

*Artigo especial***Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco no Estado de São Paulo**
*Environment healthy program and tobacco free in São Paulo State***Maria Cristina egid; Luís Sérgio Ozório Valentim; Cristina E. Shimabukuro; Elaine D'Amico**
Centro de Vigilância Sanitária/CCD/SES, São Paulo, Brasil.**INTRODUÇÃO**

A exposição à fumaça do cigarro é um problema de saúde pública com feições históricas e amplitude global. Estima-se que cinco milhões de pessoas morram anualmente no mundo em decorrência dos males do tabaco, 200 mil delas são brasileiras. Uma em cada duas pessoas que fumam durante 40 anos têm morte associada a esse hábito. Portanto, a indústria do tabaco mata, a longo prazo, metade de seus consumidores. Embora evidências científicas apontem nesse sentido, tal segmento econômico ainda se mantém vigoroso, beneficiando, dia a dia, 20 mil toneladas de tabaco para o consumo diário de 20 bilhões de cigarros no mundo, ou sete trilhões de unidades anuais, que abastecem cerca de 1,3 bilhões de fumantes.

A literatura médica internacional é farta em relatar os impactos dessa atividade econômica na saúde da população. Cerca de 30% dos casos de câncer que se manifestam no planeta apresentam relação com a fumaça do cigarro. No tocante ao câncer de pulmão – neoplasia que mais mata –, 80% dos casos derivam da exposição direta ou indireta às substâncias tóxicas emitidas pelos produtos fumígenos. As campanhas de saúde pública, as restrições legais e a presença de uma sociedade esclarecida sobre os males do fumo nas nações mais desenvolvidas têm deslocado, nas últimas décadas, a geografia do consumo do tabaco para os países de economia periférica.

No Brasil, cerca de 15% da população adulta fuma; na capital do Estado, a prevalência do tabagismo chega a 19%.* A despeito das campanhas de saúde pública estarem tradicionalmente direcionadas ao fumante propriamente dito, a exposição às substâncias tóxicas do cigarro não se limita aos seus usuários, pois os que compartilham ambientes fechados ou parcialmente fechados com fumantes também se expõem. Tal fato é conhecido como fumo passivo.

Em recintos fechados, onde a fumaça tende a se concentrar, mesmo quem não fuma se sujeita aos males do tabaco quando em companhia de fumantes. Irritações nasais e oculares, dores de cabeça e sensação de secura na garganta são sintomas que o fumante passivo pode apresentar quando eventualmente exposto às substâncias presentes na fumaça do cigarro. Quando a exposição é crônica, as consequências se acentuam, com sinusites, otites e riscos mais intensos de infarto, derrame, enfisema e câncer.

Nesse contexto de extrema importância para a saúde pública, São Paulo tomou a iniciativa de regulamentar o tema, para além do arcabouço legal existente no país, ainda defasado em relação às diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS), expressas na Convenção Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco, do qual o Brasil é signatário desde 2006. O texto da convenção é enfático ao afirmar que “(...) a

*De acordo com dados do Vigitel (Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico), divulgados em abril de 2012, que considera o percentual de fumantes acima de 18 anos de idade em relação ao total da população na mesma faixa etária.

ciência demonstrou de maneira inequívoca que a exposição à fumaça do tabaco causa morte, doença e incapacidade”.

Após amplo debate, que envolveu segmentos representativos da sociedade, foi aprovada em maio de 2009 a Lei Estadual 13.541, conhecida

popularmente como lei antifumo. Em síntese, a proposta que resultou na lei conferiu ênfase na proteção ao fumante passivo, proibindo o consumo de cigarro e quaisquer outros produtos derivados do tabaco em ambientes de uso coletivo, fechados ou parcialmente fechados.



Figura 01. As muitas faces da consolidação do tabaco como mercadoria de importância na sociedade moderna.



Figura 2. As muitas faces da glamorização do uso do tabaco na sociedade moderna.



Figura 3. As muitas faces do incentivo ao uso de produtos fumígenos e o uso arraigado do cigarro na sociedade moderna.



Figura 4. As muitas faces do incentivo ao uso de produtos fumígenos e o uso arraigado do cigarro na sociedade moderna, com destaque para os países subdesenvolvidos e populações vulneráveis.

