AFUBRA de ter comprado a pesquisa.

Além do respaldo de dados, alguns atores utilizam símbolos e figuras de linguagem para enfatizar suas colocações. Como exemplo deste tipo de recurso, pode-se citar as colocações da Irmã Lourdes Dill:

Trago aqui a voz profética de uma grande multidão de pessoas que acreditam na vida e a defendem em qualidade e quantidade com relação a saúde, meio ambiente, alternativas à cultura do fumo, distribuição justa da terra e substituições para a cultura do fumo.  
Para nós, a Igreja, profetizas e profetas, o fumo é uma cultura de morte. (BRASIL. Senado Federal, 2004b, p. 26)

Do exposto, pode-se afirmar que esta dinâmica argumentativa já existia. O que ocorre a partir da emergência de um mecanismo de regulação global do tabaco a nível nacional, é que esta argumentação é utilizada para outros fins, determinados por outros interesses. Desta forma, a própria dinâmica da argumentação passa a ser discutida, para verificar a sua validade. Observa-se que os argumentos utilizados passam a ser contrapostos pelos opositores. Um argumento que reflete isso é o embate sobre a dependência causada pelo fumo: diante da afirmação de entidades médicas de que fumar causa dependência, muitos opositores à ratificação passam a argumentar que “fuma quem quer”, utilizando as próprias experiências de parar de fumar para comprovar isto.

Ao introduzir o debate sobre a CQCT no Brasil, foi divulgada uma informação de que esta convenção traria a proibição do tabaco e com isso, seria a causa da erradicação da cultura de fumo e do desemprego de milhares de pessoas. Esta informação passa a constituir outro forte argumento, principalmente de setores ligados à produção de tabaco. Apesar de terem utilizado este argumento, estes setores sabiam que a CQCT como apresentada em seu texto final não traz em nenhum de seus artigos a proibição desta atividade. Este fato pode ser comprovado pelo texto abaixo (CORRÊA, 2003, p. 75), que também reflete as pressões exercidas pelo setor econômico ligado ao fumo no que diz respeito à formulação da CQCT:

O tesoureiro da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), Benício Werner, que participou da assembléia da OMS, explica que o fato de o Brasil ser o primeiro signatário e o principal negociante da proposta final pouco alterou-se no contexto atual. “caíram por terra as propostas mais radicais que propuseram a erradicação da cultura do fumo e também a criação de um fundo mundial para pagar uma reconversão”, destaca. Outra vitória do setor foi fazer constar no tratado que qualquer alteração destas normas só poderá acontecer por decisão de nova assembléia com a mesma representatividade de países.

Toda esta trama argumentativa utilizada pelos atores reflete a tentativa de determinados grupos defenderem seus interesses, tentando sobrepô-los aos interesses de outros. O interesse que determinado grupo tem sobre determinado assunto resulta, em parte, das respostas (benefícios) que espera obter. Dentre os principais interesses que estão em jogo, destacam-se os do Governo Federal, os dos representantes dos produtores, dos representantes das empresas.

O Brasil, através do Governo Federal busca manter-se na liderança das negociações de um tratado, que garante uma posição de destaque no cenário internacional e em negociações de tratados internacionais; além disso, o Governo deve preocupar-se com a manutenção da saúde pública, que é um dos objetivos deste tratado. A posição do Governo de apoiar a ratificação da CQCT fica clara na exposição do representante da Casa Civil:

Este Governo apóia a iniciativa, que não é deste Governo. Toda tramitação e discussão do tratado, os senhores sabem, teve início, o texto foi acordado e concluído durante o Governo anterior. Mas este Governo reconhece que é um tratado interessante para o País, é muito importante para que nós consolidemos como políticas de Estado as políticas hoje desenvolvidas para a conscientização da população e para o controle da exposição à fumaça das pessoas que não fumam. (Érico Leonardo Ribas Feltrin, Assessor Técnico da Casa Civil Representando a Casa Civil e a Ministra Dilma Rousseff) (BRASIL. Senado Federal, 2005c, p.13)

Os representantes dos produtores, além de objetivar a manutenção da atividade, buscam a sua própria manutenção, que depende da existência da categoria dos produtores de

fumo. Outro aspecto verificado, é que a própria legitimidade enquanto representantes da categoria está em jogo, pois através de suas atuações nas diferentes arenas, sindicatos e entidades procuram legitimar-se como representantes legítimos dos agricultores familiares produtores de fumo.

Os representantes das empresas, por sua vez, defendem a manutenção de sua atividade e a geração de lucros elevados e, também, a redução de impostos. Para a manutenção da atividade utilizam como argumentos a importância econômica e social da atividade e sobre os impostos, argumentam que o Brasil já possui uma carga tributária elevada.

#### **4.4 FORMAÇÃO DE NOVAS CORRELAÇÕES DE FORÇAS**

A existência de conflitos no setor fumageiro pode ser tomada como indicativo de uma relação de poder que se encontra instituída. De acordo com a perspectiva desenvolvida por Elias (1994), apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, que considera que as relações de poder são relações onde um dos atores detém algo que o outro precisa, as relações de integração contratual estabelecidas entre produtores e indústrias para produção de fumo e as negociações para definir a comercialização da safra podem ser definidas como uma relação de poder. As indústrias possuem capital, necessário para os investimentos que os produtores precisam fazer para produzir e os produtores possuem mão-de-obra para produzir a matéria-prima de que a indústria necessita. Esta relação, baseada sobretudo na distribuição de recursos econômicos, evidencia um desequilíbrio para o lado das indústrias, que são as grandes detentoras dos recursos econômicos.

A distribuição de poder entre agricultores e indústrias no setor fumageiro também é verificada na análise de Prieb (2004, p. 39), ao considerar que,

o que se quer mostrar é que também na produção agroindustrial fumageira se verifica a existência de uma correlação de forças – que não são de forma alguma igualitárias, dado que a obtenção da maior parte das “vantagens” obtidas a partir do processo de integração agroindustrial é o das empresas fumageiras – que advém, em determinada medida, a “necessidade” de grande parte dos produtores de fumo em orientarem-se para outras atividades, apesar destes continuarem, em sua grande maioria, produzindo fumo em folha.

As correlações de forças estabelecidas podem ser alteradas com a inserção de novos elementos, que provocam um desequilíbrio para um lado ou para outro, ou ainda, causem a

formação de novas correlações de forças. Com a emergência da CQCT, as correlações de forças são alteradas pela introdução de novos atores, espaços de deliberação e discursos.

Os atores tradicionalmente envolvidos com o tabaco no Brasil (AFUBRA, SINDIFUMO, agricultores, empresas, sindicatos e associações) passam a dividir o espaço com novos atores, que começam a ter mais oportunidades de se manifestar e manifestar as suas posições. Isto ocorre pelo fato de que a CQCT privilegia uma perspectiva voltada à proteção da saúde, o que faz com que neste caso o econômico não seja mais o foco central da disputa. Ou seja, há um deslocamento da fonte de poder: o econômico passa a não controlar mais a discussão, o que faz com que defensores de outras perspectivas passem a ser valorizados. O poder da indústria vinha do capital, ou seja, ela controlava o capital, o que permitia a ela manter o controle sobre todo o processo de produção. A dependência criada pelos agricultores permitia a indústria manter um processo de dominação.

No caso da regulação do tabaco, a indústria começou a perder poder frente ao empoderamento de perspectivas ligadas à saúde, que passa a ocorrer a partir do reconhecimento de que o consumo de tabaco causa diversos problemas para a saúde de usuários diretos e para ‘fumantes passivos’. O processo de aumento do poder de setores antitabagistas em detrimento do das indústrias vem se desenvolvendo de forma intensa, principalmente a partir do reconhecimento das indústrias como contribuintes para o adoecimento e morte e da divulgação de uma série de documentos que comprovam que as indústrias tinham conhecimento do impacto do consumo de cigarros sobre a saúde.

A divulgação desses documentos e o aumento no número de litígios, resultando em perda de processos na justiça tem sido destacado nos últimos anos. No documento “Indústria do tabaco e responsabilidade corporativa: uma contradição”, desenvolvido pela OMS, são apresentadas as principais ações de responsabilidade social das empresas e o questionamento: como as empresas podem conciliar ações de responsabilidade social com seu objetivo, que é lucrar o máximo com um produto que causa tantas doenças e mortes? Neste documento, a OMS também mostra que o comportamento das empresas apresentadas para o público escondem diversas acusações contra elas próprias:

Documentos da indústria também mostram que as companhias de cigarro conheciam detalhadamente as redes e mercados de contrabando e que buscaram ativamente aumentar sua participação no mercado ilegal ao estruturar campanhas de marketing e rotas de distribuição que favorecessem este propósito, e ainda que tinham acesso a importantes autoridades governamentais e tiveram sucesso em enfraquecer ou acabar com legislação sobre controle do tabagismo em vários países .

Todas essas investigações apontam consistentemente para a discrepância entre medidas que as companhias de cigarros, internamente, consideram as maiores ameaças a suas vendas e aquelas que elas defendem em público. Por exemplo, as companhias negam publicamente a relação entre prevalência do tabagismo e publicidade de cigarros, mas internamente reconhecem que as proibições à publicidade são uma ameaça às vendas, e é uma prioridade-chave impedir sua regulamentação. As companhias insistem, constantemente, que não comercializam para os jovens, mas os documentos internos mostram justamente o contrário.

Num relatório recente em que se examinaram declarações feitas pela British American Tobacco, Philip Morris, R.J. Reynolds, Brown & Williamson e Lorillard, numa ação judicial movida pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos o deputado Henry A. Waxman verificou que a maioria das empresas ainda questiona se o fumo causa doenças e não admitem que a nicotina causa dependência. Todas as empresas negaram que o tabagismo passivo provoque doenças em não fumantes, apesar de evidências inequívocas do Ministério da Saúde Americano (*US Surgeon General*) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). As companhias de tabaco também negaram que controlam os níveis de nicotina nos cigarros, que comercializam para crianças e que tivessem destruído documentos para evitar que fossem utilizados em ações judiciais, apesar de haverem testemunhado justamente o contrário nos Tribunais. A indústria do tabaco cria sistematicamente controvérsias sobre a avaliação de riscos e sobre evidências científicas dos perigos do tabagismo ativo e passivo . (OMS, 2003, p. 7).

Com a emergência de uma instituição de regulação internacional do tabaco (a OMS), as indústrias perdem parte de sua capacidade de influir nas decisões tomadas. Apesar de ser mais difícil, documentos da OMS registram as tentativas das empresas de acabar com as iniciativas de regulação do tabaco propostas. A OMS publicou um documento no qual apresenta as principais medidas adotadas pelas empresas, num movimento contra-regulação e mostra que as indústrias de tabaco a identificam como um dos seus principais inimigos, planejando estratégias para "conter, neutralizar, redirecionar" as iniciativas de controle do tabagismo da OMS. No documento "Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization", a OMS identifica diversas estratégias da indústria de tabaco para influenciar as ações de combate ao tabaco adotadas pela OMS: estabelecimento de relações inadequadas com o staff da OMS para influenciar as políticas; uso do poder financeiro para influenciar políticas da OMS, buscando reduzir os orçamentos de atividades científicas e políticas do programa de controle do tabagismo; uso de outras agências das Nações Unidas para influenciar ou resistir aos programas de controle do tabaco da OMS; desacreditar a OMS ou profissionais da OMS para desarticular a eficácia das políticas da OMS; influenciar as decisões da OMS através de representantes; distorção dos resultados de pesquisas da OMS; promover eventos de mídia que desviassem a atenção do

público de problemas provocados pelo tabagismo e de eventos da OMS, tais como as Conferências mundiais sobre Tabaco ou Saúde; vigilância das atividades da OMS, monitorando os encontros e conferências da OMS para poder atuar no plano político de modo a reduzir os impactos causados pelas campanhas antitabagistas.

Durante a fase de ratificação da CQCT estabelecem-se novas relações entre os atores presentes no âmbito Nacional e entre estes e os novos atores que passam a participar das discussões. As relações entre os atores nesta etapa podem constituir alianças ou disputas (rupturas) entre grupos, envolvendo, desta forma, poder. Diante desta nova configuração estabelecida no âmbito nacional, com um rearranjo das posições dos atores e com a entrada de novos atores no jogo, estabelece-se uma nova correlação de forças entre o grupo que apóia a ratificação (a perspectiva ligada à saúde) e o grupo contrário à ratificação (principalmente ligado ao setor econômico).

O poder relaciona-se à quantidade de recursos que certo grupo possui e o acesso aos mecanismos de decisão, sendo que no caso de um mecanismo de regulação global, grupos localizados no âmbito nacional podem receber apoio de organizações internacionais para resolver seus conflitos a nível nacional.

O fortalecimento de outros grupos, que não os tradicionalmente envolvidos com o controle do tabaco no cenário nacional, ocorre pelo fato de a CQCT introduzir o tema do controle do tabaco em uma perspectiva de promover a saúde pública e, com isso, estes grupos passam a ter o respaldo de uma instituição internacional para discutir e solicitar o controle do tabagismo no âmbito nacional. Desta forma, atores tradicionais, ligados à produção e ao comércio de tabaco, que antes ocupavam uma posição fortalecida no cenário nacional, precisam disputar com novos atores, alterando a correlação de forças tradicionalmente estabelecida.

O fortalecimento de grupos ligados à saúde no âmbito nacional, provoca a coalizão de atores econômicos, que dependem do tabaco para se reproduzir. A definição do texto da CQCT prevê uma série de obrigações no sentido do controle do tabaco, tendo o respaldo da OMS e do Governo Federal, que através da CONICQ já implementou algumas destas obrigações no âmbito nacional. Desta forma, uma nova relação apresenta-se na forma de uma aliança estratégica de grupos que são contrários à ratificação da CQCT pelo Brasil e que não conseguem enfrentar sozinhos os argumentos que os atores da área da saúde passam a utilizar.

Esta aliança entre grupos que inicialmente ocupavam posições opostas pode ser comprovada através das ações conjuntas que passam a desenvolver. Na Ata da reunião do Grupo Temático “Convenção-Quadro”, da Câmara Setorial do Fumo, de 30 de agosto de

2004, entre as medidas de ação imediatas propostas, está a elaboração de um documento contra a ratificação assinado em conjunto por representantes da indústria e dos produtores (AFUBRA, FETAG, FARSUL, FETAESC, FAESC, FENTIFUMO, FAMURS e SINDIFUMO) e a publicação de um encarte na Gazeta Mercantil, cujas tratativas deveriam ser feitas pela AFUBRA e pelo SINDIFUMO.

Outro fator ligado à entrada da CQCT no Brasil e que afeta a correlação de forças estabelecida entre os grupos envolvidos com a discussão no âmbito nacional, são os novos espaços que são formados. Com a instituição de novos espaços de discussão, atores tradicionalmente presentes nas formulações de políticas (através das tentativas de influenciar o processo, no caso de restrições e proibições) ficam fora das discussões (como é o caso da AFUBRA e do SINDIFUMO, que não puderam participar das negociações na OMS).

