

## **PARECER N° , DE 2005**

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 602, de 2004, que aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle e Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003.

**RELATOR:** Senador **HERÁCLITO FORTES**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 602, de 2004, visa à ratificação, pelo Brasil, da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo País em 16 de junho de 2003. A Convenção-Quadro para Controle do Tabaco foi discutida e aprovada pela 56<sup>a</sup> Assembléia Mundial de Saúde promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em maio de 2003 e instituída mediante Resolução.

Para que a Convenção seja ratificada pelo Brasil, ela deve ser aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, por meio do Projeto de Decreto Legislativo sob análise. A Câmara dos Deputados o aprovou por unanimidade em maio de 2004, em caráter de urgência. No Senado Federal, o PDS nº 602, de 2004, foi inicialmente encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Na CRE, foi nomeado relator o Senador Fernando Bezerra. Entretanto, por ter sido solicitada tramitação em regime de urgência, a proposição foi devolvida pelo relator e encaminhada ao Plenário. Posteriormente, em vista da desistência do pedido de urgência, a matéria foi devolvida à CRE e ao relator.

Por força da aprovação do Requerimento nº 139, de 2005, de autoria do Senador Sérgio Guerra, e antes da apreciação do PDS na CRE, o projeto foi encaminhado à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Da mesma forma, foi aprovado o Requerimento nº 144, de 2005, de autoria do Senador Paulo Paim, solicitando que a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) também fosse ouvida. Assim, após a análise por esta Comissão, a matéria será apreciada pela CAS e, posteriormente, retornará à CRE.

A Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco apresenta medidas a serem adotadas pelos países participantes, voltadas tanto para a redução do consumo quanto para a diminuição da oferta de tabaco.

Entre as medidas relativas à redução do consumo, destacam-se:

- a) aplicação de políticas tributária e de preços que incentivem a redução do consumo;
- b) adoção de normas eficazes para a proteção contra a exposição à fumaça do tabaco em locais fechados de trabalho, meios de transporte público, lugares públicos fechados;
- c) adoção de normas para a regulamentação do conteúdo e das emissões dos produtos do tabaco;
- d) aplicação de medidas que exijam que fabricantes e importadores de produtos do tabaco revelem às autoridades governamentais a informação relativa ao conteúdo e às emissões desses produtos, além da divulgação ao público das informações sobre os seus componentes tóxicos e suas emissões;

e) eliminação, nas embalagens, de expressões que possam criar no consumidor a falsa impressão de que determinado produto do tabaco seja menos nocivo do que outros, tais como “baixo teor de alcatrão”, “light” ou “suave”;

g) colocação obrigatória, nas embalagens, de advertências, inclusive com o uso de imagens, sobre os efeitos nocivos do tabaco, além de informações sobre os componentes e as emissões relevantes do produto;

h) uso de instrumentos de comunicação para promover a conscientização do público sobre os riscos à saúde decorrentes do consumo e da exposição à fumaça do tabaco, bem como sobre os benefícios que advêm do abandono do consumo;

g) caso a Constituição permita, os países procederão à proibição total de toda forma de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco;

h) caso a Constituição não permita a proibição total, deverão ser aplicadas restrições a toda forma de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco.

Com relação às medidas relacionadas à redução da oferta de tabaco, destacam-se:

a) adoção de normas de rastreamento que visem inibir o comércio ilegal de produtos do tabaco (contrabando, fabricação ilícita, falsificação), com a criação de mecanismos que permitam a determinação da origem e do ponto de desvio dos produtos e facilitem a fiscalização, a documentação e o controle do movimento dos produtos de tabaco, bem como a determinação da situação legal daqueles produtos;

b) proibição da venda de produtos de tabaco a menores de dezoito anos de idade;

c) adoção de medidas de incentivo à promoção de alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, os cultivadores e, eventualmente, os varejistas de pequeno porte.

Quanto aos recursos necessários à sua implementação, a Convenção-Quadro prevê o recebimento, pelos países em desenvolvimento e economias em transição, de recursos externos, financeiros e técnicos para auxiliá-los no cumprimento das metas da Convenção. As fontes de recursos serão as organizações intergovernamentais regionais e internacionais e as instituições de financiamento e desenvolvimento.