Estratégia para Implantação

Nas estratégias do Governo do Estado, ao propor à Assembleia Legislativa o projeto de lei que culminaria na Lei Antifumo, alicerce da Política Estadual para o Controle do Fumo, estava o propósito de efetivamente fazer valer o disposto no texto legal por meio de intensiva ação de orientação e fiscalização, superando, assim, o arraigado e muitas vezes incentivado, quando não glamurizado, uso de produtos fumígenos em ambientes pouco propícios à dispersão da fumaça.

Para tanto, a Secretaria de Estado da Saúde incumbiu o Centro de Vigilância Sanitária de estudar a questão e elaborar projeto condizente com as diretrizes expressas no projeto de lei, considerando as funções fiscalizatórias das autoridades sanitárias, que permitem livre acesso a locais de uso coletivo e a penalização de infratores. Cumprindo o determinado, quando ainda da tramitação do projeto no legislativo, foram apresentadas ao Secretário de Estado da Saúde as ações de vigilância para efetivar a política antifumo, organizada sob o nome de *Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco*.

O principal objetivo do programa é demonstrar a viabilidade de eliminar o tabagismo de locais de uso coletivo, fechados ou parcialmente fechados, sejam eles públicos ou privados, mediante ações de Vigilância Sanitária, coordenadas com outros órgãos, especialmente os de Defesa

do Consumidor. Com esse propósito, foram institucionalizadas ações do poder público para vigilância de ambientes que porventura favorecessem o ato de fumar, consolidando uma mudança de comportamento da população em relação ao produto. Ao assim garantir ambientes livres de fumo, preserva-se o direito de todos à saúde, fumantes e não fumantes, sejam eles frequentadores dos ambientes coletivos, sejam eles trabalhadores que ali exercem sua atividade.

O eixo estruturador do programa consistiu em inspeções de campo por parte de técnicos das esferas regionais e municipais do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária (Sevisa), em parceria com os órgãos de Defesa do Consumidor (Procons), em estabelecimentos de uso coletivo de, a princípio, 28 municípios de importância regional, onde estão instaladas as sedes dos Grupos Regionais de Vigilância Sanitária – GVS e onde se assenta cerca de metade da população do Estado. Tratam-se de municípios-polo, nos quais as ações no formato preconizado têm potencial para repercutir regionalmente, conferindo o pretendido caráter demonstrativo: São Paulo, Campinas, Osasco, Santo André, São José dos Campos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, Mogi das Cruzes, Piracicaba, Bauru, Franca, Taubaté, Marília, Presidente Prudente, Araraquara, Araçatuba, Franco da Rocha, Botucatu, Barretos, Assis, Caraguatatuba, Itapeva, São João da Boa Vista, Registro, Jales e Presidente Venceslau.



Mapa 01. Território paulista com destaque (em preto) para os 28 municípios sede dos Grupos Regionais de Vigilância Sanitárias (GVS).

A iniciativa foi depois estendida aos demais municípios do Estado, tendo sempre por referência as cidades-polo.

Vigilância Sanitária – Novas Referências de Atuação

As evidências científicas que associam o tabaco a um amplo conjunto de doenças e que apontam como vítimas do hábito de fumar não apenas os tabagistas, mas também os que com eles compartilham ambientes onde são restritas as condições de dispersão da fumaça, conferiram relevância às medidas regulatórias de restrição ao fumo.

No entanto, os interesses corporativos da indústria do tabaco, o ineditismo da iniciativa regulamentatória paulista e o comportamento social moldado por décadas de massiva indução publicitária ao consumo de cigarro evidenciou o grau de desafio para se estabelecer políticas

públicas de combate ao tabaco e fazer valer medidas efetivamente restritivas ao uso de produtos fumígenos.

Por sua vez, o amplo universo de demandas historicamente consolidadas de Vigilância Sanitária, que abarcam ações de prevenção e minimização de riscos à saúde em diferentes contextos e circunstâncias, caracterizou o desafio de incorporar, no âmbito do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, sem prejuízo à sua rotina, as particularidades das ações de regulação do uso do tabaco em ambientes de uso coletivo.

Desse modo, o *Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco* estabeleceu novas referências de atuação de Vigilância Sanitária, exigindo uma lógica de trabalho flexível, que não interferisse diretamente nas rotinas de vigilância e que pudesse enfatizar a presença do poder público para garantir o cumprimento da lei, mesmo em locais ou horários pouco usuais de fiscalização.