No âmbito nacional, a participação nos diferentes espaços também ocorre de forma diferenciada, como visto anteriormente. Buscando pender a correlação de forças para o seu lado e tentar influenciar a decisão final, os atores procuram ocupar o maior número de espaços, porém o que se verifica é que os atores econômicos tem possibilidades menores de acesso a alguns fóruns que se formam, como é o caso da CONICQ. Esta comissão é coordenada por uma representante do INCA, um dos principais atores na luta contra o tabagismo e, logo, a favor da ratificação. Como a CONICQ é responsável pela introdução da CQCT a nível nacional, este seria um espaço importante para atores interferir barrando a entrada das obrigações ou propondo medidas para ampliar o controle. Por isso, representantes econômicos procuram de formas diversas participar desta comissão. Nas Atas das reuniões do Grupo Temático “Convenção-Quadro”, observa-se a mobilização para que a AFUBRA possa fazer parte da CONICQ.

As relações de poder se estabelecem de formas diferentes nos diferentes espaços, de acordo com a composição da participação nos espaços. No caso do Grupo Temático CQCT da Câmara Setorial, verifica-se que há um deslocamento do poder para o lado dos agentes econômicos, o que pode ser sentido nos resultados das reuniões e na decisão de que a Câmara Setorial do Fumo assumira a posição de não ratificação da CQCT (decisão tomada no dia 10 de novembro de 2004). Já no caso da CONICQ, aparentemente o poder se desloca para o lado dos representantes da saúde. Esta diferença está também no fato de que estas comissões têm na sua presidência representantes de segmentos distintos: o GTCQCT é presidido por um representante do setor privado, que defende a não ratificação e a CONICQ é presidida pelo INCA.

No entanto, apesar da CQCT modificar substancialmente as relações de poder estabelecidas entre os atores no âmbito nacional, o poder de decidir sobre a ratificação ou não do projeto, é centralizada no Congresso Nacional (Deputados e Senadores). A centralização do poder de decisão é respaldada institucionalmente através das normas e regras de funcionamento do Congresso. Assim, os grupos implicados com a regulação do tabaco procuram influenciar esta decisão. Neste caso, pode-se considerar que se manifestam duas formas de poder: o poder de decisão e o poder de influenciar.

Como o poder de decisão é única e exclusivamente através dos Deputados e Senadores, aos outros grupos resta disputar entre si e tentar fazer com que seus interesses prevaleçam sobre os dos outros através de tentativas de influenciar o processo de decisão. A decisão tomada, desta forma, será permeada de conflitos e arranjos entre os grupos favoráveis e contrários à ratificação, envolvendo os atores tradicionais e novos em disputas realizadas em diversas arenas.

#### **4.5 AS NOVAS RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE OS ATORES**

As relações tradicionalmente estabelecidas entre os atores do setor fumageiro, relacionam-se ao desenvolvimento econômico da atividade e envolvem dois atores principais: indústrias e produtores, além de seus representantes. Esta relação é permeada de conflito, sendo que a principal discordância é em relação às condições de comercialização do tabaco produzido.

Na fase inicial do processo de obtenção do tabaco, a produção de fumo, estabelece-se entre agricultores e indústria uma relação de integração contratual. No sistema de integração contratual as indústrias fornecem assistência técnica em todas as etapas da cultura, prestam assistência financeira, coordenam e custeiam o transporte do fumo das propriedades até as unidades de compra e garantem a aquisição total da produção (conforme número de pés plantados e estimativa de produção estabelecida em contrato) por preços negociados entre representantes e indústrias com base no custo de produção. Neste sistema, as indústrias também repassam aos produtores os insumos certificados e autorizados para uso na cultura do fumo.

O estabelecimento de relações de integração contratual tem servido para problematizar diversos trabalhos, sendo considerado por muitos como uma forma de subordinar os produtores às indústrias. (VOGT, 1997; LIEDKE, 1977; PAULILO, 1990).



Por outro lado, a relação de integração é vista como uma forma de viabilizar a inserção econômica dos produtores familiares com pouca terra e capital (este tipo de relação vem se estabelecendo na produção de fumo, frango e suínos que se realiza no sul do Brasil desde a década de 70).

Para Comisión Económica para América Latina e o Caribe, German Society for Technological Cooperation e Food and Agriculture Organization (1998), as relações de integração podem ser motivadas tanto por fatores ligados a agroindústria, quanto aos produtores. A agroindústria procura aproveitar a propriedade da terra que os produtores possuem em regiões favoráveis à cultura, onde não há terras disponíveis para a venda ou arrendamento e há predominância de campesinato; utilização do trabalho familiar em regiões onde a mão-de-obra é escassa ou se o cultivo exigir cuidados intensivos; aproveitar o conhecimento/experiência dos produtores da região no cultivo.

Os produtores por sua vez, procuram através da integração um mercado seguro, com preços e volumes preestabelecidos; financiamento; melhor aproveitamento da mão-de-obra familiar; acesso a insumos, conhecimentos e tecnologias que não teria por outras vias; aproveitar melhor a terra, seu recurso mais escasso.

Esta relação é intermediada pelos representantes, tanto das indústrias, quanto dos produtores. Nesta relação, uma das principais fontes de conflito ocorre no momento de discutir as condições de comercialização da safra (classificação do produto e índices de reajuste do preço). Para Prieb (2004, p. 39),

O conflito entre os agricultores e as empresas se consubstancia quando da análise da essência do processo, isto é, nas relações sociais de trabalho e nas formas de extração do excedente. A redução deste embate somente é possível caso ocorra uma diminuição das desigualdades na distribuição do excedente produzido. Enfim, uma maior equidade dependerá da capacidade de organização e barganha dos produtores familiares frente ao poder das transnacionais, que se estruturam oligopsonicamente no mercado do fumo.”

A ratificação da CQCT representa um novo elemento que provoca um rearranjo dos atores presentes no jogo, que se dá pela alteração nas relações entre os atores tradicionais do setor fumageiro e entre estes e os novos atores inseridos neste debate. Este rearranjo ocorre a partir da alteração de forças estabelecida entre os atores nacionais, ou seja, frente ao fortalecimento de atores ligados à saúde, atores que antes mantinham uma relação de conflito (agricultores e indústrias) aliam-se na defesa do fumo e de seus produtos.

A união entre agricultores e indústrias pode ser caracterizada como uma aliança estratégica entre atores na defesa de sua atividade. Esta caracterização se dá pelo fato de que

esta aliança ocorre em um momento em que a atividade é ameaçada pela iminência da ratificação da Convenção-Quadro e se estabelece apenas para que os atores se unam contra a ratificação, uma vez que continuam disputando outras questões, como é o caso da negociação do preço do fumo. Esta aliança fica clara nas atas das reuniões do Grupo Temático “Convenção-Quadro” da Câmara Setorial do Fumo, quando representantes dos produtores e representantes das indústrias passam a promover ações conjuntas para evitar a ratificação da CQCT.

Estas ações têm por objetivo pressionar os Senadores a não ratificarem a CQCT e englobam abaixo-assinados, documentos pedindo ao Senado não ratificar antes de uma posição da Câmara Setorial do Fumo, visitas à Senadores e publicações em jornais.

Esta aliança estratégica entre produtores e indústrias busca principalmente enfrentar os novos atores que passam a participar da discussão a nível nacional, fortalecidos pela CQCT.

No que diz respeito às indústrias, esta aliança é estratégica no sentido que seus interesses passam a ser defendidos por entidades que possuem respaldo perante a sociedade por defenderem agricultores familiares. Neste sentido, verifica-se que os representantes utilizam seu poder de influenciar outros representantes do setor para que seus interesses sejam atingidos:

o Sr. Cláudio Henn, do Sindifumo/RS, disse que a representação dos produtores foi sempre muito ativa e que acompanhou o processo da Convenção-Quadro desde Genebra. Acrescentou que é preciso mobilizar Sindicatos Rurais e dos Trabalhadores Rurais dos três estados do Sul e do Nordeste para reivindicar a visita aos produtores e a promoção de uma audiência pública na região fumageira. Disse, ainda, que é preciso envolver mais os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (CÂMARA SETORIAL DO FUMO, 2004e)

No momento em que a emergência da CQCT altera a correlação de forças, fortalecendo novos atores e provocando o deslocamento de uma relação de conflito entre agricultores e indústrias (atores que antes ocupavam posições opostas) para uma aliança na defesa de seus interesses (a manutenção de sua atividade), também provoca a emergência de um novo foco de conflito, entre defensores e opositores da CQCT. É esta relação de conflito que passa a ter destaque nas discussões que são promovidas a partir da emergência da CQCT no âmbito nacional. Verifica-se nos documentos a partir dos quais esta análise foi desenvolvida, que o estabelecimento do conflito se dá devido às diferenças entre os interesses dos grupos afetados pela CQCT.

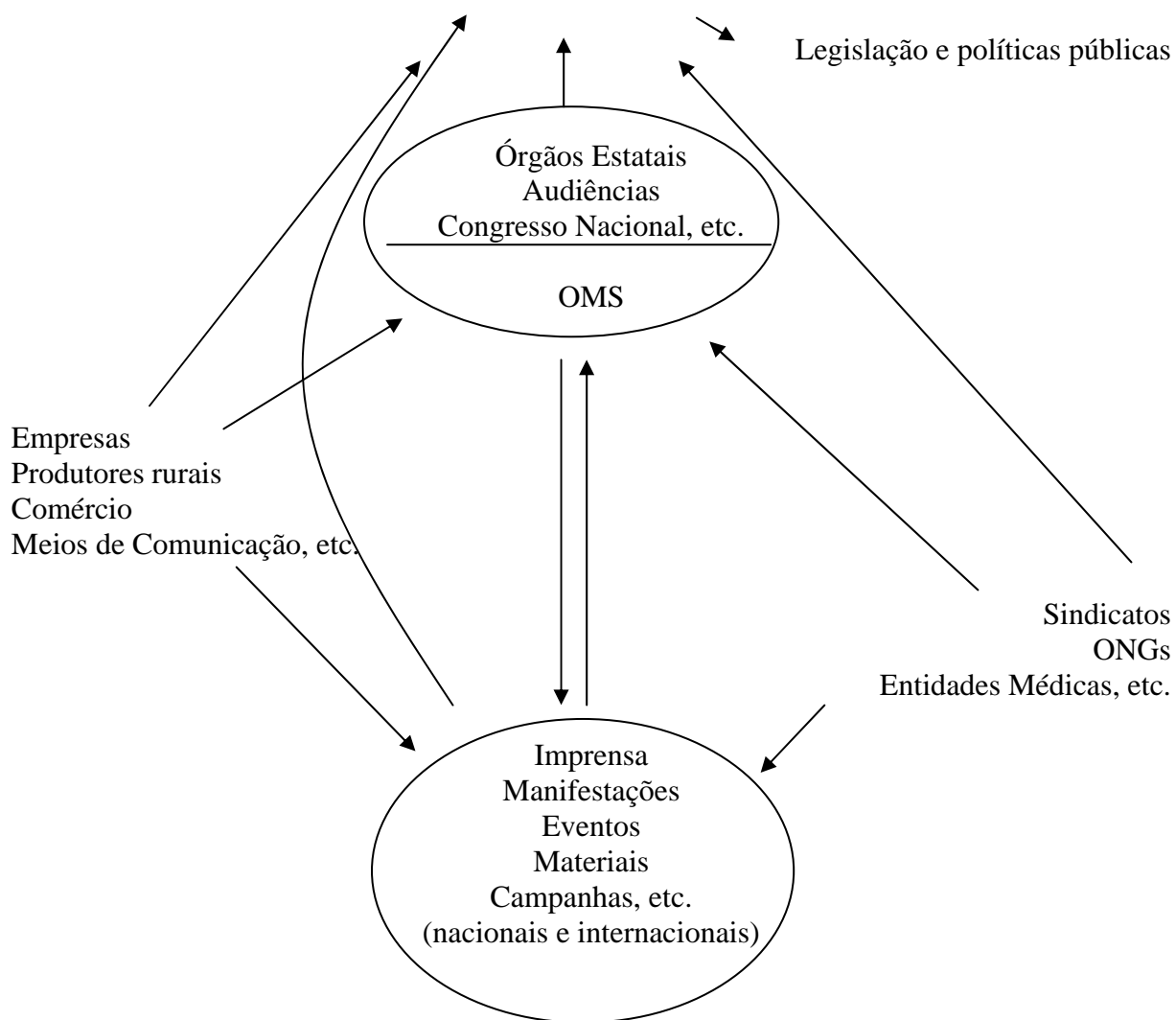


Figura 5. Esquema demonstrativo do processo de ratificação da CQCT no Brasil

Desta forma, pode-se considerar que as relações entre os atores se dão através do estabelecimento de alianças e conflitos entre opositores e defensores da CQCT. A partir do esquema apresentado na Figura 4, é possível visualizar as interações entre os atores, sua inserção nas arenas públicas e institucionais e a sua tentativa de tentar influenciar os tomadores de decisão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos pontos principais que permeiam este trabalho é a questão da interação do local com o global a partir da proposição de políticas por organismos multilaterais, e que pretendem ter validade global. Considera-se que, com a globalização, a elaboração e implementação de políticas de regulação se complexificou, verificando-se a emergência de novos atores, esferas e arenas de âmbito global que passam a produzir decisões reguladoras com pretensões de validade global, como é o caso da regulação proposta para o tabaco pela OMS. Dentre os novos atores, destacam-se os organismos internacionais, que passam a assumir um papel de crescente importância, à medida que se colocam como os atores capazes de enfrentar os novos “riscos globais”, para os quais a regulação e a atuação dos Estados nacionais seria ineficiente. Diversos autores que trabalham o tema da globalização e da reforma do Estado apontam para o enfraquecimento do Estado nacional, que tenderia a ser maior a partir da proposição de políticas por organismos multilaterais. No caso da proposição da CQCT, no entanto, verifica-se que o Estado nacional continua a ter uma função importante na implementação desta política no âmbito local.

Além da perda de poder, esta forma de proposição de políticas ampliaria a perda de soberania dos Estados nacionais. Isto decorre pelo fato de que alguns problemas se tornam “globais” ao ultrapassar as fronteiras do Estado nacional (os principais exemplos estão na área ambiental) e, portanto, a busca de soluções também passa a ser feita a nível “global”. Desta forma, as políticas geradas seriam impostas por organismos multilaterais, interferindo no poder de atuação dos Estados nacionais. Esta afirmação, no entanto, deve ser relativizada, uma vez que os Estados Nacionais continuam tendo o poder de decidir se implementam ou não as políticas a nível nacional.

Com a criação de instituições multilaterais, a formação de blocos econômicos, o surgimento de movimentos sociais e organizações não-governamentais de alcance internacional e a constituição de políticas por organismos multilaterais, a regulação deixa de ser uma competência exclusiva dos Estados nacionais.

Ainda em relação ao Estado nacional, cabe ressaltar que a sua participação nas discussões a nível internacional pode vir a fortalecer principalmente a sua posição no sistema

internacional. No caso da regulação do tabaco, observa-se que o Brasil assumiu um papel de liderança durante todo o processo de negociação a nível internacional. Esta liderança nas negociações atribuída ao Brasil, um país periférico no sistema internacional, pode ser vista de forma estratégica, uma vez que é um dos maiores produtores e exportadores de tabaco do mundo. Porém, para um país que tem pretensões de assumir posições mais destacadas dentro do sistema internacional, este tipo de negociação pode vir a ser uma forma de mostrar sua competência em termos de liderança e força política.