Conforme dispõe a Convenção-Quadro, será também estudada a possibilidade de estabelecimento de um fundo global de natureza voluntária ou outros mecanismos de financiamento para canalizar recursos financeiros adicionais, conforme necessário, para os países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, a fim de ajudá-los a alcançar os objetivos da Convenção.

## II – ANÁLISE

A Convenção-Quadro para Controle do Tabaco foi discutida e aprovada pela 56<sup>a</sup> Assembléia Mundial de Saúde promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em maio de 2003, e instituída mediante Resolução. O tratado foi assinado por 168 países. A Convenção entrou em vigor em 27 de fevereiro de 2005, após ser ratificada por mais de quarenta países. Até meados de outubro de 2005, 92 nações já haviam promovido sua ratificação, tornando-se Partes da Convenção-Quadro.

Para participar da primeira sessão da Conferência das Partes, quando serão discutidos mecanismos para implementação da Convenção, incluindo o apoio financeiro internacional, o Brasil, que assinou a Convenção-Quadro em 16 de junho de 2003, precisa encaminhar o documento de ratificação à sede da Organização das Nações Unidas (ONU) até 7 de novembro de 2005. Para isso, o Projeto de Decreto Legislativo nº 602, de 2004, já aprovado pela Câmara dos Deputados, deve ser confirmado pelo Senado Federal.

O objetivo da Convenção, expresso em seu artigo 3º, é “reduzir contínua e substancialmente a prevalência do consumo de tabaco e da

exposição à fumaça do tabaco” e, assim, “proteger as gerações presente e futuras das devastadoras consequências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo de produtos derivados do tabaco e pela exposição à fumaça do tabaco”. Para tanto, preconiza a “integração das medidas para o controle do tabaco, a serem implementadas pelas Partes em níveis nacional, regional e internacional”.

É de se ressaltar que grande parte das medidas preconizadas pela Convenção já foram adotadas pelo Brasil, sobretudo a partir dos esforços empreendidos pelo então ministro José Serra, em cuja gestão se iniciaram, sob a liderança brasileira, as negociações internacionais que nela resultaram.

O Projeto de Decreto Legislativo que temos sob análise reveste-se de alta importância. O tabaco causa males alarmantes. O tabagismo é reconhecido como uma doença resultante da dependência da nicotina. Ele está relacionado a cerca de cinqüenta doenças diferentes, destacando-se as doenças respiratórias obstrutivas crônicas, as neoplasias e as doenças cardiovasculares. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o tabagismo é a principal causa de morte evitável em todo o mundo. Em torno de cinco milhões de pessoas morrem no mundo a cada ano devido às enfermidades relacionadas ao tabaco. A Organização Mundial da Saúde calcula que, se a tendência de consumo não for revertida, serão cerca de dez milhões de mortes por ano a partir de 2030, sendo que setenta por cento delas ocorrerão nos países em desenvolvimento.

O Banco Mundial estima que todos os problemas causados por doenças relacionadas ao tabaco causam uma perda de duzentos bilhões de dólares por ano, sendo que metade deste total se concentra nos países em desenvolvimento.

No Brasil, cerca de duzentas mil pessoas morrem por ano por doenças relacionadas ao tabaco, ou seja, são quinhentas e cinqüenta mortes por dia. As mortes e as doenças causam enorme sofrimento para os fumantes e suas famílias. As perdas econômicas também são significativas. Há aumento dos gastos com o tratamento de doenças causadas pelo tabaco e prejuízos devido à morte de cidadãos em idade produtiva.

Sem dúvida, os custos sociais e econômicos do tabagismo são altos. No entanto, medidas para restringir a oferta e a demanda de produtos do tabaco afetarão negativamente os produtores de fumo. Os impactos

econômicos e sociais das medidas contidas na Convenção-Quadro sobre esses cidadãos devem ser levados em consideração.

A Convenção-Quadro apresenta medidas que devem ser adotadas pelos países signatários com vistas a oferecer alternativas econômicas aos trabalhadores do fumo, expressas no item 6 do artigo 4º, a saber: “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”.