Para que a iniciativa alcançasse os resultados esperados, foi necessário cuidadoso planejamento, que contemplou ampla interlocução institucional; mobilização dos serviços municipais e estaduais de vigilância; capacitação dos agentes; definição precisa do apoio logístico e financeiro; sistemática elaboração de escalas de ações de campo para garantir uma equilibrada, porém maciça, atuação da fiscalização em termos geográficos e temporais; estabelecimento de canais de comunicação com a população e elaboração de um sistema de informações para controle e avaliação da produção.

Foi estabelecida uma programação intensiva e dinâmica de fiscalização nas principais cidades do Estado, atingindo, nos momentos mais intensos da campanha, quantidade superior a mil inspeções diárias, com horários diferenciados de ações de campo, em períodos noturnos e finais de semana. Foram, também, selecionados técnicos estaduais e municipais atuantes no Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, já, portanto, imbuídos de experiência e poder de polícia administrativa, para as atividades de orientação, esclarecimento e fiscalização.

A criteriosa definição de escalas de trabalho associada à ajuda de custo destinada aos técnicos em campo permitiu oferecer presença maciça do Estado no período mais crítico da implementação da Lei Antifumo, quando era imprescindível afirmar seus princípios e restrições, em contraponto a certa resistência ditada por interesses econômicos e alguma desconfiança pública na capacidade do dispositivo legal mudar, de fato, hábitos, embora prejudiciais à saúde, tão disseminados e arraigados em nossa sociedade.

Deste modo, o *Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco* possibilitou uma

atuação diferenciada do poder público, moldando as ações de Vigilância Sanitária ao ritmo das necessidades de afirmação dos preceitos da lei antifumo e da superação de comportamentos sociais pouco compatíveis com a saúde pública, sem com isto onerar o Estado com a implementação de estruturas adicionais de fiscalização, não compatíveis com a dinâmica e flexibilidade requerida pelas estratégias do poder público no enfrentamento do tabagismo e de seus males.

Em suma, as estratégias da Campanha podem ser assim descritas:

- Apoio à Regulamentação da lei

Ante a necessidade de regulamentar a Lei nº 13.541/2009, foi providenciado apoio técnico ao gabinete da Secretaria de Estado da Saúde e à Casa Civil, que resultou na publicação do Decreto nº 54.311/2009, instituindo a Política Estadual para o Controle do Fumo. Na mesma linha, foi editada a Resolução Conjunta SES/SJDC-3/2009, que trata da sinalização e da aplicação de penalidades previstas na Lei Antifumo. Em paralelo, foram elaborados estudos e estabelecidos critérios de fiscalização no que diz respeito à interpretação legal dos ambientes de uso coletivo fechados e parcialmente fechados.

- Interlocução institucional

O *Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco* implicou no diálogo e aproximação com a Fundação Procon, órgão da Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania, possibilitando a incorporação das ações de defesa do consumidor.

O Programa exigiu, também, interlocução com a Secretaria de Segurança Pública para garantir apoio em operações especiais de campo, nos horários ou locais entendidos como de risco mais acentuado à segurança dos agentes fiscais.

Além disso, foi necessária estreita articulação com a Assessoria de Comunicação, o Departamento de Marketing e a Consultoria Jurídica da SES, que possibilitaram homogeneizar a divulgação ao público das ações antifumo, definir identidade gráfica à Campanha e responder com prontidão às contestações jurídicas, apresentadas na forma de mandados de segurança e pedidos de liminares, que se anteciparam e se seguiram à publicação da Lei Antifumo.

Diálogo com os setores econômicos sujeitos a regulamentação e com a sociedade em geral

O comportamento social no que tange ao tabaco envolve posições muitas vezes duais. Embora pesquisas de opinião pública apontem expressiva aprovação da população às medidas de regulação do fumo em ambientes de uso coletivo fechados, interesses econômicos e arraigados hábitos tabagistas conduziam a resistências localizadas à implementação da lei – a despeito das evidências dos males do tabaco –, que se expressavam no plano jurídico e nas pautas da mídia. Daí a necessidade do contraponto às manifestações contrárias à lei e de uma sistemática campanha de esclarecimento e orientação.



Figura 5. Estudos preliminares do Departamento de Marketing da SES-SP para identificação gráfica dos veículos oficiais de fiscalização sanitária da lei antifumo.

Tal estratégia conduziu o Centro de Vigilância Sanitária a promover canais preliminares de diálogo e participação com setores representativos da sociedade, tais como a Aliança de Controle do Tabagismo (ACT); Associação Brasileira de Câncer (ABCâncer); Sindicato dos Trabalhadores no Comércio e Serviços em Geral de Hospedagem, Gastronomia, Alimentação Preparada e Bebida a Varejo de São Paulo e Região (Sinthoresp); e a Associação de Gastronomia, Entretenimento, Arte e Cultura da Vila Madalena (Ageac).

Em paralelo, foi direcionada atenção ao diálogo com setores mais diretamente regulados pela lei, como condomínios residenciais e comerciais, *shopping centers*, casas de espetáculo, instituições de ensino e terminais de transporte.

No que tange às instituições de ensino, por exemplo, foram agendadas reuniões como as universidades públicas e particulares mais representativas do Estado, em agosto de 2009, na retomada do calendário escolar, cuja pauta contemplou os temas tabagismo e saúde, conceitos e princípios da lei antifumo, medidas para adequação à lei e esclarecimento de dúvidas. Em sintonia com outras questões de relevância em saúde pública, as reuniões contemplaram também medidas de prevenção da Influenza H1N1, que se anunciava, então, como epidemia de magnitude global e cuja propagação era facilitada pelo convívio coletivo em ambientes fechados, onde também é precária a dispersão da fumaça do tabaco.

Outro exemplo são os terminais de transporte, onde antes era recorrente o hábito de fumar, concentrando parte das denúncias oferecidas pela população no que concerne ao desrespeito à lei. Tal situação demandou reuniões de esclarecimentos e avaliação com órgãos como a São Paulo Transporte S/A – SPTrans, responsável pela gestão do sistema de transporte na capital, e a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô).

Complementar aos diálogos setorizados foram organizadas estratégias para pronta resposta – em sintonia com a Assessoria de Comunicação da SES – às demandas da mídia, pois o assunto rendeu extensa cobertura da imprensa e um interessante debate sobre direitos individuais e responsabilidades sociais envolvendo políticas de saúde pública numa sociedade democrática. Desse modo, a Direção do Centro de Vigilância Sanitária e os profissionais encarregados da coordenação central e regional da campanha se mobilizaram para informar e esclarecer à imprensa em geral sobre os resultados das ações de vigilância.

Ainda em relação à necessidade de se garantir canais de comunicação com a população, foram implementados um portal da Lei Antifumo (www.leiantifumo.sp.gov.br), para esclarecimentos, orientações e recebimento de denúncias oferecidas pela população, e um serviço telefônico (0800 771 3541) para também abrigar as denúncias contra os estabelecimentos infratores.



Ampulheta na Praça Oswaldo Cruz, na Av. Paulista.
Foto: Sérgio Neves/AE

Foto 1 e Figura 6. Estratégias de divulgação da lei e das ações fiscalizatórias. Ampulheta em espaço público para sinalizar 07 de agosto de 2009, data do início da vigência efetiva da lei antifumo; abaixo, logotipo estilizado da campanha

- Apoio logístico e operacional

Até então excepcionais à rotina de Vigilância Sanitária, as ações antifumo previstas no *Programa Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco* exigiram apoio logístico e operacional para além do disponível no Sistema Estadual de Vigilância Sanitária. Em síntese, o Projeto requereu:

Viabilização do transporte dos agentes de campo com o uso de veículos da própria SES e de frota contratada, devidamente identificada, garantindo transparência das ações e ampla cobertura de fiscalização, inclusive em horários noturnos e finais de semana.

Elaboração e aquisição de coletes, bolsas, crachás, impressos de orientação e divulgação, com identidade gráfica padronizada, de modo a permitir o reconhecimento do agente fiscal pela população em geral

e ampliar a percepção da presença do estado na fiscalização da lei.

Remuneração dos profissionais técnicos (agentes de campo), responsáveis pela fiscalização direta da lei, por meio de ajuda de custo, modalidade prevista em campanhas de relevância em saúde pública no estado de São Paulo.

Aquisição de monóxímetros, aparelhos de medição do teor de monóxido de carbono no ar de ambientes regulados pela lei e no organismo dos usuários – fumantes e não fumantes –, de modo a melhor orientar a população sobre as consequências do tabaco, permitir maior interação entre os agentes fiscais e os proprietários, funcionários e frequentadores dos ambientes inspecionados, bem como subsidiar pesquisas científicas dos impactos das ações antifumo.



Fotos 02 a 05. Estratégias de identidade visual e comunicação social: veículos oficiais adesivados com logotipo de campanha antitabaco

É proibido fumar neste local.
Smoking prohibited in this area.



Para informar o descumprimento da lei, ligue 08007713541
ou acesse www.leiantifumo.sp.gov.br – Lei Estadual 13541 de 07 de maio de 2009.
To report violation of the law, call 08007713541 or
access site www.leiantifumo.sp.gov.br State Law 13541 of may, 07, 2009.

Figuras 07. Estratégias de identidade visual e comunicação social: crachá de identificação do agente de campo e placa oficial obrigatória de sinalização de ambientes fechados ou parcialmente fechados, onde é proibido o uso de produtos fumígenos



Figuras 8 e 9. Estratégias de identidade visual e comunicação social: Portal de lei antifumo e folheto com conteúdo da lei e com referências para denúncias da população

- Mobilização do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária

As ações de orientação, esclarecimento e fiscalização da lei antifumo, inicialmente executadas em 28 cidades representativas do estado, tinham o intuito de demonstrar a viabilidade de se garantir ambientes livres do tabaco, propiciando a posterior expansão

das ações para os 645 municípios de São Paulo, todos com serviços estruturados de Vigilância Sanitária.

Para garantir a cobertura de fiscalização em todo o estado, o programa estabeleceu, além da coordenação central, a cargo do Centro de Vigilância Sanitária, coordenações regionais, sob responsabilidade

dos GVS, que atuam em 28 diferentes regiões do estado. A medida garantiu uma atuação homogênea da Vigilância Sanitária por todo o território paulista e fomentou o diálogo das esferas estaduais e municipais, propiciando a desejada inserção das ações antifumo na rotina dos serviços de Vigilância Sanitária.



Foto 06. Técnicos da Vigilância Sanitária em treinamento para qualificação como agentes de campo da campanha antifumo

- Seleção e capacitação dos profissionais técnicos

Cerca de 400 agentes de campo de Vigilância Sanitária participaram da Campanha. Eles foram escolhidos dentre o conjunto de profissionais técnicos do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária por intermédio de processo seletivo amplamente divulgado e transparente, no qual se definiu os atributos e perfil desejado dos agentes, que envolveu, dentre outros, experiência em inspeções sanitárias, assim como capacidade de diálogo e argumentação.

O ciclo de capacitação dos agentes de campo contou com a colaboração de diversas instituições, reunindo profissionais de notório saber da academia e do serviço. Os eventos ocorreram entre maio e junho de 2009 em São Paulo, Ribeirão Preto e Bauru, contemplando temas como os impactos do tabagismo sobre a saúde, sociedade e controle do tabagismo, legislação e aspectos jurídicos das normas antitabagismo, experiências de vigilância, a *Campanha Ambientes Saudáveis e Livres do Tabaco* e atribuições, referências e procedimentos da campanha. Em junho de 2009, ao final do ciclo de capacitação, ocorreu cerimônia coletiva, com a presença do governador, para entrega dos certificados e do lançamento oficial da Campanha, que contou com extensa cobertura da imprensa.



Foto 07. Cerimônia coletiva, em junho de 2009, de entrega pelo governador de certificados aos agentes de campo e de lançamento oficial da campanha antifumo

- Elaboração de Sistema de Informações

A intensa fiscalização da lei antifumo nas diferentes regiões do estado requereu a elaboração de um sistema de informações para subsídio à avaliação e controle da produção, o necessário ajuste das estratégias e das ações, a informação à mídia, a prestação de contas do desempenho do programa ao secretário de Estado da Saúde, ao governador e à sociedade em geral. O sistema é alimentado diretamente pelos agentes de campo e permite a obtenção de diferentes relatórios, informando o total de inspeções e o recorte dos dados por período de tempo, área geográfica e tipo de estabelecimento, a produção de cada agente de campo em termos de cumprimento de etapas e estabelecimentos inspecionados, o número de autuações, dentre outras informações.

Foi necessário, também, elaborar sistema de informações específico para o acolhimento de denúncias da população, que exigiu estreita interação

com a Coordenadoria de Planejamento de Saúde da SES, e um sistema 24 horas de atendimento telefônico (Disque Antifumo) franqueado à população, cuja implementação envolveu interlocução com a Companhia de Processamento de Dados (Prodesp/Poupatempo), vinculada à Secretaria de Gestão Pública.

- Elaboração de escalas e estratégias de inspeção

A necessidade de atuação ostensiva do poder público para fazer valer o disposto na lei antifumo, de maneira a reverter expectativas negativas quanto à capacidade de se eliminar o uso do tabaco de ambientes coletivos, impôs que as inspeções ocorressem de maneira sistemática, cobrindo locais e horários diversos, onde e quando o hábito de consumir produtos fumígenos estava tradicionalmente presente e a sensação de impunidade era maior.

Diante da demanda, foi necessário elaborar escalas criteriosas de inspeção, de acordo com o porte dos municípios, as características e vocações de seus bairros, a disponibilidade dos agentes de campo e dos recursos logísticos, as peculiaridades dos estabelecimentos pesquisados, os horários e dias de maior produção das equipes e as denúncias oferecidas pela população. Importou também o equilíbrio da cobertura das inspeções, de forma a contemplar tanto regiões centrais como periféricas das cidades e os espaços de maior afluxo de público, onde se acentua a sensação da presença ostensiva do estado para garantir o cumprimento da lei.

As escalas de ações de campo foram elaboradas pelas coordenações central e regional do programa, discriminando diariamente as regiões a serem cobertas e respectivas equipes de inspeção, os roteiros mais eficientes em termos de produção, o apoio logístico necessário, o volume de denúncias a serem atendidas e as eventuais pendências em termos de cobertura da região contemplada.



Figura 10. Ações dos profissionais de Vigilância Sanitária para divulgação e fiscalização da campanha antifumo.

- Operações especiais

Datas especiais, como o Dia Nacional de Combate ao Fumo (29 de agosto), Dia Estadual de Combate ao Fumo (07 de maio), vigência da Lei Antifumo (07 de agosto), início das temporadas de verão e de inverno, carnaval, réveillon, eventos esportivos (GP Brasil de Fórmula 1 e Fórmula Indy), volta às aulas, dentre outras, exigiram estratégias de fiscalização diferenciadas e mais intensivas, adaptáveis às circunstâncias do calendário, demonstrando à população o firme empenho do poder público em garantir o cumprimento da lei.

- Apoio à produção de pesquisas acadêmicas

O ineditismo das ações antifumo em São Paulo despertou o interesse de diversas instituições nacionais e mesmo internacionais a respeito da viabilidade e dos impactos da iniciativa. Ainda no início do programa, o Centro de Vigilância Sanitária manteve entendimentos com o Instituto do Coração, vinculado ao Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP para viabilizar pesquisas a respeito dos impactos das ações previstas. Tais entendimentos resultaram em pesquisa acadêmica sobre os efeitos da lei paulista antifumo na redução das concentrações de monóxido de carbono no ambiente e no organismo de trabalhadores de bares, restaurantes e outros estabelecimentos similares. A qualidade da pesquisa possibilitou sua publicação na revista *Tobacco Control*, referência internacional sobre o assunto, com o título *The effect of São Paulo's smoke-free legislation on carbon monoxide concentration in hospitality venues and their workes*.

RESULTADOS

As ações do programa foram desencadeadas três meses antes da lei antifumo entrar em vigor, consistindo, na primeira fase, em atividades de orientação e esclarecimentos e, na segunda fase, em efetiva fiscalização dos espaços contemplados pela legislação.

Após intenso processo de diálogo com segmentos representativos e com a sociedade

em geral, as ações resultaram, no período de maio de 2009 a novembro de 2013, em 1.004.028 inspeções de orientação, esclarecimento e fiscalização,[□] abrangendo não só as 28 sedes regionais, mas todos os 645 municípios do estado, motivadas por ações rotineiras de cobertura programática ou pelas 24.529 denúncias oferecidas pela população por meio do portal antifumo ou pelo telefone 0800. Embora tenham sido realizadas mais de um milhão de inspeções nesses quatro anos e meio, foi necessária a lavratura de apenas 2.454 autos de infração, demonstrando que 99,7% dos estabelecimentos inspecionados atendiam às disposições legais referentes ao controle do tabaco em São Paulo.

Como consequência da intensa vigilância, não se observa mais o fumo em ambientes fechados ou parcialmente fechados no Estado de São Paulo, tendo sido, assim, eliminado um importante fator de risco à população para moléstias graves, incapacitantes e fatais.

LIÇÕES APRENDIDAS

Promoção de participação e controle social

A aprovação da lei antifumo na Assembleia Legislativa foi precedida por amplo debate democrático, quando se explicitaram e se confrontaram as opiniões dos diferentes segmentos da sociedade a respeito da oportunidade de regulação pelo poder público do consumo de cigarros e outros produtos fumígenos em ambientes coletivos fechados. Tais embates evidenciaram o desejo da sociedade de controlar os riscos associados ao consumo do tabaco. A lei e seu decreto regulamentador garantiram ampla participação popular, seja ao promover acesso a canais de denúncias de infrações à lei e a eventuais

falhas ou lacunas de fiscalização, assim como em outros aspectos associados aos direitos e auxílio aos tabagistas, previstos na Política Estadual de Controle do Fumo.

A transparência das ações da Campanha foram também garantidas pela ampla cobertura da mídia e pelas opiniões favoráveis e contrárias à lei que tiveram farto espaço na imprensa. A garantia do cumprimento da lei, por meio da ostensiva fiscalização, foi enfaticamente noticiada, bem como todas as informações a respeito dos resultados das ações fiscalizatórias e das autuações contra os infratores. Todos os cidadãos que ofertaram denúncias têm à disposição informações a respeito das medidas adotadas pelos agentes fiscais.

Desenvolvimento de parcerias

A magnitude e os desafios das ações antifumo exigiram articulação sistemática com outras instituições e construção de parcerias estratégicas para o enfrentamento da questão. O envolvimento da Fundação Procon na Campanha foi fundamental para ampliar a capacidade fiscalizatória e direcionar esforços conforme as atribuições e competências das instâncias de Vigilância Sanitária e de Defesa do Consumidor. A Fundação Procon teve atuação mais destacada na capital, embora também tenha promovido fiscalizações em algumas cidades do interior.

A parceria com o Instituto do Coração, vinculado ao Hospital das Clínicas da FMUSP, permitiu a aquisição de aparelhos de avaliação da concentração de monóxido de carbono no ambiente e no organismo humano e o desenvolvimento de métodos de trabalho e de investigação científica dos reais impactos da campanha.

A intensa colaboração entre a coordenação da campanha e organizações atuantes da sociedade civil, em especial com a Aliança de Controle do Tabagismo (ACT) e Associação Brasileira do Câncer (ABCâncer) propiciaram conhecimento especializado e maior sensibilidade à Vigilância Sanitária a respeito às demandas sociais.

Gestão de pessoas

A Campanha envolveu profissionais técnicos já atuantes nos serviços estaduais e municipais de Vigilância Sanitária. O processo seletivo transparente e amplamente divulgado em Diário Oficial e na imprensa em geral, com critérios pré-estabelecidos, e a capacitação criteriosa dos agentes de campo permitiu que as centenas de milhares de inspeções até o momento registradas transcorressem de forma tranquila e equilibrada, com grande aceitação por parte dos donos de estabelecimentos e da população em geral, e com reduzido número de infrações constatadas. A elaboração das escalas de trabalho, baseadas em critérios de demanda e do emprego racional dos recursos humanos e logísticos favoreceu o equilíbrio entre as ações de rotina e as ações adicionais previstas na Campanha.

Processos

A Campanha tem como principal atividade a orientação à população e a fiscalização dos ambientes coletivos abrangidos pela lei antifumo para coibir eventuais infrações à norma legal, eliminando, assim, a concentração de fumaça em espaços fechados e a consequente exposição da população à poluição tabagística ambiental. Para isso, foi necessário estruturar um conjunto de iniciativas de vigilância que

extrapolam as ações já incorporadas na rotina do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária e exigem um planejamento baseado em ações abrangentes, intensas e flexíveis, conforme as peculiaridades regionais e no ritmo ditado pelas demandas da população.

Aprendizado organizacional

A Campanha demonstra ser o Sistema Estadual de Vigilância Sanitária uma instância da administração pública que possibilita respostas eficazes a políticas de promoção e proteção da saúde coletiva.

A despeito de muito da regulação de riscos sanitários estar necessariamente atrelado a ações rotineiras, que envolvem o cadastramento, licenciamento e fiscalização de atividades de interesse à saúde, as estruturas de Vigilância Sanitária devem contar com flexibilidade, capacidade de adaptação às circunstâncias e aos novos contextos, bem como poder de articulação e criatividade suficientes para responder às demandas que a sociedade apresenta e impõe, em diferentes momentos, como desafio ao Sistema Único de Saúde.

A cessação do uso de produtos fumígenos em ambientes coletivos fechados, comprovada pelo número ínfimo de infrações e denúncias atualmente observadas, indica que os objetivos da Campanha foram atendidos e que ações de Vigilância Sanitária são importantes para garantir a execução de políticas de saúde pública. Desse modo, a campanha é referência para o enfrentamento de outros problemas relevantes que envolvem fatores de risco à saúde da população.

Ética e sustentabilidade

As condutas contempladas na Campanha procuram sintonia com os princípios constitucionais da administração pública, com destaque para a eficiência e publicidade dos atos. O banimento do fumo em ambientes coletivos fechados do Estado de São Paulo e o amplo debate que permeou a implementação da lei indicam que a Campanha atendeu a esses princípios com sucesso.

Outro princípio prevaleceu de forma notória no transcorrer da Campanha: a supremacia do interesse público sobre o privado. Do confronto transparente das ideias surgiu patente a prevalência de um compromisso coletivo que ultrapassa a realização imediata de satisfações – ou vícios – particulares, assim como a convicção de que um estado atuante, fiscalizador, não guarda parentesco direto – como a princípio se fez supor – com um estado autoritário.

Muito da argumentação que sustentou a lei antifumo está ancorada no consenso internacional de que a tolerância ao fumo em ambientes coletivos fechados é indefensável em termos de saúde pública. Eis o mérito do governo paulista: adiantar-se à legislação federal e colocar-se em sintonia com o movimento global para enfrentamento dos males do tabaco.

A descentralização das ações da Campanha, por meio de sua incorporação às rotinas fiscalizatórias das esferas regionais e municipais do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária, permitem conferir permanência e sustentabilidade às ações antifumo, demonstrando que iniciativas do poder público podem mudar, de fato, contextos desfavoráveis à saúde e à qualidade de vida da coletividade.

Bibliografia

1. Associação Médica Brasileira. Evidências científicas sobre tabagismo para subsídios ao Poder Judiciário. São Paulo: AMB; 2013.
2. Issa J, Abe T, Pereira A, Megid MC, Shimabukuro C, Valentin LSO et al. The effect of Sao Paulo's smoke-free legislation on carbon monoxide concentration in hospitality venues and their workers. *Tob. control.* 2011;20(2):156-162.
3. Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Câncer. Brazil: health warnings on tobacco products 2009. Rio de Janeiro: INCA; 2008.
4. Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Câncer. Convenção-quadro para o controle do tabaco. Rio de Janeiro: INCA; 2011.
5. Organização Pan-Americana da Saúde. São Paulo respira melhor: adoção de ambientes fechados livres do tabaco no maior estado brasileiro. Brasília: OPAS; 2010.
6. Secretaria da Saúde, Centro de Vigilância Sanitária, Coordenadoria de Controle de Doenças. Vigilância sanitária do tabaco no estado de São Paulo. *Rev. Saúde Pública.* 2012;46(2):395-7.

Correspondência/Correspondence to:

Divisão de Ações Sobre o Meio Ambiente (SAMA)
Centro de Vigilância Sanitária/CCD/SES-SP
Av. Dr. Arnaldo, 351 - Anexo III, Pacaembu, São Paulo, Brasil
CEP: 01027-000
Email: sama@cvs.saude.sp.gov.br