Esta nova forma de proposição de políticas, partindo de organismos multilaterais e ratificadas nos Estados nacionais, favorece o estabelecimento de novas relações entre os níveis global e local. A interação entre os níveis nacional e internacional, descrita por Putnam (1993) como um jogo de dois níveis, mostra-se mais complexa e possibilita uma participação política de diversos atores no processo de negociação e discussão (tanto no nível internacional quanto no nacional), além da constituição de espaços onde os diversos atores pudessem se encontrar e discutir as propostas de uma política de alcance global.

No caso da regulação do tabaco, observa-se a complexidade deste processo em termos da relação entre o “nacional” e o “global” na formulação das políticas públicas. Por um lado, percebe-se que a atuação de um organismo internacional, no caso a OMS, foi capaz de alterar a dinâmica do debate nacional sobre regulação. A constituição de uma proposta de regulação global introduziu na agenda política nacional um debate que, sem esta “pressão externa”, dificilmente teria tomado tal vulto. Mais do que isto, tal proposta respaldou e legitimou os discursos e propostas de determinados segmentos da sociedade nacional, atuantes na luta antitabáquica, fortalecendo suas posições no enfrentamento com os atores e interesses ligados à produção e ao consumo de tabaco.

Neste caso, o que se observou é que atores e discursos ligados à luta antitabáquica e que normalmente ficavam obscurecidos pelos debates em torno da questão econômica que predominavam no cenário nacional – local passam a ser favorecidos quando este tema entra na agenda e pela emergência de novas arenas de debate e disputa desta proposta de política de regulação – a CQCT.

Por outro lado, no entanto, o processo de ratificação da Convenção-Quadro no âmbito nacional é dependente da estrutura e dinâmica das relações de poder nacionais, não sendo uma mera imposição externa. De fato, observa-se que os setores que se opõem à Convenção, na medida em que são setores dotados de importantes recursos de poder (econômico e político), mobilizaram-se e foram capazes de sustar o risco de uma aprovação eminente da Convenção Quadro. Estes setores, intervindo de forma intensa nas arenas públicas e institucionais,

buscam defender seus interesses e, mesmo com a relativa alteração na correlação de forças devido à pressão da proposta de regulação global, ainda se mantiveram como “jogadores” centrais na disputa sobre a regulação do tabaco no Brasil.

Como foi observado, o fortalecimento dos grupos ligados ao combate ao fumo fez com que atores tradicionalmente envolvidos em disputas se aliassem apenas para buscar um objetivo comum: a não ratificação da convenção-quadro e a manutenção da produção do produto que garante sua sobrevivência econômica.

O processo de ratificação da CQCT, que provocou um grande debate no nível nacional e terminou com a ratificação da política pelo Brasil, serve para mostrar que mesmo que a política seja decidida no âmbito internacional, no âmbito nacional pode ter desdobramentos muito específicos, dependendo dos interesses e relações de poder que se estabelecem neste nível.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Joaquim; DIESEL, Vivien; SCHEIBLER, Juliana L. As novas formas de regulação em um mundo globalizado: reflexões a partir do caso do tabaco. In: BARROS, Henrique de; RUBIO, Blanca. **Globalización y Desarrollo Rural en América Latina**. Recife: Imprensa Universitária, UFRPE, 2002. p.161-179.

BOEIRA, Sérgio Luís. **Atrás da cortina de fumaça - Tabaco, Tabagismo e Meio Ambiente**: estratégias da indústria e dilemas da crítica. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 67-116.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 147-171.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e políticas sociais. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 17-48, 1º sem. 1991.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Fluxo Simplificado do Processo Legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/proposicoeslegislativas/processolegislativo.asp> Acesso em: 20 fev. 2006.

COICAUD, Jean-Marc. Reflections on international organisations and international legitimacy: constraints, pathologies, and possibilities. **International Social Science Journal**, Oxford, n. 170, p. 523-536, dec. 2001. Disponível em: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/1468-2451.00341> Acesso em: 16 jun. 2005.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBEL; GERMAN SOCIETY FOR TECHNOLOGICAL COOPERATION; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Agroindustria y pequeña agricultura**: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales. Santiago: ONU, 1998.

CORRÊA, Sílvio et al. **Anuário Brasileiro do Fumo 2003**. Santa Cruz do Sul: Gazeta Grupo de Comunicações, 2003.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 38-52, mar. 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. cap. 8

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. A cadeia Produtiva do fumo. **Revista do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais**, Curitiba, n. 04, Dez./2003. Disponível em: <http://www.deser.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2004.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS. Afinal, quem a Afubra representa? **Boletim do Deser**, Curitiba, n. 145, p. 3-7, ago. 2005. Disponível em: <http://www.deser.org.br>. Acesso em: 19 dez. 2005.

ELIAS, Norbert. **Conocimiento y poder**. Madrid: La Piqueta, 1994.

FIORI, José L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 15, p. 295-311, 1994.

FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido**: Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, junho/2000.

FUKS, Mário. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: \_\_\_\_\_ **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 75-142.

JOB, Luciana da Costa. **Os colonos do fumo**: Tobacco pay my bills. Estudo antropológico sobre política, etnia e identidade no universo da Agricultura Familiar Fumageira em Santa Cruz do Sul. Vale do Rio Pardo – RS. 2003. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

LIEDKE, E. R. **Capitalismo e camponeses**: relações entre indústria e agricultura na produção de fumo no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Dep. De Ciências Sociais, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 1977.

MCGREW, Jane Lang. **History of Tobacco Regulation**. Washington: National Commission on Marihuana and Drug Abuse, 1996. Disponível em: <http://www.druglibrary.org/schaffer/LIBRARY/studies/nc/nc2b.htm> . Acesso em: 22 out. 2004.



MAIA, Rousiley C. M. Redes cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). **Internet e Política: Teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2002. p. 46-72.

MITNICK, Barry M. **La economía política de la regulación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

NARDI, J. B. **O fumo brasileiro no período colonial**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

NEUMANN, Romeu I. (Coord.). **Anuário Brasileiro do Fumo 1997**. Santa Cruz do Sul: Gazeta Grupo de Comunicações, 1997.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Tobacco company strategies to undermine tobacco control activities at the World Health Organization. Geneva: OMS, 2000. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/media/en/who\\_inquiry.pdf](http://www.who.int/tobacco/media/en/who_inquiry.pdf) Acesso em: 29 out. 2006.

PAULILO, Maria I. S. **Produtor e agroindústria: consensos e dissensos**. Florianópolis: UFSC, 1990.

PESAVENTO, S. J. **RS: agropecuária colonial e industrialização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983. (Série Documenta, 17).

PORTA, Donatella della; KRIESI, Hanspeter. Social movements in a globalizing world: an introduction. In: PORTA, Donatella della; KRIESI, Hanspeter; RUCHT, Dieter (Ed.). **Social movements in a globalizing world**. New York: ST. Martin's Press, Inc., 1999. p 03-22.

PRIEB, Rita I. P. **Situação atual e perspectivas da pequena produção fumageira do Vale do Rio Pardo – RS**. Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (Ed.). **Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics**. London, England: University of California Press, 1993. p. 431-468.

SENARCLENS, Pierre de. International organisations and the challenges of globalisation. **International Social Science Journal**, Oxford, n. 170, p. 509-522, dec. 2001. Disponível em: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/1468-2451.00341> Acesso em: 16 jun. 2005.

SILVA, L. X. da. **Análise do complexo agroindustrial fumageiro sul-brasileiro sob o enfoque da economia dos custos de transação**. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p.11-24, jul./dez. 2003.

TELLES, Vera S. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.

VARGAS, M. A. Forms of governance, learning mechanisms and upgrading strategies in the tobacco cluster in Rio Pardo Valley – Brazil. Brighton: Institute of Development Studies, 2001. Disponível em: [www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp125.pdf](http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp125.pdf). Acesso em: 20 jul. 04.

VOGT, O. **A produção de fumo em Santa Cruz do Sul: RS (1849-1993)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

## REFERÊNCIAS DOS DOCUMENTOS UTILIZADOS NA ANÁLISE

ACORDO mundial sobre o fumo terá análise em maio. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 10 mar. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n161/html/15acordo.htm>  
Acesso em: 03 abr. 2005.

ADIADA a data da Convenção-Quadro marcada para o município de Camaquã. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 13 set. 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Empregos no setor fumageiro**. 2005a. Disponível em: [http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u\\_id=1&i\\_id=1&menus\\_site\\_id=10](http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u_id=1&i_id=1&menus_site_id=10)  
Acesso em: 20 jan. 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Faturamento 2004**. 2005b. Disponível em: [http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u\\_id=1&i\\_id=1&menus\\_site\\_id=26](http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u_id=1&i_id=1&menus_site_id=26)  
Acesso em: 20 jan. 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. **Fumicultura no Nordeste**. 2005c. Disponível em: [http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u\\_id=1&i\\_id=1&menus\\_site\\_id=24](http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u_id=1&i_id=1&menus_site_id=24)  
Acesso em: 20 jan. 2005.

AFUBRA defenderá fumo na OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 20 nov 2001. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n51/html/16afubra.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

AFUBRA defende na Suíça o interesse dos fumicultores. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 18 mar. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n169/html/15afubra.htm>  
Acesso em: 03 abr. 2005.

AFUBRA defende os fumicultores em Genebra. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 13, 15 mai. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n227/html/13afubra.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

AFUBRA convoca produtores. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 04 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n65/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

AFUBRA: China não ratificará convenção-quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 19 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n355/html/14afubra.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ÁLCOOL e fumo: para OMS, ações não reduziram o consumo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2004. Folha Cotidiano, p.13. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1803200413.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

ALTERNATIVAS garantem renda ao produtor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2004. Folha Cotidiano, p. 09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1806200409.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Apresentação**. 2006. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/apresentacao.htm> Acesso em: 20 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Competências Gerais da ANVISA**. 2006. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/comp.htm> Acesso em: 20 fev. 2006.

ASSEMBLÉIA acompanhará questões relativas ao fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 20 mar. 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n171/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ASSEMBLÉIA terá comissão voltada para a fumicultura. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 02 mar. 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n153/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

AUDIÊNCIA debate crise do fumo em Santa Cruz do Sul. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 18, 25 maio 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n237/html/18audien.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

AUDIÊNCIAS públicas devem acontecer no mês de agosto. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 08 jul. 2005.

AUDIÊNCIA pública vai debater a fumicultura hoje no Paraná. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 19 ago. 2005.

AUDIÊNCIA debate produção de fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 22 set. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n357/html/19audien.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

AUDIÊNCIA debate adesão à Convenção-Quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 01, 24 set. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n359/html/01audien.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

AZEREDO, Nestor de. Uma questão de ordem internacional ou pessoal. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 04 nov. 2005.

BAHIA avalia convenção. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p.16, 09 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n9/html/16bahia9.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

BRASIL assina um acordo contra o fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 01, 17 jun. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n260/html/01brasil.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Por um mundo sem tabaco: mobilização da sociedade civil: Ação global para o controle do tabaco: 1º tratado internacional de saúde pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde/INCA, 2004. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo> Acesso em: 14 abr. 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.136, de agosto de 1999**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3136.htm) Acesso em: 31 mai. 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 1º de agosto de 2003**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9944.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9944.htm) Acesso em: 31/05/2005.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da Comissão Permanente do Senado Federal Referente a 16ª Reunião Extraordinária de 15/09/2004 da Comissão: CRE - Comissão de Rel. Exteriores e Def. Nacional**. Brasília, 15 set. 2004a. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20040915EX016.rtf> Acesso em: 18 jan. 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da Comissão Permanente do Senado Federal Referente a 19ª Reunião Extraordinária de 06/12/2004 da Comissão: CRE - Comissão de Rel. Exteriores e Def. Nacional**. Santa Cruz do Sul, 06 dez. 2004b. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20041206EX019.rtf> Acesso em: 18 jan. 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da vigésima segunda reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**. Irati, 19 ago. 2005a. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRA/Atas/20050819EX022.rtf> Acesso em: 11 jan. 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 25ª reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**. Florianópolis, 26 ago. 2005b. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRA/Atas/20050923EX027.rtf> Acesso em: 11 jan. 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 27ª reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**. Camaquã, 23 set. 2005c. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRA/Atas/20050923EX027.rtf> Acesso em: 11 jan. 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Ata da 29ª reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**. Cruz das Almas, 11 out. 2005d. Disponível em: <http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CRA/Atas/20051011EX029.rtf> Acesso em: 11 jan. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Regimento Interno da Câmara Setorial da cadeia produtiva do fumo.** 2006. Disponível em: [http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u\\_id=3&i\\_id=1&menu\\_site\\_id=42](http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u_id=3&i_id=1&menu_site_id=42) Acesso em: 10 fev. 2006.

BRUM cria Comissão para lutar contra a Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 7, 04 mar. 2005.

CADEIA do fumo tenta ganhar tempo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 06 jun. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n249/html/19cadeia.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CAMAQUÃ reúne cinco mil em defesa da fumicultura. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 27 set. 2005.

CÂMARA setorial do fumo trata da convenção-quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 10 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n41/html/14camara.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CÂMARA cobra por compromisso. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 20 nov. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n51/html/14camara.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CARIELLO, Rafael. NY lucra com restrição, diz prefeitura. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 2004. *Folha Mundo*, p. 18. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3003200418.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

CARÍSSIMI, Jaqueline. Venâncio dá exemplo de civilidade. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 13, 10 dez. 2004.

CARVALHO, Mario César. Agricultor troca fumo por horta ecológica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de ago. de 2004, *Folha Cotidiano*, p. 01. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0908200401.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

CARVALHO, Mario César. Meu suor cheirava a veneno, diz lavrador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de ago. de 2004. *Folha Cotidiano*, p. 04. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0908200404.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

CASTRO, Adir de. Tabaco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de set. de 2004. *Folha Opinião*, p. 11. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2909200411.htm>

CIGARRO pode bancar a reconversão. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 16 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n16/html/14cigarr.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

COMISSÃO do Senado analisará controle do fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 01, 07 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n68/html/capa.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

COMISSÃO realiza reunião em Encruzilhada do Sul. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 23 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n23/html/14comiss.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CONTINENTAL aumenta produção. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 20, 17 fev 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n140/html/20contin.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONTROLE do tabaco é questionado. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 11 ago. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n316/html/14contro.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONVENÇÃO da OMS mobiliza produtor. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 27 fev. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n150/html/19conven.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONVENÇÃO-Quadro é adiada. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 22, 16 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n352/html/22conven.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONVENÇÃO-Quadro: parecer sai até dia 15. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 03 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n34/html/15conven.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONVENÇÃO entrará em vigor em 90 dias. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 02 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n63/html/16conven.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

CONVENÇÃO antifumo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 de dez. de 2004. Folha Opinião, p. 02. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0612200402.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

CONVENÇÃO-Quadro volta à pauta do Senado hoje. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 30 mar. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n181/html/15conven.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CONVENÇÃO-Quadro reúne representantes. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 04 jul. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n277/html/15conven.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CONVENÇÃO-Quadro é tratada em Brasília. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19 06 jul. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n279/html/19conven.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CONVENÇÃO-Quadro para o fumo mobiliza deputados. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 14 ago. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n318/html/14conven.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

CONVENÇÃO-Quadro discute no Paraná futuro do fumo. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 19 ago. 2005.

CONVENÇÃO pode não ser ratificada, diz Rodrigues. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 18, 05 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n5/html/18conven.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

‘CORREIO Rural’ discute o fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 29, 25 set. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n360/html/129corre.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

DEBATES continuam em agosto. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 23, 07 jul. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n280/html/23debate.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

DEFINIDO roteiro da audiência do fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 23, 03 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n64/html/23defini.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

DISCUSSÃO sobre Convenção Quadro mobiliza produtores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 23 ago. 2005.

EDSON Brum: governo Federal dá as costas aos fumicultores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 04 nov. 2005.

EMBAIXADA apoiará fumicultor na OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 12, 27 fev. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n150/html/12embaix.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ESPECIALISTA visita pequenos produtores. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 13, 25 abr. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n208/html/13especi.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ESTUDO aponta peso do tabaco no Sul. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 06, 31 maio 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n243/html/06estudo.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

ETGES, Edemar. Cruz das Almas debate hoje a ratificação da Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 10, 11 out. 2005.

ETGES, Edemar. Hainsi Gralow quer a criação de um fundo para a reconversão. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 14 out. 2005.

ETGES, Edemar. Almedo Dettenborn defende a ratificação para daqui a 20 anos. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 14 out. 2005.



ETGES, Edeмар. Convenção-Quadro: Cruz das Almas diz não à sua ratificação. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 17, 14 out. 2005.

ETGES, Edeмар. Camaquã vai sediar debate sobre Convenção-Quadro na sexta-feira. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 20 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Dirigentes sindicais conclamam os produtores a participar da audiência. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 20 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Schuch cobra programa de reconversão das lavouras e recursos para indenizar produtores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 18, 23 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Fumicultores atendem chamado das entidades e lotam 18 ônibus. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 19, 23 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Fumicultores protestam contra a Convenção-Quadro em Camaquã. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 27 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Governador questiona quais as alternativas à cultura do fumo. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 9, 27 set. 2005.

ETGES, Edeмар. Presidente da Caciva defende a não adesão do Brasil à Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 12, 17 jun. 2005.

ETGES, Edeмар. Entidades se mobilizam contra a ratificação da Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 07 jun 2005.

ETGES, Edeмар. Hainsi Gralow está satisfeito com os resultados positivos da mobilização. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p.18, 01 jul. 2005.

ETGES, Edeмар. Entidades mostram sua preocupação no documento entregue a Calheiros. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, 01 jul. 2005.

ETGES, Edeмар. Mobilização adia a votação da ratificação da Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, 01 jul. 2005.

ETGES, Edeмар. Haisi Gralow contesta ações para ratificação da Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 18, 03 jun. 2005.

ETGES, Edeмар. Adesão à Convenção-Quadro pode ser votada por lideranças. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 24 jun. 2005.

ETGES, Edeмар. Coleta das assinaturas contra a Convenção-Quadro encerra quinta. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 7, 14 jun. 2005.

ETGES, Edeмар. MS solicita ao Senado para que ratifique acordo contra o fumo. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 18, 17 jun. 2005.

ETGES, Edeimar. Allan Kardec diz que fumicultores foram os vencedores no tratado. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 08 nov. 2005.

ETGES, Edeimar. Dirigentes sindicais avaliam como positiva mobilização dos fumicultores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 12, 10 dez. 2004.

ETGES, Edeimar. Produtores mostram importância do fumo. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 20-21, 07 dez. 2004.

ETGES, Edeimar. Comercialização e Convenção-Quadro foram temas de plenárias do sindicato. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 02 nov. 2005.

EXPOAGRO difunde diversificação. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 26, 24 fev. 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n147/html/26expoag.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FARSUL quer realizar fórum sobre Convenção Quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 23, 28 out. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n28/html/23farsul.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FETAG discute hoje a convenção-quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 27 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n363/html/16fetag9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FLORIANÓPOLIS vai debater a Convenção-Quadro hoje. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 18, 26 ago. 2005.

FLORIANÓPOLIS debate a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 30 ago. 2005.

FÓRUM discute sobre a dependência do tabaco. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 07, 02 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n2/html/07forum9.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

FUMICULTOR teme ação da OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 20 abr. 2000. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a105/n203/html/16fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR alerta para desmonte. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 24 fev. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n147/html/14fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR discute controle da cultura. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 20, 04 out. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n4/html/20fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR intensifica ações. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 09 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n40/html/14fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR mobiliza Santa Cruz. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 29 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n60/html/15fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR cobra alternativas. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 18, 06 dez.2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n67/html/18fumicu.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMICULTOR pede prazo maior. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 11 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n11/html/14fumicu.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

FUMICULTOR cobra acordo do governo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 13 nov. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n44/html/14fumicu.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

FUMICULTORES de Venâncio na audiência de Camaquã. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 23 set. 2005.

FUMICULTORES mantêm apelo contra Convenção. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 17, 12 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n12/html/17fumicu.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

FUMO. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 12, 07 fev. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n130/html/12fumo9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMO: Nova lei proíbe cigarros em escolas da Bahia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 de ago. de 2004, Folha Cotidiano, p. 21. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0708200421.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

FUMO: setor luta contra ação da OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 18, 10 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n346/html/18fumo99.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMO: Prefeitos fazem manifesto. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 26, 15 out. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n15/html/26fumo99.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMO: audiência com os senadores. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 11 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n42/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMO: diversificação requer incentivo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16 28 mar. 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n179/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

FUMO: pressão pela Convenção Quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 31 maio 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n243/html/16fumo99.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

GEWEHR, Albino O. Para evitar olhares bitolados sobre o setor fumageiro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, 02 set. 2005.

GEWEHR, Albino. Salvaguardas aos fumicultores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 15, 10 dez. 2004.

GLAUCO Scherer diz que toda a região fumageira deve continuar mobilizada. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 15, 10 dez. 2004.

GOVERNO garante apoio ao fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19 , 02 jun. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n245/html/19govern.htm> Acesso em: 16 jan. 2006.

GRALOW, Hainsi. Hainsi Gralow: Controle do tabaco, sim. Erradicação, não. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 set. 2004. Folha Opinião, p.10. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2709200410.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

GRALOW, Hainsi ([gralow@afubra.com.br](mailto:gralow@afubra.com.br)). Re: Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo. 25 out. 2005. Enviado às 17h20min. Mensagem para: Juliana Scheibler ([Juliana.scheibler@ufrgs.br](mailto:Juliana.scheibler@ufrgs.br)).

GRUPOS cobram a ratificação da convenção mundial contra o tabaco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 2004. Folha Cotidiano, p. 21. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidianofz3005200421.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

HOLLYWOOD: cinema reata “casamento” com a indústria do cigarro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2004. Folha Ilustrada, p. 17. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustradfq2602200417.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco**. 2005. Disponível em: [http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/convencao\\_ptbr.pdf](http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/convencao_ptbr.pdf) Acesso em: 25 mar. 2005.

JONHS, Paula. Painel do leitor. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 ago. 2004. Folha Opinião, p. 11. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1008200411.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

KLOH, Maiquel André. Frases. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 ago. 2004. Folha Opinião, p. 08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1008200408.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

MANIFESTO com 182 mil assinaturas pede a não-ratificação da Convenção-Quadro. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 28 jun. 2005.

MARTINS, Rita de Cassia. Divisão de Controle do Tabagismo e outros Fatores de Risco de Câncer, Conprev/INCA, Ministério da Saúde ([prevprim@inca.gov.br](mailto:prevprim@inca.gov.br)). Fw: Convenção Quadro para o controle do Tabaco. 18 out. 2005. Enviado às 17h57min. Mensagem para: Juliana Scheibler ([Juliana.scheibler@ufrgs.br](mailto:Juliana.scheibler@ufrgs.br)).

MINISTÉRIO da Saúde sugere salvaguarda. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 07 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n68/html/19minist.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

MINISTRO da Saúde defende controle da venda de fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 08, 20 maio 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n232/html/08minist.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

MINISTRO da Saúde é premiado. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 08, 02 ago. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n308/html/08minist.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

MINISTRO da Saúde se sensibiliza com o clamor dos produtores. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 18 out. 2005.

MOBILIZAÇÃO de fumicultores dá um exemplo de civilidade. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 40, 10 dez. 2004.

MOBILIZAÇÃO reuniu milhares de pessoas. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 7, 23 ago. 2005.

MORAES, Carlos Alberto. Frase. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 de ago. de 2004. Folha Cotidiano, p. 03. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0908200403.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

MORTES pelo fumo podem dobrar até 2023, diz OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 09, 07 mai. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n219/html/09mortes.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

OMS debate produção de fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 18, 13 out.2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n13/html/18oms9de.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

OMS convoca países para guerra mundial ao cigarro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 03, 04 abr. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n186/html/03oms9co.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Indústria do tabaco e responsabilidade corporativa**: uma contradição. Tradução: Instituto Nacional de Câncer/Ministério da Saúde do Brasil. fev. 2003. Disponível em: [http://www.inca.gov.br/tabagismo/publicacoes/responsabilidade\\_corporativa.pdf](http://www.inca.gov.br/tabagismo/publicacoes/responsabilidade_corporativa.pdf) Acesso em: 20 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. **A history of the WHO Framework Convention on Tobacco Control**. 2005a. Disponível em: <http://www.who.int/tobacco/framework/history/en/> Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA23.32 Health Consequences of Smoking. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 23ª, 1970, Geneva. **Documents...** 1970. p. 1-2. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha23\\_32/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha23_32/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA24.48 Health consequences of smoking. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 24ª, 1970, Geneva. **Documents...** 1971. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha24\\_48/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha24_48/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA 28.55 Smoking and health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 29ª, Geneva. **Documents...** 1976. p.1-1. Disponível em: [http://policy.who.int/cgi-bin/om\\_isapi.dll?infobase=wha&record={73CD}&softpage=Document42](http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=wha&record={73CD}&softpage=Document42) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA31.56 Health hazards of smoking. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 31ª, Geneva. **Documents...** 1978. p. 1-2 Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha31\\_56/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha31_56/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA33.35 WHO's programme on smoking and health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 33ª, Geneva. **Documents...** 1980. p. 1-2 Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha33\\_35/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha33_35/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA39.14 Tobacco or health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 39ª, Geneva. **Documents...** 1986. p. 1-2. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha39\\_14/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha39_14/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA40.38 7 April 1988: a world no-smoking day. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 40ª, Geneva. **Documents...** 1987. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha40\\_38/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha40_38/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA41.25 Tobacco or health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 41ª, Geneva. **Documents...** 1988. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha41\\_25/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha41_25/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA42.19 Tobacco or health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 42<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1989. p. 1-2. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha42\\_19/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha42_19/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA43.16 Tobacco or health. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 43<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1990. p. 1-2. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha43\\_16/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha43_16/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA44.26 Smoking and travel. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 44<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1991. p. 1-2. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha44\\_26/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha44_26/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA45.20 Multisectoral collaboration on WHO's programme on "tobacco or health". In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 45<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1992. p.1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha45\\_20/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha45_20/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA46.8 Use of tobacco within United Nations system buildings. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 46<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1993. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha46\\_8/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha46_8/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA48.11 An international strategy for tobacco control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 48<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1995. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha48\\_11/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha48_11/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA49.17 International framework convention for tobacco control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 49<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1996. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha49\\_17/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha49_17/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA49.16 Tobacco -or- health programme. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 49<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1996. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha49\\_16/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha49_16/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA52.18 Towards a WHO framework convention on tobacco control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 52<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 1999. p. 1-4. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha52\\_18/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha52_18/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005

\_\_\_\_\_. WHA53.16 Framework convention on tobacco control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 53<sup>a</sup>. Geneva. **Documents...** 2000. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha53\\_16/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha53_16/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. A54/13: Convenio marco para la lucha antitabáquica. In: Asamblea Mundial De La Salud, 54., Ginebra, 2001. **Documentos...** 2001a. Disponível em: [http://policy.who.int/cgi-bin/om\\_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=Whadoc-s&jump=A54%2f13&softpage=Browse\\_Frame\\_Pg42#JUMPDEST\\_A54/13](http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=Whadoc-s&jump=A54%2f13&softpage=Browse_Frame_Pg42#JUMPDEST_A54/13) Acesso em: 21 jan. de 2005.

\_\_\_\_\_. WHA54.18 Transparency in tobacco control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 54<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 2001b. p. 1-1. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/wha\\_eb/wha54\\_18/en/index.html](http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha54_18/en/index.html) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. WHA56.1 WHO Framework Convention on Tobacco Control. In: WORLD HEALTH ASSEMBLY, 56<sup>a</sup>, Geneva. **Documents...** 2003. p. 1-25. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/final\\_text/en/](http://www.who.int/tobacco/framework/final_text/en/) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Pre-negotiation Working Group.** 2005b. Disponível em: [http://www.who.int/tobacco/framework/working\\_groups/en/](http://www.who.int/tobacco/framework/working_groups/en/) Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Intergovernmental Negotiating Body.** 2005c. Disponível em: <http://www.who.int/tobacco/framework/inb/en/> Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Intersessional Consultations.** 2005d. Disponível em: <http://www.who.int/tobacco/framework/consultations/en/> Acesso em: 17 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. **Public Hearings on the Framework Convention on Tobacco Control.** 2005e. Disponível em: <http://www3.who.int/whosis/fctc.cfm>. Acesso em: 24 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Constitución de la Organización Mundial de la Salud – OMS.** 2005f. Disponível em: [http://policy.who.int/cgi-bin/om\\_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basic-sp&record={A}&softpage=Document42](http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basic-sp&record={A}&softpage=Document42) Acesso em: 17 jan. 2005.

OMS não adiará acordo sobre o fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p.14, 31 jan. 2005. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/a110/n123/html/rural.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

ONU admite valor do cultivo do fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 27 abr. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n209/html/14onu9ad.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

O VAIVÉM das commodities. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 out. de 2004. Folha Dinheiro, p. 20. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0610200420.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.



PACTO internacional contra o fumo passa a valer dentro de três meses. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 dez. 2004. Folha Mundo, p. 09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0212200409.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

PARECER sobre o fumo sai hoje. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 27 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n27/html/19parece.htm> Acesso em: 16 jan. 2006.

POSIÇÕES divergentes marcam ato. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 19, 07 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n68/html/19posico.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

PRODUÇÃO é artesanal no “Vale do Tabaco”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 2004. Folha Cotidiano, p. 02. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0908200402.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

PRODUTOR de fumo quer apoio de FHC. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 30 jul. 2001. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n105/a106/n303/html/15produz.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

PRODUTOR de tabaco tem nova liderança. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 01 nov. 2001. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a106/n32/html/14produz.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

RIGOTTO pede cautela para questão do fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 01, 06 dez. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n67/html/capa.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

RATIFICAÇÃO da Convenção Quadro mobiliza entidades. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 07 jun. 2005.

REPRESENTAÇÃO gaúcha tratou sobre a fumicultura no Senado. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 8, 01 abr. 2005.

REGIÃO tenta bloquear votação da Convenção-Quadro em Brasília. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 28 jun. 2005.

RIBEIRÃO Preto proíbe fumar até em calçada em frente a bar e restaurante. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2004. Folha Cotidiano, p. 06. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3007200406.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

RODRIGUES reafirma apoio aos produtores de fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 27, 05 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n36/html/27rodrig.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SANTA Cruz defende fumicultura. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 06 mar. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n157/html/14santa9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SANTA Maria: Seminário busca incentivar cultura da vida. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 16, 26 jul. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n299/html/16santa9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SANTA Cruz lidera ato pelo fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 23, 24 jun. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n267/html/23santa9.htm> Acesso em: 16 jan. 2006.

SAÚDE: OMS relaciona fumo ao combate à pobreza. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2004. Folha Cotidiano, p. 08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1806200408.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

SAÚDE e direito. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2004. Folha Opinião, p. 03. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1811200403.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

SENADO intensifica debate sobre Convenção. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 31 mar. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n182/html/14senado.htm> Acesso em: 16 jan. 2006.

SENADO aprova adesão à Convenção-Quadro. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 22, 28 out. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a111/n28/html/22senado.htm> Acesso em: 16 jan. 2006.

SENADO ratifica tratado que restringe o uso do tabaco. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 9, 01 nov. 2005.

SENADORES conheceram o peso econômico do fumo. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 1, 07 dez. 2005.

SCHUCH pede a senadores apoio à cadeia do fumo. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 17, 14 jun. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n257/html/17schuch.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

SCHUCH: futuro dos fumicultores é incerto. **Folha do Mate**, Venâncio Aires, p. 16, 04 nov. 2005.

SETOR fumageiro critica o governo e vai a Brasília. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 15, 18 jun. 2003. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a108/n261/html/15setor9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SETOR fumageiro quer apoio do governador contra OMS. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 11 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n347/html/14setor9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SETOR do fumo quer apoio à reconversão. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 06 out. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n6/html/14setor9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SETOR fumageiro mobilizado. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 22, 14 set. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a109/n350/html/22setor9.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

SETOR fumageiro irá integrar o Conicq. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 26 jul. 2005. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n299/html/14setor9.htm> Acesso em: 16 jan 2006.

SUPLICY confirma que virá audiência em Santa Cruz. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 24, 30 nov. 2004. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a110/n61/html/24suplic.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

TEMPORÃO, José Gomes. Pelo Controle do Tabaco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 set. 2004. Folha Opinião, p. 09. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0509200409.htm> Acesso em: 20 jan. 2005.

TRATADO regulará o uso do tabaco. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 14, 16 jul. 2002. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/a107/n289/html/14tratad.htm> Acesso em: 03 abr. 2005.

## ANEXO

### Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco

#### *Preâmbulo*

As Partes desta Convenção,

*Determinadas* a dar prioridade ao seu direito de proteção à saúde pública;

*Reconhecendo* que a propagação da epidemia do tabagismo é um problema global com sérias conseqüências para a saúde pública, que demanda a mais ampla cooperação internacional possível e a participação de todos os países em uma resposta internacional eficaz, apropriada e integral;

*Tendo em conta* a preocupação da comunidade internacional com as devastadoras conseqüências sanitárias, sociais, econômicas e ambientais geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco, em todo o mundo;

*Seramente preocupadas* com o aumento do consumo e da produção mundial de cigarros e outros produtos de tabaco, particularmente nos países em desenvolvimento, assim como o ônus que se impõe às famílias, aos pobres e aos sistemas nacionais de saúde;

*Reconhecendo* que a ciência demonstrou de maneira inequívoca que o consumo e a exposição à fumaça do tabaco são causas de mortalidade, morbidade e incapacidade e que as doenças relacionadas ao tabaco não se revelam imediatamente após o início da exposição à fumaça do tabaco e ao consumo de qualquer produto derivado do tabaco;

*Reconhecendo ademais* que os cigarros e outros produtos contendo tabaco são elaborados de maneira sofisticada de modo a criar e a manter a dependência, que muitos de seus compostos e a fumaça que produzem são farmacologicamente ativos, tóxicos, mutagênicos, e cancerígenos, e que a dependência ao tabaco é classificada separadamente como uma enfermidade pelas principais classificações internacionais de doenças;

*Admitindo também* que há evidências científicas claras de que a exposição pré-natal à fumaça do tabaco causa condições adversas à saúde e ao desenvolvimento das crianças;

*Profundamente preocupadas* com o elevado aumento do número de fumantes e outras formas de consumo de tabaco entre crianças e adolescentes em todo o mundo, particularmente com o fato de que se começa a fumar em idades cada vez menores;

*Alarmadas* pelo aumento do número de fumantes e de outras formas de consumo de tabaco por mulheres e meninas em todo o mundo e tendo presente a importância da participação

plena das mulheres em todos os níveis de elaboração e implementação de políticas, bem como da necessidade de estratégias de controle específicas para cada gênero;

*Profundamente preocupadas* com o elevado número de fumantes e de outras formas de consumo do tabaco por membros de povos indígenas;

*Seramente preocupadas* com o impacto de todos os tipos de publicidade, promoção e patrocínio destinados a estimular o uso de produtos de tabaco;

*Reconhecendo* que uma ação cooperativa é necessária para eliminar todas as formas de tráfico ilícito de cigarros e de outros produtos de tabaco, incluídos contrabando, fabricação ilícita e falsificação;

*Reconhecendo* que o controle do tabaco em todos os níveis, e particularmente nos países em desenvolvimento e nos de economia em transição, requer recursos financeiros e técnicos suficientes e adequados às necessidades atuais e estimadas para as atividades de controle do tabaco;

*Reconhecendo* a necessidade de estabelecer mecanismos apropriados para enfrentar as consequências sociais e econômicas que, a longo prazo, surgirão com o êxito das estratégias de redução da demanda de tabaco;

*Conscientes* das dificuldades sociais e econômicas que podem gerar a médio e longo prazo os programas de controle do tabaco em alguns países em desenvolvimento ou com economias em transição, e reconhecendo suas necessidades por assistência técnica e financeira no contexto das estratégias de desenvolvimento sustentável formuladas no nível nacional;

*Conscientes* do valioso trabalho sobre controle do tabaco conduzido por vários Estados, destacando a liderança da Organização Mundial de Saúde, bem como os esforços de outros organismos e entidades do sistema das Nações Unidas e de outras organizações intergovernamentais internacionais e regionais no estabelecimento de medidas de controle do tabaco;

*Enfatizando* a contribuição especial de organizações não-governamentais e de outros membros da sociedade civil não vinculados à indústria do tabaco – incluindo as associações de profissionais da saúde, de mulheres, de jovens, de ambientalistas e de grupo de consumidores e instituições docentes e de atenção à saúde – às atividades de controle do tabaco no âmbito nacional e internacional, bem como a importância decisiva de sua participação nas atividades nacionais e internacionais de controle do tabaco;

*Reconhecendo* a necessidade de manter a vigilância ante qualquer tentativa da indústria do tabaco de minar ou desvirtuar as atividades de controle do tabaco, bem como a necessidade de manterem-se informadas sobre as atuações da indústria do tabaco que afetem negativamente às atividades de controle do tabaco;

*Recordando* o Artigo 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, pelo qual se declara que toda pessoa tem direito de gozar o mais elevado nível de saúde física e mental;

*Recordando ainda* o preâmbulo da Constituição da Organização Mundial de Saúde, que afirma que o gozo do mais elevado nível de saúde que se possa alcançar é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, ideologia política, condição econômica ou social;

*Determinadas* a promover medidas de controle do tabaco fundamentadas em considerações científicas, técnicas e econômicas atuais e pertinentes;

*Recordando* que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979, dispõe que os Estados Participantes daquela convenção devem tomar as medidas cabíveis para eliminar a discriminação contra as mulheres na área da atenção médica,

*Recordando ademais* que a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, dispõe que os Estados Participantes daquela convenção reconhecem o direito da criança de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde,

*Acordaram o seguinte:*

## PARTE I: INTRODUÇÃO

### *Artigo 1*

#### **Uso de termos**

Para os fins da presente Convenção:

(a) “comércio ilícito” é qualquer prática ou conduta proibida por lei, relacionada à produção, envio, recepção, posse, distribuição, venda ou compra, incluída toda prática ou conduta destinada a facilitar essa atividade;

(b) “organização regional de integração econômica” é uma organização integrada por Estados soberanos, que transferiram àquela organização regional competência sobre uma diversidade de assuntos, inclusive a faculdade de adotar decisões de natureza mandatória para seus membros em relação àqueles assuntos;<sup>1</sup>

(c) “publicidade e promoção do tabaco” é qualquer forma de comunicação, recomendação ou ação comercial com o objetivo, efeito ou provável efeito de promover, direta ou indiretamente, um produto do tabaco ou o seu consumo;

---

<sup>1</sup> Quando apropriado, o termo “nacional” se referirá igualmente a organizações de integração econômica regional.

(d) “controle do tabaco” é 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;

(e) “indústria do tabaco” é o conjunto de fabricantes, distribuidores atacadistas e importadores de produtos de tabaco;

(f) “produtos de tabaco” são todos aqueles total ou parcialmente preparados com a folha de tabaco como matéria prima, destinados a serem fumados, sugados, mascarados ou aspirados;

(g) “patrocínio do tabaco” é qualquer forma de contribuição a qualquer evento, atividade ou indivíduo com o objetivo, efeito ou possível efeito de promover, direta ou indiretamente, um produto do tabaco ou o seu consumo;

## **Artigo 2**

### *Relação entre a presente Convenção e outros acordos e instrumentos jurídicos*

1. Com vistas a melhor proteger a saúde humana, as Partes são estimuladas a implementar medidas que vão além das requeridas pela presente Convenção e de seus protocolos, e nada naqueles instrumentos impedirá que uma Parte imponha exigências mais rígidas, compatíveis com suas disposições internas e conforme ao Direito Internacional.

2. As disposições da Convenção e de seus protocolos em nada afetarão o direito das Partes de celebrar acordos bilaterais ou multilaterais, inclusive acordos regionais ou subregionais, sobre questões relacionadas à Convenção e seus protocolos ou adicionais a ela e seus protocolos, desde que esses acordos sejam compatíveis com as obrigações estabelecidas pela Convenção e seus protocolos. As Partes envolvidas deverão notificar tais acordos à Conferência das Partes, por intermédio da Secretaria.

## **PARTE II: OBJETIVO, PRINCÍPIOS NORTEADORES E OBRIGAÇÕES GERAIS**

### **Artigo 3**

#### *Objetivo*

O objetivo da presente Convenção e de seus protocolos é proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras conseqüências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco, proporcionando uma referência para as medidas de controle do tabaco, a serem implementadas pelas Partes nos níveis nacional, regional e internacional, a fim de reduzir de maneira contínua e substancial a prevalência do consumo e a exposição à fumaça do tabaco.

### **Artigo 4**

#### *Princípios norteadores*

Para atingir o objetivo da presente Convenção e de seus protocolos e para implementar suas disposições, as Partes serão norteadas, *inter alia*, pelos seguintes princípios:

1. Toda pessoa deve ser informada sobre as conseqüências sanitárias, a natureza aditiva e a ameaça mortal imposta pelo consumo e a exposição à fumaça do tabaco e medidas legislativas, executivas, administrativas e outras medidas efetivas serão implementadas no nível governamental adequado para proteger toda pessoa da exposição à fumaça do tabaco.

2. Faz-se necessário um compromisso político firme para estabelecer e apoiar, no âmbito nacional, regional e internacional, medidas multisetoriais integrais e respostas coordenadas, levando em consideração:

(a) a necessidade de tomar medidas para proteger toda pessoa da exposição à fumaça do tabaco;

(b) a necessidade de tomar medidas para prevenir a iniciação, promover e apoiar a cessação e alcançar a redução do consumo de tabaco em qualquer de suas formas;

(c) a necessidade de adotar medidas para promover a participação de pessoas e comunidades indígenas na elaboração, implementação e avaliação de programas de controle do tabaco que sejam social e culturalmente apropriados as suas necessidades e perspectivas; e

(d) a necessidade de tomar medidas, na elaboração das estratégias de controle do tabaco, que tenham em conta aspectos específicos de gênero.

3. Uma parte importante da Convenção é a cooperação internacional, especialmente no que tange à transferência de tecnologia, conhecimento e assistência financeira, bem como à prestação de assessoria especializada com o objetivo de estabelecer e aplicar programas eficazes de controle do tabaco, tomando em conta os fatores culturais, sociais, econômicos, políticos e jurídicos locais.

4. Devem ser adotadas, no âmbito nacional, regional e internacional, medidas e respostas multisetoriais integrais para reduzir o consumo de todos os produtos de tabaco, com vistas a prevenir, de conformidade com os princípios de saúde pública, a incidência das doenças, da incapacidade prematura e da mortalidade associadas ao consumo e a exposição à fumaça do tabaco.

5. As questões relacionadas à responsabilidade, conforme determinado por cada Parte dentro de sua jurisdição, são um aspecto importante para um amplo controle do tabaco.

6. Devem ser reconhecidos e abordados, no contexto das estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, a importância da assistência técnica e financeira para auxiliar a transição econômica dos produtores agrícolas e trabalhadores cujos meios de vida sejam gravemente afetados em decorrência dos programas de controle do tabaco, nas Partes que sejam países em desenvolvimento, e nas que tenham economias em transição.



7. A participação da sociedade civil é essencial para atingir o objetivo da Convenção e de seus protocolos.

## **Artigo 5**

### *Obrigações Gerais*

1. Cada Parte formulará, aplicará e atualizará periodicamente e revisará estratégias, planos e programas nacionais multisetoriais integrais de controle do tabaco, de conformidade com as disposições da presente Convenção e dos protocolos aos quais tenha aderido.

2. Para esse fim, as Partes deverão, segundo as suas capacidades:

(a) estabelecer ou reforçar e financiar mecanismo de coordenação nacional ou pontos focais para controle do tabaco; e

(b) adotar e implementar medidas legislativas, executivas, administrativas e/ou outras medidas e cooperar, quando apropriado, com outras Partes na elaboração de políticas adequadas para prevenir e reduzir o consumo de tabaco, a dependência da nicotina e a exposição à fumaça do tabaco.

3. Ao estabelecer e implementar suas políticas de saúde pública relativas ao controle do tabaco, as Partes agirão para proteger essas políticas dos interesses comerciais ou outros interesses garantidos para a indústria do tabaco, em conformidade com a legislação nacional.

4. As Partes cooperarão na formulação de medidas, procedimentos e diretrizes propostos para a implementação da Convenção e dos protocolos aos quais tenham aderido.

5. As Partes cooperarão, quando apropriado, com organizações intergovernamentais internacionais e regionais e com outros órgãos competentes para alcançar os objetivos da Convenção e dos protocolos aos quais tenham aderido.

6. As Partes cooperarão, tendo em conta os recursos e os meios a sua disposição, na obtenção de recursos financeiros para a implementação efetiva da Convenção por meio de mecanismos de financiamento bilaterais e multilaterais.

## PARTE III: MEDIDAS RELATIVAS À REDUÇÃO DA DEMANDA DE TABACO

### **Artigo 6**

#### *Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco*

1. As Partes reconhecem que medidas relacionadas a preços e impostos são meios eficazes e importantes para que diversos segmentos da população, em particular os jovens, reduzam o consumo de tabaco.

2. Sem prejuízo do direito soberano das Partes em decidir e estabelecer suas respectivas políticas tributárias, cada Parte levará em conta seus objetivos nacionais de saúde no que se refere ao controle do tabaco e adotará ou manterá, quando aplicável, medidas como as que seguem:

a) aplicar aos produtos do tabaco políticas tributárias e, quando aplicável, políticas de preços para contribuir com a consecução dos objetivos de saúde tendentes a reduzir o consumo do tabaco;

b) proibir ou restringir, quando aplicável, aos viajantes internacionais, a venda e/ou a importação de produtos de tabaco livres de imposto e livres de tarifas aduaneiras.

3. As Partes deverão fornecer os índices de taxaço para os produtos do tabaco e as tendências do consumo de produtos do tabaco, em seus relatórios periódicos para a Conferência das Partes, em conformidade com o artigo 21.

### **Artigo 7**

#### *Medidas não relacionadas a preços para reduzir a demanda de tabaco*

As Partes reconhecem que as medidas integrais não relacionadas a preços são meios eficazes e importantes para reduzir o consumo de tabaco. Cada Parte adotará e aplicará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes necessárias ao cumprimento de suas obrigações decorrentes dos artigos 8 a 13 e cooperará com as demais Partes, conforme proceda, diretamente ou pelo intermédio dos organismos internacionais competentes, com vistas ao seu cumprimento. A Conferência das Partes proporá diretrizes apropriadas para a aplicação do disposto nestes artigos.

### **Artigo 8**

#### *Proteção contra a exposição à fumaça do tabaco*

1. As Partes reconhecem que a ciência demonstrou de maneira inequívoca que a exposição à fumaça do tabaco causa morte, doença e incapacidade.

2. Cada Parte adotará e aplicará, em áreas de sua jurisdição nacional existente, e conforme determine a legislação nacional, medidas legislativas, executivas, administrativas e/ou outras medidas eficazes de proteção contra a exposição à fumaça do tabaco em locais fechados de trabalho, meios de transporte público, lugares públicos fechados e, se for o caso, outros lugares públicos, e promoverá ativamente a adoção e aplicação dessas medidas em outros níveis jurisdicionais.

### **Artigo 9**

#### *Regulamentação do conteúdo dos produtos de tabaco*

A Conferência das Partes, mediante consulta aos organismos internacionais competentes, proporá diretrizes para a análise e a mensuração dos conteúdos e emissões dos produtos de tabaco, bem como para a regulamentação desses conteúdos e emissões. Cada Parte adotará e aplicará medidas legislativas, executivas e administrativas, ou outras medidas eficazes aprovadas pelas autoridades nacionais competentes, para a efetiva realização daquelas análises, mensuração e regulamentação.

### **Artigo 10**

#### *Regulamentação da divulgação das informações sobre os produtos de tabaco*

Cada Parte adotará e aplicará, em conformidade com sua legislação nacional, medidas legislativas, executivas, administrativas e/ou outras medidas eficazes para exigir que os fabricantes e importadores de produtos de tabaco revelem às autoridades governamentais a informação relativa ao conteúdo e às emissões dos produtos de tabaco. Cada Parte adotará e implementará medidas efetivas para a divulgação ao público da informação sobre os componentes tóxicos dos produtos de tabaco e sobre as emissões que possam produzir.

### **Artigo 11**

#### *Embalagem e etiquetagem de produtos de tabaco*

1. Cada Parte, em um período de três anos a partir da entrada em vigor da Convenção para essa Parte, adotará e implementará, de acordo com sua legislação nacional, medidas efetivas para garantir que:
  - (a) a embalagem e a etiquetagem dos produtos de tabaco não promovam produto de tabaco de qualquer forma que seja falsa, equivocada ou enganosa, ou que possa induzir ao erro, com respeito a suas características, efeitos para a saúde, riscos ou emissões, incluindo termos ou expressões, elementos descritivos, marcas de fábrica ou de comércio, sinais figurativos ou de outra classe que tenham o efeito, direto ou indireto, de criar a falsa impressão de que um determinado produto de tabaco é menos nocivo que outros. São exemplos dessa promoção falsa, equívoca ou enganosa, ou que possa induzir a erro, expressões como “low tar” (baixo teor de alcatrão), “light”, “ultra light” ou “mild” (suave); e
  - (b) cada carteira unitária e pacote de produtos de tabaco, e cada embalagem externa e etiquetagem de tais produtos também contenham advertências descrevendo os efeitos nocivos do consumo do tabaco, podendo incluir outras mensagens apropriadas. Essas advertências e mensagens:
    - (i) serão aprovadas pela autoridade nacional competente;
    - (ii) serão rotativas;
    - (iii) serão amplas, claras, visíveis e legíveis;
    - (iv) ocuparão 50% ou mais da principal superfície exposta e em nenhum caso menos que 30% daquela superfície;

(v) podem incluir imagens ou pictogramas.

2. Cada carteira unitária e pacote de produtos de tabaco, e cada embalagem externa e etiquetagem de tais produtos deverá conter, além das advertências especificadas no parágrafo 1(b) do presente Artigo, informações sobre os componentes e as emissões relevantes dos produtos de tabaco, tais como definidos pelas autoridades nacionais competentes.

3. Cada Parte exigirá que as advertências e a informação especificada nos parágrafos 1(b) e 2 do presente artigo figurem – em cada carteira unitária, pacote de produtos de tabaco, e em cada embalagem externa e etiquetagem de tais produtos – em seu idioma, ou em seus principais idiomas.

4. Para os fins deste Artigo, a expressão “embalagem externa e etiquetagem”, em relação a produtos de tabaco, aplica-se a qualquer embalagem ou etiquetagem utilizadas na venda no varejo de tais produtos.

## *Artigo 12*

### *Educação, comunicação, treinamento e conscientização do público*

Cada Parte promoverá e fortalecerá a conscientização do público sobre as questões de controle do tabaco, utilizando, de maneira adequada, todos os instrumentos de comunicação disponíveis. Para esse fim, cada Parte promoverá e implementará medidas legislativas, executivas, administrativas e/ou outras medidas efetivas para promover:

(a) amplo acesso a programas eficazes e integrais de educação e conscientização do público sobre os riscos que acarretam à saúde, o consumo e a exposição à fumaça do tabaco, incluídas suas propriedades aditivas;

(b) conscientização do público em relação aos riscos que acarretam para a saúde o consumo e a exposição à fumaça do tabaco, assim como os benefícios que advém do abandono daquele consumo e dos estilos de vida sem tabaco, conforme especificado no parágrafo 2 do artigo 14;

(c) acesso do público, em conformidade com a legislação nacional, a uma ampla variedade de informação sobre a indústria do tabaco, que seja de interesse para o objetivo da presente Convenção;

(d) programas de treinamento ou sensibilização eficazes e apropriados, e de conscientização sobre o controle do tabaco, voltados para trabalhadores da área de saúde, agentes comunitários, assistentes sociais, profissionais de comunicação, educadores, pessoas com poder de decisão, administradores e outras pessoas interessadas;

(e) conscientização e participação de organismos públicos e privados e organizações não-governamentais, não associadas à indústria do tabaco, na elaboração e aplicação de programas e estratégias intersetoriais de controle do tabaco; e

(f) conscientização do público e acesso à informação sobre as conseqüências adversas sanitárias, econômicas e ambientais da produção e do consumo do tabaco;

### **Artigo 13**

#### *Publicidade, promoção e patrocínio do tabaco*

1. As Partes reconhecem que uma proibição total da publicidade, da promoção e do patrocínio reduzirá o consumo de produtos de tabaco.

2. Cada Parte, em conformidade com sua Constituição ou seus princípios constitucionais, procederá a proibição total de toda forma de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco. Essa proibição compreenderá, em conformidade com o entorno jurídico e os meios técnicos de que disponha a Parte em questão, uma proibição total da publicidade, da promoção e dos patrocínios além-fronteira, originados em seu território. Nesse sentido, cada Parte adotará, em um prazo de cinco anos a partir da entrada em vigor da presente Convenção para essa Parte, medidas legislativas, executivas, administrativas e/ou outras medidas apropriadas e informará sobre as mesmas, em conformidade com o Artigo 21.

3. A Parte que não esteja em condições de proceder a proibição total devido às disposições de sua Constituição ou de seus princípios constitucionais aplicará restrições a toda forma de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco. Essas restrições compreenderão, em conformidade com o entorno jurídico e os meios técnicos de que disponha a Parte em questão, a restrição ou proibição total da publicidade, da promoção e do patrocínio originados em seu território que tenham efeitos na além-fronteira. Nesse sentido, cada Parte adotará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas apropriadas e informará sobre as mesmas em conformidade com o artigo 21.

4. No mínimo, e segundo sua Constituição ou seus princípios constitucionais, cada Parte se compromete a:

(a) proibir toda forma de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco, que promova um produto de tabaco por qualquer meio, que seja falso, equivocado ou enganoso ou que possa induzir ao erro, a respeito de suas características, efeitos para a saúde, riscos e emissões;

(b) exigir que toda publicidade de tabaco e, quando aplicável, sua promoção e seu patrocínio, venha acompanhada de advertência ou mensagem sanitária ou de outro tipo de mensagem pertinente;

(c) restringir o uso de incentivos diretos ou indiretos, que fomentem a compra de produtos de tabaco pela população;

(d) exigir, caso se não tenha adotado a proibição total, a divulgação para as autoridades governamentais competentes, de todos os gastos da indústria do tabaco em atividades de publicidade, promoção e patrocínios, ainda não proibidos. Essas autoridades poderão divulgar

aquelas cifras, de acordo com a legislação nacional, ao público e à Conferência das Partes, de acordo com o Artigo 21;

(e) proceder, em um prazo de cinco anos, a proibição total ou, se a Parte não puder impor a proibição total em razão de sua Constituição ou de seus princípios constitucionais, à restrição da publicidade, da promoção e do patrocínio do tabaco no rádio, televisão, meios impressos e, quando aplicável, em outros meios, como a Internet;

(f) proibir ou, no caso de uma Parte que não possa fazê-lo em razão de sua Constituição ou de seus princípios constitucionais, restringir o patrocínio do tabaco a eventos e atividades internacionais e/ou a seus participantes;

5. As Partes são encorajadas a implementar medidas que vão além das obrigações estabelecidas no parágrafo 4.

6. As Partes cooperarão para o desenvolvimento de tecnologias e de outros meios necessários para facilitar a eliminação da publicidade de além-fronteira.

7. As Partes que tenham proibido determinadas formas de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco terão o direito soberano de proibir as formas de publicidade, promoção e patrocínio de além-fronteira de produtos de tabaco que entrem em seus respectivos territórios, bem como aplicar as mesmas penalidades previstas para a publicidade, promoção e patrocínio que se originem em seus próprios territórios, em conformidade com a legislação nacional. O presente parágrafo não apóia nem aprova nenhuma penalidade específica.

8. As Partes considerarão a elaboração de um protocolo em que se estabeleçam medidas apropriadas que requeiram colaboração internacional para proibir totalmente a publicidade, a promoção e o patrocínio de além-fronteira.

#### ***Artigo 14***

##### *Medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco*

1. Cada Parte elaborará e divulgará diretrizes apropriadas, completas e integradas, fundamentadas em provas científicas e nas melhores práticas, tendo em conta as circunstâncias e prioridades nacionais, e adotará medidas eficazes para promover o abandono do consumo do tabaco, bem como o tratamento adequado à dependência do tabaco.

2. Para esse fim, cada Parte procurará:

(a) criar e aplicar programas eficazes de promoção do abandono do consumo do tabaco em locais tais como as instituições de ensino, as unidades de saúde, locais de trabalho e ambientes esportivos;

(b) incluir o diagnóstico e o tratamento da dependência do tabaco, e serviços de aconselhamento para o abandono do tabaco em programas, planos e estratégias nacionais de

saúde e educação, com a participação, conforme apropriado, de profissionais da área da saúde, agentes comunitários e assistentes sociais;

(c) estabelecer, nos centros de saúde e de reabilitação, programas de diagnóstico, aconselhamento, prevenção e tratamento da dependência do tabaco; e

(d) colaborar com outras Partes para facilitar a acessibilidade e exequibilidade dos tratamentos de dependência do tabaco, incluídos produtos farmacêuticos, em conformidade com o artigo 22. Esses produtos e seus componentes podem incluir medicamentos, produtos usados para administrar medicamentos ou para diagnósticos, quando apropriado.

#### PARTE IV: MEDIDAS RELATIVAS À REDUÇÃO DA OFERTA DE TABACO

##### *Artigo 15*

##### *Comércio ilícito de produtos de tabaco<sup>2</sup>*

1. As Partes reconhecem que a eliminação de todas as formas de comércio ilícito de produtos de tabaco – como o contrabando, a fabricação ilícita, a falsificação - e a elaboração e a aplicação, a esse respeito, de uma legislação nacional relacionada e de acordos subregionais, regionais e mundiais são componentes essenciais do controle do tabaco.

2. Cada Parte adotará e implementará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas efetivas para que todas as carteiras ou pacote de produtos de tabaco e toda embalagem externa de tais produtos tenham uma indicação que permita as Partes determinar a origem dos produtos do tabaco e, em conformidade com a legislação nacional e os acordos bilaterais ou multilaterais pertinentes, auxilie as Partes a determinar o ponto de desvio e a fiscalizar, documentar e controlar o movimento dos produtos de tabaco, bem como a determinar a situação legal daqueles produtos. Ademais, cada Parte:

(a) exigirá que cada carteira unitária e cada embalagem de produtos de tabaco para uso no varejo e no atacado, vendidos em seu mercado interno, tenham a declaração: “*Venda autorizada somente em (inserir nome do país, unidade sub-nacional, regional ou federal)*”, ou tenham qualquer outra indicação útil em que figure o destino final ou que auxilie as autoridades a determinar se a venda daquele produto no mercado interno está legalmente autorizada; e

(b) examinará, quando aplicável, a possibilidade de estabelecer um regime prático de rastreamento e localização que conceda mais garantias ao sistema de distribuição e auxilie na investigação do comércio ilícito.

---

<sup>2</sup> Tem havido consideráveis discussões ao longo do processo de pré-negociação e negociação referentes à adoção de um protocolo inicial sobre o comércio ilícito de produtos de tabaco. A negociação de tal protocolo poderia ser iniciada pelo Órgão de Negociação Intergovernamental imediatamente após a adoção da Convenção-Quadro de Controle do Tabaco, ou em uma etapa posterior pela Conferência das Partes.

3. Cada Parte exigirá que a informação ou as indicações incluídas nas embalagens, previstas no parágrafo 2 do presente artigo, figurem em forma legível e/ou no idioma ou idiomas principais do país.

4. Com vistas a eliminar o comércio ilícito de produtos do tabaco, cada Parte:

(a) fará um monitoramento do comércio de além-fronteira dos produtos do tabaco, incluindo o comércio ilícito; reunirá dados sobre o mesmo e intercambiará informação com as autoridades aduaneiras, tributárias e outras autoridades, quando aplicável, e de acordo com a legislação nacional e os acordos bilaterais ou multilaterais pertinentes aplicáveis;

(b) promulgará ou fortalecerá a legislação, com sanções e recursos apropriados, contra o comércio ilícito de tabaco, incluídos a falsificação e o contrabando;

(c) adotará medidas apropriadas para garantir que todos os cigarros e produtos de tabaco oriundos da falsificação e do contrabando e todo equipamento de fabricação daqueles produtos confiscados sejam destruídos, aplicando métodos inócuos para o meio ambiente quando seja factível, ou sejam eliminados em conformidade com a legislação nacional;

(d) adotará e implementará medidas para fiscalizar, documentar e controlar o armazenamento e a distribuição de produtos de tabaco que se encontrem ou se desloquem em sua jurisdição em regime de isenção de impostos ou de taxas alfandegárias; e

(e) adotará as medidas necessárias para possibilitar o confisco de proventos advindos do comércio ilícito de produtos de tabaco.

5. A informação coletada em conformidade aos subparágrafos 4(a) e 4(d) do presente Artigo deverá ser transmitida, conforme proceda, pelas Partes de forma agregada em seus relatórios periódicos à Conferência das Partes, em conformidade com o Artigo 21.

6. As Partes promoverão, conforme proceda e segundo a legislação nacional, a cooperação entre os organismos nacionais, bem como entre as organizações intergovernamentais regionais e internacionais pertinentes, no que se refere a investigações, processos e procedimentos judiciais com vistas a eliminar o comércio ilícito de produtos de tabaco. Prestar-se-á especial atenção à cooperação no nível regional e sub-regional para combater o comércio ilícito de produtos de tabaco.

7. Cada Parte procurará adotar e aplicar medidas adicionais, como a expedição de licenças, quando aplicável, para controlar ou regulamentar a produção e a distribuição dos produtos de tabaco, com vistas a prevenir o comércio ilícito.

### ***Artigo 16***

#### *Venda a menores de idade ou por eles*

1. Cada Parte adotará e aplicará no nível governamental apropriado, medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas efetivas para proibir a venda de produtos de



tabaco aos menores de idade, conforme determinada pela legislação interna, pela legislação nacional ou a menores de dezoito anos. Essas medidas poderão incluir o seguinte:

(a) exigir que todos os vendedores de produtos de tabaco coloquem, dentro de seu ponto de venda, um indicador claro e proeminente sobre a proibição de venda de tabaco a menores e, em caso de dúvida, exijam que o comprador apresente prova de ter atingido a maioridade;

(b) proibir que os produtos de tabaco à venda estejam diretamente acessíveis como nas prateleiras de mercado ou de supermercado;

(c) proibir a fabricação e a venda de doces, comestíveis, brinquedos ou qualquer outro objeto com o formato de produtos de tabaco que possam ser atraentes para menores; e

(d) garantir que as máquinas de venda de produtos de tabaco em suas jurisdições não sejam acessíveis a menores e não promovam a venda de produtos de tabaco a menores.

2. Cada Parte proibirá ou promoverá a proibição da distribuição gratuita de produtos de tabaco ao público, e principalmente a menores.

3. Cada Parte procurará proibir a venda avulsa de cigarros ou em embalagens pequenas que tornem mais acessíveis esses produtos aos menores.

4. As Partes reconhecem que, a fim de torná-las mais eficazes, as medidas direcionadas a impedir a venda de produtos de tabaco a menores devem aplicar-se, quando aplicável, conjuntamente com outras disposições previstas na presente Convenção.

5. Ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar a presente Convenção ou a ela aderir, ou em qualquer momento posterior, toda Parte poderá indicar mediante declaração escrita que se compromete a proibir a introdução de máquinas de venda de produtos de tabaco em sua jurisdição ou, quando cabível, a proibir totalmente as máquinas de venda de produtos de tabaco. O Depositário distribuirá a todas as Partes da Convenção as declarações que se formulem em conformidade com o presente artigo.

6. Cada Parte adotará e implementará medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes, inclusive penalidades contra os vendedores e distribuidores, para garantir o cumprimento das obrigações contidas nos parágrafos 1 a 5 do presente Artigo.

7. Cada Parte deve adotar e aplicar, conforme proceda, medidas legislativas, executivas, administrativas ou outras medidas eficazes para proibir a venda de produtos de tabaco por pessoas abaixo da idade estabelecida pela lei interna, pela lei nacional ou por menores de dezoito anos.

### ***Artigo 17***

*Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis*

As Partes, em cooperação entre si e com as organizações intergovernamentais internacionais e regionais competentes promoverão, conforme proceda, alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, os cultivadores e, eventualmente, os varejistas de pequeno porte.

## PARTE V: PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

### *Artigo 18*

#### *Proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas*

Em cumprimento às obrigações estabelecidas na presente Convenção, as Partes concordam em prestar devida atenção, no que diz respeito ao cultivo do tabaco e à fabricação de produtos de tabaco em seus respectivos territórios, à proteção do meio ambiente e à saúde das pessoas em relação ao meio ambiente.

## PARTE VI: QUESTÕES RELACIONADAS À RESPONSABILIDADE

### *Artigo 19*

#### *Responsabilidade*

1. Para fins de controle do tabaco, as Partes considerarão a adoção de medidas legislativas ou a promoção de suas leis vigentes, para tratar da responsabilidade penal e civil, inclusive, conforme proceda, da compensação.

2. As Partes cooperarão entre si no intercâmbio de informação por meio da Conferência das Partes, de acordo com o Artigo 21, incluindo:

(a) informação, em conformidade com o parágrafo 3(a) do artigo 20, sobre os efeitos à saúde do consumo e da exposição à fumaça do tabaco; e

(b) informação sobre a legislação e os regulamentos vigentes, assim como sobre a jurisprudência pertinente. 3. As Partes, quando aplicável e segundo tenham acordado entre si, nos limites da legislação, das políticas e das práticas jurídicas nacionais, bem como dos tratados vigentes aplicáveis, prestar-se-ão ajuda reciprocamente nos procedimentos judiciais relativos à responsabilidade civil e penal, em conformidade com a presente Convenção.

4. A Convenção não afetará de nenhuma maneira os direitos de acesso das Partes aos tribunais umas das outras onde houver tais direitos, nem os limitará de modo algum.

5. A Conferência das Partes poderá considerar, se for possível em uma primeira etapa, tendo em conta os trabalhos em curso nos foros internacionais pertinentes, questões relacionadas à responsabilidade, inclusive enfoques internacionais apropriados de tais questões e meios idôneos para apoiar as Partes, quando assim a solicitarem, em suas atividades legislativas ou de outra índole em conformidade com o presente artigo.

## PARTE VII: COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA E COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÃO

### Artigo 20

#### *Pesquisa, vigilância e intercâmbio de informação*

1. As Partes se comprometem a elaborar e promover pesquisas nacionais e a coordenar programas de pesquisa regionais e internacionais sobre controle de tabaco. Com esse fim, cada Parte:

(a) iniciará, diretamente ou por meio de organizações intergovernamentais internacionais e regionais, e de outros órgãos competentes, pesquisas e avaliações que abordem os fatores determinantes e as conseqüências do consumo e da exposição à fumaça do tabaco e pesquisas tendentes a identificar cultivos alternativos; e

(b) promoverá e fortalecerá, com o apoio de organizações intergovernamentais internacionais e regionais e de outros órgãos competentes, a capacitação e o apoio destinados a todos os que se ocupem de atividades do controle de tabaco, incluídas a pesquisa, a execução e a avaliação.

2. As Partes estabelecerão, conforme proceda, programas para a vigilância nacional, regional e mundial da magnitude, padrões, determinantes e conseqüências do consumo e da exposição à fumaça do tabaco. Com esse fim, as Partes integrarão programas de vigilância do tabaco nos programas nacionais, regionais e mundiais de vigilância sanitária para que possam cotejar e analisar no nível regional e internacional, conforme proceda.

3. As Partes reconhecem a importância da assistência financeira e técnica das organizações intergovernamentais internacionais e regionais e de outros órgãos. Cada Parte procurará:

(a) estabelecer progressivamente um sistema nacional para a vigilância epidemiológica do consumo do tabaco e dos indicadores sociais, econômicos e de saúde conexos;

(b) cooperar com organizações intergovernamentais internacionais e regionais e com outros órgãos competentes, incluídos organismos governamentais e não governamentais, na vigilância regional e mundial do tabaco e no intercâmbio de informação sobre os indicadores especificados no parágrafo 3(a) do presente artigo;

(c) cooperar com a Organização Mundial da Saúde na elaboração de diretrizes ou de procedimentos de caráter geral para definir a recopilação, a análise e a divulgação de dados de vigilância relacionados ao tabaco.

4. As Partes, em conformidade com a legislação nacional, promoverão e facilitarão o intercâmbio de informação científica, técnica, socioeconômica, comercial e jurídica de domínio público, bem como de informação sobre as práticas da indústria de tabaco e sobre o cultivo de tabaco, que seja pertinente para a presente Convenção, e ao fazê-lo terão em conta e abordarão as necessidades especiais das Partes que sejam países em desenvolvimento ou tenham economias em transição. Cada Parte procurará:

(a) estabelecer progressivamente e manter um banco de dados atualizado das leis e regulamentos sobre o controle do tabaco e, conforme proceda, de informação sobre sua aplicação, assim como da jurisprudência pertinente, e cooperar na elaboração de programas de controle do tabaco no âmbito regional e mundial;

(b) compilar progressivamente e atualizar dados procedentes dos programas nacionais de vigilância, em conformidade com o parágrafo 3(a) do presente artigo; e

(c) cooperar com organizações internacionais competentes para estabelecer progressivamente e manter um sistema mundial com o objetivo de reunir regularmente e difundir informação sobre a produção e a fabricação do tabaco e sobre as atividades da indústria do tabaco que tenham repercussões para a presente Convenção ou para as atividades nacionais de controle de tabaco.

5. As Partes deverão cooperar com as organizações intergovernamentais regionais e internacionais e com as instituições financeiras e de desenvolvimento a que pertençam, a fim de fomentar e apoiar a provisão de recursos financeiros ao Secretariado para que este possa dar assistência às Partes, que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, a cumprir com seus compromissos de vigilância, pesquisa e intercâmbio de informação.

### *Artigo 21*

#### *Apresentação de relatórios e intercâmbio de informação*

1. Cada Parte apresentará à Conferência das Partes, por meio da Secretaria, relatórios periódicos sobre a implementação da presente Convenção, que deverão incluir o seguinte:

(a) informação sobre as medidas legislativas, executivas, administrativas ou de outra índole adotadas para aplicar a presente Convenção;

(b) informação, quando aplicável, sobre toda limitação ou obstáculo encontrados na aplicação da presente Convenção, bem como sobre as medidas adotadas para superá-los;

(c) informação, quando aplicável, sobre a ajuda financeira ou técnica fornecida ou recebida para as atividades de controle do tabaco;

(d) informação sobre a vigilância e pesquisa especificadas no Artigo 20; e

(e) informações conforme especificadas nos Artigos 6.3, 13.2, 13.3, 13.4(d), 15.5 e 19.2.

2. A frequência e a forma de apresentação desses relatórios das Partes serão determinados pela Conferência das Partes. Cada Parte elaborará seu primeiro relatório no período dos dois anos que seguem a entrada em vigor da Convenção para aquela Parte.

3. A Conferência das Partes, em conformidade com os Artigos 22 e 26, considerará, quando solicitada, mecanismos para auxiliar as Partes, que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, a cumprir as obrigações estipuladas no presente.

4. A apresentação de relatórios e o intercâmbio de informações, previstos na presente Convenção, estarão sujeitos à legislação nacional relativa à confidencialidade e à privacidade. As Partes protegerão, segundo decisão de comum acordo, toda informação confidencial que seja intercambiada.

### **Artigo 22**

#### *Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*

1. As Partes cooperarão diretamente ou por meio de organismos internacionais competentes a fim de fortalecer sua capacidade em cumprir as obrigações advindas da presente Convenção, levando em conta as necessidades das Partes que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição. Essa cooperação promoverá a transferência de conhecimentos técnicos, científicos e jurídicos especializados, e de tecnologia, segundo decidido de comum acordo, com o objetivo de estabelecer e fortalecer estratégias, planos e programas nacionais de controle de tabaco direcionadas, entre outras, ao seguinte:

(a) facilitar o desenvolvimento, a transferência e a aquisição de tecnologia, conhecimento, habilidades, capacidade e competência técnica, relacionados ao controle do tabaco;

(b) prestar assistência técnica, científica, jurídica ou de outra natureza para estabelecer e fortalecer as estratégias, planos e programas nacionais de controle do tabaco, visando a implementação da presente Convenção por meio de, dentre outras, o que segue:

(i) ajuda, quando solicitado, para criar uma sólida base legislativa, assim como programas técnicos, em particular programas de prevenção à iniciação, promoção da cessação do tabaco e proteção contra a exposição à fumaça do tabaco;

(ii) ajuda, quando aplicável, aos trabalhadores do setor do tabaco para desenvolver, de maneira economicamente viável, meios alternativos de subsistência, apropriados, que sejam economicamente e legalmente viáveis;

(iii) ajuda, quando aplicável, aos produtores agrícolas de tabaco para efetuar a substituição da produção para cultivos alternativos, de maneira economicamente viável;

(c) apoiar programas de treinamento e sensibilização apropriados, para as pessoas pertinentes envolvidas, em conformidade com o Artigo 12;

(d) fornecer, quando aplicável, material, equipamento e suprimentos necessários, assim como apoio logístico, para as estratégias, planos e programas de controle do tabaco;

(e) identificar métodos de controle do tabaco, incluindo tratamento integral da dependência à nicotina; e

(f) promover, quando aplicável, pesquisa para tornar economicamente mais acessível o tratamento integral à dependência da nicotina.

2. A Conferência das Partes promoverá e facilitará a transferência de conhecimento técnico, científico e jurídico especializado e de tecnologia, com apoio financeiro garantido, em conformidade ao Artigo 26.

## PARTE VIII: MECANISMOS INSTITUCIONAIS E RECURSOS FINANCEIROS

### *Artigo 23*

#### *Conferência das Partes*

1. A Conferência das Partes fica estabelecida por meio do presente artigo. A primeira sessão da Conferência será convocada pela Organização Mundial de Saúde, ao mais tardar, um ano após a entrada em vigor da presente Convenção. A Conferência determinará em sua primeira sessão o local e a datas das sessões subsequentes, que se realizarão regularmente.

2. Sessões extraordinárias da Conferência das Partes realizar-se-ão nas ocasiões em que a Conferência julgar necessário, ou mediante solicitação por escrito de alguma Parte, sempre que, no período de seis meses seguintes à data em que a Secretaria da Convenção tenha comunicado às Partes a solicitação e um terço das Partes apóiem aquela realização da sessão.

3. A Conferência das Partes adotará por consenso seu Regulamento Interno, em sua primeira sessão.

4. A Conferência das Partes adotará por consenso suas normas de gestão financeira, que também se aplicarão sobre o financiamento de qualquer órgão subsidiário que venha a ser estabelecido, bem como as disposições financeiras que regularão o funcionamento da Secretaria. A cada sessão ordinária, adotará um orçamento, para o exercício financeiro, até a próxima sessão ordinária.

5. A Conferência das Partes examinará regularmente a implementação da Convenção, tomará as decisões necessárias para promover sua aplicação eficaz e poderá adotar protocolos, anexos e emendas à Convenção, em conformidade com os Artigos 28, 29 e 33.

Para tanto, a Conferência das Partes:

(a) promoverá e facilitará o intercâmbio de informação, em conformidade com os Artigos 20 e 21;

- (b) promoverá e orientará o estabelecimento e aprimoramento periódico de metodologias comparáveis para pesquisa e coleta de dados, além daquelas previstas no Artigo 20, que sejam relevantes para a implementação da Convenção;
  - (c) promoverá, quando aplicável, o desenvolvimento, a implementação e a avaliação das estratégias, planos e programas, assim como das políticas, legislação e outras medidas;
  - (d) considerará os relatórios apresentados pelas Partes, em conformidade com o Artigo 21, e adotará relatórios regulares sobre a implementação da Convenção;
  - (e) promoverá e facilitará a mobilização de recursos financeiros para a implementação da Convenção, em conformidade com o Artigo 26;
  - (f) estabelecerá os órgãos subsidiários necessários para alcançar o objetivo da Convenção;
  - (g) requisitará, quando for o caso, os serviços, a cooperação e a informação, das organizações e órgãos das Nações Unidas, de outras organizações e órgãos intergovernamentais e não-governamentais internacionais e regionais competentes e pertinentes, como meio de fortalecer a aplicação da Convenção; e
  - (h) considerará outras medidas, quando aplicável, para alcançar o objetivo da Convenção, à luz da experiência adquirida em sua implementação.
6. A Conferência das Partes estabelecerá os critérios para a participação de observadores em suas sessões.

#### *Artigo 24*

##### *Secretaria*

1. A Conferência das Partes designará uma secretaria permanente e adotará disposições para seu funcionamento. A Conferência das Partes procurará fazer isso em sua primeira sessão.
2. Até o momento em que uma secretaria permanente seja designada e estabelecida, as funções da secretaria da presente Convenção serão desempenhadas pela Organização Mundial de Saúde.
3. As funções de secretaria serão as seguintes:
  - (a) adotar disposições para as sessões da Conferência das Partes e para qualquer de seus órgãos subsidiários e prestar a estes os serviços necessários;
  - (b) transmitir os relatórios recebidos, em conformidade com a presente Convenção;
  - (c) oferecer apoio às Partes, em especial às que sejam países em desenvolvimento ou tenham economias em transição, quando for solicitado, para a compilação e a transmissão das informações requeridas, em conformidade com as disposições da Convenção;

- (d) preparar relatórios sobre suas atividades no âmbito da presente Convenção, em conformidade com as orientações da Conferência das Partes, e submetê-los à consideração da Conferência das Partes;
- (e) garantir, sob orientação da Conferência das Partes, a coordenação necessária, com as organizações intergovernamentais internacionais e regionais e outros órgãos competentes;
- (f) concluir, sob orientação da Conferência das Partes, arranjos administrativos ou contratuais que possam ser necessários para a execução eficaz de suas funções; e
- (g) desempenhar outras funções de secretaria especificadas pela Convenção ou por seus protocolos e outras funções determinadas pela Conferência das Partes.

### ***Artigo 25***

#### *Relação entre a Conferência das Partes e outras organizações intergovernamentais*

Com a finalidade de fornecer cooperação técnica e financeira, para alcançar o objetivo da Convenção, a Conferência das Partes poderá solicitar a cooperação de organizações intergovernamentais internacionais e regionais competentes, inclusive das instituições de financiamento e de desenvolvimento.

### ***Artigo 26***

#### *Recursos Financeiros*

1. As Partes reconhecem o importante papel que têm os recursos financeiros para alcançar o objetivo da Convenção.
2. Cada Parte prestará apoio financeiro para suas atividades nacionais voltadas a alcançar o objetivo da Convenção, em conformidade com os planos, prioridades e programas nacionais.
3. As Partes promoverão, quando aplicável, a utilização de canais bilaterais, regionais, sub-regionais e outros canais multilaterais para financiar a elaboração e o fortalecimento de programas multisetoriais integrais de controle do tabaco, das Partes que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição. Devem ser abordados e apoiados, portanto, no contexto de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, alternativas economicamente viáveis à produção do tabaco, inclusive culturas alternativas.
4. As Partes representadas em organizações intergovernamentais regionais e internacionais e em instituições de financiamento e de desenvolvimento pertinentes incentivarão essas entidades a prestar assistência financeira às Partes, que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, para auxiliá-las no cumprimento de suas obrigações decorrentes da presente Convenção, sem limitar os direitos de participação naquelas organizações.
5. As Partes acordam o seguinte:
  - (a) com a finalidade de auxiliar as Partes no cumprimento das suas obrigações decorrentes da Convenção, devem ser mobilizados e utilizados, para o benefício de todas as Partes, e



principalmente para os países em desenvolvimento ou com economias em transição, todos os recursos pertinentes, existentes ou potenciais, sejam eles financeiros, técnicos, ou de outra índole, tanto públicos quanto privados, que estejam disponíveis para atividades de controle do tabaco.

(b) a Secretaria informará as Partes, que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, quando for solicitado, sobre as fontes de financiamento disponíveis para facilitar a implementação de suas obrigações decorrentes da Convenção;

(c) A Conferência das Partes, em sua primeira sessão, examinará as fontes e mecanismos de assistência, potenciais e existentes, com base em estudo realizado pela Secretaria e em outras informações relevantes, e julgará sobre sua pertinência; e

(d) os resultados desse exame serão levados em conta pela Conferência das Partes ao determinar a necessidade de melhorar os mecanismos existentes ou ao estabelecer um fundo global de natureza voluntária ou outros mecanismos de financiamento, adequados a canalizar recursos financeiros adicionais, conforme necessário, às Partes que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, a fim de auxiliá-las a alcançar os objetivos da Convenção.

## PARTE IX: SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

### **Artigo 27**

#### *Solução de Controvérsias*

1. Na hipótese de surgir uma controvérsia entre duas ou mais Partes referente à interpretação ou aplicação da Convenção, as Partes envolvidas procurarão resolver a controvérsia por canais diplomáticos, por meio de negociação ou por alguma outra forma pacífica de sua escolha, como bons ofícios, mediação ou conciliação. O fato de não alcançar acordo mediante bons ofícios, mediação ou conciliação não eximirá as Partes na controvérsia da responsabilidade de continuar na busca de solução.

2. Ao ratificar, aceitar, aprovar ou confirmar oficialmente a Convenção, ou a ela aderir, ou em qualquer outro momento posterior, um Estado ou organização de integração econômica regional poderá declarar por escrito ao Depositário que, na hipótese de controvérsia não resolvida em conformidade com o parágrafo 1º do presente Artigo, aceita, como mandatária, a arbitragem *ad hoc*, em conformidade com os procedimentos que deverão ser adotados por consenso pela Conferência das Partes.

3. As disposições do presente Artigo aplicar-se-ão a todos os protocolos e às Partes nesses protocolos, salvo quando neles se dispuser o contrário.

## PARTE X: DESENVOLVIMENTO DA CONVENÇÃO

### **Artigo 28**

### *Emendas à presente Convenção*

1. Qualquer Parte poderá propor emendas à presente Convenção. Essas emendas serão consideradas pela Conferência das Partes.
2. As emendas à Convenção serão adotadas pela Conferência das Partes. A Secretaria transmitirá às Partes o texto da proposta de emenda à Convenção, pelo menos seis meses antes da sessão proposta para sua adoção. A Secretaria também transmitirá as emendas propostas aos signatários da Convenção e, como informação, ao Depositário.
3. As Partes empenharão todos os esforços para alcançar um acordo por consenso sobre qualquer proposta de emenda à Convenção. Caso se esgotem todos os esforços para alcançar acordo por consenso, como último recurso, a emenda será adotada por maioria de três quartos das Partes presentes e votantes na sessão. Para os fins do presente Artigo, “Partes presentes e votantes” são aquelas Partes presentes e que votam a favor ou contra. A Secretaria comunicará toda emenda adotada ao Depositário, e este a fará chegar às Partes da presente Convenção para aceitação.
4. Os instrumentos de aceitação das emendas serão entregues ao Depositário. As emendas adotadas em conformidade ao parágrafo 3º do presente artigo entrarão em vigor, para aquelas Partes que a aceitaram, no nonagésimo dia após a data de recebimento pelo Depositário do instrumento de aceitação de pelo menos dois terços das Partes da Convenção.
5. A emenda entrará em vigor para as demais Partes no nonagésimo dia após a data em que a Parte entregar ao Depositário o instrumento de aceitação da referida emenda.

### **Artigo 29**

#### *Adoção e emenda de anexos desta Convenção*

1. Os anexos da Convenção e emendas à Convenção serão propostos, adotados e entrarão em vigor em conformidade com o procedimento estabelecido no Artigo 28.
2. Os anexos da Convenção serão parte integral dela e, salvo expressamente disposto em contrário, uma referência à Convenção constituirá simultaneamente uma referência a seus anexos.
3. Nos anexos somente serão incluídos: listas, formulários e qualquer outro material descritivo relacionado com questões de procedimento e aspecto científicos, técnicos ou administrativos.

## PARTE XI: DISPOSIÇÕES FINAIS

### **Artigo 30**

#### *Reservas*

Não se poderão fazer reservas à presente Convenção.

### ***Artigo 31***

#### ***Denúncia***

1. Em qualquer momento após um prazo de dois anos, a partir da data de entrada em vigor da Convenção para uma Parte, essa Parte poderá denunciar a Convenção, por meio de prévia notificação por escrito ao Depositário.
2. A denúncia terá efeito um ano após a data em que o Depositário receber a notificação de denúncia, ou em data posterior, conforme especificado na notificação de denúncia.
3. Considerar-se-á que a Parte que denunciar a Convenção também denuncia todo protocolo de que é Parte.

### ***Artigo 32***

#### ***Direito de Voto***

1. Salvo o disposto no parágrafo 2º do presente artigo, cada Parte da Convenção terá um voto.
2. As organizações de integração econômica regional, nas questões de sua competência, exercerão seu direito de voto com um número de votos igual ao número de seus Estados Membros que sejam Partes da Convenção. Essas organizações não poderão exercer seu direito de voto se um de seus Estados Membros exercer esse direito, e vice-versa.

### ***Artigo 33***

#### ***Protocolos***

1. Qualquer Parte pode propor protocolos. Essas propostas serão examinadas pela Conferência das Partes.
2. A Conferência das Partes poderá adotar os protocolos da presente Convenção. Ao adotá-los, todos os esforços deverão ser empreendidos para alcançar consenso. Caso se esgotem todos aqueles esforços para alcançar acordo por consenso, como último recurso, o protocolo será adotado por maioria de três quartos dos votos das Partes presentes e votantes na sessão. Para os fins do presente Artigo, “Partes presentes e votantes” são aquelas Partes presentes e que votam a favor ou contra.
3. O texto de qualquer protocolo proposto será transmitido às Partes pela Secretaria, pelo menos seis meses antes da sessão proposta para sua adoção.
4. Somente as Partes da Convenção podem ser partes de um protocolo da Convenção.

5. Qualquer protocolo da Convenção será vinculante apenas para as partes do protocolo em questão. Somente as Partes de um protocolo poderão tomar decisões sobre questões exclusivamente relacionadas ao protocolo em questão.

6. Os requisitos para a entrada em vigor do protocolo serão estabelecidos por aquele instrumento.

### **Artigo 34**

#### *Assinatura*

A presente Convenção estará aberta à assinatura de todos os Membros da Organização Mundial de Saúde, de todo Estado que não seja Membro da Organização Mundial de Saúde, mas que sejam membros das Nações Unidas, bem como de organizações de integração econômica regional, na sede da Organização Mundial da Saúde, em Genebra, de 16 de junho de 2003 a 22 de junho de 2003 e, posteriormente, na Sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, de 30 de junho de 2003 a 29 de junho de 2004.

### **Artigo 35**

#### *Ratificação, aceitação, aprovação, confirmação oficial ou adesão*

1. A presente Convenção estará sujeita a ratificação, aceitação, aprovação ou adesão dos Estados, e a confirmação oficial ou adesão das organizações de integração econômica regional. A Convenção estará aberta a adesões a partir do dia seguinte à data em que ela ficar fechada à assinatura. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação, confirmação oficial ou adesão serão entregues ao Depositário.

2. As organizações de integração econômica regional que se tornem Partes da presente Convenção, sem que nenhum de seus Estados Membros o seja, ficarão sujeitas a todas as obrigações resultantes da Convenção. No caso das organizações que tenham um ou mais Estados Membros como Parte na Convenção, a organização e seus Estados Membros determinarão suas respectivas responsabilidades pelo cumprimento das obrigações resultantes da presente Convenção. Nesses casos, a organização e os Estados Membros não poderão exercer simultaneamente direitos conferidos pela presente Convenção.

3. As organizações de integração econômica regional expressarão, em seus instrumentos de confirmação oficial ou de adesão, o alcance de sua competência com respeito às questões regidas pela Convenção. Essas organizações, ademais, comunicarão ao Depositário toda modificação substancial no alcance de sua competência, e o Depositário as comunicará, por sua vez, a todas as Partes.

### **Artigo 36**

#### *Entrada em vigor*

1. A presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data da entrega ao Depositário do quadragésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação, confirmação oficial ou adesão.
2. Para cada Estado que ratifique, aceite, proveve ou adira à Convenção, após terem sido reunidas as condições para a entrada em vigor da Convenção descritas no parágrafo 1º acima, a Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data de entrega ao Depositário do instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.
3. Para cada organização de integração econômica regional que entregue ao Depositário instrumento de confirmação oficial ou de adesão à Convenção, após terem sido reunidas as condições para a entrada em vigor da Convenção descritas no parágrafo 1º acima, a Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a data de entrega ao Depositário do instrumento de confirmação oficial ou de adesão.
4. Para os fins do presente artigo, os instrumentos depositados por organização de integração econômica regional não devem ser considerados adicionais aos depositados por Estados-Membros dessa organização.

### *Artigo 37*

#### *Depositário*

O Secretário-Geral das Nações Unidas será o Depositário da presente Convenção, dê suas emendas e de seus protocolos e de seus anexos adotados em conformidade com os Artigos 28, 29 e 33.

### *Artigo 38*

#### *Textos Autênticos*

O original da presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, deve ser depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE, os abaixo assinados, devidamente autorizados para esse fim, firmam esta Convenção.

FEITO em GENEVRA aos [dia do mês] de dois mil e três.

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER, 2005.