A preocupação da Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco com os efeitos sobre as populações que sobrevivem do cultivo da planta é pertinente. No Brasil, o tabaco é cultivado principalmente por pequenos produtores rurais. Segundo dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, setenta e quatro por cento da produção brasileira de fumo concentra-se em propriedades de até cinco hectares, sendo que as propriedades com até um hectare são responsáveis por vinte e cinco por cento da produção. A preocupação com esses produtores não deve ser somente da Convenção. Há a necessidade de se promover programas governamentais de apoio a essas populações e de investir na busca de culturas alternativas específicas para os atuais pólos de produção de tabaco.

Como forma de subsidiar a elaboração deste Parecer, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária realizou Audiências Públicas nas principais regiões produtoras do país. Visitamos Irati, no Paraná, Camaquã, no Rio Grande do Sul, Florianópolis, em Santa Catarina, e, por fim, estivemos em Cruz das Almas, no Estado da Bahia.

Em todas essas visitas, ficou clara a preocupação dos pequenos produtores familiares com a aprovação desta Convenção-Quadro. Todos temiam que a Convenção retirasse deles a atividade econômica que há anos proporciona renda às suas famílias. A mobilização desses segmentos foi um dos fatos mais notáveis de todo este processo. E foi no contato direto com milhares daqueles agricultores que percebi o outro lado da questão. Verifiquei que, se o vício do tabaco causa a morte, a cultura do fumo é o ganha-pão de muitas famílias, ou seja, promove a vida. Não se pode retirar o

meio de sustento dessas famílias de uma hora para outra, sem oferecer-lhes alternativas com rentabilidade econômica compatível. E, diga-se de passagem, a rentabilidade da cultura do fumo é proporcionalmente mais elevada que a de outras daquelas regiões.

É necessário que os governos Federal, Estaduais e Municipais incentivem o desenvolvimento de alternativas ao fumo. O incentivo poderia ocorrer no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF, através de linhas de crédito destinadas à conversão de atividades e de financiamentos à instalação de agroindústrias nas regiões produtoras de tabaco. É fundamental, também, a participação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a Embrapa, por meio do desenvolvimento de variedades adaptadas às condições de clima e solo das regiões onde hoje se cultiva o fumo, e que possam prover rentabilidade econômica equivalente.

Por esse motivo, realizamos diversas reuniões com representantes do Governo, que também participaram das Audiências Públicas, clamando por uma sinalização de que os produtores de fumo não seriam prejudicados pela aprovação da Convenção Quadro.

Depois de muitas discussões, quero ressaltar o significativo avanço das negociações que nos possibilitará, acredito eu, chegar a um consenso. O governo foi sensível aos apelos desta Casa, que verbalizava a preocupação de milhares de pessoas e, na última quarta-feira, dia 26, nos enviou documento assinado por seis Ministros de Estado, com proposta que podemos considerar adequada sob todos os aspectos.

Assinaram o documento a Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff; o Ministro da Saúde Interino, José Agenor Álvares da Silva; o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues; o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto; o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim; e o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci.

Pela proposta, o Brasil, ao depositar a ratificação da Convenção-Quadro na ONU, encaminhará, em anexo, declaração interpretativa dizendo que o Tratado não implicará em restrições ao direito de cultivo de fumo no território nacional. Nem restrição a políticas nacionais de apoio aos agricultores que se dedicam a essa atividade.

É de tal importância este documento, que faço questão de incorporá-lo ao meu relatório, posto que ele também significa o compromisso do atual Governo com o que ali está explicitado.

O Governo se compromete ainda, pelo texto, “a manter mecanismos para disponibilizar auxílio técnico, científico e de financiamento para a diversificação da produção e manutenção da viabilidade econômica dos agricultores que hoje cultivam o fumo e que desejarem livremente dirigir-se a outras atividades”.

Como proposta concreta, o Governo propõe-se a lançar um “Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Fumo”, baseado em quatro eixos estratégicos: financiamento, acesso à tecnologia, agregação de valor à produção local e garantia de comercialização. O Governo se comprometeu a encaminhar ao Congresso Nacional Projetos de Lei para alterar o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, com vistas a implementar o novo Programa de Governo.

O Programa proposto terá como objetivo apoiar os agricultores de regiões fumicultoras tradicionais que estiverem dispostos a diversificar suas atividades, de forma que seja possível a queda do consumo mundial de tabaco sem que ocorra sobressaltos à estabilidade econômica e social dessas regiões. A meta do programa será a diversificação da produção de fumo, possibilitando a implementação de novas atividades agropecuárias nas regiões produtoras.

Destacamos como ponto positivo do programa proposto, o financiamento de culturas alternativas pelo PRONAF, com taxas de juros mais baixas. Também merece o nosso reconhecimento a proposta de fortalecimento e ampliação de iniciativas de pesquisa agropecuária em Universidades e instituições públicas e privadas, com a finalidade de buscar soluções tecnológicas para a viabilização econômica de culturas alternativas ao fumo em propriedades de pequeno porte. Ressaltamos que para que essas culturas mantenham a rentabilidade proporcionada pelo tabaco é preciso que sejam inseridas em mercados de produtos de alto valor agregado.

O novo programa prevê, também, medidas relativas à assistência técnica, o apoio ao cooperativismo e ao associativismo rural, o incentivo à implementação de agroindústrias de produtos não vinculados à cadeia do

fumo, além da criação de um sistema de garantia de comercialização, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal.

Diante do acordo firmado com o Governo Federal, e considerando a redução do consumo de produtos do tabaco, ocorrerá gradativamente, na medida em que, graças às políticas adotadas, menor número de jovens se tornarão fumantes, entendemos que a situação econômica e social dos produtores de fumo será preservada. Como a redução do consumo mundial de tabaco é irreversível, é melhor que a transição para outras culturas seja feita de forma planejada e que conte com recursos financeiros, conforme propõe o novo programa de Governo.

Além disso, cabe salientar que, atualmente, a legislação brasileira já contempla a maior parte das medidas propostas pela Convenção-Quadro. Como exemplo, podemos citar as normas que proíbem a venda de cigarros a menores de dezoito anos, bem como a exigência da colocação, nas embalagens, de imagens e alertas sobre os males causados pelo consumo do tabaco, além de pesadas restrições à publicidade de produtos do fumo.

Devemos também considerar que os efeitos da redução do consumo de produtos do tabaco beneficiarão milhões de cidadãos ao combater as consequências nocivas do tabagismo. Deve-se, então, auxiliar aqueles que terão algum prejuízo com as medidas propostas na Convenção-Quadro para trazer ganhos para a vasta maioria da população, que sofre com os efeitos do tabagismo e arca com seus enormes custos.

Por fim, informo que este Parecer acata integralmente a proposta do Senador Pedro Simon para que esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, utilizando-se de seu Poder fiscalizador, acompanhe diretamente, por meio de membro por ela designado, os procedimentos de implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 602, de 2004, e recomendamos expressamente que, ao depositar a ratificação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, o Governo Brasileiro encaminhe a seguinte declaração interpretativa:

“A respeito das questões relativas ao apoio a atividades alternativas ao fumo economicamente viáveis, propostas pela Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde, adotada pela Assembleia Mundial de Saúde em 21 de maio de 2003, o Brasil faz a seguinte declaração interpretativa:

O Brasil interpreta que, no contexto dos parágrafos 15 e 16 do preâmbulo, e dos Artigos 4(6), 17 e 26(3) da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde, não há proibição à produção do tabaco ou restrição a políticas nacionais de apoio aos agricultores que atualmente se dedicam a essa atividade.

Além disso, declara ser imperativo que a Convenção seja instrumento efetivo para a mobilização de recursos técnicos e financeiros internacionais para auxiliar os países em desenvolvimento a viabilizarem alternativas econômicas à produção agrícola do tabaco, como parte de suas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável.

Por fim, o Brasil também declara que não apoiará propostas que visem a utilizar a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde como instrumento para práticas discriminatórias ao livre comércio.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator