



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Governança em rede para a implementação de políticas públicas: Um Estudo sobre a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil

Ana Paula Leal Teixeira

Orientadora: Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em
Administração Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas*

*Lisboa
2024*



INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS
E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Governança em rede para a implementação de políticas públicas: Um Estudo sobre a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil

Ana Paula Leal Teixeira

Orientadora: Professora Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutora em Administração Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas

Júri:

Presidente:

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático e membro do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Maria José Dias Carocinho Sousa, Professora Auxiliar com Agregação da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa;

- Doutora Sullivan Desirée Fischer, Professora do IV Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconómicas da Universidade do Estado de Santa Catarina – ESAG/UDESC, Brasil;

- Doutor Luís Filipe Oliveira Mota, Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria – IPLeiria;

- Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora.

Lisboa

2024

"Meu querido Santo Anjo da Guarda,
Vós a quem Deus, por efeito da sua bondade,
Confiou o cuidado da minha vida.
Vós que me assiste nas minhas orações,
Vós que me apoiais nos meus esforços por uma vida melhor,
Vós que estais sempre presentes quando preciso de vós,
Digo-vos, do fundo do meu coração, um enorme obrigado.
Amém".

Agradecimentos

Acima de tudo, agradeço a Deus, por ter permitido que eu tivesse saúde e determinação para não desanimar durante a realização deste trabalho, e ao meu querido Anjo da Guarda, por me permitir ultrapassar todos os obstáculos encontrados.

Agradeço em especial aos inquiridos que disponibilizaram um pouco de seu tempo para fornecer valiosas contribuições, e a todos os demais que contribuíram para a realização deste trabalho de doutoramento, estando ao meu lado durante toda essa jornada intelectual, permitindo o sucesso deste estudo.

Gostaria de expressar minha gratidão a minha orientadora, a Professor Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, pela sua orientação sábia, paciência e dedicação ao longo de todo o processo. Sua experiência e conhecimento foram essenciais para moldar este trabalho e para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Também sou imensamente grata aos membros das bancas examinadoras com as quais me defrontei ao longo da elaboração da tese. As sugestões e críticas construtivas da Comissão de Avaliação Científica dos Doutoramentos contribuíram para aprimorar significativamente este estudo.

Agradeço ao corpo docente do Programa de Doutoramento em Administração Pública, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, que compartilharam seus conhecimentos e experiências, proporcionando um ambiente acadêmico estimulante e enriquecedor.

Meus agradecimentos se estendem aos colegas de curso, que tornaram essa jornada mais leve e compartilharam ideias e experiências ao longo do caminho. Suas contribuições foram inestimáveis e o apoio mútuo foi fundamental para superar os desafios encontrados.

Por fim, agradeço especialmente à minha família, durante todo o período de realização deste doutoramento pelo bem-estar emocional ao longo dessa jornada.

A todos vocês, meu mais profundo agradecimento. Este trabalho é fruto de um esforço coletivo e do apoio de pessoas que acreditaram em meu potencial. Muito obrigada!

Resumo

A Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil é uma estratégia governamental com objetivo de proteger a saúde da população dos malefícios do tabaco, por meio da promoção de ações integradas em diferentes áreas, como saúde, educação, fiscalização, comunicação e economia. É implementada com base nas diretrizes da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS), sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, por meio da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (Conicq).

A Conicq desempenha seu papel na coordenação da política de controle do tabaco por meio de representantes de órgãos governamentais, articulando ações em parceria com representantes da sociedade civil, academia e parlamento, constituindo uma rede de governança para implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco.

À luz da teoria da governança em rede, o presente estudo de caso busca compreender o funcionamento desta rede identificando seus atores, suas interfaces com a CQCT/OMS, suas percepções sobre a situação problema, assim como suas posições e intermediações de interesses nas arenas e rodadas de decisões. Também busca perceber a construção da confiança, da aprendizagem, e as regras que norteiam o comportamento dos atores.

Trata-se de um estudo qualitativo onde foram realizados inquéritos por entrevista, assim como recolhidos dados de documentos, que após tratados e alinhados às questões de investigação, sugerem que os atores interagem de forma comprometida ao alcance do objetivo comum, oferecendo recursos em suas arenas, participando de rodadas de decisões, assim como contribuindo para a construção da confiança entre eles.

Os resultados também evidenciam trocas de conhecimentos e experiências para formação de uma comunidade epistêmica para o controle do tabaco que atua tanto a nível nacional, quanto internacional, oferecendo subsídios técnicos para o avanço da política pública, sendo uma fonte de consulta para implementação de outras políticas públicas.

Palavras-Chave: controle do tabaco, Conicq, tabagismo, Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, políticas de controle do tabaco

Abstract

The National Tobacco Control Policy in Brazil is a government strategy aimed at protecting the population's health from the harm caused by tobacco, through the promotion of integrated actions in different areas, such as health, education, inspection, communication and economy. It is implemented based on the guidelines of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC/WHO), under the responsibility of the Ministry of Health, through the National Commission for the Implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Conicq).

Conicq plays its role in coordinating tobacco control policy through representatives of government bodies, coordinating actions in partnership with representatives of civil society, academia and parliament, constituting a governance network for the implementation of the National Tobacco Control Policy.

In light of the theory of network governance, this case study seeks to understand the functioning of this network by identifying its actors, their interfaces with the FCTC/WHO, their perceptions of the problem situation, as well as their positions and intermediaries of interests in the arenas and decision rounds. It also seeks to understand the construction of trust, learning, and the rules that guide the behavior of actors.

This is a qualitative study where interview surveys were carried out, as well as data collected from documents, which, after being treated and aligned with the research questions, suggest that the actors interact in a committed way to achieve the common objective, offering resources in their arenas, participating in decision rounds, as well as contributing to building trust between them.

The results also highlight the exchange of knowledge and experiences to form an epistemic community for tobacco control that operates both at national and international levels, offering technical subsidies for the advancement of public policy, being a source of consultation for the implementation of other public policy.

Keywords: tobacco control, Conicq, smoking, WHO Framework Convention on Tobacco Control, tobacco control policies

Índice

Índice	v
I – Introdução	1
1. Definição do problema	2
1.1. Pergunta de partida.....	5
2. Justificação da relevância do estudo.....	6
3. Objetivos do trabalho	8
II – Enquadramento teórico	10
4. Políticas Públicas.....	13
4.1. O ciclo da política pública.....	17
4.2. A implementação de políticas públicas	19
5. Governança.....	22
5.1. Metagovernança	26
5.2. Governança descentralizada.....	26
5.3. Governança globalizada	27
5.4. Inovações em governança	28
5.5. Governança e governabilidade	29
5.6. Atores na Governança Pública	30
5.7. Coordenação interministerial	31
6. Governança em rede	34
6.1. Estudos de redes	36
6.2. Redes como ferramenta analítica	42
6.3. Tipos de pesquisas em governança em rede.....	44
6.4. Complexidade estratégica na governança em rede	46
6.4.1. Processos de governança em rede: jogos estratégicos.....	47
6.4.2. Fragmentação dos processos da governança em rede: presença de várias arenas e processos	51
6.4.3. Resultados dos processos da governança em rede: substantivo, processo e resultados institucionais	52
6.5. Complexidade institucional da governança em rede.....	53
6.5.1. Padrões de interação: estabilidade nos contatos nas redes	53
6.5.2. Regras nas redes	54
6.5.2.1. Características das regras nas redes	54

6.5.2.2.	Tipos de regras em redes	55
6.5.3.	Confiança nas redes	56
6.5.3.1.	Vantagens da confiança	58
6.5.3.2.	O surgimento da confiança.....	59
6.6.	Gestão da rede	60
6.6.1.	Lidando com várias percepções: buscando uma base comum	61
6.6.2.	Gestão da produção e o uso do conhecimento em governança em redes	64
7.	Comunidades epistêmicas	67
7.1.	Características	67
7.2.	Comunidades epistêmicas e coordenação de políticas públicas.....	70
7.3.	As comunidades epistêmicas e as políticas públicas.....	72
7.3.1.	Comunidades epistêmicas e a inovação na política pública	75
7.3.2.	Comunidades epistêmicas e a difusão da política pública.....	77
7.3.3.	As comunidades epistêmicas e a seleção de políticas públicas	78
7.3.4.	As comunidades epistêmicas e a persistência de uma política pública	79
7.4.	Conhecimento e aprendizagem institucional.....	80
III - Opções metodológicas		84
8.	Modelo de análise teórico-conceitual	85
8.1.	Conceitos.....	86
8.2.	Etapas de análise	89
8.2.1.	Análise dos atores	89
8.2.1.1.	Identificando os atores	90
8.2.1.2.	Reconstrução das percepções dos atores	91
8.2.1.3.	Posições dos atores na rede	92
8.2.2.	Análise do processo	94
8.2.2.1.	Identificação das arenas relevantes	94
8.2.2.2.	Rodadas de decisão	95
8.2.2.3.	Aprendizagem.....	98
8.2.3.	Análise institucional	99
8.2.3.1.	Confiança	99
8.2.3.2.	Regras institucionais	100
8.3.	Questões de investigação	102
9.	Metodologia.....	105

9.1.	Enfoque do estudo	105
9.2.	Técnicas de recolha e análise de dados	106
IV	– Estudo empírico	112
10.	Um mecanismo de gestão em rede no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco.....	114
11.	Análise dos atores	121
11.1.	Identificando os atores.....	121
11.1.1.	Atores governamentais	125
11.1.2.	Atores da sociedade civil	138
11.1.3.	Atores académicos	142
11.1.4.	Atores parlamentares	144
11.1.5.	A indústria do tabaco	148
11.2.	Percepções dos atores sobre o problema	150
11.3.	Posição dos atores na rede	170
12.	Análise do processo	181
12.1.	Arenas relevantes.....	181
12.2.	Rodadas de decisão	193
12.2.1.	Adesão à CQCT/OMS.....	194
12.2.2.	Nova sistemática de tributação.....	197
12.2.3.	Ambientes livres.....	199
12.2.4.	Manutenção da carga tributária sobre produtos de tabaco e combate ao comércio ilícito.....	202
12.2.5.	Estratégias de interação para decisão	205
12.2.6.	Impasses e facilitadores.....	207
12.3.	Aprendizagem.....	209
12.3.1.	Unidades de variação: impactos negativos resultantes do tabagismo.....	210
12.3.2.	Inovação e os processos de entendimento coletivo	212
12.3.3.	Seleção das políticas públicas adotadas pelo governo.....	213
12.3.4.	Difusão para outras nações.....	214
12.3.5.	Comportamento normativo padronizado que resulta em parte da inovação, seleção e difusão de expectativas.....	215
13.	Análise Institucional	219
13.1.	Padrões de confiança na rede.....	219
13.2.	Regras relacionadas à atuação na rede e na entidade representada	222

V – Conclusões	225
14. Objeto de pesquisa	226
15. Questões de investigação	227
16. Limitações de investigação	241
17. Oportunidades de interesse para investigação futura.....	242
Referências bibliográficas	243
Legislação.....	265

Anexos

Anexo A - Guião de Entrevista

Anexo B - Análise de conteúdo extraída do Atlas.ti

Índice de Figuras

Figura 1 - Rede de atores na Política Nacional de Controle do Tabaco	4
Figura 2 - Modelo de Análise Teórico e Conceptual.....	86
Figura 3 - Etapas de análise.....	89
Figura 4 - Sociedade civil para CQCT	140
Figura 5 - Sociedade civil para os Artigos 17&18	141
Figura 6 - Atores acadêmicos	143
Figura 7 - Interação entre os atores e tipos de entidades	177
Figura 8 - Interações entre atores inquiridos e as arenas.....	182
Figura 9 - Interações Art.6º versus atores inquiridos	183
Figura 10 - Interações Art.8º versus atores inquiridos	184
Figura 11 - Interações Artigos 9º,10 e 11 versus atores inquiridos.....	185
Figura 12 - Interações Art.12 versus atores inquiridos.....	186
Figura 13 - Interações Art.13 versus atores inquiridos.....	187
Figura 14 - Interações Art.14 versus atores inquiridos.....	187
Figura 15 - Interações Artigos 17 e 18 versus atores inquiridos	188
Figura 16 - Interações Art.19 versus atores inquiridos.....	189
Figura 17 - Interações Art.20 versus atores inquiridos.....	190
Figura 18 - Interações Art.22 versus atores inquiridos.....	191
Figura 19 - Interações Art. 5.2 e 21 versus atores inquiridos.....	192
Figura 20 – Adesão à CQCT/OMS.....	196
Figura 21 - Nova sistemática de tributação	198
Figura 22 - Ambientes livres de fumaça de tabaco	201
Figura 23 - Manutenção da carga tributária e combate ao comércio ilícito	204

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Amostragem de inquiridos	108
Tabela 2 - Saturação teórica das respostas coletadas	110
Tabela 3 – Identificação dos atores - Tipo de entidade	122
Tabela 4 – Identificação dos atores - Interface com a CQCT/OMS.....	122
Tabela 5 - Identificando os atores - Tempo na rede	123
Tabela 6 - Identificação dos atores - Formação acadêmica.....	123
Tabela 7 – Identificação dos atores - Cargo/vínculo com a entidade.....	124
Tabela 8 - Artigos da CQCT/OMS e Membros Conicq	130
Tabela 9 - Percepção dos atores sobre o problema - Percepção sobre o tabagismo e Impacto do tabagismo.....	151
Tabela 10 - Percepção dos atores sobre o problema – Causas do tabagismo.....	155
Tabela 11 - Percepção dos atores sobre o problema - Atores responsáveis pelo tabagismo e Meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo	159
Tabela 12 - Percepção dos atores sobre o problema - Soluções ao problema.....	163
Tabela 13 - Posição dos atores na rede - Recursos que detém	171
Tabela 14 - Posição dos atores na rede - Importância dos recursos e Substituibilidade dos recursos.....	173
Tabela 15 - Posição dos atores na rede - Recursos podem ou não podem ser oferecidos por outra entidade	174
Tabela 16 - Posição dos atores na rede - Recursos que recebe.....	175
Tabela 17 - Posição dos atores na rede - Atores/entidades com as quais interage	176
Tabela 18 - Posição dos atores na rede - Frequência nas interações e Ruptura nas interações	178
Tabela 19 - Arenas - Interface com a CQCT/OMS	192
Tabela 20 - Rodadas de decisão - Momentos críticos	205
Tabela 21 - Rodadas de decisão - Estratégias para decisões	206
Tabela 22 - Rodadas de decisão - Impasses e facilitadores	208
Tabela 23 - Aprendizagem	218
Tabela 24 - Confiança – Comprometimento e Comportamento.....	219
Tabela 25 - Regras - Conhecimento das regras	222
Tabela 26 - Regras - Percepção sobre o conhecimento dos demais sobre as regras	224

Lista de acrônimos e abreviaturas

ABEAD - Associação Brasileira de Estudos sobre Álcool, Tabaco e Outros Drogas
ACT - Aliança de Controle do Tabagismo e promoção da saúde
AMB - Associação Médica Brasileira
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BAT Brasil - *British American Tobacco do Brasil*
CAPA - Centro de Apoio e Promoção a Agroecologia
CAT - Centro de Cessação do Tabagismo do Rio de Janeiro
CDC - Centers for Disease Control and Prevention
Cepagro - Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CETAB - Centro de Estudos sobre Tabaco e Saúde
Cide - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Conicq - Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos
COP - Conferências das Partes da Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco
CQCT/OMS - Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
DCNT - Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DESER - Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
FGV - Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
INCA - Instituto Nacional de Câncer
ITC - International Tobacco Control Policy Evaluation Project
ITC Brasil - Pesquisas do International Tobacco Control Policy Evaluation Project realizadas
MOP - Reunião das Partes do Protocolo no Brasil
OMS - Organização Mundial da Saúde
OPAS Brasil – Organização Pan Americana da Saúde no Brasil
PLP – Proposta de Lei Complementar
PNCT - Política Nacional de Controle do Tabaco
RDC - Resolução de Diretoria Colegiada
SBOC - Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica
SBPT - Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia

SE-Conicq – Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos

SENAD - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

SUS – Sistema Único de Saúde

WHO – World Health Organization

I - Introdução

1. Definição do problema

O consumo de tabaco está relacionado a inúmeras doenças, sendo responsável por sete milhões de mortes anuais, segundo a Organização Pan-Americana da Saúde Brasil (s.d.). O Instituto Nacional de Câncer estima que 156.217 mortes poderiam ser evitadas a cada ano no Brasil, sendo o tabagismo a principal causa evitável de doenças crônicas e mortes em sua consequência (Ministério da Saúde, 2019).

O consumo de tabaco se deu inicialmente em função de suas propriedades medicinais e com o tempo passou a ser consumido na forma de cachimbos, cigarros e charutos, com cunho social. Não havia a menor preocupação com seus efeitos adversos e fatais (Las Casas, 2015).

Segundo estimativas de Drope et al. (2018), publicadas no *Tobacco Atlas*, cerca de 942 milhões de homens e 175 milhões de mulheres fumavam regularmente em 2016, no mundo. O mesmo manual, estimava que, em 1980, mais de 6 trilhões de cigarros foram consumidos e, em 2016, este número teria caído para 5,7 trilhões. A queda poderia ter sido mais significativa se a China não tivesse aumentado seu consumo em 20%, passando de 1,61, em 1980, para 1,93 trilhões de cigarros consumidos em 2016¹. Em algumas regiões, como Europa e Américas, no entanto, as quedas representaram 33% e 44%, respectivamente, no mesmo período.

Como resultado da expansão do mercado e do consumo de tabaco, surgiram estudos epidemiológicos investigando a relação do produto com problemas de saúde na Inglaterra e nos Estados Unidos. Em 11 de janeiro de 1964, Luther L. Terry, M.D., Cirurgião Geral do Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos da América, divulgou o primeiro relatório do Comitê Consultivo do Cirurgião Geral sobre Tabagismo e Saúde, onde foram publicados mais de 7.000 artigos relacionando o fumo ao câncer de pulmão, câncer de laringe e a maior causa da bronquite crônica. Durante os mais de 40 anos após esta primeira edição do relatório, cidadãos individuais, organizações privadas, órgãos públicos e autoridades eleitas seguiram o apelo do Comitê Consultivo para que fossem tomadas ações corretivas apropriadas. Em 1965 e 1969, o Congresso Americano adotou medidas relacionadas a advertências sanitárias nas embalagens e a publicação anual de relatório sobre as consequências danosas no fumo à saúde (Centers for Disease Control and Prevention, 1964).

¹ A China atualmente é a maior produtora mundial de folhas de tabaco e também a maior consumidora. A indústria de tabaco na China é estatal, mas comprometeu-se com a meta de reduzir o índice de tabagismo entre as pessoas de 15 ou mais anos para 20% até 2030, segundo o plano China Saudável 2030, adotado em 2016 (Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China, 2016).

Atualmente, são conhecidas 56 doenças relacionadas ao tabaco, distribuídas em três grandes grupos: doenças respiratórias, doenças cardiocirculatórias e as doenças neoplásicas (Reichert, 2015). O tabagismo é amplamente reconhecido como doença crônica gerada pela dependência da nicotina, estando por isso inserido na Classificação Internacional de Doenças (CID10) da Organização Mundial de Saúde (OMS). Também é considerada uma doença pediátrica, uma vez a primeira experiência do adolescente geralmente acontece na faixa etária entre os 11 e 15 anos de idade. (Araújo & Lotufo, 2012).

Diante das evidências científicas relacionando doenças pulmonares e cardíacas ao consumo deste produto nos anos 60, a OMS passou a estimular seus membros a adotarem medidas de prevenção com relação aos efeitos do consumo de tabaco, tentando assim conter a “epidemia” que já se mostrava descontrolada.

Neste contexto, foi aprovada pela OMS, em 2003, a Convenção-Quadro da OMS para o Controle² do Tabaco (CQCT/OMS), primeiro tratado internacional de saúde pública da sua história (World Health Organization, 2005, p. v), tendo a mesma sido promulgada pelo governo brasileiro no ano de 2006 (Decreto nº 5.658/2006).

O texto da CQCT/OMS prevê como obrigação aos Estados-Parte, no Artigo 5.2³ (parágrafo 2. do Artigo 5º), o estabelecimento ou reforço, e financiamento de um mecanismo de coordenação nacional ou pontos focais para controle do tabaco. Embora haja tal determinação por parte da Convenção-Quadro, muitos países encontram barreiras políticas, técnicas, ou ambas, para implementar tal medida, dada a dificuldade de envolver diferentes atores de governação para desenvolver e implementar a legislação, regulamentos e regras necessárias. A liderança, a composição de tal mecanismo, a sua estrutura e formas de financiamento também são pontos críticos para o sucesso das atividades que visam a redução de consumo de produtos de tabaco (United Nations Development Programme, 2016).

Como mecanismo de coordenação nacional no Brasil, foi criada pelo Decreto s/n de 1 de agosto de 2003 a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (Conicq). A comissão é composta somente por órgãos do governo, sendo presidida pelo Ministro da Saúde. O Instituto Nacional de Câncer desempenha o papel de Secretaria-Executiva e se empenha em articular os trabalhos entre os diversos órgãos do

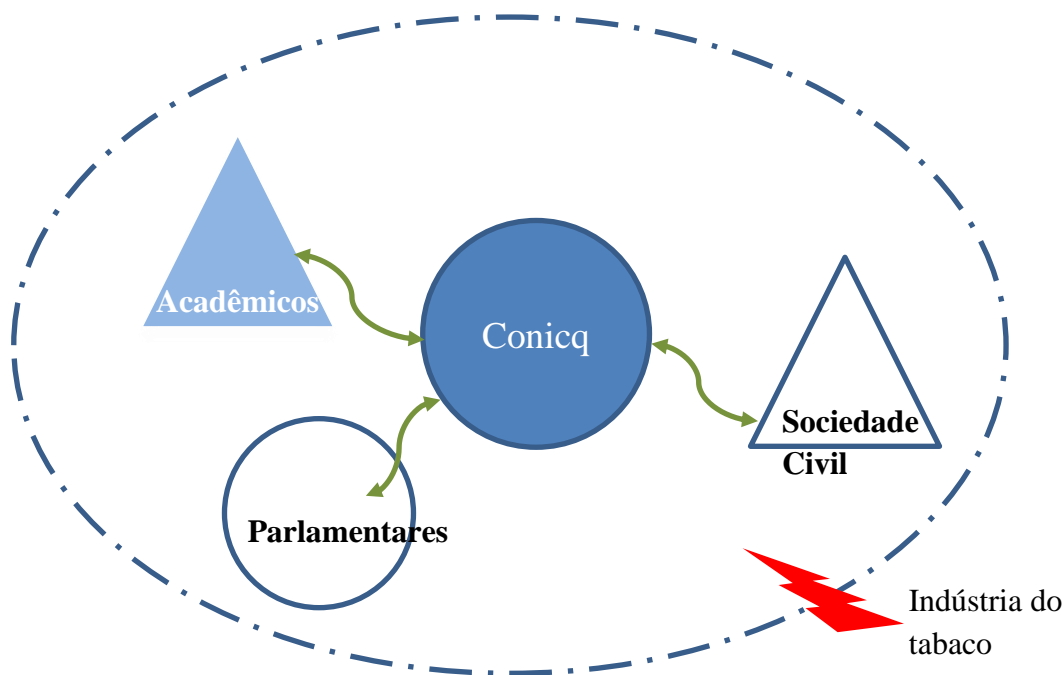
² A palavra “controle” será grafada nesta tese conforme adotado no Brasil.

³ Opta-se por utilizar, no âmbito desta tese, a forma mais convencionada para a referência aos parágrafos dos artigos da Convenção Quadro, conforme se acima exemplifica, “Artigo 5.2”, em vez de “parágrafo 2 do Artigo 5.º”.

governo no sentido de promover a implementação da agenda governamental para o cumprimento dos artigos da Convenção-Quadro.

Embora a responsabilidade da implementação da política pública seja da Conicq, a sociedade civil, o poder legislativo e acadêmicos desempenham seus papéis no para o avanço das medidas. A sociedade civil apoia e monitora a Política Nacional de Controle do Tabaco, o poder legislativo promove leis que ajudam a implementar e fortalecer as medidas da Convenção-Quadro no Congresso Nacional e os acadêmicos fornecem estudos que subsidiam as tomadas de decisões. Portanto, tais parceiros contribuem para a implementação da política pública. Por outro lado, o avanço das medidas encontra barreiras e entraves interpostos pela indústria de tabaco que não encontra interesse na diminuição do consumo do produto. Diante do exposto, a implementação da CQCT/OMS ocorre sob um modelo de rede, onde há atores que implementam, atores que apoiam e atores que obstruem os trabalhos, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Rede de atores na Política Nacional de Controle do Tabaco



Nota: A rede está representada por atores que implementam, apoiam e obstruem a política pública, cada um ocupando seu espaço.

Fonte: Elaboração própria.

1.1. Pergunta de partida

O estudo baseia-se no modelo brasileiro de mecanismo de coordenação nacional para implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, que representa a Política Nacional de Controle do Tabaco, sob gestão do Ministério da Saúde, mas abrange igualmente os atores que procuram influenciar este mecanismo, buscando perceber:

Como se articula a rede de atores no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil?

A pesquisa consistirá no estudo de caso da rede, visando não somente identificar os atores participantes da rede que estruturam o mecanismo coordenação para implementação desta política, mas também os demais atores relevantes que procuram influenciar a política pública através da Conicq.

Nesse sentido serão identificadas as competências técnicas, motivações e os tipos de interações resultantes das relações com a situação-problema, assim como analisadas as arenas em que atuam, as regras que os norteiam e suas relações de dependência, de tal forma a perceber a confiança entre eles, uma vez que tal confiança poderá interferir no sucesso da política pública (Klijn & Eshuis, 2013).

Também será analisada a troca de conhecimentos e experiências no sentido de se avaliar a construção da aprendizagem e a formação de um grupo de especialistas que apoia a implementação da política pública.

2. Justificação da relevância do estudo

O estudo de caso justifica-se no sentido de oferecer subsídios à compreensão sobre o processo de implementação da política de controle do tabaco no Brasil, uma política pública de saúde que visa proteger a população das devastadoras consequências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo e pela exposição ao fumo do tabaco. Essa política pública vem atender ao objetivo da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, conforme definido determinado em seu Artigo 3º⁴.

Os determinantes da “epidemia” estão atrelados às dinâmicas de mercado de produtos de tabaco articuladas mundialmente por companhias transnacionais que têm como principal alvo, de acordo com o Centers for Disease Control and Prevention (2022), o adolescente. Desde a linguagem das propagandas, as cores e formatos das embalagens, os aditivos usados para dar sabores adocicados aos cigarros até o posicionamento dos produtos em lugares estratégicos. Tudo é meticulosamente desenhado para captar a atenção e o interesse de jovens, como pode ser constatado em documentos internos de companhias de tabaco (Centers for Disease Control and Prevention, 2022).

A Agenda 2030 das Nações Unidas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável prevê sua meta nº 3.a⁵ a necessidade de “Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco”, o que requer monitoramento e esforços para impulsionar seu avanço. Além disso, a pesquisa constitui uma oportunidade de aprendizagem para implementação de outras políticas públicas.

O Artigo 5.2 do texto da CQCT/OMS define que seus Estados-Parte devem estabelecer um mecanismo de coordenação nacional, ou pontos focais, para controle do tabaco. O relatório de implementação da Convenção enviado pelos Estados-Parte ao Secretariado da Convenção-Quadro em 2021, indicou que 83% dos países responderam manter um mecanismo de coordenação das ações de controle do tabaco em seus territórios e 85% deles indicaram um ponto focal (Framework Convention on Tobacco Control, 2022).

Embora este número represente uma expressão percentual relevante, não foram identificados na área científica da Administração Pública estudos sobre os modelos de gestão que possam ajudar os Estados-Parte que ainda não definiram seus mecanismos a adotarem seus

⁴ A numeração dos artigos segue o modelo brasileiro onde empregam-se numerais ordinais até o 9º e cardinais acima de 10.

⁵ As metas da Agenda 2030 para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são numeradas de acordo com o capítulo e seus subcapítulos. A meta nº 3.a está inserida no capítulo 3. Saúde e Bem-estar (Nações Unidas Brasil, s.d.)

próprios modelos, ou ainda, para àqueles que já o tem, que possam comparar suas trajetórias ao exemplo aqui analisado.

O mecanismo de coordenação constitui-se como uma ferramenta que pode promover um maior sucesso na implementação das políticas de controle do tabaco, pois implementar uma política significa planejar, monitorar e corrigir a todo momento. A aprendizagem se dá com a correção dos próprios erros que podem ser identificados ao conhecer uma nova realidade.

Desta forma, do ponto de vista científico, apresenta-se como um estudo inovador uma vez que traz novos dados empíricos relacionados a atores, confiança, governança em rede e suas articulações na área em questão.

O estudo também testa a teoria já firmada em análises já avançadas que consideram colaboração, interesses e confiança nos modelos de governação em rede, assim como ajuda a construir teoria em aspectos não testados, tais como a importância das competências técnicas (*expertise*) dos atores em um domínio específico, quando aborda o papel das comunidades epistêmicas no processo de construção, difusão e manutenção de uma política pública.

A título de exemplo, Gobbi et al. (2005) em seu estudo concluem que a colaboração e a confiança funcionam como forças motrizes e condições suficientes para a explicação e funcionamento dos arranjos entre as organizações. Haas (1992) insere as comunidades epistêmicas no contexto das políticas públicas quando apresenta a importância do compartilhamento de conhecimento reconhecido em um domínio específico para apoiar e impulsionar os tomadores de decisão tanto a nível nacional, quanto internacional, considerando que a política pública de controle do tabaco no Brasil reflete uma política pública global.

O estudo oferece a oportunidade de apresentar a experiência de modelo de gestão do Brasil que vem sendo implementado há mais de 10 anos, mas que, contudo, ainda encontra dificuldades e barreiras para avançar.

3. Objetivos do trabalho

O objetivo central desta tese é compreender o funcionamento da rede que implementa a Política Nacional de Controle do Tabaco coordenada pela Conicq, destacando o papel das motivações, da competência técnica e da confiança entre os atores participantes, considerando a intermediação de interesses e redes de políticas como uma forma específica de governança.

Para se alcançar este objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos:

- Identificar os atores que compõem esta rede multissetorial, conhecendo suas capacidades técnicas e características institucionais;
- Caracterizar as motivações e objetivos dos atores que integram a rede, conhecendo suas percepções sobre a situação problema;
- Demonstrar, a partir das regras de interação dos atores, quais são as características institucionais formais da rede;
- Compreender a complexidade de relações entre os atores, a partir do conhecimento das posições e papéis dos atores, da sua interdependência, os recursos com os quais eles contribuem para a rede e potenciais limites de atuação;
- Perceber como a governança em rede contribui para as atividades estratégicas na implementação da política, identificando as arenas de atuação e rodadas de decisões;
- Perceber de que modo a dinâmica gerada pelo exercício e gestão das competências técnicas dos atores influencia o conhecimento, aprendizagem e funcionamento da rede.
- Compreender de que forma o modelo (em rede) estabelecido tem interferido na construção da confiança entre os atores.

O referencial teórico será a base que apoiará e orientará o tratamento dos dados no sentido de alcançar os objetivos propostos e responder a pergunta de partida.

O desenvolvimento do estudo foi estruturado em cinco partes, onde a primeira faz uma introdução ao estudo de caso por meio de um breve histórico sobre a Política Nacional de Controle do Tabaco.

A segunda parte é dedicada ao enquadramento teórico trazendo conceitos relevantes sobre teorias das políticas públicas, redes de políticas, comunidades epistêmicas, governança e governança em rede no sentido de prover uma base de entendimento sobre o que será estudado.

A terceira parte apresenta as opções metodológicas, onde são apresentadas as abordagens e técnicas utilizadas para coletar, analisar e interpretar os dados em um estudo de pesquisa por meio do modelo de análise e metodologia adotada.

A quarta parte apresenta a parte empírica com a análise baseada no modelo proposto e discussão dos resultados obtidos nas entrevistas e documentos consultados no sentido de encontrar resposta à pergunta de partida, por meio dos objetivos estabelecidos e assim fornecer evidências para as conclusões do estudo.

E a quinta parte apresenta as conclusões da análise do objeto de pesquisa proposto, as questões de investigação relativas aos objetivos propostos e a pergunta de partida respondida, além de recomendações sobre o modelo, que podem subsidiar os Estados-Parte que ainda não desenvolveram seu próprio modelo de mecanismo de coordenação para implementar as medidas da Convenção-Quadro, ou ainda impulsionar novos estudos em países que ratificaram o tratado.

II - Enquadramento teórico

Tendo em vista que o objetivo deste estudo é compreender o funcionamento da rede que implementa a Política Nacional de Controle do Tabaco através da Conicq, destacando o papel das motivações, da competência e da confiança entre os atores participantes, o arcabouço teórico examinado envolveu temas relacionados com políticas públicas, governança, governança em rede e comunidades epistêmicas, com foco na lógica da ação pública, na instabilidade das políticas públicas, regras de funcionamento, recursos envolvidos, construção do conhecimento e como interagem os atores e entidades nos processos políticos⁶.

Para que fiquem claros os conceitos que embasarão o presente estudo, esta parte do trabalho busca demonstrar as teorias que norteiam o desenvolvimento empírico com o objetivo de responder as questões de investigação elaboradas.

As abordagens teóricas mencionadas contribuem para o entendimento da temática, considerando que a implementação de uma política pública compreende analisar as interações dos diversos atores em seus campos de domínio. Segundo Bilhim (2016, p.2), para construção de uma política pública, esses atores representam três grandes grupos: os políticos, os grupos de interesse e os burocratas, isto é, a Administração Pública, corporizada sobretudo pelos seus dirigentes superiores, o que ficaria conhecido por triângulo de ferro.

O conceito de triângulo de ferro, desenvolvido nos Estados Unidos da América como um tipo de subsistema de política pública, destaca como as trocas de favores entre diferentes atores com interesses particulares e as suas relações de dependência têm o poder de influenciar as políticas públicas (Peters, 1986, p.24). Contudo, este tipo de subsistema para retratar os fenômenos de políticas públicas foi alvo de críticos que o consideravam incompleto por deixarem de fora os demais tipos de atores com poder de influenciar as agendas políticas. Nesse sentido, Salisbury (1990) considera que os grupos de interesse devem ser vistos como a principal força que pressiona os políticos a tomar decisões a seu favor, assim como os grupos de cidadãos com seus motivos e convicções.

Nas últimas décadas, a teoria de redes vem ganhando espaço em diversas áreas de estudos, resultado do aumento das parcerias entre entidades públicas e privadas, formando redes de governança, segundo Calmon e Costa (2013). Os autores enfatizam que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores que se unem em razão

⁶ No contexto da presente tese, a menção ao termo “político” ou “política” associado a diversos conceitos como “ator”, “processo”, “agenda”, entre outros, é referente, na generalidade das vezes, às políticas públicas. A confusão semântica pode ocorrer devido à polissemia do significante “político”, já que, no português, ao contrário da língua inglesa não existem vocábulos distintos para traduzir os termos “policy”, alusivo às políticas públicas, “politics”, relacionado com os fenômenos alusivos aos jogos de poder entre os atores, e “polity”, relacionado com a estrutura de regras ou sistema político (Schmidt, 2018).

de um objetivo comum ao bem público e bem-estar da população, sendo que as redes se mostram uma ferramenta eficaz para unir esforços de organizações distintas que carregam valores e princípios heterogêneos.

Visando enriquecer as análises, o presente estudo também traz por meio da teoria das comunidades epistêmicas, seu contributo para as redes de políticas públicas, ao facilitarem o entendimento das relações de causa e efeito de problemas complexos, subsidiando os Estados a identificarem seus interesses e propondo políticas específicas por meio de debates coletivos (Haas, 1992; Burley & Mattli, 1993).

4. Políticas Públicas

O campo de conhecimento conhecido como políticas públicas surgiu nos Estados Unidos focada na ação e produção das instâncias de governação, ao contrário da tradição europeia onde, ao tempo, os estudos relacionados com o tema focavam o Estado e suas entidades produziam. (Souza, 2006).

Hecló (1972) considera que as políticas públicas, sob a autoridade das instâncias de governação, devem estar necessariamente no centro da preocupação do cientista político no sentido de examinar os meios pelos quais tais instâncias estão agindo, assim como se dão as escolhas em qualquer esfera em que a autoridade pública esteja intervindo.

E, nesse sentido, é importante perceber que se são públicas, são políticas que cuidam do que é coletivo, onde o Estado precisa lidar com a dimensão da atividade humana que requer regulação ou intervenção governamental ou social visando atender os interesses públicos (Parsons, 2007).

Esse campo de conhecimento ganhou importância nas pautas dos governos nas últimas décadas pela necessidade de controle de gastos e ajustes fiscais, além de mudanças no papel dos Estados no sentido de encontrar soluções de governo para impulsionar a economia e a inclusão social. Tais esforços também enfrentam a influência de fatores externos em suas economias e precisam manter seus orçamentos equilibrados, em especial nos países com histórico de processos inflacionários e recém-democratizados, como os países da América Latina (Souza, 2006).

O conceito de políticas públicas encontra definições similares e complementares publicadas por diversos autores, contudo H. Lasswell, D. Easton, C. Lindblom e H. Simon são considerados fundadores das análises sobre políticas públicas.

Lasswell (1936) diz que o estudo de políticas envolve a análise da influência e dos influentes, onde a influência é determinada com base nos valores a serem analisados e os influentes caracterizados pelos meios utilizados para emanarem seus poderes. Para o autor, a análise de política públicas busca conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, resumindo que o estudo da política não pode levar a uma conclusão única, mas sim dar alguma medida de orientação para a incessante reavaliação das linhas de mudança da sociedade. O autor entende que as políticas públicas são a resposta às seguintes questões: “quem ganha o quê, porquê e que diferença faz” (p.295).

Easton (1965) introduziu a visão complexa do processo de políticas públicas sob a forma de um sistema ao considerar que recebem *inputs* de partidos políticos, dos meios de

comunicação e de grupos de interesses que, em conjunto, influenciam e determinam os resultados e impactos alcançados.

Lindblom (1979) agrega novas ideias, quando entende que a fragmentação da formulação de políticas públicas, e as conseqüentes interações políticas entre os atores políticos permitem o aprimoramento das informações no exercício das decisões. Para o autor, esta fragmentação não limita o poder e sugere que a análise de políticas públicas deve considerar o ajuste mútuo do conhecimento dos formuladores que a definem, observando as maneiras pelas quais os problemas podem ser enfrentados, em consequência do resultado das interações. Neste sentido, propõe o método incremental, onde, através de comparações sucessivas entre alternativas marginalmente diferentes entre si, se procura uma solução que possa ser politicamente aceitável.

Simon (1997) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para o autor, os indivíduos são limitados em razão de suas habilidades, hábitos e reflexões afastadas do domínio de suas consciências. Neste sentido, os limites da racionalidade derivam da incapacidade da mente humana de exercer uma única decisão sobre todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento. No entanto, os próprios estímulos de decisão podem ser controlados de modo a servir a objetivos mais amplos, e uma sequência de decisões individuais pode ser integrada a um plano bem concebido.

Ao analisar a origem dos vocábulos, Santos (2013) resume a expressão políticas públicas por “programas de ação prosseguidos pelas autoridades públicas” e conclui que o conceito reúne duas noções fundamentais - a de Estado e a de programa de ação -, derivando no conceito de ciência do Estado em ação. Porém, outras definições complementam e enfatizam a importância da política pública no processo de solução de problemas coletivos, ressaltando novos elementos no processo de análise, tais como interesses envolvidos, preferências e prioridades impostas aos governos.

Easton (2002) contribuiu para a área ao sugerir que uma análise de políticas deve considerar a relação entre formulação, resultados e o ambiente. O autor complementa sua análise afirmando que a política pública está sujeita a uma vasta gama de pressões de grupos da sociedade, tais como: partidos políticos, partes da própria burocracia, isto é, da Administração Pública, grupos de interesse e opinião pública. Estas pressões geradas nas negociações e discussões permitem adaptações e compromissos uniformes através de um ponto de equilíbrio. Esse ponto de equilíbrio permite a formulação de uma política específica, derivada da discussão de forças concorrentes que pressionam os tomadores de decisão. Também deve ser considerado

que, se, em algum momento, uma dessas forças mudar sua estrutura econômica ou atitudes sociais, isso pode afetar sua posição na competição por influência sobre a política e um novo ponto de equilíbrio poderia ser alcançado.

Considerando que as políticas públicas impactam na economia, na sociedade e em diversos campos do Estado e demandam articulações e interfaces de diversas frentes no sentido de encontrar soluções a conflitos, destaca-se a definição de Dye (2013, p.9):

Política pública é o que o governo escolhe ou não fazer. Os governos fazem muitas coisas. Eles regulam o conflito dentro da sociedade; eles organizam a sociedade para continuar em conflito com outras sociedades; eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade; e extraem dinheiro da sociedade, na maioria das vezes, na forma de impostos. Assim, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar a Administração Pública, distribuir benefícios ou instituir impostos; ou fazer todas essas coisas ao mesmo tempo.

Birkland (2015) defende que nenhuma definição única de políticas públicas pode ser defendida em detrimento de outras, uma vez que não há uma que contemple todas as características do conceito. Todavia, na opinião do autor é possível definir os principais atributos das políticas públicas (2015, pp.8-9):

- A política é feita em resposta a algum tipo de problema que requer atenção;
- A política é feita em nome do "público";
- A política é orientada para uma meta ou estado desejado, como a solução de um problema;
- Em última análise, a política pública é feita pelas instâncias de governação, mesmo que as ideias venham de fora do governo ou através da interação de atores governamentais e não governamentais;
- A política é interpretada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes visões de problemas, soluções e suas próprias motivações;
- Política é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Diante das definições de Dye (2013) e Birkland (2015), pode-se concluir que os governos definem suas políticas públicas quando escolhem o que fazer ou não fazer, e através de suas organizações públicas ou socorrendo-se de organizações privadas oferecem serviços e bem-estar à população. Nesse sentido, as políticas públicas passam a ser uma resposta ou meio de

enfrentamento aos problemas sociais, econômicos, de saúde, através de programas e medidas públicas.

Uma política pública geralmente é definida através de um processo que permite os participantes advogar a defesa de seus interesses. A interação advinda das negociações, com base nas evidências científicas, valores e crenças, estrutura o processo e distribuição do poder de decisão daqueles que influenciam a política. O resultado do processo promulga a política pública sob a forma de leis diante de prioridades definidas pelos governantes (Birkland, 2015).

Como parte do processo, as políticas precisam ser desenhadas e transformadas em planos, programas, com base em dados criteriosos obtidos por meio de estudos e pesquisas confiáveis, portanto, segundo Christensen et al. (2007), o impacto de uma política pública sobre a sociedade dependerá não só de quais recursos o setor público tem a sua disposição, mas também de como o setor público os organizará e coordenará sua oferta. Ainda deve ser observado que as organizações públicas podem assumir posicionamentos organizacionais e operacionais com base em questões políticas, e não em questões técnicas neutras, pelo facto de formarem uma complexa rede política e social em atendimento a interesses dos cidadãos, dos grupos de usuários dos seus bens e serviços e do governo. Experimentam lógicas, lealdades e fontes de influência concorrentes, enraizadas na liderança política e administrativa de sua organização, bem como em sua cultura e ambiente externo. Para os autores, as políticas públicas permitem a definição de objetivos, identidades e afiliações, no sentido de encontrar as melhores ferramentas para solução do problema.

Os produtos de uma política pública precisam ser materializados e estar claros à sociedade e demais grupos de interesse. Segundo Schneider e Ingram (1997, p.2), “as políticas são expressas através de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e entregam valores, incluindo bens e serviços, assim como regulamentos, leis, rendimento, status e outros atributos positivos ou negativos”. Para as autoras, as políticas públicas tomam forma através de estatutos, diretrizes administrativas, leis, assim como pelas práticas e procedimentos resultantes da interação entre os trabalhadores da “linha da frente” e os destinatários da política, onde tais meios instrumentais devem considerar as populações-alvo, objetivos, regras, fundamentos legais e conexões lógicas de todos esses elementos.

Contudo, as políticas não estão restritas às leis e regulamentos. Uma vez que uma lei ou regra é promulgada, as políticas precisam tornar-se realidade por meio das organizações responsáveis por sua implementação, ou seja, aquelas que as colocam em prática, tomam decisões sobre quem beneficiará das políticas e quem arcará com os encargos de seus avanços.

Ao estudar a política, é preciso analisar o alcance mais amplo da política, não apenas as leis e regras escritas (Birkland, 2015).

As teorias apresentadas oferecem os elementos que basicamente traduzem as políticas públicas e seus processos decisórios, contudo elas precisam estar em um ciclo constante de monitoramento dos problemas, avaliação de novas alternativas, novas agendas e prioridades.

4.1. O ciclo da política pública

Para Hill e Hupe (2002), o ciclo da política pública é composto por várias etapas, ou fases, que ocorrem entre o momento em que se pensa e o momento em se faz a política, por meio de um processo dinâmico, que pode oferecer aprendizagem.

Embora os estágios possam ser mais fragmentados e detalhados, de acordo com as propostas de existentes na literatura, os autores identificam cinco fases do ciclo de políticas: identificação do problema/definição de agenda; busca ou formulação da política/soluções; tomada de decisão; implementação das ações ou gestão do problema e avaliação dos resultados (Hill & Hupe, 2002).

Diante da identificação do problema, o governo precisa reconhecer os temas que devem constar em sua agenda política. Geralmente são analisados nessa etapa a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis. A etapa de formulação de política detalha os caminhos a serem percorridos, os recursos disponíveis, bem como os prazos para realização da política. Neste ponto, os diversos atores apresentam seus planos e propostas a serem analisadas e aprovadas ou não. A tomada de decisão aprova o curso de ação que tratará o problema inserido na agenda de governo, levando em conta as alternativas definidas anteriormente. Na etapa de implementação, os planos e projetos são colocados em prática. Para tanto, são deslocados recursos financeiros, tecnológicos e humanos para a execução da política. Na etapa de avaliação, ocorre o controle e supervisão da execução da política, possibilitando a correção de falhas e realização de ajustes para alcançar uma maior efetividade da política. Nessa etapa também se realiza a análise de desempenho e dos resultados (Hill & Hupe, 2002).

Birkland (2015) insere uma fase anterior ao agendamento no ciclo de políticas públicas proposto por Hill e Hupe (2002), pois considera que antes da identificação da agenda, ocorre o surgimento do problema na sociedade, que pode se dar por eventos súbitos, como desastres, ou por meio de atividades de defesa de cidadãos interessados e grupos de interesse. Para o autor,

se o problema ganhar atenção suficiente, ele será inserido na agenda do governo e iniciará seu processo de formulação das ações a serem implementadas.

Cabe ressaltar que o ciclo de políticas públicas é um modelo que permite a análise das políticas públicas como um processo dividido em estágios bem delineados e focado na tomada de decisão. Esse tipo de construção analítica permite entender as partes do processo de políticas públicas, assim como entender o seu progresso. Também ajuda a compreensão e clareza sobre processos complexos, dinâmicos e interativos. Contudo, este modelo pode não representar uma teoria causal de facto, especialmente por não considerar as interrelações do processo de políticas como um todo. A sequência de estágios proposta também pode diferir daquelas encontradas em situações empíricas, sendo, portanto, um modelo heurístico que necessita de melhorias para efetivamente ser um suporte à investigação (Sabatier, 2007).

Saraiva (2006) considera que o processo de política pública não possui uma linha de racionalidade rígida. As decisões são resultantes do fluxo de reações e alterações provocadas na sociedade, assim como pelos valores, visões e ideias dos grupos que participam do processo decisório. São estratégias que apontam para o objetivo desejado por esses grupos, no sentido de manter o equilíbrio social, ou até mesmo induzir a desequilíbrios que modifiquem essa realidade.

Para Christensen et al. (2007), a tomada de decisão em políticas públicas pode ser desenvolvida no contexto de redes, através de fóruns especializados envolvendo entidades públicas e privadas, onde ocorre o compartilhamento de informações e recursos. Porém, nas redes, os relacionamentos na elaboração, discussão e negociação de propostas flutuam entre conflito e consenso. Os autores enfatiza que as políticas públicas não se restringem apenas a distribuição de bens e serviços, mas também envolvem interpretar as experiências de tal forma que os objetivos, valores, crenças, atitudes e opiniões das pessoas sejam influenciados e suas simpatias e antipatias moldadas. Dessa forma, a legitimidade do setor público também é influenciada.

Segundo Bilhim (2016), para se obter a efetivação de uma determinada política pública, há que “identificar as forças favoráveis e as que se opõem a tal política; salientar as forças mais importantes, críticas para o sucesso; desenvolver ações destinadas a enfraquecer as forças desfavoráveis e a fortalecer as restantes” (p.15). Nesse sentido, o autor reforça a importância das etapas que marcam o processo de uma política pública.

Para Kingdon (2014, p.117), as decisões resultam da recombinação de elementos já existentes e não da emergência de formas absolutamente novas de se encarar determinado

problema. Para o autor, a etapa da definição de agenda é estabelecida pelos chamados atores visíveis, que podem ser o presidente do país, os funcionários dos altos escalões do governo, parlamentares do Congresso, os meios de comunicação, a sociedade civil e os indivíduos vinculados a processos eleitorais – dirigentes de partidos e diretores de campanhas políticas, por exemplo. Já na etapa de especificação de alternativas do processo decisório, entram em ação os atores ocultos, classificação sob a qual se abrigam lobistas, grupos de interesse, acadêmicos, dirigentes públicos e o *staff* do Congresso que atuam para bloquear ou definir a formulação e implementação da política de forma que não os prejudique, ou que até mesmo os beneficie.

4.2. A implementação de políticas públicas

A fase de implementação põe em ação o que foi discutido em todo processo decisório, onde o problema foi identificado e detalhado e onde as diversas alternativas para enfrentá-lo foram tratadas e um consenso geral foi definido para o alcance dos objetivos definidos. Hill e Hupe (2002) consideram que as fases de um ciclo de política interagem entre elas e todas contribuem para a formação da política. Portanto, afirmam que a política pública está sempre sendo moldada.

O processo de implementação de uma política pública está diretamente relacionado a condições de viabilidade para se alcançar o objetivo proposto. Nesse sentido, Kingdon (2014) ressalta que os decisores nem sempre conseguem antecipar as consequências que virão de suas escolhas, porém não avançam com uma proposta de decisão, caso não acreditem que existam bases de suporte para exequibilidade técnica das mesmas, pois sabem que, em caso disso, não irão ser capazes de subsistir. As bases técnicas alimentam o ciclo de aprendizagem em todas as fases do processo de uma política, inclusive em sua implementação e posterior avaliação dos resultados, que podem indicar a necessidade de ajustes e traçar novos rumos.

Hill e Hupe (2009) apresentam uma discussão sobre literaturas preocupadas com o tema da implementação de políticas públicas, onde muitos autores tratam do assunto a partir de contextos diferentes, em função de culturas ou modelos institucionais. Logo em seu primeiro capítulo, trazem a importância de avaliação dos resultados obtidos, independente dos objetivos previamente definidos. Ainda no mesmo capítulo trazem definições sobre os atores envolvidos na implementação e na avaliação de políticas públicas, uma vez que entendem que o avaliador deve ser capaz de dizer o que ocorreu (quais objetivos foram atingidos) e porquê (as conexões causais), tendo a responsabilidade de coletar e analisar os dados do programa, no sentido de

apresentar os resultados alcançados. Por outro lado, o implementador usa tais dados para monitorar o processo e orientar futuras ações. Eles consideram que a implementação ocorre com base num processo de aprendizagem resultante da avaliação, portanto, os avaliadores e implementadores apresentam relacionamentos complementares.

A implementação de uma política representa uma fase trabalhosa e fundamental para o alcance dos objetivos, considerando que é o resultado de um processo de discussões com base em informações que foram devidamente tratadas e que levaram a consenso para serem transformadas num plano de ação. Muitas vezes, desenvolve-se numa fase conflituosa e demanda uma medida de poder e autoridade para que seja colocada em prática (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Um sistema político fragmentado pode representar outro desafio à fase de implementação, considerando que, além dos esforços para mobilização de discussões e negociações no sentido de encontrar o consenso de determinada política pública, pode também requerer uma força política agregada com poder de determinar as diretrizes a serem seguidas (Meier & Hill, 2005).

O desafio de implementar uma política também passa pelo risco de fracasso, representando um aspecto difícil no processo de uma política pública. Segundo Birkland (2015), o fracasso ou sucesso são resultados inevitáveis de qualquer processo de implementação de uma política pública, devido à sua complexidade. Porém, a implementação deve observar que não deve haver um fim óbvio e sim inúmeras oportunidades de refinamento e mudanças no sentido de alcançar os objetivos.

Outro ponto sensível trazido por Hill e Hupe (2009) ressalta os efeitos difamatórios, sem bases concretas, que uma determinada política pública pode receber como fruto de julgamentos expressos em conversas diárias, sem as devidas distinções analíticas entre conteúdo e processo, considerando que tais julgamentos têm um caráter altamente "político". Apenas dizem sobre a maneira como o mundo é observado, interpretado e avaliado e impactam numa avaliação negativa ao final de todos os esforços empreendidos e recursos empregados.

Condições inesperadas também podem ameaçar o processo de implementação. Contudo, Hochman et al. (2007) consideram que tais problemas devam ser tratados como “desvios de rotas” e não precisam ser problematizados. Considerando o ciclo das políticas públicas e seu aspecto processual, a formação de uma política pública ocorre dos efeitos retro alimentadores de sua implementação sobre sua própria formulação.

Para Hochman et al. (2007), o sucesso da implementação está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os atores implementadores em torno dos objetivos da política

e, em especial, do apoio político daqueles por ela afetados. É também um processo de adaptação em função das mudanças do contexto que podem ocorrer.

Sob uma forma vertical, a formação de uma política pública passa por camadas ligadas por elos hierárquicos da Administração Pública, desde o tomador de decisão, até os que recebem as orientações e ordens para implementar as ações. Por outro lado, sob a forma de coordenação interorganizacional horizontal, as colaborações precisam ser articuladas e podem apresentar-se dificuldades e impasses a serem superados no sentido de fechar consenso e seguirem para as ações (Hill & Hupe, 2002).

Sob o foco de ações colaborativas num formato horizontal, O'Toole e Robert (1979) registram que “as pesquisas sobre implementação de políticas lidam com questões relacionadas às instâncias interorganizacionais, portanto encontram nas ações em rede resultados mais positivos do que ações unitárias” (p.473). Também consideram que a troca de conhecimento e o estabelecimento de responsabilidades num mecanismo de coordenação são essenciais para o sucesso da implementação.

Neste sentido, considerando que políticas públicas representam um conjunto de ações governamentais com objetivo de produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos, o presente estudo busca compreender a Política Nacional de Controle do Tabaco.

5. Governança

Segundo Osborne (2010), a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos passaram, ao longo do tempo, por três modelos: o primeiro e mais longo se deu desde o final do século XIX até ao final da década de 70 e início da década de 80 do século XX, representado pela Administração Pública Tradicional; o segundo, que permaneceu até o início do século XXI, apelidado de Nova Gestão Pública; e o terceiro, que estava a emergir no momento de publicação do livro, que designou por Nova Governança Pública. O autor considera que, embora o período da Nova Gestão Pública tenha sido relativamente curto, comparativamente ao anterior e, nesse sentido, possa ser considerado transitório, os elementos de cada modelo podem coexistir entre si, ou mesmo se sobrepor. Rhodes (2017) considera que tais mudanças surgem à medida que sucessivos governos procuravam por nova solução a problemas que não conseguiam definir com precisão e exatidão. 135

O avanço da Nova Gestão Pública trouxe consigo discussões sobre implementação de políticas públicas face ao modelo da Administração Tradicional, fazendo a apologia de técnicas de gestão do setor privado consideradas superiores à administração pública e como um caminho para melhorar a efetividade (Osborne, 2010). Neste sentido, Osborne (2010) identifica alguns elementos que a Nova Gestão Pública trouxe: atenção às práticas de sucesso vindas do setor privado; crescimento da gestão prática; foco na liderança empreendedora dentro de organizações públicas; ênfase no controle e gestão de desempenho; capilarização dos serviços públicos para as unidades mais básicas e foco na gestão de custos; e crescimento do uso de mercados, concorrência e contratos para alocação de recursos e prestação de serviços para o serviço público, ou seja, a terceirização de serviços.

Osborne (2010) considera ainda que a Administração Pública Tradicional e a Nova Gestão Pública falharam em capturar a realidade do fornecimento e gestão de serviços públicos no século XXI, considerando as complexidades pertinentes à implementação de políticas públicas e prestação de serviços. Assim sendo, como resultado da necessidade de se estudar e perceber as práticas necessárias e os atores envolvidos nos processos das políticas públicas, o autor aponta o surgimento da Nova Governança Pública. Refere ainda que, embora "governança" e "governança pública" não sejam termos novos, estes trazem uma base teórica apoiada em redes, como elemento de inovação.

Para Frederickson (2005), a governança é um processo dinâmico, onde seus princípios e componentes podem variar de acordo com o contexto, uma vez que se adaptam de maneira ordenada de acordo com as circunstâncias e valores adquiridos das melhores práticas adotadas

por outras instituições, e ainda promovendo a difusão da inovação. Frederickson (2005) considera que abordagem de governança para o estudo da administração pública enfatiza a teoria e a pesquisa, buscando explicar a mudança e a reforma, embora não haja um padrão de comportamento organizacional e administrativo, uma “teoria geral”, que forneça uma explicação para o passado e um meio de prever o futuro.

Segundo Osborne (2010), os críticos ainda diferenciaram três grandes escolas de literatura sobre governança: “governança corporativa, “boa” governança e governança pública”. A governança corporativa contempla os sistemas e processos internos que fornecem um padrão de orientação para a efetividade de gestão, a transparência e a responsabilidade, servindo para apoiar os formuladores de políticas públicas, ou gestores públicos, a tornarem essas políticas uma realidade para a sociedade. A “boa” governança está relacionada a modelos normativos ou diretrizes de governança social, política e administrativa propostas por órgãos supranacionais como o Banco Mundial ou a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento, por exemplo. E a governança pública, que pode ser dividida em cinco vertentes distintas, segundo o autor: governança sociopolítica; governança de políticas públicas; governança administrativa; governança de contratos; e governança em rede.

Ampliando as interpretações sobre modelos de governança, Rhodes (2017), vai além de Osborne (2010) e considera que podem ser identificados ao menos seis usos para o termo governança, tais como:

- Governança como Estado mínimo: é um termo genérico e amplo que redefine a extensão e a forma da intervenção pública e o uso de mercados para fornecer serviços públicos;
- Governança como governança corporativa: complementando o que foi posto por Osborne (2010), refere-se ao sistema pelo qual as organizações dos setores público e privado são direcionadas e controladas, podendo haver três princípios fundamentais que se aplicam igualmente às duas: transparência de informações; integridade ou negociação direta; e responsabilização dos indivíduos por suas ações, em razão de suas responsabilidades e papéis claramente definidos.
- Governança como a Nova Gestão Pública: menos governo e mais governança, introduzindo métodos de gestão do setor privado, buscando resultados, valores e desempenho;
- Governança como “boa” governança: quando a administração pública aceita a cooperação de entidades externas para apoiar e orientar em seus aspectos políticos, econômicos e administrativos. Referem-se às diretrizes e modelos normativos indicados Organizações Internacionais, conforme referido por Osborne (2010);

- Governança como um sistema sócio-cibernético: estabelece que não haja uma autoridade soberana, limitando o ator central no papel da governança, permitindo que um conjunto de atores aja com interdependência social-política-administrativa em suas áreas políticas específicas, porém com objetivos comuns;
- Governança como redes auto organizadas: caracterizadas pela interação dos atores públicos e privados, e interdependência de recursos para oferta de serviços, ou políticas públicas, as redes são relativamente autogovernáveis, onde o governo pode ser apenas um dos atores que a compõe.

Sobre redes auto-organizadas, Jessop (2006) considera que pelo facto da governança desempenhar formas de coordenação independentes do governo e da anarquia do mercado, elas são capazes de se auto-organizar em diferentes escalas, permitindo alcançar arenas internacionais e supranacionais, por meio de parcerias público-privadas nacionais e regionais.

Todas essas perspectivas teóricas sobre governança contemplam as relações, as interações dos atores, a confiança no processo, assim como a efetividade da Administração Pública, de tal forma que contribuem para a compreensão da implementação de políticas públicas e da prestação de serviços públicos. Para Osborne (2010), a governança facilita a compreensão de como se dá a influência do poder nos espaços, processos e práticas políticas, assim como se organizam os arranjos institucionais formais e informais para a governação com base em um conjunto de normas, padrões de comportamento, redes e outras entidades, além do jogo de poder entre elas.

Kickert et al. (1997) descrevem governança como uma “influência direta nos processos sociais” (p.2) contemplando todos os tipos de mecanismos orientadores relacionados aos processos de políticas públicas. Os autores consideram que governança não se restringe a atores públicos, uma vez que o governo não governa sozinho, aproximando-se da abordagem em rede.

No campo das políticas públicas, governança representa um mecanismo de gestão, ou sistema de governação, que oferece orientação e articulação entre os indivíduos que atuam sobre um assunto específico, por um determinado período de tempo, podendo variar em número de indivíduos envolvidos em função do tema em questão (Young, 2006).

Tal como Kickert et al. (1997), Frederickson (2005) sugere que a governação pública contemple organizações não-governamentais no processo de gestão de políticas públicas, uma vez que suas contribuições podem trazer impactos positivos na vida dos cidadãos. O autor define governança em três partes da administração pública. A primeira diz respeito à governança de determinada área política por meio de uma cooperação interorganizacional; a

segunda refere-se à expansão das funções do Estado através do envolvimento das organizações não-governamentais, permitindo um maior alcance da política; e a terceira considera que a governança tanto por meio de organizações governamentais, quanto não-governamentais, possui o mesmo peso no sentido de atender os interesses dos cidadãos.

Embora a governança não se restrinja a atores públicos, o termo *governance* deriva de governo, e nesse sentido Rhodes (2016) apresenta três interpretações: “novo processo de governar; uma condição que altera a regra ordenada; ou o novo método pelo qual a sociedade é governada” (p.1246). A governança pode ocorrer em três estilos, em função das culturas organizacionais e do modelo de administração pública:

governança hierárquica, com base racional e positivista onde a lógica causal define os objetivos e os meios de implementação são definidos de cima para baixo; a governança pelo mercado, que também usa do racionalismo que vê as ações dos cidadãos, dos políticos e funcionários do governo com uma relação de produtores e consumidores; e a governança em rede onde a racionalidade não tem limites, dando visibilidade as ambiguidades e uma visão sócio-construtivista (Meuleman 2008, pp.65-66).

O termo governança vem sendo usado para vários cenários uma vez que se tornou um conceito guarda-chuva. A literatura nacional e internacional oferece diversas perspectivas e abordagens, e o conceito tornou-se popular quando o Banco Mundial (World Bank, 1989) apresentou o termo em seu Relatório Anual de 1989 como sendo “o exercício do poder político para administrar os assuntos nacionais” (p.60).

Alguns elementos podem ser encontrados em arranjos de governança, tais como a participação de diversos apoiantes públicos e privados, conforme indicado por Rhodes (2016), Kickert et al. (1997) e Frederickson (2005). Segundo Löffler (2009) tais apoiantes atuam na mediação, arbitragem e autoregulação nas discussões de políticas públicas para enfrentamento de determinado problema coletivo. Os autores também consideram que as normas formais e informais devem estar presentes em tais relações no sentido de manter um nível mínimo de regramento e democracia. Sob o modelo de participação colaborativa de múltiplos atores, a governança usa de uma estrutura de rede cooperativa, onde a interação social é uma característica chave para manutenção da transparência, integridade e inclusão dos envolvidos. Contudo deve haver um cuidado para evitar que gestores públicos usem de seus poderes sobre outras partes para influenciar o processo de tomada de decisões.

5.1. Metagovernança

Considerando que o termo governança pode ser entendido como a totalidade das interações nas quais o governo, outros órgãos públicos e a sociedade civil participam, com o objetivo de resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais, as novas formas de políticas podem demandar a combinação de três estilos diferentes de governança: a hierárquica, em rede e a governança de mercado, dando espaço a exercer a meta-governança, considerando um mínimo de coerência entre elas e a situação a ser enfrentada. A meta-governança também é uma forma de governança em redes, uma vez que agrega mais de um tipo de governança, assim como orienta os processos de forma indireta por meio de padronizações e negociações (Meuleman 2008). , pp. 68-70

Segundo Peters (2010), a metagovernança é a “governança da governança” (p.37), ou seja, é a junção de organizações e processos no setor público, representados por diferentes estilos de governança, com um considerável grau de autonomia e vem de encontro à necessidade de fornecer orientação à administração pública por meio de mecanismos que mantenham o equilíbrio entre controle e autonomia das organizações públicas e seus servidores, portanto metagovernança é o processo de governança de organizações descentralizadas, como organizações autônomas.

Neste sentido, Rhodes (2017) sugere que o Estado pode definir as regras, orientar as práticas e organizar diálogos, de tal forma que promova a construção de crenças e identidades de governação. Rhodes (2017) considera que o Estado pode orientar-se por sua autoridade e pelos critérios de distribuição de recursos, podendo assumir papéis conciliadores que visem reequilibrar as estruturas governamentais, podendo também intervir quando a governança da rede falhar, além de promover alianças políticas que promovam determinada política pública.

Considerando que os conflitos entre os indivíduos de uma rede podem pôr em risco sua capacidade de governança, a metagovernança busca evitar tais situações no sentido de manter o foco nos objetivos comuns, portanto neste cenário há um esforço do metagovernante para orquestrar e dar suporte nas arenas de negociação e concertação, sem interferir no poder autoregulador de cada uma (Sorensen & Torfing , 2007).

5.2. Governança descentralizada

Considerando que a metagovernança oferece uma visão orientadora da rede, como estruturas a serem geridas pelo Estado, a governança descentralizada confronta as regras da rede em busca de gerir um problema que pode estar em muitas mãos, permitindo que o poder

seja distribuído entre diferentes atores, em vez de concentrado em um único centro de autoridade (Rhodes, 2017). p. 217

Segundo Pollit (2005), a descentralização na administração pública ocorre quando a prerrogativa de autoridade passa de um número menor, para um número maior de atores, ou seja, de uma autoridade central para outras, podendo ocorrer por uma necessidade administrativa, ou por questões políticas; em função do tamanho territorial de um Estado, a fim de transferir poder de decisão a atores que encontram-se mais distantes geograficamente; ou visando atribuir responsabilidades para um melhor controle. Pollit (2005) considera que a descentralização também pode ocorrer internamente, quando transfere a autoridade a uma instância decisória dentro da instituição, como um comitê ou comissão, ou pode ocorrer externamente, quando transfere a uma entidade externa. Podendo ainda, segundo o autor, transferir autoridade de forma vertical, considerando que a autoridade central esteja acima dos demais, ou quando os profissionais têm poder de decisão, pois são descentralizados horizontalmente.

5.3. Governança globalizada

Considerando que a governança pode ser vista como um mecanismo para o exercício do poder, onde tal poder é exercido no campo de discussões e definições de estratégias com objetivo de produzir e regular a oferta de políticas públicas, contribuições e subsídios externos também podem ser considerados. A globalização permitiu que as redes de governança tivessem acesso a uma estratégia global onde simultaneamente apoiam e são apoiadas por estratégias e experiências externas, onde tais redes acabam por definir o que pode ser feito e quais regras devem ser impostas no processo de interação entre uma multiplicidade de atores que passam a ser envolvidos (Sørensen & Torfing, 2007).

Segundo Kennett (2010), a governança em um mundo global está sendo moldada e reestruturada em função dos grupos de atores públicos e privados que vem ganhando destaque e espaço em seus campos de ação. Novas estruturas políticas surgem como resultado das mobilizações de Estados, organizações internacionais e locais, associações profissionais, grupos de especialistas e grupos da sociedade civil, no sentido de encontrarem respostas a novas questões, gerando inovações tecnológicas, de governança e estratégias de operação. Para o autor, a governança global pode resultar em novas formas de estratificação com exclusão de participação de alguns atores em novos fóruns e canais de negociação, podendo gerar governança pública em várias camadas, tanto internacional, quanto localmente.

5.4. Inovações em governança

Inovações num processo de gestão estão relacionadas à introdução de novas ideias, métodos, tecnologias ou práticas que melhorem a eficiência, eficácia e efetividade, não sendo confundidas por uma cópia de ideias, uma vez que surgem da combinação de diversos conhecimentos trazidos a luz, em função da necessidade de enfrentar uma situação de crise, mudanças de regras ou um novo cenário político (Tidd et al., 2008).

Sob o ponto de vista da teoria da inovação, as medidas que alteram os processos que lidam com os problemas, são particularmente interessantes e diferentes das inovações em produtos e serviços, segundo Moore e Hartley (2010). Os autores indicam cinco maneiras que diferem a inovação, onde a primeira trata do rompimento dos limites das organizações ao criarem redes compostas por atores do governo e fora dele para solução de um determinado problema; a segunda aborda o acesso a novos recursos que podem ser financeiros, materiais ou especialização técnica de tal modo a viabilizar o alcance do objetivo em comum; a terceira diz respeito ao poder do governo em definir com legitimidade os direitos e responsabilidades dos particulares no sentido de definir processos para mobilizar recursos e instrumentos que levem aos objetivos definidos; a quarta maneira está associada a redistribuição do direito de definir e julgar o valor do que está sendo produzido, com o consequência da mudança dos limites organizacionais e da busca por recursos privados; e a quinta ressalta a importância de se avaliar as inovações sob o foco da justiça, equidade e construção de comunidades, ou seja, naquilo que pode ser considerado o relacionamento correto na sociedade.

Diante dos cinco aspectos, Moore e Hartley (2010) consideram que as inovações em governança se diferem das inovações em produtos, serviços e processos de produção uma vez que permitem incrementar a gama de recursos empregados no sentido de aumentar e melhorar o desempenho do sistema de produção. Também ressaltam as mudanças nos meios utilizados pelo governo para estimular e direcionar o processo visando alcançar os objetivos desejados e ainda levantam questões sobre a distribuição de responsabilidades e privilégios na configuração dos direitos de tomada de decisão no que diz respeito à forma como os recursos públicos e privados serão usados. Os autores consideram que as inovações em governança trouxeram importantes inovações ao setor público, principalmente quando a comunidade desperta o interesse em participar do diálogo coletivo sobre suas necessidades de justiça, prosperidade, relações sociais e sustentabilidade ecológica.

Para Sørensen e Torfing (2010), inovação requer uma ação intencional, sendo um processo aberto que pode envolver descobertas. Sob o foco da governança, a inovação está associada às

ações intencionais dos atores envolvidos na solução do problema, considerando que embora o processo de inovação resulte da criatividade, também é preciso que sejam apresentados os meios para se atingir os objetivos. Tidd et al. (2008) e Sørensen e Torfing (2010), consideram que o processo de inovação atende a um ciclo que compreende a geração de ideias, seleção de ideias, implementação das novas ideias e disseminação das novas práticas, que pode ser reforçado pela interação entre atores públicos e privados, considerando as suas diferentes experiências, levando a um acumulado de conhecimento, recursos técnicos e habilidades gestonárias.

5.5. Governança e governabilidade

Tendo em vista os conceitos e características apresentados sobre governança, Kooiman (2010) complementa com três características comuns a esta abordagem: “reflete o crescimento das interdependências sociais, econômicas e políticas; a governança é uma matéria tanto de atores públicos como de privados; e as linhas de fronteiras entre os setores público e privado tornam-se turvas” (p.72). O autor descreve governabilidade como a “capacidade global de governança de qualquer entidade da sociedade ou sistema como um todo” (p.74).

Para o melhor entendimento, Kooiman (2010) apresenta o conceito de governança interativa, que pode ser definida como “o conjunto de interações adotadas para resolver problemas sociais e criar oportunidades sociais; incluindo a formulação e aplicação de princípios que orientam essas interações e tratam de instituições que as habilitam e controlam” (p.73). Para o autor, governantes, governados e a natureza de suas interações permitem a governabilidade das sociedades, onde sob a perspectiva da governança interativa, a governabilidade é considerada a qualidade dos sistemas sociais como um todo

As imagens, os instrumentos e as ações são elementos da governança interativa e estão altamente inter-relacionados. O ajuste entre estes três elementos pode ser visto como a principal contribuição para a governabilidade, onde cada um desempenha um papel: as imagens representam conjuntos de ideias ou visões para onde os governantes querem ir; os instrumentos oferecem os meios a essas ideias, tornando-as operacionais; e as ações necessárias para que fazem uso dos instrumentos e dão andamento aos trabalhos. Quanto mais interação houver entre os três elementos, assim como quanto maior for o acesso de outros atores às visões da governança, seja para validar ou para propor ajustes, maior será a contribuição das imagens da governança para governabilidade. O autor complementa que o mesmo tipo de raciocínio pode ser desenvolvido para os outros dois elementos (Kooiman, 2010).

A governança ainda apresenta três dimensões, ou três ordens, segundo Kooiman (2010), sobrepostas como camadas, sendo importantes na governabilidade, pois juntas elas formam a espinha dorsal da capacidade que um sistema de governar necessita. A primeira camada é onde os indivíduos e suas organizações interajam para resolver problemas sociais e criar novas oportunidades, fornecendo os meios de enfrentamento. O primeiro passo no processo de governança é a identificação do problema coletivo, e em seguida os esforços para solução. A segunda camada representa os arranjos institucionais decorrentes de acordos, regras e procedimentos que apoiam a tomada de decisões. Por último, a terceira camada, a metagovernança “alimenta, une e avalia o exercício de governação” (p.81), refletindo o vínculo existente entre a governança e o exercício de governar, considerando o reconhecimento dos princípios de responsabilidade e sustentabilidade entre os governantes e governados.

5.6. Atores na Governança Pública

Conforme indicado por Rhodes (2016), Kickert et al. (1997), Frederickson (2005) e Löffler (2009), um arranjo de governança, conta com a participação de diversos atores, ou partes interessadas, públicos e privados para solução de diferentes problemas da sociedade. Segundo Löffler (2009) o conceito de partes interessadas originalmente incluía apenas pessoas com participação no assunto, serviço ou organização em particular, ou seja, aqueles que eram afetados de alguma forma pelas decisões da organização. Posteriormente o conceito de partes interessadas passou a abranger também pessoas cujas ações afetam a organização em questão. Para os autores, a governança pública compreende os seguintes atores, podendo variar dependendo da área política, da área geográfica ou da comunidade envolvida:

- Cidadãos (como indivíduos);
- Organizações comunitárias pouco organizadas;
- Organizações sem fins lucrativos (incluindo entidades de caridade e grandes organizações não-governamentais);
- Setor produtivo;
- Mídia;
- Órgãos públicos;
- Políticos eleitos;
- Sindicatos.

Segundo Löffler (2009), nem todas as partes interessadas representam igual importância e relevância dentro das interações de uma determinada organização, embora pareça contrariar o

princípio de igualdade de tratamento na governança. Contudo, os autores consideram que para uma governança eficaz, deve haver a definição de prioridades, que pode também definir quais partes interessadas são mais importantes no processo de tomada de decisão para uma determinada situação problema.

A Administração Pública reconhece cada vez mais a necessidade de trabalhar com seus principais atores interessados nas etapas do ciclo de políticas públicas, de tal forma a melhorar os serviços e os resultados, onde as partes interessadas estariam assumindo o papel de coprodutores das políticas públicas (Löffler, 2009).

Nesse contexto, a elaboração de políticas se dá por meio de um processo de negociação entre muitos sistemas de políticas em interação, onde os serviços fornecidos são coproduzidos com seus usuários e suas comunidades. Essa coprodução pode ser definida como: “a prestação de serviços por meio de relacionamentos regulares e de longo prazo entre provedores de serviços profissionalizados (em qualquer setor) e usuários dos mesmos, ou outros membros da comunidade, onde todas as partes fazem contribuições substanciais de recursos” (Löffler, 2009).

5.7. Coordenação interministerial

A abordagem coordenada e unificada em todos os ramos, departamentos e agências de um Estado ganhou destaque em meados da década de 1990 e oferece como base a visão de que objetivos coletivos da política pública não podem ser alcançados por meio de atividades individualizadas independentes, nem tampouco por meio de um único setor para enfrentar desafios complexos envolvidos (Ling, 2002). Desta forma, o autor considera que o Estado busca transcender as fronteiras departamentais individuais e promover a colaboração, o compartilhamento de informações e a tomada de decisões integrada em todo o aparato governamental.

Neste tipo de composição, os representantes do governo trabalham juntos de maneira coordenada e colaborativa para abordar questões complexas e alcançar objetivos comuns, de tal forma que a integração de esforços entre várias entidades governamentais supere as limitações individuais, promovendo a troca de informações e a responsabilidade compartilhada, para juntos enfrentarem os problemas da sociedade, que podem se apresentar interconectados e requerendo uma abordagem multissetorial (United Nations, 2014).

A colaboração cruzada e a corresponsabilidade prevalecem numa abordagem *joined-up government*, por considerar que a cooperação e a comunicação entre diferentes partes do

governo, formam uma ampla rede para atingir objetivos comuns ou resolver problemas compartilhados para oferta de serviço público, onde os seus participantes reconhecem que têm um papel a desempenhar na resolução de um problema, ou na realização de um objetivo comum, e ainda compartilham a responsabilidade de encontrar soluções (Bracci, 2022).

Essa abordagem apresenta-se de forma horizontal, ou ainda vertical, buscando superar as barreiras tradicionais de silos organizacionais, ou departamentais, e promover uma sinergia mais eficaz, onde a integração horizontal tende a ser “de baixo para cima” e a integração vertical, reúne uma série de atividades sob a alçada de um único departamento, podendo lançar mão das duas estruturas (Carey, et al., 2022).

Khan e Musarrat (2022) sugerem que a *joined-up government* envolve não somente departamentos e agências governamentais, mas também órgãos independentes e sociedades civis para trabalharem de forma coordenada para implementar políticas públicas além das fronteiras organizacionais em direção a um objetivo comum de prestação de serviços. Os autores também entendem que esta abordagem busca a solução de um problema que requer a atuação de diferentes entidades, ultrapassando os limites de cada uma, porém sem que tais limites sejam retirados.

Para Khan e Musarrat (2022) a abordagem envolve objetivos que visam garantir que o acesso aos serviços governamentais seja contínuo, em vez de fragmentado, e amigável para o indivíduo e a sociedade; instituir medidas para eliminar situações onde as políticas se prejudicam umas às outras; utilizar melhor os recursos; lançar esforços deliberados para criar sinergias através de parceria entre as partes interessadas de diferentes níveis e organizações; e garantir a participação de todas as partes interessadas em todas as áreas de política pública.

Para a coordenação de uma abordagem de governança conjunta, Khan e Musarrat (2022,) apresentam alguns princípios necessários:

- (a) Compromisso conjunto e reconhecimento mútuo, onde cada setor/nível de governo é politicamente comprometido e ciente sobre suas posições e funções, assim como as de outros setores/níveis;
- (b) Divisão de responsabilidades pelas políticas e ações, de modo a que sejam distribuídas entre, e dentro, os níveis de governação, evitando a duplicação de intervenções e garantindo que os direitos de todos os indivíduos e grupos sejam tidos em conta;
- (c) Compartilhamento de recursos adequados entre os níveis de governo, considerando que são condições necessárias ao exercício de suas funções;

(d) Compartilhamento e divulgação de informações, uma vez que a informação deve circular regularmente entre todos os níveis e setores do governo, evitando ações sobrepostas e preenchendo lapsos ou lacunas.

Embora esta abordagem pareça ser lógica e desejável, ela também oferece alguns obstáculos e desafios apresentados por Khan e Musarrat (2022). Os autores ressaltam que sem que sejam observados os princípios enumerados, assim como a falta de treinamento para alcançar as prioridades do governo, da prestação de contas e da transparência das ações, o enfrentamento do problema pode ser limitado.

Os conceitos de governança aqui apresentados buscam fornecer subsídios para a compreensão de como o setor público e o setor privado se relacionam para solucionar as demandas da sociedade. Considera a perspectiva de que para determinado tema o governo pode não ser capaz de solucionar o problema sozinho, e considerando que a governança pode ser promulgada por outras partes interessadas.

6. Governança em rede

Enquanto modelo teórico, a governança em rede tem dado particular interesse ao estudo das variáveis resultantes das relações entre os atores, procurando construir conhecimento sobre o comportamento organizacional e de gestão no setor público e privado (Frederickson et al., 2012). A governança em rede contribui de forma inovadora para a promoção de políticas públicas através da colaboração entre atores públicos e privados, como usuários, funcionários e gestores públicos, políticos eleitos, empresas privadas, grupos de interesse, entre outros (Sørensen & Torfing, 2010).

Esse tipo de governança emergiu da necessidade de integrar capital humano ao esforço coletivo de identificar o problema sob a orientação do conhecimento, permitindo a formação de parcerias entre organizações governamentais e não-governamentais. Tais parcerias promovem um comportamento colaborativo para troca de conhecimentos, compartilhamento de recursos e forças, sob a forma de rede (Agranoff, 2007).

Contudo, a existência de uma rede de atores não caracteriza por si só a natureza social e política do arranjo de governação na formulação, implementação e avaliação de uma política pública, ou seja, em seu processo de governação. Calmon e Costa (2013) consideram que as redes de políticas públicas são inovadoras pelo facto de unirem informações de diversas áreas de conhecimento que acabam por se materializar na forma de políticas públicas e programas governamentais, sob um contexto de governação estratégica e institucional.

Embora as redes de políticas tenham a característica de se autogovernarem, os governos podem influenciar o grupo de atores dentro dessas redes, através de mudanças estruturais que podem ser alterações no portfólio de ministérios, criando novos, estabelecendo ou abolindo agências, impactando positivamente ou negativamente na governança da política pública em função dos interesses ocultos (Jann & Wegrich, 2007).

Outra perspectiva foi trazida por Granovetter (1973) que aborda a importância da força dos laços existentes nas estruturas de poder, sua influência e fluxo de informações, tendo em vista a posição do indivíduo na rede. Para o autor, tal força reflete uma “combinação de tempo, da intensidade emocional e confiança mútua existente neste vínculo” (p.1361). Embora os atores possam ser independentes, estão inter-relacionados. Portanto, Granovetter (1973) também ressalta a necessidade de se observar o número e densidade dos laços ou nós de uma rede, no caso de abordagem analítica.

Quanto mais laços, mais densa a rede, tornando-a mais firme e mais fácil de compartilhar ideias, contudo, laços com parceiros próximos e habituais tendem a dificultar o fluxo de novas

informações, pois acabam por se sobrepor ao que já se sabe. Por outro lado, novas informações são bem recebidas de parceiros situados em novos círculos, ou seja, com laços fracos, mas que permitem a conexão com um mundo novo de informações (Granovetter, 2005).

Também sob a perspectiva de rede, a sociedade apresenta-se como um contexto integrado, constituído de muitos elementos (nós) e relações entre estes elementos, onde tudo está conectado (Schneider, 2005). Tais conexões representam a interdependência entre os atores em razão de precisarem uns dos outros para alcançar os resultados desejados, ou seja, necessitam recursos financeiros, políticos e estruturais, além das informações das organizações dentro e fora do governo (Calmon & Costa, 2013).

Considerando que os laços representam a dependência entre os atores, a cooperação pode se tornar forte em função da confiança que se desenvolve entre eles, pois ajuda a superar os conflitos de interesses. Para Klijn e Eshuis (2013, p.52), “a confiança se desenvolve quando um ator se comunica abertamente sobre suas intenções, ou quando um ator entrega responsabilidades específicas ou quando os atores trabalham juntos em um projeto sem abusar das vulnerabilidades um do outro”.

A confiança permite a formação de alianças com objetivo de resolver o problema, e representa uma expectativa positiva sobre o comportamento e envolvimento dos participantes. Nesse sentido, Ferguson e Stoutland (1999), consideram que, para o sucesso das alianças, devem ser questionadas as motivações dos aliados; suas competências; se são confiáveis no cumprimento de suas responsabilidades; e se são respeitosos e justos com relação aos compromissos assumidos. Agranoff (2007) considera que a confiança substitui até mesmo um documento formal que defina a hierarquia básica de uma rede, pois tem origem nas obrigações e expectativas no cumprimento dos objetivos definidos por seus integrantes.

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), a governança deve ser entendida como governança em redes, atendendo aos fundamentos teóricos oferecidos pela literatura que apresentam definições de governança e de governança em redes como sinónimos. Para os autores, a governança em rede concentra-se no relacionamento entre os atores, no tratamento de problemas complexos, nos processos de implementação e na prestação de políticas públicas, onde os padrões estáveis e interdependentes de relações resultam em trocas de recursos que levam ao alcance do objetivo comum.

O complexo processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, ou de realização de projetos públicos, demanda a cooperação de um conjunto estável de atores públicos e privados envolvidos em sua implementação, ou redes de serviços integradas nas quais os Estados

trabalham em conjunto com prestadores de serviços semi-privados ou privados. Portanto, Klijn e Koppenjan (2012) sugerem que a teoria de governança em rede pode-se caracterizar por fatores centrais, como:

- Atores, interdependência e estrutura: política e serviço são formados e implementados em rede por atores interdependentes;
- Interação e complexidade: a interdependência entre os atores e a diversidade de percepções e estratégias nas quais estão inseridos, resulta numa complexa interação e padrões de negociação para solução de problemas, implementação da política e entrega do serviço;
- Características institucionais: interação padronizada para institucionalização das relações entre os atores, considerando a criação de regras que norteiem as relações;
- Gestão de rede: esforço em facilitar a interação dos atores diante da complexidade do processo em rede, por meio de diretrizes que ordenem os relacionamentos.

Governança em rede é um exemplo de governação e gestão pública em situação de interdependência, com o “objetivo de coordenar as estratégias dos atores e seus diferentes objetivos e preferências, tendo em conta determinado problema ou política pública, no âmbito de uma rede com relações interorganizacionais” (Kickert et al., 1997, p. 10).

6.1. Estudos de redes

O processo de produção de políticas públicas e, conseqüentemente, a análise de uma determinada política, ultrapassa a observação da entidade pública formalmente responsável por sua formulação, implementação ou avaliação. Para tal análise, a literatura também oferece a análise dos subsistemas compostos por grupos de interesse, como dimensão integrante do grande sistema político. Seus arranjos, suas características, composição e impacto na produção de políticas públicas são ressaltados por Hecló (1972), como redes que se modificam, produzem conhecimento e inovação.

Sob essa visão, Kenis e Schneider (1991) afirmam que as redes de políticas públicas são melhor entendidas como "redes de relacionamentos relativamente estáveis e contínuos que mobilizam e agrupam recursos dispersos, de modo que a ação coletiva (ou paralela) possa ser orquestrada em direção à solução de uma política comum" (p. 36). De acordo com os autores, uma rede de políticas públicas pode incluir quase todos os atores envolvidos na formulação e implementação em um setor de políticas, sendo caracterizada pelas interações predominantemente informais entre atores públicos e privados com interesses distintos, mas

interdependentes, que se esforçam para resolver problemas de ação coletiva em um nível central, não hierárquico.

Kickert et al. (1997), apresentam uma definição similar onde as redes de políticas são “padrões estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno de problemas políticos e/ou programas políticos” (p.6). Os autores consideram que a ciência de políticas públicas contribuiu através dos processos das políticas e da complexa interação que envolve diversos atores, para formação das raízes teóricas das redes de políticas.

Sob a perspectiva do setor público, O’Toole (1997) definiu uma rede como "estruturas de interdependência envolvendo várias organizações, ou parte delas, onde uma não é subordinada a outra em um arranjo hierárquico" (p.45). O autor também afirma que tal interdependência pode ser representada por configurações governamentais e não governamentais com interações cruzadas.

A interdependência citada por Emerson (1962) associa a interação entre os atores que criam e sustentam padrões de relacionamento, pressupondo que há algo a ser ganho derivado desta interação, como recursos financeiros, ou legais, no campo da política pública, mas também que ocorrem duas dimensões de interdependência de recursos: sua importância e sua substituíbilidade. O autor ressalta que processo de interação merece atenção no sentido de se perceber o poder e dependência em si e nos demais atores.

Mayntz (1993) corrobora com os demais autores ao afirmar que a política pública é de facto feita em um processo que envolve uma pluralidade de organizações públicas e privadas, indicando uma mudança na estrutura da política, portanto, as redes de políticas públicas refletem uma relação entre Estado e sociedade.

Segundo Börzel (1998), em sua revisão de literatura sobre os diversos conceitos e aplicações relacionadas a redes de políticas públicas, considera que não há um entendimento comum se as redes representam uma metáfora, um método, uma ferramenta analítica ou uma teoria propriamente dita. Portanto, a autora distingue duas abordagens: a de intermediação de interesse e a de forma específica de governança. Estas abordagens são definidas com base em duas escolas de pensamento diferentes identificadas no campo das políticas públicas.

A escola de intermediação de interesses interpreta redes de políticas como um termo genérico para diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesse e o Estado e tem origem no conceito de rede como uma alternativa ao modelo pluralista e corporativista. Neste caso, a rede de políticas é um conceito de intermediação de grupos de interesse que pode ser adotado por atores que operam com diferentes modelos de distribuição de poder nas

democracias liberais. Nesse sentido, a distribuição de poder permite relacionamentos de dependência, em razão das trocas de recursos (Börzel, 1998).

A escola de governança, por outro lado, concebe as redes de políticas como uma forma específica de governança, como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações em que tais recursos possam encontrar-se dispersos entre atores públicos e privados. Esta escola fornece uma perspectiva pela interação de organizações separadas, mas interdependentes, onde as ações são coordenadas por meio de interdependências de recursos e interesses. O desenrolar das ações formam vínculos entre os atores interessados na elaboração de uma determinada política que permitem a troca de recursos materiais e imateriais necessários para a formulação, decisão ou implementação da política. Tais vínculos podem diferir em grau de intensidade, normalização, padronização e frequência de interação e constituem as estruturas de governança de uma rede, que, por sua vez, definem a troca de recursos entre os atores (Börzel, 1998).

Alguns anos após as considerações de Börzel (1998), diante do crescimento do interesse na forma de operação das redes, Mandell (2014) entendeu que as redes traduzirem acordos baseados em colaborações, alianças, parcerias e empreendimentos conjuntos, e considera que tais acordos representam novas formas de atuação em todos os setores – público, privado e terceiro setor. A autora também identificou duas linhas principais de literatura que abordam as redes.

A primeira refere-se às redes interorganizacionais, representadas pelas uniões de organizações, relativamente independentes, que se articulam por razões instrumentais, visando servir os próprios propósitos, como fomentar suas próprias bases de lucro. Nesse sentido, os fluxos de recursos entre elas são fortalecidos e as relações levam à formação de alianças, parcerias e *joint ventures*. Esses acordos, embora sustentados por alguns relacionamentos, mantêm um foco principalmente contratual e lucrativo. Por semelhança às redes interorganizacionais, extrapolando para um contexto de políticas públicas, as redes de políticas apresentam-se com o foco na união de diferentes atores de políticas independentes com objetivo comum a ser alcançado. De acordo com a autora, os modelos pluralistas e elitistas podem servir para suportar teoricamente estas dinâmicas (Mandell, 2014).

A segunda linha define que as redes são estruturadas com base na concepção de governança em rede, com ênfase nos vínculos de relacionamento interpessoal, confiança, mutualidade e reciprocidade e que obrigam a um esforço colaborativo entre os atores que a formam. Elas vão além dos arranjos interorganizacionais, sendo mais transformacionais (Mandell, 2014).

Segundo Börzel (1998), a distinção entre as duas escolas nem sempre está clara na literatura, dado não serem mutuamente exclusivas. Para autora, embora o conceito sobre rede de políticas públicas possa variar entre as diferentes disciplinas, todos compartilham uma definição comum que considera as redes como:

um conjunto de relacionamentos, relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que vincula uma variedade de atores, que compartilham interesses comuns em relação a uma política, e que trocam recursos para buscar esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar objetivos comuns (1998, p.254).

Uma vez que a articulação das relações envolve as esferas públicas e privadas, Schneider (2005) ressalta que a problematização e o processamento político para o enfrentamento de problema social não está restrito a uma hierarquia governamental e administrativa integrada, mas também conta com redes, nas quais estão envolvidas organizações públicas e privadas, assim como comunidades profissionais especializadas e altamente interdependentes, motivadas pelos próprios interesses, distanciados dos interesses políticos. São as comunidades epistêmicas, ocupando suas posições como atores dentro da rede de políticas públicas (Burley & Mattli, 1993).

Para Keast e Mandell (2014), tais interações promovem uma reflexão entre os indivíduos no sentido de mudar o foco do trabalho individual para um modelo onde as relações permitam uma confiança mútua. O foco está em descobrir novas formas de relacionamento que permitam a mudança de comportamento e a realização de tarefas através de um trabalho conjunto. Nesse sentido, as redes são formadas para lidar com problemas complexos que seriam difíceis de serem solucionados por uma única organização.

A importância de cooperação nas relações entre as organizações também é tratada por Agranoff (2007), quando define as redes de políticas públicas como redes formais, constituídas de organizações e não indivíduos, onde estas organizações são representadas por indivíduos para as quais trabalham, enfatizando a importância das relações entre diversos atores no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ele destacou como diferentes atores contribuem com conhecimento, recursos e influência para alcançar objetivos de interesse da sociedade, onde tais interações podem se dar de forma interorganizacional, ou até mesmo intergovernamental. O autor também identifica alguns pontos importantes sobre redes de políticas públicas:

- As redes não eliminam as hierarquias. Seus atores representam uma organização, dentro de sua própria hierarquia;
- Tendo em vista os diferentes objetivos das redes, elas podem operar de formas distintas, produzindo resultados diferentes;
- Embora as redes não sejam hierárquicas, seu processo de estruturação atende a um agente que guia e assume esta articulação;
- As redes criam pontes que eliminam lacunas e assimetrias de informações entre e dentro das organizações, sendo uma oportunidade de compartilhar recursos, transformar informação em aprendizagem e desenvolver novas competências;
- As redes podem lidar com políticas públicas amplas e complexas pelo facto de contar com a colaboração de vários atores, concentrando poder;
- As redes trazem a oportunidade de gerar mesas de negociação com a participação de organizações públicas e privadas para tratar temas de interesse público.

Outra característica de uma rede formal está relacionada ao facto de haver uma norma de reciprocidade e colaboração como princípio norteador de organização (Powell, 1990), assim como um sentimento de obrigação para com a outra parte, ou partes da rede, em vez de um desejo de tirar vantagem de qualquer confiança que possa ter sido estabelecida (Podolny & Page, 1998).

Também há redes informais onde as trocas resultantes das relações sociais ocorrem sem qualquer tipo de acordo formal. Conforme definido por Grandori e Soda (1995), as interações promovidas por este tipo de redes informais são de “trocas nas quais a contribuição e o desempenho de cada parceiro – e mesmo de toda a rede – são muito ambíguos e difíceis de medir” (p.199). Normas sociais e mecanismos de coordenação são os únicos princípios que norteiam a formação e evolução da atividade da rede.

Para Ansell (2012), uma rede de políticas, onde um conjunto de vínculos institucionais interdependentes formais e informais, formado por atores governamentais e outros estruturados, que atuam de forma participativa para a formulação e implementação de políticas públicas, representam uma forma de governança colaborativa, de onde as políticas emergem da negociação entre seus membros. Para o autor, este processo decisório é mais inclusivo, por considerar a colaboração das partes envolvidas, caracterizando um modelo democrático de governança. O autor ainda considera que as parcerias, a transparência das decisões, e a observância da opinião do cidadão, são elementos que o setor público como líder do processo pode usar para facilitar a troca de recursos e agregar interesses.

Comparativamente com as relações comerciais que são caracterizadas por preços e concorrência, e a administração pública definida por autoridade e regras, as redes são caracterizadas por confiança e diplomacia. As redes apresentam características de alta confiança, contrapondo com os contratos comerciais, que apresentam baixo nível de confiança (Rhodes, 2016).

Rhodes (1988) ressalta que os valores e normas compartilhadas são a cola que mantém o conjunto complexo de relacionamentos unidos, além de considerar que a confiança e o comportamento responsável são essenciais aos participantes da rede.

Meuleman (2008) reafirma a importância da cooperação e confiança, como características desse novo estilo de governação baseado em redes, onde os atores são parceiros e possuem relações de interdependência. O autor também entende que as redes se caracterizam por ser uma forma de gestão alternativa aos estilos hierárquico e de mercado, não sendo um estilo intermediário entre eles, sendo uma maneira distinta de se refletir sobre gestão.

Considerando a definição comum encontrada na literatura, uma rede de políticas representa organizações conectadas por uma determinada relação que visam facilitar suas ações e esforços. Nesse sentido, Kickert et al. (1997) observam três características das redes, complementares ao que foi proposto por Agranoff (2007): existem por causa da interdependência entre os atores; consistem em uma variedade de atores com seus próprios objetivos; e traduzem-se em relações de natureza duradoura entre os atores. Os autores concluem que a análise de um processo de políticas sob a perspectiva de redes deve focar nos padrões de relacionamento entre os atores e suas interdependências e a maneira como tais relacionamentos influenciam no processo, considerando ainda que, dentro de uma rede, o poder de um ator está relacionado aos recursos que este possui. A variedade de atores com seus objetivos próprios e suas interações resultam em padrões de relacionamentos que afinam os esforços para um objetivo comum definido na política. Tais padrões de relacionamentos se refletem em um conjunto relativamente estável de atores interdependentes e orientados a uma saída coletiva, considerando que nenhum ator poderia produzir por si próprio.

Sendo as redes compostas por organizações conectadas que trabalham lado a lado de forma colaborativa, apresentam-se com características horizontais, uma vez que tais organizações estão localizadas na mesma posição de relacionamentos. Suas relações de troca são baseadas no conjunto de recursos detidos pelas organizações, e a interdependência entre elas é baseada em "simbiose, complementaridade ou comensalidade" (Grandori & Soda 1995, p. 190).

Sob o foco da governança, Kenis e Schneider (1991) entendem que as redes de política pública são novas formas de governança política que refletem a mudança de relacionamento entre Estado e sociedade com objetivo de lidar com um determinado problema. Elas contribuem para implementação de uma política pública a partir da perspectiva da teoria dos atores e da governança no contexto complexo de orientar e articular as relações e padrões das ações estratégicas entre os atores na formulação e implementação da política de forma relativamente longa entre eles.

6.2. Redes como ferramenta analítica

Börzel (1998) sugere que as redes de políticas públicas são, em geral, consideradas como uma ferramenta analítica que auxilia a examinar as relações de troca entre o Estado e os demais grupos de interesse, permitindo uma análise que considere as diferenças setoriais e subsetoriais, o papel desempenhado pelas entidades privadas, atores públicos e relações formais e informais entre eles. A autora ressalta que, onde há relativo poder ao nível dos interesses particulares em uma área política, a sua influência na rede pode afetar os resultados das políticas.

Para entender o comportamento de uma determinada rede, deve haver uma estrutura de análise que interprete como as atividades induzem a um comportamento voluntário no sentido de alcançar determinado objetivo. Para Wellmann (1997), tal análise deve focar nos padrões de relações entre os atores e sugere transferir a unidade de análise do ator individual para o conjunto de interrelações que constituem redes interorganizacionais. Embora o conceito de rede analítica descreva o contexto e os fatores que levam à elaboração conjunta de políticas, o conceito de redes como relações interorganizacionais se concentra na estrutura e nos processos através dos quais a elaboração conjunta de políticas é organizada, ou seja, na governança.

Rhodes (2017) avança um pouco mais quando diz que a análise interorganizacional deve ser complementada com uma análise da estrutura de poder, valores e interesses que sustentam as interações entre as organizações, além de deter-se apenas em classificar e mensurar tais interações. Segundo o autor, a distribuição de poder dentro e entre as organizações é um elemento essencial de análise e deve considerar as percepções de poder e as regras que norteiam as interações. Por fim, afirma que a abordagem interorganizacional, com suas relações de dependência de poder, é a base para entendermos os padrões de relacionamentos organizacionais, pessoais e a natureza mutável de cada um. Para o autor, a análise de uma rede de política pública envolve intermediação de interesses, análise interorganizacional e governança.

A intermediação de interesses em redes de políticas públicas é uma abordagem que busca promover o consenso de ideologias, valores e preferências políticas de forma participativa, onde os relacionamentos envolvem a troca de recursos, sob um equilíbrio de poder, mas onde os membros se veem parte do processo de tomada de decisões (Rhodes, 2017).

A análise interorganizacional, segundo Rhodes (2017), dá mais importância nas relações e dinâmicas entre as diferentes organizações políticas envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e não nas interações dos indivíduos. Essa análise busca compreender como as organizações se conectam, colaboram, competem ou se influenciam mutuamente dentro de uma determinada área de política.

A análise da partilha de poder entre atores públicos e privados, que envolvem o Estado e sociedade civil para a elaboração de políticas públicas em determinada arena de interesse comum, é a base de uma análise de redes políticas sob o foco de governança (Rhodes, 2017).

Segundo Kickert et al. (1997, p.20), a análise interorganizacional para redes pode passar por cinco dimensões: (1) os atores, representados pelas organizações como parte de uma rede de organizações; (2) os processos de interação interorganizacional, onde a troca de recursos é guiada por um arranjo entre as organizações; (3) as decisões resultantes das negociações entre as organizações, visando a sustentabilidade necessária para continuidade das ações; (4) o poder de forma descentralizada, porém dependente das necessidades e oferta de recursos; (5) as informações e valores como forma de recursos, onde informação pode caracterizar poder, porém os valores podem ser conflitantes.

Dada à complexidade do conceito de rede, a diversidade de arranjos organizacionais e dimensões de análise abordadas para o estudo das redes de políticas, torna-se necessário definir claramente os níveis de análise, ou seja, a extensão do campo de investigação que o pesquisador adota para analisar a rede. Provan et al. (2007), sugerem dois níveis de análise: o nível micro representado pela organização individual; e o nível macro, que representa a rede em sua totalidade. Da mesma forma, Rhodes (2017) sugere dois níveis de análise, onde o nível micro trata do conjunto de interesses e da atuação das instâncias de governação em decisões políticas, e o nível macro se preocupa com questões mais amplas sobre a distribuição de poder na sociedade moderna. Ainda ressalta que deve ser considerado que as redes podem variar ao longo do tempo pelas interações, como resultado das proximidades geradas pelos relacionamentos em suas comunidades políticas, ou pela limitação de participantes que ofereçam consistência de valores, compromissos para alcançar os resultados e compartilhamento de recursos.

Provan et al. (2007) discutem a questão da efetividade quando analisam os resultados da rede e consideram ser um dos benefícios oferecidos especialmente quando traduzem a satisfação das necessidades do destinatários-alvo, alcance dos objetivos e inovação. Para certos tipos de rede, por exemplo, a comunidade é uma parte interessada relevante na atividade da rede e, portanto, a avaliação da efetividade da rede deve incluir uma avaliação geral de seu impacto para a comunidade em geral. Para outras redes, cuja atividade é guiada por objetivos explícitos acordados pelos membros da rede, a capacidade de uma rede de atingir objetivos comuns torna-se fundamental para sua efetividade.

Conforme observado por Koppenjan (2008), algumas redes também podem estabelecer um sistema de medição de desempenho, com vantagens de obter resultados mensuráveis da rede, de orientar ações comuns e de permitir o monitoramento dos membros da rede. No entanto, segundo o autor, esse sistema também apresenta algumas desvantagens, como aumentar o conflito entre membros que não concordem com critérios comuns, não medir o desempenho real da rede, pois pode ser difícil quantificar alguns resultados da rede, e restringir atividades inovadoras e experimentação. Em outros contextos, como os caracterizados por um rápido ritmo de inovação e mudança, a capacidade das organizações de rede de gerar novidades e evoluir rapidamente é considerada uma medida de sua efetividade para o mesmo autor.

Provan e Kenis (2008) referem-se à rede de políticas como “uma importante forma de governança multiorganizacional” (p.229), que apresenta vantagens tais como aprendizagem, economia de recursos, aumento na capacidade de planejar e lidar com problemas complexos, resultando em melhoria na oferta de serviços.

A internacionalização pode constar como resultado das atividades de uma rede de políticas, uma vez que a troca de recursos pode cruzar fronteiras e formar pontes de relacionamentos com outras redes no exterior, promovendo novos padrões de comportamentos e conhecimentos (Sharma & Johanson, 1987). A internacionalização fortalece a posição da Administração Pública na implementação de políticas que tenham como objetivo proteger a saúde da população das indústrias transnacionais que operam de forma similar em diversos países.

6.3. Tipos de pesquisas em governança em rede

Os conceitos de coordenação horizontal e dependência entre governos, ou entre organizações, surgiram antes dos conceitos sobre governança e governança em rede no sentido de estabelecerem processos de formação e implementação de políticas públicas. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), pesquisas em governança em rede podem encontrar base em ciência

política, ciência organizacional e administração pública, onde ideias sobre interdependência já foram desenvolvidas e onde o conceito de rede foi explicitamente usado, podendo ser classificadas em três tipos tradicionais de pesquisas:

- Pesquisa em redes de políticas públicas: baseia-se na ciência política e concentra-se na questão de quais atores e grupos de interesse participam e influenciam na tomada de decisões, no processo de construção da agenda e nas oportunidades que ocorrem nos processos de formulação de políticas públicas.
- Pesquisa sobre prestação de serviços interorganizacionais e implementação de políticas: apresenta-se sob uma perspectiva interorganizacional e tem foco nas interdependências de recursos e redes como meios de prestação e implementação de serviços que se apresentam como os resultados de políticas. Essa prestação conjunta de serviços ou implementação de políticas, oferece uma perspectiva organizacional, enfatizando coordenação, desempenho, estrutura organizacional e estratégias.
- Pesquisa sobre governança colaborativa e relações intergovernamentais: tem origem na tradição da administração pública concentra-se não apenas nas redes intergovernamentais em torno das políticas e sua implementação e nas formas de colaboração e gestão de redes destinadas a lidar com essas interdependências, mas também em redes de implementação de políticas. A diferença entre esta e as outras duas perspectivas está na atenção aos complexos processos de interação e deliberação dos atores, considerando o caráter perverso dos problemas públicos (*wicked problems*), nos quais os diferentes atores apresentam diferentes visões sobre o problema. Nesse sentido, é dada muita atenção à governança com ênfase no caráter complexo dos processos de tomada de decisão onde ocorrem discussões sobre políticas governamentais entre múltiplos atores, tornando-se evidente a necessidade de colaboração para evitar e superar impasses, e alcançar resultados conjuntos.

Embora as três tradições estejam intimamente ligadas, além da existência de cruzamentos nos argumentos teóricos umas das outras, cada uma delas fornece informações distintas relativas a diferentes aspectos da governança em redes. A tradição da rede de políticas informa os leitores sobre as diferenças de poder nas redes horizontais e sobre a possibilidade de acesso negado a certos atores, salientando que problemas e agendas tendem a incluir determinadas definições ou assuntos, e excluir outros. A tradição de prestação de serviços e implementação fornece aos leitores informações sobre os problemas de coordenação inerentes às redes, as habilidades necessárias para uma participação efetiva e o papel das interações diárias entre os atores. A tradição de governança colaborativa revela a complexidade da tomada de decisão

pública e destaca a necessidade de intensos esforços de gestão para alcançar resultados sensíveis e aceitáveis para as partes interessadas. Cada uma dessas tradições se desenvolveu separadamente, mas todas elas fornecem informações valiosas sobre o estudo da governança em redes (Klijn & Koppenjan, 2016).

Diante das teorias expostas, o presente estudo percorrerá em sua maioria o caminho da pesquisa sobre prestação de serviços interorganizacionais e implementação de políticas, contudo não se eximindo das demais tradições, como instrumentos da pesquisa.

6.4. Complexidade estratégica na governança em rede

Os atores envolvidos na formulação, na implementação de políticas públicas ou na prestação de serviços públicos podem enfrentar dificuldades na compreensão da natureza de um problema, em face da complexidade do mesmo. A compreensão do problema também pode ser prejudicada em função da incerteza ou desacordo das informações, conhecimentos e evidências, onde tais diferenças de opinião sobre a natureza do problema e a eficácia de suas soluções podem resultar em conflitos durante a realização dos esforços para encontrar a verdade (Klijn & Koppenjan, 2016).

Alguns problemas sociais podem requerer análises mais aprofundadas sobre seus conteúdos, causas e efeitos, em razão das complexidades que os caracterizam, podendo dificultar, ou retardar, o desenvolvimento de soluções diretas. Nesse sentido, Klijn e Koppenjan (2016), definem problemas como “lacunas entre uma situação existente, ou esperada, e uma situação desejada” (p.41), e consideram que o número de variáveis, ou componentes envolvidos, tais como as tecnologias envolvidas, opiniões, incertezas e dinâmicas conflitantes, tonam o conteúdo de um problema mais ou menos complexo, impactando na previsão de como evoluirá o processo de identificação de soluções.

Nesse sentido, a coleta de informações com base em métodos científicos auxilia esclarecimentos e reflexões, permitindo obter novas percepções sobre o problema e as partes que o afetam. O esforço em alcançar um entendimento conjunto sobre o que é a situação-problema leva à definição de uma arena comum sobre a qual as decisões podem ser tomadas para enfrentamento necessário (Klijn & Koppenjan, 2016).

Apesar do todo o esforço de alinhamento entre as partes, nem sempre é possível que todas concordem com uma percepção conjunta do problema. Porém, ainda assim, apesar das diferenças, devem conseguir chegar a ações conjuntas. A evolução das argumentações e negociações permite uma situação aprimorada para todas as partes sobre as variadas percepções

do problema. Portanto, as percepções acerca os problemas dos atores nas redes de governança aprimoram os processos de reflexão e aprendizagem, facilitando o enfrentamento da complexidade do processo por meio da coleta de informações, do uso de especialistas e da pesquisa científica, ou seja, por meio do conhecimento científico existente (Klijn & Koppenjan, 2016).

A solução de problemas, a formulação de políticas conjuntas e a prestação de serviços exigem mais do que lidar com a complexidade dos mesmos, considerando que a interação de diversos atores, devido às suas percepções e interesses divergentes ou conflitantes, como também à imprevisibilidade da escolha dos processos de tais interações, acabam por demandar uma análise da complexidade estratégica da situação. Deve ser considerado que é difícil obter informações sobre percepções, objetivos e estratégias antes de iniciar um processo de interação ou de uma rodada específica de tomada de decisão, uma vez que as partes não se posicionarão antes do início do processo e ainda podem ocorrer eventos inesperados que fazem com que estas possam alterar suas estratégias. Portanto, Klijn e Koppenjan (2016), afirmam que abordar os processos da governança em rede como um processo de interação social resulta em recomendações para lidar com a complexidade que têm pouco em comum com os modelos racionais. Os autores consideram que somente quando participam da interação, os atores obtêm informações e os pontos de vista ficam claros, de tal forma que as complexidades tornam-se tangíveis gradualmente, à medida que a troca de informações, a revelação de estratégias e a comunicação sobre as percepções permitam o surgimento de um ambiente negociado. Também resulta na identificação da vulnerabilidade desses processos, pois a interação pode inviabilizar todo esforço quando mudanças inesperadas no ambiente dão espaço à hostilidade e desconfiança entre os atores, sendo questionável se os atores têm recursos suficientes.

6.4.1. Processos de governança em rede: jogos estratégicos

Os processos de governança em rede foram analisados e descritos por Klijn e Koppenjan (2016) através dos atores, seus recursos e interdependências, suas estratégias e a arena em que os atores adotam suas estratégias. Neste sentido, os autores definem:

- Atores: são a variedade de indivíduos autônomos e interdependentes, grupos informais de indivíduos, organizações e grupos de organizações com *status* e a capacidade de aprovar de forma autônoma e ativa estratégias destinadas a influenciar o conteúdo, curso e resultados dos processos de interação social, assim como para serem afetados pelos problemas, projetos ou políticas. Problemas sociais complexos demandam o envolvimento e a interação

de uma variedade de atores, tanto do domínio público, quanto do privado, que representem as partes interessadas no problema e soluções. Nesse sentido, os grupos de interesse, representam os cidadãos ou clientes de empresas, associações residenciais, grupos ecológicos e ambientais, mas também se apresentam como relevantes pequenos grupos dentro e entre organizações. As organizações podem representar uma ampla diversidade de organizações públicas e semi-públicas que operam em vários níveis de governo e em vários setores, mas também organizações com fins lucrativos e organizações sociais (Klijn & Koppenjan, 2016). Os atores políticos e organizações formam o conglomerado que articula o processo decisório dentro do governo, podendo também em outra esfera, representar uma nação ou Estado como agente com poder decisório (Allison & Zelikow, 1999).

- Recursos e dependências: A dependência entre os atores, segundo Klijn e Koppenjan (2016), é o que os mantém unidos, uma vez que para elaborar e implementar políticas, resolver um problema público ou prestar um serviço público, são necessários recursos, isto é, os meios que estão distribuídos entre os atores que atuam na rede. Os autores consideram que os recursos necessários para atingir os objetivos propostos incluem competências formais e poderes de tomada de decisão, caracterizados pela autoridade do ator, assim como recursos tangíveis (como os financeiros, recursos de produção e pessoal), e os intangíveis (como competências técnicas, conhecimento, autoridade legal, capacidade estratégica). Crosby e Bryson (2005) entendem que o líder da rede pode incentivar o grupo a buscar recursos e suporte para as ações da rede.
- Tipos de interdependências: a importância e a substituíbilidade dos recursos determinam as relações de dependência e, embora, os relacionamentos nas redes de governança ocorram de forma horizontal, as dependências não são distribuídas igualmente entre os atores. As interdependências podem ser mútuas ou unilaterais, e o grau de dependência pode variar com base na importância e substituíbilidade do recurso, gerando relações de dependências assimétricas. O poder nas relações interorganizacionais está diretamente ligado ao tipo de dependência de recursos, onde um ator tem mais poder em uma rede se outros atores dependem mais dele do que dos outros atores. Contudo, nem sempre as partes estão conscientes de sua dependência e podem superestimar o seu próprio potencial ou poder, ocasionando diferenças entre as percepções dos atores sobre suas dependências (Klijn & Koppenjan, 2016). Além disso, a possibilidade de os atores influenciarem os processos também depende dos recursos específicos que eles controlam e da importância que outros

atores atribuem a esses recursos, dados os objetivos perseguidos e as questões que precisam ser tratadas (Kickert et al., 1997).

- Estratégias: quando os atores reconhecem que dependem de outras partes para a realização de seus objetivos, acabam por desenvolver uma interação estratégica através de ações que influenciem as percepções e comportamento das outras partes no sentido de atingir a formulação e o desenvolvimento de soluções que os beneficiem. As estratégias baseiam-se nas crenças, nas imagens e nas opiniões que os atores participantes na rede têm de seu ambiente, dos problemas e das oportunidades que possam decorrer dele. Também consideram os outros atores envolvidos e suas dependências, através de conjuntos de ações coerentes para alcançar determinados objetivos, portanto, são compostas por um conjunto de objetivos, atividades e metas. Objetivos ou metas são os resultados concretos alcançados pelos atores dentro de um prazo específico, em função dos recursos disponíveis. As estratégias incluem um conjunto planejado de atividades ou ações, que empregam recursos e instrumentos no sentido de apoiar o alcance dos objetivos. Conforme indicado, os recursos podem ser financeiros, estruturais, pessoal, autoridade legal, entre outros. Os instrumentos podem ser reguladores, econômicos ou de comunicação, onde os reguladores refletem os contratos ou normas legais; os econômicos referem-se a concessão de subsídios ou multas; e os de comunicação representam o uso de mídias sociais ou publicação de relatórios técnicos.

Os atores podem lançar mão de inúmeras maneiras ou atividades para empregar os recursos e instrumentos, no sentido de direcionar e influenciar as percepções dos demais atores para interação do processo e formulação das soluções. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), tais ações podem compreender: apresentação de uma definição ou estrutura de problema, atração da atenção para certos problemas, mobilização de suporte para uma determinada solução, envolvimento no desenvolvimento de soluções, priorização de certos valores, supressão de determinadas opiniões, uso de táticas para desacelerar ou acelerar os processos de decisão e implementação, formação de coalizões, exclusão de certos atores, inclusão de outros ou desqualificação dos oponentes.

Seis tipos de estratégias podem ser adotadas pelos atores, em função de suas características: (1) as independentes, quando um ator formula a solução do problema e empenha-se em aprová-la, apesar de suas dependências estratégicas; (2) as que criam coalizões entre atores com as mesmas crenças, no sentido de impor suas propostas sobre o conjunto de atores; (3) as conflitantes, que podem impedir ou bloquear soluções

consideradas não apropriadas ao objetivo; (4) as de prevenção, que para evitar conflitos, ou custos indesejados, remetem os atores a adotar uma postura passiva; (5) as de cooperação, onde os atores esforçam-se em envolver outras partes em seus planos, considerando suas relações de dependências e todo processo de negociação, no sentido de alcançar o resultado desejado; e (6) as facilitadoras, onde as partes se reúnem em forma de cooperação para mediar conflitos e chegar a um interesse comum, sob um senso de responsabilidade pelo curso de ação para o alcance do objetivo (Klijn & Koppenjan, 2016).

Os atores também imprimem suas crenças na política, mas precisam se especializar para serem capazes de influenciar as mudanças comportamentais e o processo de decisão em si. Sabatier (2007) afirma que as informações técnicas e científicas ocupam um papel importante para modificar as crenças dos demais atores envolvidos na política. Portanto, a união de técnicos, gestores e pesquisadores corroboram a estratégia de coalizão para mobilizar os gestores a alcançar o objetivo comum.

Uma estratégia colaborativa também foi ressaltada por Crosby e Bryson (2005) quando afirmam que os líderes devem incentivar uma equipe de colaboradores motivados e especializados onde seja reconhecido que o poder está em colaborar, compartilhar, ajudar e trabalhar em conjunto, mas sem perder o valor individual de cada um. Ao desenvolver a colaboração dos atores, eles devem sentir que fazem parte do processo de mudanças e decisões.

As consequências da desinformação como estratégia para influenciar o processo de uma política foram ressaltadas por Forester (1982) quando relaciona este apelo, que considera ilegítimo, à alteração da percepção dos consumidores, causando distração ou confusão, gerando desconfiança e impedindo o avanço da política. Neste caso a estratégia conflitante é usada para bloquear o processo de determinada política.

Decisões políticas são muitas vezes tomadas em pequenos grupos nos quais há um alto grau de coesão e essa coesão produz um impulso psicológico para o consenso, que tende a suprimir tanto a discordância quanto a consideração de alternativas. Nesse sentido, Allison e Zelikow (1999) indicam que tal estratégia evita conflitos dentro do grupo em razão de seus diferentes papéis no compartilhamento de poder, mas também sobre conflitos que possam existir dentro de cada ator participante.

- Arenas: Nos processos de governança em rede, os atores adotam suas estratégias em uma ou mais áreas onde negociam posições e decisões como resultado dos recursos burocráticos ou políticos disponíveis (Allison & Zelikow, 1999). Uma arena pode ser um local ou cenário

institucional específico onde um conjunto específico de atores se encontra e interage para solução de problemas, podendo representar uma unidade conceitual complexa, denominada arena de ação (Ostrom et al., 1994). Considerando que as redes são compostas por um amplo conjunto de atores dispersos por vários níveis de governo e áreas de políticas, as interações dentro de um processo podem estar localizadas em áreas ou temas específicos. Portanto, as arenas podem ser órgãos formais de tomada de decisão, como colegiados municipais ou estaduais, conselhos de organizações públicas ou privadas. Podem representar formas informais, como reuniões *ad hoc* e *lobbies* e debates nas mídias sociais (Klijn & Koppenjan, 2016,) ou uma unidade conceitual complexa, que contemple participantes, posições, relação entre as ações e os resultados, benefícios associados aos resultados (Ostrom et al., 1994).

6.4.2. Fragmentação dos processos da governança em rede: presença de várias arenas e processos

Os processos de governança em rede são complexos tanto por envolverem muitos atores com suas escolhas estratégicas imprevisíveis, como também pelas diversas arenas onde podem ocorrer as interações, resultando num processo de interação altamente fragmentado. Dessa forma, o curso e o conteúdo do jogo acabam sendo determinados por decisões tomadas por atores em vários locais, com base em percepções e racionalidades muito diferentes, que podem dificultar a interação entre eles. Embora a maioria dos atores participe de algumas dessas arenas, outras podem ser inacessíveis aos mesmos, considerando que dentro de uma rede, e mesmo dentro de uma arena específica, os atores podem jogar mais de um jogo, de tal forma que uma perda em um processo pode ser compensada por um ganho em outro, ou vice-versa. Considerando que os processos de interação podem influenciar-se uns aos outros, isso pode tornar as situações mais complexas, mas também criam novas oportunidades como resultado dos novos agrupamentos. No conjunto de interações, pode ser aceite que, em um processo de interação, seja criado suporte para medidas impopulares tendo em vista que a compensação seja realizada em outro processo, podendo levar a novas oportunidades para troca e negociação. (Klijn & Koppenjan, 2016).

As arenas são interligadas em seus níveis de análise, onde cada nível apresenta seus processos de decisão com base em regras operacionais, coletivas e constitucionais que orientam como as decisões são tomadas, como devem ocorrer as atividades operacionais e quem está apto a monitorar o cumprimento das regras definidas (Ostrom *et al*, 1994).

6.4.3. Resultados dos processos da governança em rede: substantivo, processo e resultados institucionais

Um processo de interação nas redes de governança resulta em políticas públicas, soluções de problemas e prestação de serviços públicos, que podem não refletir os objetivos dos atores no início do processo. Considerando que os resultados surgem da influência de várias estratégias e eventos que se manifestaram nas diversas rodadas e arenas, eles podem ser um resultado não intencional de várias estratégias e eventos não coordenados ou previstos. Por outro lado, podem também surgir durante o processo, e não ser apenas alcançados ao final, constituindo produtos intermediários das rodadas anteriores. Nesse sentido, Klijn e Koppenjan (2016) categorizam os resultados em três grupos: substantivos, processuais e institucionais.

Os resultados substantivos podem assumir formas diferentes e podem até mesmo consistir na emanção de um processo quando é encerrado sem resultados. Podem ocorrer quando atores adotam medidas unilaterais com base em informações limitadas, satisfazendo um pequeno número de interesses envolvidos e como consequência, os resultados podem ser descoordenados e caóticos, fazendo surgir efeitos não intencionais ou indesejados e colocando em risco a realização dos objetivos. Outra forma ocorre quando a ação mútua gera um resultado abaixo do que seria esperado, e embora não tenha alcançado os objetivos, ainda constitui um ganho em comparação com a situação original. Também podem representar compromissos assumidos pelas partes que levem a acordos de pacotes em que vários resultados são combinados, de tal maneira que uma perda em uma área seja compensada por um ganho em outra (Klijn & Koppenjan, 2016).

Os resultados de processos de governança em rede podem ser definidos em função da duração do processo, dos custos de interação e da qualidade do processo. A duração de uma rodada ou de um processo não condiciona o sucesso ou a qualidade de um processo, pois um processo rápido pode resultar em produtos de alta qualidade e, por outro lado, um processo prolongado pode produzir uma solução, política ou serviço substantivo que não atende aos padrões. Os custos envolvidos nas interações são os custos de transação, que podem ser altos ou baixos em função da percepção e disponibilidade dos atores envolvidos em dispor de recursos. O resultado do processo também está relacionado à qualidade do relacionamento que os atores desenvolvem durante suas interações, pois os processos de interação podem variar entre os extremos de cooperação e hostilidade, gerando confiança mútua ou desconfiança (Klijn & Koppenjan, 2016).

Os resultados institucionais levam ao surgimento ou modificação de relacionamentos duradouros, percepções conjuntas e uma linguagem compartilhada, onde tais impactos ocorrem no nível das entidades e nas relações duradouras entre os atores, que são moldadas ou modificadas. Neste sentido a rede pode ser alterada em razão dos novos procedimentos e arranjos articulados para lidar com questões com as quais são confrontados, gerando aprendizagem que apoia e fortalece as mudanças. Sob essa perspectiva, as redes representam o capital social ou institucional onde os atores autônomos, embora interdependentes, desenvolveram conhecimento ao longo do tempo em atuaram para solução conjunta de problemas, formulação de políticas e prestação de serviços (Klijn & Koppenjan, 2016).

6.5. Complexidade institucional da governança em rede

Governança em rede não representa apenas sistemas dinâmicos de decisão e interação, mas também uma dimensão institucional. Scharpf (1997) define instituições como "sistemas de regras que estruturam o curso das ações que um conjunto de atores pode escolher" (p.38).

As redes podem ser caracterizadas pela complexidade institucional quando suas regras não são claras ou por haver um grande número de regras conflitantes ou pouco claras, ou ainda pela falta de confiança (Klijn & Koppenjan, 2016).

6.5.1. Padrões de interação: estabilidade nos contatos nas redes

Através da interdependência e repetitividade da interação nas redes, padrões de interação estáveis são criados, e costumam seguir a lógica de que os atores que interagem frequentemente entre si também dependem dos recursos uns dos outros para alcançar seus objetivos (Rhodes, 1988). Em vários setores de políticas públicas, como saúde, habitação pública, justiça, tráfego e transporte, podem ser identificados atores em comum, pois fazem parte de programas ou setores de políticas que se cruzam (Klijn & Koppenjan, 2016).

O envolvimento dos atores em uma rede está positivamente relacionado ao desempenho da rede, pois, segundo Provan et al. (2007), a integração da mesma também foi positivamente correlacionada à confiabilidade. Assim, à medida que a rede amadurece, os atores intensificam seus contatos e suas relações de confiança. Contatos e confiança mais intensos levam a um melhor desempenho. Este é um exemplo de como as características institucionais das redes influenciam o desempenho das mesmas, mas também de como essas características evoluem ao longo do tempo.

As redes também podem ser caracterizadas por padrões de percepção quando os atores agem de acordo com suas percepções, que podem ser diferentes com relação aos entendimentos da

natureza do problema ou soluções desejadas, assim como dos outros atores com relação a poder e competência técnica. Tais entendimentos são criados por meio das experiências e interações dos atores que passam a compartilhar certas percepções, ou identificar onde elas convergem. Quanto mais semelhantes forem as percepções dos atores, considerando que dificilmente serão completamente homogêneas, mais fácil será o processo de consenso nas rodadas de decisão (Koppenjan, 2008; Klijn & Koppenjan, 2016).

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), um dos padrões mais importantes na percepção dos atores é a confiança entre os atores da rede, pois consideram a confiança como a expectativa de que outros atores se abstenham de comportamento oportunista, mesmo havendo ocasião favorável para tal comportamento. Quando essa confiança é mútua, podem surgir relações de confiança entre os atores; contudo, a confiança não está simplesmente lá, evoluindo ao longo do tempo através de interações contínuas.

6.5.2. Regras nas redes

As interações contínuas dos atores criam estruturas de rede com regras e podem ser formais, quando criadas conscientemente e tornadas públicas, ou informais, quando surgem durante a interação, mas sem se tornarem explícitas mediante uma formulação (elemento escrito ou legal). As regras são definidas como procedimentos fixos que orientam a interação, podendo fornecer aos atores uma âncora em relação a questões básicas como: nomeação dos membros da rede, a posição e o comportamento dos atores e podem ser formadas, sustentadas e alteradas por essas interações (Klijn & Koppenjan, 2016).

Quando há compartilhamento dos padrões de comportamento esperado dentro de uma rede de políticas públicas, por meio de regras, as relações tornam-se mais densas e fortes, além de ser um elemento importante para construção da confiança no processo de interação, evitando que atores atuem de forma distante dos objetivos e estratégias propostas na rede (Granovetter, 2005).

6.5.2.1. Características das regras nas redes

Considerando que as regras das redes emergem das interações anteriores dos atores, também deve ser considerado que dado o histórico e características de cada rede, cada rede tem suas próprias regras. Essas regras regulam não só o comportamento dos atores no sentido de definirem quais ações são permitidas e quais atores podem participar de quais negociações, mas também regulam as percepções dos atores sobre a qualidade dos produtos ou serviços produzidos. Embora as regras regulem o comportamento, requerem dedicação e esforço para

sua elaboração, uma vez que regras sociais, não são leis naturais e podem permitir que os atores se desviem delas. Para melhor orientar as regras que regulam o comportamento nas redes, devem-se examinar as características das regras atuais e como elas operam. Neste sentido, Klijn e Koppenjan (2016) distinguem as características principais das mesmas, a saber: (1) as regras constituem práticas sociais, ou seja, permitem a interação entre os atores, fornecendo significado e direção à ação; (2) as regras devem ser seguidas e precisam manter sua relevância, sendo continuamente confirmadas em práticas pelos atores; (3) as regras lidam com as competências técnicas dos atores, pois se fazem parte da prática das interações dos mesmos, passam a fazer parte de seus conhecimentos; (4) as regras são trans-situacionais e não vinculadas ao ator, uma vez que dizem respeito às relações e interações e envolvem modelos de conduta para práticas sociais mútuas; e (5) as regras devem atender as dinâmicas e mudanças da rede, considerando que os atores devem aplicar as mesmas como as conhecem e as entendem a cada situação concreta, porém determinadas situações inesperadas podem gerar mudanças no conjunto de regras da rede como resultado da interação contínua entre estas, a estrutura da rede e os jogos nos quais essas regras são aplicadas.

Sobre a característica trans-situacional, Cohen (1989) escreve:

Regras de conduta são trans-situacionais, no sentido de que estão envolvidas em formas de conduta que (I) são reproduzidas e reconhecidas muitas vezes durante as atividades de rotina realizadas por membros de uma coletividade, e (II) reproduzidas e reconhecidas por um período considerável na história desse grupo. Onde esse critério for aplicado, regras de conduta podem ser concebidas como propriedades trans-situacionais de uma coletividade que entram na reprodução de conduta institucionalizada (p. 43).

Segundo Cohen (1989), o conhecimento mútuo das regras da prática social tem origem na persistência histórica, pois se espera que tal conhecimento tenha base em práticas realizadas em data muito anterior a atual coletividade de atores. O autor também ressalta a importância da definição de instrumentos pelos quais o conhecimento mútuo é preservado e transportado através do tempo e do espaço entre as situações em que tais práticas ocorrem.

6.5.2.2. Tipos de regras em redes

Para Klijn e Koppenjan (2016) as redes podem apresentar regras da rede e regras de interação. As regras de rede fornecem um padrão a ser seguido pelos atores para determinarem

a natureza da rede e a arena em que operam. Elas fornecem as diretrizes para as posições, realidades e recompensas que definem a realidade social, onde: (1) as posições referem-se às competências técnicas; (2) as realidades refletem as identidades dos atores e o que é considerado bom ou ruim em termos de argumentos e comportamentos dentro da rede; e (3) as recompensas tratam do *status* e critérios de avaliação da rede. As regras de interação são sobretudo processuais e orientam os atores sobre o que é e o que não é permitido em uma rede, delimitando as ações dentro do contexto das regras de rede. Elas definem quem tem acesso aos processos decisórios, considerando a exclusividade, o processo seletivo, oportunidades de saída e proteção a intervenções externas. Também definem o processo de interação através das orientações sobre compartilhamento de informações e gestão de conflitos.

O conhecimento das regras de uma rede facilita o entendimento de sua estrutura institucional, uma vez que oferece informações sobre as oportunidades e limitações das ações dos atores, permitindo ainda o entendimento de muitos resultados dos jogos de políticas (Klijn e Koppenjan, 2016).

As regras de rede também podem apresentar padrões que abordem a posição dos atores; limitem cada ator a ocupar apenas uma posição; definam que cada ator pode atuar onde for fisicamente possível; permitam que os atores ajam de forma independente, mas porém definindo as agregações que visam os resultados; possibilitem cada ator a interferir nos assuntos dos demais; estabeleçam e dêem conhecimento das consequências dos atos de cada ator e dos demais; e permitam que qualquer ator retenha o resultado obtido e defendido por ele (Ostrom et al., 1994).

Também cabe ressaltar que uma simples mudança de regra pode acarretar em grandes mudanças nos resultados, assim como em alguns domínios físicos, uma mudança de regra pode não levar a nenhuma mudança nos resultados. As mudanças de regras podem ainda ser julgadas por mudanças nos resultados (Ostrom et al., 1994).

6.5.3. Confiança nas redes

Nos processos de governança em rede, existe uma complexidade substancial e estratégica, pois os atores precisam uns dos outros no processo de interação e troca de recursos que podem estar dispersos. Portanto, para se alcançar os recursos, que podem não estar disponíveis para um ator sozinho, os atores geralmente se envolvem em relações de longo prazo com outros atores no sentido de obter condições para oferecer produtos, serviços ou políticas inovadoras. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), circunstâncias inesperadas geralmente ocorrem nas redes,

em razão de mudanças de estratégias dos atores, das complexidades estratégicas criadas pelas interações e do conhecimento inicial limitado sobre produtos, serviços ou políticas, pois a interação incrementa o conhecimento e a aprendizagem do processo. Por esse motivo, os autores enfatizam a importância da confiança entre os atores para alcançar uma cooperação bem sucedida, assim como por ser uma condição para a realização da inovação.

Rousseau et al. (1998) definem confiança como “um estado psicológico que compreende a intenção de aceitar a vulnerabilidade com base em expectativas positivas das intenções ou comportamento de outra pessoa” (p.395).

Para Nooteboom e Six (2003), um confia no outro em determinado aspecto, sob certas condições. Portanto, faz parte da confiança compreender a motivação do outro em função de determinadas condições, estando claramente relacionado à heurística da disponibilidade, ou seja, a disponibilidade de determinado recurso pode aumentar na medida em que se pode perceber o comportamento de um ator e simpatizar ou identificar-se com ele. Por outro lado, a repulsa, ou antipatia decorrentes de comportamentos que se desviam das expectativas, pode reduzir a disposição de fazer sacrifícios pelos outros. Nesse sentido o ator ajudará mais facilmente outro ator quando puder se identificar com sua necessidade, por empatia ou por identificação que se traduzem em situações de confiança.

Confiança é uma percepção sobre as intenções, onde confiança e ações estão mutuamente relacionadas, uma vez que a confiança se desenvolve na interação entre os atores, por meio de uma comunicação aberta sobre suas intenções. Também emerge de trabalhos em conjunto prévios, onde os atores não usaram as vulnerabilidades uns dos outros no momento de entrega de responsabilidades específicas (isto é, não manifestaram comportamento oportunista). Contudo, segundo Klijn e Eshuis (2013), a confiança precisa estar ativa, ou seja, precisa ser desenvolvida e mantida ativamente por meio da interação entre atores.

Considerando a percepção de intenções que emergem das interações ao longo do tempo, a confiança pode ser desenvolvida em redes de governança. Portanto, Klijn e Eshuis (2013) afirmam que as redes podem ser um veículo para alcançar a confiança, não sendo uma característica inerente às mesmas. Para os autores, perceber a confiança como algo que não está inerente ou automaticamente presente nas redes, alerta para o facto de que a confiança é algo que precisa ser trabalhado e gerido ativamente.

Sendo a confiança uma percepção das boas intenções de outros atores, ela deve ser estimulada no sentido de resultar em uma vantagem mútua para seus parceiros. Conforme já dito, a confiança diz respeito às expectativas sobre a intenção de outro ator e quando as

expectativas são repetidamente violadas, a confiança será reconsiderada ou pode até desaparecer completamente. Nesse sentido, a essência da confiança está no respeito à vulnerabilidade dos outros atores e presume que as expectativas sejam compartilhadas. Contudo, confiança também prevê que no caso de falha no desempenho, os parceiros primeiramente avaliem as causas das falhas, considerando se foi por interesse próprio, ou por fatores externos, alheios a sua competência. Portanto, a confiança incentiva estratégias de perdão que podem aumentar a cooperação e impedir que atores sejam injustamente classificados como não confiáveis (Klijn & Koppenjan, 2016).

6.5.3.1. Vantagens da confiança

As redes podem ser caracterizadas por mais ou menos confiança entre os atores. Como os atores podem ter interesses e percepções diferentes, no caso de redes emergentes, pode não ser provável encontrar altos níveis de percepção de confiança entre os atores das mesmas. Contudo, Klijn e Koppenjan (2016) consideram que a confiança é uma característica valiosa nas redes, pois traz vantagens que podem estar relacionadas: à redução dos custos de transação; ao aumento dos investimentos e estabilidade nas relações; ao estímulo da aprendizagem e ao compartilhamento de conhecimento; e ao estímulo à inovação.

A confiança pode reduzir os custos de transação, pois reduz o risco envolvido nas transações e na cooperação. Em situações em que os atores têm boas expectativas do comportamento dos outros atores, a possibilidade de interações visando comportamento oportunista é reduzida. Nesse sentido, a confiança reforça a integridade pessoal e organizacional, podendo reduzir a necessidade de rígidas cláusulas e regulamentos contratuais a fim de inibir o comportamento oportunista de outros atores com os quais existe uma relação de cooperação (Williamson, 1979).

A confiança aumenta os investimentos e estabilidade nas relações, pois a instabilidade das relações entre os atores constitui uma das fontes de complexidade nos processos de rede. Considerando que os atores não percebem até que ponto a cooperação com outros atores pode ser útil e, sob tal incerteza, concentram-se nos custos de produção, custos de cooperação e custos do comportamento oportunista de outro, acabam por oferecer pouca atenção aos potenciais benefícios que podem emergir da dinâmica de longo prazo nas relações e investimentos. Sob uma perspectiva econômica focada em custos, a tendência seria em enfatizar o risco de tais investimentos e o problema de comportamento oportunista, levando um ator a abster-se de tal investimento. Contudo, havendo um sentimento substancial de confiança, tal favorece tais investimentos pelos atores, apesar dos riscos e incertezas envolvidos nos processos

de colaboração. Esse comportamento pode explicar por que os atores se envolvem em investimentos arriscados e por que certos tipos de cooperação em algumas redes resultam em vantagens mútuas, mas não conseguem ser alcançados em outras redes (Klijn & Koppenjan 2016).

A confiança estimula a aprendizagem e o compartilhamento de conhecimento, uma vez que as redes lidam com problemas complexos que exigem soluções inovadoras e contribuições de uma ampla variedade de atores ao nível do seu conhecimento. Considerando que uma parte do conhecimento é tácito e pertence ao capital humano, proveniente de suas experiências pessoais, ele só pode ser acessado por meio de compartilhamento e intensa e prolongada cooperação. Portanto, a confiança nas redes melhora a troca de conhecimentos e a aprendizagem (Klijn & Koppenjan 2016; Nooteboom & Six 2003).

A confiança estimula a inovação, pois soluções inovadoras são podem ser importantes no processo de tomada de decisão para problemas perversos que geralmente requerem o conhecimento de muitos atores com suas ideias inovadoras. Considerando que os atores podem não saber se seus investimentos em processos inovadores trarão frutos, e ainda sim precisam compartilhar informações com outras partes, a confiança reduz tal incerteza sobre o comportamento oportunista e também facilita a inovação. Nesse sentido, a confiança é uma alternativa que protege a diversidade e ainda fornece uma maneira de reduzir os riscos da inovação (Klijn & Eshuis, 2013; Klijn & Koppenjan, 2016).

6.5.3.2. O surgimento da confiança

A confiança permite que o processo de tomada de decisões complexas em redes fortaleça o mecanismo de coordenação oferecendo apoio à necessidade de soluções inovadoras. Considerando que um alto grau de confiança diminui os custos de transação entre os atores cooperantes, e aumenta a probabilidade de eles trocarem informações mesmo quando os resultados são incertos, incentivando a aprendizagem e a inovação, apresenta-se com um grande valor para a governança em redes. Também deve ser ressaltado que a confiança se desenvolve ao longo do tempo e precisa ser continuamente confirmada e ativada (Klijn & Koppenjan, 2016).

Nesse sentido, a confiança se desenvolve, podendo aumentar ou diminuir e por tal razão precisa ser constantemente monitorada e incentivada através do controle do comportamento dos atores através das regras (Klijn & Eshuis 2013). Relembrando que a confiança surge durante as interações, ela só pode ser indiretamente monitorada, considerando que confiança não é tangível

ou quantificada, mas pode ser influenciada e fortalecida por meio de alguns fatores. Quando interações iniciadas no passado apresentam um grau de confiança decorrente do longo processo de contatos sociais, mais confiança é criada. A reputação dos atores reflete a experiência no passado e os rumores sobre o profissionalismo de um parceiro podem melhorar o desenvolvimento da confiança entre as partes. A expectativa de benefícios futuros com base no conhecimento de que a interação contínua entre os atores nas redes será mutuamente benéfica, fornece uma condição favorável ao desenvolvimento da confiança. A presença de regras de rede que forneça ferramentas para a gestão de conflitos ajuda a criar e a manter a confiança (Klijn e Koppenjan, 2016).

Neste subcapítulo foram apresentados os elementos das redes: atores, recursos, estratégias, padrões de interação, padrões de percepção, confiança e regras. Contudo, para a análise do contexto das redes torna-se necessário classificá-los de tal forma que percebamos os elementos em suas respectivas categorias de análises dentro da estrutura institucional da rede. Tendo em vista que as mudanças institucionais refletem as diferentes escolhas impostas pelos vários atores, as características institucionais das redes mudam menos rapidamente, em função da complexidade dos processos de interação dos atores, bem como estruturas institucionais nas quais esses processos complexos ocorrem. Portanto, a dinâmica das interações precisa ser suportada e apoiada pelos atores no sentido de criar as regras da rede com base nas características institucionais e também podem surgir de interações do passado, com base em tomadas de decisões comuns (Klijn & Koppenjan, 2016).

No presente estudo, serão analisados os elementos das redes que caracterizam a complexidade das relações sob as perspectivas dos autores, visando identificar as interações dos atores na construção das regras e na confiança da rede.

6.6. Gestão da rede

Os atores das redes dependem das percepções das partes envolvidas para lidar com problemas sociais complexos e precisam ter em mente que tais percepções variam em função das diversas origens, interesses e ambições divergentes dos atores, que ainda podem ser conflitantes (Klijn & Koppenjan, 2016). Por outro lado, considerando que a natureza e essência de um problema por vezes não podem ser determinadas objetivamente, as partes precisam interpretar e avaliar as situações, informações e propostas de políticas de formas diferentes. Portanto, pode não ser possível identificar a melhor percepção dos problemas para buscar a solução de problemas públicos e a formulação de políticas e serviços. A falta de informações

sobre a natureza real do problema, como também a dinâmica de várias percepções sobre uma situação específica, representa a complexidade substantiva do problema. Nesse sentido, a gestão da complexidade deve focar-se em conscientizar as partes sobre a existência de várias percepções de problemas e promover condições favoráveis para superar essas diferentes percepções, com objetivo de promover o desenvolvimento de políticas e serviços que fazem justiça à variedade de percepções, interesses e valores envolvidos.

6.6.1. Lidando com várias percepções: buscando uma base comum

Considerando a complexidade da governança em rede, a gestão deve buscar primeiramente construir uma visão unificada do problema a fim de encontrar o consenso para soluções que atendam as partes interessadas, evitando fixação precoce de entendimentos sem base concreta ou com base nas realidades limitadas de cada ator. Embora essa construção conjunta não permita um consenso perfeito, pois algumas percepções são difíceis de mudar, ao menos pode ser alcançado um nível de colaboração entre o grupo (Klijn & Koppenjan 2016).

Os atores líderes ocupam um papel importante no processo de cultivar um entendimento comum sobre as causas, efeitos e interpretações do problema e através das interações definir os objetivos comuns. Eles ajudam os demais a entenderem as situações e problemas de uma forma diferente da qual inicialmente um determinado ator compreendia, considerando as limitações institucionais de cada parte (Crosby & Bryson 2005).

Portanto, apesar das diferenças de percepções e dinâmicas, os atores precisam alcançar a cooperação e soluções conjuntas, onde a aprendizagem cruzada resulta dos processos de interação e apoia o desenvolvimento de bases comuns que, apesar da existência de percepções, objetivos e preferências variáveis, viabilizam e fortalecem a realização de soluções conjuntas e serviços coproduzidos. Klijn & Koppenjan (2016) indicam seis estratégias de gestão que contribuem para o desenvolvimento desta base comum: promover o alinhamento de percepções; criar variedade substantiva; promover maior entrosamento de objetivos; ultrapassar debates assimétricos; iniciar um processo de interação ou pegar em decisões contestadas; e organização seletiva dos aspectos substantivos.

Promover o alinhamento das percepções refere-se à tentativa de levar as partes envolvidas a pensar sobre a importância e impactos do problema e propor possíveis formulações de soluções, confrontando-as com as ideias de outros (Klijn & Koppenjan, 2016). O alinhamento de percepções pode exigir a clarificação das diferenças de visões, promovendo aprendizagem e

mudanças de crenças dos envolvidos diante das novas maneiras de encarar situações (Crosby & Bryson 2005).

Criar variedade substantiva envolve uma competição criativa, onde o líder da rede propõe uma competição na qual os atores apresentam suas soluções com base em uma descrição geral da análise de problemas e com base nos objetivos formulados previamente. Diante das opções apresentadas, uma delas é selecionada. Contudo, esta seleção antecipada faz com que os tomadores de decisão fiquem aprisionados em um processo dominado por uma única solução, que só pode ser alterada sob novo processo formal, já que as opções alternativas foram excluídas. O processo de seleção é demorado, exigindo que as opções sejam mantidas abertas o maior tempo possível e que simultaneamente as alternativas sejam desenvolvidas, mantendo as oportunidades de escolha abertas até o final. O processo também oferece a oportunidade de comparar os custos e benefícios entre as alternativas concorrentes, permitindo que as partes interessadas possam então decidir qual das alternativas melhor soluciona os problemas naquele momento. O princípio da competição criativa demanda que as partes estejam dispostas a investir mais do que o habitual no desenvolvimento de soluções (Klijn & Koppenjan 2016).

Promover o entrosamento de objetivos em função da pluralidade de percepções sobre um problema complexo, torna-se uma necessidade uma vez que os atores nem sempre encontram consenso e que eles precisam obter apoio para uma solução ou política. Quando as partes estão dispostas a aceitar diferenças visando encontrar as soluções para a realização simultânea de objetivos divergentes ou aparentemente conflitantes, torna-se mais fácil promover o entrelaçamento de objetivos e encontrar soluções do tipo *win-win*, onde não há perdedores e que consigam fazer justiça às várias percepções e objetivos dos atores envolvidos (Koppenjan & Klijn 2004).

Quando se é capaz de chegar a uma solução dessa maneira, as partes unem-se sem exigir que cheguem a um acordo substantivo sobre definições ou objetivos de problemas. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), o alcance de tal entrelaçamento de objetivos pode ocorrer através de um desenho integrado de um projeto que integre as demandas divergentes e as partes interessadas de tal forma que o problema seja um desafio comum onde precisam concordar com a adequação e valor agregado das ações conjuntas. Também pode decorrer de um pacote de acordos quando são propostos projetos para soluções de problemas específicos que oferecem oportunidades limitadas em termos de objetivos entrosados. Acordos de pacotes geralmente significa que problemas, arenas ou jogos específicos estão vinculados entre si, de modo que o campo de uma solução é ampliado. Medidas mitigadoras e compensações também surgem

como meios de cruzamento de elementos quando soluções ou pacotes de acordos conseguem combinar vários objetivos, mas ao mesmo tempo podem produzir efeitos negativos para outros. Ou seja, quando uma solução implica um prejuízo inevitável para certos interesses ou partes, e aqueles que lucram com a mesma consideraram oferecer uma compensação através da oferta de alguma política ou serviço concreto em um processo específico aos perdedores (Bruijn et al., 2010).

Ainda sobre o entrosamento de objetivos, a otimização do alcance para a procura de soluções para a tomada de decisão decorre do delineamento do âmbito onde a mesma pode ser procurada e é uma oportunidade para encontrar espaço de manobra para a solução e aumentar a possibilidade de um entrelaçamento ideal de objetivos. Frequentemente, a demarcação da situação identificada como problemática, ampliando a sua concepção pode ajudar a alcançar esse objetivo. Por outro lado, o estabelecimento de múltiplos objetivos pode não contribuir como instrumento de entrelaçamento, mas permite a especificação de problemas e objetivos dentro de um processo onde as partes se conscientizam do facto de que, para atingir seus objetivos, devem descobrir trocas entre seus próprios objetivos e ideias, e as de outros atores. Esses múltiplos objetivos geram um comportamento de busca de soluções que conseguem fazer justiça às percepções e necessidades de vários atores (Klijn & Koppenjan, 2016).

Romper com debates assimétricos evita discussões onde as partes tentam convencer umas às outras sobre sua própria posição, de tal forma que os esforços para romper as divergências apenas levam a mais conflitos. No sentido de promover a construção conjunta de um cenário e reduzir a assimetria de poder nos debates sobre problemas e suas soluções, Klijn e Koppenjan (2016) consideram estratégias de gestão para superar as diferenças na linguagem e o desenvolvimento de alternativas argumentativas. A primeira refere-se a várias lacunas de comunicação causadas, por exemplo, pelo jargão específico que algumas comunidades de políticas usam pela preferência a dados tecnológicos ou quantitativos específicos, usados entre especialistas, os instrumentos de políticas específicos que são aplicados e assim por diante. A segunda estratégia consiste em confrontar a narrativa dominante sobre qual é o problema, suas causas e quais medidas devem ser tomadas com uma contraproposta completa e credível.

Outras duas opções de entrelaçamento de objetivos podem ocorrer de um processo de interação ou de decisão contestável, onde muitos processos de formulação de políticas apoiam-se em discussão não focada e uma solução pode se tornar dominante recebendo apoio de algumas partes. Porém, se a solução aprovada apresentar riscos sociais, o Estado, em seu papel de protetor do bem comum, é forçado a tomar medidas mesmo quando outros contestam sua

necessidade e mesmo quando há incerteza sobre o conteúdo. As decisões tomadas nessas circunstâncias são contestáveis e sua eficácia é incerta (Koppenjan & Klijn, 2004). A última forma de entrosamento aborda a organização de uma seleção substantiva onde as partes devem fazer acordos sobre como avaliarão propostas de políticas e serviços. Esses acordos podem incluir os critérios usados para a seleção, mas também quem estará envolvido na seleção e em que posição, como essa seleção será realizada, e quando a seleção será feita. Koppenjan e Klijn (2016) alertam que os critérios de seleção não devem se basear em um conjunto muito detalhado, pois estaria em desacordo com a afirmação de que nem sempre as partes alcançam consenso sobre os objetivos. O processo de seleção deve envolver as partes cujos interesses, objetivos e percepções estão em jogo em um processo político específico, como premissa da perspectiva da governança em rede. O envolvimento das partes na seleção pode variar de informações, conselhos e coprojetos e, eventualmente, codecisão. A seleção se dá através de acordos sobre regras de decisão, mecanismos de gestão de conflitos e procedimentos de reclamação, de tal forma que a existência de regras para tais instâncias pode ajudar as partes a ficarem mais seguras a responder de maneira mais aberta às propostas. Também deve-se evitar a seleção prematura ou tardia, uma vez que a seleção prematura pode levar à exclusão de propostas e frustração entre aqueles que as apresentam, além do risco de selecionar a solução equivocada. Uma seleção tardia pode levar ao desinteresse e ao desgaste da interação entre os atores participantes. A seleção não é apenas um processo onde se dão acordos, mas sim uma questão de gestão onde os gestores de rede devem estar constantemente à procura de sinais que monitorem o melhor tempo do processo de seleção (de Bruijn et al., 2010).

6.6.2. Gestão da produção e o uso do conhecimento em governança em redes

A mobilização e a produção de conhecimento devem ser organizadas de maneira a facilitar o processo de construção conjunta de imagens e contribuir para as políticas e serviços apoiados pelos atores envolvidos e sustentáveis à luz dos conhecimentos científicos existentes (Klijn & Koppenjan, 2016).

A pesquisa focada em políticas geralmente resulta em pesquisas que cumprem um papel partidário de advocacia política, sem oferecer subsídios úteis a pesquisadores e outras partes interessadas nas redes de governança, uma vez que não contribuem para a construção de visões conjuntas entre esses atores. Porém, a visão de pesquisas com base em critérios científicos com objetivo de resolver o conflito de conhecimento em processos de solução de problemas nem sempre levam a resultados positivos, se forem levadas em hora errada, ou para o público errado

(Klijn & Koppenjan, 2016). Irwin (1995) oferece outra solução por meio da visão da ciência dos cidadãos, em resposta ao conflito de conhecimentos sobre questões nas áreas de saúde, segurança e meio ambiente. Esta visão apresenta a possibilidade de uma abordagem da ciência que ofereça o potencial para um diálogo entre grupos científicos e cidadãos, sendo uma ciência orientada para o cidadão (ou “ciência cidadã” nesse sentido) que emerge dos debates sobre a relação entre ciência, tecnologia e sociedade em geral. Contudo, o cidadão deve ser educado e preparado para avaliar independentemente a qualidade e os resultados da pesquisa, de tal forma que os pesquisadores sejam responsáveis perante os cidadãos, a mídia e os formuladores de políticas dos dados que produzem. De acordo com Klijn e Koppenjan (2016), os esforços para tornar os cidadãos mais bem informados e trazê-los para os debates das políticas públicas através dos resultados apontados nas pesquisas científicas são louváveis e devem superar as percepções divergentes do processo de criação de conhecimento.

O processo de conhecimento através das atividades de pesquisa deve observar a necessidade de diminuir a distância entre as percepções das partes interessadas e pesquisadores sobre um problema, suas causas e possíveis soluções. Isso demanda a troca de conhecimento e informações entre as partes interessadas e os pesquisadores, assim como dentro de cada um desses grupos, de tal forma a que atentem para o uso de tais informações no processo de formulação da política; consigam reduzir, ou superar, as diferenças nas percepções do problema e sua solução; e sejam sensíveis ao desenvolvimento nas questões de conhecimento, à medida que surgem durante o processo de elaboração e implementação de políticas, projetos e prestação de serviços (Klijn e Koppenjan, 2016).

O que se pode esperar da pesquisa científica e da produção de conhecimento é que forneçam subsídios sobre quais ideias podem ser considerados defensáveis, considerando a robustez do conhecimento científico, e ainda indique quais declarações não têm evidências, ou informações concretas. Se o conhecimento é considerado relativamente sólido, ele pode fornecer o espaço necessário para manobras onde as partes desenvolvam soluções em conjunto, ou pode servir como critério para medir a qualidade de suas opções e uso racional de recursos. Também previne que grupos aprovem soluções com base em aspectos meramente baseados em tempo e dinheiro (Crosby & Bryson, 2005; Klijn & Koppenjan, 2016).

A gestão da incerteza substantiva também visa organizar a contribuição de especialistas, pesquisa e ciência, de modo a apoiar o processo de aprendizagem entre as partes interessadas. Isso exige que o processo de pesquisa seja organizado de acordo com o princípio da pesquisa simultânea onde há ligação paralela de pesquisa e processo, fornecendo à pesquisa um papel

facilitador, comissionamento conjunto da pesquisa e trabalho de fronteira. O objetivo é impedir a negociação de bobagens, confrontando os resultados das interações entre as partes interessadas com bases científicas. Como as ideias científicas muitas vezes não são conclusivas, os esforços devem ter como objetivo organizar um consenso científico preliminar com base no estado real das ideias científicas. Quando as partes puderem organizar adequadamente as atividades de pesquisa realizadas no contexto do processo de solução de problemas, o processo de criação de imagens conjuntas e o entrelaçamento de objetivos será facilitado, e os resultados serão baseados nas fontes de conhecimento disponíveis e refletirão as informações científicas intuições (Klijn & Koppenjan, 2016).

A escolha do enquadramento teórico se deu pelo facto de tal abordagem apresentar características alinhadas à dinâmica de atores envolvidos em diferentes níveis de vínculos e áreas de atuação, demonstrando a complexidade e interação necessária para implementar a política de controle do tabaco no Brasil, considerando ser um estudo de caso. A complexidade dos processos que compõem uma rede demanda uma governação estruturada para manter a interação entre os atores e os objetivos.

No presente estudo o termo governança em rede é usado para descrever a formulação de da política pública de controle do tabaco, sua implementação e monitoramento por meio de uma rede de relações entre atores públicos e privados, tal como definem Klijn e Koppenjan (2016).

7. Comunidades epistêmicas

7.1. Características

As comunidades epistêmicas representam o “local onde o conhecimento reside, as habilidades são aplicadas e a articulação e a criação do conhecimento tomam forma” (Håkanson 2010, p.1809). Para o autor, os indivíduos de determinada comunidade podem pertencer simultaneamente a diversas comunidades epistêmicas, assim que estejam alinhadas as suas concepções de identidade, domínio técnico e associadas as suas visões.

O conceito tem sido definido e usado de diversas formas. Contudo, Haas (1992) entende que uma comunidade epistêmica é “uma rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio específico e uma reivindicação oficial de conhecimento relevante para a política dentro desse domínio ou questão” (p.3).

Haas (1992) oferece uma abordagem que permite examinar o papel que “as redes de especialistas-baseadas-em-conhecimento – comunidades epistêmicas – exercem na articulação de relações de causa e efeito de problemas complexos, ajudando os Estados a identificarem seus interesses, enquadrando as questões para o debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando pontos relevantes para a negociação” (p.2), ou seja, são as comunidades epistêmicas como atores especializados contribuindo para as redes de políticas públicas (Burley & Mattli, 1993).

Considerando que uma comunidade epistêmica é formada por especialistas que compartilham valores comuns e informação, que se unem para melhorar a compreensão científica e pública sobre um determinado tema, a sua formação e evolução podem resultar de uma coalizão de advocacia de interesses, uma federação de pesquisadores, ONGs, burocratas (entenda-se funcionários e dirigentes públicos), jornalistas e líderes de opinião que procuram mover o problema para uma agenda pública (Speth & Haas, 2006).

Embora possam pertencer a diferentes campos disciplinares, as comunidades epistêmicas apresentam características comuns, segundo Haas (1992):

(I) um conjunto de crenças e princípios normativos compartilhados, os quais provêm os membros da comunidade com uma racionalidade baseada em valores para a ação social; (II) crenças causais compartilhadas, que derivam de sua análise de práticas que conduzem ou contribuem para um conjunto central de problemas no seu domínio, e que servem então como base para elucidar as múltiplas ligações entre possíveis ações políticas e resultados desejados; (III) noções compartilhadas de validação –

isto é, critérios intersubjetivos internamente definidos de deliberação e validação de conhecimento no domínio de sua especialidade; e, (IV) um empreendimento político comum – ou seja, um conjunto de práticas comuns associadas a um conjunto de problemas para o qual sua competência profissional está dirigida, presumivelmente fora da convicção de que o bem-estar humano será reforçado como uma consequência (p.3).

Portanto, os membros de comunidades epistêmicas possuem em comum um conjunto de crenças causais e de princípios, assim como compartilham noções de validade e um esforço político compartilhado. Haas (1992) também considera que a reconhecida autoridade da comunidade baseia-se no conhecimento relevante em um domínio específico de política. Essas características distinguem as comunidades epistêmicas de outros grupos frequentemente envolvidos na coordenação de políticas, que podem ser constituídas por cientistas sociais, ou indivíduos de qualquer disciplina ou profissão, que tenham especialização por um campo de conhecimento valorizado pela sociedade. Tal conhecimento pode originar da aprendizagem compartilhado sobre a natureza dos processos sociais que podem ser baseados em métodos analíticos ou técnicas consideradas apropriadas para as responsabilidades que exercem.

As crenças e objetivos das comunidades epistêmicas são diferentes daquelas identificadas nos organismos da Administração Pública, contudo as abordagens para analisar comunidades epistêmicas e um comitê administrativo concordam que ambos representam grupos com conhecimento especializado. Se, por um lado, as comunidades epistêmicas dedicam seu conhecimento ao desenvolvimento de determinado programa político, os órgãos da Administração atuam atentos para preservar suas missões e orçamentos. Embora os membros de comunidades epistêmicas possam usar da sua influência na obtenção de posições chave dentro da Administração Pública, eles são apenas influenciadores de políticas. A combinação de crenças causais compartilhadas e crenças baseadas em princípios compartilhadas por membros da comunidade epistêmica definem o aconselhamento, ou parecer, que eles oferecem e os fortalecem em suas posições contra as pressões que sofrem para que ofereçam conselhos alternativos alinhados aos interesses políticos preexistentes ou às preferências de formuladores de políticas de alto nível, ou que possam promover suas carreiras individuais (Haas 1992).

Cross (2015) considera que as comunidades epistêmicas estão sempre trabalhando sobre determinado tema, não sendo necessariamente observadas somente em resposta a uma crise ou episódios de incerteza, embora concorde que uma crise possa fornecer um momento oportuno para as comunidades epistêmicas ganharem voz e influência. A autora ainda complementa que

para distinguir entre uma comunidade epistêmica e um simples comitê administrativo, ou outro tipo de ator organizacional, devemos observar três características que devem ser presentes nas comunidades epistêmicas:

a primeira deve indicar que seus membros agem mais do que a soma de suas partes e produzem resultados que vão além das expectativas de suas funções formais e acabam por persuadir outros membros que não estavam participando do processo. A segunda indicação é que seus membros já trabalharam uns com os outros em configurações anteriores, gerando uma interação informal que permite um senso de espírito unido levando a facilitar as oportunidades de compartilhamento de objetivos. A terceira indicação é se o grupo compartilha uma cultura particular e normas profissionais independentes de suas funções formais em suas entidades, permitindo acordos e resultados comuns (p.92).

Uma comunidade epistêmica também pode compartilhar aversões, ou seja, situações ou agendas políticas nas quais não aceita participar. Nesse sentido, a solidariedade dos membros da comunidade epistêmica é um fator relevante, uma vez que oferece resistência para recusar agendas políticas fora de seu programa político comum ou invocar políticas baseadas em explicações que eles não concordam. Portanto, a comunidade compartilha interesses que refletem suas crenças e suas aversões, contribuindo para a persistência e solidariedade da comunidade, assim como fortalece os laços institucionais dos membros e as práticas políticas coletivas. A estrutura institucional resultante dessa relação é valiosa, pois permite comparar informações e encontrar apoio moral para suas crenças sociais e políticas (Haas, 1992, p.20).

Dunlop (2010) apresenta, em seu artigo, uma análise sobre dois tipos de comunidades epistêmicas – devolucionárias e governamentais –, que variam de acordo com a força de sua identidade coletiva, ou seja, sua independência. Tal variação é baseada em dois aspectos: “influência política em sua composição e participação política no processo de produção de conhecimento” (p.209). Segundo a autora, a primeira refere-se às comunidades epistêmicas que apresentarem um desenvolvimento natural ao longo do tempo como resultado da atuação das próprias redes de seus membros em suas arenas profissionais e, por tal razão, apresentam um elevado grau de autonomia perante os decisores a quem aconselham. Seus membros têm um compromisso de longo prazo e forte identidade coletiva que garante a produção de conhecimento predominantemente guiada por questões de pesquisa formuladas por seus especialistas, em uma escala de tempo acordada por eles.

O segundo tipo de comunidade epistêmica representa os grupos de especialistas que se reúnem numa determinada arena política e são marcados pela baixa independência perante os tomadores de decisão a quem se dirigem. As comunidades epistêmicas governamentais caracterizam-se por serem orientadas e planejadas por diretrizes políticas, sendo estabelecidas para a prossecução de uma tarefa definida. Para a autora, embora o conteúdo dos sistemas de crenças das comunidades epistêmicas governamentais reflita a soma das convicções e do conhecimento dos especialistas, esses atores contam com a orientação de seus líderes para ajudar a produção de conhecimento (Dunlop, 2010). Neste caso, ainda que sejam especialistas reunidos para determinada tarefa, não foge ao que sugere Cross (2015) quando diz que os membros de uma comunidade epistêmica teriam como condição já terem trabalhado uns com os outros em configurações anteriores.

Comunidades epistêmicas podem ser delineadas basicamente em função da geração, manutenção e domínio de três elementos, segundo Håkanson (2010): teoria, códigos e ferramentas. O autor refere-se à teoria como as:

bases de referência que permitem que uma comunidade compreenda as mensagens relevantes às práticas trocadas dentro dela, contemplando elementos tácitos, regras gerais e declarações explícitas, como teorias e modelos conceituais. Os códigos referem-se aos meios simbólicos pelos quais a comunidade se comunica com seu ambiente e seus membros, sendo traduzidos pela linguagem comum ou por modelos matemáticos, fórmulas químicas, linguagem de informática, além de representações pictóricas através de gráficos, mapas, diagramas e figuras. E as ferramentas são os instrumentos empregados na execução de suas tarefas e desenvolvimento de suas práticas, ou seja, a metodologia adotada como determinante da capacidade técnica, alcance, precisão e confiabilidade dos fatos observados (p.1810).

7.2. Comunidades epistêmicas e coordenação de políticas públicas

Para Haas (1992), sob a perspectiva do poder, quando se controla o conhecimento e a informação, ocorre a difusão de novas ideias e novos padrões de comportamento, constituindo uma dimensão na coordenação de políticas nacionais e internacionais, considerando que o conhecimento desses profissionais especializados auxilia a implementação de políticas nacionais e internacionais, a tomada de decisões e até mesmo altera as agendas políticas em direções imprevistas quando esses ocupam papéis de atores nas esferas públicas.

A importância da contribuição à elaboração e implementação de uma política pública também é vista por Zito (2017) quando ele considera que as comunidades epistêmicas podem ir além de apoiar uma análise política, ao oferecerem soluções políticas e influenciarem os principais tomadores de decisão, uma vez que também constroem um clima intelectual favorável para receber as ideias que resultam no desenvolvimento do conhecimento técnico essencial para a análise, a difusão de argumentos, desenvolvimento dos interesses e entidades a favor das convicções políticas. O autor também ressalta a importância da consciencialização do público através da divulgação de informações na mídia de tal forma que possam pressionar os tomadores de decisão para validação da agenda pública.

Diante das considerações de Haas (1992), corroboradas por Zito (2017), onde consideram que as comunidades epistêmicas exercem um papel articulador junto ao Estado no sentido de promover debates e sugerir propostas de soluções baseadas em conhecimento científico, os autores sugerem que tais comunidades ocupam papel de destaque e influência sobre os coordenadores de políticas públicas e, conseqüentemente, sobre a governação de tais políticas.

As comunidades epistêmicas oferecem a oportunidade de construir uma política baseada pelo conhecimento levando a um empreendedorismo coletivo direcionado. Ou seja, essas redes são detentoras de uma *expertise* que pode subsidiar significativamente as respostas políticas e, ao mesmo tempo, quando cruzam fronteiras nacionais e institucionais, ou saem dos limites políticos, elas impulsionam o empreendedorismo tanto em nível nacional, quanto global, nos processos de governação pública (Zito, 2017).

Tendo em vista que a abordagem das comunidades epistêmicas permite identificar as expectativas e interesses comuns através de um processo de escolha entre as estruturas e os processos políticos nacionais, Adler e Haas (2009) consideram que uma comunidade epistêmica ao exercer práticas e valores promovidos por ela, ganha poder de influência sobre seu Estado-nação, podendo ainda contribuir para sua institucionalização internacional, quando este Estado-nação coopera internacionalmente com base em uma prática que elas ajudaram a criar e perpetuar.

O cruzamento das fronteiras de conhecimento, resultante das articulações de determinada comunidade epistêmica, traz consigo um incremento de atores políticos e espaços de discussões políticas através da cooperação internacional e uma abordagem de governança globalizada (Haas & Western, 2020). As comunidades epistêmicas ganham espaço junto aos decisores políticos ao apoiarem o processo de formulação de políticas, que pode ser tanto em nível

nacional, quanto internacional, de tal forma que permitam atuar tanto numa arena nacional ou global (Carayannis et al., 2012).

Sob o contexto da governança global, as comunidades epistêmicas podem ser definidas como redes transnacionais de especialistas baseados no conhecimento. Esses especialistas definem os problemas específicos que os tomadores de decisão enfrentam, o que devem fazer a respeito e, como resultado, contribuem para aumentar a capacidade do Estado (Carayannis et al., 2012). Os autores ainda identificam que a governança globalizada requer uma “estrutura mínima de regras necessárias para enfrentar os problemas globais, garantida por um conjunto de entidades, formais e informais, internacionais e locais, e representando os interesses do maior número possível de partes interessadas” (p.123). Nesse sentido, os atores, incluindo o grupo de organizações internacionais, governamentais e não-governamentais com diferentes estruturas, processos e participações, promovem a transferência de conhecimento por meio de suas comunidades epistêmicas. Essa troca de conhecimento especializado pode tornar-se uma ferramenta de persuasão entre os participantes e promover regras de governação mútua aplicável a todos.

Para Adler e Haas (2009), a coordenação de políticas baseia-se em consentimento e expectativas mútuas, onde a principal questão teórica a ser analisada é: "De onde vêm as expectativas?" (p.150). Para os autores, essa questão vai ao cerne da abordagem das comunidades epistêmicas e indicam que as expectativas na política internacional vêm de processos interpretativos que incluem não só estruturas políticas e culturais, mas também entidades que têm por objetivo definir e modificar os valores e o sentido da ação. Portanto, defendem que a influência e os interesses dos atores são formados e explicados por estruturas políticas e culturais, considerando que estas são constituídas pela prática e auto compreensão dos atores. Quando a comunidade epistêmica assume a função de coordenação de políticas, sua tarefa vai além de desenhar a estrutura de coordenação, mas também demonstrar aos atores como se darão os processos de definição de alternativas e expectativas de resultados.

7.3. As comunidades epistêmicas e as políticas públicas

As comunidades epistêmicas intervêm e influenciam o processo de políticas tanto a nível nacional, quanto internacional e transnacional, onde a influência ocorre na estrutura conceitual na qual o processo de políticas está inserido, ou seja, desde o momento de sua concepção até o momento onde os papéis e responsabilidades dos atores são definidos, através da construção de um conhecimento que descreve e retrata a realidade. As comunidades epistêmicas ocupam um

importante papel na definição dos interesses e em promover o processo decisório e quando seus membros participam de tal processo, eles apresentam forte capacidade de infundir suas ideias e estabelecer suas visões (Antoniades, 2003).

Corroborando com Antoniades (2003), Zito (2017) considera que os especialistas de uma comunidade podem ocupar papéis importantes nas diversas arenas políticas derivadas dos problemas políticos enfrentados local e internacionalmente no sentido de ajudar os formuladores de políticas a avaliar os desafios e as potenciais alternativas para a resolução do problema.

Os tomadores de decisão podem não ter certeza da interação complexa dos componentes do processo de decisão. Portanto, enfrentam dificuldades em prever as consequências de longo prazo nas medidas destinadas a solução da situação-problema. Nesse sentido, os especialistas os apoiam em suas escolhas e ainda consideram as interligações com outras questões, evitando que uma escolha política possa colocar em risco as escolhas futuras e ameaçar as gerações futuras. Os decisores também nem sempre reconhecem suas limitações para compreender questões e interações complexas de tal forma que uma crise pode ser a oportunidade de superarem a inércia institucional e estimulá-los a buscar ajuda de uma comunidade epistêmica, embora alguns deles com maior motivação política do que outros. (Haas, 1992).

Haas (1992) também considera que as comunidades epistêmicas podem indicar os impactos decorrentes da falta de iniciativa sobre determinada política, assim como identificar a natureza das interações complexas na cadeia de eventos a ser considerada no processo de decisão. Esta informação é valiosa para definir os esforços para resolver ou reduzir um problema em um domínio ou área problemática, uma vez que pode ter efeitos de *feedback* sobre resultados negativos ou imprevistos. Para o autor, as comunidades epistêmicas podem ajudar a definir os interesses próprios de um Estado ou de níveis inferiores dentro dele e ainda redefinir tais interesses à medida em que o processo de avaliação dos impactos e a identificação das relações de causa e efeito dos problemas apresente um novo cenário.

Quando o governo define seus interesses, os objetivos das políticas e os meios para realizar sua coordenação, ele precisa saber os esforços específicos a serem feitos dentro do contexto no qual se inserem com base nas orientações das comunidades epistêmicas. Diante dos dados e suas interpretações, as comunidades epistêmicas estabelecem os limites de atuação das políticas e orientam os tomadores de decisão na escolha de normas e entidades competentes para resolver ou gerenciar os problemas. Quando o processo de aconselhamento vai de encontro aos

interesses nacionais, também cria um clima favorável para uma maior aceitação e difusão das crenças das comunidades epistêmicas (Adler & Haas, 2009).

As comunidades epistêmicas geram conhecimento que ajudam os tomadores de decisão a formularem suas políticas públicas, contudo Zito (2017) indica duas dimensões onde pode ocorrer a atuação das comunidades: no “local” (*policy venue*) onde a política é formulada ou no processo de formulação da política. O local (não necessariamente um espaço físico) define o ponto de encontro com os traços institucionais para atores governamentais e não governamentais desempenharem as tarefas de formulação ou planos de execução da política. A participação das comunidades epistêmicas pode fazer parte do corpo executivo, quando os peritos que nela atuam conseguem introduzir-se junto dos atores públicos responsáveis, ou pode ser uma comunidade externa ao corpo executivo, sendo inserida no processo de formulação da política. Este tipo de participação faz-se com conhecimento não oficial, o qual pode ficar “barrado” pelos atores governamentais e, como tal, nem sempre ser considerado.

Sendo interno ou externo ao corpo executivo, os tomadores de decisão buscam aconselhamento para obter informações que justifiquem ou legitimem a implementação de determinada política pública. Nesse sentido, a limitação de atuação da comunidade epistêmica dependerá das razões pelas quais são convocadas, porém estando atenta em antecipar os conflitos de interesse que possam surgir decorrentes de pontos críticos, assim como construir alianças em apoio à política. Ainda deve-se considerar que se os fins são políticos, poderá ocorrer que os tomadores de decisão se justifiquem nas informações que lhes foram fornecidas por especialistas e compartilhem a culpa, no caso de surgirem problemas na implementação da política. Por tal razão, pode-se enfatizar que as comunidades epistêmicas convocadas por razões políticas podem ter sucesso em impor suas visões e moverem-se em direção a objetivos diferentes daqueles inicialmente definidos pelos tomadores de decisão (Haas, 1992).

Dunlop (2010) concorda que as comunidades epistêmicas podem despolitizar a tomada de decisões, considerando situações em que os tomadores de decisão precisam provar cientificamente aos cidadãos que suas escolhas políticas podem trazer benefícios futuros que superam os do presente. A autora considera que as comunidades epistêmicas carregam a marca de objetividade e neutralidade, seus conselhos sobre políticas asseguram aos tomadores de decisão a credibilidade necessária para apoiar seu compromisso com uma postura política sobre os cidadãos céticos.

A autoridade das comunidades epistêmicas também é sugerida por Lazaric (2003) , uma vez que desempenham um papel importante na validação ou não de determinada escolha,

podendo pressionar e afetar a seleção de práticas através de suas revisões e recomendações de relevância, onde tal pressão também influencia as crenças e valores compartilhados levando a uma representação cognitiva inteiramente nova que pode ser facilitada através de padrões de confiança. O autor traz a importância da construção da confiança, conforme já posto em tópicos anteriores por outros autores, e considera que é algo que pode resultar do processo de aprendizagem, como fruto das articulações, colaborações e reconhecimentos.

Dunlop (2010) analisou em seu artigo a capacidade das comunidades epistêmicas de criar conhecimento, sendo ao mesmo tempo socialmente relevante e imbuído de credibilidade científica, permitindo a esses atores o potencial único de alcançar eficiência e credibilidade. A autora ressalta que para a eficiência da política, deve haver um alinhamento entre os meios de enfrentar o problema e o tomador de decisão, e considera que para obter a confiança da sociedade num plano para o futuro, espera-se que o agente permaneça distante dos princípios políticos de hoje.

O conceito de comunidade epistêmica apresentado fornece subsídios importantes que demonstram como elas apoiam com seu conhecimento as articulações das redes no sentido de influenciar o processo político e assim ocupar um papel de destaque na formulação de políticas públicas (Zito, 2017).

7.3.1. Comunidades epistêmicas e a inovação na política pública

Deve-se considerar que as informações geradas por uma comunidade epistêmica podem ser inovadoras a ponto de criar um choque, como ocorre com avanços científicos que capturam a atenção do público e dos parlamentares, resultando numa pressão junto aos tomadores de decisão a agirem. Uma situação de crise permite elucidar as relações de causa e efeito e fornecer conselhos sobre os resultados prováveis de vários cursos de ação. Pode até mesmo antever quem seriam os vencedores e perdedores como resultado de uma ação ou evento específico (Haas, 1992).

Considerando que a inovação cria novos cenários resultantes das combinações de conhecimentos diversos, as comunidades epistêmicas possuem potencial para gerar inovação política, assim como para influenciar no estabelecimento de padrões e no desenvolvimento de regulamentação, além de sua capacidade de formular questões e definir os interesses do Estado (Adler & Haas, 2009).

Contudo, as combinações dos diferentes conjuntos de conhecimento podem ocorrer sob condições de incertezas a respeito do sucesso resultante de tais trocas, demandando um esforço

de transformar as incertezas em novos conhecimentos por meio de comprometimento de recursos no sentido de manter um processo de inovação contínua por meio do aprimoramento do que já se sabe (Tidd et al., 2008).

Carayannis et al. (2012) argumentam que o conhecimento não é mantido apenas por entidades individuais, podendo ser transferido e compartilhado entre membros da comunidade de especialistas tanto em nível nacional, quanto internacional. Os autores consideram que tais transferências promovem interações e uma interdependência horizontal sob a forma de redes de negociação permitindo por meio de consultas coletivas que os formuladores de políticas recorram a recursos fora de sua estrutura política e hierárquica. Essa estrutura horizontal permite uma visão integrada das entidades envolvidas na arena de formulação de políticas públicas e, por tal razão, os autores acreditam que “ambos os tipos de atores nos setores público e privado são afetados pela governança global, mudanças na distribuição de conhecimento e surgimento de redes de conhecimento” (p.124).

Sob o foco da inovação, Carayannis et al., (2012) consideram que comunidades epistêmicas diferentes podem se relacionar de tal forma que representem domínios institucionais, políticos, tecnológicos e socioeconômicos, universidade, indústria, organizações não-governamentais e governamentais orientados por políticas, onde tais relações resultem em redes de inovação com estrutura e troca de conhecimento entre seus atores.

Segundo Carayannis et al. (2012) o emergente ecossistema de inovação do século XXI é:

um sistema multinível, multimodal, multi-nodal e multi-agente. Os sistemas consistem em meta-redes de inovação (redes de inovação e conjuntos de conhecimento) e meta-conjuntos de conhecimento (conjuntos de redes de inovação e conjuntos de conhecimento) como blocos de construção e são organizados em conhecimento e inovação auto-referenciais que, por sua vez, constituem conjuntos de capital humano, capital social, capital intelectual e capital financeiro, bem como artefactos e modalidades culturais e tecnológicas, em constante evolução, co-especialização e cooperação. Uma das ideias básicas é: coexistência, co-evolução e co-especialização de diferentes paradigmas do conhecimento e diferentes modos de produção e uso do conhecimento, e co-especialização como resultado (p. 132).

7.3.2. Comunidades epistêmicas e a difusão da política pública

O processo de difusão de novas ideias e compartilhamento de inovações políticas pode ocorrer por meio de uma comunicação e socialização nacional ou internacional promovidos pelas comunidades epistêmicas que extrapolam seus esforços para também compartilhar com colegas em outros órgãos científicos, ou organizações internacionais, seus conselhos sobre políticas em nível transnacional, além do nível nacional. A difusão de novas ideias evita que práticas permaneçam restritas a grupos de pesquisa, podendo ocorrer por meio de conferências, publicações e outros métodos de intercâmbio de ensinamentos e informações, permitindo ainda a formação de laços transnacionais que ofereçam pressão simultânea sobre os governos no sentido de redefinir expectativas, alcançar entendimentos comuns e coordenar ações globais (Adler & Haas, 2009).

Ao disseminarem ideias e influenciarem posições tomadas por uma ampla gama de atores nacionais e internacionais, que podem estar representados por gestores públicos ou privados, órgãos legislativos e empresariais e opinião pública, os membros de comunidades epistêmicas desempenham papéis diretos e indiretos na coordenação de políticas (Adler & Haas 2009). Com base nestas premissas, os autores apresentam quatro conclusões, conforme se explana em seguida:

Primeiro, se o poder de uma comunidade epistêmica está em apenas um país ou organismo internacional, sua influência internacional está restrita a influência desse país ou organismo. Por outro lado, se é capaz de influenciar vários governos simultaneamente por meio de seus membros transnacionais, ela pode desempenhar um papel direto para a convergência de preferências políticas (Adler & Haas, 2009).

Em segundo lugar, se as ideias de uma comunidade epistêmica estão incorporadas às agências reguladoras de um único país, elas influenciam diretamente o estabelecimento de padrões e o desenvolvimento de políticas naquele país apenas. Da mesma forma, se a influência é exercida sobre as agências reguladoras de vários países, a convergência é incentivada entre elas (Adler & Haas, 2009).

Terceiro, se os membros da comunidade epistêmica têm habilidades para capturar os tomadores de decisão, eles podem ter um impacto direto na definição da agenda e nas negociações, assim como um impacto indireto no comportamento dos países menores sem competência técnica nacional para se apoiar. Por outro lado, quando influenciam o governo ou órgão executivo de um país menos poderoso, as comunidades epistêmicas provavelmente influenciarão apenas as políticas nacionais, considerando que os Estados menores são menos

influentes em acordos coletivos. No entanto, a influência doméstica pode incentivar e permitir que as comunidades epistêmicas promovam a implementação de acordos coletivos (Adler & Haas, 2009).

E quarto, uma comunidade epistêmica impacta na coordenação de políticas internacionais por meio do respeito reconhecido pelos membros de suas próprias áreas científicas, não sendo importante o seu tamanho. Porém, seu poder de influência direta ou indireta precisa alcançar os atores-chave no processo de coordenação de políticas (Adler & Haas, 2009).

A difusão de conhecimento sobre políticas públicas desempenhadas pelas comunidades epistêmicas nacionais e internacionais pode impulsionar a evolução da cooperação internacional em países caracterizados pela incerteza técnica e complexidade. Nesse sentido, a influência política das comunidades epistêmicas transfere ideias do cenário internacional para o doméstico, demandando de seus tomadores de decisão a interpretação de um conjunto de conceitos e significados de uma nova realidade que apoiará o processo de seleção e formulação da política pública (Adler 2005).

7.3.3. As comunidades epistêmicas e a seleção de políticas públicas

As comunidades epistêmicas podem formular e ajudar os tomadores de decisão a definir os interesses do Estado alinhados às políticas públicas de enfrentamento a determinado problema ou prioridade, quando os atores encarregados de as implementar não têm conhecimento suficiente sobre o tema. Neste caso as comunidades podem fornecer um novo arcabouço institucional para orientar os melhores meios de lidar com o problema, e ainda maximizam sua influência durante as fases de inovação, divulgação e seleção de políticas. Contudo, se por outro lado os atores encarregados de levar as decisões políticas estão familiarizados com o problema, eles podem fortalecer e avançar suas posições por meio do apoio das comunidades epistêmicas cujas ideias estejam alinhadas implicitamente com suas agendas políticas. Nesse caso, a comunidade apenas justifica, desenvolve ou promove as políticas públicas, estando excluída da fase da escolha, porém apoiando a construção de coalizões nacionais ou internacionais em apoio ao objetivo político inicial (Adler & Haas, 2009).

As comunidades epistêmicas podem afetar o processo de seleção de uma política pública quando impulsiona novas ideias dentro do governo por meio de suas entidades ou por meio da mídia e da opinião pública, que podem persuadir os tomadores de decisão e parlamentares a agirem no problema (Adler, 2005), assim como podem ser usadas para facilitar ou legitimar acordos conjuntos ou coalizões para impulsionar novas políticas públicas e expandir a rede de

apoio internacionalmente através de pontos focais no sentido de obter espaço em negociações e influência política (Adler & Haas, 2009).

Entretanto, Salvador e Ramió (2011) acreditam que a simples presença de uma comunidade epistêmica em um processo de política específica seja insuficiente para influenciar seu resultado na direção desejada. Eles destacam que para se tornar um ator de políticas com a capacidade de exercer influência, uma comunidade epistêmica deve satisfazer quatro aspectos para que possa cumprir seu objetivo: i) o acesso a recursos; ii) o contexto social e político favoráveis; iii) o regime institucional existente; e iv) o grau de tecnicidade.

Salvador e Ramió (2011) destacam o crescente o número de estudos que versam sobre o papel desempenhado pelas comunidades epistêmicas como base na definição de políticas públicas, bem como na promoção e rejeição de inovações nos processos de gestão, e reformas na gestão. Segundo os autores, as comunidades epistêmicas influenciam a seleção e o curso das políticas públicas tal como os grupos de interesses, mas diferenciam-se desses por duas maneiras: a) não representam qualquer grupo de interesse em particular que possa ser afetado por uma decisão política, pois não atuam na base de *lobby*, e atuam tendo por base o interesse para a sociedade; b) e são compostas por pessoas com reputado prestígio intelectual, pelo que a sua possibilidade de influência decorre da sua capacidade para gerar argumento sólido e do seu reconhecimento da perícia do seu saber.

Considerando que as comunidades epistêmicas participam dos processos de negociações nas tomadas de decisões, mesmo que restritos a fornecer subsídios nas políticas domésticas, ainda sim têm sido capazes de pressionar os tomadores de decisões políticas a adotarem novos padrões de comportamento e identificando políticas que poderiam expandir os aliados e evitar rompimentos políticos (Adler & Haas, 2009).

A influência das comunidades epistêmicas persiste através das entidades que elas apoiam no processo decisório através da difusão e seleção de políticas. Contudo, tal influência por vezes depende de momentos oportunos. Um determinado estudo de caso apresentado por Adler e Haas (2009) mostrou que foi mais fácil para os políticos aceitarem a abordagem de uma política comunitária depois que as condições militares ou econômicas mudaram o suficiente para minimizar os custos de perseguir tal abordagem.

7.3.4. As comunidades epistêmicas e a persistência de uma política pública

Quando novas ideias e políticas são institucionalizadas, as comunidades epistêmicas podem apoiar os tomadores de decisões e divulgar todo seu conhecimento no sentido de torná-las mais

sólidas como resultado dos esforços persistentes do processo de tal socialização. Segundo Adler e Haass (2009), uma comunidade epistêmica mantém sua influência de acordo com o grau de consenso que ela mantém entre seus membros, sendo um fator que pode diminuir sua autoridade junto aos tomadores de decisões, caso o consenso seja diminuído. Nesse caso os tomadores de decisões de políticas públicas prestam menos atenção a seus conselhos. Fatores como crises econômicas, políticas e outras também podem afetar a autoridade e a influência de uma comunidade epistêmica, que podem até levar os tomadores de decisões a buscar conselhos de novos especialistas.

Considerando as diversas maneiras onde novas ideias e informações são debatidas, negociadas e aprovadas pelos tomadores de decisões, a abordagem da comunidade epistêmica resulta numa dinâmica de cooperação persistente e contínua no sentido de enfrentar fatores que contribuem para as incertezas, decorrentes da complexidade e natureza técnica da variedade de questões que tem origem na agenda internacional, ambiental, saúde e necessidades da população (Adler & Haas, 2009).

O sucesso das comunidades epistêmicas está diretamente relacionado ao “estado da tecnologia; da distribuição de poder no sistema internacional; pelas estruturas e procedimentos políticos e administrativos internos; e pelos eventos políticos, econômicos e militares” (Adler, 2005, p.80). Portanto, à medida que o contexto histórico se altera e novas teorias, ou propostas de políticas que não faziam muito sentido aos políticos ganham visibilidade, as comunidades podem adquirir um significado político.

7.4. Conhecimento e aprendizagem institucional

Outra característica das comunidades epistêmicas faz referência ao controle que exercem sobre o conhecimento, sendo seu fator chave. Segundo Antoniades (2003), essas comunidades tem o poder de impor seus discursos e visões sobre a sociedade e governo, considerando que promovem a autocompreensão das pessoas e coletividades a respeito de seus desejos e interesses, influenciando as ideias contidas nas estruturas sociais através de novos entendimentos. Tal autoridade de conhecimento define seu papel decisivo nas interações que resultam na construção de aprendizagem e elaboração da política.

No contexto das etapas de elaboração e evolução de uma política pública, as comunidades epistêmicas contribuem para a aprendizagem resultante dos esforços de formulação e estruturação da compreensão, das relações e atividades coletivas envolvidas na difusão, seleção e persistência das inovações políticas. Tal aprendizagem ocorre quando os atores responsáveis

pela formulação de políticas públicas absorvem novos significados e interpretações da realidade de tal forma que modifiquem os interesses iniciais a fim de atender novos cursos de ação, gerando motivação para compreender e desenvolver alternativas em resposta às inferências enfrentadas a cada momento (Adler & Haas, 2009).

Segundo Adler e Haas (2009, p.165), “aprendizagem significa não só a aquisição de novas informações, mas também a aceitação de novas e inovadoras formas de estabelecer relações entre causas e efeitos, entre meios e fins”. Para os autores, as observações são negligenciadas e postas em segundo plano face às teorias ou hipóteses já adquiridas e usadas para organizar suas experiências. A falta de confiança em novas ideias em determinado contexto social pode estar baseada em preconceitos que impedem a percepção da diferença entre teorias e fatos, impedindo absorver novas ideias.

No processo de aprendizagem, diferentes lições ou interpretações da realidade podem ocorrer dentro de diferentes grupos políticos e entidades. Portanto, é preciso:

saber quem aprende o quê; a aprendizagem de quem se traduz em políticas concretas e por quê; a aprendizagem de quem tem a oportunidade de afetar outros; e como os processos políticos determinam quais interpretações da realidade estão em um determinado contexto histórico (Adler & Haas, 2009, p.165).

Portando, a aprendizagem dependerá da capacidade e receptividade das entidades em interagirem para aprender, compartilhar normas e práticas que efetivamente modifiquem o comportamento. Ao pensarmos a nível internacional, precisará afetar o comportamento em diferentes países com base na difusão de diferentes maneiras de entender causa e efeito de país para país.

Adler e Haas (2009) consideram que há muitos caminhos para a aprendizagem que pode gerar dois resultados: a adoção de novas práticas e a adoção de novos propósitos em relação aos princípios, ou seja, novos objetivos. Nesse contexto, “as origens do comportamento coletivo podem ser encontradas na aprendizagem adquirida a partir de redes baseadas no conhecimento, como as comunidades epistêmicas” (p.166).

Sendo o conhecimento o fator chave de uma comunidade epistêmica, podemos relacionar tal recurso a um ativo intelectual, ou seja, um conhecimento científico ou informações de negócios, também reconhecido como capital intelectual. O conhecimento tornou-se um recurso econômico importante, sendo muitas vezes mais valioso que dinheiro, refletindo os valores da era da informação, segundo Stewart (1997).

Diferentemente de outras formas de capital, o capital intelectual tende a crescer sem limites físicos. Segundo Stewart (1997), essa dinâmica leva a uma nova forma de economia, a economia do conhecimento, que é muito diferente da economia tradicional, orientada a processos. O objetivo estratégico neste caso é estabelecer um fluxo de inovações, que pode ser espelhado no universo das comunidades epistêmicas quando estas se dedicam incansavelmente em buscar novas ideias e padrões. O capital intelectual é, portanto, a principal fonte de criação de riqueza, pois permite a geração de novos conhecimentos dentro da organização, ou da rede.

Para Carayannis et al. (2012), o conhecimento é visto como um “recurso por excelência, a chave do sucesso” (p.137) que deve ser cuidadosamente gerido. Segundo os autores o conceito de conhecimento por si só já nos traz o entendimento de ideia, habilidade, prestígio e poder. Em alguns temas ou arenas, o trabalho do conhecimento pode estar associado a um grupo de elite de profissionais, ou seja, àqueles indivíduos que ocupam uma posição de destaque na divisão do trabalho.

Considerando as amplas concepções sobre o conhecimento, Carayannis et al. (2012) o definem em relação à aprendizagem com base em três premissas. A primeira afirma que:

o conhecimento é o conteúdo da aprendizagem, e pode fazer com que uma organização ganhe superioridade competitiva ao deter uma informação que seus concorrentes não têm, ou por ter certo tipo de conhecimento que não pode ser facilmente replicado; a segunda considera que uma organização ao acumular constantemente novos conhecimentos, gera aprendizagem que permite criar e melhorar sua rotina organizacional; e a terceira refere-se a aprendizagem como novas capacidades dinâmicas de uma organização que surgem do ciclo evolutivo em constante mudança (p.138).

Outro facto que não pode ser ignorado sobre o conhecimento é que ele reside no indivíduo e pode ser enriquecido em função das habilidades, valores pessoais e desenvolvimento profissional desse indivíduo. Sob essa perspectiva, o indivíduo carrega dois tipos de conhecimento: o tácito e o explícito. O conhecimento tácito é adquirido pela prática e representa elementos intangíveis tais como habilidades, capacidade de julgamento e intuição, não sendo facilmente transferido ou copiado. Já o conhecimento explícito é aquele codificado, identificado e facilmente compartilhado (Carayannis et al., 2012).

Håkanson (2010) também aponta a importância da interação entre os indivíduos no processo de transferência de conhecimento para o benefício da aprendizagem, considerando a dificuldade

de se transferir ou imitar o conhecimento tácito, e pelo fato dele estar acessível apenas aos indivíduos que fazem parte do grupo ou comunidade, acabando por ser também uma potencial fonte de recursos que ofereça vantagens estratégicas.

A importância da interação entre os indivíduos e redes também é ressaltada por Zito (2017) quando aponta que as organizações públicas ou privadas, tanto a nível nacional, quanto internacional, enfrentam os mesmos desafios e complexidades, portanto, o conhecimento concentrado em determinada rede de política, ou o conhecimento técnico de determinada organização, será melhor difundido e compartilhado através das variadas redes de conhecimento compostas por atores públicos e privados.

O conhecimento dos membros de uma comunidade pode separá-los de outros atores sociais ou grupos, pois acaba por servir como uma barreira a entrada de indivíduos não qualificados ou alinhados com as mesmas visões e crenças, assim como limita a influência que esses outros atores ou grupos podem ter no debate político. Porém, o processo de aprendizagem é contínuo no domínio de especialização, de tal forma que os membros da comunidade epistêmica se envolvem em debates internos, muitas vezes intensos, no sentido de refinar suas ideias e gerar um novo consenso sobre a base de conhecimento (Haas, 1992).

A abordagem das comunidades epistêmicas concentra-se em alcançar o consenso dentro de um determinado domínio de especialização e por meio do processo da aprendizagem, difundir o conhecimento para outros atores, tendo como principal preocupação a influência na formulação de políticas públicas e ganhos coletivos para sociedade (Haas, 1992, p.23).

A perspectiva de comunidade epistêmica aqui apresentada, será mais um recurso de análise do processo de construção do modelo de governança em redes na implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil, considerando que aborda aspectos relacionados aos especialistas que subsidiam a política pública em todas as suas fases e dificuldades enfrentadas, assim como o processo de difusão de conhecimento a nível nacional e internacional.

Com base nos conceitos apresentados, o presente estudo encontra base para nortear as análises relacionadas à Política Nacional de Controle do Tabaco (PNCT), por ser uma política implementada através de diversos atores governamentais e não-governamentais, com um objetivo comum a alcançar.

O estudo analisará a abordagem de redes de políticas públicas como meios de acesso a recursos, identificando os benefícios oferecidos à rede resultantes das interações entre os atores em função de suas posições nesta estrutura.

III - Opções metodológicas

8. Modelo de análise teórico-conceitual

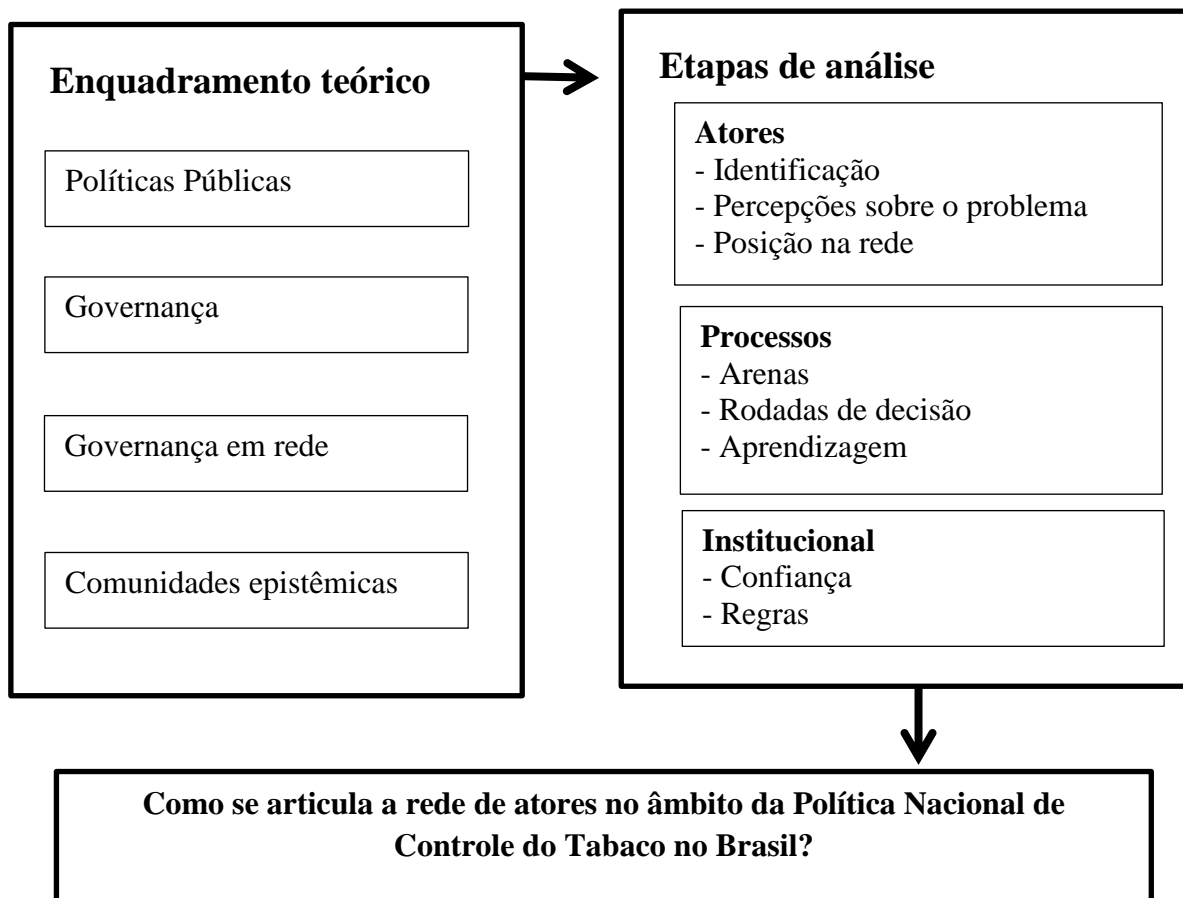
Segundo Klijn e Koppenjan (2016), conhecer a rede é crucial não apenas para entender porque razão os processos de rede evoluem, mas também para poder geri-la. Desta forma, analistas e profissionais precisam ser capazes de analisar as redes e suas complexidades, a fim de entender seu trabalho, desenvolver estratégias e iniciar ações de gestão.

A revisão de literatura buscou conceitos sobre políticas públicas, redes de políticas, governança, governança em rede e comunidades epistêmicas com o objetivo de reunir as características que permitam estudar a rede para o setor alvo do estudo. Como resultado da pesquisa literária, encontramos uma rica produção dos autores Klijn e Koppenjan sobre governança em rede, e com base na publicação de 2016, será desenvolvida a análise, cujo modelo é adaptado em face das etapas e elementos apresentados pelos autores em seu capítulo 12.

Para os autores, um primeiro passo para entender as complexidades da rede seria mapear sua natureza e fontes através de uma abordagem sistemática, dividida em três etapas de análise, a fim de entender o contexto substantivo, estratégico e institucional de problemas complexos no setor público. Referem-se, concretamente, à análise dos atores, à análise do processo e à análise da estrutura institucional.

Conforme referido na Introdução, o estudo responderá à pergunta de partida e o diagrama apresentado em seguida (Figura 2) demonstra de forma sintética o modelo de análise teórico e conceitual que dará suporte à investigação, que permitirá responder às questões de investigação.

Figura 2 - Modelo de Análise Teórico e Conceptual



Fonte: Elaboração própria

8.1. Conceitos

Com base no modelo e o enquadramento teórico pesquisado, serão apresentadas as definições dos conceitos base que orientarão o desenvolvimento do estudo.

- **Políticas públicas:** é o meio pelo qual os governos regulam conflitos dentro da sociedade, oferecem serviços, coletam dinheiro da sociedade, organizam a Administração Pública e oferecem bem-estar a população (Birkland, 2015). É o resultado da relação entre formulação, resultados e o ambiente em resposta aos problemas socioeconômicos, de saúde, ou algo de interesse do governo (Hill & Hupe, 2002). Estão sujeitas a uma vasta gama de pressões de grupos da sociedade, tais como partidos políticos, partes da própria Administração Pública, de grupos de interesse e da opinião pública (Easton, 2002). Uma política pública geralmente é definida sob a forma de normas ou leis diante de prioridades definidas pelos governantes (Birkland, 2015). Segundo Dye (2013), é o que o governo

escolhe fazer ou não fazer e podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou instituir impostos, ou todas ao mesmo tempo. As políticas públicas representam um conjunto de ações governamentais com objetivo de produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos e sua implementação conta com o esforço articulado de uma rede complexa de atores públicos e privados que sustentam a política (Birkland, 2015).

- **Governança:** considerando a origem do termo, governança deriva de governo, sendo um resultado direto dos processos sociais relacionados aos processos de políticas públicas. E considerando que o governo não governa só, governança não se restringe a atores públicos, portanto a sociedade civil, organizações não-governamentais e as entidades que tenham interesse no tema, devem ser considerados atores neste processo de governança (Rhodes, 2016).

Sob o foco de políticas públicas, governança representa um regime de gestão, ou sistema de governação, que define as ações governamentais com objetivo de produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos e sua implementação conta com o esforço articulado de uma rede complexa de atores que sustentam a política e os programas (Young, 2006).

Esta rede complexa de atores também pode ser analisada por uma abordagem de coordenação interministerial (*joined-up government*) onde a integração de esforços entre várias entidades governamentais supera as limitações individuais, promovendo a troca de informações e a responsabilidade compartilhada, para juntos enfrentarem os problemas da sociedade (United Nations, 2014).

- **Governança em rede:** com base nos conceitos expostos relacionados a atores, políticas públicas, redes e conhecimentos, podemos resumir governança em redes como o resultado de relações sociais entre atores interdependentes, que se reúnem em torno de um problema de políticas públicas, considerando um conjunto de recursos disponibilizados, sendo sustentados e alterados por uma série de interações (Kickert et al., 1997), contudo organizam-se sob uma estrutura horizontal, onde um não é subordinado ao outro em um arranjo hierárquico (Klijn & Koppenjan, 2016). Também foi demonstrado que a governança em rede pode considerar um conjunto estável de atores públicos e privados, envolvidos no processo complexo de tomada de decisões sobre políticas públicas, ou na realização de projetos públicos, de tal forma que se organizem sob uma rede de atores que represente os interesses públicos, privados e sociais envolvidos na implementação de políticas; ou redes de serviços integrados nas quais os governos trabalham em conjunto com prestadores de serviços semiprivados ou privados (Klijn & Koppenjan, 2012). A dinâmica dos atores

envolvidos em diferentes níveis de vínculos e áreas de atuação, demonstra a complexidade e interação necessária para implementar uma política (Klijn & Koppenjan, 2016). Também será observado se os atores são dedicados, não dedicados, críticos ou não críticos, conforme dependa o nível de empenho dos mesmos em contribuir com os seus recursos, assim como a sua imprescindibilidade para o avanço das atividades da rede. Portanto, governança em rede será tratada neste estudo como ferramenta para organizar, alinhar e articular todos os esforços, recursos e ações necessárias para implementação das políticas públicas de controle do tabaco no Brasil, identificado seu mecanismo de coordenação, termo reconhecido pela Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, assim como os atores que apoiam ou oferecem resistência a seu avanço.

- Redes de políticas: são estruturas horizontais formadas por várias organizações, ou parte delas, representadas por atores individuais ou coletivos/entidades, que apresentam interdependência de recursos, porém onde uma não é subordinada a outra em um arranjo hierárquico (Klijn & Koppenjan, 2016). Conforme foi apresentado no enquadramento teórico, também é uma forma específica de governança, sendo um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações em que esses recursos são amplamente dispersos entre atores públicos e privados (Kenis & Schneider, 1991). Redes de políticas públicas podem ser sintetizadas em um conjunto de relacionamentos, relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, agregando uma variedade de atores, que compartilham interesses comuns em relação a uma determinada política, e que trocam recursos para buscar esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar objetivos comuns (Börzel, 1997).
- Comunidades epistêmicas: os atores envolvidos numa rede representam um grupo de profissionais que detêm determinado conhecimento sob diversos domínios institucionais, políticos ou tecnológicos. Podem ser considerados grupos do Estado, de universidade, da indústria, da sociedade civil onde as relações envolvam troca de conhecimento para produção de produtos ou formulação de políticas. As comunidades epistêmicas estão diretamente relacionadas aos conceitos de rede e estão presentes na literatura sobre formulação de políticas (Haas, 1992).

8.2. Etapas de análise

Figura 3 - Etapas de análise



Fonte: Elaboração própria

8.2.1. Análise dos atores

Em função dos variados temas contemplados na Política Nacional de Controle do Tabaco, os diversos atores que compõem a rede atuam nas respectivas áreas onde detém conhecimento ou autoridade legal.

Diferentes equipes de especialistas criam soluções entre os vários atores e processos envolvidos e oferecem as bases científicas necessárias para apoiar a implementação da política junto ao governo e parlamentares. A composição da rede e sua articulação é diretamente afetada pela especialização técnica de seus atores (Klijn & Koppenjan, 2012).

O comportamento dos atores é orientado pelas motivações e objetivos institucionais de cada um, alinhados aos objetivos maiores da política pública, concretamente, no caso em estudo, o controle do tabaco. Contudo, alguns atores podem sofrer de pressões externas e contrárias à decisão política, resultando em resistências e entraves no avanço da implementação (Klijn & Koppenjan, 2016).

8.2.1.1. Identificando os atores

A análise dos atores que compõem a rede buscou identificar quais atores devem ser considerados relevantes, tendo em conta a política pública em questão; a característica da unidade de atuação na rede (atores individuais ou entidades); a importância para realização de seus próprios objetivos ou metas políticas; e aqueles com interesse em encontrar uma solução para situação problema, conforme os passos propostos por Klijn e Koppenjan (2016)

Klijn e Koppenjan (2016) também sugerem identificar quais atores: (a) possuem poder de impedimento, ou realização, no sentido de que possuam autoridade, ou outros recursos, para desempenhar um papel na emergência, ou na solução da situação do problema; (b) têm o conhecimento, proposições e ideias que podem contribuir para o enriquecimento da formulação do problema, ou seja, que podem ser considerados para a solução; (c) estão envolvidos em um determinado momento; (d) não participam, mas são afetados de alguma forma pelo problema ou pela abordagem do mesmo.

Neste ponto, foram indicadas as entidades que compõem a rede, considerando o núcleo formal composto por membros do Governo Federal, assim como os atores que atuam sob a forma de parceria e apoio técnico-científico, tais como Secretarias de Saúde dos Estados e Distrito Federal, e aqueles representados pela sociedade civil organizada, que atuam como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos, e as universidades, como fonte de especialistas e pesquisadores. Também foram identificados aqueles atores que representam a força contrária ao trabalho da rede.

Klijn e Koppenjan (2016) consideram como ator um indivíduo, grupo, organização ou coalizão que pode agir de forma autônoma, onde muitos atores podem ser representados de forma coletiva, atuando através de grupos que os integram, podendo ser difícil estabelecer se o coletivo é o ator ou se subgrupos desse coletivo estão agindo por conta própria. Exemplificando o que dizem os autores, a atuação do Estado pode ser vista como um ator. Contudo, considerando que diversos órgãos públicos podem ter suas próprias políticas públicas e agirem de acordo com elas, faz sentido ver esses órgãos como atores e não o Estado como um todo.

Pela mesma razão, faz sentido distinguir entre vários níveis de Estado e seus departamentos ou agências internas. Também pode fazer sentido ver uma divisão específica dentro de uma empresa privada como o ator real, ou subgrupos específicos de categorias de atores sociais. Por outro lado, os autores consideram que a escolha de baixos níveis de agregação pode levar a um foco em brigas internas sobre questões subordinadas que não são cruciais para a compreensão do que está acontecendo no nível do processo de governança como um todo, concluindo que a melhor regra de decisão para escolher o nível de agregação seria selecionar o nível organizacional mais alto possível, sem perder informações ou incluir objetivos irrelevantes.

Embora não esteja previsto nos passos de análise propostos por Klijn e Koppenjan (2016), este estudo integra a abordagem das comunidades epistêmicas uma vez que os atores formam uma “rede de profissionais com conhecimento e competência reconhecidos em um domínio particular, e com autoridade legitimada em conhecimentos politicamente relevantes dentro de um domínio ou área de conhecimento” (Haas, 1992, p. 3).

De acordo com o modelo de análise teórico e conceptual representado no diagrama apresentado na Figura 3, a identificação dos atores foi o primeiro passo da análise dos atores.

Esta identificação contempla saber quais tipos de entidades estão sendo representadas na rede e quais suas interfaces com a implementação da CQCT/OMS. Também busca identificar com base nas entrevistas, a formação acadêmica, tempo de atuação na rede e nível hierárquico ocupado pelos representantes.

8.2.1.2. Reconstrução das percepções dos atores

Conforme apresentado no enquadramento teórico, os atores têm sua própria percepção da situação problema. Klijn e Koppenjan (2016) sugerem o questionamento das percepções dos atores em relação ao problema, a solução e outros atores, procurando averiguar:

- Que percepções os atores têm sobre o problema (suas causas e soluções) e em relação aos outros?
- Até que ponto essas percepções diferem? Existem grupos claros cujas percepções convergem e se agregam?
- Que obstáculos podem ser causados por diferenças de percepção?

Nesta etapa da análise, Klijn e Koppenjan (2016) sugerem que sejam mapeadas as percepções dos diferentes atores envolvidos acerca dos problemas, com relação a quatro aspectos que foram ajustados da seguinte forma para o presente estudo (p. 264):

- Tipificação ou descrição da situação problema: uma visão do que é problemático, os impactos gerados;
- Indicação da percepção que os atores têm sobre o que ou quem está causando essa situação;
- Indicação da percepção que os atores têm sobre os meios utilizados por esses responsáveis na causa do problema;
- Indicação das soluções que podem ser buscadas e os meios ou instrumentos a serem usados para alcançar essa solução;

A abordagem das comunidades epistêmicas auxilia a análise destes quatro aspectos, uma vez que o conjunto de crenças e princípios normativos, que proveem seus membros, traduzem os valores para as ações, ou seja, o problema a ser enfrentado e as normas que apoiam as iniciativas (Haas, 1992).

A análise das práticas que contribuem para enfrentar o problema – crenças causais compartilhadas – apoia a direção a ser adotada, e juntamente com as crenças e princípios normativos, definem o conselho oferecido pela comunidade epistêmica, ajudando a superar pressões alternativas (Haas, 1992).

O relacionamento do ator com a situação problema pode ser validado dentro de uma comunidade epistêmica de acordo com sua experiência reconhecida nesse domínio, ou seja, qualquer disciplina ou profissão que tenham uma reivindicação suficientemente forte de um corpo de conhecimento que é valorizado pela sociedade. Sob este foco, o ator identifica seu papel na implementação da política pública (Haas, 1992).

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), as percepções podem ser mapeadas com base em abordagens qualitativas e quantitativas. Uma abordagem qualitativa, por exemplo, é usada quando uma descrição das opiniões de cada ator sobre os problemas em questão, e suas possíveis direções de solução, é feita com base em entrevistas e documentos escritos (documentos relacionados à política), tal como serão analisadas no presente estudo.

8.2.1.3. Posições dos atores na rede

Uma vez conhecidas as percepções, podemos seguir a analisar como os atores percebem suas relações com o problema e contribuem para as soluções, por meio das posições que ocupam na rede, em razão dos recursos envolvidos. Essa análise também fornece dados para percepção de alguma relação de dependência entre os atores. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), a dependência pode ser estimada com base nos recursos dos atores e o grau de importância que

esses recursos representam na rede. Neste sentido, os autores distinguem cinco tipos de recursos:

- Recursos financeiros - orçamento não somente para prover as oportunidades de soluções, mas também para cobrir os custos de transação associados à participação no complexo processo de interação;
- Recursos de produção – são aqueles necessários para a realização de soluções, políticas e serviços. Como exemplo, os autores identificam os recursos de produção na área da saúde, como o número de leitos em um hospital, o equipamento médico e assim por diante. Consideram as informações como importantes recursos de produção para obter soluções, políticas e serviços viáveis e efetivos;
- Competências – dizem respeito à autoridade formal para tomar determinadas decisões e assumir a responsabilidade pela realização de soluções, políticas públicas e serviços específicos. Esses recursos geralmente recaem sobre um ator público ou semi-público (órgão regulador independente, tal como agências reguladoras), e podem ter divisões específicas de autoridade e responsabilidades que podem influenciar dependências;
- Conhecimento – pode estar disponível em documentos, sistemas de informação, organizações e pessoas (especialistas, pesquisadores e profissionais). Também há o conhecimento de difícil acesso como aquele que os especialistas e profissionais adquirem de forma tácita com a prática de implementação de políticas públicas e prestação de serviços. Quanto mais os atores tiverem um conhecimento exclusivo e de difícil acesso, mais os outros dependerão deles.

Neste sentido, as comunidades epistêmicas controlam o conhecimento e a informação na dimensão do poder (Haas, 1992).

- Legitimidade – refere-se ao apoio a uma determinada solução, mas também ao processo e aos métodos de trabalho utilizados e aos atores envolvidos nesse processo. Alguns atores têm a capacidade de atribuir ou reter legitimidade. Por exemplo, grupos sociais podem procurar a atenção da mídia para aumentar o apoio público a suas propostas ou combater a legitimidade das políticas de outros. As mídias sociais contribuem para a legitimidade de ideias, políticas e pessoas em arenas virtuais, com possível passagem para as arenas da mídia de massa e dos tomadores de decisão política. Assim, a legitimidade na sociedade em rede, onde a mídia se tornou cada vez mais importante, também se tornou um recurso relevante.

O grau de dependência entre os atores na rede decorre dos seus recursos, tendo por base dois critérios (Klijn & Koppenjan, 2016): a importância de um recurso e sua substituíbilidade. A importância do recurso decorre da necessidade do mesmo para a realização de objetivos, enquanto a substituíbilidade decorre da maior ou menor facilidade em que é possível adquirir o recurso em outro local ou substituí-lo por outro.

Outro ponto, segundo os autores, é a identificação da frequência e variedade de interações para se conhecer os padrões de interação entre os atores. A frequência diz respeito ao conhecimento de quantas vezes as organizações têm contato umas com as outras. As interações entre organizações podem ser muito frequentes ou esporádicas. A variedade de interações diz respeito à diversidade de interações de cada ator, separadamente, e da rede como um todo. Por exemplo, os atores podem interagir frequentemente com um conjunto muito limitado de atores na rede, mas também podem interagir com pouca frequência com uma grande variedade de outros atores (que podem ser organizações ou indivíduos) (Klijn & Koppenjan, 2016).

A análise sobre a posição dos atores, no que se refere a sua dependência face a outros, é complementada pela análise realizada ao nível das rodadas de decisão (que integra a etapa de análise do processo).

8.2.2. Análise do processo

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), a análise do jogo estratégico abrange quatro passos analíticos: 1) identificar as arenas onde os atores se encontram e adotam suas estratégias, 2) reconstruir o processo de interação, 3) avaliar o processo de interação, e 4) identificar e avaliar as estratégias de gestão de rede.

No presente estudo, a análise do processo passará por três passos: 1) das arenas relevantes, através das interfaces com a CQCT/OMS, identificadas no primeiro passo da análise dos atores; 2) das rodadas de decisão e estratégias tomadas, com base no processo de interação, e 3) da aprendizagem gerada como resultado do funcionamento da rede, buscando indicar se há produção de conhecimento.

8.2.2.1. Identificação das arenas relevantes

Os processos da governança em rede ocorrem em arenas, ou seja, nas partes ativadas da rede. Identificar a arena ou arenas onde se desenrola o jogo serve como uma primeira demarcação para perceber as interações. Ele fornece uma visão geral dos possíveis “locais” onde os atores podem adotar suas estratégias e tomar decisões. Segundo Klijn e Koppenjan

(2016), para identificar as arenas mais importantes devem ser respondidas as seguintes perguntas:

- Que decisões são tomadas em cada local (*venue*) ? Ao identificar as decisões (formais) necessárias no contexto dos procedimentos a serem seguidos, dadas as questões, políticas ou serviços envolvidos, pode-se ter uma ideia das configurações (formais) em que essas decisões serão tomadas. Esta etapa deve estar vinculada às etapas anteriores para determinar quais atores interagem e em que contexto, além de formarem subconjuntos de atores envolvidos em determinadas decisões. Esses subconjuntos podem ser possíveis arenas;
- Que arranjos organizacionais existem para estruturar as interações desses atores? Podem ser considerados órgãos formais de tomada de decisão, tais como parlamentos, conselhos ou gabinetes, assim como os informais, sob a forma de plataformas de consulta, organizações de projetos, reuniões, sessões informais por telefone, reuniões informais entre atores e assim por diante;
- Quais atores têm permissão para participar das arenas e qual a importância relativa dessas arenas para as propostas que estão sendo discutidas no processo de governança em rede?

Esse inventário de arenas permite identificar lugares ou temas diferentes onde subconjuntos de atores tomam decisões relevantes no processo de solução de problemas. Esta é uma informação importante, uma vez que as arenas não são acessíveis a todas as partes. Isso implica que podem ser tomadas decisões sobre as quais algumas partes não têm nenhuma influência. Além disso, os atores podem não ser informados sobre o que está acontecendo nessas arenas. Como resultado, as decisões podem vir como surpresas estratégicas (Klijn & Koppenjan, 2016).

Retomando o conceito de arena de ação de Ostrom et al (1994), as arenas refletem dimensões conceituais ou temáticas em que as pessoas interagem, intercambiam bens e serviços entre si, resolvem problemas, dominam uns aos outros e envolvem-se em lutas ou disputas.

Portanto, deve-se dar uma explicação da razão pelas quais foram escolhidas determinadas arenas, sendo capaz de indicar se são nelas onde as decisões são tomadas, os arranjos organizacionais que as mantêm e o conjunto de atores que as compõem (Klijn & Koppenjan, 2016).

8.2.2.2. Rodadas de decisão

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), para que os atores possam obter mais informações sobre andamento do “jogo” de políticas (interações dos atores nas arenas) e o que realmente está acontecendo, é importante analisar a maneira como o processo de tomada de decisão está

evoluindo. Isso pode ser feito através da identificação de rodadas, estratégias e da dinâmica do processo (Klijn & Koppejan, 2016):

- Identificação de rodadas nos processos de interação - processos de interação implicam tomadas de decisões onde os atores lidam com problemas complexos para implementar soluções, políticas e serviços. Esse processo pode ser demorado e incluir interações complexas em várias questões, às vezes em detalhes consideráveis. Para entender essa complexidade e diferenciar os problemas principais e secundários, é útil distinguir as rodadas mais importantes nesse processo e focar a análise nas interações entre elas. Neste sentido, foram mapeados os envolvimento dos atores em quatro momentos decisórios importantes ao longo do tempo em que a política pública vem sendo implementada, de tal forma que indique aqueles que destacam as posições cruciais no curso das interações do jogo.
- Identificação de estratégias - depois de selecionadas as rodadas, pode ser analisado o que ocorre entre elas, ou seja, as estratégias de interação dos atores que nelas participam. Segundo os autores, estratégias são as tentativas conscientes dos atores, resultando em uma série coerente de ações para influenciar o processo e consistem em duas dimensões:
 - a. O “o quê?”: quais metas ou objetivos estão sendo perseguidos em termos de resultados, ou a forma como o processo de interação evolui.
 - b. O “como?”: as estratégias podem ser categorizadas de acordo com seis tipos: autônomas, construção de coalizões, conflito, prevenção, cooperação/colaboração e facilitação.

No presente estudo a análise identificará de forma mais simples quais instrumentos são adotados para a evolução das interações e troca de recursos, que permitam fortalecer as atividades em direção à solução, conforme a percepção dos inquiridos e por análise dos momentos críticos. Portanto, as estratégias podem representar a formação de grupos de trabalho, fornecimento de recursos e construção de um plano de ação,

Isso pode ser feito identificando as ações dos atores e os padrões que eles têm em comum. Além disso, intenções e objetivos, expressos em documentos e outras fontes e entrevistas públicas, podem ser usados para verificar essas descobertas ou usá-las como referências, se outras informações estiverem ausentes.

- Reconstrução da dinâmica do processo - é esperado que as estratégias se influenciem e se desenvolvam em uma determinada direção, produzindo impasses, conflitos ou avanços. O

objetivo da análise é reconstruir a maneira como essas trocas de estratégias se desenvolvem e seu impacto no conteúdo e no curso do processo.

A análise da rede com esses conceitos permitirá obter uma compreensão da rede, assim como fazer a distinção entre atores periféricos e centrais, de acordo com o nível de envolvimento com suas respectivas arenas. Atores centrais são aqueles que têm muitos contatos com outros atores ou um padrão de contato variado, ou ambos (Klijn & Koppenjan, 2016).

O envolvimento dos atores e seus recursos também é um fator para determinação da dependência entre eles. Neste sentido, a análise sobre atores centrais e periféricos também permite identificar quem são os atores críticos da rede, por possuírem recursos muito importantes para a situação-problema ou recursos próprios que podem ser usados para impedir as atividades que estão sendo realizadas no processo de rede (poder de impedimento). Daqui decorre que o foco é colocado nos atores que podem afetar processos, não em atores que podem ser afetados (Klijn & Koppenjan, 2016).

Atores e dependências podem mudar durante o jogo devido a mudanças na formulação do problema ou nas políticas e serviços que podem influenciar na medida em que os atores as julgam atraentes. Quando outras soluções aparecem, outros atores com outros recursos podem se tornar importantes. Portanto, uma análise de dependência deve ser conduzida com frequência para determinar se a análise anterior ainda é aplicável (Klijn & Koppenjan, 2016).

A dependência das partes é influenciada não apenas pelos recursos que controlam, mas também pela extensão em que são envolvidos no problema, ou seja, por sua solução, ou pela disposição de usar seus recursos. O interesse que um ator atribui a um problema ou solução pode ficar claro a partir de sua percepção do problema. Mas isso nem sempre é o caso. (Klijn & Koppenjan, 2016).

Neste sentido, os atores poderão ser classificados como dedicados ou não dedicados, podendo ocupar uma posição crítica, ou não crítica, quando participam e são aliados em potencial. Já os não dedicados críticos são potenciais participantes, mas difíceis de ativar. Os não dedicados não críticos são aqueles que não precisam ser envolvidos de início (Klijn & Koppenjan, 2016).

Por outro lado, quando identificamos contradições nas percepções e objetivos, atores dedicados que ocupam posição crítica são aqueles com grande potencial para bloquear as ações e os atores não críticos são aqueles com potencial a relutar contra mudanças. Os atores não dedicados críticos são potenciais bloqueadores, mas que não agirão de forma direta. Os atores não dedicados e não críticos, não requerem atenção por princípio (Klijn & Koppenjan, 2016).

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), esta análise pode ajudar a identificar sobreposições e oportunidades para alinhar ou reformular percepções e identificar bases comuns para negociação, situação em que todos saem ganhando e ações conjuntas. A reformulação de problemas e soluções pode colmatar contradições entre as partes. Em outras palavras, as posições que os atores ocupam nesta análise são altamente determinadas pelas percepções e objetivos dos problemas, conforme articulados no processo.

8.2.2.3. Aprendizagem

Neste ponto, a abordagem das comunidades epistêmicas ocupa seu espaço, pois se refere justamente à troca de conhecimento e aprendizagem dentro da rede e pode ser identificada em todos os passos de análise.

Na construção desta aprendizagem, os atores da rede difundem novas ideias, que geram novos padrões de comportamento dentro de um determinado domínio legítimo, baseado em suas crenças e princípios normativos compartilhados. A experiência reconhecida dos especialistas neste domínio gera a autoridade da comunidade, evitando a influência de atores ou grupos com ideias conflituosas aos objetivos da política pública (Adler & Haas, 2009).

Considerando as hipóteses apresentadas por Adler (2005), sobre a produção de conhecimento dos especialistas envolvidos nos processos, será feita uma análise com base nas cinco variáveis apresentadas pelo autor, no sentido de facilitar e legitimar a seleção e implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco.

Adler (2005) em seu estudo de caso sobre o processo de seleção das ideias relacionadas à política de controle de armas nucleares definidas em 1972, indica uma estrutura de análise que consiste em cinco variáveis: (1) unidades de variação (o que está a ser controlado), as quais consistem em novas variantes conceituais, interpretações e significados baseados em expectativas, que circulam dentro das comunidades acadêmica e política; (2) inovação, ou seja, os processos pelos quais as comunidades intelectuais empacotam tais unidades de variação e, assim, criam um entendimento coletivo - neste caso, sobre o controle do tabaco; (3) seleção que envolve os processos políticos que determinam quais políticas são efetivamente adotadas pelo governo; (4) difusão ou disseminação de expectativas, valores e outros tipos de ideias para outras nações; e (5) unidades de modificação efetiva, ou o comportamento normativo padronizado de dois ou mais estados que resulta em parte da inovação, seleção e difusão de expectativas.

As comunidades de especialistas justificam e fortalecem acordos conjuntos, assim como influenciam os processos de tomada de decisão em direção a novos padrões de comportamento, identificando políticas que poderiam expandir o número de apoios possíveis e evitar a criação de grandes fraturas políticas. Estes novos padrões geram aprendizagem resultante das novas relações entre causas e efeitos, entre meios e fins (Adler & Haas, 2009).

Neste sentido, a troca de conhecimento e aprendizagem na rede poderá ser avaliada em pergunta aberta feita aos inquiridos, assim como através das características técnicas e troca de recursos dos atores identificados.

Também foi avaliado se os inquiridos percebem a importância e necessidade da aprendizagem contínua, sob o entendimento de Carayannis et al. (2012) quando define a aprendizagem como um processo de aquisição de novos conhecimentos, que ao ser acumulado, permite criar e melhorar a rotina organizacional. Para os autores, a aprendizagem é onde as organizações constroem novas competências em um ciclo evolutivo para manter uma vantagem em um ambiente em constante mudança.

Com base em Dunlop (2010), serão analisadas as características das comunidades epistêmicas identificadas, em razão de sua independência, podendo indicar serem evolucionárias ou governamentais, “com base na influência e participação política no processo de produção de conhecimento” (p.209).

8.2.3. Análise institucional

Para análise institucional, foi realizado um inventário dos padrões de confiança e identificação das regras da rede (Klijn & Koppenjan, 2016), uma vez que para superar as restrições exógenas, as organizações se conectam para superar suas próprias restrições de recursos e enfrentar incertezas ambientais. O desenvolvimento de confiança entre as partes permite tal troca de recursos entre seus pares (Podolny & Page, 1998).

8.2.3.1. Confiança

A confiança é sempre mencionada como o mecanismo de coordenação mais importante numa rede. A característica chave da confiança está relacionada ao risco e vulnerabilidade decorrentes de comportamentos oportunistas entre atores que podem dar maior valor aos interesses particulares, sobrepondo-se aos interesses coletivos. É a percepção das intenções e está diretamente ligada à ação. A confiança se desenvolve pelas ações e pelas interações entre os atores (Klijn & Eshuis, 2013).

Para Adler e Haas (2009), os laços institucionais dos membros de uma rede decorrentes das práticas políticas coletivas, contribuem para a persistência e solidariedade da comunidade, oferecendo apoio moral para suas crenças. Esta prática resulta no fortalecimento dos compromissos dos indivíduos, superando possíveis aconselhamentos alternativos e contrários aos objetivos estabelecidos.

Os atores que estão no centro da rede e têm muito contato com outros atores podem, assim, utilizar mais recursos (informações, conexões, oportunidades de ação) do que os atores que estão na periferia. As relações de confiança possivelmente explicam as diferenças no desempenho das redes de governança (Klijn & Koppenjan, 2016).

Os interesses compartilhados numa comunidade epistêmica podem gerar uma solidariedade entre seus membros, uma vez que compartilham não somente as crenças para melhoria coletiva, mas também as aversões decorrentes de agendas políticas baseadas em explicações não aceitas, ou fragilmente justificadas do ponto de vista científico (Haas, 1992). Neste sentido, oferece a percepção dos demais atores na causa ou na solução do problema enfrentado.

Analisar a confiança também é uma parte relevante desta etapa, contudo, não é muito fácil de medir. As pessoas tendem a ser um pouco relutantes em indicar se outros atores podem ser confiáveis ou não. A confiança, em sua essência, também é uma percepção, embora seja uma percepção das intenções de outros atores. Basicamente, confiança é a percepção de um ator que pode ser avaliada perguntando aos inquiridos como eles se sentem em relação a outros atores da rede. As perguntas podem ser direcionadas para obtenção das percepções sobre a confiabilidade dos contratos, comportamentos oportunistas, boa vontade, por exemplo. As respostas podem ser sim/não/não sei e representar a avaliação dos inquiridos sobre a confiança na rede em que relataram.

8.2.3.2. Regras institucionais

As redes institucionais são definidas por elementos formais que os atores formaram nas interações iniciais. Portanto, cada rede tem suas próprias regras decorrentes das características de sua história e de seus conhecimentos. Estas características, aliadas às competências dos atores, formam as características institucionais da rede que, uma vez formalizadas, definem o que é e o que não é permitido em jogos entre atores. O comportamento guiado por regras significa que os atores sabem como se espera que ajam em certas situações. Este conhecimento é frequentemente armazenado implicitamente na memória.

A análise das regras é uma etapa sensível, considerando que o contexto institucional é capturado em regras formais, permitindo uma análise relativamente direta. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), um entendimento dessa parte do contexto institucional pode ser adquirido examinando-se:

- A autoridade formal dos atores: inclui a autoridade dos atores para tomar decisões, seus direitos de propriedade e assim por diante;
- As características institucionais formais da interação: referem-se às estruturas legais para planejamento e tomada de decisão (participação, obrigações, *status* jurídico das decisões e assim por diante). Essas estruturas legais geralmente são condições importantes para questões como quando decisões devem ser tomadas, como é o processo, quais atores têm o direito de serem reconhecidos no processo e assim por diante.

Uma análise de conteúdo de documentos formais (leis, documentos técnicos, regulamentos) permite reconstruir o contexto institucional formal observando as autoridades definidas legalmente, o plano legalmente estruturado e os procedimentos de consulta. Além disso, entrevistas com as partes interessadas podem ajudar a perceber o conhecimento e cumprimento das regras formais pelos atores envolvidos.

Considerando os tipos de regras indicadas por Ostrom et al. (1994) no enquadramento teórico, assim como as considerações de Klijn e Koppenjan (2016), as perguntas podem buscar identificar as regras da rede, ou seja, aquelas que regulam a configuração do jogo, que definem as práticas sociais e distinguem questões importantes de outras sem importância; e as regras de interação, que regulam as interações do jogo (regras que especificam o que é e o que não é permitido em jogos entre atores), sendo válidas para todos, não são vinculadas a apenas um ator, de tal forma que são generalizadas.

Ao desenvolver uma análise dos padrões de interação e das regras que caracterizam a rede, obtém-se uma percepção das relações existentes entre os atores. Esse conhecimento fornece algo para se segurar quando escolhas estratégicas estão sendo feitas no jogo e também quando oportunidades para certas escolhas estratégicas estão sendo avaliadas, além de fornecer informações sobre possíveis restrições nas escolhas estratégicas. Algumas opções podem estar em desacordo com as regras existentes e podem não ser muito eficazes; e uma visão dos padrões sociais da rede explica quais recursos e opções os atores têm à sua disposição (Klijn & Koppenjan, 2016).

As regras podem limitar as ações a serem empreendidas, contudo fornecem estrutura política e cultural, fortalecendo a capacidade do Estado, segundo Adler e Haas (2009).

O conhecimento das regras do jogo pelos atores pode ser avaliado por uma pergunta aberta, questionando quais regras são se seu conhecimento, sendo complementada por uma segunda pergunta que buscará identificar a percepção do inquirido sobre o conhecimento dos demais.

As regras da rede são públicas e podem ser identificadas através de documentos. Este passo está identificado logo após a análise da confiança.

Tendo passado pelas várias etapas e métodos analíticos aqui apresentados, será possível mapear a complexidade substantiva, estratégica e institucional das redes com a qual os atores são confrontados em suas tentativas de resolver problemas complexos e desenvolver e implementar políticas e serviços em rede. As etapas podem ser combinadas entre si, e geralmente é o caminho para obter os melhores resultados, pois juntas fornecem um mapa abrangente da rede e seus processos e permitem que o analista relacione características específicas da rede entre si, forneça explicações para os resultados e faça recomendações de melhoria.

Ressalta-se que Klijn e Koppenjan (2016) esclarecem que os referidos passos não precisam ser seguidos exatamente na ordem em que são apresentados em sua obra e também podem ser complementados por outros elementos que o pesquisador julgar necessário, como neste caso foi inserida a abordagem das comunidades epistêmicas.

8.3. Questões de investigação

Para alcançar as informações que satisfaçam a pergunta de partida, foram desenvolvidas as perguntas de investigação alinhadas aos objetivos específicos da investigação, considerando as etapas de análise, visando demonstrar as articulações de uma rede multisetorial integrada que implementa, através da Conicq, a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil, com base nas diretrizes da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco.

De forma a respondê-las e concretizar os objetivos específicos, procuramos conjugar uma pesquisa documental e um inquérito por entrevista, como será apresentado mais à frente.

A primeira questão busca identificar “Quem são os atores que compõem esta rede multisetorial, suas capacidades técnicas e suas características institucionais?” Para respondê-la buscaremos mapear aos atores e suas características, obtendo informações que indiquem os tipos de entidades que interferem na rede, podendo ser governo, sociedade civil nacional ou internacional, academia, parlamento ou indústria, assim como sua interface com a Política Nacional de Controle do Tabaco. Com base nos dados obtidos nos inquéritos por entrevista,

também se buscará identificar o nível de escolaridade, o tempo de contribuição à rede, o tipo de vínculo relacionado à entidade que representa destes atores.

Ainda buscando complementar a identificação dos atores, a segunda questão está relacionada às percepções deles, por meio da pergunta “Que motivações e objetivos possuem os atores que integram a rede sobre a situação problema?” Neste ponto o objetivo está em encontrar a percepção do entrevistado sobre a situação problema, considerando impactos gerados, a origem e responsáveis. Também busca-se obter do entrevistado uma indicação dos meios ou instrumentos a serem usados na direção de se encontrar as possíveis soluções ao problema enfrentado, de tal forma que sejam também demonstradas suas motivações em contribuir para a rede.

A terceira questão busca identificar “Quais são as características institucionais formais da rede decorrentes das regras que a norteiam?” Esta questão tem por objetivo obter dos entrevistados seu conhecimento acerca das regras da rede, assim como sua percepção sobre o conhecimento dos demais. A pesquisa documental pode indicar as características institucionais formais da rede com base nas regras que a estrutura, tais como decretos, diretrizes, regimentos internos e se são válidas a todos.

Com o objetivo de se obter as posições dos atores e suas relações de dependências, a quarta questão busca saber “Como os atores se relacionam, tendo por base suas posições e papéis na rede, suas interdependências de recursos e seus limites de atuação?” Neste sentido, buscaremos obter dos entrevistados com que tipo de recursos a entidade que ele representa contribui para a resolução do problema, podendo ser recursos financeiros, estrutura, equipamentos, especialização técnica, produção científica, autoridade legal. Também buscaremos dos entrevistados suas percepções relativas à importância de tais recursos, se há trocas de recursos e cooperação, e como ele se vê neste processo de interação. As percepções dos entrevistados sobre o papel de outros atores para solução da situação problema, podem contribuir para a dependência entre eles, assim como definem seus limites.

Relativamente a arenas de atuação e rodadas de decisão, a quinta questão quer saber “De que forma a governança em rede contribui para as atividades estratégicas na implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, considerando as arenas de atuação e rodadas de decisões?” Para tal, serão identificadas as arenas de atuação dos atores que compõem a rede com base em suas interfaces com as medidas da CQCT/OMS e como ocorrem as interações entre eles, obtendo-se as estratégias adotadas nas rodadas de decisão.

No que diz respeito ao conhecimento e processo de aprendizagem, a sexta questão busca saber “De que modo a dinâmica gerada pelo exercício e gestão das competências técnicas dos atores influencia o conhecimento, aprendizagem e funcionamento da rede?” Para respondê-la os inquiridos serão levados a refletir sobre a construção de aprendizagem e acúmulo de conhecimento decorrentes das interações e recursos envolvidos, assim como se consideram necessária a aprendizagem contínua.

Por fim, a última questão busca saber “De que forma o modelo (em rede) estabelecido tem interferido na construção da confiança entre os atores?” O entendimento sobre as relações de confiança entre os atores que compõem uma rede será buscado por meio de perguntas objetivas onde os entrevistados indicarão suas percepções relativas a comprometimento e comportamento dos demais atores. As percepções obtidas nas questões anteriores também podem apoiar a análise da construção da confiança.

9. Metodologia

9.1. Enfoque do estudo

Para cumprir os objetivos propostos e responder as questões a eles relacionados, optou-se por uma base qualitativa que buscou analisar a forma de articulação da rede, assim como sua composição e modelo de governança, no sentido de compreender o comportamento de cada grupo de atores em sua determinada área de atuação, combinando o método de estudo de caso, com perspectiva longitudinal, com pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

O estudo de caso selecionado, conforme referido, foi a rede que apoia a implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, que constitui a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil. No âmbito da análise, são compreendidos os factos relevantes ocorridos entre os anos de 2005, quando o tratado foi ratificado pelo Congresso Nacional, até a atualidade, quando foram realizadas as últimas entrevistas. Com esta incidência longitudinal, procurou abarcar-se as possíveis alterações de composição dos atores da rede, considerando os seus participantes ao longo do tempo.

Os fenômenos estudados na abordagem de redes são complexos, não sendo fácil separar causas e motivações isoladas e exclusivas, e ainda não sendo possíveis serem reproduzidos em laboratório e submetidos a controle. As reconstruções são "sempre parciais, dependendo de documentos, observações, sensibilidades e perspectivas" (Da Matta, 1991, p.21). Pode afirmar-se que "a metodologia qualitativa privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise" (Martins, 2004, p. 292).

Para Börzel (1997), as abordagens quantitativa e qualitativa da rede consideram as redes sob o foco analítico. Segundo a autora, a abordagem quantitativa considera a análise de redes como um método de análise da estrutura social, onde as relações entre atores são analisadas em termos de coesão, equivalência estrutural, representação espacial usando métodos quantitativos, como classificação hierárquica ascendente, tabelas de densidade e modelos de blocos. Já a abordagem qualitativa é mais orientada ao processo, concentrando-se menos na estrutura de interação entre atores, e mais no conteúdo dessas interações usando métodos qualitativos, como entrevistas em profundidade e análise de conteúdo e discurso. Contudo, as duas abordagens metodológicas não são mutuamente exclusivas, mas complementares, segundo Sciarini (1996).

9.2. Técnicas de recolha e análise de dados

Para o desenvolvimento do estudo foram aplicados como técnicas para a recolha de dados a pesquisa documental e o inquérito por entrevista.

A pesquisa documental teve como principais fontes os documentos públicos, de acesso gratuito, relacionados ao tema e notícias veiculadas em jornais de grande circulação no país, tais como artigos e publicações em sítios eletrônicos das empresas e associações que abriguem atores que possam interferir na rede. Os documentos encontram-se listados no referencial bibliográfico que foi atualizado constantemente a cada novo documento, com objetivo de dar subsídios aos leitores. A pesquisa documental teve por objetivo complementar, ou reforçar, as afirmações derivadas das entrevistas qualitativas.

Para o inquérito por entrevista, os dados foram recolhidos com base num guião semiestruturado por questões abertas, procurando oferecer alguma liberdade ao inquirido, orientado pelas dimensões do modelo de análise, tendo sido destinado aos membros que compõem a Comissão que implementa a política pública, assim como aos parceiros que apoiam a política, nomeadamente atores da sociedade civil, parlamentares e da academia, buscando responder as questões previamente indicadas.

Para tratamento dos dados recolhidos através das entrevistas, recorreu-se à técnica de análise de conteúdo para descrever e interpretar o conteúdo de todos os registros obtidos, permitindo a elaboração de descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, visando reinterpretar as mensagens e atingir a compreensão de seus significados.

Segundo Moraes (1999), a análise de conteúdo, em sua vertente qualitativa, parte de uma série de pressupostos que servem de suporte para captar seu sentido simbólico. Este sentido pode não ser manifesto e o seu significado não ser único, além de poder ser focado em função de diferentes perspectivas. Segundo o autor, ainda que diferentes autores proponham diversificadas descrições do processo da análise de conteúdo, ele considera cinco etapas:

- 1 - Preparação das informações;
- 2 - Unitarização ou transformação do conteúdo em unidades;
- 3 - Categorização ou classificação das unidades em categorias;
- 4 - Descrição;
- 5 - Interpretação.

Os convites às entrevistas ocorreram por meio de envio de e-mail e se deram, preferencialmente, de forma presencial, ou virtual, na falta de oportunidade. A duração média das entrevistas foi de quarenta minutos, com algumas exceções em que a respectiva duração

prolongou-se por uma hora. As entrevistas iniciavam como uma conversa informal onde cada inquirido foi informado sobre o objetivo do estudo e solicitada a autorização para a utilização dos dados e a gravação de áudio. As interlocuções foram dirigidas através de um roteiro pré-elaborado e de tipo semiestruturado, que permitiram orientar sobre os temas e objetivos propostos, evitando que o entrevistado se afastasse do que lhe foi inquirido. Ao final de cada entrevista o inquirido foi levado a colaborar sobre algum aspecto não abordado nas perguntas anteriores, o que permitiu que demonstrassem temas que lhes eram importantes.

Para análise de conteúdo, os diálogos foram transcritos, identificados cada por 'E' e acompanhado por um dígito para sinalizar cada entrevistado (1 a 19), permitindo a preservação do anonimato.

Foi utilizado o software Atlas.ti, onde os dados relevantes para o estudo receberam codificações de acordo com as categorias e subcategorias de análise que indicaram os tipos de entidades as quais representam; suas interfaces com a CQCT/OMS; o tempo que atuaram, ou atuam, na rede; suas formações acadêmicas e cargos ocupados; suas percepções sobre o problema e sugestões de possíveis soluções; suas interfaces e relacionamentos para troca de recursos, assim como suas visões sobre confiança e aprendizagem na rede, seguindo a lógica do modelo de análise proposta.

Portanto, a análise de conteúdo tem natureza predominantemente qualitativa, recorrendo a categorias temáticas, que foram definidas e identificadas como pertinentes durante o tratamento de dados. Também foi apresentada uma quantificação de frequências, tendo por base as categorias temáticas, alinhadas aos objetivos gerais do estudo.

O momento da descrição refere-se ao desenvolvimento de textos elaborados com base nos dados recolhidos nas entrevistas, previamente categorizados, visando demonstrar as competências técnicas, as motivações, o tipo de interação, as regras e objetivos dos atores participantes da rede que estrutura o modelo de gestão para implementação da política pública em questão, com base nas perspectivas captadas nas entrevistas.

A última fase representa a interpretação dos dados obtidos nas entrevistas e nos documentos públicos objetivando a obtenção dos significados e conclusões de forma a responder as questões definidas no presente estudo.

Com relação à amostra dos inquiridos, esta contemplou atores que atuam, ou atuaram, na implementação da política pública como responsáveis pela execução ou como apoiantes da mesma, estando os mesmos representados na Tabela 1. Aqueles que se revelaram forças opositoras à política pública de controle do tabaco não participaram na investigação, uma vez

que não responderam ao convite encaminhado pela autora. Relativamente às questões éticas, procuramos garantir a confidencialidade dos dados recolhidos, pelo que não divulgamos a lista dos profissionais entrevistados.

Tabela 1 - Amostragem de inquiridos

<i>Tipo de entidade</i>	<i>Nível</i>	<i>Total</i>	<i>Inquiridos</i>
<i>Governo Federal</i>	Implementa	18	8
<i>Governo Estadual</i>	Implementa	27	3
<i>Sociedade civil</i>	Apoia	9	4
<i>Acadêmico</i>	Apoia	5	3
<i>Parlamentar</i>	Apoia	4	1

Ao se delimitar o quantitativo de inquiridos, foram observados os seguintes critérios:

- Governo federal compreende os 18 órgãos que compõem a Conicq, conforme o Decreto s/n de 1 de agosto de 2003, alterado pelo Decreto s/n de 16 de março de 2012. Deste montante foram convidados a participar os atores mais atuantes em suas arenas, considerando que a comissão esteve em fase de atualização de composição decorrente das reformas estruturais que ocorreram desde 2018, que impactaram na falta de participação dos demais;
- Governo estadual compreende os coordenadores estaduais de saúde dos 26 estados e do Distrito Federal que capilarizam para os municípios a oferta de tratamento à cessação de consumo de tabaco na rede do Sistema Único de Saúde (SUS). Foram convidados cinco representantes que estão sendo incentivados a expandir suas ações, além de oferta de tratamento, sendo um de cada região do Brasil (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte), porém apenas três responderam ao convite. A expansão de ações consiste na criação de redes de governança locais com a participação de outras secretarias responsáveis por implementação de ações de educação, taxas e impostos, vigilância sanitária e forças de repressão, tal qual a Conicq atua na esfera federal.
- Sociedade civil considerou as nove entidades de sociedades civis nacionais e internacionais mais atuantes desde o momento da adesão ao tratado (2005), até o presente estudo de caso, e deste total, quatro representantes responderam ao convite;

- Os acadêmicos mais atuantes e que produzem estudos relevantes e confiáveis a pedido do Ministério da Saúde somam cinco entidades públicas e privadas, das quais três pesquisadores aceitaram o convite;
- Ao longo do intervalo temporal do estudo de caso, quatro foram os parlamentares mais importantes e atuantes em prol da implementação da política pública. Embora existam mais parlamentares que eventualmente também contribuem, foi possível entrevistar um parlamentar que apoiou e defendeu o aumento de impostos sobre produtos de tabaco na Reforma Tributária em curso.

As entrevistas foram iniciadas e a medida em que o material obtido foi permitindo o início das análises das relações estabelecidas nas categorias e subcategorias definidas. Quando as respostas dos entrevistados já não acrescentavam novas perspectivas ao tópico de pesquisa, a busca por novos inquiridos cessou-se, tendo em vista que os dados coletados já seriam suficientes para compreender o fenômeno em questão (Duarte, 2002). A busca por parlamentares também foi dificultada devido à tensão do período pré-eleitoral ao Congresso Nacional.

Considerando que todos os artigos da Convenção-Quadro foram abordados no estudo e apresentadas suas respectivas interfaces com as entidades responsáveis por sua implementação, foram definidas categorias de análise de saturação de informações coletadas por meio das perguntas apresentadas no guião de entrevista, seguindo o modelo de Falqueto et al (2019). Neste sentido, foi elaborada a Tabela 2 que apresenta as linhas de saturação para cada categoria.

A saturação teórica em entrevistas qualitativas ocorre quando as respostas dos entrevistados não fornecem mais informações significativas ou novas perspectivas sobre o fenômeno em estudo, indicando que dados suficientes foram coletados para desenvolver uma compreensão abrangente do tema.

Tabela 2 - Saturação teórica das respostas coletadas

Categoria	Grupo de pergunta	E.1	E.2	E.3	E.4	E.5	E.6	E.7	E.8	E.9	E.10	E.11	E.12	E.13	E.14	E.15	E.16	E.17	E.18	E.19
Problema	Tabagismo: É problema?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impactos do problema	Impactos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Responsável pelo problema	Atores responsáveis	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Saturação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meios usados pelo responsável	Meios dos atores responsáveis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
	Saturação	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soluções ao problema	Soluções	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comprometimento dos participantes da rede	Comprometimento	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1
	Saturação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos oferecidos	Recursos que detem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aprendizagem	Necessidade de incremento de aprendizagem	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Percepção sobre aprendizagem como resultado rede	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Saturação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota: Onde na segunda linha de cada categoria, o valor de 1 (um) informa que há, pelo menos, uma nova informação e 0 (zero) indica que não foi encontrada nenhuma nova informação.

A interpretação da tabela nos faz inferir que o tabagismo foi reconhecido desde o primeiro inquirido, não sendo negado por nenhum dos inqueridos posteriores. A diversidade de impactos causados pelo problema foi apontada até o E.6. Após o E.7 os dados já se repetiam. Sobre a identificação dos responsáveis pelo problema, desde o E.1 foi indicado o mesmo responsável. Os meios utilizados pelos responsáveis pelo problema para alcançar a sociedade, foram indicados até o E.5, sendo repetidos após o E.6. Da mesma forma as soluções apontadas pelos inquiridos foram mencionadas pela primeira vez até o E.4. Todos os inquiridos, com exceção do E.11 e E.16 que não souberam responder, consideram que há comprometimento dos membros da rede com suas responsabilidades. A percepção dos inquiridos sobre os recursos que detém e oferecem à rede foram citados com originalidade até o E.4. Todos os inquiridos gostariam de incrementar sua aprendizagem e consideram que a rede fornece esta oportunidade.

Complementarmente, sobre o tamanho da amostra, para Fontanella et al (2008, p.19), “o que há de mais significativo nas amostras intencionais ou propositais não se encontra na quantidade final de seus elementos (o "N" dos epidemiologistas), mas na maneira como se concebe a representatividade desses elementos e na qualidade das informações obtidas deles”.

O estudo de caso compreende factos relevantes ocorridos entre os anos de 2005 e 2023, no sentido de responder as questões de investigação, acompanhando as alterações e substituições dos atores que atuam na rede.

IV - Estudo empírico

A análise dos dados busca, com base no referencial teórico, indicar as circunstâncias em que se dá a implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, utilizando como lente de análise uma perspectiva de governança em rede. Segue-se como referencial o modelo proposto por Klijn e Koppenjan (2016), embora os autores reconheçam que esta análise não contempla todas as complexidades de uma rede de governança, considerando as múltiplas percepções dos atores, comportamentos estratégicos e complexidades institucionais. Porém, considera-se que a sua utilidade está no contributo para o entendimento e gestão da rede a estudar.

A análise também se apoia na literatura sobre comunidades epistêmicas com objetivo de avaliar o contributo de grupos de especialistas na coordenação de uma política pública, seja pelas propostas para resolução do problema, seja por meio de influenciar novos processos decisórios, assim como seu alcance em outras arenas decorrentes da difusão do conhecimento.

A presente parte do estudo tem como objetivos descrever e analisar os dados obtidos a partir das entrevistas e documentos que demonstrem as características institucionais e competências técnicas dos atores que compõem a rede. Neste contexto, serão questionadas as especializações técnicas, motivações e objetivos relacionados com os artigos da CQCT/OMS, conforme descrito no capítulo anterior, assim como informações registradas em documentos que auxiliem a responder à pergunta de partida.

Esta análise compreende três grupos de atividades: a primeira busca mapear os atores e seus campos de ação (análise dos atores); a segunda busca as características do processo de governança em rede (análise do processo); e a terceira visa analisar as características institucionais relacionadas ao funcionamento da rede (análise institucional).

Identificar atores relevantes em uma rede de governança, assim como os processos decisórios e as características institucionais pode ser um processo complexo que envolve entender as diferentes partes interessadas, porém antes é importante entender o contexto da rede de governança em questão. Isso envolve conhecer seu propósito, sua estrutura e as questões que ela aborda.

10. Um mecanismo de gestão em rede no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco

Diante das evidências científicas dos males causados pelo tabagismo e do efeito aditivo causado pela nicotina em seus usuários, a OMS passou a alertar seus países membros para que monitorassem os efeitos danosos do consumo de tabaco, assim como tomassem providências para proteger a população de tais riscos. Deu-se neste momento a decisão de iniciar ações conjuntas para enfrentar o problema, por meio de uma agenda global, representando o primeiro passo no ciclo de uma política pública.

Em 1970, o fumo foi proibido no recinto onde ocorreu a reunião da Diretoria Executiva pela resolução EB45.R9. Também, em 1970, a 23.^a Assembleia Mundial de Saúde, através da resolução WHA23.32, determinou, entre outras decisões, a proibição do fumo durante as reuniões das Assembleias Mundiais e a possibilidade de convocar grupos de especialistas para recomendar outras ações que pudessem ser tomadas para desencorajar o fumo, passando o tema a fazer parte da agenda da OMS em suas assembleias gerais e reuniões.

Através das assembleias gerais e reuniões, a OMS passou a articular seus membros para que tomassem medidas necessárias à proteção da população contra a “epidemia” global de tabaco. Neste contexto, os países membros representam os atores que interagem em uma rede de forma interdependente com o objetivo de contribuir para a resolução de um problema nefasto e com contornos que extravasam fronteiras nacionais (Klijn & Koppenjan, 2012): alcançar a redução de consumo de tabaco no mundo.

Como resultado destes esforços, no Brasil, em 1986, a Lei Federal nº 7.488 criou o Dia Nacional de Combate ao Fumo, o qual passou a ser comemorado, em todo o território nacional, a 29 de agosto de cada ano. Também definiu em seu parágrafo único do Artigo 1.º que: “O Poder Executivo, através do Ministério da Saúde, promoverá, na semana que anteceder aquela data, uma campanha de âmbito nacional, visando a alertar a população para os malefícios advindos com o uso do fumo”. O objetivo desta data comemorativa é divulgar informações, problemas e contextos concretos do cidadão, apoiando-o em suas escolhas para a adoção de novas atitudes e comportamentos favoráveis a uma vida saudável, livre do tabaco. Foram os primeiros passos do governo brasileiro em direção à formulação da política pública de controle do tabaco, como solução ao problema enfrentado.

Em 1996, a Nova Lei Federal Brasileira (Lei n.º 9.294/1996) passou a restringir o uso e propaganda de tabaco, bebidas com teor alcoólico e medicamentos em todo território nacional. Assim como o Brasil, outros países adotaram medidas para conter o consumo do tabaco, em

atenção ao que a OMS e seus membros deliberaram, priorizando o direito de proteção da saúde, tendo em consideração a preocupação da comunidade internacional com as devastadoras consequências mundiais para a saúde, sociais, econômicas e ambientais do consumo e exposição ao fumo (Framework Convention on Tobacco Control, 2005).

Após inúmeras rodadas de negociação, no mesmo ano, foi decidido iniciar o desenvolvimento de uma Convenção-Quadro, em conformidade com o Artigo 19 da Constituição da OMS. Neste momento, deu-se início ao processo de negociação do texto que passou por diferentes fases.

Na 52.^a Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 1999, os Estados-Parte adotaram a resolução WHA52.18, que estabeleceu um Grupo de Trabalho da CQCT da OMS e um Órgão de Negociação Intergovernamental (INB), e finalizaram seus trabalhos em fevereiro de 2003 (Framework Convention on Tobacco Control, 2009).

O Brasil participou ativamente nos trabalhos realizados pelo INB através de representantes da Comissão Nacional para o Controle do Uso do Tabaco (CNCT), que havia sido criada pelo Decreto nº 3.136 de 1999, e formada por nove ministérios, com o objetivo de subsidiar o Presidente da República nos posicionamentos e decisões do Brasil durante as rodadas de elaboração do texto da Convenção-Quadro que aconteceram entre 1999 e 2003.

Também em 1999, o governo brasileiro, através da Lei 9.782 de 26 de janeiro, criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que passou a ser responsável, entre outras coisas, pela regulamentação, o controle e a fiscalização dos produtos derivados do tabaco (Lei n.º 9.782/1999).

A Lei Federal nº 10.167 de 27 de dezembro de 2000 ampliou a restrição da propaganda na mídia e nos esportes ao ar livre, em geral, e limitou a publicidade aos pontos internos de venda em todo território brasileiro.

A Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS) foi adotada pela 56.^o Assembleia Mundial da Saúde em 21 de maio de 2003 e entrou em vigor em 27 de fevereiro de 2005. Desde então, é o tratado que agregou o maior número de adesões na história da Organização das Nações Unidas (ONU). Até 12 de setembro de 2022, 182 países ratificaram sua adesão (United Nations, 2022).

Estes 182 Estados-Parte trabalham em forma de rede sob a liderança do Secretariado da Convenção-Quadro, que articula a implementação das medidas nas cinco regiões definidas pela Organização das Nações Unidas: África, América, Ásia, Europa e Oceania.

A cada dois anos o Secretariado promove a Conferência das Partes da CQCT (COP), onde os membros deliberam sobre diretrizes, compartilham experiências e avaliam os resultados alcançados. Também podem ser criados grupos de trabalho ou de especialistas para trabalharem em temas definidos a serem apresentados na COP seguinte.

A política pública de controle do tabaco no Brasil tem como base a CQCT/OMS, e seu texto foi ratificado pelo Congresso Nacional, em 27 de outubro de 2005, colocando, em sua agenda política, a implementação das medidas de controle do tabaco para enfrentar o problema de saúde pública em decorrência do tabagismo (Brasil, 2016). Neste ponto, foram identificados elementos, como alternativas de resolução e atores envolvidos, adotando um plano de ação, aproximando-se da definição de Peters (1986), que descreve política pública como a soma das atividades dos governos que, ao agir diretamente ou indiretamente, influenciam a vida dos cidadãos.

A construção do plano de ação vem atender a alínea a) do parágrafo nº 2 do Artigo 5º da CQCT/OMS, que determina como obrigação, aos Estados-Parte, estabelecer ou reforçar e financiar um mecanismo de coordenação nacional ou pontos focais para controle do tabaco (Decreto nº 5.658/2006). Os “pontos focais” referem-se a pessoas ou entidades de contato dentro do governo responsáveis por facilitar a implementação da CQCT/OMS e fornecer informações sobre a implementação dentro e fora do país. Já o mecanismo de coordenação nacional refere-se à entidade institucional multissetorial projetada e estabelecida pelo governo para coordenar o controle do tabaco dentro do país e com entidades internacionais (como o Secretariado da Convenção-Quadro [Secretaria da Convenção-Quadro]) e para supervisionar questões gerais relacionadas com a governança do controle do tabaco. possam ajudar a gerir conflitos intragovernamentais, promover a coerência das políticas e proteger contra a interferência da indústria do tabaco na formulação de políticas (United Nations Development Programme, 2016).

Segundo o Secretariado da CQCT, tanto os pontos focais, quanto os mecanismos de coordenação nacional, desempenharam um papel central na implementação da Convenção, uma vez que são os principais pontos de entrada em cada país para o Secretariado da CQCT em assuntos técnicos, relatórios e comunicações relacionadas e, na maioria dos casos, também para oficiais (Framework Convention on Tobacco Control, 2020).

A CQCT da OMS apresenta em seus princípios norteadores (Art.4º) a necessidade dos Estados-Parte em estabelecerem “medidas multissetoriais integrais e respostas coordenadas” (Decreto nº 5.658/2006), uma vez que as medidas de controle do tabaco podem exigir o

envolvimento de setores além da saúde, tais como finanças, justiça, agricultura, comércio, trabalho, educação e outros. Como exemplo, a tributação sobre produtos de tabaco (Art.6º da CQCT) apresenta-se especialmente eficaz na redução da prevalência do tabagismo entre os jovens (Levy et al., 2012), e embora as autoridades de saúde possam orientar o desenvolvimento de uma estrutura de governação, no caso das medidas de políticas públicas de controle do tabaco, em geral são as autoridades das finanças as responsáveis por tributar os produtos de tabaco.

Estabelecer ou alavancar uma estrutura para governação, que possa coordenar as complexidades das intervenções das ações, facilitando a ação intersetorial, pode ser um desafio para os Estados-Parte (United Nations Development Programme, 2016).

Como mecanismo de coordenação nacional no Brasil, foi criada pelo Decreto s/n de 1 de agosto de 2003 a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (Conicq), com o objetivo de articular a implementação da agenda governamental para o cumprimento dos artigos da Convenção-Quadro, composta por 18 unidades administrativas e presidida pelo Ministro da Saúde, cabendo ao Instituto Nacional de Câncer o papel de Secretaria-Executiva da Comissão.

A Conicq conta com a parceria da sociedade civil, através das suas associações e formas organizadas, que apoia e monitora a Política Nacional de Controle do Tabaco, assim como atores políticos que atuam no poder legislativo, promovendo leis que ajudam a implementar e fortalecer as medidas da Convenção-Quadro no Congresso Nacional, e pesquisadores de renomadas universidades, que desenvolvem estudos que subsidiam as tomadas de decisões. Tais parcerias são necessárias para atender aos princípios norteadores da CQCT/OMS previstos no Artigo 4ª (Decreto nº 5.658/2006):

1. Toda pessoa deve ser informada sobre as consequências 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;

.....

7. A participação da sociedade civil é essencial para atingir o objetivo da Convenção e de seus protocolos.

Essa diversidade de parceiros também resulta da necessidade em atender a obrigação das partes prevista em seu Artigo 5º:

2. (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.

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.

Com objetivo de proteger a política pública da interferência da indústria do tabaco, a Convenção-Quadro prevê como obrigação das partes em seu Artigo 5º:

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.

Portanto, com base nos Artigos 4ª e 5º da CQCT/OMS, podemos dizer que os atores que formam a rede da Política Nacional de Controle do Tabaco estão classificados em três níveis: os que implementam, os que apoiam e os que potencialmente podem obstruir o avanço da política pública, por estarem ligados aos interesses contrários ao controle de tabaco. E ainda separados em cinco grupos, em razão da natureza da entidade, e representação de força, sendo a favor ou contra a política pública: (1) atores governamentais (poder executivo); (2) atores da sociedade-civil; (3) acadêmicos; (4) parlamentares (poder legislativo) e (5) indústria do tabaco.

Estes atores governamentais e não-governamentais formam uma rede com ações coletivas relacionadas de forma interdependente. Tais interações são institucionalizadas sob regras formais, com divisão de trabalho, especializações técnicas e monitoramento, sob um arranjo formal que reflete a estrutura da rede na qual se inserem. As regras facilitam a interação em redes, reduzindo assim os custos de transação e influenciando o desempenho (Klijn & Koppenjan, 2012).

Os processos de interação entre os atores, suas competências técnicas e objetivos, no que diz respeito à resolução de problemas e prestação de serviços públicos, não se desenvolvem de forma linear, seguindo uma série de fases sequenciais que podem gerar resultados onde todos

ganhem e tenham vantagens mútuas, podendo levar muito tempo ou cair num diálogo de surdos quando enfrentam resistência (Ansell, 2012; Mandell, 2001; Marcussen & Torfing, 2007).

O grupo de atores governamentais representa as entidades e órgãos do governo federal indicados pelo decreto que criou a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, o Decreto S/Nº de 16 de março de 2012. Os demais grupos representam as entidades parceiras que apoiam a política, e, segundo sugerem Klijn e Koppenjan (2016), serão identificados aqueles ativamente envolvidos no problema.

O governo brasileiro implementa a CQCT através da Conicq e seus 18 representantes do governo federal, com participação da sociedade civil, conforme recomenda o Artigo 4.7 da CQCT, dos acadêmicos e dos parlamentares. Tais parceiros participam da implementação por meio do monitoramento e suporte ao avanço da política.

A indústria do tabaco, por outro lado, representa a resistência, pois busca a manutenção de seu mercado, de suas vendas e lucros. Desta forma, podem impedir o avanço da política pública, uma vez que, de alguma forma, podem influenciar as decisões no Congresso Nacional, pelo facto de financiarem campanhas eleitorais a parlamentares, conforme podem ser encontrados nominalmente na lista de candidatos que receberam recursos da indústria tabageira em 2014 (SPCE Web, 2014). Embora não faça parte da rede de governança, por imposição legal, conforme citado anteriormente, ocupa o papel de força contrária e obstáculo a ser superado, conforme afirmação do presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco, por ocasião das discussões prévias a COP9 e MOP2:

A perspectiva sempre é de extrema preocupação, pois os assuntos referentes à Convenção-Quadro sempre foram tratados com o objetivo de prejudicar, fortemente, o setor, não tendo nenhum respeito em relação à importância econômica e social do setor de tabaco. Isso tanto para a área de produção, como para a de exportação e a importância em termos de receitas para o governo brasileiro, que tanto necessita de arrecadação para fazer frente às dificuldades, principalmente, agora, com a pandemia (SindiTabaco, 2021, p.3)

Este modelo de governança inovadora no Brasil envolve a participação ativa de diferentes partes interessadas na tomada de decisões governamentais. Isso inclui a colaboração entre governo, organizações da sociedade civil, academia, parlamentares e cidadãos. Essa abordagem busca aproveitar o conhecimento coletivo e promover a co-criação de políticas públicas mais efetivas.

A implementação da CQCT/OMS nos Estados-Parte se dá por meio de uma governança global que conta com a colaboração entre países e organizações internacionais para encontrar soluções conjuntas e coordenadas para enfrentar o tabagismo, uma vez que a indústria do tabaco transcende as fronteiras nacionais por meio de suas subsidiárias presentes em todos os países.

11. Análise dos atores

11.1. Identificando os atores

Considerando que o estudo de caso busca analisar a rede de governança para o controle do tabaco, através das características institucionais, competências técnicas e percepções dos atores, a escolha dos inquiridos deu-se pelos envolvidos ativamente na implementação e defesa da Política Nacional de Controle do Tabaco, assim como aqueles que representam forças contrárias a ela, ou seja, as partes envolvidas na rede de governança. Foram inquiridos 19 atores, sendo 11 representantes do governo, dois da sociedade civil internacional, dois da sociedade civil nacional, três da academia e um parlamentar. Foram convidados representantes da indústria do tabaco, porém não responderam ao convite.

A maior parte da coleta de dados ocorreu antes das eleições presidenciais (dezembro a fevereiro), com acréscimo de mais inquiridos após concluído o período eleitoral. A tensão deste período pré-eleitoral prejudicou o rumo de realização e obtenção de entrevistas, sobretudo em alguns grupos de entrevistados candidatos a postos no Congresso Nacional.

Dos representantes do governo na rede de controle do tabaco, foram inquiridos os atores mais participativos no presente, ou no passado, representantes das entidades que detém responsabilidades e missões afins aos artigos da CQCT/OMS, conforme será descrito adiante na análise dos atores governamentais, considerando ainda que um mesmo ator pode atuar em mais de um artigo, como será visto. Dos representantes da sociedade civil, foram inquiridos aqueles mais atuantes e que apoiam a implementação da política de forma mais abrangente. Do universo acadêmico foram inquiridos representantes que contribuem ativamente com estudos que subsidiam os tomadores de decisão. Foram contatados parlamentares que atuam, ou atuaram, apoiando normas legais sobre produtos de tabaco, contudo apenas um respondeu ao convite, considerando a reforma tributária em curso desde 2019 e as disputas políticas no Congresso Nacional decorrentes do período eleitoral. A Tabela 3 representa os quantitativos de inquiridos por tipo de entidade. Infelizmente não foi possível entrevistar atores representantes da indústria de tabaco, embora tenham sido convidados, contudo, manifestos públicos destes representantes podem ser encontrados em jornais e sítios eletrônicos das entidades que representam.

Tabela 3 – Identificação dos atores - Tipo de entidade

Categorias	Subcategorias	Totais
•Tipo de entidade	Entidade do governo	11
	Entidade da sociedade civil nacional	2
	Entidade da sociedade civil internacional	2
	Entidade parlamentar	1
	Entidade da academia	3

A interface dos inquiridos com a CQCT foi identificada ao responderem quais atividades e ações estão sob a responsabilidade de suas entidades estão relacionadas ao controle do tabaco. As frequências de respostas indicam que 13 dos inquiridos atuam com atividades relacionadas à educação e conscientização, sendo seguida por 12 inquiridos que desempenham ações relacionadas ao tratamento para cessação do tabagismo. A cooperação científica, técnica e jurídica está associada a 11 dos inquiridos e deliberações sobre preços e impostos a 10 deles. As demais interfaces estão ilustradas na Tabela 4, onde podemos verificar que a soma das frequências das subcategorias ultrapassa o número de inquiridos, pois um mesmo ator pode estar associado a mais de um artigo (tema), seja por ser o responsável legal pelas atividades, ou seja, por colaboração. Foram contemplados todos os artigos da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco.

Tabela 4 – Identificação dos atores - Interface com a CQCT/OMS

Categorias	Subcategorias	Totais
• Interface com a CQCT/OMS	Educação e conscientização	13
	Tratamento a cessação	12
	Cooperação científica, técnica e jurídica	11
	Preços e impostos	10
	Pesquisa, vigilância e intercâmbio de informações	9
	Ambientes livres de tabaco	8
	Responsabilidade civil e penal	8
	Combate ao comércio ilícito	7
	Embalagem	7
	Proteção ao meio ambiente e saúde	7
	Publicidade, promoção e patrocínio	7
	Regulamentação das informações dos produtos	7
	Regulamentação do conteúdo	7
	Venda a menores de idade	7
	Alternativas econômicas ao produtor	6
Mecanismo de gestão	2	
Relatórios e intercâmbio de informações	1	

A maior parte dos inquiridos apresenta mais de 10 anos de atuação na implementação da política, variando de 4 a 30 anos de experiência, onde apenas quatro possuem menos de 5 anos de atuação e cinco atuam entre 6 e 10 anos, conforme ilustrado na Tabela 5.

Quanto mais tempo atuando na rede, maior é seu conhecimento especializado, permitindo o desenvolvimento de habilidades aprimoradas e tornando-se num especialista neste campo, o que pode ser valioso tanto para rede, quanto para a entidade em que trabalha.

O tempo também permite estabelecer uma ampla rede de contactos e oportunidades de colaboração que fortalecem a confiança como resultado da experiência, conhecimento e histórico comprovado de desempenho ao longo dos anos.

Tabela 5 - Identificando os atores - Tempo na rede

Categorias	Subcategorias	Totais
• Tempo na rede	Menos que 5 anos (inclusive)	4
	Mais que 6, menos que 10 anos (inclusive)	5
	Mais que 11 anos (inclusive)	10

Nota: estes dados demonstram o tempo em que o entrevistado participa, ou participou da rede.

A maior parte dos inquiridos tem habilitações literárias elevadas, sendo quatro deles com pós-graduação, oito com mestrado e sete com doutoramento em curso ou concluído, conforme ilustrado pela Tabela 6. Foram identificados atores com formação em engenharia agrônoma, direito, medicina, enfermagem, pedagogia, relações internacionais, letras, serviço social, psicologia, estatística, administração e economia. A formação acadêmica está alinhada às respectivas arenas de atuação, ou seja, com suas interfaces na implementação de determinado artigo. Como exemplo, para implementação do Artigo 17, que trata da oferta de capacitação técnica e meios alternativos de subsistência aos agricultores de tabaco, o representante possui graduação em agronomia. O tempo de atuação na rede somado às habilidades acadêmicas, enriquecem e aprofundam os conhecimentos em sua área de atuação, além de contribuir para o avanço da política pública.

Tabela 6 - Identificação dos atores - Formação acadêmica

Categorias	Subcategorias	Totais
• Formação acadêmica	Nível de escolaridade_Mestrado	8
	Nível de escolaridade_Doutoramento	7
	Nível de escolaridade_Pós-Graduação	4

Com relação ao nível hierárquico dos atores inquiridos, nove deles ocupam cargos de chefia, cinco são consultores contratados e cinco são operacionais, onde entende-se por consultores aqueles especialistas sem vínculo laboral, sendo contratados para execução de um projeto ou estudo, conforme ilustrado pela Tabela 7. O cargo dos inquiridos demonstra que são profissionais com capacidade de influenciar, contribuir e enriquecer o processo de resolução do problema. Os atores do governo que ocupam cargos de chefia guardam poderes para tomar decisões e ultrapassar barreiras e obstáculos, pelo facto de possuírem autoridade e legalidade para tal. Considerando que a maior parte dos inquiridos está representada por entidades do governo, e que tais vínculos de trabalho são estáveis, tal estabilidade reduz a rotatividade, levando a uma maior permanência dos atores na rede, facilitando o acúmulo e a troca de conhecimento.

Tabela 7 – Identificação dos atores - Cargo/vínculo com a entidade

Categorias	Subcategorias	Totais
● Cargo/vínculo com a entidade	Chefia	9
	Consultor	5
	Operacional	5

Embora tenha sido possível entrevistar apenas um representante parlamentar, podemos identificar recentes manifestações de parlamentares em apoio à política por ocasião da sessão solene de 31 de maio de 2022 realizada na Câmara dos Deputados pelo Dia Mundial sem Tabaco de 2022. A sessão foi solicitada pelo Deputado Federal Alexandre Padilha, ex-Ministro da Saúde, que ressaltou em seu discurso:

Imagine o que teria sido a Covid-19 se, em 2021 e 2022, nós tivéssemos a mesma prevalência de pessoas com o uso de tabaco no nosso País, se nós não tivéssemos tido, ao longo das últimas décadas, a redução dessa prevalência e o impacto que isso teve para as doenças respiratórias, paras doenças cardiovasculares no nosso País (Câmara dos Deputados, 2022).

A Deputada Federal Jandira Feghali, presente na sessão solene, acompanhada de outros participantes, criticou o “*lobby* intenso” da indústria do cigarro, ressaltando que o foco da indústria é a parcela mais jovem da população (Câmara dos Deputados, 2022).

Novamente por ocasião do Dia Mundial sem Tabaco 2023, no dia 29 de maio houve sessão solene na Câmara dos Deputados, solicitada pelo Deputado Federal Zacharias Calil, onde o

Deputado Federal Prof. Paulo Fernando registrou a “importância de manter o aumento das alíquotas de impostos sobre tabaco e que tal receita financie as medidas de prevenção e tratamento ao fumante” (Câmara dos Deputados, 2023).

11.1.1. Atores governamentais

Com o objetivo de formalizar os atores governamentais que compõem a rede, o Decreto S/Nº de 1 de agosto de 2003, alterado pelo Decreto S/Nº de 16 de março de 2012, indicou os órgãos responsáveis pela implementação da política no Brasil (Decreto S/Nº/2003; Decreto S/Nº/2012).

Os atores governamentais são os responsáveis oficiais pela articulação e implementação da agenda governamental para o cumprimento dos artigos da Convenção-Quadro. Neste sentido, a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (Conicq) foi criada pelo Decreto S/Nº de 1 de agosto de 2003, como mecanismo de coordenação nacional composta por 11 órgãos do governo, presidida pelo ministro da Saúde, e tendo o Instituto Nacional de Câncer no papel de Secretaria-Executiva da Comissão:

- I - Ministério da Saúde;
- II - Ministério das Relações Exteriores;
- III - Ministério da Fazenda;
- IV - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- V - Ministério da Justiça;
- VI - Ministério da Educação;
- VII - Ministério do Trabalho e Emprego;
- VIII - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IX - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- X - Ministério das Comunicações;
- XI - Ministério do Meio Ambiente;

O desafio de controle do tabaco requer uma resposta multisectorial, indo além das capacidades e mandatos do Ministério da Saúde. Desta forma, são articuladas ações abrangentes, porém unificadas, aproveitando os diversos conhecimentos, recursos e capacidades de diferentes setores do governo para alcançar melhores resultados, sob o modelo de coordenação interministerial um (*Joined-up Government*).

Neste sentido, objetivando ampliar as ações da Conicq, foram agregados mais representantes resultando na alteração da composição de seus membros por meio do Decreto

s/n de 16 de março de 2012, que trouxe mais sete representantes à composição original, passando a 18 órgãos no total:

- I - Ministério da Saúde;
- II - Ministério das Relações Exteriores;
- III - Ministério da Fazenda;
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Casa Civil da Presidência da República;
- VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VII - Ministério da Justiça;
- VIII - Ministério da Educação;
- IX - Ministério do Trabalho e Emprego;
- X - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- XI - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XII - Ministério das Comunicações;
- XIII - Ministério do Meio Ambiente;
- XIV - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- XV - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;
- XVI - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça;
- XVII - Advocacia-Geral da União; e
- XVIII – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Ao longo do período compreendido neste estudo de caso, especificamente após o ano de 2018, foram feitas fusões de alguns ministérios e criação de outros novos, portanto, em 2019 foi iniciada a tramitação de um novo decreto para atualização dos membros que compõem a Conicq, sem prejuízo, no entanto, do desenvolvimento da maior parte de suas atividades. Apenas as atividades sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário não avançaram, pois este foi fundido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, deixando de participar da comissão. Em face disto, o presente estudo terá como base a composição definida pelo Decreto S/Nº de 16 de março de 2012, considerando que o novo diploma foi publicado em no Diário Oficial da União no dia 31 de agosto de 2023, já ao final das revisões (Decreto nº 11.672/2023).

Tendo em vista os objetivos da CQCT e o que está estabelecido em seus artigos, foram envolvidas as entidades do governo que tem atribuições e missões nas respectivas matérias. De

tal forma que suas responsabilidades legais possam colaborar para implementação da Convenção-Quadro, uma vez que trata-se de uma política pública do Estado brasileiro.

Portanto, diante da especificidade do tema, a Secretaria-Executiva da Conicq (SE-Conicq) solicita a cada órgão a nomeação de um representante titular e outro suplente para atuar na implementação do(s) artigo(s) da CQCT/OMS relacionado(s) com a referida pasta. Dentro de um mesmo órgão, pode haver representantes de diferentes secretarias ou departamentos, seguindo o mesmo critério, como por exemplo: o Ministério da Justiça e Segurança Pública pode indicar dois representantes da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e outros dois (o titular e o suplente) da Polícia Federal.

A Comissão tem suas competências previstas no Artigo 2º do Decreto S/N de 1 de agosto de 2003, conforme se transcreve em baixo:

- 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.

Uma vez criada a comissão e previstas suas competências e composição, a Portaria do Ministério da Saúde, nº 1.083, de 12 de maio de 2011 aprovou o Regimento Interno da Conicq, no sentido de orientar seus membros a respeito de suas competências e responsabilidades diante das diversas atividades necessárias à implementação da política (Portaria nº 1.083/2011). A norma prevê, no seu Artigo 11, as competências dos membros da Comissão que indicam a necessidade de envolvimento nas atividades e desempenho da Comissão. Destacam-se: a necessidade de participar das reuniões, efetuar contribuições e tomar parte das deliberações e proposições de ações estratégicas; subsidiar a Secretaria-Executiva com pareceres técnicos; e manter sob sigilo o conteúdo dos documentos estratégicos, em atendimento ao Artigo 5.3 da CQCT/OMS, de proteger a política pública da interferência da indústria do tabaco.

Considerando o intercâmbio de conhecimento e apoio técnico oferecido entre os Estados-Parte da CQCT/OMS, os representantes das entidades que compõem a Conicq participam de reuniões internacionais, como a Conferência das Partes da CQCT/OMS (COP) e a Reunião das Partes do Protocolo (MOP), que ocorrem a cada dois anos, assim como podem ocupar posições em grupos de trabalhos criados por estas conferências, conforme previsto no inciso VI do Artigo 11 do Regimento Interno.

Com o objetivo de articular as ações para implementar a CQCT/OMS, a Portaria do Ministério da Saúde, nº 1.083, de 12 de maio de 2011, que aprovou o Regimento Interno da Conicq, define, em seu artigo 10, as atribuições da Secretaria-Executiva da Conicq, desempenhada pelo Instituto Nacional de Câncer, considerando que esta secretaria tem o papel de articular a cooperação intersetorial para a implementação e o avanço da política pública. Estão previstas, entre outras, ações de planejamento, organização e coordenação de reuniões entre os membros da Conicq, elaborar um plano de trabalho e consolidar a agenda intersectorial, encaminhando as demandas relativas aos temas da CQCT/OMS (artigos) às respectivas entidades responsáveis, assim como monitorar a implementação das obrigações constantes da Convenção-Quadro.

Portanto, com base nas atribuições previstas à SE-Conicq, o envolvimento dos atores governamentais é promovido pelo fornecimento de materiais com todas as orientações e

diretrizes relacionadas a Convenção-Quadro, assim como pelas visitas presenciais a estes representantes com objetivo de aproximar e fortalecer os laços de trabalho.

O funcionamento da Comissão está organizado no capítulo IV da portaria que aprova o Regimento Interno da Conicq, definindo a realização de reuniões ordinárias trimestrais restritas a membros, e reuniões extraordinárias (Artigos 13 e 15). Também define que, mediante deliberação prévia, as reuniões podem contar com a presença de representantes de órgãos da Administração Pública, entidades privadas, empresas estatais, dos poderes legislativo e judiciário e do Ministério Público (Artigo 14).

As reuniões da Conicq deliberam e orientam seus membros, dentro das características e responsabilidades institucionais, a elaborar normas, promover fiscalização de estabelecimentos comerciais, promover campanhas educativas para população, oferecer tratamento para cessação do tabagismo, fomentar o cultivo de alimentos orgânicos, como forma de subsidiar os agricultores excluídos do processo de plantio de fumo, entre outras ações.

O Artigo 3º da Portaria nº 1.083 de 12 de maio de 2011 confere a presidência da Conicq ao ministro da Saúde, e o Artigo 9º, da mesma portaria, define que compete ao Presidente da Comissão assegurar o funcionamento da Comissão em todas as suas atividades levando-a a realização plena de seus objetivos, negociando junto aos representantes dos órgãos que compõem a Conicq para que mantenham recursos que viabilizem a implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco. Ao longo dos anos compreendidos no estudo de caso, foram 13 ministros a ocupar esta posição, e com exceção do primeiro que atuou na adesão ao tratado, todos os demais foram subsidiados por meio da Secretaria-Executiva da Conicq acerca de suas responsabilidades como Presidente da comissão, no sentido de tomarem ciência da complexidade do tema.

Portanto, no sentido amplo, o presidente da Conicq tem autoridade para assegurar o funcionamento da comissão e conta com a sua Secretaria-Executiva para promover a cooperação intersetorial por meio de uma atuação coordenada, seja para implementar ou para dirimir eventuais carências de recursos técnicos institucionais. Ao presidente pertence a autoridade máxima para a tomada de decisão, provendo a solução dos problemas ou potenciais conflitos, já que tem poderes para promover a colaboração dos membros e minimizar qualquer tipo de entrave à implementação do tratado.

Contudo, considerando que a Conicq é composta por 18 órgãos de diferentes áreas autônomas e de igual hierarquia do governo federal, suas eventuais restrições de recursos

podem afetar a implementação do tema pelo qual é responsável, o que significa que o órgão responsável ao não realizar sua parte, pode impedir o avanço da política pública.

A implementação dos artigos da CQCT/OMS está diretamente relacionada com as atribuições legais do órgão responsável, conforme indicado na Tabela 8, que relaciona os artigos da CQCT/OMS, de acordo com o texto oficial do tratado, e os respectivos órgãos.

Tabela 8 - Artigos da CQCT/OMS e Membros Conicq

IMPLEMENTAÇÃO DOS ARTIGOS DA CONVENÇÃO-QUADRO DA OMS PARA O CONTROLE DO TABACO		
ARTIGO	DESCRIÇÃO	MEMBROS DO GOVERNO
Artigo 5.º	Obrigações gerais	Conicq
Artigo 6.º	Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco	Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (extinto)
Artigo 7.º	Medidas não relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco	O artigo 7º compreende os artigos 8º ao 13
Artigo 8.º	Proteção contra a exposição à fumaça do tabaco	Ministério da Saúde; Anvisa
Artigo 9.º	Regulamentação do conteúdo dos produtos de tabaco	Anvisa
Artigo 10	Regulamentação da divulgação das informações sobre os produtos de tabaco	Anvisa
Artigo 11	Embalagem e rotulagem dos produtos do tabaco	Anvisa
Artigo 12	Educação, comunicação, treinamento e conscientização do público	Ministério da Educação; Ministério das Comunicações e Ministério da Saúde
Artigo 13	Publicidade, promoção e patrocínio do tabaco	Anvisa
Artigo 14	Medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco	Ministério da Saúde
Artigo 15	Comércio ilícito de produtos de tabaco	Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Anvisa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Saúde e Casa Civil da Presidência da República
Artigo 16	Venda por e a menores de idade	Ministério da Saúde; Anvisa e Ministério da Justiça e Segurança Pública
Artigo 17	Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis	Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Trabalho e Emprego (extinto); e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (extinto)
Artigo 18	Proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas	Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente
Artigo 19	Responsabilidade	Advocacia Geral da União
Artigo 20	Pesquisa, vigilância e intercâmbio de informações	Conicq
Artigo 21	Apresentação de relatórios e intercâmbio de informação	Conicq
Artigo 22	Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada	Conicq
Artigos 23 a 38 - mecanismos institucionais e recursos financeiros; solução de controvérsias, etc		Conicq

Com base na Tabela 8, serão descritas as competências técnicas relacionadas aos artigos da Convenção-Quadro. Como exemplo, o Artigo 5º da Convenção está relacionado às competências da Conicq e seus membros, as quais foram vertidas na Portaria nº 1.083 de 12 de maio de 2011, mencionando articulações, ações estratégicas, planos e programas nacionais multisetoriais para viabilizar a implementação da Convenção-Quadro e seus Protocolos.

Já o Artigo 6º da Convenção-Quadro, que trata de preços e impostos, deve estar sob a responsabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal (SRF), sob o Ministério da Fazenda, pois é órgão responsável pela administração dos tributos de competência da União, assim como subsidia o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira (Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, s.d.). Este artigo é criticado pela indústria com o argumento de promover a migração de consumidores para produtos mais baratos, ou seja, do comércio ilícito, levando à evasão de tributos. Por tal razão, foi instituído, em 2019, um Grupo de Trabalho pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Portaria nº 263/2019, de 23 de março, para “avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros no Brasil, e, assim, diminuir o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, o contrabando e os riscos à saúde dele decorrentes” (Art. 1º). Portanto, em função desta pressão e influência no executivo, as ações podem perder velocidade e abrangência.

Por outro lado, o Artigo 8º da Convenção-Quadro, que trata dos ambientes livres de fumaça de tabaco, envolve mais de um órgão do governo, pois é um tema que passa pelas capacidades técnicas do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O Ministério da Saúde tem como missão “Promover a saúde e o bem-estar de todos, por meio da formulação e implementação de políticas públicas de saúde, pautando-se pela universalidade, integralidade e equidade” (Ministério da Saúde, 2022a), e, neste sentido, o Artigo 8º impede a exposição da população à fumaça de tabaco e seus efeitos nocivos. Por sua vez, a missão da Anvisa é “Proteger e promover a saúde da população, mediante a intervenção nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada e integrada no âmbito do Sistema Único de Saúde” (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022a). Juntos, estes dois órgãos elaboram normas que ordenam a implementação do artigo assim como empreendem ações de fiscalização nos recintos coletivos fechados⁷. A Anvisa também oferece, às vigilâncias sanitárias estaduais e municipais, ferramentas e

⁷ Local público ou privado, acessível ao público em geral ou de uso coletivo, total ou parcialmente fechado em qualquer de seus lados por parede, divisória, teto, toldo ou telhado, de forma permanente ou provisória (Inciso I, Artigo 2.º, Decreto nº 8262/2014)

informações para orientar a fiscalização de produtos derivados do tabaco e de ambientes livres de fumo (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022b; Decreto nº 8.262/2014).

Os Artigos 9.º, 10 e 11 tratam da regulamentação do conteúdo e divulgação das informações sobre os produtos de tabaco. A Anvisa dispõe, por isso, de um departamento especialmente dedicado a tratar do tema “tabaco”, envolvendo a análise dos produtos e a definição dos aditivos permitidos e proibidos, registro de marcas a serem comercializadas e regulamentação das advertências sanitárias nas embalagens. Os aditivos são substâncias adicionadas intencionalmente nos produtos derivados do tabaco com objetivo de eliminar o sabor desagradável da nicotina, assim como diminuir a irritabilidade da fumaça. Porém, alguns aditivos são proibidos ou por serem extremamente danosos a saúde após a combustão ou pelo facto de incentivar a experimentação e iniciação ao tabagismo (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022c). As advertências sanitárias nas embalagens dos produtos fumígenos têm o objetivo de alertar o consumidor sobre os riscos de danos a saúde em decorrência do uso do produto (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022d). As marcas de produtos fumígenos e suas embalagens precisam ser registradas junto a Anvisa para serem autorizadas à comercialização. Para receber o registro, os produtos precisam atender às exigências de conteúdo, apresentação e advertências sanitárias nas embalagens (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022e).

O Artigo 12 atua na educação, comunicação, treinamento e conscientização do público com relação aos efeitos danosos do consumo de tabaco. Envolve campanhas publicitárias, programas de educação nas escolas, sensibilização de parlamentares, elaboração de cartilhas e notas técnicas. Neste sentido, os Ministérios da Saúde, das Comunicações e da Educação trabalham em parceria para oferecer materiais educativos e publicitários ao ensino público básico, no âmbito das escolas e unidades básicas de saúde, o programa Saber Saúde e Prevenção do Tabagismo e de Outros Fatores de Risco de Doenças Crônicas, e o Programa Saúde na Escola (PSE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O programa Saber Saúde é uma proposta de educação para a saúde nas escolas por meio dos profissionais da educação e da saúde abordando o tabagismo como fator de risco para doenças crônicas não transmissíveis com crianças, e jovens, a fim de estimular a adoção de comportamentos saudáveis, com responsabilidade social e ambiental (Ministério da Educação, 2014; Ministério da Saúde, 2022b). O Programa Saúde na Escola (PSE), também executado pelos Ministério da Saúde e da Educação, leva para o ambiente escolar, sob a perspectiva da atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e jovens do ensino público básico, no âmbito das escolas e

unidades básicas de saúde, práticas de promoção de saúde, tais como: saúde bucal; alimentação saudável e prevenção à obesidade; saúde ambiental; situação vacinal; promoção de atividade física; prevenção de violência e acidentes; saúde ocular; saúde sexual e reprodutiva; promoção da cultura de paz e direitos humanos; prevenção de doenças negligenciadas; saúde auditiva; prevenção à Covid-19 e prevenção ao uso de álcool, tabaco e drogas (Ministério da Saúde, 2011).

Ao Ministério das Comunicações compete: a política de comunicação e divulgação do Governo Federal; a articulação do relacionamento do Governo Federal com a imprensa regional, nacional e internacional; e a convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão (Ministério das Comunicações, 2022). O Ministério da Saúde atua como coordenador da política pública, definindo as referidas diretrizes e conteúdos alinhados com a CQCT/OMS, e a serem seguidas pelos anteriores ministérios. Como exemplo, as ações educativas de 31 de maio - Dia Mundial sem Tabaco e o dia 29 de agosto - Dia Nacional de Combate ao Fumo alertam sobre as doenças e mortes evitáveis relacionadas ao tabagismo com peças publicitárias elaboradas sob a coordenação do Instituto Nacional de Câncer (INCA), órgão do Ministério da Saúde responsável pelas ações de prevenção e controle do câncer, que atua como Centro Colaborador da OMS para controle do tabaco e Secretaria-Executiva da Conicq (Ministério da Saúde, 2022c). O tema da campanha segue o estabelecido a cada ano pela OMS, podendo ser adaptado à necessidade local e ainda são articuladas ações com as secretarias estaduais e municipais de saúde, envolvendo também a sociedade civil e o apoio de congressistas, que promovem simpósios ou sessões solenes em alusão ao tema (Câmara dos Deputados, 2004; Câmara dos Deputados, 2022).

O Artigo 13 proíbe a publicidade, promoção e propaganda de produtos de tabaco, envolvendo a atuação do Ministério da Saúde, como coordenador da política, que define as bases das normas que proíbem tal prática (Lei n.º 9.294/1996; Projeto de Lei nº 3.156/2000), e a Anvisa, que regulamenta a exposição à venda e à comercialização dos produtos fumígenos derivados do tabaco, uma vez que a embalagem pode ser uma forma de publicidade (Lei n.º 9.782/1999; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022). A Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 558, de 30 de agosto de 2021, detalha como deve ocorrer a exposição dos produtos nos pontos de venda e traz as advertências sanitárias obrigatórias dos expositores e mostruários de produtos e fiscalização das restrições definidas.

O Artigo 14 está diretamente relacionado ao tratamento de cessação, promovendo o abandono do tabaco, e está sob a gestão do Instituto Nacional de Câncer (INCA), órgão do

Ministério da Saúde responsável pelo Programa Nacional de Controle do Tabagismo e pela articulação da rede de tratamento do tabagismo no Sistema Único de Saúde (SUS), em parceria com estados e municípios e Distrito Federal, seguindo a lógica de descentralização do sistema de saúde. O tratamento envolve campanhas de conscientização (Artigo 12), apoio psicológico e medicamentos (Ministério da Saúde, 2022d).

O Artigo 15 busca definir ações para combater o comércio ilícito de produtos de tabaco e representa um novo tratado sob a forma de um Protocolo que teve aprovada a adesão pelo Congresso Nacional em 2017 (Decreto Legislativo nº 185/2017) e promulgado pelo Presidente da República através do Decreto nº 9.516/2018, sob o título de Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco (Decreto nº 9.516/2018). Um dos principais objetivos do Protocolo é garantir a efetividade do anteriormente referido Artigo 6º da CQCT/OMS, através de medidas para redução do tabagismo, especialmente entre jovens, uma vez que os produtos ilegais oferecem um preço de venda muito inferior aos legais. A implementação do Protocolo envolve ações de segurança pública, fiscalização sanitária e fiscalização fiscal, implicando diretamente as forças policiais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), considerando que o tabaco, por oferecer uma dependência química a seus consumidores, está contemplado na Política Nacional Sobre Drogas, atualmente regulamentada através do Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. A Anvisa atua na fiscalização sanitária e a Secretaria da Receita Federal, nos controles tributários, prevenindo e combatendo a sonegação fiscal, o contrabando, a descaminho, a contrafação, a pirataria, o tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, o tráfico internacional de armas de fogo e munições, a lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e outros ilícitos aduaneiros. Este tema envolve diferentes forças de repressão e fiscalização que precisam desempenhar ações coordenadas para atingirem o problema em questão: combater o comércio ilícito de produtos de tabaco, razão pela qual no mesmo ano em que foi promulgado o texto do Protocolo, também foi criado um comitê para implementação das ações previstas em seus artigos, por meio do Decreto nº 9.517 de 1 de outubro de 2018.

O Artigo 16 proíbe a venda de produtos de tabaco por e a menores de idade. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069/1990, proibiu vender ou entregar à criança ou ao adolescente produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, como é o caso dos produtos derivados de tabaco. Em 2003, essa proibição tornou-se mais expressa na Lei n.º 10.702/2003, que proíbe a venda de quaisquer produtos de tabaco a menores

de 18 anos. Sob o foco da vigilância sanitária e registro de produtos alimentícios, a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa n.º 304, de 7 de novembro de 2002, proibiu a produção, importação e comercialização de alimentos na forma de cigarros, charutos ou qualquer outro produto derivado do tabaco. Neste tema, o Ministério da Saúde atua como coordenador da política em parceria com a Anvisa no sentido de regulamentar e fiscalizar os produtos comercializados. Considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente define uma pena de detenção de 2 a 4 anos, e multa pela infração definida pelo Artigo 16 da CQCT/OMS, o Ministério da Justiça e Segurança Pública pode ser envolvido nas ações de repressão.

Um exemplo do que pode ser o poder de impedimento dos atores está nas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este depende de recursos financeiros para oferecer a capacitação técnica aos agricultores de fumo para diversificar os seus meios de cultura, em consonância com o que prevê o Artigo 17, que visa estimular a criação de atividades economicamente viáveis alternativas ao tabaco, considerando que o mercado sofre retração como resultado da Política Nacional de Controle do Tabaco, de tal forma que encontrem meios mais rentáveis e saudáveis de renda, em gradativa substituição ao cultivo de fumo. A redução de famílias produtoras e área plantada é apresentada no sítio eletrônico da Associação dos Fumicultores do Brasil-Afubra (Associação dos Fumicultores do Brasil, 2022). Também se requer do representante perante a Conicq o comprometimento e postura livre de conflito de interesses, considerando que é um Ministério que fomenta a agricultura, mas que, por outro lado, deve perceber a diferença entre culturas de alimentos e produtos nocivos à saúde. Neste caso, o Ministério sofre pressão e interferência da indústria do tabaco, que pode atuar como um impedimento para a implementação do Artigo 17 da CQCT/OMS, uma vez que esta política pública ameaça a manutenção da indústria do tabaco. O impedimento da oferta de alternativas econômicas aos agricultores os mantém dependentes e subordinados à indústria (Riquinho & Hennington, 2016; Senado Federal, 2005). O Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Pesca (MAPA), na reforma de 2018, tornando o cenário mais crítico ao apoio da política pública, considerando que o MAPA, por manter câmaras setoriais de fomento à agropecuária, abriga a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo presidida pelo Secretário da Associação dos Fumicultores do Brasil-Afubra (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2017). Por tratar de relações de renda do trabalhador, o Ministério do Trabalho também está envolvido no tema e também sofre pressão da indústria para que as ações de diversificação não prosperem (Senado Federal, 2005).

O Artigo 18 está relacionado ao Artigo 17, pois trata de ações de proteção ao meio ambiente e saúde das pessoas, diretamente afetados pelo cultivo de fumo. O cultivo de fumo promove desmatamentos e poluição ambiental devido à queima de madeira nas estufas de secagem das folhas de tabaco. Na colheita, a nicotina, que se desprende das folhas durante seu manuseio, atinge a corrente sanguínea dos agricultores causando a doença da folha verde – náuseas, dores de cabeça e intoxicação (Campos et al., 2020). Portanto, o Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com o Ministério da Saúde, está envolvido nestas ações. O cumprimento dos dois artigos em apreço sofre a pressão por parte das associações e sindicatos que protegem a indústria, que apelam ao lado econômico da atividade - empregos gerados e divisas – em detrimento dos danos a saúde e ambientais (Senado Federal, 2005).

O Artigo 19 trata de um tema muito sensível, pois visa atribuir responsabilidade social e econômica à indústria do tabaco em relação aos danos causados à saúde da população, gastos do governo com tratamento de saúde e perdas de produtividade. A sua implementação requer o apoio do Ministério da Saúde na disponibilização de dados do SUS, e principalmente da comunidade científica na elaboração de estudos e pesquisas que provem tais danos. Com estes dados a Advocacia Geral da União pode defender o SUS (governo) dos efeitos nocivos causados pelo consumo de um produto que causa perdas econômicas e qualidade de vida da população (Advocacia-Geral da União, 2020).

O Artigo 20 visa promover o desenvolvimento de pesquisas, estudos e intercâmbio de informações entre as Partes da CQCT/OMS. Portanto envolve todos os membros da Conicq, coordenados por sua Secretaria-Executiva e o Ministério da Saúde. O mesmo ocorre com o Artigo 22 que trata da cooperação científica, técnica e jurídica, e prestação de assistência especializada. Por ocasião das Conferências das Partes (COP) e Reunião das Partes do Protocolo (MOP), as produções científicas e grupos de especialistas unem seus esforços e trocam conhecimentos que fortalecem as cooperações entre as partes da Convenção (ACT, 2021).

O Artigo 21 refere-se à apresentação de relatórios e intercâmbio de informação, sob coordenação do Ministério da Saúde, por meio da Secretaria-Executiva da Conicq que recolhe os dados fornecidos pelos membros da Conicq e envia ao Secretariado da CQCT/OMS a cada dois anos.

Ainda no escopo governamental, a Conicq conta com o apoio da Divisão de Controle do Tabaco e Outros Fatores de Risco, também no Instituto Nacional de Câncer, responsável por articular os Coordenadores Estaduais de Saúde, como pontos focais nas secretarias estaduais de

saúde para implementar as ações relacionadas ao Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no que se refere a oferta de tratamento para cessação de fumar (Art. 14 da CQCT/OMS), estendendo-se aos municípios. O Brasil possui 26 Estados, o Distrito Federal (DF) e 5.568 municípios, distribuídos numa área de 8.516.000 km². Em cada um dos 26 Estados e Distrito Federal há um representante da respectiva Secretaria Estadual de Saúde comprometido com a PNCT. Contudo, embora o SUS esteja presente em cada um dos 5.568 municípios, a oferta de tratamento ainda não alcança todos eles (Portaria GM/MS nº 502, de 1º de junho de 2023).

Alguns atores governamentais formalmente designados pelo Decreto S/Nº de 16 de março de 2012, não atuam de forma muito frequente na implementação da CQCT/OMS, pois colaboram diante demandas específicas, embora ocupem posições estratégicas, tais como tarefas diplomáticas ou conciliadoras que possam surgir em decorrência da implementação de qualquer artigo da CQCT/OMS. Como exemplo, temos o Ministério das Relações Exteriores e a Casa Civil da Presidência da República que atuam de forma transversal e estratégica na implementação da CQCT/OMS e seu Protocolo, uma vez que são os representantes diplomáticos e conciliadores na Comissão e nas interfaces internacionais. O Ministério das Relações Exteriores é o responsável por representar a posição Brasileira nas Conferências das Partes (COPs) e Reunião das Partes do Protocolo (MOPs), que ocorrem a cada dois anos, assim como tratam de conflitos diplomáticos que possam surgir em função da implementação da PNCT.

A Casa Civil assiste direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do governo no que se refere à PNCT. Tem um papel conciliador entre os ministérios e atua quando há divergência de interesses nas ações de governo.

A fim de verificar a frequência de alterações de representações na Conicq, com base nos ofícios de indicação de representantes, foi identificado que durante os anos compreendidos entre a última atualização de membros (por meio do Decreto s/n de 16 de março de 2012) e o ano de 2023, a Advocacia Geral da União, substituiu seu titular e suplente três vezes, a Anvisa substituiu cinco vezes. Já a Secretaria da Receita Federal substituiu três vezes seus representantes na Conicq. O Ministério do Desenvolvimento Agrário substituiu três vezes o seu representante e ainda, entre os anos de 2018 e 2023, com a sua extinção e integração no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, esteve representado pelo titular deste último, que não contribuiu com a implementação das medidas sob sua responsabilidade. A Casa

Civil substituiu três vezes e o Ministério das Relações Exteriores quatro vezes. Estas mudanças ocorreram ou por conta de alterações estruturais nas pastas, em função de nova composição do governo federal (a cada quatro anos), ou por deslocamento interno do representante para outro local de trabalho.

Por outro lado, os integrantes da Secretaria-Executiva da Conicq mantiveram-se os mesmos, o que permitiu manter as articulações entre os diversos representantes novos e antigos.

11.1.2. Atores da sociedade civil

De acordo com o Artigo 4.7 (nº 7 do art.4º) da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, “a participação da sociedade civil é essencial para atingir o objetivo da Convenção e de seus Protocolos”.

Os atores que representam a sociedade civil nacional e internacional não são nominalmente indicados e formalizados por norma ou documento oficial nacional. Contudo, diversas parcerias podem ser identificadas por meio de apoio técnico e ações de *advocacy* junto ao Congresso Nacional, no sentido de fortalecer o avanço à implementação do tratado.

No Brasil, a sociedade civil vem se dedicando, mesmo antes da adesão à CQCT, quando foi estruturada uma rede de parcerias com organizações governamentais e não-governamentais com objetivo de sensibilizar a sociedade e os parlamentares quanto às iniquidades decorrentes do tabagismo e as implicações da cadeia produtiva do tabaco, desde o plantio, ao consumo dos produtos, podendo acarretar em adoecimento e morte do tabagista. Um entrevistado da sociedade civil, ao ser inquirido sobre a atuação de sua entidade na rede, relatou:

sempre tivemos esses dois pilares principais: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país. Por isso também sempre trabalhamos sob a perspectiva de rede com engajamento de outras organizações. (E.15)

Desde os esforços iniciais de adesão ao tratado, organizações da sociedade civil vem atuando de forma muito ativa e foram partes relevantes no processo de ratificação tramitada no Congresso Nacional em 2005, quando enviaram cartas a todos os senadores da República, assim como promoveram visitas a seus gabinetes e participaram nas diversas audiências públicas (Cavalcante et al, 2006). No Senado Federal, os debates realizados nas audiências públicas e na mídia trouxeram uma ampla mobilização junto aos agricultores, que, cientes de que a cultura não seria proibida e sobre as oportunidades do programa de diversificação de cultivos, trazido

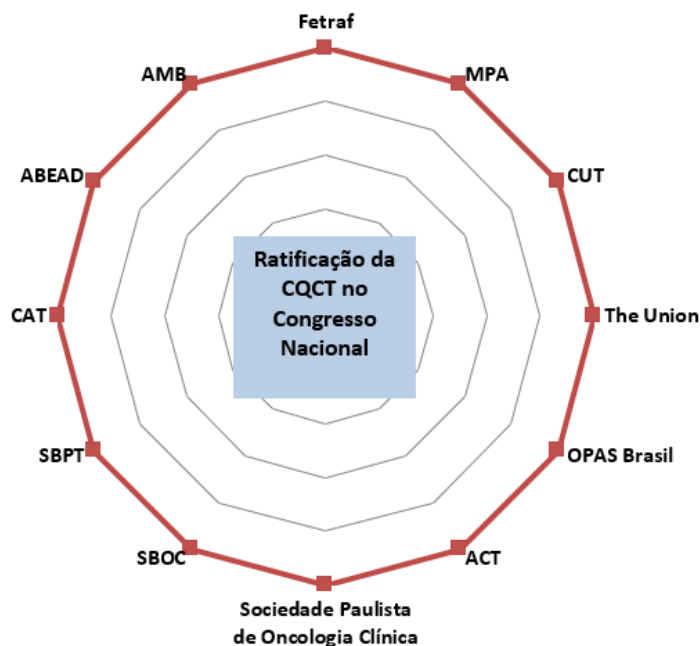
pela Convenção-Quadro, passaram a apoiar sua ratificação pelo Brasil por meio de suas representações - Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul (Fetraf-Sul), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Central Única dos Trabalhadores (Terra de Direitos, 2005). Nesta ocasião, o representante da Fetraf-Sul, Albino Gewehr, declarou: "Nós não gostamos de plantar fumo. Queremos plantar alimentos e acho que abrimos um bom espaço para isso agora" (Nunes, 2005).

O estudo de caso sobre a adesão à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Cavalcante et al, 2006), registra o momento histórico do processo de adesão à convenção e a participação da sociedade civil representada pela Aliança de Controle do Tabagismo (ACT), a Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica (SBOC), a Sociedade Paulista de Oncologia Clínica, a Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia (SBPT), Centro de Cessação do Tabagismo do Rio de Janeiro (CAT), Associação Brasileira de Estudos sobre Álcool, Tabaco e Outras Drogas (ABEAD), Associação Médica Brasileira (AMB), entre outras sociedades médicas, com o apoio de organizações não-governamentais internacionais, como a *Inter-American Heart Foundation* e a *Framework Convention Alliance*, lideraram uma ampla campanha nacional na mídia, especialmente em Brasília, e realizaram seminários para sensibilização de parlamentares e jornalistas durante o processo de ratificação, conforme ilustrados na Figura 4.

Um parceiro internacional ativo tem sido a Iniciativa Bloomberg, que fomenta a implementação da CQCT/OMS junto ao governo, através da União Internacional Contra a Tuberculose e Doenças Pulmonares (*The Union*), também representado na Figura 4. Os recursos disponibilizados por esta instituição vêm permitindo o desenvolvimento de pesquisas e estudos que subsidiam a implementação da política (The Union, s.d.).

Da mesma forma, a Organização Pan-Americana da Saúde da OMS (s.d.) tem contribuído para a Política Nacional de Controle do Tabaco através da promoção de capacitações, reuniões dos países das Américas para o controle do tabaco, permitindo o intercâmbio de experiências.

Figura 4 - Sociedade civil para CQCT



Fonte: Elaboração própria.

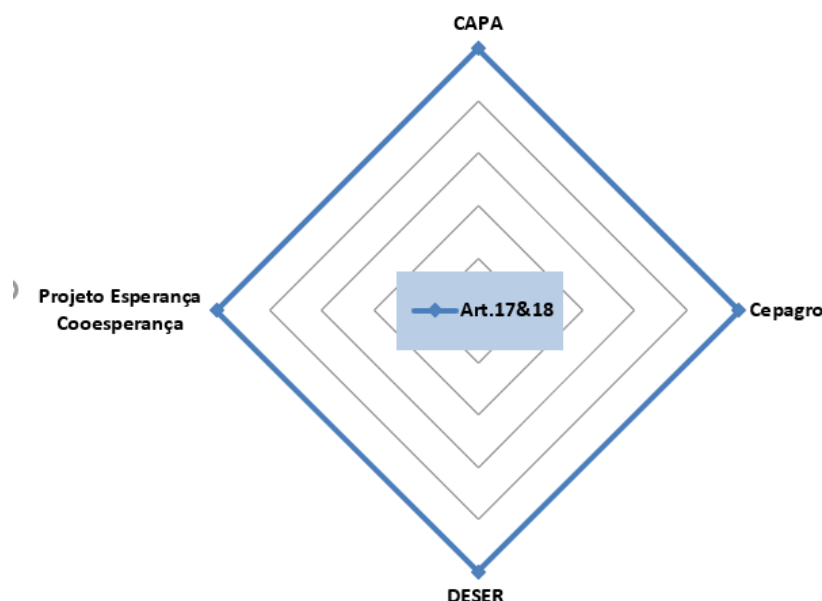
Considerando que, após a adesão, a convenção ganhou o *status* de Política de Estado, tornando-se a Política Nacional para o Controle do Tabaco, a sociedade civil passou a desempenhar um papel ativo no avanço de sua implementação, ocupando sua posição na solução do problema, pois pressiona o governo e o Congresso Nacional através de campanhas nas redes sociais, visitas a gestores públicos e parlamentares, denúncias sobre irregularidades ao Ministério Público e pedidos de audiências junto à agência reguladora de produtos de tabaco (ACT Promoção da Saúde, s.d.).

Anualmente o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, que é uma iniciativa composta por mais de 50 organizações da sociedade civil que buscam contribuir ativamente para a implementação e monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda 2030 das Nações Unidas, elabora e publica o Relatório Luz. O relatório apresenta o status de implementação dos ODS no Brasil, demonstrando o que precisa ser feito para cumprir o compromisso assumido junto à ONU, entre eles, a meta 3.a que prevê “Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco”. Este grupo atua como um mecanismo de engajamento e participação da sociedade civil nas ações relacionadas aos ODS, sendo uma voz coletiva da sociedade civil (Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2022).

Tendo em conta que o suprarreferido tratado tem como objetivo proteger a saúde da população contra os malefícios causados pelo tabagismo, diversas sociedades médicas aderiram ao esforço de implementação da convenção (Albuquerque, 2021), assim como aquelas que apoiam os agricultores que cultivam folha de fumo e optam por diversificar sua renda, uma vez que o Brasil é o segundo maior produtor mundial e enfrenta a cada ano a redução de demanda pelo produto (Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia, 2021; SindiTabaco, 2019).

A implementação dos Artigos 17 e 18 da convenção envolve atividades muito específicas relacionadas ao Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, sob gestão do Ministério de Desenvolvimento Agrário, mas conta com parcerias da sociedade civil, sendo representadas de forma mais ativa pelo Centro de Apoio e Promoção a Agroecologia (CAPA), Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER) e Projeto Esperança Coesperança (Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia, 2021; Dionísio, 2013; Torrens, 2011; Cassol & Wizniewsky, 2012), conforme destacados na Figura 5.

Figura 5 - Sociedade civil para os Artigos 17&18



Fonte: Elaboração própria

A sociedade civil apoia os trabalhos da Conicq, pois promove a Política Nacional de Controle do Tabaco por meio de campanhas e sensibilização de tomadores de decisão e consumidores. Neste sentido, o parágrafo XII, da Portaria do Ministério da Saúde, nº 1.083, de 12 de maio de 2011, que aprova o Regimento Interno da Conicq, define que a SE-Conicq deve

promover, quando necessário, seminários abertos às representações da sociedade civil organizada que atuam ou já atuaram no controle do tabagismo, em consonância com os Artigos 4.7 e 5.3 da Convenção-Quadro.

Uma publicação do Ministério da Saúde elaborada para impulsionar a adesão ao tratado, defende que as organizações da sociedade civil desempenham um papel importante no estabelecimento de uma rede de coalizão e de comunicação com as comunidades onde atuam, nos mais diversos projetos, determinando linhas e padrões, trocando experiência técnica, monitorando e expondo os abusos cometidos pela indústria do tabaco e, em alguns casos, pressionando-a e também os parlamentares (Ministério da Saúde, 2004a).

A publicação também ressalta que os trabalhos das sociedades civis podem ser direcionados para diferentes pontos estabelecidos no texto da convenção, uma vez que as frentes para o controle do tabaco são abrangentes e envolvem saúde, educação, meio ambiente, legislação, economia, direitos humanos (Ministério da Saúde, 2004a).

Os representantes da sociedade civil mantiveram-se os mesmos durante o período observado no estudo de caso, com exceção daqueles grupos atuantes na implementação dos artigos 17 e 18, que se afastaram entre os anos de 2018 e 2022 diante da falta de ações sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que antes estavam sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os demais continuaram com suas representações no sentido de monitorar e impulsionar o avanço da política pública.

11.1.3. Atores acadêmicos

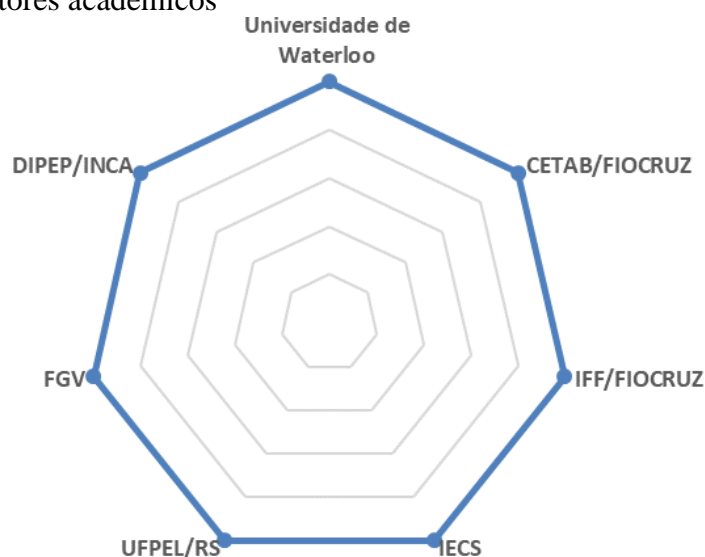
Assim como as sociedades civis, os atores que representam a academia não são formalmente indicados e também aderem à causa da saúde pública de acordo com seus interesses em proteger a população. Durante o processo de adesão à Convenção-Quadro e ao longo dos anos de implementação, os atores acadêmicos empenharam-se em desenvolver investigações que servissem de base para subsidiar os atores parlamentares e os atores do governo que participaram do processo (Cavalcante et al, 2006).

Estes atores produzem provas científicas relevantes sobre os benefícios da implementação da política em decorrência do ganho de qualidade de vida da população e da redução de gastos públicos com o tratamento de doenças relacionadas ao tabagismo.

Pesquisadores nacionais e internacionais dedicados ao controle do tabaco publicam vários estudos ao ano e estão ilustrados na Figura 6. Uma parceria feita entre o INCA, a Universidade de Waterloo no Canadá, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do

Ministério da Justiça a Fundação do Câncer; a Aliança de Controle do Tabagismo (ACTbr); e o Centro de Estudos sobre Tabaco e Saúde (CETAB) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) permitiu a produção de um relatório apresentando os resultados do Projeto Internacional de Avaliação das Políticas de Controle do Tabaco (ITC-Brasil), que demonstra a existência de três ondas associadas ao tabagismo no país, e mostrando que o mesmo vem implementando medidas eficazes em diversas áreas relativas ao controle do tabaco (Universidade de Waterloo et al., 2017).

Figura 6 - Atores acadêmicos



Fonte: Elaboração própria

Outra parceria ocorreu entre o INCA, o Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária da Argentina e Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira da Fundação Oswaldo Cruz para calcular a carga do tabagismo no Brasil, identificando a mortalidade, morbidade e custos ao sistema de saúde (Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária, 2020). O referido estudo estimou que no de 2020, o tabagismo foi responsável por 161.853 mortes e ainda custou aos cofres públicos o montante de R\$ 125.148 bilhões, dos quais R\$ 59.280 bilhões referem-se a gastos com assistência médica a doenças atribuíveis ao tabagismo, o que equivale a cerca de 7,8% de todos os gastos anuais em saúde com todas as demais doenças. Ainda foram gastos R\$ 42.452 bilhões relativos aos custos indiretos devido à produtividade perdida por morte prematura e incapacidade e mais R\$ 32.407 bilhões de custos indiretos de familiares e pessoas próximas que dedicam tempo ao cuidado de quem adoece por

causa do tabagismo. Em contraponto o governo arrecada apenas R\$ 12 227 bilhões ao ano com impostos gerados pela produção de cigarros e venda ao consumidor.

A Universidade Federal de Pelotas/RS e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) também desenvolveram estudos que apoiaram, através de seus pesquisadores, a implementação de artigos relacionados a saúde dos trabalhadores da fumicultura, em consequência a doença da folha verde (Campos et al, 2020), e a questões econômicas e tributárias que envolvem o produto manufaturado (Pinto et.al, 2020). Importante ressaltar que a FGV também dispõe de pesquisadores que desenvolvem estudos a pedido da indústria, com o objetivo de minar os esforços da política de saúde e valorizar apenas os aspectos econômicos da atividade industrial.

Estes estudos fortalecem a implementação de todos os artigos da CQCT/OMS e estão diretamente associados ao Artigo 20 da CQCT/OMS.

Os representantes acadêmicos, embora atuem sob demanda, mantiveram-se os mesmos, uma vez que são pesquisadores que estão envolvidos com o controle do tabaco desde o momento da ratificação, sempre contribuindo aos tomadores de decisão com seus conhecimentos.

11.1.4. Atores parlamentares

Os parlamentares do Congresso Nacional que apoiam o avanço da Política Nacional de Controle do Tabaco intervêm propondo projetos de lei relativamente aos seus artigos, especificamente em aspectos particulares onde o executivo seja omissivo ou não possa regulamentar a matéria, sendo necessário amplo processo de discussão e aprovação em ambas as casas parlamentares (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Por exemplo, antes de ratificar a CQCT/OMS, em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990) proibiu vender ou entregar à criança ou ao adolescente produtos derivados de tabaco (art.16 da CQCT/OMS). O Estatuto é um ordenamento jurídico de proteção infanto-juvenil que foi proposto pelo Congresso Nacional, ou seja, por parlamentares.

Durante o processo de adesão ao tratado os parlamentares movimentaram seus aliados políticos no Congresso Nacional em favor da saúde pública do país. Tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal eles propuseram audiências públicas que permitiram amplo debate com a sociedade e aprovaram o texto da Convenção-Quadro em 2005, após dois anos de tramitação (Cavalcante et al, 2006).

Ao longo dos anos de implementação do tratado, diversos parlamentares empenaram-se em propor projetos de lei que determinassem normas de consumo dos produtos de tabaco, com o objetivo de reduzir a demanda do produto.

Podemos destacar a atuação do Senador José Serra, que propôs o Projeto de Lei do Senado nº 769, de 2015, que visa vedar a propaganda de cigarros ou qualquer outro produto fumígeno e o uso de aditivos que confirmam sabor e aroma a estes produtos, bem como estabelecer padrão gráfico único das embalagens de produtos fumígenos. Este projeto de lei também altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), passando a configurar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de dezoito anos e apresentando providências. Este projeto de lei foi aprovado pelo Senado Federal com alterações em seu texto inicial, e seguiu para a Câmara dos Deputados em dezembro de 2019, tornando-se o PL 6.387/2019 (Projeto de Lei 6387/2019).

Vale ressaltar que este senador ocupou o cargo de ministro da Saúde entre os anos de 1998 e 2002, momento em que enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.156, de 2000 (Projeto de Lei nº 3.156/2000), que tornava mais rigorosa a política antitabágica no Brasil, com a proibição da publicidade e a introdução das imagens de impacto em embalagens de cigarro. Aprovado o projeto, foi sancionado dando origem à Lei nº 10.167 de 2000 (Lei nº 10.167/2000), regulamentada em 2002 pela Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 304 de 7 de novembro de 2002 (Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 304/2002) .

Também se destacam as contribuições do Deputado Federal Darcísio Perondi que apresentou projetos de lei e apoiou diversas atividades no Congresso Nacional visando dar visibilidade a Política Nacional de Controle do Tabaco. Como exemplo, em 2014 o deputado propôs a realização de um seminário conjunto para debater os artigos da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco que tratam de alternativas economicamente viáveis para os produtores de fumo, e da proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas (Câmara dos Deputados, 2014). Em 2015, criou o Projeto de Lei nº 1.744 com o objetivo de padronizar as embalagens de cigarros, em atendimento ao Artigo 11 da Convenção-Quadro, que hoje se encontra apensado ao PL 6.387/2019, de autoria do Senador José Serra, por tratar de tema similar.

Em alusão ao Dia Mundial sem Tabaco, em 31 de maio de 2019, o deputado Darcísio Perondi desabafou em seu discurso:

É uma conta imoral! Enquanto lucra, a indústria deixa os prejuízos para a população pagar - prejuízos que não são só financeiros. Ocorrem 428 mortes por dia

relacionadas ao tabagismo, além de que medicamentos, hospitais, tratamentos, leitos, médicos, enfermeiros e equipamentos acabam faltando para outros pacientes (Câmara dos Deputados, 2019).

O Deputado Federal Alessandro Molon propôs o Projeto de Lei Complementar nº 4/2015 com o objetivo de instituir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a fabricação ou a importação de tabaco e seus derivados, para o custeio de ações de tratamento aos doentes vítimas do tabagismo (Câmara dos Deputados, 2015). Durante a audiência pública na realizada na Câmara dos Deputados em 28 de maio de 2015, em alusão ao Dia Mundial sem Tabaco, ele cobrou celeridade na tramitação no processo do projeto de lei (Molon, 2015). O deputado manteve a promoção de sessões solenes na Câmara dos Deputados em alusão ao Dia Mundial sem Tabaco em anos subsequentes (Molon, 2016; Câmara dos Deputados, 2018)

O Senador Humberto Costa, então ministro da saúde (2003-2005), defendeu em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, a aprovação da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco. O Senador empenhou-se para que o tratado fosse aprovado pelo Congresso Nacional em 2005 (Senado Federal, 2004). Apresentou em 2019 o Projeto de Lei do Senado nº 2.898, com objetivo de instituir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco (Cide-Tabaco) de forma a gerar recursos para promover a redução do consumo e combater doenças provocadas por sua utilização (Projeto de Lei nº 2.898/2019).

Os representantes parlamentares, embora dependam de resultados positivos nas eleições ao Parlamento, mantiveram-se aliados desde a ratificação em defesa da saúde da população. Novos aliados surgiram ao longo do tempo e reforçaram os trabalhos da rede.

Por outro lado, há os parlamentares que intervêm de forma oposta à política pública. Como exemplo, o Projeto de Lei do Senado nº 769, de 2015, de autoria do então Senador José Serra, tomou 4 anos para sua tramitação e aprovação no Senado Federal e ainda encontra-se tramitando na Câmara dos Deputados. Enquanto tramitava no Senado Federal, o Relatório Legislativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania elaborado pela Senadora Leila Barros (Partido Socialista Brasileiro/DF), ressalta que:

A indústria do tabaco costuma argumentar que as medidas antitabaco ferem princípios e direitos constitucionais como os da livre iniciativa e da liberdade de expressão. Uma invocação feita em termos assim abstratos não convence, já que a

interpretação dos preceitos constitucionais não se faz de forma isolada, potencializando de modo absoluto qualquer dos princípios ou direitos reconhecidos na Carta Magna” (Senado Federal, 2019, p.11).

Outro projeto de lei que sofre atrasos e bloqueios desde o ano de sua proposição é o PLP 4/2015, mencionado anteriormente, que recebeu parecer negativo de seu relator, Deputado Heitor Schuch, em 2018. Ressalta-se que o deputado é agricultor de tabaco no Rio Grande do Sul, região onde se encontra 86% da produção nacional de folha de tabaco. O Deputado também é autor da Lei nº 14.208/2013 que estabeleceu o dia 28 de outubro como o Dia do Produtor de Tabaco, visando valorizar uma “cultura que garante a sobrevivência de milhares de famílias de agricultores e a riqueza de muitos municípios, especialmente no Vale do Rio Pardo”.

A página da Justiça Eleitoral disponibiliza o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) dos candidatos e dos diretórios de partidos políticos onde podem ser consultados os nomes de parlamentares que receberam doações de empresas em 2014, último ano em que foram permitidas doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Inúmeros nomes da referida lista são atuantes no Congresso, entre eles o Deputado Federal Heitor José Schuch, que recebeu R\$ 40.000,00 da China Brasil Tabacos Exportado como subsídios a sua campanha nas eleições de 2014 para Deputado Federal (SPCE Web, 2014). A reforma eleitoral consolidada pela Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015, com base na decisão do Supremo Tribunal Federal relativa a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 Distrito Federal de 17 de setembro de 2015, passou a permitir apenas doações de pessoas físicas, tornando difícil a associação da indústria aos candidatos.

Diversos projetos de lei relacionados ao controle do tabaco que tramitam no Congresso Nacional e que não são pautados para deliberação ou recebem relatores defensores da indústria. Contudo, encontra-se em curso no Congresso Nacional desde o ano de 2019 uma proposta de reforma no sistema tributário, e neste sentido, está prevista a criação de um imposto seletivo sobre os produtos de tabaco, para que se mantenham sob uma carga elevada de impostos, resultando em preços elevados, conforme preconiza o Artigo 6º da CQCT/OMS. Alinhada ao esforço de impedir tal medida, a indústria faz voz por meio de parlamentares que apelam pelo risco de aumento do comércio ilícito de produtos de tabaco (Garcia, 2020; (Câmara dos Deputados, 2020).

11.1.5. A indústria do tabaco

Este ator representa uma coalizão de organizações que defendem seus produtos e suas fatias de mercado. São oponentes à política pública, uma vez que são diretamente impactados pela redução da prevalência de fumantes. Embora não atuem na solução do problema, eles afetam os trabalhos da rede com objetivo de impedir a implementação das medidas.

A indústria do tabaco no Brasil é representada por doze empresas autorizadas a operar, sendo três delas por ordem judicial⁸, conforme indicado na página eletrônica da Secretaria da Receita Federal no momento deste estudo.

Contudo, 90% do mercado formal de cigarros no país está sob o domínio das empresas Souza Cruz, controlada pela *British American Tobacco*, e Philip Morris Indústria e Comércio, que pertence a *Philip Morris Internacional* (Rodrigues, 2019).

Estas empresas são corporações transnacionais presentes em diversos países onde atuam de forma padronizada para atrair e manter seus consumidores. Utilizam-se de estratégias de *marketing* para contornar as restrições de propaganda e publicidade do produto (Krusty, 2022); financiam parlamentares (Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco do Cetab, 2014) e contratam grandes advogados para defendê-los em eventuais atos processuais na justiça (Connor, 2011). Tais estratégias, mantidas até os dias atuais, tornaram-se públicas em decorrência de uma ação na Corte dos Estados Unidos da América em 2006 que exigiu que as empresas de tabaco tornassem públicos todos os documentos produzidos em litígios relacionados ao tabagismo e à saúde. Tais documentos encontram-se disponíveis em repositório da Universidade da Califórnia em São Francisco (University of California San Francisco, 2021), de onde foram extraídos trechos do relatório de planejamento da *Philip Morris International* para o ano de 1990 (Reynolds, 1989):

O número de americanos que fumam diminuiu, mas a média de consumo diário permaneceu estável em cerca de 30 cigarros por dia. A principal fonte de negócios para compensar estas perdas está em focar na captura do fumante jovem adulto (18-24 anos). (p.17)

“RJRT desenvolve alta capacidade de marketing direto e marketing esportivo que representam importantes vantagens competitivas” (p.23).

⁸ Empresas que estão em débito com o fisco, porém obtêm autorização de operar para manter o pagamento dos salários dos empregados e suas subsistências.

“Manter o apelo e o crescimento de Marlboro entre os jovens adultos fumantes por meio de gastos pesados contínuos com marketing” (p.27)

“Aumentar a participação entre os fumantes adultos mais jovens para posicionar a RJRT em crescimento a longo prazo” (p.38)

“Maior comprometimento e investimento na melhoria da participação entre os fumantes adultos mais jovens” (p.49)

Tendo em vista o poder econômico e *marketing* ativo destes grupos, apresentam-se como uma barreira à implementação da política no legislativo e executivo. Usam de suas articulações políticas para atrasar ou frear os processos, com base em argumentos relacionados ao número de empregados que mantém, impostos que pagam e direito de escolha de seus consumidores em fumar ou não e até mesmo defendendo que é uma cultura que gera muitos ganhos ao agricultor, conforme desabafa um dos entrevistados:

o artigo 17 da CQCT/OMS, que é o artigo que trata da diversificação da cultura do tabaco, não avança inclusive no território nacional, pois a própria indústria trabalha para minar qualquer ação. E esses parlamentares, normalmente dos estados do sul, dizem que não é possível implementar outras opções de cultura atrativas na região e que o tabaco é o que gera riqueza, que gera maior ganho ao produtor. Mas sabemos que não, que é sim uma cadeia que põe o agricultor familiar numa posição de refém da indústria do tabaco, através inclusive de associações que deveriam defendê-los (E.13).

Diante da reforma tributária em curso no Congresso Nacional, também argumentam sobre o risco de se favorecer o comércio ilícito de produtos de tabaco ao serem mantidas alíquotas altas de impostos. Tal argumento foi alvo das discussões do grupo de trabalho mencionado anteriormente, criado pela Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 263, de 23 de março de 2019 que, com base em estudos e dados apresentados pelo governo, concluiu que tais riscos não procedem.

Apoiam-se em argumentos que minimizam o poder de dependência química do produto para justificar que o consumidor pode parar de fumar quando quiser, conforme consta no parecer encomendado pela empresa Souza Cruz S.A:

a dependência física ou psicológica até pode enfraquecer o poder de recusa, até pode dificultar a decisão do usuário da substância de decidir não mais consumi-la, ante a

necessidade sentida pela pessoa dependente. Porém, essa dificuldade é inerente aos seres humanos que estão acostumados a consumir substâncias que lhes proporcionam prazer (Azevedo, 2009, p. 71).

Ainda não citam os diversos estudos científicos que demonstram o montante de gastos com tratamento das doenças relacionadas ao tabagismo que representam quase 10 vezes mais que os tributos pagos pela fabricação e venda dos produtos (Sudré, 2021a).

Uma parceria entre o INCA e o Centro de Estudos sobre Tabaco e Saúde (Cetab) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) permitiu a criação do Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco no Brasil onde podem ser acedidas informações sobre o *modus operandi*, os parlamentares financiados e documentos secretos da indústria que foram publicados em decorrência de ação judicial ocorrida nos Estados Unidos da América (Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco do Cetab, s.d.).

Uma das estratégias indicadas no observatório do Cetab está a prática de responsabilidade corporativa, que no contexto do tabaco é uma questão complexa e controversa, considerando que o tabaco é um produto prejudicial à saúde e associado a uma ampla gama de doenças crônicas, incluindo câncer, doenças cardiovasculares e respiratórias. Neste sentido, a indústria enfrenta um desafio ético e de responsabilidade em relação ao impacto negativo que seu produto tem na sociedade e busca construir sua reputação como boa cidadã corporativa, envolvida com boa governança, desassociando os efeitos negativos do produto da sua imagem.

A filantropia e doações a causas nobres são também estratégias indicadas no observatório, e conforme publicado no sítio eletrônico da Philip Morris, como exemplo, em 2019 a empresa doou 430.000 dólares para ajudar os desabrigados e danos causados por um ciclone que atingiu Moçambique (PMI, 2019).

O financiamento de campanhas eleitorais de 2014 somou R\$ 2.717.014,00 a candidatos e diretórios de partidos políticos, sendo R\$1.835.000,00 (SPCE Web, 2014), apenas para região sul do Brasil, onde é cultivado 95% do fumo em folha nacional (IBGE, 2021).

11.2. Percepções dos atores sobre o problema

A compreensão das percepções dos atores sobre o problema no presente estudo visa oferecer suas visões e estratégias para resolução da situação enfrentada. Segundo Klijn e Koppenjan (2016), os atores podem nutrir suas próprias percepções sobre determinado problema e a respetiva solução, de tal forma que representam as diferentes visões dos diversos aspectos sobre determinada situação problema e suas prováveis causas e responsáveis. Para os autores, o

inventário das percepções dos atores sobre o problema pode considerar quatro aspectos: a identificação da situação-problema e suas possíveis causas e responsáveis; as indicações de possíveis soluções; como os atores percebem o seu relacionamento com o problema e a sua contribuição para as possíveis soluções; e como eles são afetados pelas relações dos demais.

Os dois primeiros aspectos serão tratados nesta dimensão e os dois últimos aspectos serão analisados sob a dimensão da posição dos atores na rede.

Analisando o primeiro aspecto, todos os inquiridos conseguiram identificar o tabagismo como a situação-problema, sem nenhuma exceção, o que os levou a considerar os impactos gerados por esta situação. Neste sentido, visando melhor compreender sua percepção, foram incentivados a enumerar tais impactos. As categorias e subcategorias, com suas respectivas frequências estão indicadas na Tabela 9.

Tabela 9 - Percepção dos atores sobre o problema - Percepção sobre o tabagismo e Impacto do tabagismo

Categorias	Subcategorias	Totais
●Percepção sobre o tabagismo	É problema	19
	Não é problema	0
●Impacto do tabagismo	Saúde pública	15
	Econômico para o governo	14
	Fator de risco para DCNT	11
	Ambiental	7
	Comprometimento da renda doméstica/desenvolvimento	8
	Mortes evitáveis	6
	Dependência financeira do agricultor de tabaco	4
	Saúde do agricultor de tabaco	4
	Demanda por tratamento das doenças tabaco relacionadas	5
	Comércio ilícito/crime	3
	Emocional nos familiares	2

Com base na tabela de frequência, podemos notar que 15 dos 19 inquiridos identificaram que o consumo de tabaco causa impactos de forma geral à saúde pública, sendo indicados os impactos econômicos ao governo por 14 deles. O fator de risco para as Doenças Crônicas Não-Transmissíveis (DCNT) associado ao tabagismo foi relatado por 11 dos inquiridos. Considerando que os estudos desenvolvidos pela pesquisadora Márcia Pinto, em parceria com o Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária (IECS) que tratam sobre a carga econômica e

tributos gerados pela fabricação e venda do tabaco (Pinto et al., 2017 ; Palacios et al., 2020), que tratam sobre a carga econômica e tributos gerados pela fabricação e venda do tabaco, foram disseminados em seminários, oficinas e campanhas entre os atores da rede e grande mídia, percebe-se que tais informações os alcançam e permitem relacionar os impactos do tabagismo sobre a saúde da população e economia do país, assim como alertar sobre as mortes evitáveis que podem ocorrer pelo consumo do tabaco, indicado por seis dos inquiridos. Como exemplo do que se manifestaram, um deles citou o trecho que segue:

O primeiro é que o tabagismo é uma doença por si só, sendo uma doença pediátrica. Ela contribui para inúmeras doenças crônicas, sendo um fator de risco também para doenças cardíacas e por mortes evitáveis. Sem contar todo impacto econômico sobre o sistema de saúde, pois são gastos com doenças que poderiam ser evitadas. Também há o impacto na qualidade de vida desses consumidores (E.6).

O comprometimento da renda doméstica foi lembrado por oito inquiridos, uma vez que o consumidor pode deixar de comprar bens necessários para si ou sua família, como alimentos, educação e saúde, em decorrência do desembolso para compra do tabaco (Bazotti et al, 2016), assim como absorvem gastos com medicamentos ou tratamentos das doenças relacionadas ao consumo do tabaco. Corroborando com estas percepções, dois dos inquiridos citaram:

“econômicos sociais, quando vemos que as pessoas deixam de consumir alimentos para trocar pelo cigarro” (E.7).

“custo tanto social, quanto financeiro para as famílias que perdem, ou que vivem com pessoas que têm a saúde debilitada em função do tabagismo” E.9

O impacto no ambiente foi lembrado por sete dos inquiridos, considerando que o cultivo de tabaco contribui para o desmatamento da região onde ocorre o cultivo, uma vez que precisam de espaço para plantar, assim como da madeira para queimar nas estufas de secagem das folhas, conforme sugerido por um dos entrevistados:

impacto que também traz pela interferência tanto na agricultura, quanto com os agricultores de fumo. Ela interfere no manejo do plantio, nos agrotóxicos e em todo processo de secagem das folhas após colheita (E.11).

Um dos entrevistados enfatizou que “o tabagismo é um problema de saúde pública e ele é muito mais que um problema de saúde pública, ele é um problema de questões ambientais” (E.16). Outro entrevistado também expressou que representa um “impacto não só para saúde, mas para o meio ambiente” (E.8). Com relação ao produto final, os cigarros também contribuem para poluição no mar e praias, uma vez que as bitucas demoram aproximadamente cinco anos para sua decomposição, podendo ser ingeridas por animais neste meio tempo (Ambientebrasil, s.d.; Campos, 2021).

Sob a ótica do produtor, quatro inquiridos indicaram que o tabagismo gera dependência econômica ao agricultor, uma vez que ele vende toda sua produção para a mesma indústria, sendo subordinado também ao preço pago por esta. É uma situação de dependência comparada ao consumidor de tabaco, como citada por um dos inquiridos, que faz uma analogia da dependência do agricultor com a indústria, em consequência dos meios de produção que recebem e de ser ela sua única compradora, e o consumidor com o produto, em consequência do poder aditivo da nicotina: “Eles são dependentes. Tanto o agricultor, quanto quem fuma, são vítimas” (E.1).

Os impactos sobre a saúde do agricultor, indicados por quatro dos inquiridos, também se refletem nas doenças oriundas do contato com as folhas de fumo no momento da colheita, pois acaba por absorver a nicotina da folha, levando a sintomas como dores de cabeça, náuseas e depressão (Zajonz et al., 2017). Assim como todo processo de plantio e colheita, e uso de agrotóxicos, conforme citados:

“Ela (a indústria) interfere no manejo do plantio, nos agrotóxicos e em todo processo de secagem das folhas após a colheita. (...) Então, tudo isso impacta na vida e na saúde desses agricultores”. (E.11).

O impacto sobre o comércio ilícito também foi indicado por três inquiridos, uma vez que entendem que tais produtos não geram arrecadação de tributos: “Tem uma série de impactos, também tem os impactos tributários” (E.4). A compra de produtos ilícitos está relacionada aos consumidores de baixa renda, uma vez que são produtos com valores mais baixos, e assim conseguem manter sua dependência, sem buscar tratamento para cessação (Szklo & Iglesias, 2018). Além disso, tal comércio pode ser estimulado a crescer, diante da demanda gerada, podendo expandir para crimes mais graves, conforme preocupação de um dos inquiridos:

“Temos uma série de contravenções, que estimula a pessoa a começar a contrabandear cigarro e depois acha que deve expandir para outras coisas.” (E.19)

Também foi indicado por dois inquiridos a preocupação com o sofrimento na família em conviver com um ente querido doente, além dele mesmo estar exposto ao fumo passivo, podendo ter sua saúde agravada, ou até mesmo ir a óbito, por um fator de risco 100% evitável, portanto tem o impacto emocional sobre estas famílias, conforme citado por um deles:

“Tem a questão da tristeza de se conviver com uma pessoa adoecida, que pode vir a ter um câncer de pulmão, ou outros tipos de câncer”. (E.5)

“tem os fumantes passivos que sofrem também os impactos indiretos do ato de fumar dos ativos” (E.9)

Embora não tenham sido inquiridos representantes da indústria do tabaco, ela e seus apoiantes não mencionam os inúmeros estudos e dados científicos que demonstram os danos causados pelo tabagismo na saúde do consumidor. Portanto, podemos registrar por meio de informações na página que trata sobre saúde no site da *British American Tobacco do Brasil* (BAT Brasil), controladora da Souza Cruz do Brasil, a seguinte afirmação sobre os riscos reais de consumo de cigarros:

Com relação ao consumo de cigarro, entretanto, as inúmeras investigações laboratoriais realizadas no decorrer dos tempos se mostraram altamente complexas, de forma que a ciência, até hoje, não foi capaz de identificar mecanismos biológicos que expliquem com certeza absoluta os resultados estatísticos que vinculam o consumo de cigarros a determinadas doenças (*British American Tobacco do Brasil*, s.d).

Ao serem indagados sobre as possíveis causas que levam ao tabagismo, os inquiridos relataram condições, fatores ou situações, que em suas opiniões, favorecem tanto a iniciação ao tabagismo, quanto dificultam a cessação ao consumo do tabaco. As causas indicadas foram classificadas na Tabela 10, onde podem ser verificadas as frequências de respostas.

Tabela 10 - Percepção dos atores sobre o problema – Causas do tabagismo

Categorias	Subcategorias	Totais
●Causas do tabagismo	Efeito aditivo da nicotina	7
	Falta de conscientização/conhecimento sobre os malefícios	6
	Baixo preço	5
	Publicidade/pressão comportamental	4
	Baixa escolaridade	2
	Baixa renda	2
	Comércio ilícito/crime	1

Diante das frequências indicadas, sete dos inquiridos apontaram o efeito aditivo da nicotina como fator principal, considerando que a pessoa não se mantém fumador por opção, e sim pela dependência química do produto. Segundo um dos inquiridos, o efeito aditivo da nicotina no cérebro causa uma sensação positiva, por isso a pessoa se torna dependente:

“o efeito do tabaco, mais especificamente o efeito da nicotina sobre o cérebro, dá esta sensação de bem-estar”. (E.3)

Outro inquirido justificou que o consumidor também transfere a boa sensação como um apoio a sua saúde mental, não observando que a saúde física vai sendo prejudicada:

“bengala para saúde mental, pois usa o cigarro para se manter bem, como companhia e aí a saúde da pessoa fica debilitada”.(E.9)

A falta de conscientização de alguma população mais jovem, que é o alvo da indústria, conforme pode ser visto nos documentos da indústria disponíveis no repositório da Universidade da Califórnia em São Francisco (University of California San Francisco, 2021), pode fazer com que seja levada à experimentação e conseqüentemente torne-se consumidor habitual. Seis inquiridos mencionaram este facto, suportado na ideia de falta de conhecimento sobre os malefícios do consumo de tabaco facilitando a experimentação e não estimulando a cessação, conforme registra-se:

“a falta de informação correta, sobre os malefícios do tabagismo, que conseqüentemente promove a iniciação precoce (E.8).

Dois inquiridos acrescentam que a baixa escolaridade e baixa renda são condições sociais favoráveis ao tabagismo. Atente-se ao seguinte relato exemplificativo:

“O que podemos observar é o seguinte: as pesquisas dizem que as pessoas que mais consomem tabaco são as que tem mais baixa escolaridade, menor renda” (E.8).

“não ter acesso a essas informações (malefícios do consumo de tabaco), o nível de escolaridade” (E.12).

Conforme citação acima, dois inquiridos indicaram a baixa escolaridade e baixa renda como condições sociais favoráveis ao tabagismo. Justificaram que esses fatores contribuem por caracterizarem falta de conhecimento dos efeitos nocivos do produto e acesso a produtos contrabandeados, que são mais baratos (Bazotti et al, 2016).

Na procura de consciencialização dos fumantes, as autoridades públicas de saúde têm lançado campanhas que costumam seguir as datas pontuais, como o Dia Mundial sem Tabaco ou o Dia Nacional de Combate ao Fumo, mas, segundo os inquiridos, este conhecimento pode não alcançar a todos. As campanhas também envolvem a oferta de tratamento para cessação, pois não só alertam para que a pessoa não fume, mas estimulam a que pare de fumar (Secretaria de Estado da Saúde do Piauí, 2022).

Não só o acesso a produtos contrabandeados, que são mais baratos (Bazotti et al, 2016), como o baixo preço do produto legal contribuem para iniciação dos jovens e manutenção daqueles que já fazem uso do produto e este fator foi lembrado por cinco dos inquiridos. O baixo preço facilita o acesso ao produto, onde momentos de inflação na economia do país permitem que eles fiquem mais baratos que alimentos e itens de primeira necessidade (Tobacconomics, 2020). Neste ponto, o baixo preço também está associado aos produtos ilegais e um dos inquiridos citou as atividades de contraventores como causa do tabagismo, em consequência da oferta de produtos ilícitos no mercado.

A pressão comportamental foi indicada como causa do problema por quatro dos inquiridos. Tal pressão pode ocorrer promovida pela indústria através de marketing em pontos de venda, redes sociais e canais de *streaming*. Esta prática enfraquece o efeito das campanhas de conscientização, pois o apelo de *marketing* é forte e massivo com foco nos mais vulneráveis, ou seja, os jovens e a população de baixa escolaridade e baixa renda (Bazotti et al, 2016). A fiscalização nos pontos de venda e internet não são suficientes para evitar as estratégias de publicidade (Sudré, 2021b), conforme cita um dos inquiridos:

“Em minha opinião, o baixo preço, a publicidade, a promoção desses produtos, o fácil acesso a eles. No Brasil, por exemplo, temos uma boa legislação, mas não temos fiscalização dessa legislação”. (E.5)

E por outro lado a pressão comportamental pode ocorrer em decorrência do meio em que vive. Um deles cita “fatores sociais e culturais, como normas sociais, pressão dos pares e influência familiar” (E.18), pois considera que se uma criança, ou adolescente, que cresce em um ambiente onde o tabagismo é socialmente aceito, é mais provável que ele adote este mal hábito. Outros dois inquiridos reforçam esta percepção:

“o ambiente no qual a pessoa se encontra, influencia demais. Famílias de fumantes, ou e ex-fumantes, de classe de renda mais baixa tendem a criar filhos fumantes” (E.12).

“Mas as pessoas acabam fumando pela observação de outras pessoas que fumam e acreditam que isso possa lhe trazer maturidade” (E.19).

Diretamente relacionados às causas, estão os atores responsáveis pelo tabagismo. Neste ponto, 18 dos 19 inquiridos indicaram a indústria do tabaco como responsável. Um dos inquiridos considera uma contradição haver um produto legal no mercado que causa tantos danos e impactos negativos, pelo fato de seu consumo estar condicionado a sua dependência química:

“Então é uma contradição imensa da sociedade ter uma indústria gigantesca no mundo que vende uma droga que desenvolve dependência química, adoece e mata”. (E.3)

Oito deles também indicaram os parlamentares que atuam no Congresso Nacional, considerando que diversos deles tem suas campanhas eleitorais financiadas pela indústria (SPCE Web, 2014), de tal forma que percebem tal situação como *lobby* junto aos atores governamentais, no sentido de atrasar ou evitar o avanço das medidas de controle do tabaco no Brasil, a exemplo de outros países.

“há a bancada da agricultura no Congresso que muito descaradamente vai em defesa da indústria do tabaco”. (E.16)

“Primeiro lugar as indústrias fumageiras. Em segundo, com certeza, os políticos que tem suas campanhas patrocinadas pela indústria fumageira”. (E.1)

Tanto o financiamento a parlamentares, quanto outras estratégias adotadas pela indústria encontram-se disponíveis em repositório da Universidade da Califórnia, de onde foram extraídos trechos da carta enviada à *R.J.Reynolds Tobacco Company* pelo candidato a reeleição, Kenneth Kennedy para sua campanha eleitoral no ano de 1997 (Kennedy, 1997):

“Foi um prazer representar o povo de *House District* 101 e o estado de Carolina do Sul desde 1991. Durante esse tempo, aproveitei todas as oportunidades para fazer uma diferença para minha comunidade e para o estado da Carolina do Sul.

Estou, portanto, solicitando seu apoio enquanto me preparo para montar uma oferta bem-sucedida para continuar servindo você na Câmara dos Representantes da Carolina do Sul”.

Um dos entrevistados considera que o governo, além da indústria, pode ser considerado responsável pelo tabagismo, quando não age no sentido de evitá-lo:

não só a própria indústria, mas o governo tem a sua parcela de responsabilidade quando muitas vezes se omite, ou protela a adoção de políticas públicas de prevenção ou de controle do tabagismo e assim também contribuem não só pra disseminação, mas para manutenção do tabagismo. (E.15)

Uma vez identificados os atores responsáveis, foi questionado aos inquiridos, quais meios utilizados por esses atores que poderiam contribuir para o tabagismo. A Tabela 11 representa as categorias e subcategorias relacionadas aos responsáveis pelo tabagismo e os meios que estes utilizam, segundo a opinião dos inquiridos.

Tabela 11 - Percepção dos atores sobre o problema - Atores responsáveis pelo tabagismo e Meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo

Categorias	Subcategorias	Totais
● Atores responsáveis pelo tabagismo	Indústria do tabaco	18
	Parlamentares aliados à IT	8
	Governo	1
● Meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo	Imagem positiva do produto	14
	Propaganda velada	12
	Pressão sobre atores do governo	11
	Financiamento a parlamentares	9
	Falsas evidências científicas/estudos	9
	Embalagens atraentes	3
	Sabores/aditivos nos produtos	2

Dentre os meios mais indicados, 14 dos 19 inquiridos consideram que a imagem do produto associada a atividades esportivas, eventos sociais e atitudes socialmente atraentes aos jovens, traduzem uma imagem positiva do produto, fazendo com que o jovem sinta-se mais aceito em seu meio. Embora a publicidade e patrocínio de eventos pela indústria do tabaco sejam proibidas desde o ano de 1996, eles consideram que a indústria ainda encontra meios para promover seus produtos, conforme indicado como uma das causas do tabagismo e citado por um dos inquiridos:

A indústria usa do artifício de dar sabor aos produtos e também associa o cigarro, ainda incrivelmente até hoje, com o esporte, com ser social, com ser uma pessoa moderna, descolada. Também há as festas que eles patrocinam. São raves para os jovens e eles associam isso a um glamour, a uma coisa boa. (E.1)

A propaganda velada, por ser proibida, foi citada por 12 dos inquiridos como meio utilizado pela indústria ao tabagismo, considerando as estratégias de publicidade nos pontos de venda, redes sociais e canais de *streaming* onde promove seus produtos através de atores, séries de TV com personagens ou apresentadores fazendo uso do produto ou o deixando à vista das câmeras (Truth initiative, 2021, 2022). Um dos inquiridos relatou:

“A questão da publicidade fazendo interferência numa política que conseguiu banir a propaganda em grandes meios de comunicação, mas eles utilizam as mídias digitais nas quais não temos governabilidade suficiente”. (E.7)

A pressão sobre atores do governo por meio do poder econômico que representam, ou seja, usam da imagem positiva do agronegócio para a o cultivo de tabaco, considerando o volume exportado e tributos arrecadados resultante do processo industrial, desconsiderando os efeitos negativos ao sistema de saúde em decorrência do tratamento e afastamentos por doenças tabaco-relacionadas, foi citado por 11 dos inquiridos, conforme segue:

Essa questão de desvirtuar informações, de omitir informações, ou de manipular informações, eu acho que também é muito grave e acabou contribuindo para grande parte do problema. Então sempre semeavam a dúvida e isso retardava a ação mais incisiva, muitas vezes até por parte de quem pudesse estar aprovando leis ou regulações de caráter mais restritivo para a questão do tabaco. (E.15)

Como resultado desta pressão, a política pública de saúde fica estagnada, pois ações do executivo não encontram forças para avançar e fortalecer a implementação dos artigos da CQCT/OMS, e um dos inquiridos considera que deveria haver meios legais que evitassem tal prática:

“deveria haver um mecanismo legal que impedisse esse tipo de coisa, esse tipo de interferência de forma que o gestor tivesse medo” (E.10)

A pressão do poder econômico da indústria do tabaco pode ser exercida junto aos prefeitos de municípios produtores de tabaco onde fortalecem a visão de que o tabaco gera riqueza e é a única solução para estes municípios que dependem desta cultura para suas economias (Prefeitura Municipal de Venâncio Aires, 2021). Um dos inquiridos relatou a resistência de membros de determinada prefeitura, quando foram recebidos por ocasião de iniciarem uma pesquisa relacionada aos impactos do cultivo de tabaco sobre a saúde do agricultor: “Claramente o prefeito estava contra nós, assim como os secretários ali presentes” (E.3).

Até mesmo da parte da universidade local, os pesquisadores demonstraram perceber apenas a visão econômica, desconsiderando as evidências sobre a saúde desses agricultores, e apresentaram as seguintes críticas, conforme relato do inquirido:

“estão estragando a produção daquelas pessoas, comprometendo a vida delas” (...) Estamos monitorando o programa de diversificação do governo federal e isso vai prejudicar os agricultores e a economia local” (E.3).

Quando a indústria financia campanhas, está investindo naquele candidato para que ele atue em prol de seus interesses quando eleito, portanto, de alguma forma, ele trabalha para impedir ou retardar a adoção das medidas de controle de tabaco no Congresso e junto ao Executivo, modelando as decisões de governo e as políticas públicas prioritárias, segundo declarou o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, em seu voto durante a apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 Distrito Federal que proibiu o financiamento eleitoral por empresas (ADI nº 4.650/2015). O financiamento a parlamentares foi citado por nove dos inquiridos, como meio utilizado pelo responsável pelo tabagismo, uma vez que o relacionaram à paralisação ou atraso de projetos de lei no Congresso Nacional. Para enfatizar a opinião dos inquiridos, um deles afirmou:

” atuam no governo, pois o interesse econômico se associa aos políticos, com os governos locais visando financiar políticos que manterão essa rede de produção e industrialização”. (E.17)

Os inquiridos consideram que quando a indústria financia campanhas de parlamentares, ela compromete o candidato a agir em seu nome quando eleito, portanto, de alguma forma, ele trabalha para impedir ou retardar a adoção das medidas de controle de tabaco no Congresso e junto ao Executivo. A página do Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco do Cetab apresenta uma lista de parlamentares que receberam doações em 2014, último ano em que foram permitidas doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. A reforma eleitoral consolidada pela Lei nº 13.165/2015 passou a permitir apenas doações de pessoas físicas (Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco do Cetab, 2014). Inúmeros nomes da referida lista são atuantes no Congresso, entre eles o Deputado Federal Heitor José Schuch, relator do PLP 4/2015 de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon, citado anteriormente, e que também critica o aumento de carga tributária sobre produtos de tabaco, conforme está sendo proposto na reforma tributária em curso no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2020).

Outro meio utilizado pela indústria do tabaco indicado pelos inquiridos, refere-se aos estudos científicos por ela encomendados. São estudos que não apresentam metodologias concretas ou evidências científicas robustas, e assim são publicados com o objetivo de afastar ou suscitar dúvidas sobre as correspondências e impactos nocivos à saúde, respaldando e fortalecendo o setor produtivo de tabaco e sua imagem (Boseley, 2000; Leite, 2014). Oito inquiridos demonstram em suas opiniões que são práticas como esta que estão impulsionando

o uso dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF), uma vez que são lançados no mercado com uma proposta de serem menos danosos a saúde, o que já foi comprovadamente refutado pela Anvisa em seu Relatório Final de Análise de Impacto Regulatório sobre Dispositivos Eletrônicos para Fumar (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2022f), e por tal razão estes novos produtos tem a comercialização proibida no Brasil. Dois inquiridos manifestaram-se da seguinte forma:

É muita pressão e muito dinheiro também em cima disso, campanhas que à primeira vista seriam para auxiliar a cessação ao tabagismo, mas está claramente entendido que tem alguma coisa escondida, propaganda enganosa, como encomenda de estudos a profissionais e médicos para desenvolver estudos direcionados (E.4)

”a questão da manipulação de informação que também tem um papel muito importante, ou seja, negar que a nicotina é uma substância aditiva, negar que está associada a doenças graves”. (E.15)

As embalagens são meios de propaganda e publicidade com elevado investimento pela indústria, sendo cuidadosamente criadas para se tornar atrativas, usando cores e materiais de embalamento sofisticados, os quais convivem com as estampas obrigatórias das advertências sanitárias, previstas no Artigo 11 da CQCT/OMS. Este meio de propaganda foi mencionado por três dos inquiridos, conforme citação que segue:

“costumamos dizer que no Brasil não tem propaganda, mas ainda existe, pois eles trabalham de forma poderosa o imaginário dos jovens com a ideia de inovação de produto, com as cores das embalagens, as cores do ponto de venda”. (E.14)

Esta evidência já havia sido destacada por Islam et al. (2018), que mencionam as cores e formatos como forma de gerar alguma atração aos olhos dos jovens, que são o maior público da indústria.

Também foi indicada por dois inquiridos a ação dos aditivos de sabores nos produtos como meio utilizado pela indústria para levar ao tabagismo. Como exemplo, temos o ácido levulínico usado para aumentar o efeito da nicotina, e ao mesmo tempo reforçar a percepção de suavidade e leveza da fumaça do cigarro (Keithly et al., 2005). Os sabores mascaram o sabor ruim do alcatrão e demais produtos em combustão, facilitando a iniciação ao consumo, e a nicotina

encarrega-se de manter o consumo devido a seu poder aditivo, levando às doenças crônicas (Paumgartten et al., 2017).

“A indústria usa do artifício de dar sabor aos produtos”. (E.1)

“trazem novos sabores, tiram algumas substâncias, mas mantêm as que causam adição”. (E.17)

Passando ao segundo aspecto indicado por Klijn e Koppenjan (2016), para inventariar as percepções dos atores sobre o problema, os entrevistados foram inquiridos sobre as possíveis soluções ao problema, e indicaram ações que poderiam contribuir para enfrentar a situação. As categorias e subcategorias apontadas estão classificadas na Tabela 12.

Tabela 12 - Percepção dos atores sobre o problema - Soluções ao problema

Categorias	Subcategorias	Totais
• Soluções ao problema	Vontade e força política	12
	Melhorar a articulação da rede	9
	Campanhas de conscientização	9
	Ampliar a oferta de tratamento para cessação	8
	Apoio aos agricultores de folha de tabaco	7
	Impedir a interferência da indústria do tabaco na PNCT	7
	Aumento dos preços dos produtos de tabaco	7
	Fiscalizar a exposição dos produtos de tabaco nos pontos de venda	6
	Fiscalizar a proibição de fumar em locais públicos fechados	6
	Combate ao comércio ilícito	4
	Produção científica/capacidade técnica	3
	Proibição de sabores/aditivos nos produtos de tabaco	2

As frequências indicadas apontam que 12 dos inquiridos ressaltaram a importância de existir a vontade e força política para implementar a política de saúde, pois precisa haver um compromisso governamental acima dos interesses econômicos. É preciso priorizar e vencer as barreiras criadas pela indústria e adotar posições em defesa da saúde sob o contexto de política de Estado, não de governo, conforme citação de um dos inquiridos:

“É uma ação prioritária por ser um fator de risco perigosíssimo para várias doenças, não só câncer, então deveria estar na agenda política de saúde de todas as entidades, em todos os níveis municipais, estaduais e federais”.(E.10)

Outro inquirido ressaltou a importância do trabalho em conjunto, onde todos observem suas responsabilidades neste processo:

questão do tabagismo no mundo, somente alcançará um nível controlável se houver a responsabilidade de todos os atores. É um trabalho conjunto. Nunca acabaremos efetivamente com a questão do tabagismo, mas precisamos colocar todos os atores com suas responsabilidades: a sociedade, o fumante, o Estado e o produtor (E.12)

Entre os anos de 2019 e 2022 os trabalhos da Conicq foram prejudicados em decorrência do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 que revogou os colegiados da administração pública federal direta, entre eles a Comissão. Por tal razão, e pela necessidade de atualização da composição dos membros da Conicq, foi iniciado o processo de aprovação de um novo decreto, o que veio a ocorrer em 30 de agosto de 2023 (Decreto nº 11.672/2023). Contudo, durante estes anos a Conicq continuou a trabalhar de forma mais restrita às ações de sua Secretaria-Executiva, sob a estrutura do Instituto Nacional de Câncer, uma vez que a implementação do tratado não deixou de ser uma obrigação do Estado Brasileiro.

Foram períodos de insegurança jurídica com respeito a legalidade dos trabalhos da Comissão e questionamentos dos representantes da indústria (Mathias, 2022), que resultaram em posições contraditórias de gestores do governo, e sob tal perspectiva, um inquirido ressaltou que “o governo tem que ter posições mais assertivas e não ficar numa situação ambivalente” (E.13).

A pandemia do Covid-19 durante estes anos levou o Ministério da Saúde a priorizar outros temas, assim como o Governo Federal a incentivar ao agronegócio (Westin, 2022). O agronegócio visa obter resultados positivos na balança comercial, considerando que o Brasil está entre os maiores produtores mundiais de grãos, e neste contexto a folha de fumo vai inserida como mais um produto agrícola para exportação (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023). Contudo, tais situações não foram favoráveis ao andamento do processo de aprovação do novo decreto que reestabeleceria as atividades da Conicq, com nova formação de membros. Veja-se a título ilustrativo a manifestação de um dos inquiridos:

o programa de tabaco e a Conicq não podem esmorecer, pois é um programa que está aí há muitos anos, é um programa de sucesso, com um capital humano formado ao longo de mais de 20 anos e hoje são as pessoas que mais entendem sobre o tema no Brasil e no mundo porque o Brasil é referência. (E.16)

Tal preocupação com a manutenção dos trabalhos da Conicq também foi manifestada ao final das entrevistas, quando os inquiridos foram incentivados a contribuir com algo que não tivesse sido tratado nas perguntas:

“Na rede da política como todo, às vezes eu percebo um cabo de força, uma interferência política absurda jogando bastante pesado. Acho uma pena o momento em que estamos vivendo”. (E.7)

“Precisamos deixar uma estrutura organizada para que o trabalho continue, para que continuemos a promover a saúde das pessoas, pois é uma política de Estado, pensar na perenidade das nossas ações, no impacto delas”. (E.9)

Também ao final das perguntas, houve um comentário relativo a dificuldade enfrentada em manter os gestores públicos alinhados à política pública a cada troca de governo (a cada quatro anos), uma vez esta troca pode ocasionar substituições nos níveis subjacentes, requerendo um esforço da Secretaria-Executiva da Conicq em envolvê-los novamente:

Em cada governo que entra, temos esse problema de precisarmos começar tudo de novo. Sensibilizar as pessoas. Nesse governo começamos a sensibilizar naquela discussão do grupo de trabalho do Ministério da Justiça para reduzir imposto, pois o governo foi pressionado. (E.3)

Melhorar a articulação da rede foi sugerido por nove dos inquiridos, pois entendem que deve ser identificada uma forma mais eficaz para alcançarem o objetivo proposto pela CQCT/OMS, considerando mais integração e participação para enfrentamento do atual panorama econômico e político. As manifestações neste tema refletiram o momento enfrentado pela Conicq, diante da revogação de sua vigência.

“Eu acho que o momento atual que vivemos no controle do tabaco no Brasil não é dos melhores. Sinto que estamos bastante fragilizados”.(E.7)

“precisamos pensar em formas de manter e ampliar a atuação do INCA para manter a Conicq funcionando a longo prazo”. (E.9)

Um deles expressou que alguns atores da rede não se envolvem muito frequentemente, pois podem não perceber seus papéis na política:

“Então, eu acho que precisaríamos motivar para que de alguma forma eles se vejam diretamente envolvidos e percebam que o que fazem pode impactar de forma importante a PNCT”. (E.14)

A falta de conscientização sobre os malefícios do consumo de tabaco por meio das campanhas educativas foi indicada como uma das causas do tabagismo, portanto, uma das soluções indicadas seria a ampliação de abrangência das campanhas. Tal solução foi indicada por nove dos inquiridos, pois consideram que os riscos à saúde, necessitam ser disseminados de forma mais ampla e frequente à população, inclusive a informação sobre os efeitos nocivos àqueles que convivem com o tabagista, conforme referem dois inquiridos:

Sensibilizar as pessoas, como já é feito. Mostrar os malefícios que fazem, apesar de muitos já saberem, mas no sentido de saber os riscos: que ele está correndo, da pessoa que está ao seu lado, da grávida, do seu filho, e indicar os tratamentos que existem (E.1).

“ações de conscientização e educação por meio de campanhas que informem sobre perigos do tabagismo e os benefícios de parar de fumar”. (E.19)

Conforme mencionado nas entrevistas, as campanhas também oferecem à população a oportunidade de buscar tratamento para cessação, portanto a ampliação da oferta de tratamento através do SUS é um meio de incentivar a cessação ao tabagismo. Esta ação foi citada por oito dos inquiridos. A oferta de tratamento está prevista nas ações das Secretarias Municipais de Saúde, e oferece ao tabagista o apoio psicológico e medicamentoso para parar de fumar, contudo o Brasil possui 5.568 municípios, de tal forma que a oferta de tratamento ainda não alcança todos eles. Um dos inquiridos cita a importância de apoio àqueles que precisam de ajuda para parar de fumar e outro reforça a necessidade de ampliar a oferta de tratamento oferecido pelo SUS:

Uma pessoa pode parar de fumar por livre e espontânea vontade, por ter força de vontade, e tem outros que só força de vontade não adianta, que precisa de remédio,

precisa de tratamento, muitas precisam usar o adesivo por muito tempo e do acompanhamento psicológico. (E1)

“Ampliar a oferta de tratamento para cessação na rede SUS”. (E.18)

Também foi mencionada por sete dos inquiridos a preocupação com os agricultores de tabaco e a necessidade de fortalecer e ampliar oferta de alternativas economicamente viáveis a esses agricultores, como forma de resguardá-los dos efeitos da redução global da demanda pelo produto. Os inquiridos indicaram a importância de sensibilizar os agricultores a fim de que percebam os riscos do cultivo do tabaco tanto pela insalubridade da atividade, quanto pela retração do mercado mundial. Seria uma forma de fortalecer a política contra o poder da indústria no campo, conforme sugere um dos inquiridos:

“Enquanto não conseguirmos fazer com que esse pessoal que sobrevive da rede produtiva do tabaco que mudem de atividade, de meio de vida, a gente vai continuar convivendo com isso, nessa briga de forças”.(E.12)

Considerando que o cultivo de tabaco é feito por agricultores familiares, um dos inquiridos reforçou a importância do Artigo 17 da CQCT/OMS:

O Brasil precisa fortalecer as suas ações de alternativas economicamente viáveis aos agricultores. A gente tem hoje a convenção reduzindo o consumo globalmente, segundo os dados estão sendo apresentados nos relatórios, e considerando que a produção de tabaco no Brasil é dependente do mercado internacional, pois 90% do que é produzido é exportado. Nesse contexto temos famílias de pequenos agricultores que são dependentes dessa cadeia produtiva do cigarro. E essas pessoas precisam de suporte e para isso há o artigo 17 da convenção. (E.2)

Um ponto delicado e difícil de conter é a interferência da indústria do tabaco na Política Nacional de Controle do Tabaco, tendo sido citado por sete dos inquiridos, uma vez que consegue influenciar tanto o legislativo, quanto o executivo, conforme já referido anteriormente no trabalho. Os inquiridos citaram a necessidade de conter tal interferência, decorrente dos financiamentos de campanhas eleitorais. Após o ano de 2015 apenas doações de pessoas físicas são permitidas, porém ainda sim são permitidas:

“temos que reduzir este poder da indústria. E esse poder vem dos parlamentares que se beneficiam com financiamentos de campanhas eleitorais”. (E.11)

A importância da elevação dos preços dos produtos de tabaco, por meio da elevação da carga tributária, com objetivo de diminuir a acessibilidade ao produto e reduzir o consumo foi indicada por sete dos inquiridos. A elevação dos preços dos produtos de tabaco foi um dos pontos mais efetivos para redução da prevalência do consumo, segundo Levy et al (2012), portanto os inquiridos sugerem que os preços continuem elevados para que possam manter e reduzir ainda mais a prevalência de consumo no futuro. Argumentos como: “rever a política de preços e impostos” (E.16); “faltam ações para elevar os impostos sobre produtos de tabaco” (E.6) e “temos que trabalhar melhor a questão do preço do cigarro no Brasil e de todos os produtos” (E.9), expressam as opiniões de três dos inquiridos:

Mesmo estando proibida toda e qualquer propaganda e publicidade dos produtos de tabaco, a indústria se utiliza de seus pontos de venda para promover a atenção aos produtos por meio de *displays* coloridos e iluminados, embora esta prática também tenha sido proibida. Diante da dificuldade de cumprimento da norma e fiscalização insuficiente, seis dos inquiridos sugerem que seja intensificada a fiscalização relativa à exposição dos produtos no ponto de venda. Um dos inquiridos citou o fato dos produtos ficarem expostos próximos a balas e doces, o que transgreda a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 213 de 23 de janeiro de 2018:

“No ponto de venda, por exemplo, a padaria deveria saber que vender o cigarro ao lado da bala não é correto, então seria a questão de fiscalizar melhor as leis que já existem”. (E.9)

A fiscalização dos ambientes, garantindo que os mesmos são livres de fumaça de tabaco, foi citada por seis inquiridos que enfatizaram a necessidade de fortalecer e ampliar esta fiscalização, portanto devem ser alvo de uma preocupação constante, considerando a dificuldade de fiscalização desta prática pelas Vigilâncias Sanitárias Municipais (Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2014). Conforme relatado por um dos inquiridos, é necessário “melhorar a fiscalização sobre as medidas que tratam dos ambientes livres de fumaça”. (E.6). Embora ocorra uma boa adesão por parte dos estabelecimentos comerciais e da sociedade com um todo para não fumar em ambiente totalmente fechado, o Decreto nº 8.262 de 31 de maio de 2014 veio definir locais parcialmente fechados também como recintos coletivos fechados, o que vem gerando alguns incumprimentos. Deste modo, atendendo a que os ambientes

parcialmente fechados são as partes do estabelecimento coletivo com uma ou mais paredes ou telhado, como sejam as varandas de restaurantes cobertas por toldos que avançam sobre o passeio, mantem-se a proibição. Nestes ambientes costumam ser vistas pessoas a consumir tabaco, sem que o estabelecimento impeça, uma vez que a capacidade de fiscalização municipal costuma ser reduzida. Como exemplo, a última capacitação de fiscais no município do Rio de Janeiro ocorreu já em 2020 (Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2020), não havendo reforços desde então.

A preocupação com o combate ao comércio ilícito de produtos de tabaco foi considerada parte do conjunto de ações de implementação dos artigos da Convenção-Quadro, por quatro dos inquiridos, considerando que é uma prática que mina os efeitos positivos da elevação dos preços dos produtos, uma vez que permite produtos mais baratos no mercado, facilitando a iniciação, conforme opinião de um inquirido:

”regulamentar ao máximo esse mercado, restringir ao máximo as práticas predatórias que estão relacionadas diretamente a iniciação do tabagismo, principalmente” (E.2)

A produção científica pode ser uma ferramenta útil para apoiar os gestores em suas tomadas de decisão e foi com base científica que os artigos da Convenção-Quadro foram estabelecidos, portanto a implementação de seus artigos de forma conjunta foi uma solução citada entre três dos inquiridos. Os mesmos consideram que a produção científica também fortalece a capacidade técnica dos atores envolvidos na implementação da política:

“Ter também pesquisas que sensibilizem os nossos pares, pois a indústria investe muito em pesquisa e usa isso na população, principalmente no campo, fazendo com que fiquem receosos devido ao embate entre os governos”. (E.13)

Os inquiridos citaram a proibição de sabores e aditivos nos produtos de tabaco, pois são meios utilizados pela indústria para seduzir os jovens a experimentação e iniciação (Andrade et., al 2006). Esta proibição foi regulamentada em 2012 pela agência de vigilância sanitária (Anvisa), porém encontra-se sob contestação judicial por parte da indústria até o momento (desdobramentos da ADI 4.874).

Por fim, cabe esclarecer que optou-se por contabilizar um ponto em cada artigo da Convenção-Quadro indicado como subcategoria na Tabela 12, as contribuições de quatro inquiridos que indicaram a implementação dos artigos da CQCT/OMS como solução para enfrentar o problema:

”o governo atuando fortemente nesse plano mundial, onde temos a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, as políticas de controle do tabagismo. Com auxílio dos governos, das autoridades e da sociedade civil também”. (E.4)

Com base nos relatos das entrevistas, percebe-se que os inquiridos estiveram mais à vontade em propor soluções à situação-problema (12 subcategorias), do que a indicar suas causas (7 subcategorias), embora estejam relacionadas. Percebe-se também que o grupo de inquiridos, possui conhecimento sobre os temas que estão sob sua responsabilidade, no que diz respeito à implementação da CQCT/OMS, e demonstram unidade com valores e crenças compartilhadas ao enfrentamento da situação-problema, considerando importância do trabalho em rede, do trabalho em conjunto com as famílias:

“deve ser enfrentado pelas várias frentes que eu citei antes, então seriam o tabagismo na família, na sociedade e no governo” (E.9).

Também é possível perceber que os inquiridos ao analisarem a situação, no sentido de apontar o problema, identificar sua natureza, causas e impactos, apresentaram percepções convergentes. Ainda refletiram sobre a viabilidade política do problema, quando analisaram o contexto político, as restrições orçamentárias e a capacidade do governo de implementar a política pública proposta, e indicaram diferentes alternativas a serem consideradas para resolver o problema identificado.

11.3. Posição dos atores na rede

Uma vez caracterizados os atores e suas percepções sobre a situação problema, sob a dimensão da posição dos atores na rede, serão analisados os dois últimos aspectos dos quatro relacionados ao inventário das percepções dos atores sobre o problema, conforme Klijn e Koppenjan (2016). Portanto, visando analisar como os atores percebem suas contribuições para as possíveis soluções relacionadas à situação-problema, e um terceiro aspecto indicado pelos autores, foram definidas categorias que demonstrassem a dinâmica da troca de recursos na rede, ou seja, os entrevistados foram inquiridos sobre: os recursos que oferecem para a rede, assim como o grau de importância que atribuem aos mesmos; e a possibilidade de tais recursos serem substituídos por outros ou ofertados por outro ator. De tal forma, pretendeu-se perceber por meio e da disponibilização e trocas de recursos, as posições dos atores na rede.

O quarto e último aspecto visando ao nível de posicionamento dos atores na rede, busca identificar como estes percebem as frequências de interação entre eles, como resultados das relações e trocas de recursos, e como seriam afetados pelas rupturas em tais relações, refletindo também as dependências entre eles.

A primeira categoria da análise sob esta dimensão busca identificar quais recursos os atores detém e oferecem em favor da rede como contribuição à solução do problema, de tal maneira que estes pudessem se ver no contexto de suas atuações e os recursos envolvidos. As categorias e subcategorias que orientaram as análises para este aspecto, com suas respectivas frequências estão indicadas na Tabela 13.

Tabela 13 - Posição dos atores na rede - Recursos que detém

Categorias	Subcategorias	Totais
●Recursos que detém	Especialização técnica	18
	Produção científica	9
	Autoridade legal	7
	Estrutura física	6
	Financeiros	6

Como resultado, os 18 inquiridos citaram situações relacionadas à subcategoria das especializações técnicas, sob a forma de informação, conhecimento, apoio técnico e recursos humanos. Este tipo de recurso pode ser caracterizado como capital intelectual mencionado por Stewart (1997) e permite ações de conscientização, articulação e conciliação, que podem ser importantes na gestão de uma rede. Os inquiridos citaram os conhecimentos técnicos alinhados à atividade que realizam, tais como:

“subsidiar tecnicamente, seja defendendo projetos de leis que sejam do interesse da Convenção-Quadro e principalmente protegendo da interferência da indústria do tabaco”. (E.2)

“diversos tipos de capacitação técnica” (E.6)

“capacitar e qualificar os profissionais que atuam na estratégia da saúde da família para que realizem esse trabalho, não só de tratamento para cessação, mas principalmente trabalho de prevenção à iniciação”. (E.8)

Alinhado à oferta de especialização técnica, está a oferta de produção científica, pois nove dos inquiridos atuam na produção de pesquisas, estudos, artigos e notas técnicas que apoiam a

implementação da política, mesmo não sendo atores representantes das universidades. Deste modo, parte dos mesmos atuam instituições que promovam o desenvolvimento de estudos e pesquisas, tal como relata um inquirido:

fazemos pesquisa, como o próprio nome diz, analisando dados de pesquisas realizadas por outras entidades, quanto as realizadas por nós no sentido de promover informação para novas políticas, ou que sejam mantidas as políticas exitosas para reduzir o tabagismo no Brasil. (E.9)

Os atores governamentais oferecem recursos associados às competências previstas por suas entidades dentro de suas atribuições na Administração Pública, portanto, seis dos inquiridos oferecem recursos por autoridade legal pois são os únicos atores previstos por lei autorizados a oferecerem tais recursos, conforme relatado:

Um dos primeiros e principais papéis, que seria um recurso, é articulação de diferentes setores para execução daquilo que cabe a cada setor do Governo na implementação da Convenção-Quadro. Buscar alinhar esses setores com os princípios objetivos da convenção. (E.2)

Da mesma forma, os atores parlamentares ao oferecerem recursos financeiros por propostas de emendas, também usam da prerrogativa da autoridade legal, uma vez que constitui uma atividade restrita ao Congresso Nacional, sendo representado por um inquirido, somando os sete indicados na Tabela 13.

Considerando que a rede eventualmente se reúne para eventos com maior público, podendo requerer um espaço maior ou equipamentos, assim como alguns atores usam de viaturas oficiais, como exemplo das entidades que atuam na repressão ao comércio ilícito de produtos de tabaco, a oferta de estrutura física foi citada por seis dos inquiridos, entre elas: "infraestrutura, materiais de informática"(E.5); e "cedemos espaço e instalações para reuniões" (E.4).

A oferta de recursos financeiros foi citada por seis dos inquiridos. Tal recurso pode representar investimento em capacitações técnicas, campanhas educativas ou equipamentos, assim como financiamento de projetos para implementar atividades relativas ao controle do tabaco oferecida pelos atores da sociedade civil internacional. Veja-se "prover recursos de forma geral para o Brasil através de projetos, apoio financeiro de projetos principalmente". (E.5).

Outra fonte de recursos financeiros são as emendas parlamentares, conforme citado por um dos inquiridos: “A destinação de recursos financeiros por emendas parlamentares é uma obrigação do Congresso e quando se coloca verba na saúde, você está diminuindo uma série de doenças comprovadas que advém do consumo do cigarro”. (E.19)

Sem exceção, os 19 inquiridos consideraram seus recursos de grande importância, conforme pode ser visto na Tabela 14. Portanto, percebem seus papéis dentro da rede de implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, uma política de saúde que conta com recursos de diversas entidades, não somente daquelas relacionadas à saúde, assim como consideram que estes precisam ser mantidos em longo prazo:

“É muito importante. Grande e necessário que tenhamos recursos para manter em longo prazo”. (E.9)

“Grande, pois eu diria que se me pergunta grande, média ou pequena importância, relacionada com o aporte de recursos financeiros que hoje o programa tem, eu diria que é grande. Já que não há muitas outras fontes de recursos”. (E.5)

Tabela 14 - Posição dos atores na rede - Importância dos recursos e Substituibilidade dos recursos

Categorias	Subcategorias	Totais
● Importância dos recursos	Grande	19
	Médio	0
	Pequeno	0
● Substituibilidade dos recursos	Não podem ser substituídos	14
	Podem ser substituídos	5

Embora todos considerem seus recursos de grande importância, cinco dos inquiridos consideram que seus recursos poderiam ser substituídos por outros tipos de recursos, conforme indicado na subcategoria classificada na Tabela 14. Os inquiridos com essa percepção indicaram a oferta de recursos financeiros ou algum tipo de estrutura física. Já os demais 14 inquiridos, seja por oferecem especialização técnica ou produção científica, entendem que seus recursos não podem ser substituídos, pois decorrem de notório saber científico, conforme exemplificado a seguir, ou por autoridade legal:

temos de diferencial em relação aos demais, mas que pode mudar com o tempo, é o tempo que já nos dedicamos a esse objeto e que construiu uma *expertise*. Então hoje

somos reconhecidos no Brasil como o grupo que efetivamente se dedica a esse objeto e tem uma *expertise* acumulada muito grande. (E.3).

”acho que isso [conhecimento] foi construído ao longo de muitos anos de trabalho e essa substituição só poderia ser feita se tivéssemos muitos outros anos de trabalho com outras pessoas para construir o mesmo conhecimento”.(E.9)

“os dados dos nossos bancos só podem ser acessados por nós por uma questão de sigilo” (E.12)

Ao serem indagados sobre a possibilidade destes recursos serem oferecidos por outra entidade, os inquiridos de manifestaram conforme indicado na Tabela 15, onde estão as categorias e subcategorias de análise.

Tabela 15 - Posição dos atores na rede - Recursos podem ou não podem ser oferecidos por outra entidade

Categorias	Subcategorias	Totais
• Recursos podem ou não podem ser oferecidos por outra entidade	Não podem ser oferecidos por outra entidade	13
	Podem ser oferecidos por outra entidade	6

Dentre os inquiridos que indicaram que seus recursos não podem ser oferecidos por outra entidade, há aqueles que, pelo princípio da legalidade, são designados por lei que os autorizam ou os designam a oferecer tais recursos, aqueles que justificaram o conhecimento acumulado sob suas entidades e aqueles que oferecem recursos financeiros por emendas parlamentares, que são restritas ao Congresso Nacional.

Conforme os entrevistados, 13 justificaram de forma semelhante este relato: “Eu realmente não acho que um outro ente que possa oferecer o mesmo, até mesmo porque passa pela legitimidade do órgão, uma vez que há um decreto que define o papel” (E.13). Contudo, seis dos inquiridos entendem que seus recursos poderiam ser oferecidos por outra entidade, uma vez que contemplam oferta de capacitações técnicas para ampliar e fortalecer o apoio e monitoramento da implementação da CQCT/OMS, conforme esta considerações:

“Acho que aquilo que fazemos, outras organizações poderiam fazer, e na verdade até procuramos engajar e capacitar outras organizações para que o façam”. (E.15)

Ou até mesmo a oferta de estudos e pesquisas que podem ser oferecidas por outra entidade idônea que detenha especialização técnica para tal, conforme citado pelos inquiridos:

“Se outra entidade quisesse fazer com outra metodologia, é válido pois nos dá outras possibilidades de análises” (E.16)

“Sim, qualquer outra entidade de pesquisa pode e oferece estudos econômicos sobre o controle do tabaco”. (E.18)

Ao mesmo tempo em que os inquiridos percebem suas posições dentro da rede ao refletirem sobre os recursos que oferecem, sua importância e de podem ser substituídos ou oferecidos por outra entidade, também percebem que recebem recursos de outros atores. Quando um ator publica determinado artigo científico, esta produção é a ferramenta utilizada por outro ator para atuar em favor da política de saúde, portanto ele recebe a produção científica como um recurso e incrementa sua especialização técnica para novamente oferecer à rede.

Tabela 16 - Posição dos atores na rede - Recursos que recebe

Categorias	Subcategorias	Totais
• Recursos que recebe	Especialização técnica	16
	Produção científica	7
	Financeiros	4
	Autoridade legal	2

Portanto, sob o foco do recebimento de recursos, a Tabela 16 apresenta que a especialização técnica foi indicada por 16 dos inquiridos, uma vez que percebem o acesso a este recurso como resultado de uma cooperação técnica:

“Poderia dizer que a cooperação técnica atua de forma abrangente e tanto recebemos apoio financeiro, por exemplo, quando recebemos da mesma forma a capacidade técnica de especialistas. Então sempre há uma troca, principalmente com a cooperação técnica” (E.6)

Associado à especialização técnica, sete dos inquiridos citaram a produção científica como recursos que recebem, pois consideram que são importantes fontes de dados para o aprimoramento e fortalecimento das ações, conforme relatos:

“sociedades científicas que também oferecem uma excelente contribuição, temos algumas Organizações Não-Governamentais que são particularmente voltadas para o aprimoramento desse conhecimento técnico”. (E.3)

“os ministérios traziam muitos subsídios para elaboração das propostas para o Executivo” E.17

Recursos financeiros também foram citados por quatro dos inquiridos como recursos importantes para desempenhar suas atividades, uma vez que determinada entidade, mesmo sendo responsável pelas ações de implementação de determinado artigo em função das características institucionais, pode não dispor de orçamento, ou ser insuficiente para as ações necessárias. Nesse sentido, buscam fontes de recursos externos que viabilizem as ações, conforme relatado: “Por outro lado a gente conta com nome do instituto para captar recursos que nos permitem ter algum tipo de facilidade para execução de ações necessárias”. (E.2)

A autoridade legal foi citada por dois dos inquiridos, pois consideram que a participação e colaboração dos atores que tem suas atividades e responsabilidades designadas e desempenhadas por lei, não podendo ser executadas por outro órgão do governo, são recursos importantes para o alcance dos objetivos comuns: “temos a contrapartida daqueles membros que tem autoridade legal em suas atribuições”. (E.2)

No sentido de estimular a percepção de seus papéis na rede e compreender a complexidade de relações entre os atores, foi questionado aos inquiridos com quais tipos de entidades eles interagem no contexto de suas atuações relacionadas ao controle do tabaco.

Tabela 17 - Posição dos atores na rede - Atores/entidades com as quais interage

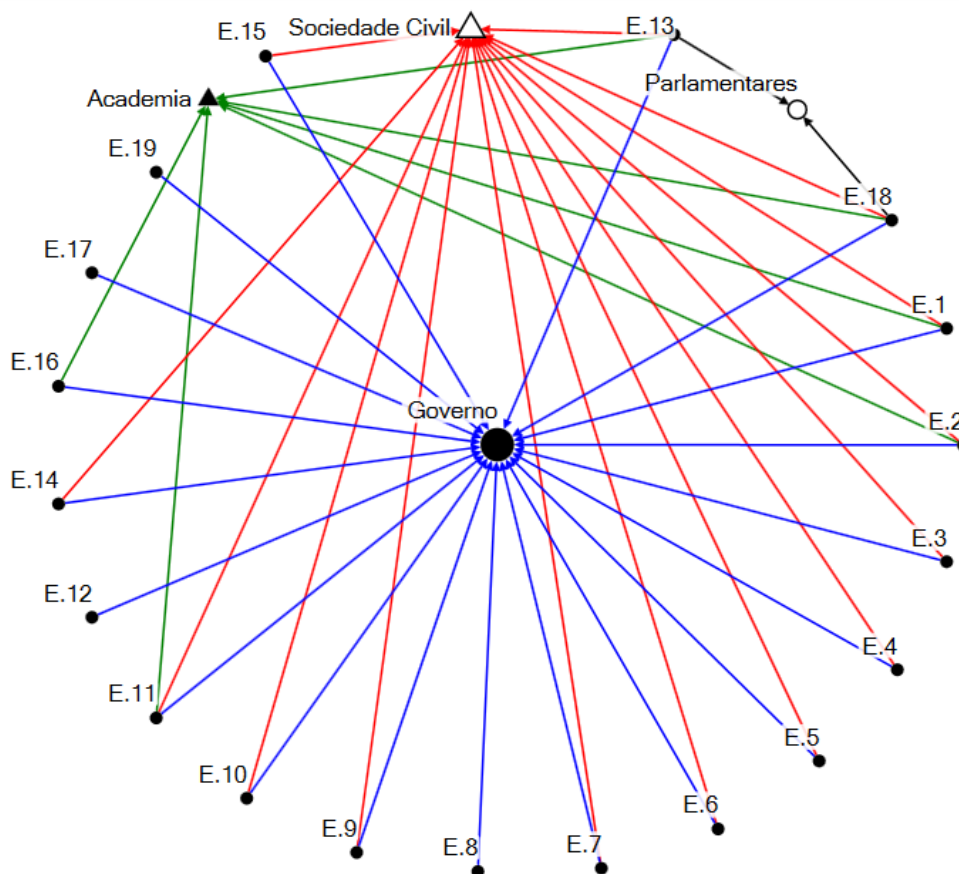
Categorias	Subcategorias	Totais
• Atores/entidades com as quais interage	Interage com governo	19
	Interage com sociedade civil	14
	Interage com academia	6
	Interage com parlamentares	2

A Tabela 17 representa as frequências encontradas e onde pode ser visto que todos os 19 inquiridos afirmaram interagir com atores do governo ;14 deles interagem com a sociedade civil; e seis interagem com academias, não sendo os tipos de interações mencionadas excludentes.

Apenas dois dos inquiridos indicaram interação com parlamentares. Esta prática ocorre principalmente por meio de ações de *advocacy* no sentido de sensibilizar o legislativo na formulação, aprovação e execução de políticas governamentais. Um dos inquiridos lembrou que a interação com os parlamentares foi muito importante à época da adesão à Convenção-Quadro no Congresso Nacional: “desde a época da ratificação, políticos, que nos ajudaram muito a aprovar a Convenção-Quadro no Brasil”. (E.13)

A Figura 7 ilustra a densidade de interações indicadas com base nas respostas dos inquiridos. As linhas azuis marcam as interações entre os inquiridos e entidades do governo (esfera sólida); as linhas vermelhas indicam as interações dos inquiridos com entidades da sociedade civil (triângulo vazado), as linhas verdes são as interações dos inquiridos com a academia (triângulo sólido) e em preto a interação com parlamentares (círculo vazado).

Figura 7 - Interação entre os atores e tipos de entidades



Fonte: Elaboração própria.

Sob o foco de análise dos arranjos organizacionais, considerando que todos os inquiridos interagem com o governo, uma vez que a implementação da política pública está sob sua responsabilidade, a rede está mais próxima ao arranjo formal (Klijn & Koppenjan (2016), tendo em vista que os membros da Conicq são nomeados por Decreto Presidencial e a existência de um tratado internacional a ser implementado de acordo com artigos e diretrizes estabelecidos. Também se apresenta sob a característica de uma rede focada, onde os esforços estão orientados a cumprir o objetivo geral, que é explícito e comum a todos, sob uma formação horizontal (Klijn & Koppenjan (2016), onde tais orientações seguem as Portarias nº 1.083, de 12 de maio de 2011 e nº 713, de 17 de abril de 2012, que aprova o regimento interno e estabelece as diretrizes éticas da Conicq, respectivamente.

Quanto à intensidade de frequência das interações entre os inquiridos e os tipos de entidades, a Tabela 18 representa a sensibilidade dos inquiridos, onde pode ser verificado que 13 deles percebem que as interações se dão de forma muito frequente, pois consideram que o trabalho não para: “São muito frequentes, pois o trabalho é constante” (E.6). Dos demais inquiridos, três classificaram como frequente; dois indicaram que sua interação se dá de forma pouco frequente, e um de forma rara, pois costumam interagir apenas quando são demandados, podendo representar aqueles atores da academia ou parlamentares.

Tabela 18 - Posição dos atores na rede - Frequência nas interações e Ruptura nas interações

Categorias	Subcategorias	Totais
• Frequência nas interações	Muito frequente	13
	Frequente	3
	Pouco frequente	2
	Rara	1
• Ruptura nas interações	Afeta suas atividades na rede	16
	Não afeta suas atividades na rede	3

Esta reflexão levou os inquiridos a perceberem como seriam afetados no caso de haver uma ruptura nestas interações e, conseqüente falta de troca de recursos. Ao serem indagados sobre esta possibilidade, 16 deles responderam que seriam seriamente afetados pela ruptura das interações e, em alguns casos, até causaria impedimento das ações, conforme representado na Tabela 18. Numa rede de governança, os atores desempenham papéis distintos, com diferentes níveis de poder e influência, com base nos recursos que trocam. Neste sentido, os inquiridos percebem suas posições na rede, assim como percebem que não são posições mutuamente excludentes, onde os atores podem interagir e colaborar entre si e de forma complementar. A

importância da interação foi citada da seguinte forma, por um dos inquiridos: “Sim, a ruptura afetaria de forma drástica todo trabalho da rede, e do controle do tabaco, pois a cooperação técnica é a base de todo trabalho”. (E.6)

Os representantes do governo percebem que são responsáveis pela formulação e implementação da política pública, como autoridade legal e regulatória. Um dos inquiridos considera que o avanço da política pública se deu em decorrência de tais relações:

“Não conseguiríamos nos entender sem eles [os demais atores]. Acho que ele [o trabalho da rede] só teve o alcance que teve por conta dessa interação, dessa construção dessa rede” (E.3)

Os representantes da sociedade civil inquiridos percebem o impacto negativo da ruptura, pois consideram importante o apoio que dedicam ao avanço das medidas por meio de oferta de recursos, conforme citou um dos inquiridos: “Sem dúvida alguma [afetaria], por que apoiamos o fortalecimento dessas organizações” (E.15).

Os acadêmicos e especialistas inquiridos tem percepção do valor de suas contribuições à rede em razão do fornecimento de conhecimentos baseados em evidências e análises técnicas. Eles podem ser consultados para fornecer orientações, realizar pesquisas, avaliar políticas e fornecer recomendações, e por tal razão não conseguiriam fazer isso isoladamente, conforme citado: “É muito difícil fazer pesquisa sozinha” (E.9).

Por outro lado, três deles indicaram que a ruptura não afetaria suas atividades na rede, seja por serem os únicos legalmente instituídos para tal, e que de alguma forma conseguiriam manter suas atividades, ou por contribuírem de forma pouco expressiva: “é indiferente, pois apenas apoio de forma esporádica” (E.18).

Diante dos relatos dos inquiridos, podemos perceber que os atores que implementam, ou apoiam a rede, formam um grupo de atores dispostos a analisar e colaborar com a troca de recursos em suas interações e envolvimento com a situação problema. Considerando a importância do capital intelectual envolvido, da insubstituibilidade dos conhecimentos técnicos, que representam um arsenal de conhecimento tácito, não mensurável, pode ser percebida uma dependência nessas relações, tornando-as críticas ao funcionamento dos trabalhos, conforme Klijn e Koppenjan (2016). Tal dependência também pode ser caracterizada pelo controle de conhecimento representado pelas comunidades epistêmicas envolvidas no acúmulo de poder em suas respectivas dimensões (Haas, 1992).

Ao final das perguntas, alguns inquiridos demonstraram suas percepções relativas à importância de suas participações nos trabalhos da rede:

“Ter participado da Conicq foi um aprendizado. As relações que estabelecemos ali dentro. É muito legal quando você participa de um grupo cujo propósito é tão nobre”. (E.12).

diria que boa parte do sucesso que o Brasil obteve no controle do tabagismo, eu atribuo ao fortalecimento dessa rede que congrega, organizações da sociedade civil, governo e academia. Eu acho que isso é realmente algo fundamental, um grande patrimônio que construímos ao longo do tempo e se aprimorou e deveria se preservar. (E.15)

A interação dos atores da rede esteve um menos frequente durante o período em que se aguardava a publicação do novo decreto que reestabeleceu as atividades da Conicq em 30 de agosto de 2023 (Decreto nº 11.672/2023) e tal situação também foi expressada como uma preocupação sobre a falta de interação e falta de recursos para implementação da medida que visa garantir os meios de subsistência dos agricultores de fumo em folha (Art.17 da CQCT/OMS), assim como ações de proteção à saúde desse agricultor (Art.18 da CQCT/OMS), tendo em vista que o Ministério de Desenvolvimento Agrário, responsável por tais atividades, foi extinto no ano de 2018:

“estamos deixando o artigo 17 caindo no esquecimento e a indústria tá avançando nesse campo. Fico muito preocupada com isso porque eu vejo que a indústria utiliza o artigo 17 para interferir e retardar qualquer avanço que a gente tenha no Congresso”. (E.13)

Diante de tal situação, ressalta-se que a posição de um ator em uma rede pode ser dinâmica e mudar ao longo do tempo, dependendo das interações e do contexto, de tal forma que seu poder e influência podem sofrer alterações diante de mudanças e interferências por falta de recursos, colaborações e parcerias que podem ser formadas, desfeitas, fortalecidas ou enfraquecidas.

12. Análise do processo

A análise do processo busca identificar as arenas relevantes onde se dá a governança em rede. Nela estudam-se as interações para as rodadas de decisões, ou seja, onde o jogo acontece e onde as estratégias são lançadas, segundo Klijn e Koppenjan (2016). Também nesta análise, podemos avaliar a aprendizagem como resultado das interações que ocorrem na rede. Este último elemento não está incluído na estrutura de análise de Klijn e Koppenjan (2016), mas foi tido em consideração no nosso modelo de análise, tendo por base o referencial teórico das comunidades epistêmicas.

12.1. Arenas relevantes

Para o presente estudo, as arenas referem-se aos contextos sobre os quais ocorrem as interações, sendo indicados por cada artigo da Convenção-Quadro e serão relacionadas aos atores que têm permissão ou legitimidade em participar, conforme suas características técnicas e institucionais informadas nas entrevistas. Nas arenas é onde são encontradas as decisões formais e procedimentos a serem seguidos, por meio das ferramentas ou arranjos organizacionais, conforme sugeridos por Klijn e Koppenjan (2016).

As arenas relacionadas aos respectivos artigos da CQCT/OMS oferecem oportunidades para especialistas, representantes de governos, organizações da sociedade civil e outros atores se envolverem em discussões e tomadas de decisão sobre questões de interesse comum.

Neste sentido, os atores governamentais são formalmente designados para atuarem sobre os respectivos temas indicados na Tabela 8 (capítulo 9) considerando que a implementação da política é uma obrigação do Estado brasileiro, prevista no decreto que promulgou a CQCT/OMS em 2006. Portanto, esses atores possuem permissão formal para participarem das referidas arenas, que representam os temas centrais a serem enfrentados no processo de governança em rede.

Os atores da sociedade civil, representam organizações com capacidade técnica e financeira que atuam nestas arenas no sentido de apoiar, promover e monitorar a implementação da política no Brasil, e os atores acadêmicos oferecem estudos e pesquisas relacionados aos temas tratados por arena específica, considerando a multiplicidade de conhecimentos técnicos especializados requeridos para a implementação da Convenção-Quadro.

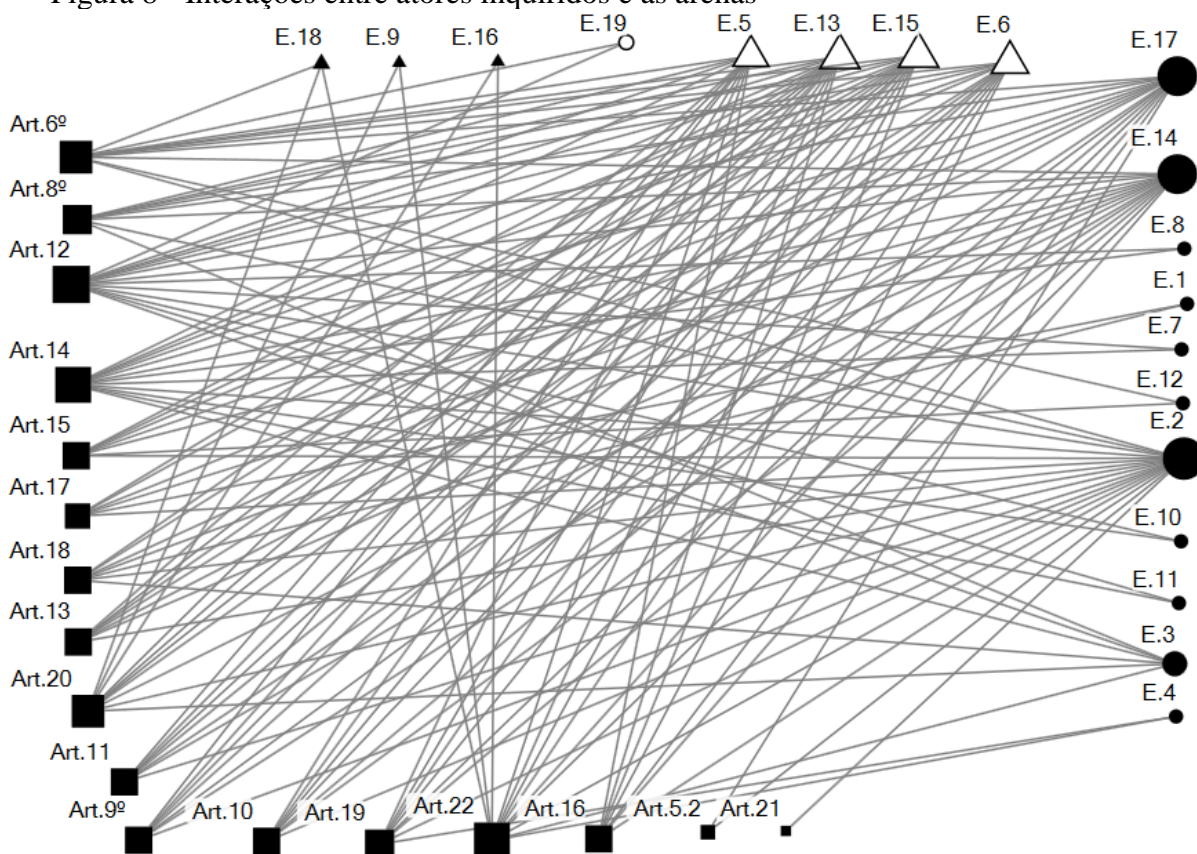
Por outro lado, os atores parlamentares atuam nas arenas, conforme ao respectivos mandatos políticos-eleitorais, realizando proposituras de projetos de lei em torno da política pública (ACT Promoção da Saúde. s.d.).

As decisões relacionadas a cada artigo são discutidas em reuniões, seminários ou audiências articuladas pela Conicq, podendo necessitar do apoio parlamentar para proposição de normas legais, quando não são de competência do executivo, portanto podem assumir diferentes arranjos de acordo com a complexidade da arena.

Ao analisarmos as informações dos inquiridos, percebemos que diversos artigos da Convenção-Quadro estão sob a gestão ou monitoramento de mais de um ator, fazendo com que haja uma interação entre eles no sentido de agregar capacidades técnicas e *expertises* para determinado tema.

As relações entre as arenas e os inquiridos podem ser visualizadas por completo na Figura 8 que reúne todas as arenas e seus atores, com o objetivo de apresentar o volume de ligações entre eles.

Figura 8 - Interações entre atores inquiridos e as arenas



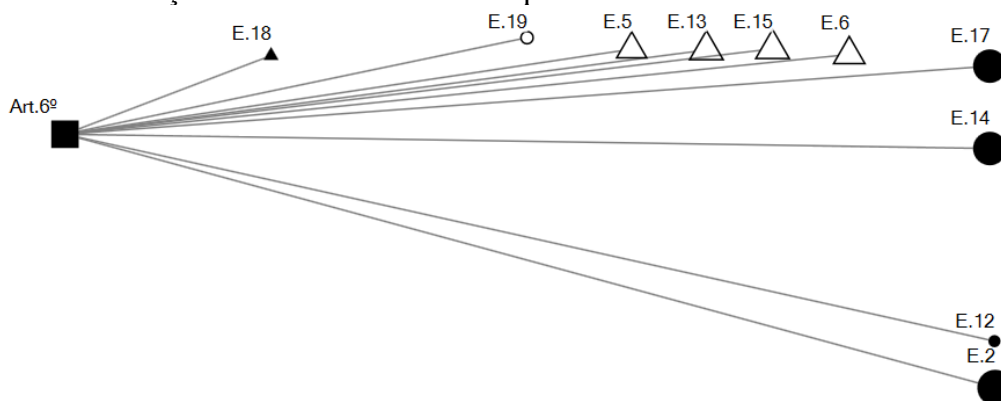
Nota: As arenas (artigos da Convenção-Quadro) estão representadas por quadrados sólidos, os inquiridos pertencentes ao governo por esferas sólidas, os atores entrevistados da sociedade civil nacional e internacional por triângulos vazados, os da academia por triângulos sólidos e parlamentares por um círculo. Os tamanhos das esferas, triângulos e quadrados indicam a

quantidade de interações relacionadas a estes. Para melhor clareza nas análises, as arenas e seus atores serão apresentadas em partes e ilustradas por gráficos individualizados.

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisarmos individualmente a implementação do Artigo 6º, que se refere a “Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco” é uma arena que converge forças de 10 dos inquiridos. Desses 10, apenas três são diretamente responsáveis por sua implementação, sendo um deles o órgão do governo que detém a gestão dos tributos federais sobre produtos de tabaco e os outros dois são representantes do governo responsáveis pelas articulações entre os atores da Conicq. O ator responsável pela gestão de tributos federais tem o poder de criar normas legais que alterem a carga tributária sobre os produtos de tabaco, por meio de proposta legislativa do executivo, que pode ser construída entre os membros da Conicq e apresentada por este órgão à aprovação Presidencial. Os demais, entre sociedade civil, governo e academia, monitoram a implementação do tema e apoiam com subsídios técnicos ou financeiros no sentido de promover discussões e avanço da política. O parlamentar subsidia por meio de proposição de medidas legislativas no âmbito da política pública no Congresso Nacional, caso não exista proposição do executivo em atenção ao tema, conforme ilustrado pela Figura 9.

Figura 9 - Interações Art.6º versus atores inquiridos



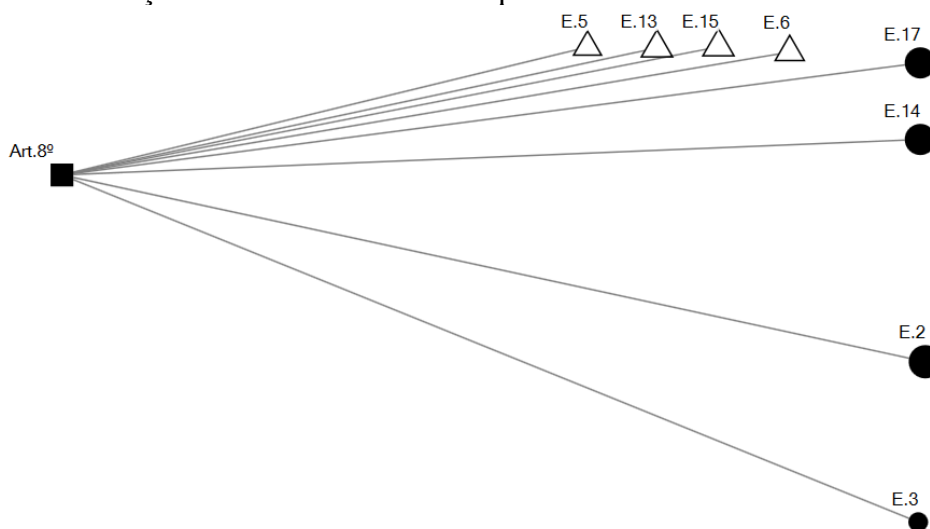
Nota: Embora apenas um ator do governo represente a entidade responsável pela gestão de tributos, os demais atores governamentais apoiam com subsídios técnicos relacionados ao controle do tabaco, e por isso destacam-se no gráfico.

Fonte: Elaboração própria.

A proteção contra a exposição à fumaça do tabaco está prevista no Artigo 8º que promove os ambientes livres de fumaça, ou seja, os espaços públicos definidos pelo Decreto nº 8.262, de 31 de maio de 2014. Percebe-se como ilustrado na Figura 10 a atuação dos quatro representantes

da sociedade civil nacional e internacional, no sentido de apoiar e monitorar a implementação da CQCT/OMS, e quatro representantes do governo federal e estadual, responsáveis pela promoção de saúde e bem estar da população, e por consequência o avanço da política pública, sendo responsáveis pelas normas que restringem o consumo de tabaco em espaços públicos. As deliberações desta arena passam por reuniões entre os membros da Conicq que implementam as medidas e os agentes econômicos e sociais através da realização de consultas públicas, como as associações de bares e restaurantes, assim como a indústria hoteleira, que podem impor resistência. Também demanda capacitação dos agentes de fiscalização municipais para que se mantenham atualizados, além de campanhas de conscientização à população.

Figura 10 - Interações Art.8º versus atores inquiridos



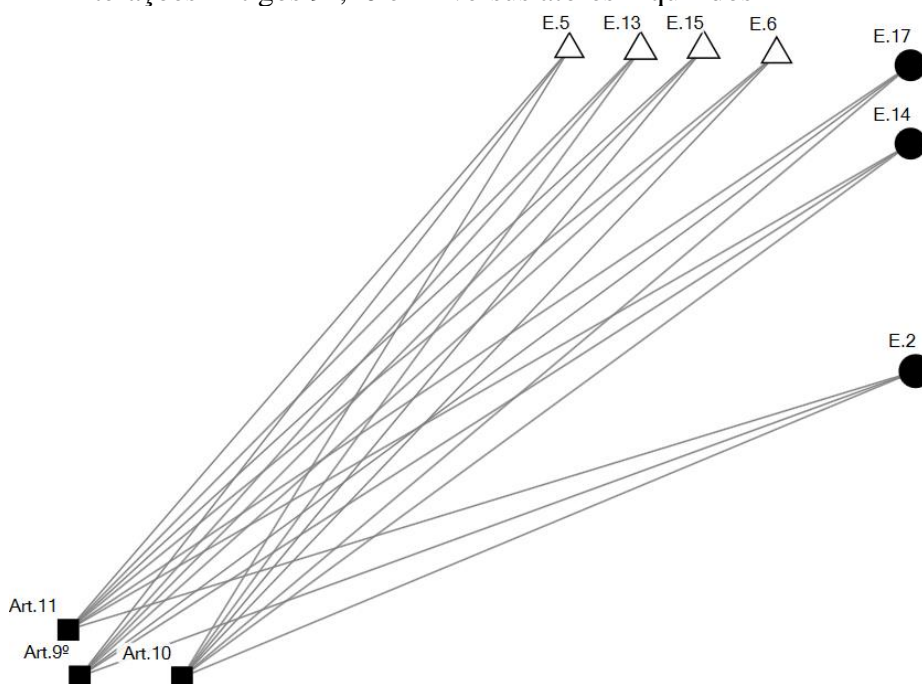
Nota: A sociedade civil, representada por quatro entrevistados, monitora a implementação do artigo e também oferece campanhas de conscientização da população.

Fonte: Elaboração própria.

Os Artigos 9º, 10 e 11 que tratam respectivamente da regulamentação do conteúdo dos produtos de tabaco; da regulamentação da divulgação das informações sobre os produtos de tabaco e da embalagem e rotulagem dos produtos do tabaco, estão sob a gestão da mesma entidade do governo que atua na vigilância sanitária dos produtos de tabaco e seus derivados, apoiadas por outros representantes do governo que produzem dados de suporte a regulamentação, assim como nas ações de fiscalização e repressão aos produtos que não se enquadram nas normas. Considerando que os três artigos apresentam os mesmos grupos de entrevistados, a Figura 11 ilustra a participação conjunta dos quatro representantes da sociedade civil atuando no monitoramento, produção científica e mobilização da opinião pública para fortalecer e promover o avanço das medidas, assim como os três representantes do governo que

atuam no apoio a regulamentação e fiscalização. As deliberações desta arena passam por reuniões entre os membros da Conicq que implementam as medidas. Também demandam capacitação dos agentes de fiscalização municipais para que se mantenham atualizados, além de campanhas de conscientização à população. A rotulagem do produto demanda estudos de impacto sobre cores do produto, no sentido de reduzir a atratividade, assim como informações de advertência sobre os males causados por seu consumo.

Figura 11 - Interações Artigos 9º,10 e 11 versus atores inquiridos

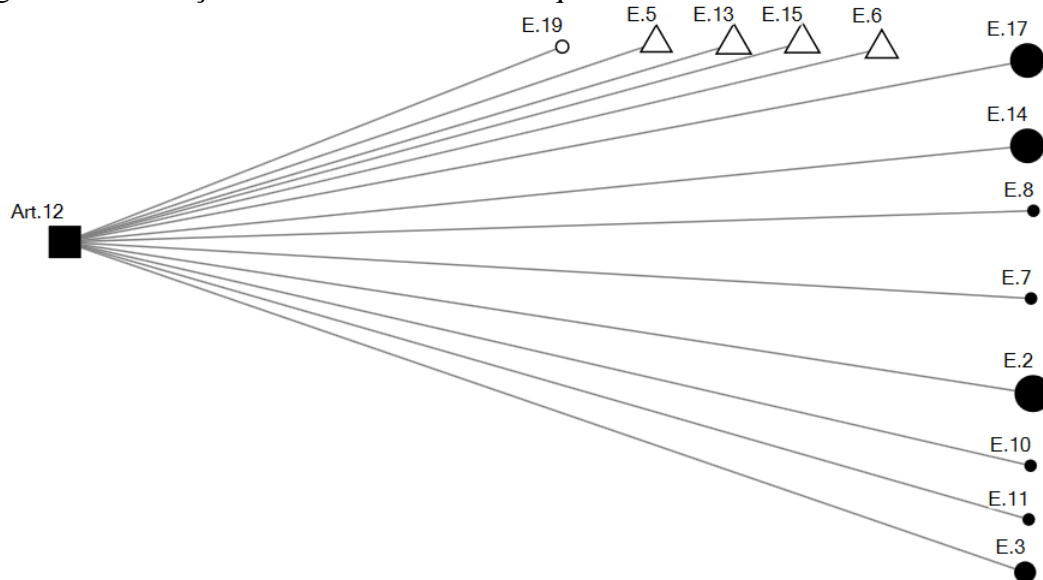


Nota: Os três artigos apresentam igual destaque aos entrevistados relacionados.
Fonte: Elaboração própria.

Ao analisarmos o Artigo 12, que trata da educação, comunicação, treinamento e conscientização do público, verificamos a participação de 13 inquiridos indicados na Figura 12, sendo quatro representantes da sociedade civil nacional e internacional (triângulos), e oito do governo federal e estadual (esferas) e um parlamentar. Os representantes do governo são os que mantem sob suas responsabilidades a missão de prevenir e proteger a população dos fatores de riscos a saúde, portanto de implementar ações relacionadas ao tema do artigo. Tais ações se dão por meio da conscientização da população utilizando-se de campanhas, materiais educativos e pesquisas epidemiológicas que subsidiem o avanço das medidas. A elaboração dos materiais publicitários e educativos decorrem de reuniões entre os membros da Conicq e departamentos do Ministério da Saúde responsáveis pela comunicação institucional. Os demais oferecem apoio

técnico ou financeiro, assim como monitoram e cobram ações do governo para que a política pública avance.

Figura 12 - Interações Art.12 versus atores inquiridos

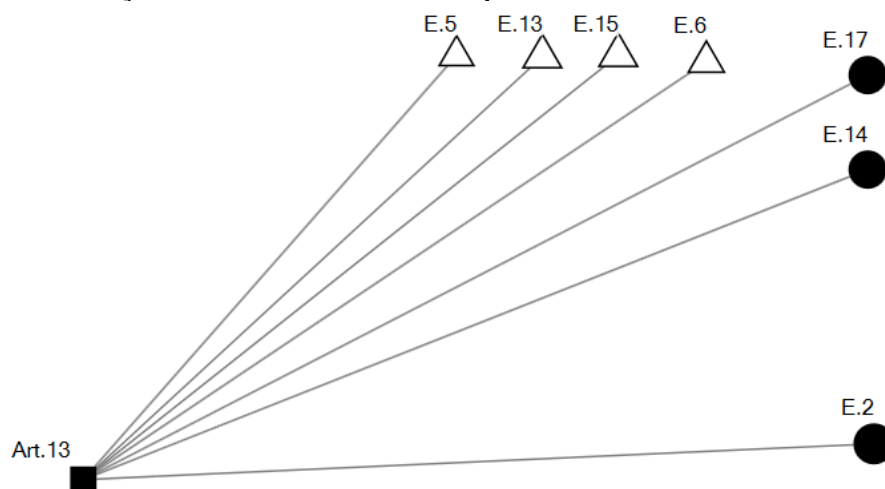


Nota: No gráfico fica evidente que três atores governamentais (E.2, E.17 e E.14) e os atores sociais (quatro no total), possuem uma atuação relevante tanto nesta arena, quanto nas demais. Fonte: Elaboração própria.

O Artigo 13 trata da proibição de publicidade, promoção e patrocínio de produtos de tabaco, e embora a CQCT/OMS tenha sido ratificada em 2006, a Lei n.º 9.294 de 15 de julho de 1996 já proibia a propaganda, assim como o patrocínio de eventos ou shows. Dos inquiridos, sete relataram participar da implementação da CQCT/OMS, de forma ampla, de tal forma que estão sendo considerados na implementação do artigo em questão, apresentados na Figura 13.

A indústria utiliza-se de suas embalagens coloridas e dos pontos de venda para promover seus produtos e com isso investem em *displays* iluminados e atrativos, colocados próximos a doces e balas, que também apresentam cores vibrantes. Tal comportamento foi relatado por quatro entrevistados que associaram tal prática aos meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo para captar consumidores jovens, conforme apresentado no capítulo 9, sob a análise das percepções dos atores sobre o problema.

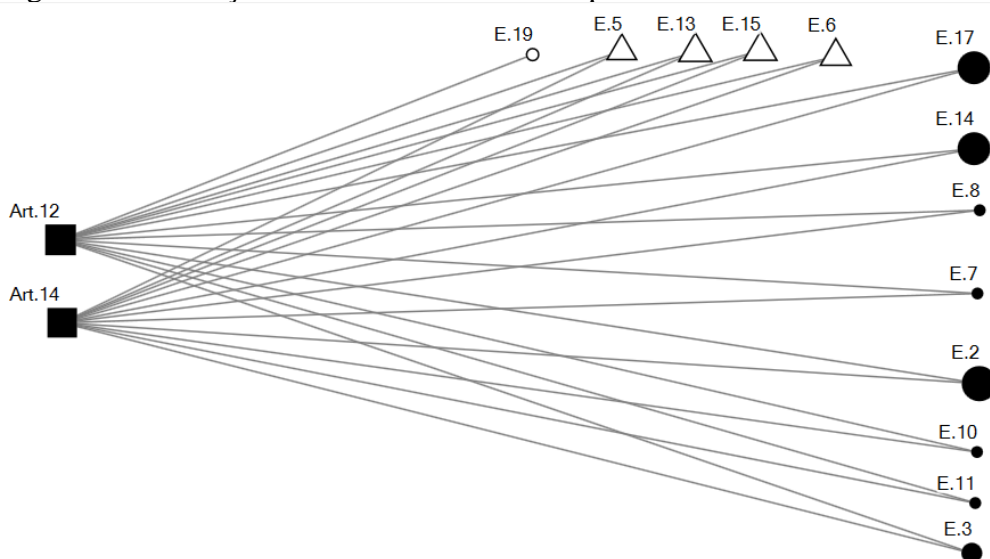
Figura 13 - Interações Art.13 versus atores inquiridos



Fonte: Elaboração própria.

O Artigo 14 refere-se às medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco, ou seja, à oferta de tratamento para cessação e ações preventivas, razões pelas quais está diretamente associado às ações do Artigo 12. A oferta de tratamento é uma ação compartilhada com os Estados e Municípios por meio da rede do SUS, portanto demanda a realização de capacitações periódicas, elaboração de materiais informativos aos profissionais de saúde e à população. Dos 13 atores que se dedicam ao Artigo 12, 12 também dedicam-se ao Artigo 14 conforme ilustrado na Figura 14.

Figura 14 - Interações Art.14 versus atores inquiridos



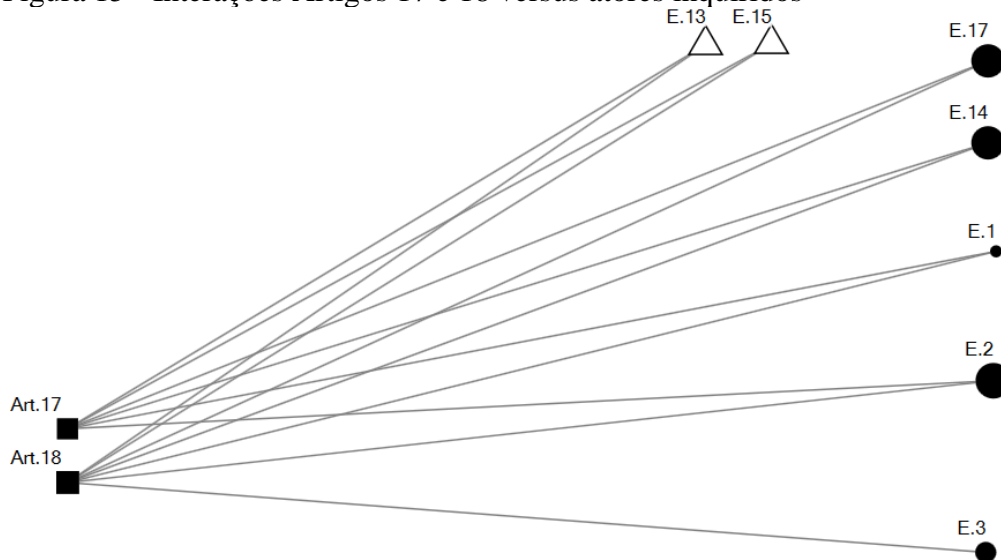
Nota: Constata-se que apenas o entrevistado E.19 não contribui para o Artigo 14, assim como os demais que contribuem aos dois.

Fonte: Elaboração própria.

Os Artigos 17 e 18, que promovem o apoio a atividades alternativas economicamente viáveis e proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas, respectivamente, são apresentados em conjunto na Figura 15, embora haja um inquirido do governo que não atue no artigo 17, portanto são quatro inquiridos do governo que atuam no Artigo 17 e 5 que também atuam no Artigo 18, embora exista a destacar, em ambos os artigos, o contributo de três atores representados por E.17, E.14 e E.2. Estes dois artigos demandam ações muito específicas da área do governo federal que oferece apoio ao agricultor familiar, sob o Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco (PNDACT). Estas ações demandam reuniões da Conicq com os produtores rurais, oferta de treinamento técnico para outras culturas agrícolas, campanhas de conscientização e organização de conferências e seminários com produtores de outros países.

Os dois representantes da sociedade civil promovem o monitoramento e sensibilização no sentido de proteger a política pública da interferência da indústria, uma vez a implementação dos dois artigos estão diretamente relacionados com as atividades da cadeia produtiva de tabaco.

Figura 15 - Interações Artigos 17 e 18 versus atores inquiridos

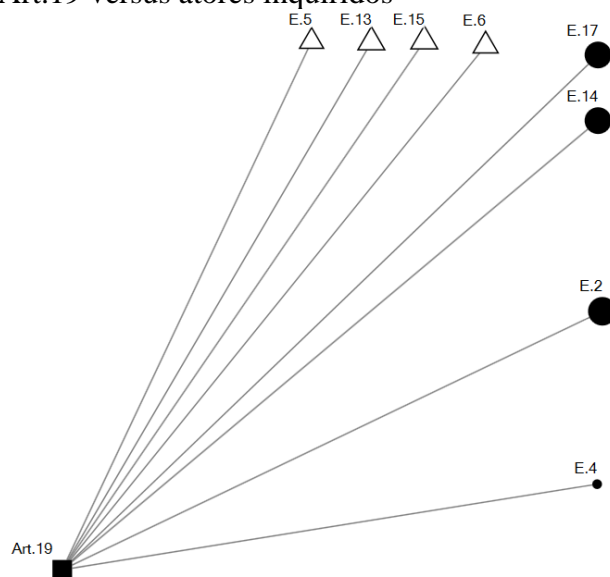


Nota: Destaca-se em ambos os artigos, o contributo de seis dos sete entrevistados.
 Fonte: Elaboração própria.

Outra arena relevante e ser analisada é a que atua no Artigo 19, relacionada a responsabilidade civil, onde o ator legalmente instituído é representado pelo governo, porém a sociedade civil atua de forma imperativa em seu monitoramento ao oferecer denúncias e fornecer subsídios às decisões dos tribunais ao desempenhar papel de *amicus curiae* em processos judiciais (Supremo Tribunal Federal, 2019). A Figura 16 apresenta os inquiridos envolvidos neste tema, sendo quatro da sociedade civil e outros quatro do governo, embora no

caso destes, três sejam mais proeminentes. A participação dos atores nesta arena ocorre no campo jurídico, portanto trata de processo que demanda especialistas em direito e trâmites jurídicos. Tais ações judiciais ocorrem contra a indústria do tabaco em favor da população que faz uso deste produto, contudo, como não houve inquirido da indústria, não está sendo representado na figura.

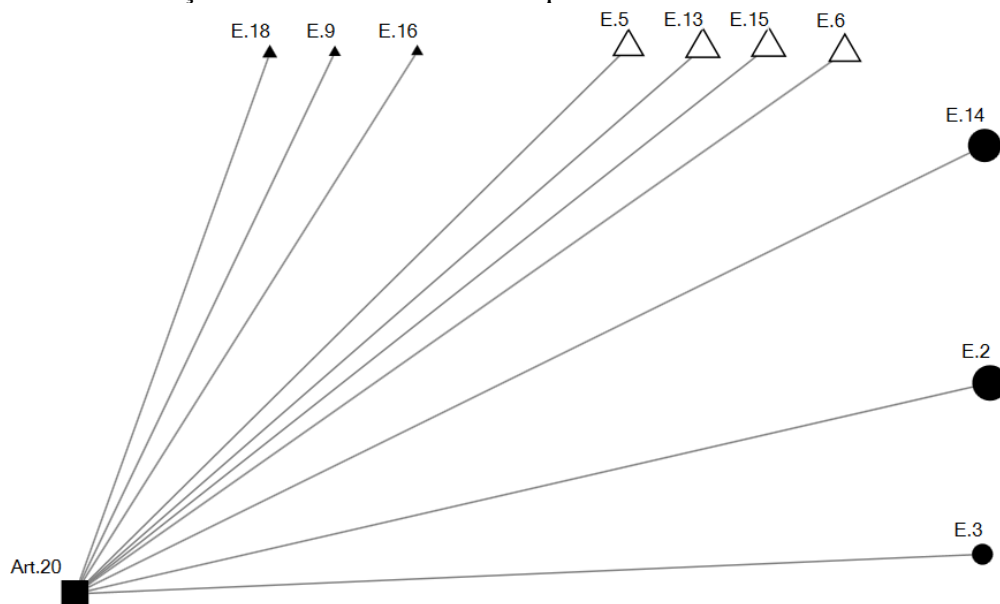
Figura 16 - Interações Art.19 versus atores inquiridos



Nota: Observa-se a presença do entrevistado E.4 pela primeira vez, o que pode indicar que sua participação na implementação da política pública, pode estar mais direcionada a este artigo.
Fonte: Elaboração própria.

O Artigo 20 sugere que os Estados-Parte da Convenção-Quadro invistam em pesquisa, vigilância e intercâmbio de informações, no sentido de monitorar a implementação da CQCT/OMS e produzir dados para apoiar o avanço da política pública. A Figura 17 apresenta o envolvimento dos quatro inquiridos da sociedade civil nacional e internacional, assim como três inquiridos relacionadas a áreas de pesquisa da academia pública ou privada, que atuam na produção de estudos, e três representantes do governo que atuam na elaboração, ou na articulação, de inquéritos que permitam avaliar as ações relacionadas a implementação da CQCT/OMS e identificar pontos que necessitem ser fortalecidos. Tais pesquisas podem ser elaboradas por técnicos do governo, ou encomendadas por estes a especialistas da academia, observando que os dados necessários e resultados esperados são alinhados pelos membros da Conicq por meio de reuniões entre os técnicos e os especialistas. Quando elaborados pela sociedade civil de forma independente, seus resultados são compartilhados por meio de conferências, reuniões ou publicações, sendo fontes de informações e meios de monitoramento da política pública.

Figura 17 - Interações Art.20 versus atores inquiridos

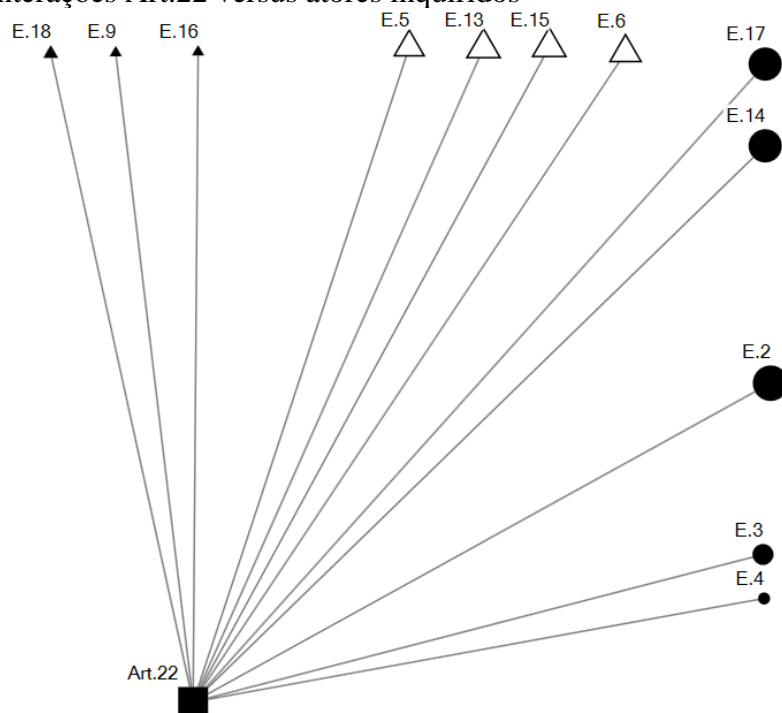


Nota: Por tratar-se de artigo relacionado a pesquisa, percebe-se o envolvimento dos representantes da academia.

Fonte: Elaboração própria.

A cooperação científica, técnica e jurídica refere-se ao Artigo 22 e contempla a prestação de assistência especializada não só entre atores da rede nacional, como também para os demais Estados-Parte da Convenção-Quadro e foi citada por 12 dos inquiridos. A Figura 18 ilustra os quatro inquiridos da sociedade civil nacional e internacional, cinco do governo federal e estadual e três da academia. Considerando que a implementação de um determinado artigo envolve a ação de diversos atores, tais interações promovem a troca de especializações técnicas, de conhecimentos e experiências, como forma de troca de recursos, promovendo cooperações técnicas de diversas naturezas e assim associados ao Artigo 22. Tais interações ocorrem por meio das reuniões dos membros da Conicq, com apoio da sociedade civil e academia. A troca de conhecimento e experiências pode ocorrer por meio dos seminários e conferências, assim como por publicação de artigos científicos.

Figura 18 - Interações Art.22 versus atores inquiridos

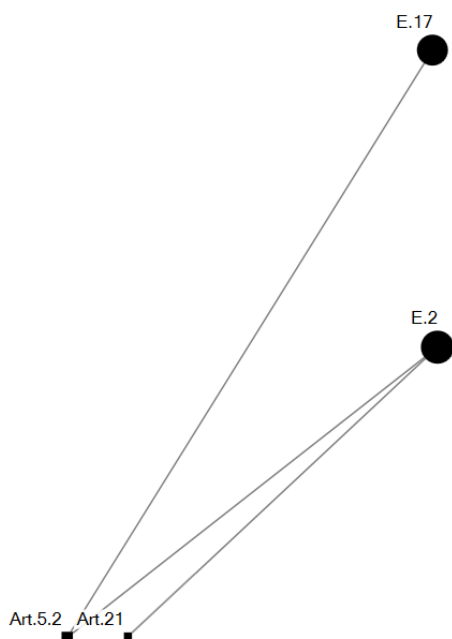


Nota: Da mesma forma que o artigo anterior, as ações demandam a participação da academia e demais técnicos especialistas em suas respectivas arenas.

Fonte: Elaboração própria.

Os artigos que tratam do mecanismo de gestão, conforme consta no nº 2 do Artigo 5º da CQCT/OMS sobre as obrigações gerais dos Estados-Parte, que estabelece a formação de um mecanismo de coordenação nacional para o controle do tabaco, e o Artigo 21, que exige a apresentação de relatórios e intercâmbio de informações bienais, demandam ações e responsabilidades do ponto focal do mecanismo de coordenação nacional para o controle do tabaco. Tais relatórios são organizados e enviados ao secretariado da CQCT/OMS e ao secretariado do Protocolo. Um dos inquiridos indicados na Figura 19, atua tanto na articulação e conciliação das ações interministeriais, ou seja, na intermediação de qualquer tipo de desalinhamento entre os representantes do governo para implementação da política, quanto na consolidação e envio dos relatórios aos dois secretariados. Tais articulações ocorrem por meio de conversas bilaterais, reuniões da Conicq, seminários e conferências. O outro inquirido apoia as articulações por meio de apoio técnico especializado.

Figura 19 - Interações Art. 5.2 e 21 versus atores inquiridos



Fonte: Elaboração própria.

Sob outra apresentação, os totais de frequências das interações identificadas entre os inquiridos e suas arenas, estão apresentados na Tabela 19, que também demonstra a lista das subcategorias relacionadas aos artigos da CQCT/OMS ilustradas nos gráficos apresentados.

Tabela 19 - Arenas - Interface com a CQCT/OMS

Categorias	Subcategorias	Totais
• Interface com a CQCT/OMS	Educação e conscientização	13
	Tratamento a cessação	12
	Cooperação científica, técnica e jurídica	12
	Pesquisa, vigilância e intercâmbio de informações	10
	Ambientes livres de tabaco	8
	Preços e impostos	10
	Responsabilidade civil e penal	8
	Combate ao comércio ilícito	7
	Embalagem dos produtos	7
	Proteção ao meio ambiente e saúde	7
	Publicidade, promoção e patrocínio	7
	Regulamentação das informações dos produtos	7
	Regulamentação do conteúdo dos produtos	7
	Venda a menores de idade	7
	Alternativas econômicas ao produtor	6
	Mecanismo de gestão	2
	Relatórios e intercâmbio de informações	1

12.2. Rodadas de decisão

A implementação de cada artigo da CQCT/OMS representa um objetivo a ser alcançado, o grupo de atores envolvido em sua implementação precisa definir os recursos a serem demandados, suas respectivas fontes e os planos de trabalho, no sentido de alinharem esforços complementares, evitando-se sobreposição ou lacunas de ações ou recursos. Este processo resume as rodadas de decisão para cada tema ou situação.

Nesse sentido, todos os inquiridos indicaram que participam das rodadas de decisão com a oferta de recursos nas arenas em que atuam, com objetivo de viabilizar os processos decisórios e definir as ações que melhor permitem o avanço da política pública. Conforme identificado na dimensão anterior, tais recursos podem representar suas especializações técnicas, produção científica, autoridade legal, legitimidade de atuação, estrutura física ou financeira, não sendo excludentes.

Os dados obtidos junto aos inquiridos a respeito de suas interfaces com os artigos da CQCT/OMS serviram de base para as análises sobre a identificação dos atores e suas arenas de atuação, apresentadas na Figura 9 a Figura 19. A mesma base de dados apoia as análises sobre as rodadas de decisão em suas arenas de atuação, no sentido de associar os inquiridos com processos decisórios indicados nos momentos críticos a serem analisados.

Ao analisar as rodadas de decisão, serão considerados quatro momentos importantes desde o ano de 2005, quando ocorreu a adesão à Convenção-Quadro no Congresso Nacional, até o ano de 2023, considerando os atores envolvidos, as estratégias utilizadas e os resultados alcançados.

O momento da ratificação por si representou um marco histórico da implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, considerando as discussões ocorridas no Congresso Nacional, e por tal razão foi um dos quatro momentos escolhidos para análise.

O segundo momento crítico apresenta a reestruturação da sistemática de tributação sobre produtos de tabaco, alinhada ao Artigo 6º da CQCT/OMS, que contribuiu para redução da prevalência de consumo do produto, assim como sobre a resistência e pressão da indústria sobre o governo.

O terceiro apresenta a trajetória da implementação do Artigo 8º, que trata dos ambientes livres de fumaça de tabaco, considerando a resistência das associações de bares e restaurantes apoiadas pela indústria, assim como a mobilização da opinião pública.

E o quarto apresenta a formação de um grupo de trabalho criado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para analisar a redução da carga de impostos sobre produtos de tabaco

(Artigo 6º) com objetivo de reduzir o comércio ilícito de produtos de tabaco, a pedido da indústria do tabaco. Ou seja, demonstra a pressão da indústria no governo sendo contida pelas ações da Conicq.

12.2.1. Adesão à CQCT/OMS

O Brasil participou do processo de construção do texto da Convenção-Quadro e tornou-se membro por ocasião da adesão ao tratado pelo Congresso Nacional em 2005. Neste processo participaram ativamente atores do governo, da sociedade civil, parlamentares e acadêmicos. Inicialmente o texto foi encaminhado pelo Ministro da Saúde ao Congresso Nacional para as devidas análises e votações em 2003. Nos dois anos posteriores as estratégias do jogo para aprovação final envolveram debates em audiências públicas promovidas no Congresso Nacional com apresentação de estudos e dados com o objetivo de sensibilizar os parlamentares para adesão ao tratado. Neste período parlamentares apoiantes da indústria do tabaco no Congresso Nacional e representantes do setor produtivo expressavam suas preocupações com o risco de o tratado proibir o cultivo do tabaco no Brasil, facto que não está previsto no texto da Convenção-Quadro.

Durante a primeira audiência pública realizada em 15 de setembro de 2004, no Senado Federal, Heinsi Gralow, então presidente da Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra) expressou sua preocupação:

Queremos saber onde, como e quanto de dinheiro, de onde virão os recursos para atender 226.650 famílias do Brasil, não só do Sul. Não vamos esquecer o Nordeste, Bahia, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco, que têm produtores de tabaco sobre charuto ou então sobre aromático (citado por Rangel et al, 2017).

Por ocasião das demais audiências públicas, grupos opositores à aprovação foram engrossando os argumentos e enumerando novos entraves no avanço dos trabalhos. Ressaltavam os riscos do desemprego que o tratado poderia acarretar, o cerceamento da liberdade individual do cidadão em cultivar em suas terras o produto que considerava mais rentável, assim como da liberdade do indivíduo em decidir de fuma ou não (Rangel et al, 2017).

Contudo, o artigo 17 prevê a oferta de meios econômicos alternativos ao produtor, considerando que sofrerão impactos da redução da demanda pelo produto, facto que foi divulgado pelos representantes do governo responsáveis pela promoção da adesão ao tratado (Ministério da Saúde, 2004b). Como resultado dos debates nestes dois anos, em 26 de outubro

de 2005 foi enviado ao Senado Federal e anexado ao texto da Convenção-Quadro uma Declaração de interpretação de dispositivos da Convenção-Quadro, ou seja, um termo de compromisso assinado por cinco ministros e o então Presidente do Brasil, apresentando os motivos e urgência de aprovação do texto pelo Congresso, assim como apoio a criação de um Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, com o intuito de tranquilizar o setor produtivo de tabaco (Ministério da Saúde, 2005). O texto foi aprovado pelo Senado Federal em 27 de outubro do mesmo ano por meio do Decreto Legislativo nº 1012/2005, e promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto Nº 5.658, de 2 de janeiro de 2006.

Dentre os inquiridos, sete participaram do processo de adesão à CQCT/OMS no Congresso Nacional por meio dos debates e negociações. A participação destes atores traduz-se em produção técnica e científica, articulação das negociações, sensibilização de parlamentares, mobilização da opinião pública e formação de grupo de trabalho para elaboração do plano de ação para criação do programa de diversificação em áreas cultivadas com tabaco, podendo ocorrer por parte de atores do governo, da sociedade civil, parlamentares ou pesquisadores. Portanto foi um processo aberto a todos, considerando que as audiências públicas no Congresso Nacional permitem a participação das partes interessadas. Os inquiridos relataram sobre suas contribuições neste momento crítico junto aos parlamentares, sociedade civil e universidades:

“atuava no monitoramento da política, fornecendo dados para as negociações” (E.3).

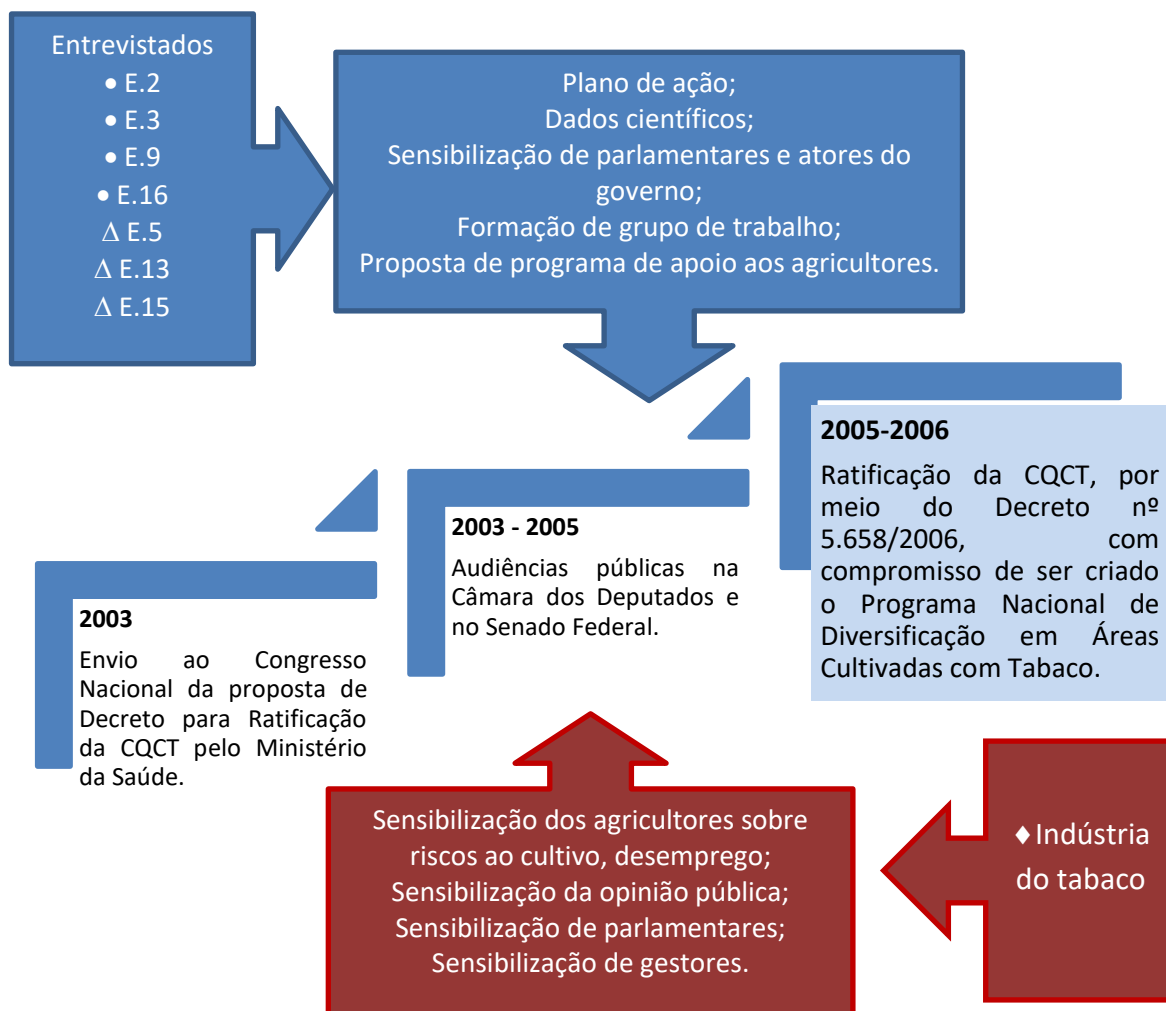
“participei do período prévio à ratificação, atuando no Congresso Nacional, onde estabeleci uma rede de Deputados Federais e Senadores que sempre nos apoiaram”.
(E.13).

“desde quando foi criada essa comissão que promoveu a ratificação da Convenção, participando das reuniões de negociação com os demais países membros da OMS”.
(E.16)

A Figura 20 ilustra os inquiridos envolvidos nesta rodada decisória, onde os atores do governo estão representados por esferas sólidas e os da sociedade civil por triângulos. Também foi indicada a indústria do tabaco, representada por um losango sólido, pois esteve presente nesta rodada de decisões, representando a força oponente durante todo processo decisório. As

diferentes estratégias adotadas que tornaram possível o alcance do objetivo de aderir à CQCT/OMS, encontram-se representadas nos retângulos.

Figura 20 – Adesão à CQCT/OMS



Nota: As estratégias adotadas representam os recursos oferecidos pelos atores no sentido de promover o alcance do resultado esperado, ou impedi-lo.

Fonte: Elaboração própria.

12.2.2. Nova sistemática de tributação

Após a promulgação da Convenção-Quadro em 2006, a Conicq deu início ao planejamento de ações para implementação da CQCT/OMS, fase do ciclo da política pública, conforme definido por Hill e Hupe (2002) e Christensen et al. (2007), uma vez que compreende a etapa da formulação e análise das possíveis soluções, por meio de fóruns especializados, compostos por especialistas, onde ocorre o compartilhamento de informações e recursos. Tais fóruns representam as comunidades epistêmicas que auxiliam a tomada de decisões e orientam as direções a serem perseguidas, alinhados ao que define Haas (1992). Sob essa estratégia adotada no processo decisório, 10 inquiridos reconhecem seus papéis como contributo às análises de viabilidade de ações, quando oferecem recursos relativos a suas capacidades e especializações técnicas. Um inquirido ressaltou o objetivo da criação da Conicq, antes mesmo da adesão à Convenção-Quadro: “a Conicq foi criada para promover a ratificação e implementação de uma agenda de Estado para cumprir o que está na Convenção-Quadro”. (E.2)

A nova sistemática de tributação do IPI e a política de preços mínimos para os cigarros iniciada em dezembro de 2011, na decorrência da aprovação da Lei 12.546/2011, é o resultado de esforços articulados pela Secretaria-Executiva da Conicq, em especial da Secretaria da Receita Federal do Brasil, um ator do governo que é membro da Comissão, e com o objetivo de alinhar a política de preços e impostos aos objetivos de saúde pública da Convenção-Quadro, elevando sucessivamente os tributos incidentes sobre cigarros, conforme previsto no Artigo 6º da CQCT/OMS. Precederam à criação da normativa, a sensibilização dos atores do governo, dos parlamentares, reuniões entre os membros da Conicq com o objetivo de apresentar dados e estudos que justificassem o aumento dos preços, no sentido de reduzir o consumo do produto, dificultando seu acesso econômico, e a sensibilização de atores parlamentares (Levy et al,2012). Entre os inquiridos, seis relataram participar deste tema, com o fornecimento de estudos e articulação dos membros da Conicq:

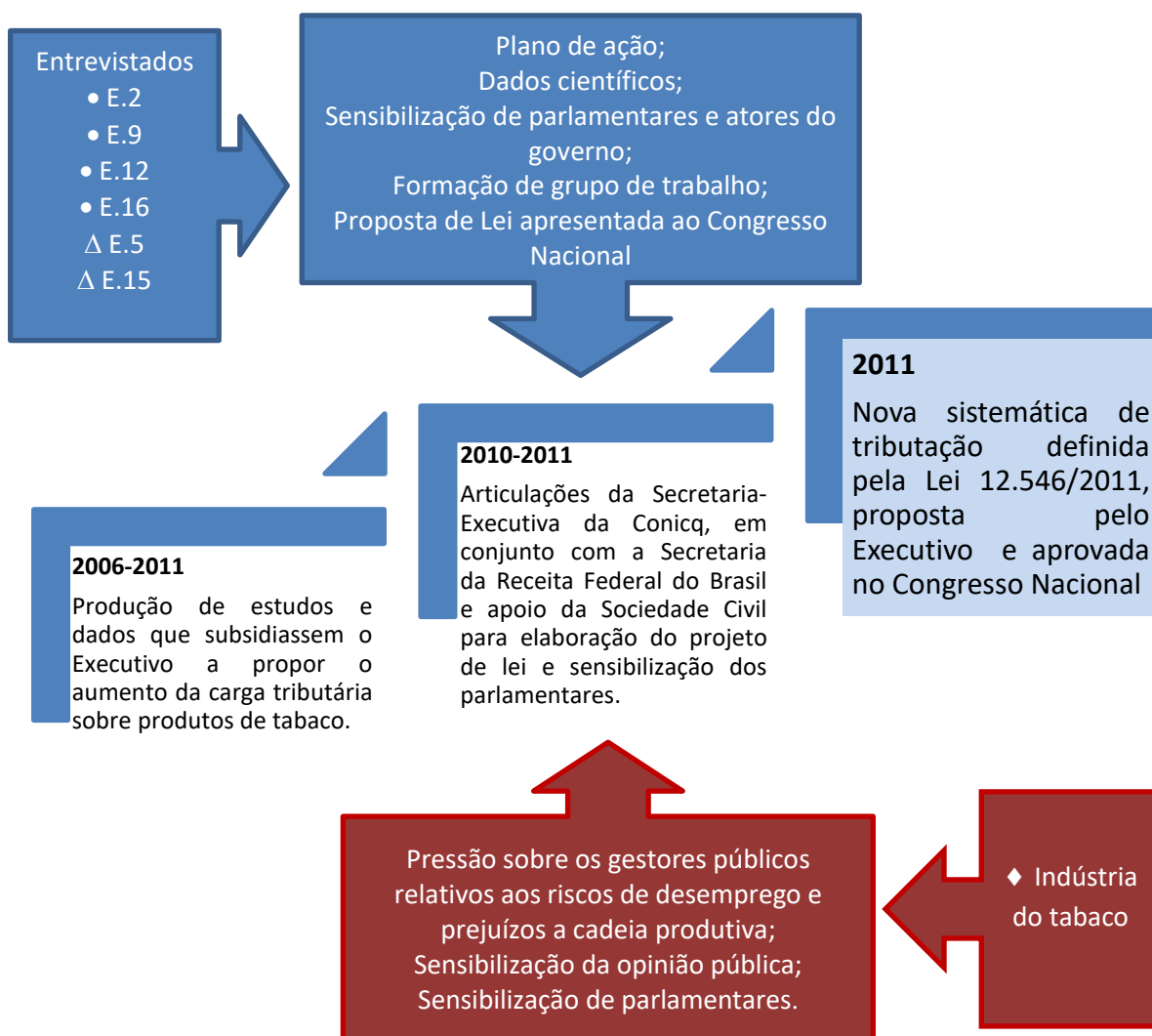
”tivemos a primeira reunião da comissão para apresentar os dados de um estudo que havia sido feita por pesquisadores da FGV que fazia uma análise de demanda, caso os preços dos cigarros sofressem determinado aumento.” (E.16)

Por outro lado, a indústria empreendeu esforços junto aos gestores públicos apresentando sua preocupação com os prejuízos que tal aumento nos preços dos produtos poderia causar sobre a cadeia produtiva, como o desemprego, por exemplo, assim como mobilizou a opinião

pública buscando apoio em seus consumidores. Também buscou apoio no Congresso Nacional para que o projeto de lei proposto não fosse aprovado (Tiveron, 2011).

A Figura 21 ilustra a dinâmica dos inquiridos envolvidos na criação do novo sistema de tributos federais sobre os produtos de tabaco e as estratégias adotadas, onde os atores do governo estão representados por esferas e os da sociedade civil por triângulos. A indústria do tabaco é representada por oferecer a força contrária a adoção desta medida, uma vez que criticam a política tributária sobre produtos de tabaco justificando que o aumento de preços, resultantes do aumento de impostos, favorece o comércio ilícito (G1, 2012). Estão igualmente indicadas as estratégias adotadas nos retângulos no lado direito da figura.

Figura 21 - Nova sistemática de tributação



Nota: A apresentação de dados científicos foi importante para sensibilizar os tomadores de decisão e promover a implementação da nova sistemática.

Fonte: Elaboração própria.

12.2.3. Ambientes livres

A implementação de ambientes livres de fumo, medida relativa ao Artigo 8º da CQCT/OMS, foi iniciada em 1996, por meio dos Artigos 2º e 3º da Lei nº 9.294, de 15 de julho, que embora proibisse o consumo de produtos fumígenos em recinto coletivo, privado ou público, permitia seu uso em áreas destinadas exclusivamente a esse fim, os ‘fumódromos’, como a população passou a denominar.

Em 2011, o Artigo 49 da Lei nº 12.546/2011 alterou os referidos artigos da Lei nº 9.294/1996, passando a proibir totalmente o consumo de produtos fumígenos em recintos coletivos fechados, extinguindo as áreas destinadas para tal. Contudo, para o pleno efeito desta medida, a lei precisa de ser regulamentada por decreto federal que traga todos os critérios de proibição e orientação aos estabelecimentos comerciais.

Diante da falta de uma regulamentação federal, alguns Estados publicaram suas próprias leis estaduais que restringiam o consumo de produtos de tabaco em recintos públicos fechados. Somente no ano de 2009, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais aprovaram leis que restringiram o consumo em tais ambientes.

A sociedade civil também atuou na sensibilização da opinião pública e de legisladores, visando promover a norma (Laboissière, 2012).

Por outro lado, as associações de bares e restaurantes também se manifestaram, porém contra a medida, pois temiam que tivessem suas vendas comprometidas com a restrição dos consumidores, colocando em risco os empregos do setor. Como exemplo o Ministério Público do Trabalho no Rio Grande do Sul promoveu audiência pública para que fossem ouvidos (Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Sul, 2010).

A indústria do tabaco também se manifestou contra a lei e buscou parcerias com o setor de bares, restaurantes e hotéis, para lançar o programa “Convivência em Harmonia”, cujo objetivo era garantir que os espaços públicos fossem divididos em áreas de fumantes e não fumantes, ao invés de serem 100% livres fumaça (Bialous et al., 2010). Os autores ainda citam o trecho da Philip Morris datado de 11 de julho de 1996, publicado no repositório de documentos da indústria do tabaco na Universidade da Califórnia, que indicam a articulação dos representantes da Philip Morris do Brasil no sentido de adaptação da lei de 1996, sendo que ela só foi regulamentada em 2014, com exceções às restrições:

Uma lei federal, aprovada nas duas instâncias do Congresso nacional, irá restringir o fumo em locais públicos, incluindo ambientes de trabalho, a áreas isoladas e

adequadamente ventiladas. É provável que a lei seja assinada pelo presidente. Como os termos específicos da restrição devem ser regulamentados nos próximos 60 dias, a indústria está trabalhando em conjunto para tentar assegurar uma linguagem que permita uma adaptação razoável (p.284).

As publicações das leis estaduais e as manifestações feitas pela sociedade civil acabaram por pressionar a publicação de uma regulamentação da lei federal em 2014, por meio do Decreto nº 8.262 de 31 de maio, porém trouxe algumas exceções indicadas em seu § 2º, Art. 3º, permitindo o consumo do produto em cinco situações: locais de cultos religiosos; estabelecimentos destinados especificamente à comercialização de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco; estúdios e locais de filmagem ou gravação de produções audiovisuais, quando necessário à produção da obra; locais destinados à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco; e instituições de tratamento da saúde que tenham pacientes autorizados a fumar pelo médico que os assista.

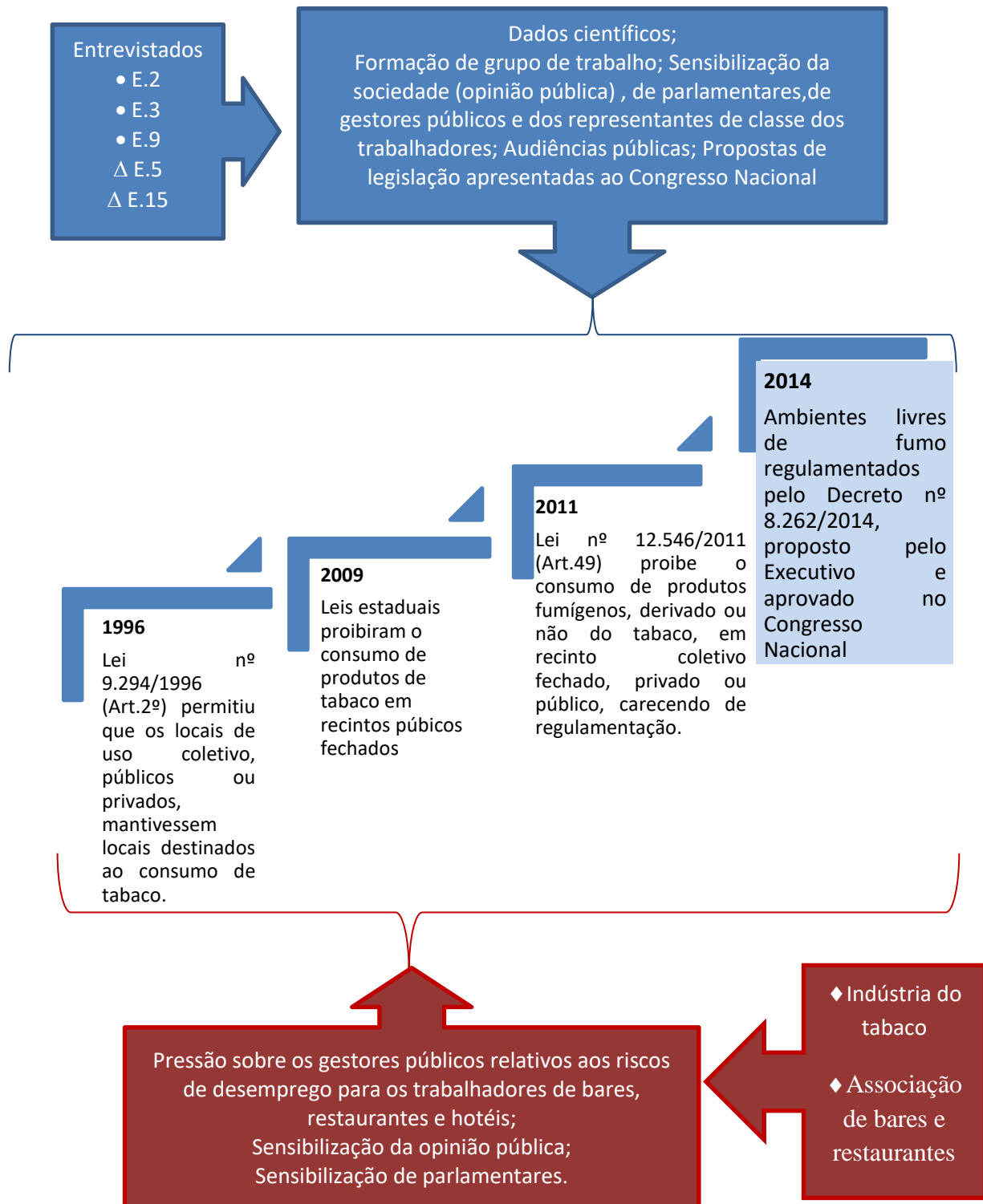
A elaboração do decreto se deu por um grupo de especialistas do governo que considerou dados epidemiológicos do governo, da sociedade civil e de pesquisadores de universidades. As exceções estabelecidas suscitam suspeitas de proteção aos interesses da indústria do tabaco.

As estratégias usadas neste processo decisório passaram por formação de grupos de trabalho formado por especialistas, elaboração de estudos e dados científicos, sensibilização de gestores públicos, da sociedade e de representantes de classe dos trabalhadores, por meio de audiências públicas e reuniões.

Participaram deste momento cinco dos inquiridos, entre representações do governo e sociedade civil, que promovem ações no sentido de “fortalecer a implementação dos ambientes livres de fumo”. (E.3).

A Figura 22 ilustra as estratégias adotadas, onde os inquiridos do governo estão representados por esferas e os da sociedade civil por triângulos. Como forças oponentes, estão a indústria do tabaco e as associações de bares e restaurantes, representadas por losangos.

Figura 22 - Ambientes livres de fumaça de tabaco



Nota: Os atores que participaram deste momento lidaram com as estratégias apresentadas, onde também precisaram contar a sensibilização da opinião pública.

Fonte: Elaboração própria.

12.2.4. Manutenção da carga tributária sobre produtos de tabaco e combate ao comércio ilícito

A implementação dos artigos da CQCT/OMS, sendo uma política pública de saúde, requer monitoramento, até porque existem forças oponentes maioritariamente constituída pela indústria do tabaco que dedica-se a impor dificuldades, em proteção aos seus interesses. Como exemplo, a indústria apela pela redução dos impostos sobre tabaco, medida resultante da nova sistemática aprovada pela Lei 12.546/2011, alegando que os altos preços estimulam o comércio ilícito de produtos de tabaco.

Em resposta a um apelo feito pela indústria junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi criado o grupo de trabalho para avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil por meio da Portaria nº 263 de 23 de março de 2019 com objetivo de “avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil, e, assim, diminuir o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, o contrabando e os riscos à saúde dele decorrentes” (Portaria nº 263/2019). O grupo foi formado com representantes do governo de áreas que atuam na repressão ao contrabando e áreas fiscais, além de representantes da área da saúde, membros da Conicq.

Ao longo das discussões, foram apresentados dados sobre fabricação e consumo de cigarros, assim como apresentadas estimativas oficiais da magnitude do comércio ilícito por representantes da Conicq. Também foram apresentadas experiências de outros países que reduziram seus impostos e não obtiveram alteração no volume de produtos comercializados de forma ilícita.

A indústria do tabaco criou em 2016 a campanha publicitária “O crime agradece” em busca do apoio da sociedade e de gestores no sentido de reduzir os impostos sobre seus produtos, com apelo de que o crime agradece o aumento da carga tributária. A campanha foi apresentada por vídeos com participação de pessoas públicas defendendo a posição da indústria, assim como depoimentos de criminosos deste segmento (Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, 2016).

Como resultado dos debates foi concluído que a redução de impostos sobre os produtos de tabaco não promoveria os resultados indicados pela indústria. Ainda foi determinado que fosse dado andamento ao comitê de implementação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, um tratado dentro da CQCT/OM, formado pelas forças de repressão ao contrabando, com apoio de pesquisadores da saúde para prover dados epidemiológicos. Neste processo, cinco dos inquiridos ou estiveram presentes nas reuniões, ou contribuíram com estudos e pesquisas no sentido de promover a manutenção da nova sistemática de tributação

criada em 2011, ou para que novos aumentos fossem aprovados, gerando sensibilização junto aos parlamentares:

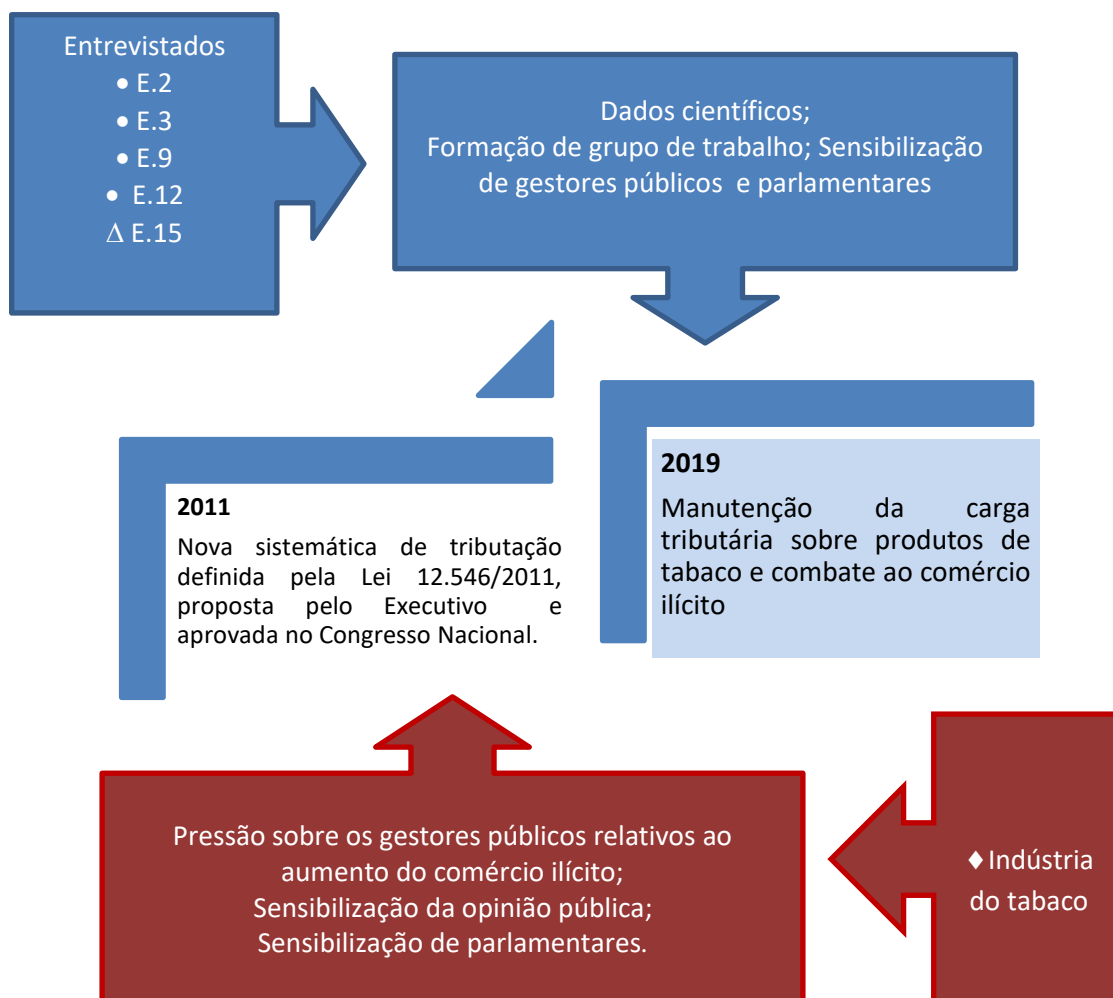
Hoje a nossa contribuição é essa, sem a menor dúvida a gente contribui produzindo e disseminando informação. (..) Sim, como ocorreu por ocasião do grupo de trabalho do Ministério da Justiça sobre a redução dos impostos, onde um pesquisador esteve lá e apresentou dados. (E.3)

“temos pessoas muito especializadas na questão do mercado ilegal” (E.9).

As estratégias usadas neste processo decisório passaram por formação de grupos de trabalho formado por especialistas, elaboração de estudos e dados científicos e sensibilização de gestores públicos e parlamentares.

A Figura 23 representa os inquiridos envolvidos neste grupo de discussão e as estratégias adotadas, onde os inquiridos do governo estão representados por esferas e os da sociedade civil por triângulos. A indústria, representada por um losango, foi a impulsionadora da formação deste grupo de discussão quando apelou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública por medidas que evitassem a concorrência desleal, representada pelo comércio ilícito de produtos de tabaco, como resultado dos altos impostos sobre os produtos, segundo alegavam.

Figura 23 - Manutenção da carga tributária e combate ao comércio ilícito



Nota: O apelo da indústria de tabaco à redução da carga tributária sobre os produtos de tabaco é recorrente desde a implementação da nova sistemática de tributação.

Fonte: Elaboração própria.

Os momentos críticos analisados representam períodos em que situações desafiadoras foram enfrentadas, onde as partes interessadas se reuniram em várias rodadas de negociação, discussão e tomada de decisão para abordar a situação em questão. Tais momentos foram citados pelos inquiridos que delas participaram e recordaram como situações importantes onde o trabalho em rede foi crucial para o alcance do objetivo comum.

A Tabela 20 ilustra a quantidade de inquiridos que participaram dos momentos críticos analisados, em função das rodadas de decisão e das estratégias adotadas.

Tabela 20 - Rodadas de decisão - Momentos críticos

Categorias	Subcategorias	Totais
● Momentos críticos	Ratificação CQCT/OMS	7
	Nova sistemática tributação	6
	Ambientes livres de tabaco	5
	Manutenção da carga tributária sobre produtos de tabaco e combate ao comércio ilícito de	5

12.2.5. Estratégias de interação para decisão

Ao analisarmos as estratégias de interação dos atores a serem consideradas nos processos decisórios, Klijn e Koppejan (2016) sugerem identificar quais objetivos estão sendo perseguidos e como ocorrem as ações adotadas pelos atores no sentido de alcançá-los.

Neste sentido, todos os inquiridos consideram que a oferta de recursos, de toda natureza, representa uma estratégia importante, para promover a interação e alcançar os objetivos, que podem estar representados pelas arenas onde atuam, no processo decisório que converge para a implementação da Política Nacional de Controle de Tabaco como um todo, conforme registrados:

“recursos financeiros, mas que abrangem diversas formas de outros recursos que não só financeiro, mas de recursos humanos e de infraestrutura” (E.5).

“a cooperação técnica tem oferecido grandes oportunidades, no sentido de prover a semente que vai permitir avanços nas políticas públicas, não só para o controle do tabaco, como demais políticas de saúde pública”. (E.6)

“atuamos capacitando esses profissionais da saúde, da educação, para que eles implementem suas ações em suas respectivas áreas de atuação”. (E.8)

Outra estratégia que pode ser inferida com base nas respostas de 12 dos inquiridos, refere-se ao planejamento de ações, uma vez que para oferta de capacitações, preparação da delegação para participar em conferências internacionais, proposição de projetos, alinhamento de conhecimento, são empreendidos esforços de planejamento visando facilitar a organização das ideias e consolidar as contribuições de todos, conforme relatam:

“atuamos capacitando profissionais da saúde, da educação, para que eles implementem suas ações em suas respectivas áreas de atuação”. (E.8)

“trabalhando com os mesmos princípios, com as mesmas noções, porque isso gera credibilidade”. (E.13)

A formação de grupos de trabalho e formação de comissões para discussões e deliberações de determinados temas, foi indicada por dois dos inquiridos como estratégia adotada em rodadas de decisão, conforme indicado na Tabela 21. Um deles citou os grupos de trabalho formados para as deliberações a serem tratadas nas Conferências das Partes: “formação de grupos de trabalho que vão atuar na preparação das bases das Conferências das Partes”. (E.2)

Como exemplo, podemos observar o grupo de trabalho criado por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública que por meio das discussões de representantes de diversas especialidades puderem reunir dados e construir um posicionamento final, contrário ao que estava sendo demandado e apresentado pela indústria do tabaco, conforme foi apresentado na análise do momento crítico que pôs em risco a política de preços e impostos prevista no Artigo 6º da CQCT/OMS.

Embora não tenha sido citado por nenhum dos entrevistados, podemos como exemplo de outra formação de grupo de trabalho, o comitê para implementação do Artigo 15, que representa o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, um tratado dentro da CQCT/OMS, formado por representantes do governo, publicado pelo Decreto nº 9.517 de 1 de outubro de 2018. Contudo, tal comitê foi revogado com a publicação do Decreto que reestabeleceu a Conicq e passa a ser competência da Comissão a criação de uma subcomissão para implementação do Protocolo, conforme consta em seu Art.5º (Decreto nº 11.672/2023).

Tabela 21 - Rodadas de decisão - Estratégias para decisões

Categorias	Subcategorias	Totais
• Estratégias para decisões	Fornecimento de recursos	19
	Planejamento de ações	12
	Formação de grupos de trabalho	2

12.2.6. Impasses e facilitadores

Diante da identificação das arenas relevantes e, em razão da importância dos recursos trocados, da impossibilidade de serem substituídos, da complexidade de interações e suas relações de dependência, Klijn e Koppenjan (2016) sugerem uma análise sobre a dedicação ou não dedicação dos atores no processo, indicando ainda se são críticos ou não ao funcionamento da rede. Isto permite-lhes, além de identificar o ator central da rede, classificar os restantes atores que bloqueiam mudanças, os facilitadores, os atores que criticam mudanças e os atores difíceis de ativar. Este ator central que ocupa a liderança precisa lidar com os impasses e conflitos que possam ocorrer nestas interações e agir para que sejam minimizados ou neutralizados.

O esforço de gestão sob a responsabilidade do ator central da rede envolve uma série de estratégias que visa facilitar e promover as interações entre os atores, explorando os diversos tipos de arranjos que permitam o avanço da política, conforme Klijn e Koppenjan (2016, 279). Nesse sentido, o progresso da Política Nacional de Controle do Tabaco vem alcançando seus resultados desde 2005, já tendo sido reconhecidos internacionalmente pela *Bloomberg Philanthropies*, que entregou em 2015 o “Prêmio Bloomberg para o Controle Global do Tabaco” (Bloomberg, 2015), assim como pela Organização Mundial de Saúde em 2019 que premiou o Ministro da Saúde pelas ações de implementação da CQCT por meio da Conicq (World Health Organization, 2019).

Os resultados alcançados devem-se ao envolvimento dos atores da rede por meio de seus trabalhos e esforços, demonstrando serem atores dedicados e críticos, ainda que em amplitudes diferentes, conforme denominam Klijn e Koppenjan (2016), aqueles atores aliados e comprometidos, assim como indispensáveis ao avanço da política pública, mesmo que atue em apenas uma ou duas arenas. Alinhado a esta percepção, um inquirido fez o seguinte comentário ao final das perguntas:

“O que eu gostaria de destacar de tudo isso que já falei, é a atuação do Inca, porque a gente sabe que servidores são muito competentes e estão totalmente dedicados a isso, o que permitiu os resultados e que temos hoje”. (E.17)

A atuação articuladora do ator líder, através de uma série de debates, promove decisões alinhadas com o objetivo maior, onde o ator central da rede de governança da política como um todo, detém a visão macro de todos os processos e viabiliza interações e trocas de recursos que subsidiam as ações (Klijn & Koppenjan, 2016).

Ao analisarmos as características dos inquiridos e suas arenas dentro da rede, podemos inferir que há um ator central nesta rede de governança, sendo ele o ponto focal do mecanismo de coordenação nacional para o controle do tabaco, considerando a Portaria nº 1.083, de 12 de maio de 2011, e os recursos que ele oferece à rede, tais como competência técnica, autoridade legal, conhecimento e autoridade, conforme representado na Tabela 22. Este ator registra sua contribuição à rede:

“articulação de diferentes setores para execução daquilo que cabe a cada setor do Governo na implementação da convenção-quadro. Buscar alinhar esses setores com os princípios objetivos da Convenção”. (E.2)

Por outro lado, em razão dos recursos oferecidos à rede como estratégia usada no processo decisório, estão os atores periféricos, ou facilitadores, representados por 18 dos inquiridos na Tabela 22, pois participam de forma ativa, sendo aliados potenciais. Conforme Klijn e Koppenjan (2016), tais atores são considerados dedicados e críticos, pela importância que representam no processo e pelo impacto que suas ausências podem causar ao funcionamento da rede, no enfrentamento da situação problema e na implementação da política pública

Tabela 22 - Rodadas de decisão - Impasses e facilitadores

Categorias	Subcategorias	Totais
• Impasses e facilitadores	Atores facilitadores	18
	Atores que bloqueiam mudanças	16
	Ator líder da rede	1

Também há os atores que bloqueiam ou criticam mudanças, conforme descrevem Klijn e Koppenjan (2016), podendo prejudicar ou impedir o avanço dos trabalhos da rede. Os inquiridos expressaram suas reflexões sobre aqueles que atuam de forma a bloquear as mudanças, ou seja, a implementação da política pública. São os representantes da indústria do tabaco, os parlamentares ligados à indústria e servidores do governo que atuam em favor de seus interesses, conforme cita um dos inquiridos:

a interferência da indústria do tabaco é reconhecida tanto nacionalmente, quanto internacionalmente nos relatórios de implementação da CQCT/OMS, como um dos desafios dos países e aqui no Brasil é muito forte porque além de termos que cuidar da Política Nacional de Controle do Tabaco para reduzir o tabagismo, precisamos também trabalhar com as alternativas ao cultivo do fumo (E.2).

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), os atores que bloqueiam mudanças são considerados dedicados, pois interferem na implementação da política pública, e críticos, pois realmente impedem seu avanço, conforme demonstrado na análise do momento crítico relacionado ao comércio ilícito, quando houve o pedido de redução dos impostos sobre os produtos de tabaco ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estes atores foram identificados por 16 dos inquiridos, em complemento à pergunta relativa ao atores responsáveis pelo tabagismo, em relatos como este: “a diversificação da cultura do tabaco não avança, inclusive, no território nacional, pois a própria indústria trabalha para minar qualquer ação”.(E.13). Também foi citado o Ministério da Agricultura, pois mantém sob sua estrutura a Câmara Setorial do Tabaco que incentiva o plantio, como qualquer outro produto comercializado em mercados financeiros e físicos, sendo, portanto, um ator do governo que bloqueia a implementação da política pública, conforme relato: “sempre há a questão econômica, e na questão do tabaco, há o Ministério da Agricultura que tem o papel de fomentar as culturas envolvendo o produtor e a indústria”. (E.17)

Outro facto citado por um dos inquiridos relata um evento envolvendo o prefeito e servidores da prefeitura de um município produtor de fumo no sul do Brasil, por ocasião de uma pesquisa de campo, que resistiram em contribuir com os dados da Secretaria de Saúde, pois consideravam que o trabalho de controle do tabaco iria prejudicá-los. Após reuniões e esclarecimentos por parte dos pesquisadores, eles acabaram por fornecer alguns dados básicos, não todos que realmente detinham (E.3). Portanto, ofereceram resistência causando atrasos e discussões desnecessárias no intuito de ganhar tempo e avaliar até onde poderiam colaborar. Atores que atuam desta forma são os atores que criticam mudanças, classificados como dedicados, pois, se envolvem no processo no sentido de prejudicar, mas não críticos, uma vez que não impedem o avanço da política pública, conforme definem Klijn e Koppenjan (2016).

12.3. Aprendizagem

Com base na abordagem teórica de Adler (2005) em seu estudo de caso sobre o processo de seleção das ideias relacionadas à política de controle de armas nucleares definidas em 1972, podemos lançar mão da estrutura indicada pelo autor que consiste em cinco variáveis, para analisar a produção de conhecimento dos especialistas envolvidos na Política Nacional de Controle do Tabaco.

12.3.1. Unidades de variação: impactos negativos resultantes do tabagismo

Quando a indústria do tabaco atingiu o público feminino nos anos 50, ela fortaleceu sua imagem de empoderamento e alavancou sua parcela de mercado por meio de ações de *marketing* que influenciaram comportamento do seu público alvo, conforme descrito no histórico do consumo de tabaco, na introdução do presente estudo. Durante todos esses anos de mercado, a indústria investiu em *marketing* e promoção de seus produtos através de atores e pessoas públicas (Truth initiative, 2021, 2022). Ela mantém uma comunidade de especialistas que trabalha em ações de comunicação e produção de estudos que salientam os argumentos em seu favor. Também usa argumentos sociais junto de gestores públicos quando apresenta o volume de empregos ameaçados pela retração de mercado provocada pela política de controle do tabaco (Senado Federal, 2005; Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Sul, 2010). Portanto, ao longo de todos esses anos um arcabouço de informações foi produzido e disseminado entre os gestores públicos, e traduzido em *marketing* junto à sociedade. Tais estratégias estão citadas em documentos da indústria que tornaram-se públicos por ação judicial ocorrida nos Estados Unidos da América em 2006. Um deles trata de um guia elaborado pelo *International Tobacco Information Center*, conhecido por INFOTAB, uma organização internacional formada por profissionais da indústria do tabaco especializada em *lobbying* em defesa de seus interesses, onde constam orientações para que as indústrias locais elaborassem seus planos de ação para enfrentar as atividades dos grupos anti-tabagistas (*International Tobacco Information Center*, 1989). O plano de comunicação, parte do referido guia, lista os principais fatores a serem considerados:

- enfatizar o papel da indústria nos empregos e receitas, e chamar a atenção à maneira preconceituosa e injusta em que as propostas foram elaboradas;
- desacreditar os frequentes novos ativistas da coalizão [anti-tabagista] – idealmente através de terceiros;
- persuadir os fumantes a fazerem seus pontos de vista conhecidos pelos políticos representantes;
- chamar a atenção para o caos a ser trazido para os negócios do seu país e sua reputação na mídia internacional de negócios;
- estimular entrevistas na mídia para complementar a publicidade de campanhas;
- apelo ao senso comum, e senso de jogo limpo. Usar isso para pressionar os políticos;

- usar petições por meio dos políticos locais e representantes dos grupos interessados e apresentar isso em anúncios;
- integrar toda a publicidade e relações públicas em atividades com propósito comum de trazer pressão política sobre os representantes da política local (ex. eleitores) - leve o seu caso ao público para fazer políticos te ouvirem! (p.9)

Quando as ações de controle do tabaco ganharam força por meio da Política Nacional de Controle do Tabaco, implementando as medidas da CQCT/OMS, foi demandando um grande esforço para desconstruir toda aprendizagem adquirida com os dados da indústria e substituí-la por informações elaboradas com bases científicas desenvolvidas por uma comunidade de especialistas de diversos países membros da Assembleia Mundial da Saúde, que deram origem aos artigos da CQCT/OMS (Framework Convention on Tobacco Control, 2005).

Com base na CQCT/OMS, a Conicq formou um arcabouço de informações contrárias às estratégias da indústria, com o objetivo de provar os efeitos nocivos à saúde e à economia decorrente do consumo de um produto lícito e que pode levar à morte seu consumidor (Ministério da Saúde, 2022e). A Conicq também apoia outros países que ratificaram a CQCT/OMS, com base nas diretrizes de implementação de determinados artigos disponíveis em publicações que orientam suas ações na página do Secretariado da CQCT/OMS e do Protocolo (Framework Convention on Tobacco Control, s.d.).

Portanto, podemos identificar duas vias de informações sobre a situação-problema: as veiculadas da indústria do tabaco e as veiculadas da CQCT/OMS.

Considerado que a CQCT/OMS tem como objetivo maior reduzir o consumo de produtos de tabaco no mundo, a unidade de variação é a disseminação dos impactos negativos sobre a saúde e economia, resultante do consumo de tabaco, assim como desconstruir os argumentos utilizados pela indústria.

A importância do controle de tabaco, assim como os impactos gerados e as estratégias utilizadas pela indústria foram indicados pelos inquiridos quando questionados sobre suas percepções sobre problema.

Todos os inquiridos consideram o tabagismo um problema, e ainda indicaram seus impactos, que passam por pesar sobre a saúde pública e economia. Também indicaram o uso da imagem do produto associada a atividades esportivas, a pressão sobre atores do governo, a propaganda velada por meio da internet, filmes e séries de TV, a produção de estudos com dados questionáveis que defendem os interesses da indústria, as cores das embalagens, os

sabores demais aditivos misturados ao produto como meios utilizados pela indústria para facilitar a iniciação ao consumo do produto e formação de um conceito positivo do produto.

12.3.2. Inovação e os processos de entendimento coletivo

A Convenção-Quadro é o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da Organização Mundial da Saúde, sendo por tal razão, considerada um marco histórico para a saúde pública mundial, em resposta à crescente epidemia do tabagismo em todo mundo, conforme descrito na introdução do presente estudo, de tal forma que seu texto e suas diretrizes de implementação criam um entendimento coletivo sobre as melhores práticas de controle de tabaco.

No Brasil, cabe à Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq) articular a organização e implementação de uma agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações previstas no tratado, por meio de reuniões, seminários, palestras e divulgação de dados estatísticos que subsidiam o avanço da política pública. A sociedade civil e academia participam na construção de conhecimento que apoiam os argumentos apresentados aos gestores públicos e sociedade.

Birkland (2015), entende que a política é implementada por atores públicos e privados que têm diferentes interpretações de problemas, soluções e suas próprias motivações, quando descreve os atributos de política pública. Portanto, essas diferentes interpretações refletem o conhecimento oferecido por esses atores na rede e contribuem para elaboração da política.

Esse processo de troca, geração e disseminação de conhecimento dentro da rede foi reconhecido por todos os inquiridos, como meio de construção do conhecimento coletivo. Um dos deles pontuou que:

“uma política de construir, agregar conhecimento, construir caminho com conhecimento, agregar novos conhecimentos, então é uma política que está sempre gerando conhecimento em diferentes frentes”. (E.2)

Por outro lado, a comunidade de especialistas que representa a indústria do tabaco, continua a inovar em produtos e estratégias de *marketing* que contornem as proibições de propaganda e publicidade (Krusty, 2022). Utilizam-se das embalagens dos produtos, da organização dos pontos de venda, de novos produtos, sabores e de produções científicas enviesadas, conforme descrito pelos inquiridos em suas percepções sobre o problema. O principal meio utilizado pela indústria indicado por 14 dos inquiridos (Tabela 11) está na imagem positiva do produto

associado às necessidades dos jovens, que é seu maior público alvo, ou seja, traduzindo atitudes e comportamentos socialmente aceitos, conforme relato: “Além de induzir as crianças e adolescentes a usar estes novos produtos que seriam menos danosos que o cigarro convencional, mas a gente sabe que causa danos iguais ou piores”. (E.11)

12.3.3. Seleção das políticas públicas adotadas pelo governo

O processo de seleção da Política Nacional de Controle do Tabaco reflete o processo de adesão à CQCT/OMS no Brasil ocorrido no Congresso Nacional durante os anos de 2003 e 2005. A tramitação do texto se iniciou em 27 de agosto de 2003, com a entrega oficial do texto pelos Ministros da Saúde e das Relações Exteriores à Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada pela Câmara dos Deputados em 13 de maio de 2004 e encaminhada para votação no Senado Federal. O processo de seleção e aprovação sofreu pressão da indústria do tabaco que buscou retardar os trâmites de ratificação, através da divulgação de suposta relação de causa e efeito entre a adesão ao tratado e o impacto econômico negativo para os agricultores de fumo, considerando a posição que o Brasil ocupa na produção mundial de folha de fumo, o que criou um clima de medo, hostilidade e rejeição ao tratado, conforme relatado na análise dos momentos críticos nas rodadas de decisão (Ministério da Saúde, 2004; Rangel et., al 2017; Portes et., al 2018).

No momento da ratificação, o conhecimento dos especialistas que atuam diretamente na construção e apoio ao avanço da política pública no país, subsidiou os esforços e discussões permitindo que o texto fosse aprovado, e sua implementação fosse considerada uma política pública de Estado (Portes et., al 2018).

A estratégia utilizada pela indústria pauta-se em disseminar junto aos tomadores de decisão e opinião pública, argumentos elaborados por especialistas contratados, sem base científica comprovada. Tal estratégia foi indicada por oito dos inquiridos que a reconhecem como um dos meios de atuação da indústria dentro do Congresso Nacional e junto aos agricultores. Relatos do tipo: “usam a embalagem, e falsas evidências científicas” (E.5); “vende um produto que não é nada daquilo que se propõe, com base num imaginário muito poderoso”(E.14), demonstram que os inquiridos percebem o contexto como de a manipulação de informações feita pela indústria.

Portanto, o conhecimento subsidia a seleção e avanço de uma política pública, assim como se negligenciado, ou apoiado em falsas evidências, pode causar atrasos e impasses. Um entrevistado ressaltou que muitos dados e informações foram publicadas para apoiar a adesão

ao tratado, conforme relatado neste momento crítico: “passamos a trabalhar com dados do tabagismo, pois eram necessários para monitorar a política. Naquele momento precisavam de dados” (E.3).

12.3.4. Difusão para outras nações

Com base no Artigo 22 da CQCT/OMS, as partes do tratado devem prestar cooperação científica, técnica e jurídica, e prestação de assistência especializada aos demais Estados-Parte.

Mais uma vez, considerando que toda construção e implementação do tratado ocorre com base científica e troca de conhecimento, este artigo estimula a troca constante de conhecimento no sentido de promover a implementação das medidas em todos os Estados-Parte.

Nesse campo, o Brasil atua ativamente através dos membros da Conicq durante os debates das Conferências das Partes da CQCT e nas Reuniões do Protocolo, assim como nos grupos de trabalho criados por ocasião dessas reuniões. A sociedade civil também participa dessas reuniões como observadores e podem produzir documentos e estudos que apoiem o avanço das medidas.

Nesse sentido, as comunidades epistêmicas internacionais também contribuem para viabilizar a Política Nacional de Controle do Tabaco, fortalecida pela Convenção-Quadro quando trazem elementos com base nos conhecimentos científicos internacionais, que impulsionaram e sensibilizaram tanto o governo, como a sociedade civil e a opinião pública.

Cabe ressaltar que a implementação dessa política lida com as estratégias de uma indústria transnacional que atua da mesma forma em todos os países. Por isso as medidas do tratado conseguem definir igualmente um padrão de resposta a essas estratégias (Boeira & Johns 2007).

Outro inquirido que participou do momento crítico relacionado a adesão à CQCT/OMS ressaltou a importância desses fóruns internacionais de debates e registrou que viveu um momento importante de aprendizagem em decorrência do tempo em que atuou nessas conciliações internacionais: “participar das reuniões de negociação com os demais países membros da OMS foi uma experiência sensacional na minha vida. Ver como se davam as negociações a nível diplomático também.” (E.16)

Sob o contexto de uma governança globalizada, estes espaços internacionais permitem a troca de experiências entre grupos de especialistas e grupos da sociedade civil nacionais e internacionais, promovendo a difusão do conhecimento e do processo de aprendizagem.

12.3.5. Comportamento normativo padronizado que resulta em parte da inovação, seleção e difusão de expectativas.

Complementando a análise sobre a inovação, seleção e difusão da aprendizagem, o produto do conhecimento gerado pela comunidade de especialistas de diversos países membros da Assembleia Mundial da Saúde exprime-se na Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco, que através de seus artigos, define um padrão de medidas a serem implementadas para combater as articulações e avanço da indústria do tabaco no mundo.

Os trabalhos da Conicq e seus parceiros representam um padrão de organização em rede para implementação de uma política de saúde no Brasil, sendo, segundo Lencucha et al (2017), “um modelo único na medida em que o tratado procura reunir setores cujas relações com o tabaco são muito diversas, desde aqueles que promovem a produção e venda do tabaco até os que tentam diminuir o consumo” (p.S2), portanto é um processo inovador que se mantém atualizado em razão da constante troca de aprendizagem.

A troca de conhecimento, como fonte de recursos, foi reconhecida por todos os inquiridos que perceberam que o funcionamento da rede que implementa a CQCT/OMS promove aprendizagem resultante das capacitações promovidas por determinados atores, pela produção científica, pelas reuniões e grupos de trabalho, ou até mesmo por conversas informais, conforme apontado na Tabela 23. Um inquirido frisou que “Tem muita oportunidade para troca de aprendizagem, pois a rede facilita e promove essa troca”.(E.5)

Com relação à manutenção da disseminação da informação, dois inquiridos enfatizaram a importância da estabilidade dos atores do governo, que por possuírem vínculo estável de trabalho, reduz a rotatividade, facilitando o acúmulo de conhecimento e especialização no tema:

“Nós temos um grande recurso que é a estabilidade (recursos humanos/servidores) e vemos que em outras instâncias, há uma flutuação de recursos humanos muito grande”. (E.7)

“Então essa questão da estabilidade é muito positiva, pois se fazemos um treinamento das equipes, esse investimento não se perde.” (E.11)

Adler (2005, p146) ressalta que, embora o governo, ou suas agências regulatórias, sejam diretamente responsáveis pelas articulações das estratégias nacionais, as entidades não-governamentais também podem ser capazes de realizar esta função. Neste caso temos a

sociedade civil e os membros da academia que produzem conhecimento e empreendem articulações para apoiar o avanço da política de controle do tabaco.

A análise das cinco variáveis indicadas por Adler (2005) demonstra que tais estudos e produção de conhecimento por parte da comunidade apoia a política pública de saúde, apresentam dados robustos de causa e efeito dos males produzidos pelo consumo do tabaco, assim como dados econômicos que demonstram os gastos impostos aos sistemas de saúde dos países em decorrência de uma doença evitável (Palacios et al., 2020). Também são conhecimentos compartilhados com outras nações através da cooperação técnica promovida entre as partes do tratado.

Complementarmente, os inquiridos foram questionados se sentem necessidade de incrementar sua aprendizagem para contribuir com os trabalhos da rede. Um respondeu que no momento não busca por mais aperfeiçoamento e 18 deles responderam que gostariam de aprender mais, pois consideram ser uma política pública que está sempre enfrentando novos desafios, além de alguns também demonstrarem interesse em temas que estão sob a gestão de outros atores:

“Sempre. Na verdade, capacitação é algo que a gente sempre precisa, pois temos que estar nos atualizando todo momento” (E.4)

“Eu acho que a gente sente isso (aprender mais) continuamente, apesar de estar há muitos anos na área e tudo mais, somos obrigados a trabalhar com uma variedade muito grande de temas” (E.15)

A Figura 8, ao apresentar a interação entre os atores e suas arenas, demonstra a confluência de forças e recursos trocados na rede como resultado do seu funcionamento e alcance de objetivos, onde grande parte traduz-se em conhecimento.

Sob a análise de Dunlop (2010), podemos classificar as comunidades epistêmicas em evolucionárias ou governamentais de acordo com sua força, sua identidade coletiva e seu grau de independência com relação a sua formação e aos tomadores de decisão. No contexto do controle do tabaco, podemos identificar três comunidades que representam os grupos de especialistas: duas que atuam a favor da política e uma oponente.

Nomeadamente as duas que atuam a favor da política pública são aquelas integradas por atores especialistas do governo, sociedade civil e academia. A comunidade oponente é representada pelos especialistas da indústria do tabaco.

Ao analisá-las em função de seus graus de independência, percebe-se que o grupo de especialistas que defende a indústria apresenta autonomia em sua composição, portanto possuem independência perante os decisores a quem aconselham, contudo, tal comunidade pode influenciar a participação da indústria no processo político por meio da produção de conhecimento, sendo livres para aceitar atuar em sua defesa por meio de estudos encomendados, conforme denunciado em 1998 pela Pionner Planet et al (1998):

A indústria do tabaco pagou milhares de dólares para cientistas escreverem cartas para publicações influentes criticando um importante relatório do governo de 1993 que dizia que o fumo passivo causou câncer de pulmão, de acordo com documentos legais outrora secretos.

Da mesma forma, o grupo de especialistas que defende a política de saúde formada por representantes da sociedade civil e academia se reúnem em seminários ou oficinas de trabalho de forma autônoma e legítima com objetivo de discutirem estratégias de enfrentamento de entraves no avanço da política pública, onde seus membros demonstram compromisso com o objetivo comum e identidade coletiva. Nestes momentos trocam suas experiências e elaboram documentos, tais como se manifestaram em 2019 contra o pedido da indústria para redução dos impostos sobre produtos de tabaco (Associação Brasileira de Saúde Coletiva, 2019), demonstrando sua participação política no processo de produção de conhecimento.

Embora as duas comunidades epistêmicas tenham interesses antagônicos, segundo Dunlop (2010), ambas são classificadas como evolucionárias, uma vez que foram formadas naturalmente ao longo do tempo, como resultado da atuação de seus membros em suas arenas profissionais.

Por outro lado, a comunidade epistêmica formada pelos atores especialistas do governo apresenta menor grau de independência perante seus tomadores de decisão, e, embora atuem com base na força da legalidade, dependem das orientações de seus gestores, de diretrizes pactuadas e regras formais para condução e elaboração de pesquisas e estudos, sendo classificada como governamental.

Esse arranjo entre dois tipos de comunidades que trabalham em parceria para promover o controle do tabaco, demonstra que as duas forças se complementam, uma vez que onde a comunidade governamental não pode atuar, ela conta com a comunidade evolucionária para prover recursos ou ações de monitoramento que pressionam o avanço da política pública e sensibiliza a opinião pública. Tal característica foi registrada em carta de agradecimento a

sociedade civil, assinada pela Chefe da Divisão de Controle de Tabagismo e Outros Fatores de Risco de Câncer do INCA, por ocasião dos esforços empreendidos para adesão à Convenção-Quadro no Congresso Nacional: “A importância da mobilização da sociedade civil organizada é imprescindível, para o êxito das ações governamentais no controle do tabaco” (Cavalcante, 2004). Da mesma forma, onde a evolucionária não possui legitimidade de agir, cabe à comunidade epistêmica governamental atuar, gerando ações complementares. Alinhado a isto um inquirido ao ser questionado sobre uma possível ruptura nas interações respondeu:

Com certeza a interrupção afetaria muito o que eu faço, pois é um trabalho de equipe. Independente de não ser uma equipe única, pois são vários parceiros, onde um complementa o outro, então acho que é fundamental. (E.14)

A Tabela 23 representa a frequência das respostas às subcategorias indicadas sob a dimensão de análise da aprendizagem.

Tabela 23 - Aprendizagem

Categorias	Subcategorias	Totais
● Percepção sobre a aprendizagem como resultado da rede	Gera aprendizagem	19
	Não gera aprendizagem	0
● Necessidade de incremento de aprendizagem	Sente necessidade	18
	Não sente necessidade	1

13. Análise Institucional

Conforme consta no início deste capítulo, Klijn e Koppenjan (2016) consideram que a análise de uma rede de governança abrange as análises dos atores, do processo e institucional.

Para os autores, a análise institucional contempla três passos: um inventário das interações entre os atores; a análise dos padrões de confiança; e a identificação das regras da rede (p.280).

O primeiro passo que analisa as interações entre os atores foi realizado sob a dimensão das arenas, quando foram relacionadas as arenas e seus atores na rede e ilustradas na Figura 8. Os outros dois passos serão analisados a seguir, com base nos dados das entrevistas e documentos que complementem e enriqueçam o estudo, no sentido de responder às questões de investigação.

13.1. Padrões de confiança na rede

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), os padrões de confiança não são fáceis de mensurar, considerando que as pessoas podem ser relutantes em indicar quando outros atores podem ser confiáveis ou não. Para os autores, confiança pode ser analisada diante da percepção dos atores sobre os demais na rede em resposta a questões que abordem comprometimento, dedicação, intenções ou comportamento oportunista, aqui tratado como névoa de comportamento.

As questões das entrevistas para estes pontos ofereceram respostas fechadas, tais como sim, não ou não sabe, ao serem inquiridos sobre duas matérias da dimensão da confiança na rede. A primeira busca obter a percepção do inquirido sobre o comprometimento dos demais no cumprimento de suas ações para a solução do problema, e a segunda sobre o comportamento dos demais dentro de suas responsabilidades na rede, conforme ilustrado na Tabela 24.

Tabela 24 - Confiança – Comprometimento e Comportamento

Categorias	Subcategorias	Totais
• Comprometimento	Boas intenções	19
	Cumprem o que lhes cabe	12
	Nem todos cumprem o que lhes cabe	6
	Não soube opinar_cumprem o que lhes cabe	1
	Existe comprometimento	16
	Não soube opinar_comprometimento	3
• Comportamento	Há névoa de comportamento	13
	Não há névoa de comportamento	5
	Não soube opinar_névoa de comportamento	1

Ao serem inquiridos sobre suas percepções acerca do cumprimento das responsabilidades dos demais na rede, 12 inquiridos entendem que a maior parte dos atores da rede cumpre seus papéis, contudo sete deles indicaram que há atores que não cumprem. Nesse sentido, um inquirido justificou, sob seu ponto de vista, que alguns atores não cumprem porque ou não se envolvem, ou por defenderem, de forma velada, os interesses da indústria, ou ainda, por falta de conhecimento e engajamento nas atividades da rede, pois não perceberam seus papéis no contexto:

Alguns sim. Eu acho que algumas áreas do governo têm dificuldade de perceberem a sua atuação, de entenderem o que e como podem contribuir. Eu entendo que há uma movimentação grande dessas pessoas, desses representantes e isso requer todo um trabalho de sensibilização contínua. Então as áreas que não estão diretamente atuando, eu acho que é porque ou não entendem a sua função, ou são muito atarefados e negligenciam essas ações, e há uma parte pequena que não tem compromisso, não se envolve, por uma questão de conflito de interesse mesmo. (E.14)

Um dos inquiridos considera que os atores a nível federal cumprem, mas muitos a nível estadual não cumprem por falta de envolvimento, deixando “lacunas” (E.8) e outro não soube, ou não quis, opinar sobre esta questão.

Contudo, 16 deles percebem que há comprometimento da maioria que participa da rede com os objetivos estabelecidos para resolução do problema, estando alinhada à resposta da questão anterior. Contudo três não souberam opinar. Um dos inquiridos citou a dedicação dos atores da rede, pois considera que eles se entregam a esta causa e mantêm princípios éticos que visam acima de tudo proteger a saúde da população, em detrimento de ganhos econômicos:

vejo que os profissionais envolvidos não ganham salários exorbitantes, mas tem muita dedicação que comparadas com outras profissões, eles se dedicam de forma exemplar. É um modelo que permite que todo mundo avance. Nunca vi interesse pessoal acima disso tudo (E.10).

Sob a dimensão do comportamento, ao serem inquiridos sobre a possibilidade dos atores usarem das contribuições de outros atores para seu próprio benefício, considerando que tais contribuições podem ser qualquer tipo de recursos oferecidos na rede, 13 dos inquiridos indicaram que pode haver névoa de comportamento por parte de atores que possam manter

interfaces com a indústria do tabaco: “alguns atores, a meu ver, não cumprem a contento por que estão sujeitos a outros tipos de pressão, em especial da indústria do tabaco” (E.4).

Corroborando com a percepção dos inquiridos, um determinado ator esteve envolvido em matéria jornalística que publicou dados da reunião da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco, onde ele esteve presente com representantes do setor produtivo visando articular medidas de atraso ou impedimento das ações de controle do tabaco no Brasil, conforme publicado pelo jornalismo investigativo *O joio e o trigo*, onde este representante se propunha a: “barrar, boicotar ou, enfim, fazer todo o tipo de ação” contra a Comissão Nacional para a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Mathias, 2022). O referido ator é membro da Conicq, responsável pela implementação do Artigo 17, que visa proteger os interesses dos agricultores evitando que sofram os efeitos da redução da demanda do produto, e embora tenha sido convidado a participar do presente estudo, não respondeu ao convite.

Entre os inquiridos, cinco não identificam, névoa de comportamento entre os atores da rede e um não soube, ou não quis, opinar.

Dois inquiridos compartilham da percepção que há um núcleo mais ativo na rede representado por atores do governo, da sociedade civil e de universidades que contribuem para solução do problema formado. E de uma forma mais ampla, este núcleo estaria acrescido dos demais atores, independente da origem, mas com atuação mais tímida ou menos frequente. Sob essa perspectiva, estes dois inquiridos consideram que os atores deste núcleo seriam atores que inspiram muita confiança não só pelo compromisso de cumprir seus papéis, como por suas características técnicas e legitimidade:

Eu diria que temos alguns atores chave que formam um grupo mais reduzido de pessoas e organizações extremamente comprometidos. E você tem um grupo mais amplo que apoia. Eu tenho muita confiança no grupo de atores chave, mas não tenho total confiança no grupo ampliado (E.15).

este ponto eu daria mais foco no trabalho que o INCA executa e o Ministério da Saúde. Inevitavelmente, por ser um problema de saúde pública, a Anvisa também, acabam tendo um protagonismo. (E.17)

Contudo, mesmo diante de um ou outro ator que apresente alguma névoa de comportamento, todos os inquiridos partem do pressuposto que as intenções das outras partes a princípio são boas, considerando que alguns também citaram a obrigatoriedade do

preenchimento e assinatura de um termo de “não conflito de interesses”, para que possam fazer parte da rede e de suas atividades, em atendimento ao Artigo 5.3 da CQCT/OMS:

“De uma forma geral há um nível de confiança e cumplicidade, principalmente no nível do governo e isso nos faz tomar algumas medidas, como por exemplo, a assinatura de um termo de não conflito de interesse” (E.2).

13.2. Regras relacionadas à atuação na rede e na entidade representada

A Convenção-Quadro representa as medidas a serem atendidas para implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco. Portanto, este estudo analisará as normas formais que possam estabelecer as características e ordenamento de interação e autoridade dos atores em suas atuações dentro da rede e em suas entidades.

Segundo Klijn e Koppenjan (2016), a autoridade formal dos atores, considerando suas autoridades para tomarem decisões, e as características formais institucionais para interações, tais como *status* jurídico, obrigações legais, constituem condições para tomada de decisões e definem quais atores são reconhecidos no processo.

Neste sentido, a Tabela 25 representa as respostas obtidas ao serem inquiridos sobre suas percepções acerca da existência de regras que poderiam nortear suas atuações na rede.

Tabela 25 - Regras - Conhecimento das regras

Categorias	Subcategorias	Totais
• Conhecimento das regras	A CQCT/OMS	9
	Conflito de interesse - Artigo 5.3 da CQCT	8
	Código de conduta do servidor público civil	5
	Decreto de criação da Conicq	2
	Diretrizes éticas da Conicq	2
	Regimento interno da Conicq	1
	Não tem conhecimento sobre regras	2

Nove dos inquiridos citaram a própria Convenção-Quadro como uma regra a ser seguida, uma vez que ela define o que precisa ser implementado na política pública.

Previsto no texto da CQCT/OMS, o Artigo 5.3 foi citado por oito dos inquiridos, como regra importante a ser respeitada por todos que integram a rede, pois tem como objetivo impedir toda e qualquer interferência da indústria do tabaco na implementação e monitoramento da política. É uma regra formal definida pela CQCT/OMS e ratificada por decreto, portanto, deve ser respeitada por todos os atores envolvidos em sua implementação, conforme reconhecido por

este inquirido: “dentro da Convenção-Quadro tem o Artigo 5.3 que orienta de alguma forma todos os componentes do controle do tabaco, todas as pessoas que atuam no controle do tabaco” (E.14).

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil foi citado de forma geral, sem caracterizar ser em nível Federal ou Estadual, por cinco dos 11 inquiridos do governo: “temos uma direção hierárquica, como funcionários públicos” (E.7)

O decreto de criação da Comissão Nacional para Implementação da CQCT/OMS (Conicq) como norma formal, foi citado por dois inquiridos, pois define a composição e papéis dos membros do governo que a compõe.

As Diretrizes Éticas aplicáveis aos membros da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq) como regra que norteia seu papel na rede foi citada por dois inquiridos. As diretrizes são as regras formais que orientam as relações estabelecidas entre os atores governamentais integrantes da Conicq e ainda estabelece em seu inciso II, do Artigo 2º o “Princípio do Primado dos Interesses da Política de Saúde Pública, segundo o qual os interesses da indústria do tabaco são irreconciliáveis com os da política de saúde pública, os quais são, em qualquer situação, prioritários” (Portaria nº 713/2012).

O Regimento Interno da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq) que define a estrutura organizacional da Conicq, suas competências, seu presidente, sua secretaria-executiva, seus membros e funcionamento, foi lembrado por apenas um inquirido (Portaria nº 1.083/2011).

Considerando que o Regimento Interno da Conicq define a estrutura organizacional da rede formada pelos membros do governo que implementam a política, podemos dizer que esta norma define a estrutura institucional formal da rede, onde seus membros devem observar suas competências e atuar de acordo com as Diretrizes Éticas aplicáveis aos membros da Conicq.

Os demais componentes da rede que não são do governo, estão sob uma estrutura informal, pois não há norma que defina suas competências ou que os insira como membros formais da Conicq.

Contudo, a CQCT/OMS em seu Artigo 4.7 define que a “participação da sociedade civil é essencial para atingir o objetivo da Convenção e de seus Protocolos”. Esta participação, no entanto, prevê que não haja conflito de interesses, sendo necessário que atendam ao Artigo 5.3 da CQCT.

As regras e diretrizes gerais são estabelecidas para orientar a tomada de decisões e a supervisão dentro de uma entidade. Elas definem as responsabilidades e os procedimentos de prestação de contas, assim como as relações entre diferentes partes interessadas. No processo de implementação de uma política pública, elas visam guiar seu desenvolvimento e implementação de maneira eficaz, permitindo nortear os atores envolvidos e neste sentido, o conhecimento acerca de suas existências foi reconhecida por um número reduzido dos inquiridos, conforme indicado pelas categorias e subcategorias analisadas sob esta dimensão apresentadas na Tabela 25.

Ainda houve dois inquiridos que afirmaram desconhecer qualquer tipo de norma ou regra.

Quando inquiridos sobre suas percepções acerca dos demais com relação às regras que eles citaram, sete deles afirmaram que estes têm conhecimento e respeitam; contudo, outros cinco disseram que os demais conhecem, mas não respeitam. Outros quatro disseram que os demais não têm conhecimento sobre regras e apenas um disse desconhecer sobre a percepção dos demais, conforme representado pela Tabela 26. Sobre o facto de atores conhecerem as regras, mas não respeitarem, um inquirido justificou: “Conhecidas [as regras] eu acho que sim, mas respeitadas não. Eu acho que quem defende o interesse da indústria conhece, tem noção disso e não respeita” (E.14).

Tabela 26 - Regras - Percepção sobre o conhecimento dos demais sobre as regras

Categorias	Subcategorias	Totais
● Percepção sobre o conhecimento dos demais sobre as regras	Os demais tem conhecimento e respeitam	7
	Os demais tem conhecimento, mas não respeitam	5
	Os demais não tem conhecimento	4
	Não tem opinião sobre os demais	1

V – Conclusões

14. Objeto de pesquisa

O estudo de caso baseia-se no modelo brasileiro de mecanismo de coordenação nacional para implementação da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e seus Protocolos, que representa a Política Nacional de Controle do Tabaco, sob a gestão do Ministério da Saúde, buscando perceber como se articula a rede de atores no âmbito desta política no Brasil.

O objetivo central desta tese é apresentar subsídios que permitam compreender o funcionamento da rede que implementa a Política Nacional de Controle do Tabaco através da Conicq, e os demais atores que interferem na implementação da política pública.

À luz da teoria da governança em rede, sob o modelo de análise elaborado com base no estudo de Klijn e Koppenan (2016) e agregando conceitos relativos às comunidades epistêmicas, o presente estudo de caso busca compreender o funcionamento desta rede identificando seus atores, suas interfaces com a CQCT/OMS, suas percepções sobre a situação problema, assim como suas posições e intermediações de interesses nas arenas e rodadas de decisões. Também busca perceber a construção da confiança, da aprendizagem, e as regras que norteiam o comportamento dos atores, no sentido de responder as questões de investigação, assim como à pergunta de partida, que serão referidas no seguimento desta conclusão.

Trata-se de um estudo qualitativo, onde foram realizados inquéritos por entrevista, entre os anos de 2022 e 2023, com 19 representantes da rede que implementa a Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco no Brasil, e mediante a aplicação de um guião semiestruturado. Foram também recolhidos dados de documentos públicos, tais como relatórios, legislação e páginas de sítios eletrônicos publicados entre os anos de 2005 e 2023. Complementarmente, a análise documental incluiu ainda a consulta de algumas notícias publicadas na comunicação social e reveladoras do debate em torno da política à época. O conteúdo obtido por meio das entrevistas foi tratado mediante uma análise de conteúdo, codificando em categorias e subcategorias definidas *a priori* os segmentos de texto (unidades de registo) consideradas relevantes para a análise. Residualmente foram codificadas igualmente algumas passagens das entrevistas consideradas importantes, mas não passíveis de inclusão das categorias previamente definidas. A análise foi efetuada com recurso ao sistema Atlas.ti e atendendo às dimensões propostas pelo modelo de análise adotado para a pesquisa: análise dos atores, análise dos processos e análise institucional.

15. Questões de investigação

Com base nos objetivos definidos no capítulo 3 e estudo empírico dos dados coletados nas entrevistas e documentos públicos descritos na parte III desta tese, podemos responder agora as questões de investigação propostas.

Quem são os atores que compõem esta rede multisetorial, suas capacidades técnicas e suas características institucionais?

Com base nas respostas dos entrevistados e documentos consultados, a rede é composta por atores do governo, da sociedade civil, da academia e parlamentares que atuam para implementar ou fortalecer a política pública. Existe, por outro lado, uma força opositora aos trabalhos da rede, representada pela indústria do tabaco, que, embora não faça parte da rede de atores que implementa a política, é um ator que afeta seus resultados.

Os atores entrevistados representam suas entidades e estão diretamente associados aos esforços de implementação da política pública, ou de resistência à mesma, em função das arenas, representadas pelos artigos da CQCT/OMS, e de seus interesses.

Os atores do governo federal são os membros da Conicq instituídos pelo Decreto S/N de 16 de março de 2012, sendo eles os responsáveis pela implementação da CQCT/OMS em função das responsabilidades e missões de cada órgão, ou seja, de suas características institucionais e definição de autoridade legal, uma vez que a implementação das medidas envolve diversas ações, que vão além de medidas sob a gestão do Ministério da Saúde. Como exemplo, para implementar as medidas relacionadas a impostos sobre produtos de tabaco, há um membro na Conicq que representa o Ministério da Fazenda, em razão da prerrogativa deste Ministério em administrar os tributos de competência da União, por meio da Secretaria da Receita Federal, e que oferece técnicos especialistas no tema para apoiar a implementação da política.

Os atores dos governos estaduais são representados pelos Coordenadores Estaduais de Controle do Tabaco que atuam nas Secretarias de Estado de Saúde, responsáveis pela capilarização das medidas da CQCT/OMS a nível estadual, sendo coordenados pelo Instituto Nacional de Câncer, sob o Ministério da Saúde, por meio da Divisão de Controle do Tabaco e Outros Fatores de Risco. Estes Coordenadores são capacitados para promover a capilarização das medidas da CQCT/OMS em seus Estados e Municípios, em especial a oferta de tratamento à cessação por meio do SUS. Estes profissionais recebem treinamento para orientar técnicos da

saúde e da educação no sentido de promover a consciencilização da população local e prevenir o consumo de tabaco, além de promover a cessação ao tabagismo.

Os atores da sociedade civil são presentes sob organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuam em parceria com os atores do governo, da academia e parlamentares, em apoio à implementação e monitoramento da CQCT/OMS, conforme recomendado pelo artigo 4.7 (nº 7 do art.4º) da CQCT/OMS. A sociedade civil oferece profissionais que atuam há mais de 11 anos com a implementação da CQCT/OMS, de tal forma que detém um corpo de especialistas que atuam em diversas frentes, tais como monitoramento, pesquisas, *advocacy* e campanhas.

Os atores da academia estão filiados a universidades ou entidades do governo que promovem estudos e pesquisas, seja a pedido de atores do governo ou sociedade civil, ou por iniciativa própria. Eles escolhem métodos e técnicas reconhecidas para coletar dados relevantes para o que se pretende conhecer, subsidiando os tomadores de decisão. Os representantes da academia envolvem-se em tópicos ou questões de pesquisa relevantes ao controle do tabaco, formando um conjunto de especialistas que, junto com os atores do governo e sociedade civil, representam uma comunidade epistêmica para o controle do tabaco.

Os parlamentares que apoiam os avanços da política pública são aqueles que propõem projetos de lei no Congresso Nacional, que promovem debates e seminários relativos aos temas, muitos deles resultantes do apoio dos atores da sociedade civil, que exercem ações de *advocacy* junto ao Congresso Nacional. Todavia, existem também outros parlamentares que têm vindo a defender os interesses da indústria do tabaco, e que se ocupam em oferecer entraves aos avanços dos projetos de lei.

Os parlamentares, tanto a favor, quanto contra a política pública de controle do tabaco, são atores investidos em cargos eletivos com duração de quatro anos, para os Deputados Federais e Estaduais, e oito anos, para os Senadores, cabendo reeleição. São atores que atuam em interesses da sociedade, ou em interesses de grupos econômicos, que oferecem capacidade técnica robusta em *marketing*, além de apoio financeiro.

A indústria do tabaco representa as fábricas de produtos de tabaco autorizadas a operar no Brasil, assim como suas controladoras multinacionais, que interferem na rede ao oferecer resistência no avanço da política pública, ou que seja retardada, por meio de sua influência financeira e estratégias de *marketing* junto à população.

Com base no mapeamento das especializações dos inquiridos, podemos inferir que os atores possuem conhecimento técnico para atuar em suas posições na rede. Alguns, inclusive, possuem

autoridade legal de atuação, pois são os entes legalmente autorizados a atuar em sua respectiva arena. Contudo, há representações na Conicq que pouco atuam, tais como os representantes do Ministério da Educação e da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, motivo pelo qual não foram incluídos na atualização de composição da Conicq em 2023. Podem, porém, ser chamados a contribuir, caso haja alguma demanda específica.

E por outro lado, há aqueles que sempre estão à disposição e participam de forma ativa nas atividades. Neste contexto, a rede apresenta um núcleo de atores representantes pelas diversas entidades expostas, que atuam, em sua maioria, há mais de 11 anos para implementar e monitorar a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil.

Que motivações e objetivos possuem os atores que integram a rede sobre a situação problema?

As análises demonstraram que os atores identificados e inquiridos como parte da rede de governança encontram-se ativamente envolvidos nas atividades de implementação da política pública. A sua atuação decorre de suas percepções diante da situação problema, que orientam as motivações e objetivos que subsistem aos seus comportamentos.

Os inquiridos demonstraram conhecer o problema que está sendo enfrentado e indicaram suas opiniões relativas aos impactos na sociedade e no governo. Também identificaram as causas e responsáveis pela situação-problema, considerando os meios e estratégias adotadas por estes responsáveis, no sentido de impulsionar o problema, que é o tabagismo.

As opiniões e experiências dos entrevistados, que estão diretamente envolvidos ou afetados pelo problema em questão, contemplaram suas contribuições para solução do problema, com base nas medidas da CQCT/OMS, assim como críticas com relação ao que poderia ser melhorado, como exemplo, a falta de vontade política em avançar com a implementação da política pública entre os anos de 2018 e 2022. Nessa matéria, os atores salientam a necessidade de ultrapassar barreiras para uma implementação bem sucedida, embora reconhecendo a importância de seus trabalhos e da oferta de recursos dentro da rede.

Os atores entrevistados percebem que estão interconectados e têm relações de interdependência na rede de governança, que se manifestam em ações de colaboração, alianças ou conflitos de interesse.

As relações representam os esforços individuais ao alcance dos objetivos, portanto podemos inferir que a rede é formada em sua maioria por atores dedicados e críticos ao processo, sob o

conceito de Klijn e Koppenjan (2016), uma vez que suas ausências ou rupturas no processo de interação prejudicariam o avanço dos trabalhos.

Tais percepções nos fazem crer que os entrevistados tem interesse em participar na rede que implementa a política pública em questão e que procuram influenciar as abordagens para resolução do problema. Foram registradas manifestações de entrevistados que consideram ser uma política pública que vem alcançando seus objetivos e promovendo a saúde da população, e, portanto, sentem-se motivados a continuar. Por outro lado, aqueles que não mais estão atuando, manifestaram-se gratos por terem participado, não evidenciando terem situações de conflito ou discórdia a razão para o seu afastamento.

É importante reconhecer que tais motivações e suas perspectivas podem evoluir ao longo do tempo, podendo até mesmo tornarem-se conflitantes, uma vez que diferentes atores podem ter interesses distintos. Portanto, a dinâmica das redes frequentemente envolve negociação, colaboração e resolução de conflitos para que os objetivos comuns possam ser alcançados, conforme sugerem Klijn e Koppenjan (2016). Neste sentido, um inquirido ressaltou a constante necessidade de atuação junto aos gestores públicos no sentido de manterem-se atualizados com relação aos princípios da política pública, atendendo às mudanças de governo e respectivas diretrizes políticas.

Os atores podem ter diversas motivações e objetivos para sua participação nesta rede que implementa a política pública, podendo variar de acordo com a natureza e os interesses de cada um. Contudo, de forma global, o interesse maior é reduzir o consumo de tabaco, seja por prevenção à iniciação, seja por cessação ao tabagismo, com objetivo de proteger a população dos efeitos danosos à saúde e à economia.

Quais são as características institucionais formais da rede decorrentes das regras que a norteiam?

Podemos dizer, com base nas análises propostas, que a rede é formada por um núcleo formal, composto por membros do governo federal, onde sua estrutura e características institucionais estão previstas em decretos e portarias (Conicq), e atores periféricos formados por aqueles que a apoiam. Os atores que apoiam a implementação da política pública não estão estruturados por meio normativo, embora suas participações estejam previstas na CQCT/OMS em seu Artigo 4.7.

A implementação da política pública ocorre sob orientação dos artigos da CQCT/OMS e seus Protocolos seguindo suas diretrizes de implementação que são elaboradas e pactuadas nas Conferências das Partes e Reuniões das Partes do Protocolo, que ocorrem a cada dois anos.

As regras que norteiam as articulações e responsabilidades dos membros formais da Conicq são definidas por um regimento interno e diretrizes pactuadas entre seus membros.

Ao analisarmos as informações sobre regras que estruturam a rede trazidas pelos inquiridos, podemos perceber que, embora haja diversas normas públicas dedicadas a orientar o comportamento e as interações dos atores dentro de suas entidades, a fim de garantir o bom funcionamento, a ordem e a conformidade com os objetivos estabelecidos, estes mostraram-se pouco familiarizados com elas.

Como exemplo, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), que é um código de ética a ser observado por todo e qualquer servidor público federal dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta em suas atuações não foi citado pelos 13 inquiridos do governo. Ressalta-se que o Código prevê em sua Seção II, os Principais Deveres do Servidor Público e entre eles na alínea u) do inciso XIV consta: “abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei”.

Também nenhum dos inquiridos do governo citou o Código de Conduta da Alta Administração Federal, outra norma que diz respeito aos servidores que ocupam cargos de chefia na alta Administração Pública, tais como: (1) - ministros e secretários de Estado; (2) - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superior - DAS, nível seis e (3) - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo poder público, empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse código prevê o conflito de interesse em diversos trechos, entre eles em seu Artigo 3º, Parágrafo único, que define. “Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos da autoridade pública na relação entre suas atividades públicas e privadas, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses” (Exposição de Motivos nº 37/2000).

O artigo 5.3 da CQCT/OMS, citado por alguns entrevistados, visa proteger a política pública da indústria do tabaco, portanto define que esta deve ser repelida e enfrentada no sentido de impedir sua interferência na implementação e avanço da política pública, sendo uma regra básica e desafiadora, diante do grande poder econômico que representa. Ao analisarmos os

códigos de conduta dos servidores públicos federais, podemos dizer que, independente do Artigo 5.3 da CQCT/OMS, os representantes do governo que compõem a rede, não demonstraram conhecer as orientações dos códigos de conduta dos servidores federais de todos os níveis hierárquicos sobre a necessidade de observar questões de conflitos de interesse.

Diante do reduzido conhecimento apresentado pelos entrevistados acerca das regras que norteiam a rede, podemos inferir que falta uma comunicação mais clara a todos os membros e que haja um compromisso compartilhado em segui-las para garantir o sucesso da colaboração.

Neste sentido, demonstra-se a necessidade de um esforço por parte da Secretaria-Executiva da Conicq em reforçar estas regras relativas aos funcionários do governo entre seus membros, uma vez que os representantes da sociedade civil e da academia reconhecem o compromisso de atender ao artigo 5.3 da CQCT/OMS.

Como os atores se relacionam, tendo por base suas posições e papéis na rede, suas interdependências de recursos e seus limites de atuação?

Dentro de uma rede de governança, os participantes assumem diferentes posições e papéis, cada um contribuindo para o funcionamento da rede. Essas posições e papéis são muitas vezes influenciados pela experiência, conhecimento, recursos e motivações individuais de cada membro. A diversidade de posições e papéis pode contribuir para a riqueza das discussões e para o alcance dos objetivos da rede de governança.

O enfrentamento da situação problema ocorre pelas articulações do ator central da rede que convoca reuniões ordinárias da Conicq no sentido de promover o envolvimento e cooperação com os restantes atores da rede, gerando novas estratégias de atuação, troca de recursos e aprendizagem, assim como pelo apoio oferecido pela sociedade civil e subsídios baseados nos estudos e pesquisas elaboradas pela academia.

Esta participação alinhada aos objetivos ocorre de forma colaborativa pelos atores em suas respectivas arenas, de acordo com suas especialidades técnicas e limites legais de suas entidades.

Ao serem inquiridos sobre os recursos que oferecem à rede, podemos concluir que ao refletirem sobre tais colaborações, os atores puderam perceber seus papéis e posições dentro da rede, uma vez que avaliaram se oferecem, se recebem ou se há uma troca de recursos no sentido de viabilizar suas atividades dentro da rede. Tais percepções sobre as relações ofereceu a oportunidade de avaliarem a interdependência de recursos, ou seja, como os diferentes atores na rede dependem uns dos outros para acessar e utilizar recursos necessários para alcançar seus

objetivos individuais e coletivos. Essas interdependências podem ser de natureza variada, abrangendo recursos financeiros, conhecimento, capacidade técnica, influência política, autoridade legal ou infraestrutura.

Da mesma forma, ao avaliarem a importância de suas colaborações, manifestaram o valor das trocas de recursos entre eles, refletindo sobre a possibilidade da sua participação ser substituída, ou de seus recursos oferecidos, serem dados por outra entidade. Neste ponto também refletiram sobre seus limites de atuação e olharam para os demais atores como parceiros e colaboradores para melhor desempenharem suas funções.

Os limites de atuação podem ser definidos por várias razões, incluindo questões legais, éticas e práticas, que envolvem legitimidade, recursos disponíveis, capacidade técnica e conflito de interesses. Se comunicados de maneira clara a todos os membros da rede, podem permitir que haja uma melhor definição de como as atividades serão conduzidas, pois podem ajudar a estabelecer uma estrutura clara para o funcionamento da rede.

Também notou-se a preocupação por parte de alguns inquiridos sobre a falta de interação e de recursos para implementação das medidas relacionadas à proteção da saúde do agricultor de tabaco, assim como garantir seus meios de subsistência (Art.17 da CQCT/OMS), tendo em vista que o Ministério de Desenvolvimento Agrário, responsável por tais atividades, foi extinto no ano de 2018. Estes entrevistados manifestam o receio de a incapacidade de ação governativa a este nível possa ser usada pela indústria como meio de angariar apoio para a advocacy no sentido de retardar os avanços ao nível das medidas de controle do tabaco no Congresso Nacional.

Diante de tais achados, podemos inferir que há relações de dependência entre os atores, pelo que se quebra as suas ligações pode-se gerar prejuízos aos trabalhos na rede, e ao conseqüente avanço da política pública. Neste sentido, a constante articulação do ator central da rede no sentido de estimular as interações e o envolvimento de todos, traz luz a necessidade da constante vigilância sobre as relações entre os atores.

De que forma a governança em rede contribui para as atividades estratégicas na implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, considerando as arenas de atuação e rodadas de decisões?

A governança em rede pode desempenhar um papel significativo na implementação de políticas públicas, especialmente em situações em que os desafios são complexos e envolvem múltiplos atores e interesses. Sob o conceito de políticas públicas, podemos sugerir que a

Política Nacional de Controle do Tabaco apresenta os atributos indicados por Birkland (2015), considerando que tal política pública foi estabelecida em resposta ao tabagismo, com o objetivo de proteger a saúde da população e orientada a reduzir o consumo de tabaco, ficando sob gestão do governo federal, e contando com a parceria de atores não-governamentais. Foi também ratificada pelo Congresso Nacional, por meio da CQCT/OMS.

Com base nos dados coletados, a rede de governança que contribui para as atividades estratégicas na implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco reúne diferentes partes interessadas, incluindo governo, sociedade civil, acadêmicos e parlamentares. Podemos concluir que tal diversidade permite que diferentes perspectivas e conhecimentos sejam integrados, melhorando a qualidade das decisões e ações estratégicas.

Neste sentido, o trabalho articulado pelo ator central da rede compreende esforços conciliadores e cooperativos para que os artigos da CQCT/OMS sejam implementados e a política pública avance no sentido de reduzir cada vez mais o consumo de tabaco, assim como sejam superados os desafios impostos pela indústria.

As análises das arenas relevantes identificaram os artigos da CQCT/OMS como os contextos sobre os quais ocorrem as interações e tomadas de decisão entre os atores envolvidos, considerando as responsabilidades técnicas das entidades. Neste sentido, foi identificado o Ministério da Fazenda como responsável por temas relacionados a preços e impostos sobre produtos de tabaco; a Anvisa, responsável por temas relacionados a regulamentação do produto, que passam por sua composição e uso de aditivos que dão sabor, embalagem com advertências sanitárias e registros para venda dos produtos; a Advocacia Geral da União em defesa do Estado em temas relacionados a responsabilidade civil da indústria do tabaco sobre a saúde pública; entre outros.

As análises das dimensões temáticas das arenas, considerando os artigos da CQCT/OMS e suas interações com os atores foi representado pelo gráfico apresentado na Figura 8, com o objetivo de demonstrar a complexa e densa interação entre os atores e suas arenas.

As interações dos inquiridos envolvidos nas rodadas de decisão, relativas ao momento de adesão à QCTC/OMS, da adoção da nova sistemática de tributação, da promoção de ambientes livres de fumo e da manutenção da carga tributária sobre os produtos de tabaco e do reconhecimento da importância de se combater o comércio ilícito de produtos de tabaco, demonstraram as negociações, processos políticos e deliberações de comitê onde foram discutidas as opções disponíveis, apresentados argumentos, compartilhadas informações relevantes e procurado encontrar o consenso ou tomada de decisão. Neste sentido, as estratégias

de gestão adotadas passaram por formação de grupos de trabalho, planos de ação e oferta de recursos que ilustradas por gráficos individuais.

Estas foram as arenas para tomada de decisões desenvolvidas na tese, por se consideraram ilustrativas dos processos e dos momentos mais relevantes desde a constituição da Rede aqui estudada. Nas referidas análises, foram considerados os atores do governo, da sociedade civil, os acadêmicos, os parlamentares e a indústria do tabaco, onde os da sociedade civil e academia atuam por meio de produção científica e promoção de debates com a sociedade, onde tais recursos subsidiam o monitoramento e apoio ao avanço da política pública. Já os parlamentares, parceiros da política pública, contribuíram para as arenas por meio de propostas de leis no Congresso Nacional, no sentido de fazer cumprir as medidas previstas na CQCT/OMS.

As rodadas de decisão na rede de governança em questão ofereceram a oportunidade na qual os participantes reuniram-se para tomar decisões coletivas sobre questões relevantes para os objetivos e funcionamento da rede, tais como apresentados nestes quatro momentos críticos. Essas rodadas variam em escopo e importância, e podem envolver estratégias, tais como reuniões, seminários e grupos de trabalho formados para as decisões e definições de diretrizes para a implementação da política pública.

Todos esses esforços são articulados dentro da rede de governança, assim como os esforços de proteção da política pública contra a interferência da indústria do tabaco sobre o governo, sociedade e Congresso Nacional, permitindo que os membros colaborem, resolvam questões e avancem em direção aos objetivos comuns de maneira coletiva.

De que modo a dinâmica gerada pelo exercício e gestão das competências técnicas dos atores influencia o conhecimento, aprendizagem e funcionamento da rede?

A dinâmica gerada pelo exercício e gestão das competências técnicas dos atores em uma rede de governança pode impactar na geração e compartilhamento de conhecimento, gerando a aprendizagem. As competências técnicas referem-se às habilidades, conhecimentos e experiências específicas que os atores trazem para a rede. Essas competências podem abranger uma variedade de campos, como conhecimentos científicos, técnicas de análise, habilidades práticas e *expertise* em determinadas áreas.

A gestão das competências técnicas pode demandar um planejamento no sentido de aproveitar melhor o conhecimento disponível na rede. Neste sentido, a identificação e avaliação das competências de cada membro, a criação de oportunidades de compartilhamento de conhecimento e aprendizagem, e a integração das competências técnicas nas estratégias e

atividades da rede, podem levar a uma abordagem mais completa para a implementação dos objetivos da rede de governança.

A aprendizagem ajuda a desenvolver habilidades analíticas, como a capacidade de avaliar informações, identificar padrões e tendências, e fazer análises críticas. Essas habilidades são essenciais para o processo decisório, pois permitem que as pessoas avaliem as diferentes alternativas e suas possíveis consequências.

Com base nos relatos dos entrevistados, podemos inferir que eles reconhecem que há aprendizagem dentro da rede que implementa a Política Nacional de Controle do Tabaco como resultado das reuniões, seminários, conferências, produção científica, formação de grupos de trabalho e o constante trabalho de articulação desempenhado pelo ator central da rede.

Percebem também, que a aprendizagem contínua permite que as pessoas se mantenham atualizadas em relação às mudanças e novidades em seu campo de atuação. Isso pode ser importante no processo decisório, pois as decisões muitas vezes são tomadas em um ambiente em constante evolução.

Os esforços e frequências das interações para trocas de recursos entre os atores, por meio das estratégias adotadas nos processos decisórios, sugerem produzir diversas formas de aprendizagem e acumulação de conhecimento, conforme demonstrado pelos inquiridos.

Contudo, embora os relatos reconheçam a constante troca de aprendizagem e acúmulo de conhecimento, os entrevistados também registraram seus interesses em manter o incremento de seus conhecimentos visando acompanhar a evolução das estratégias da indústria e novos produtos, pois consideram que é uma política pública que está em constante evolução.

Este acúmulo de conhecimento promove a formação de uma comunidade epistêmica dedicada à implementação da política pública em questão, assim como corroboram para construção da confiança entre os atores.

De que forma o modelo (em rede) estabelecido tem interferido na construção da confiança entre os atores?

A governança em rede pode colaborar para a construção da confiança entre os atores envolvidos. A confiança permite que os participantes acreditem que os outros atores cumprirão seus compromissos, colaborarão de maneira justa e trabalharão juntos em prol dos objetivos comuns, representando a ‘cola’ que mantém os relacionamentos e os comportamentos colaborativos, conforme define Rhodes (1988).

A construção da confiança é um processo contínuo e multidimensional que requer esforços consistentes de todos os atores na rede. Neste sentido, a governança em rede precisa fornecer a estrutura e os mecanismos necessários para nutrir e fortalecer essa confiança ao longo do tempo, resultando em colaboração mais produtiva e alcance dos objetivos comuns, resultantes das interações ao longo do tempo, conforme sugerem Klijn e Eshuis (2013).

Os padrões de confiança entre os atores da rede foram avaliados conforme o comportamento e comprometimento no cumprimento dos objetivos da rede, com base nas percepções dos inquiridos que foram levados a pensar sobre suas relações com os diferentes atores.

Neste sentido, os inquiridos ao refletirem sobre o comprometimento dos demais atores na rede em questão, sugeriram que eles apresentam boas intenções em suas participações. Também citaram que a maior parte cumpre o que lhe cabe e, de forma geral, há comprometimento com suas responsabilidades e atividades para o alcance dos objetivos comuns. Quando os membros da rede cumprem seus compromissos e obrigações, isso pode demonstrar a confiabilidade e o comprometimento, construindo uma base de confiança mútua.

Contudo, ao avaliarem o comportamento dos atores na rede, foi indicada a existência de uma pequena névoa de comportamento por parte de uma minoria de atores que participam da rede, mas que, porém, podem ter conflitos de interesses em suas funções. Tais conflitos podem derivar do fato de suas entidades representarem setores agrícolas ou de proteção aos trabalhadores, e neste sentido, podem usar de suas posições estratégicas para impedir o avanço da política pública sob sua responsabilidade.

Diante dos relatos dos entrevistados, a articulação promovida pelo ator central da rede que implementa a Política Nacional de Controle do Tabaco entre os restantes atores, promove uma rotina de trabalho, troca de recursos e proximidade que podem permitir a construção de crenças e motivações conjuntas, derivando em uma confiança entre seus membros. Contudo, necessitando ser constantemente monitorada, conforme sugerem Klijn e Eshuis (2013).

Tal confiança pode ser construída com base na experiência passada, interações e histórico de cooperação bem-sucedida, assim como com base na reputação de um ator dentro da rede. Isso pode ser medido por meio de *feedback*, avaliações ou referências de outros atores com quem ele interagiu no passado, conforme sugerem Klijn e Koppenjan (2016).

Com base nas percepções dos entrevistados sobre o problema, sobre suas posições e papéis na rede, sobre suas interdependências de recursos e sobre suas reflexões sobre o processo de aprendizagem, podemos inferir que os membros têm a oportunidade de participar e contribuir com informações relevantes e oportunas, de tal forma que sejam evitados mal-entendidos e

mantenham-se informados sobre os desenvolvimentos dos trabalhos. Neste sentido a comunicação constante e contínua, não apenas durante as reuniões formais, mas também por meio de canais informais, pode ajudar a manter os membros conectados e confiantes.

Considerando que a governança em rede encoraja a colaboração entre diferentes atores, esses esforços coletivos podem levar a soluções mais adequadas para o alcance dos objetivos da rede. Tal experiência positiva, e apoio mútuo reforçam o senso de pertença e confiança na rede, reforçando a integridade pessoal e organizacional, conforme ressaltam Klijn e Koppenjan (2016).

A capacidade da rede em resolver conflitos de maneira construtiva e transparente, conforme analisado nas rodadas de decisão, também pode contribuir para a manutenção da confiança entre os membros, mostrando que os desentendimentos podem ser resolvidos de forma ética e responsável.

Ainda há de se considerar que os padrões de confiança podem evoluir e mudar ao longo do tempo à medida que os atores interagem e se relacionam uns com os outros na rede. Portanto, a manutenção das relações e da proximidade entre os atores da rede deve ser uma preocupação permanente e de todos que a integram.

Como se articula a rede de atores no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil?

A articulação da rede de atores no âmbito de uma política pública envolve a interação e colaboração entre diferentes atores, como governos, organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas, setor privado e comunidade em geral. Essa rede de atores pode ser chamada de rede de governança, pois tem como objetivo desenvolver e implementar políticas públicas de forma participativa e colaborativa.

A participação dos atores relevantes que atuam com interesse, conhecimento e influência em suas respectivas áreas, assim como as parcerias entre governo, entidades da sociedade civil, academia e parlamento, promovem o fortalecimento e legitimidade das ações, tal como sugere Agranoff (2007).

Com base nos relatos dos entrevistados, podemos inferir que os mecanismos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pelos atores do governo, sociedade civil e academia permitem acompanhar o progresso e os resultados da política pública, de tal forma a acompanhar o desempenho da política pública pela sociedade.

Como resultado de trocas de experiências, elaboração de estudos e pesquisas e construção de conhecimento, podemos sugerir que existe uma comunidade epistêmica para o controle do tabaco que atua tanto a nível nacional, quanto internacional, quando participa das conferências e reuniões promovidas entre as partes do tratado, resultando também numa cooperação e colaboração entre as partes, conforme apresentado por Haas (1992).

O diálogo e troca de conhecimento, decorrentes dos seminários, conferências e reuniões, reportado pelos inquiridos, nos oferece a percepção de serem espaços importantes não somente para promoção e disseminação de conhecimento, como também para construção da confiança entre eles.

A habilidade do ator central em promover a convergência entre os atores implementadores e os apoiantes em direção aos objetivos da política pública, demonstra a liderança deste ator em lidar com impasses e conflitos, resultantes de um processo que sofre adaptações em resposta a mudanças do contexto, ou pressões externas antagônicas, conforme analisados nos quatro momentos críticos apresentados, e suportado na literatura (Kljin & Koppenjan, 2016).

Pelos aspectos analisados, concluímos que a rede multisetorial de atores no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil se articula por meio da Conicq, de forma alinhada à governança em rede e sugere produzir um volume de conhecimento, representado por uma comunidade de especialistas que atuam nesse tema há mais de 11 anos, podendo representar uma fonte de aprendizagem para outros Estados-Parte da CQCT/OMS.

A coordenação e liderança do ator central podem permitir e facilitar o funcionamento e a efetividade da colaboração entre os atores. Conclui-se ser importante ter uma estrutura de governança clara, com papéis e responsabilidades definidos, e um grupo de facilitadores que apoiem a comunicação e a tomada de decisões, de tal forma a permitir a governabilidade sob um modelo de governança interativa em várias camadas, tanto internacional, quanto local, dando espaço à governança globalizada.

A Conicq, como mecanismo de coordenação nacional para implementação da CQCT/OMS, foi reconhecida pelos demais Estados-Parte do tratado (Bloomberg, 2015) como um modelo que trouxe inovação no âmbito da implementação de uma política pública, pois permitiu a participação formal de atores do governo e fora dele, no sentido de enfrentarem juntos a situação problema. Este modelo também permitiu o acesso e mobilização de recursos, assim como o constante monitoramento dos resultados e por tal motivo, já foi premiada pela OMS e ONU (World Health Organization, 2019) em razão de seu trabalho bem articulado e resultados

alcançados no Brasil. Entre os inquiridos também há essa percepção, ressaltando a atuação do Inca, ao nível da dedicação e trabalhos realizados.

A constante inovação na indústria do tabaco resulta das pressões regulatórias, mudanças nas atitudes sociais em relação ao tabagismo e um foco crescente na saúde pública. Por tal razão, ela busca se adaptar e evoluir por meio de produtos alternativos, marketing e design de embalagens, abordagem de responsabilidade social no sentido de proteger seus negócios. Isso requer, por outro lado, mais pressões regulatórias e conscientização da população, que são resultantes do trabalho estruturado da rede de parceiros que implementa, ou apoia, a Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil, sugerindo ser uma ferramenta útil para alcançar os objetivos comuns.

16. Limitações de investigação

A articulação de uma rede pode variar de acordo com a complexidade da situação problema a ser enfrentada, assim como sobre o envolvimento e comprometimento daqueles que participam do processo decisório. Portanto os resultados encontrados referem-se ao presente estudo de caso e as conclusões apresentadas são específicas do mesmo e podem não ser aplicáveis a outros contextos.

Embora tenha enviado convites a representantes da indústria do tabaco para serem entrevistados, não obtive êxito no contato, possivelmente por serem contrários a política pública. Contudo, atendendo à recusa de participação da indústria na investigação, apenas foi possível tentar captar as percepções e o posicionamento destes atores através de documentos públicos, tais como notícias em jornais de grande circulação, documentos secretos da indústria que foram publicados por ordem da corte Norte Americana, e informações publicadas nos respectivos sítios eletrônicos das entidades.

Considerando o período de crise política que vem sendo enfrentada no Brasil desde antes da pandemia do Coronavírus, passando por eleições gerais, reformas administrativas, previdenciárias e, neste momento a discussão da reforma tributária, as atividades e atenções dos parlamentares foram muito restritas ao desenvolvimento da investigação, de tal forma que apenas um parlamentar respondeu ao convite. Contudo, foram consideradas manifestações públicas divulgadas nos sítios eletrônicos das duas casas do Congresso Nacional.

As percepções dos entrevistados sobre o problema, suas causas e soluções, assim como suas relações com os demais atores podem ser incompletas, mas considero que permitiram realizar, ainda assim, as análises propostas no modelo de análise.

Apesar dessas limitações, o estudo de caso buscou contribuir para a compreensão e expansão do conhecimento relativo a articulação de uma rede de atores no âmbito de da política pública de controle do tabaco no Brasil.

17. Oportunidades de interesse para investigação futura

O presente estudo de caso não se encerra neste ponto. Muitas oportunidades de pesquisa podem ser desenvolvidas no sentido de complementar, aprofundar e validar os resultados apresentados, talvez utilizando amostras maiores, metodologias mais avançadas ou análises mais detalhadas.

Também possa ser oportuno investigar como os resultados variam em diferentes contextos institucionais, tais como sobre o modelo de governança da indústria do tabaco, considerando suas características transnacionais.

O modelo de governança da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil pode ajudar na construção de modelos similares para outras políticas públicas que enfrentam a pressão do poder econômico de indústrias transnacionais que causam externalidades negativas na saúde da população e futuras gerações.

Referências bibliográficas

- ACT Promoção da Saúde (s.d.). *Advocacy*. <https://actbr.org.br/advocacy>
- Adler, E. & Haas, P. (2009). Knowledge, Power and International Policy Coordination (J. Rogado, Trad.) *Relaciones Internacionales*, 12, 145-169.
<https://www.researchgate.net/publication/277032000> (trabalho original publicado em 1992)
- Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations. The epistemic foundations of International Relations*. Routledge.
- Advocacia-Geral da União (2020, agosto 28). *Dia de Combate ao Fumo (29/08): fabricantes de cigarro apresentam defesa em ação da AGU que pede ressarcimento de gastos com tratamentos relacionados ao tabagismo*. <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/dia-de-combate-ao-fumo-29-08-fabricantes-de-cigarro-apresentam-defesa-em-acao-da-agu-que-pede-ressarcimento-de-gastos-com-tratamentos-relacionados-ao-tabagismo>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022a). *Missão*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/acessoinformacao/institucional>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022b). *Ambientes livres de tabaco*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/ambientes-livres>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022c). *Aditivos em produtos derivados do tabaco*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/aditivos>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022d). *Advertências Sanitárias em produtos fumígenos*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/advertencias-sanitarias>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022e). *Consulta a registro*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/consulta-a-registro>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2022f). *Relatório Final de Análise de Impacto Regulatório sobre Dispositivos Eletrônicos para Fumar*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/cigarro-eletronico/relatorio-final-de-analise-de-impacto-regulatorio-air>
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. [edição Kindle]. Georgetown University Press.
- Albuquerque, F. (2021, maio 26). *Associações médicas lançam campanha contra o tabagismo*. Empresa Brasileira de Comunicação.

- <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-05/associacoes-medicas-lancam-campanha-contra-o-tabagismo>
- Allison, G.T. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis* (2nd edition). Longman.
- Ambientebrasil (s.d.). *Tempo de Decomposição dos Materiais*.
https://ambientes.ambientebrasil.com.br/residuos/reciclagem/tempo_de_decomposicao_dos_materiais.html
- Andrade, A.P.A. de., Bernardo, A.C.C., Viegas, C.A.de A., Ferreira, D.B. L., Gomes, T.C., & Sales, M. R. (2006). Prevalência e características do tabagismo em jovens da Universidade de Brasília. *Jornal Brasileiro De Pneumologia*, 32(1), 23–28.
<https://doi.org/10.1590/S1806-37132006000100007>
- Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. In Levi-Faur, D. (Org.), *The Oxford Handbook of Governance*. (pp. 498-511). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Antoniades, A. (2003). Epistemic communities, epistemes and the construction of (world) politics. *Global Society*, 17(1), 21-38. DOI: 10.1080/0953732032000053980.
- Araújo, A. J. de, & Lotufo, J. P. B. (2012). Por que o tabagismo é uma doença pediátrica? In A.J. Araújo (Org.), *Manual de condutas e práticas em tabagismo*. (pp. 389-393). AC Farmacêutica. <https://repositorio.usp.br/directbitstream/9c30ff57-19c1-4556-9eac-b73ec9876bc2/2402771.pdf>
- Associação Brasileira de Saúde Coletiva (2019). *Carta aberta contra redução de tributos sobre produtos de tabaco*. <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/abrasco-subsecreve-nota-contra-possivel-reducao-de-imposto-para-cigarros/40060/>
- Associação dos Fumicultores do Brasil (2022). *Fumicultura no Brasil*.
<https://afubra.com.br/fumicultura-brasil.html>
- Azevedo, Á. V. (2009). A dependência ao tabaco e sua influência na capacidade jurídica do indivíduo: a caracterização de defeito no produto sob a ótica do Código de Defesa do Consumidor. In T.A. Lopez (Ed.). *Estudos e pareceres sobre livre arbítrio, responsabilidade e produto de risco inerente: o paradigma do tabaco: aspectos civis e processuais* (pp. 67-82). Renovar.
- Bazotti, A., Finokiet, M., Conti, I.L., França, M.T.A. & Waquil, P.D. (2016). Tabagismo e pobreza no Brasil: uma análise do perfil da população tabagista a partir da POF 2008-

2009. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(1), 45-52. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015211.16802014>
- Bialous S.A, Presman S, Gigliotti A, Muggli M & Hurt R. (2010). A resposta da indústria do tabaco à criação de espaços livres de fumo no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 27(4), 283–290. <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2010.v27n4/283-290>
- Bilhim, J. (2016). Políticas públicas e agenda política. In D. Saraiva (Org.), *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP* (pp.82-102). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
https://www.researchgate.net/publication/292141803_Politicas_publicas_e_agenda_politica
- Birkland, T. (2015). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bloomberg. (2015, 18 de março). *A Bloomberg Philanthropies homenageia organizações liderando a luta antitabaco*. <https://www.bloomberg.com.br/blog/bloomberg-philanthropies-homenageia-organizacoes-liderando-luta-antitabaco/>
- Boeira, S.L. & Johns, P. (2007). Indústria de Tabaco vs. Organização Mundial de Saúde: um confronto histórico entre redes sociais de stakeholders. *Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*, 4(1), 1-25. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>
- Börzel, T. (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16), 1-28. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>
- Boseley, S. (2000, abril 7). \$2m plot to discredit smoking study exposed. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/uk/2000/apr/07/smoking.sarahboseley>
- Löffler, E. (2009). Public governance in a network society. In T. Bovaird. & E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance*. (pp.215-232). Routledge.
- British American Tobacco do Brasil (s.d.). *Riscos reais*.
https://www.batbrasil.com/group/sites/SOU_AG6LVH.nsf/vwPagesWebLive/DOAGFL6P?opendocument
- Bracci, E. (2022). Accounting of Hybrid Organizations. In A. Farazmand, (Ed), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp.169-176). Springer.

- Burley, A.M & Mattli, W. (1993). Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1), 41-76. The MIT Press.
<http://www.jstor.org/stable/2706882>
- Calmon, P. & Costa, A. (2013). Redes e Governança das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, (1), 1-29.
<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>
- Câmara dos Deputados (2004, maio 31). *Tabagismo - 31 de Maio - "Dia Mundial sem Tabaco"*. Rádio Câmara. <https://www.camara.leg.br/radio/programas/257251-tabagismo-31-de-maio-dia-mundial-sem-tabaco-09-08/>
- Câmara dos Deputados (2014). *Requerimento 552/2014 Comissão de Seguridade Social e Família*.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=613660>
- Câmara dos Deputados (2018, maio 30). Câmara homenageia Dia Mundial Sem Tabaco. *Agência Câmara de Notícias*. <https://www.camara.leg.br/noticias/539336-camara-homenageia-dia-mundial-sem-tabaco/>
- Câmara dos Deputados (2019, junho 5). *Discurso na íntegra encaminhado pelo Sr. Deputado Darcísio Perondi*.
<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=137.2019&nuQuarto=131318&nuOrador=1&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=15:12&sgFaseSessao=&Data=05/06/2019>
- Câmara dos Deputados (2020, setembro 16). *Setor de tabaco rejeita iniciativas que aumentem a tributação sobre cigarros*. Agência Câmara de Notícias.
<https://www.camara.leg.br/noticias/693157-setor-de-tabaco-rejeita-iniciativas-que-aumentem-a-tributacao-sobre-cigarros/>
- Câmara dos Deputados (2022, maio 31). *Sessão solene alerta para impacto do cigarro no meio ambiente e novas formas de fumar*. Agência Câmara de Notícias.
<https://www.camara.leg.br/noticias/881598-sessao-solene-alerta-para-impacto-do-cigarro-no-meio-ambiente-e-novas-formas-de-fumar/>
- Câmara dos Deputados (2023, maio 30). *Câmara celebra Dia Mundial Sem Tabaco com sessão solene*. Agência Câmara de Notícias.
<https://www.camara.leg.br/noticias/966872-camara-celebra-dia-mundial-sem-tabaco-com-sessao-solene/>

- Campos, E., Costa, V. Indio-do-Brasil da, Alves, S.R., Rosa, A.C.S., Geraldino, B.R., Meira, B.da C., Cunha, V., Cavalcante, T.M., Turci, S.R., Sarpa, M., & Otero, U.B. (2020). Occurrence of green tobacco sickness and associated factors in farmers residing in Dom Feliciano Municipality, Rio Grande do Sul State, Southern Region of Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(8), Artigo e00122719. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00122719>
- Campos, M. (2021). *Estudo inédito do IMar/Unifesp revela que bitucas de cigarro liberam substâncias tóxicas em praias e no oceano*. Universidade Federal de São Paulo. <https://www.unifesp.br/reitoria/dci/releases/item/5286-estudo-inedito-do-imar-unifesp-revela-que-bitucas-de-cigarro-liberam-substancias-toxicas-em-praias-e-no-oceano>
- Carayannis, E.G., Pirzadeh, A. & Popescu, D. (2012). *Institutional learning and knowledge transfer across epistemic communities. New tools of global governance*. Springer.
- Carey, G., Buick, F. & Malbon, E. (2022). Institutions and Wicked Problems. In A. Farazmand, (Ed), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp.6815-6821). Springer.
- Carrington, P.J., Scott, J. & Wasserman, S. (2005). *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge University Press.
- Cassol, K. & Wizniewsky, C. (2012). Projeto Esperança/Coesperança, Santa Maria, RS: o caso dos agricultores associados. *Geografia Ensino & Pesquisa*, 17(1), 27-40. DOI: 10.5902/223649948737.
- Cavalcante, T. (2004). *A importância da sociedade civil organizada no controle do tabaco*. ACT Promoção da Saúde. https://actbr.org.br/uploads/arquivo/71_A-Importancia-da-Sociedade-Civil-Organizada.pdf
- Cavalcante, T.; Wong Un, J.A.; Cunha, V.; Batalha, F. & Vianna, C. (2006). *Estudo de Caso sobre a ratificação da "Convenção Quadro para o Controle do Tabaco": relatório técnico final*. Instituto Nacional de Câncer. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/35660>
- Centers for Disease Control and Prevention (1964). *Report of the Surgeon General's Advisory Committee on Smoking and Health*. Surgeon General of the U.S https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/sgr/history/index.htm
- Centers for Disease Control and Prevention (2022). *Youth and Tobacco Use*. https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/fact_sheets/youth_data/tobacco_use/#print

- Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (2021). *CAPA promove diversificação em áreas de tabaco com variedades de feijão*. <https://capa.org.br/2021/02/capa-promove-diversificacao-em-areas-de-tabaco-com-variedades-de-feijao/>
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P.G & Rovik, K.A. (2007). *Organization theory and the public sector*. Routledge.
- Cohen, I.J. (1989). *Structuration Theory: Anthony Giddens and the constitution of social life*. Martin's Press.
- Connor, S. (2011, 3 de setembro). *Smoke and mirrors: how the tobacco industry hides behind lobbyists: PR firms and lawyers campaign without revealing clients' identity*. The Independent. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/smoke-and-mirrors-how-the-tobacco-industry-hides-behind-lobbyists-2348402.html>
- Crosby, B.C. & Bryson, J.M. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling public problems in a shared-power world* (2nd Ed.). Jossey-Bass.
- Cross, M. (2015). The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies. *Politics and Governance*, (3)1, 90–100. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.78>
- Da Matta, R. (1991). *Relativizando: uma introdução à Antropologia Social*. Rocco.
- De Bruijn, J.A. & Heuvelhof, E.T. (2010). *Process Management. Why project management fails in complex decision making processes*. Springer. DOI:[10.1007/978-3-642-13941-3](https://doi.org/10.1007/978-3-642-13941-3)
- Dionísio, A.C. (2013, 7 de junho). *Desafios e alternativas ao cultivo de tabaco em discussão*. Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo. <https://cepagro.org.br/?p=548>
- Drope, J., Schluger, N., Cahn, Z., Hamill, S., Islami, F., Liber, A., Nargis, N. & Stoklosa, M. (2018). *The Tobacco Atlas*. https://tobaccoatlas.org/wp-content/uploads/2018/03/TobaccoAtlas_6thEdition_LoRes_Rev0318.pdf
- Drucker, P.F. (1959). *Landmarks of Tomorrow: A Report on the New 'Post-Modern' World*. Transaction Publishers.
- Duarte, R. (2002). Pesquisa Qualitativa: Reflexões Sobre o Trabalho de Campo. *Cadernos de Pesquisa*, (115), 134-154. <https://www.scielo.br/j/cp/a/PmPzwqMxQsvQwH5bkrhrDKm/?format=pdf&lang=pt>
- Dunlop, C.A. (2010). Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union. *Science and Public Policy*, 37(3), 205–217. <https://doi.org/10.3152/030234210X497681>
- Dye, T.R. (2013). *Understanding Public Policy* (14th Ed.). Pearson.

- Easton, D. (2002). Political science in the United States: Past and present In D. Easton, J.G. Gunnell & L. Graziano, (Org.), *The Development of Political Science. A Comparative Survey* (pp. 275-291). Routledge.
- Easton, D. A. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons Inc.
- Emerson, R.M. (1962). Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, 27(1), 31-40. <https://www.jstor.org/stable/2089716>
- Falqueto, J.M.Z., Hoffmann, V.E. & Farias, J.S. (2018). Saturação Teórica em Pesquisas Qualitativas: Relato de uma Experiência de Aplicação em Estudo na Área de Administração. *Revista de Ciências da Administração*, 20(52), 40-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2018V20n52p40>
- Ferguson, R.F., & Stoutland, S.E. (1999). Reconceiving the Community Development Field. In R.F. Ferguson & W.T. Dickens, (eds), *Urban Problems and Community Development*. [edição Kindle]. Brookings
- Fontanella, B.J.B.; Ricas, J.; & Turato, E.R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, 24(1), 17-27. <https://www.scielo.br/j/csp/a/Zbfsr8DcW5YNWVkymVByhrN/?format=pdf&lang=pt>
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press
- Framework Convention on Tobacco Control (2022). *2021 global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. <https://fctc.who.int/who-fctc/reporting/global-progress-reports>
- Framework Convention on Tobacco Control (s.d). *Guidelines, and policy options and recommendations for implementation of the WHO FCTC*. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview/treaty-instruments>
- Framework Convention on Tobacco Control (2005). *Framework Convention on Tobacco Control*. <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42811/1/9241591013.pdf>
- Framework Convention on Tobacco Control (2009). *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. <https://fctc.who.int/publications/i/item/9789241563925>
- Framework Convention on Tobacco Control (2020). *Information kit for the WHO FCTC technical focal points*. <file:///C:/Users/INCA/Downloads/9789240012301-eng.pdf>

- Frederickson, H.G. (2005). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In E. Ferlie, L. Lynn Jr & C. Pollitt, (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 282-304). Oxford University Press.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. (2012). *The public administration theory primer* (2a ed.). Westview Press.
- Garcia, P. (2020, janeiro 24). *O Contrabando vai aplaudir de pé”, diz Heitor Schuch sobre novo imposto. Impacto do tabaco. Gaz.* <https://www.gaz.com.br/o-contrabando-vai-aplaudir-de-pe-diz-heitor-schuch-sobre-novo-imposto/>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration*. Macmillan.
- Gobbi, B.C., Cunha, E.P., de Brito, M.J. & Senger, I. (2005). Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(1), 1 - 16.
- Goodman, J. (2005). *Tobacco in History*. Routledge.
- Grandori, A. & Soda, G. (1995). Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies*, 16(2), 183–214. <https://doi.org/10.1177/017084069501600201>.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/225469#>
- Granovetter, M. (2005). The impact of social structure on economic outcomes. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(1), 33-50. <https://www.jstor.org/stable/4134991>
- Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2022). *VI Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*. https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf
- Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 46(1), 1–35. doi:10.1017/S0020818300001442
- Håkanson, L. (2010). The firm as an epistemic community: the knowledge-based view revisited. *Industrial and Corporate Change*, 19(6), 1801-1828. <https://doi.org/10.1093/icc/dtq052>
- Heclo, H.H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108. <http://www.jstor.org/stable/193311>.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Sage Publications.

- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An introduction to the study of operational governance*. Sage Publications.
- Hochman, G., Arretche, M., & Marques, E. (2007). *Políticas públicas no Brasil*. Editora FIOCRUZ. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575413500>
- International Tobacco Information Center (1989). *World Action. A Guide for Dealing With Anti-Tobacco Pressure Groups*. UCSF Library.
<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/khvw0110>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023). *Agronegócio brasileiro começa 2023 com superávit de US\$ 8,69 bilhões*. IPEA. <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13523-agronegocio-brasileiro-comeca-2023-com-superavit-de-us-8-69-bilhoes#:~:text=No%20acumulado%20dos%20%C3%BAltimos%2012,%24%2078%2C46%20bilh%C3%B5es>
- Irwin, A. (1995). *Citizen Science: A study of people, expertise and sustainable development*. Routledge.
- Islam, F., Thrasher, J., Szklo, A., Figueiredo, V., Perez, C., White, C. & Hammond, D. (2018). Cigarette flavors, package shape, and cigarette brand perceptions: an experiment among young Brazilian women. *Revista Panamericana De Salud Publica-Pan American Journal Of Public Health*, 42 (e5), 1-9. DOI: [10.26633/RPSP.2018.5](https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.5)
- Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (2016). “O crime agradece” é o lema da campanha que alerta: aumento de impostos é um grande incentivo para o contrabando. ETCO. <https://www.etc.org.br/noticias/o-crime-agradece-e-o-lema-da-campanha-que-alerta-aumento-de-impostos-e-um-grande-incentivo-para-o-contrabando/#:~:text=%E2%80%9CO%20crime%20agradece%E2%80%9D%20%C3%A9%20o%20mote%20utilizado%20para%20chamar%20aten%C3%A7%C3%A3o,recursos%20do%20contrabando%20de%20cigarros>
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney, (Orgs), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). CRC Press.
- Jessop, B. (2006). The State and State-Building. In R.A.W. Rhodes, S.A. Binder & B.A. Rockman, (Org), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 111-130). Oxford University Press.

- Keast, R. e Mandell, M. (2014). A composite theory of leadership and management: Process Catalyst and Strategic Leveraging—Theory of Deliberate Action in Collaborative Networks. In R. Keast, M. Mandell, & R. Agranoff (Org.), *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks* (pp.33-50). Routledge.
- Keithly, L., Wayne G.F., Cullen, D.M. & Connolly, G.N. (2005). Industry research on the use and effects of levulinic acid: a case study in cigarette additives. *Nicotine & tobacco research: official journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco*,7(5), 761-771. DOI: 10.1080/14622200500259820
- Kenis, P., & Schneider, V. (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Campus.
- Kennedy, K. (1997). *This year reapportionment will force a number of legislators, including myself, to run for reelection for the 1998 (19980000) session, and as always, competition will be tough*. UCSF Library.
<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/jfdp0088>
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In S.P. Osborne, (Org.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp.19-35). Routledge.
- Khan, N.A. & Musarrat, K.M. (2022). Joined-Up Government. In A. Farazmand, (Ed), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. (pp.7146-7152). Springer.
- Kickert, W.J., Klijin, E & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*. Sage Publications.
- Kilduff, M.& Tsai, W. (2003). *Social Networks and Organizations*. Sage Publications.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson Education Limited.
- Klijin, E. & Eshuis, J. (2013). Trust in networks. In S. Brookes & A. Mahon, (Org.), *Trust and Confidence in Government and Public Services* (pp. 46-64). Routledge.
- Klijin, E. & Koppenjan, J. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Klijin, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.
- Kooiman, J. (2010). Governance and Governability. In S.P. Osborne, (Org.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp.72-86). Routledge.

- Koppenjan, J. (2008). Creating a Playing Field for Assessing the Effectiveness of Network Collaboration by Performance Measures. *Public Management Review*, 10(6), 699–714, DOI: 10.1080/14719030802423061.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. Routledge.
- Krusty, R. (2022). *Mantida multa de empresa de cigarros por propaganda eletrônica*. Juristas. <https://juristas.com.br/2022/02/23/mantida-multa-de-empresa-de-cigarros-por-propaganda-eletronica/>
- Laboissière, P. (2012). *Entidades protestam contra falta de regulamentação da Lei Antifumo*. Empresa Brasileira de Comunicação. <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-12-14/entidades-protestam-contra-falta-de-regulamentacao-da-lei-antifumo>
- Las Casas, B. (2015). *Historia de las Indias, Projeto Gutenberg, 1(XLVI)*. Biblioteca Ayacucho.
- Lasswell, H.D. (1951). Politics: Who Gets What, When, How. In *The Political Writings of Harold D. Lasswell* (pp.295-464). The Free Press.
- Lazaric, N. (2003). Trust building inside the ‘epistemic community’: an investigation with an empirical case study. In B. Nooteboom & F. Six, (Org.), *The Trust Process in Organizations: Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development* (pp. 147-167). Edward Elgar.
- Leite, J. (2014). Controvérsias científicas ou negação da ciência? A agnotologia e a ciência do clima. *Scientiae Studia*, 12(1), 179–189. <https://doi.org/10.1590/S1678-31662014000100009>
- Lencucha, R., Drope, J., Bialous, S.A., Ritcher, A.P. & Costa e Silva, V.L. (2017). As instituições e a implementação do controle do tabaco no Brasil. *Cadernos De Saúde Pública*, 33, Artigo e00168315. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00168315>
- Levy, D., Almeida, L.M. & Szklo, A. (2012). The Brazil SimSmoke Policy Simulation Model: The Effect of Strong Tobacco Control Policies on Smoking Prevalence and Smoking-Attributable Deaths in a MiddleIncome Nation. *PLOS Medicine*, 9(11). Artigo e1001336. doi: 10.1371/journal.pmed.1001336
- Lindblom, C.E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <https://doi.org/10.2307/976178>

- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80, 615-642. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00321>
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Mandell, M. (2001). *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*. Quorum Books.
- Mandell, M. (2014). Introduction: Understanding Theory. In R. Keast, M. Mandell & R. Agranoff, (Org.), *Network theory in the public sector: building new theoretical frameworks* (pp 3-14). Routledge.
- Marcussen, M. & Torfing, J. (2007). *Democratic network governance in Europe*. Edward Elgar.
- Martins, H.T. de S. (2004). Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, 30(2), 289-300.
- Mathias, M. (2022, fevereiro 15). *Deputado vice-lider de Bolsonaro confessa ter combinado com Onyx extinção de colegiado antitabaco*. O joio e o trigo. <https://ojoioetrigo.com.br/2022/02/deputado-vice-lider-de-bolsonaro-confessa-ter-combinado-com-onyx-extincao-de-colegiado-antitabaco/>
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. *Knowledge and Policy* 6, 3–16. <https://doi.org/10.1007/BF02692798>
- Meirer, K.J & Hill, G.C. (2005). Bureaucracy in the Twenty-First Century. In E. Ferlie, L. Lynn Jr. & C. Pollitt, (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 51-71). Oxford University Press.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarquies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Physica-Verlag.
- Minhoto, L. & Martins, C.E. (2001). As redes e o desenvolvimento local. *Cadernos Fundap*, 22, 81-101.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2017). *Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo*. Tabaco. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/tabaco>

- Ministério da Educação (2014). *Instância Permanente de Negociação e Cooperação*. Plano Nacional de Educação. <https://pne.mec.gov.br/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>
- Ministério da Fazenda (s.d.). *Institucional*. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- Ministério da Saúde (2004a). *A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades*. Instituto Nacional de Câncer. https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mitos_verdades.pdf
- Ministério da Saúde (2004b). *Por que aprovar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco?* Instituto Nacional de Câncer. <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cquadro.pdf>
- Ministério da Saúde (2005). *O que é a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco? Histórico da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco*. Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco. <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//documento-do-governo-brasileiro-anexado-a-ratificacao.pdf>
- Ministério da Saúde (2011). *Passo a passo PSE : Programa Saúde na Escola : tecendo caminhos da intersetorialidade*. BVSMS. <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/passoaapassooprogramasaudeescolapdf>
- Ministério da Saúde (2019). *Brasil reduz hábito de fumar em 40% e mantém tendência de queda*. Tabagismo. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2019/maio/apenas-9-3-dos-brasileiros-ainda-tem-o-habito-de-fumar>
- Ministério da Saúde (2022a). *Missão*. Ministério da Saúde. <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- Ministério da Saúde (2022b). *Programa Saber Saúde*. Ministério da Saúde. <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo/programa-saber-saude>
- Ministério da Saúde (2022c). *Ações educativas pontuais*. Ministério da Saúde. <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo/acoes-educativas-pontuais>

- Ministério da Saúde (2022d). *Tratamento do tabagismo*. Ministério da Saúde.
<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo/tratamento>
- Ministério da Saúde (2022e). *Política Nacional*. Ministério da Saúde.
<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional>
- Ministério das Comunicações (2022). *Institucional*. Ministério das Comunicações.
<https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>
- Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China (2016, outubro 12). *China Releases National Plan on Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/3376_665447/3432_664920/3435_664926/201610/t20161014_590276.html
- Ministério Público do Trabalho do Rio Grande do Sul (2010). *Audiência Pública debate sobre ambiente fechado 100% livre de tabaco*.
<https://mpt.jusbrasil.com.br/noticias/2283408/audiencia-publica-debate-sobre-ambiente-fechado-100-livre-de-tabaco>
- Molon, A. (2015). *Molon propõe mais taxaço nos produtos derivados do tabaco*.
<https://molondeputado.com.br/molon-propoe-mais-taxacao-para-produtos-derivados-do-tabaco/>
- Molon, A. (2016). *Câmara realiza sessão solene do Dia Mundial sem Tabaco*.
<http://molondeputado.com.br/camara-realiza-sessao-solene-do-dia-mundial-sem-tabaco/>
- Moore, M. & Hartley, J. (2010). Innovations in Governance. In S.P. Osborne, (Org.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp.52-71). Routledge.
- Moraes, R. (1999). Análise de conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 7-32.
- Moretti, A. (2017). *The Network Organization-A Governance Perspective on Structure, Dynamics and Performance*. Palgrave Macmillan.
- Nações Unidas Brasil (s.d.) *Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades*. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3>
- Nooteboom, B. & Six, F. (2003). *The trust process in organizations: empirical studies of the determinants and the process of trust development*. Edward Elgar.

- Nunes, J.C. (2005, outubro 27). *Agricultores apóiam ratificação de Convenção do Tabaco com garantias de liberdade de produção*. Empresa Brasileira de Comunicação.
<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-10-27/agricultores-apoiam-ratificacao-de-convencao-do-tabaco-com-garantias-de-liberdade-de-producao>
- O’Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
<https://doi.org/10.2307/976691>
- O’Toole, L.J & Robert S. M. (1979 Sep - Oct). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective, *Public Administration Review*, 39(5), 465-476.
<https://doi.org/10.2307/3109921>
- Observatório sobre as estratégias da indústria do Tabaco do Cetab (s.d). *Políticos*.
<https://tabaco.ensp.fiocruz.br/pt-br/pessoas/politicos>
- Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco do Cetab (2014). *Lista de parlamentares que receberam contribuições segundo o website spce web prestação de contas*. <https://tabaco.ensp.fiocruz.br/pt-br/lista-de-parlamentares-que-receberam-contribuicoes-segundo-o-website-spce-web-prestacao-de-contas>
- Organização Pan-Americana da Saúde Brasil (s.d.). *Folha informativa – Tabaco*.
<https://www.paho.org/pt/topicos/>
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, Games and Common Pool Resources*. University of Michigan Press.
- Palacios, A., Pinto, M., Barros, L., Bardach, A., Casarini, A., Rodríguez, Cairoli.F., Espinola, N., Balan, D., Perelli, L., Comolli, M., Augustovski, F., Alcaraz, A. & Pichon-Riviere, A. (2020). *A importância de aumentar os impostos do tabaco na Brasil*. Instituto de Efetividade Clínica e Sanitária (IECS). www.iecs.org.ar/tabaco
- Paumgarten, F.J.R., Gomes-Carneiro, M.R. & Oliveira, A.C.A.X.de. (2017). O impacto dos aditivos do tabaco na toxicidade da fumaça do cigarro: uma avaliação crítica dos estudos patrocinados pela indústria do fumo. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(3). Artigo e00132415. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00132415>
- Peters, B. Guy. (1986). *American public policy*. MacMillan.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (1988). Governance without government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>

- Peters, B.G. (2010). Meta-Governance and Public Management. In S.P. Osborne, (Org.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp.36-51). Routledge.
- Pinto, M., Bardach, A., Palacios, A., Biz, A.N., Alcaraz, A., Rodríguez, B., Augustovski, F. & Pichon-Riviere, A. (2017). *Carga de doença atribuível ao uso do tabaco no Brasil e potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos*. Documento Técnico IECS n. 21. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria.
<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//carga-doenca-atribuivel-uso-tabaco-brasil.pdf>
- Pionner Planet, St Paul M.N Pioneer Press & Hanners, D. (1998). *Scientists were paid to write letters tobacco industry sought to discredit epa report*. UCSF Library. <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/ynwj0060>
- Podolny, J.M. & Page, K.L. (1998). Network Forms of Organization. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 57–76. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.57>
- Pollit, (2005). Decentralization. A central concept in Contemporary Public Management. In E. Ferlie, L. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. (pp. 371-397). Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Portes, L.H., Machado, C.V., & Turci, S.R.B. (2018). Trajetória da política de controle do tabaco no Brasil de 1986 a 2016. *Cadernos De Saúde Pública*, 34(2), Artigo e00017317. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00017317>
- Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Prefeitura Municipal de Venâncio Aires (2021, janeiro 18). *Tabacum faz anúncio de expansão ao prefeito*. <http://www.venancioaires.rs.gov.br/noticias.xhtml?noticia=2609&>
- Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (2020, março 3). *Treinamento reforça a fiscalização do cumprimento da lei que proíbe a propaganda de Tabaco*. <https://prefeitura.rio/saude/treinamento-reforca-a-fiscalizacao-do-cumprimento-da-lei-que-proibe-a-propaganda-de-tabaco/>
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <http://www.jstor.org/stable/25096364>

- Provan, K.G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management*, 33(3), 479–516. <https://doi.org/10.1177/014920630730255>
- Rangel, E.C., Neto, A.P, Cavalcante,T., Oliveira, E.A. & Costa e Silva, V.L da. (2017). O processo decisório de ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde no Brasil. *Caderno de Saúde Pública*, 33(3), Artigo e00126115. DOI: 10.1590/0102-311X00126115
- Reynolds, R.J. (1989, dezembro 11). *1990 Information secret. RJRT 1990 Business Plan*. UCSF Library. <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/pqyk0092>
- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*. Unwin-Hyman/Allen & Unwin.
- Rhodes, R.A.W. (2016). Understanding Governance: Ten Years On. Peripheral Vision. *Organization Studies*, 28(08), 1243-1264.
- Rhodes, R.A.W. (2017). *Network Governance and the Differentiated Polity*. (Selected Essays, Vol I). Oxford University Press.
- Riquinho, D.L & Hennington, E.A. (2016). Sistema integrado de produção do tabaco: saúde, trabalho e condições de vida de trabalhadores rurais no Sul do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12), Artigo1. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00072415>
- Rodrigues, A. (2019, maio 21). *AGU cobra de indústrias de cigarro ressarcimento de gastos*. Empresa Brasileira de Comunicação. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-05/agu-cobra-de-industrias-de-cigarro-ressarcimento-de-gasto-com-fumantes>
- Rogers, D.L. & Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, research, and implementation*. Iowa State University Press.
- Rousseau, D., Sitkin, S.B, Burt, R.S. & Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross discipline view of trust, *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404. <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926617>
- Sabatier, P.A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Salisbury, R.H. (1990). The Paradox of Interest Groups in Washington-More Groups, Less Clout. In King, A (ed). *The New American Political System* (pp 203-229). Macmillan Education.

- Salvador, M. & Ramió, C. (2011). Institutionalizing participatory democracy and the emergence of an epistemic community in Spanish local government. *Journal of Urban Affairs*, 33(5), 491-510. DOI: 10.1111/j.1467-9906.2011.00565.x
- Santos, J.A. (2013). As políticas públicas: uma perspectiva histórica. In C. Madureira & M. Asensio, (Orgs.), *Handbook de Administração Pública* (pp.251-265). Ina Editora. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20141815>
- Saraiva, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saraiva.& E. Ferrarezi (orgs), *Políticas Públicas* (pp. 21-42). ENAP.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-cente red institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Schmidt, J.P. (2018). Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, 3(56), 119-149. <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>
- Schneider, A.L.& Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 29-58. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33>
- Schuch, H. (s.d.). *Dia do Produtor de Tabaco*. <https://heitorschuch.com.br/dia-do-produtor-de-tabaco->
- Sciarini, P. (1996). Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the GATT Negotiations: A Network Analysis. *Swiss Journal of Sociology*, 22(1), 85-115. DOI 10.5169/seals-814690
- Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (2018). *Campanha alerta para a ligação entre tabaco e doenças cardiovasculares*. <http://saude.pi.gov.br/noticias/2018-05-30/8737/campanha-alerta-para-a-ligacao-entre-tabaco-e-doencas-cardiovasculares.html>
- Senado Federal (2004, setembro 15). *Ministro pede ratificação do acordo internacional contra fumo*. Agência Senado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/09/15/ministro-pede-ratificacao-do-acordo-internacional-contra-fumo>
- Senado Federal (2005, setembro 26). *Produtores de fumo lembram que setor gera 2,4 milhões de empregos*. Agência Senado.

- <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/09/26/produtores-de-fumo-lembram-que-setor-gera-24-milhoes-de-empregos>
- Senado Federal (2019). *Relatório Legislativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 769*.
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7961038&ts=1630410698194&disposition=inline>
- Sharma, D. & Johanson, J. (1987). Technical Consultancy in Internationalization. *International Marketing Review*, 4(4), 20-29. DOI:10.1108/eb008339
- Simon, H.A. (1997). *Administrative behavior: a study of decision, making processes in administrative organizations* (4th ed). The Free Press.
- SindiTabaco (2019). *Brasil: o grande exportador e segundo maior produtor*.
<https://www.sinditabaco.com.br/item/brasil-o-grande-exportador-e-segundo-maior-produtor/>
- SindiTabaco (2021). *Com organização e precauções, setor do tabaco absorve bem os impactos da pandemia*. SindiTabacoNews. <https://www.sinditabaco.com.br/wp-content/uploads/2021/05/SINDIfolderppp41C2.pdf>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2010). *Collaborative Innovation in the Public Sector: An Analytical Framework*. Roskilde Universitet.
<http://www.ruc.dk/institutter/isg/forskningen/centrenetvaerk-samarbejder/clips/workingpapers/>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literature. *Sociologias*, (16), 20–45.
<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- G1 (2012, abril 5). *Souza Cruz aumenta preço do cigarro a partir desta sexta-feira*.
<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/04/souza-cruz-aumenta-preco-do-cigarro-partir-desta-sexta-feira.html>
- Speth, J.G & Haas, P.M. (2006). *Global environmental governance*. Foundations of contemporary environmental studies. IslandPress.
- Stewart, T. & Stephanie, L. (1994). Your company's most valuable asset: intellectual capital. *Fortune*, 130, 68–74.
- Stewart, T. A. (1997). *Capital Intelectual – A nova vantagem competitiva das empresas*. (5a ed.). Campus.

- Sudré, L. (2021a, setembro 2). *A indústria do cigarro ainda sufoca os cofres públicos e não quer pagar a conta*. O joio e o trigo. <https://ojoioetrigo.com.br/2021/09/a-industria-do-cigarro-ainda-sufoca-os-cofres-publicos-e-nao-quer-pagar-a-conta/>
- Sudré, L. (2021b, setembro 2). *As novas velhas estratégias para camuflar a publicidade do cigarro. A indústria do tabaco pesa a mão nas investidas de marketing sorrateiro para promover novos e velhos produtos*. O joio e o trigo. <https://ojoioetrigo.com.br/2021/09/as-novas-velhas-estrategias-para-camuflar-a-publicidade-do-cigarro/>
- Supremo Tribunal Federal (2019). *Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 4874 DF*. <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768105462>
- Szklo, A.S. & Iglesias, R.M. (2018). *Vigitel 2017 e Estimativa de Consumo de Cigarros Ilícitos no Brasil*. <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//vigitel-2017-estimativa-de-consumo-de-cigarros-ilicitos-no-brasil.pdf>
- Terra de Direitos (2005, julho 13). *Criada cooperativa para a comercialização do fumo da Agricultura Familiar*. <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/criada-cooperativa-para-a-comercializacao-do-fumo-da-agricultura-familiar/636#>
- The Union (s.d.). *Tobacco Control in Brazil*. <https://theunion.org/our-work/tobacco-control/bloomberg-initiative-to-reduce-tobacco-use-grants-program/tobacco-control-in-brazil>
- Tidd, J., Bessant, J. & Pavitt, K. (2008). *Gestão da inovação* (3ª ed.). Bookman.
- Tiveron, R. (2011). Sinal de fumaça à frente A codependência de indivíduos e governos em relação ao cigarro. *Revista de Informação Legislativa*, 48(192), 111-124.
- Tobacconomics (2020). *Política Tributária do Cigarro no Brasil. Tobacconomics Nota sobre Política*. [https://tobacconomics.org/uploads/UIC_Brazil%20Policy%20Note_Port_v2-0%20\(1\).pdf](https://tobacconomics.org/uploads/UIC_Brazil%20Policy%20Note_Port_v2-0%20(1).pdf)
- Torrens, J.C.S. (2011). *Estudos de Reordenamento Agrário N° 7*. IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário. <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/11900/BVE20098113p.pdf?sequence=1>
- Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2014, dezembro 4). *Entra em vigor lei que proíbe fumar em ambientes fechados*. <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/destaques/entra-em-vigor-lei-que-proibe-fumar-em-ambientes-fechados>

- Troian, A., Eichler, M.L. & Kessler Dal Soglio, F. (2012). A sustentabilidade na percepção ambiental de produtores de tabaco e de agentes de desenvolvimento: o caso de arvorezinha (RS) Redes. *Revista do Desenvolvimento Regional*, 17(3), 26-49. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v17i3.2310>
- Truth initiative (2021). *While you were streaming nicotine on demand report*. <https://truthinitiative.org/sites/default/files/media/files/2022/01/While-You-Were-Streaming-Nicotine-on-Demand-Report-1.14.22.pdf>
- Truth initiative (2022, março 23). *Action needed: Tobacco in pop culture*. <https://truthinitiative.org/research-resources/tobacco-pop-culture/action-needed-tobacco-pop-culture>
- United Nations (2014). *Whole of government and collaborative governance*. United Nations E-Government Survey 2014. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/Chapter4.pdf>
- United Nations (2022). 4. *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=en
- United Nations Development Programme (2016). *Tobacco Control Governance In Sub-Saharan Africa. Implementing Article 5.2(a) of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control*. UNDP. <https://www.undp.org/publications/tobacco-control-governance-sub-saharan-africa>
- Universidade de Waterloo, Instituto Nacional de Câncer (INCA), Secretaria Nacional de políticas sobre Drogas (SENAD), Fundação do Câncer, Aliança de Controle do Tabaco (ACTbr), & Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)/Centro de Estudos sobre Tabaco e Saúde (Cetab) (2017). *Relatório do projeto ITC Brasil. Resultados das Ondas 1 a 3 da Pesquisa (2009-2016/17)*. https://itcproject.s3.amazonaws.com/uploads/documents/17_Sept_2017_Portuguese.pdf
- University of California San Francisco (2021, setembro 17). *Tobacco Document Depository Closes, but Access Remains Open at UCSF*. UCSF Library. <https://www.library.ucsf.edu/news/tobacco-document-depository-closes-but-access-remains-open-at-ucsf/>

- Wellmann, B. (1997). Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance. In B. Wellmann & S.D. Berkowitz, (eds.), *Social Structure: A Network Approach* (pp.19-61). Cambridge University Press.
- Westin, R. (2022). *BNDES muda foco e financia mais o agro que a indústria; economistas e senadores criticam*. Agência Senado.
<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/bndes-muda-foco-e-financia-mais-o-agro-que-a-industria-economistas-e-senadores-criticam>
- Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
<https://doi.org/10.1086/466942>
- World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study* (English). World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>
- World Health Organization (2019). *UNIATF Awards 2019*.
<https://www.who.int/news/item/23-09-2019-uniatf-awards-2019>
- Young, O.R. (2006). Choosing Governance Systems: a Plea for Comparative Research. In R. Goodin, M. Rein & M. Moran, (Org.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp.844-857). Oxford University Press.
- Zajonz, B. T., Villwock, A. P. S., & Silveira, V. (2017). A fumicultura brasileira e as políticas públicas associadas ao Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. *Revista Nera*, 37(20), 278-293. <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i37.4683>
- Zito, A.R. (2017). Expert networks and epistemic communities: articulating knowledge and collective entrepreneurship. In M. Howlett & I. Mukherjee, (Org.), *Handbook of Policy Formulation* (pp.304-319). Edward Elgar Publishing.

Legislação

Decreto Legislativo nº 185 de 2017. Senado Federal (2017). Aprova o texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012. DOU de 12.12.2017.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-185-11-dezembro-2017-785909-publicacaooriginal-154466-pl.html>

Decreto nº 1.171 de 22 de junho de 1994 da Casa Civil da Presidência da República (1994). Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. DOU de 23.6.1994. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

Decreto nº 5.658 de 2 de janeiro de 2006 da Casa Civil da Presidência da República (2006). Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do uso do Tabaco, adotada pelos países membros da organização mundial de saúde em 21 de maio de 2003 e assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003. DOU de 3.1.2006.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5658.htm

Decreto nº 8.262 de 31 de maio de 2014 da Casa Civil da Presidência da República (2014). Altera o Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1996, que regulamenta a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. DOU de 2.6.2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8262.htm

Decreto nº 9.516 de 1 de outubro de 2018 da Casa Civil da Presidência da República (2018). Promulga o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, de 12 de novembro de 2012. DOU de 2.10.2018.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9516.htm

Decreto nº 9.517 de 1 de outubro de 2018 da Casa Civil da Presidência da República (2018). Institui o Comitê para Implementação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco. DOU de 2.10.2018.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9517&ano=2018&ato=a3dATSU9UeZpWT044>

Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 da Casa Civil da Presidência da República (2019). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal DOU de 11.4.2019. (Revogado pelo Decreto nº 11.371, de 2023)

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm

Decreto nº. 9.761 de 11 de abril de 2019 da Casa Civil da Presidência da República (2019).

Aprova a Política Nacional sobre Drogas. DOU de 11.4.2019.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm

Decreto nº 11.672 de 30 de agosto de 2023 da Casa Civil da Presidência da República (2023).

Institui a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco e de seus Protocolos. DOU de 31.8.2023.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11672.htm#art9

Decreto S/Nº de 1 de agosto de 2003 da Casa Civil da Presidência da República (2003). Cria a

Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos. DOU de 4.8.2003.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9944.htm#:~:text=DECRETO%20DE%201%20DE%20AGOSTO,que%20lhe%20confere%20o%20art.

Decreto S/Nº de 16 de março de 2012 da Casa Civil da Presidência da República (2012).

Altera o art.3º do Decreto de 1º de agosto de 2003, que cria a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus Protocolos. DOU de 19/03/2012-P.1.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DSN&numero=16/03-1&ano=2012&ato=4e4c3Y61kMVpWT7cd>

Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000 da Casa Civil da Presidência da República (2000). Código de Conduta da Alta Administração Federal. DOU de 22.8.2000.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm

Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990 da Casa Civil da Presidência da República (1990).

Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. DOU de 16.7.1990.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm

Lei n.º 9.294 de 15 de julho de 1996 da Casa Civil da Presidência da República (1996).

Restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. DOU de 16.7.1996.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19294.htm#:~:text=LEI%20N%209.294%20C%20DE%2015%20DE%20JULHO%20DE%201996.&text=Dispõe%20sobre%20as%20restrições%20ao,220%20da%20Constituição%20Federal.

Lei n.º 9.782 de 26 de janeiro de 1999 da Casa Civil da Presidência da República (1999).

Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. DOU de 27.1.1999.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm

Lei n.º 10.167, de 27 de dezembro de 2000 da Casa Civil da Presidência da República (2000).

Altera dispositivos da Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. DOU de 28.12.2000.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110167.htm#:~:text=LEI%20No%2010.167%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,medicamentos%2C%20terapias%20e%20defensivos%20agrícolas.

Lei n.º 10.702 de 14 de julho de 2003 da Casa Civil da Presidência da República (2003).

Altera a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. DOU. de 15.7.2003.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.702.htm#:~:text=LEI%20No%2010.702%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202003.&text=Altera%20a%20Lei%20no,220%20da%20Constituição%20Federal

Portaria nº 263 de 23 de março de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019).

Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil. DOU-Seção 1-Nº58 de 16.3.2019.

https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2220/1/PRT_GM_2019_263.pdf

Portaria nº 502, de 1º de junho de 2023 do Ministério da Saúde (2023). Institui o Programa

Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). DOU-Seção: 1-Nº110 de 13.6.2023. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-502-de-1-de-junho-de-2023-489152905>

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-502-de-1-de-junho-de-2023-489152905>

Portaria nº 713, de 17 de abril de 2012 do Ministério da Saúde (2012). Torna pública a

Resolução nº 1, de 15 de dezembro de 2011, que estabelece as Diretrizes Éticas

aplicáveis aos membros da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-

Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (CONICQ), na forma do anexo. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0713_17_04_2012.html

Portaria nº 1.083 de 12 de maio de 2011 do Ministério da Saúde (2011). Aprova o Regimento Interno da Comissão Nacional para Implementação da Convenção- Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq). DOU – Seção 1 – Nº 91 de 13.5.2011. <https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/13659?mode=full>

Projeto de Lei nº 2.898, de 2019 do Senado Federal (2019). Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco (Cide-Tabaco). <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136774>

Projeto de Lei nº 769 de 2015 do Senado Federal (2015). Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para vedar a propaganda de cigarros ou qualquer outro produto fumígeno e o uso de aditivos que confirmam sabor e aroma a estes produtos, bem como estabelecer padrão gráfico único das embalagens de produtos fumígenos; altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para configurar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de dezoito anos; e dá outras providências. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124339>

Projeto de Lei nº 3.156 de 31 de maio de 2000 da Câmara dos Deputados (2000). Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25518>

Projeto de Lei 6.387, 2019 (Nº Anterior: PLS 769/2015) (2019). Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996 (Lei Antifumo), para vedar a propaganda de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, e o uso de aditivos, bem como para estabelecer formato padrão para as embalagens desses produtos; e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para qualificar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de 18 (dezoito) anos. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233479>

Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 213 de 23 de janeiro de 2018. Ministério da Saúde (2018). Dispõe sobre a exposição à venda e a comercialização de produtos

fumígenos derivados do tabaco.

<https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTkzOTM%2C>

Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa n.º 304 de 7 de novembro de 2002. Ministério da Saúde (2002). A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária no uso da atribuição que lhe confere o art. 11, inciso IV, do regulamento da ANVISA, aprovado pelo Decreto 3.029, de 16 de abril de 1999, em reunião realizada em 9 de maio de 2002, c/c o § 1º do Art. 111, inciso I, alínea "b", e § 2º do Regimento Interno aprovado pela Portaria 593, de 25 de agosto de 2000, republicada no D.O.U. de 22 de dezembro de 2000, em reunião realizada em 30 de outubro de 2002.

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0304_07_11_2002.pdf

Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa nº 558 de 30 de agosto de 2021. Ministério da Saúde (2021). Dispõe sobre a exposição à venda e a comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco.

http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6320156/RDC_558_2021_.pdf/4e33612c-955c-4e4f-a2ae-63b1e9aab8fe

Anexos

Anexo A - Guião de Entrevista

Objetivos Gerais da Entrevista:

- Responder à pergunta: **Como se articula a rede de atores no âmbito da Política Nacional de Controle do Tabaco no Brasil?**
- Identificar as competências técnicas, as motivações, o tipo de interação, as regras e objetivos dos atores participantes da rede que estrutura o modelo de gestão para implementação desta política, assim como perceber os padrões de confiança entre eles.

BLOCOS TEMÁTICOS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	TÓPICOS	NOTAS
A) Legitimidade da Entrevista.		<ul style="list-style-type: none"> · Informar o entrevistado sobre a temática, a finalidade e a importância da entrevista; · Apresentar o problema e os objetivos do trabalho; · Assegurar a confidencialidade; · Autorização para gravar; · Indicar a disponibilidade para fornecer os resultados do trabalho; · Informar o tempo requerido para entrevista. 	<ul style="list-style-type: none"> · Utilizar um espaço reservado e tranquilo onde o entrevistado sinta-se a vontade para falar livremente; · Registrar a linguagem corporal e manifestação de emoções;
B) Identificando os atores	<ul style="list-style-type: none"> • Quem são os atores que compõem esta rede multisectorial, suas capacidades técnicas e suas características institucionais? 	<p>Pergunta nº 1:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Nome; 1.2. Formação; 1.3. Instituição onde trabalha; 1.4. Cargo desempenhado; 1.5. Atividades e ações que estão sob a responsabilidade da instituição no Governo Federal/Sociedade Civil/Universidade, de forma geral e específica com controle do tabaco. <p>Pergunta nº 2:</p> <p>– Há quanto tempo o Sr(a) atua, ou atuou, na implementação da CQCT/OMS?</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 1.1., 1.2. e 1.4. Procurar informações sobre o entrevistado antes da entrevista (de modo a recolher os dados pessoais necessários – por exemplo CV). Fazer apenas as perguntas necessárias ao entrevistado (o que não foi possível saber na recolha de dados); – Solicitar que o entrevistado verifique seus dados e forneça as informações complementares; – 1.3. Separar atores por tipo de entidade; – 1.5. Obter as especializações técnicas do ator/instituição e sua relação com o controle do tabaco. <p>Obter informações sobre o tempo em que o entrevistado vem atuando como membro da Conicq ou apoiando as ações da PNCT;</p>

BLOCOS TEMÁTICOS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	TÓPICOS	NOTAS
C) Reconstrução das percepções dos atores	<ul style="list-style-type: none"> • Que motivações e objetivos dos atores que integram a rede, fornecem as percepções dos atores sobre a situação problema? 	<p>Pergunta nº 3: – Para o Sr (a), o tabagismo representa um problema para saúde pública? Se sim, quais seriam seus impactos?</p> <p>Pergunta nº 4: 4.1. Em sua opinião, quais são as principais causas e atores responsáveis pelo tabagismo? 4.2. De que forma os atores que identificou na pergunta anterior podem contribuir para o problema do tabagismo?</p> <p>Pergunta nº 5: – De forma geral, como o problema do tabagismo deveria ser enfrentado?</p>	<p>Obter a percepção do entrevistado sobre a situação problema e seus impactos;</p> <p>– 4.1. Obter a percepção do entrevistado, sobre quem está causando esta situação. – 4.2. Perceber as estratégias ou meios utilizados por aqueles que causam o problema; – As respostas complementam a pergunta nº 3.</p> <p>– Obter uma indicação da direção em que as soluções podem ser buscadas, e os meios ou instrumentos a serem usados para alcançar essa solução, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Aumento dos preços dos produtos de tabaco; · Proibições de fumo em locais públicos (recintos fechados, conforme legislação vigente); · Proibição de aditivos nos produtos de tabaco; · Campanhas de conscientização; · Proibição de exposição dos produtos de tabaco nos pontos de venda; · Oferta de tratamento; · Apoio aos fumicultores; · Combate ao comércio ilícito de produtos de tabaco; · Não permitir a influência da indústria na PNCT. · Produção científica/capacidade técnica. <p>– O interesse em participar ou não da política pública indicará: motivações, objetivos e sua dedicação.</p>
D) Regras da rede	<ul style="list-style-type: none"> • Quais são as características institucionais formais da rede e que regras a norteiam? 	<p>Pergunta nº 6: 6.1 No que respeita a regras e normas relacionadas à atuação na rede e em sua entidade, quais são de seu conhecimento? 6.2. Na sua percepção estas regras são conhecidas e respeitadas por todos na rede?</p>	<p>– 6.1. Perceber se o entrevistado conhece as regras da rede, do serviço público, código de ética e se estão claras e respeitadas; – 6.2. Perceber se as regras são válidas a todos, ou seja, se todos a reconhecem e a seguem; – Obter as características institucionais formais da rede com base nas regras que a estrutura, tais como decretos, diretrizes, regimentos internos.</p>

BLOCOS TEMÁTICOS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	TÓPICOS	NOTAS
E) Posições dos atores e dependências	<ul style="list-style-type: none"> • Como os atores se relacionam, tendo por base suas posições e papéis na rede, suas interdependências de recursos e seus limites de atuação? 	<p>Pergunta nº 7:</p> <p>7.1. Com que tipo de recursos é que a sua entidade contribui para a resolução do problema (do tabagismo)?</p> <p>7.2. Qual grau de importância atribuiria a estes recursos no combate ao tabagismo (grande, médio ou pequeno)?</p> <p>7.3. Os recursos são substituíveis por outros ou por podem ser oferecidos por outra entidade?</p> <p>7.4. O Sr(a) poderia indicar com que entidades/atores interage no contexto da sua atuação relacionada ao controle do tabaco?</p> <p>7.5. Poderia classificar em rara, frequente ou muito frequente, considerando a forma como se dá o processo de interação com esses atores/ entidades?</p> <p>7.6. Considerando que no processo de interação existe normalmente uma troca de recursos (p.e., informação, etc.), como classificaria a sua entidade ao nível da posse ou necessidade de recursos dos restantes? Oferece recursos, recebe ou oferece e recebe?</p> <p>7.7. O Sr(a) acha que a falta ou falha neste processo de interação e, especificamente, quando está em causa a necessidade de troca de recursos, pode afetar a atuação da sua entidade e das demais? Como essa atuação é afetada?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 7.1. Alternativas a serem esperadas nas respostas dos entrevistados: financeiros; estrutura/equipamentos; competência técnica; conhecimento; legitimidade. · Perceber se os recursos oferecidos estão alinhados ao(s) artigos da CQCT/OMS, ou seja, se há coerência com as competências institucionais; - 7.2. Perceber o grau de importância do entrevistado sobre seu(s) recurso(s); - 7.3. Perceber se o entrevistado considera seus recursos substituíveis por outros que possam levar aos mesmos resultados alcançados, e ainda se poderiam ser oferecidos por outra entidade; - 7.4. Obter as indicações de entidades ou tipos de entidades com as quais interage; - 7.5. Avaliar a percepção da frequência de tais interações; - 7.6. Obter a percepção de troca de recursos, de trabalho em rede, cooperação. Quando oferece e quando recebe, ou ambos; - 7.7. Obter a percepção sobre o papel de outros atores para solução da situação-problema, considerando seus recursos ou comportamentos que ofereçam impedimento. <p>Estas informações serão base para definir a dependência entre as entidades; se afetam ou são afetados em função da troca de recursos. Apoiam os blocos temáticos F), G) e H).</p>
F) Arenas relevantes, rodadas de decisão e interação entre elas, e avaliação do processo.	<ul style="list-style-type: none"> • De que forma a governança em rede contribui para as atividades estratégicas na implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco, considerando as arenas de atuação e rodadas de decisões? 	<p>Perguntas nº 1.5, 7.1, 7.4, 7.6 e 7.7.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar as arenas de atuação com base nas interfaces com as medidas da CQCT/OMS questionadas na pergunta 1.5; - Elaborar uma apresentação gráfica das variedades de interações dos atores visando demonstrar a densidade de relacionamentos; - As rodadas de decisão em função das interações entre os atores e suas arenas; de tal forma a obter as estratégias adotadas.

BLOCOS TEMÁTICOS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	TÓPICOS	NOTAS
G) Avaliação do processo, conhecimento e aprendizagem institucional.	<ul style="list-style-type: none"> De que modo a dinâmica gerada pelo exercício e gestão das competências técnicas dos atores influencia o conhecimento, aprendizagem e funcionamento da rede? 	Pergunta nº 8: – O Sr(a) sente necessidade de algum tipo de capacitação no sentido de incrementar sua competência técnica para desempenhar seu papel na Conicq?	Obter a percepção do entrevistado quanto: – Formação/capacidade técnica atual é suficiente para atender às necessidades de atuação na rede; – Troca de conhecimento na dinâmica da rede; – Necessidade de incremento em seus conhecimentos técnicos sobre o tema.
		Pergunta nº 9: – Considerando o tempo que vem atuando, ou atuou, na rede de controle do tabaco, como o Sr(a) percebe a troca de conhecimento e aprendizagem como resultado de seu funcionamento?	– Identificar a troca de conhecimento e aprendizagem com base nas interações fornecidas e nos recursos envolvidos; – Perceber se o entrevistado tem sugestões ou críticas a fazer sobre a forma como a rede se articula.
H) Relações de confiança na rede	<ul style="list-style-type: none"> De que forma o modelo (em rede) estabelecido tem interferido na construção da confiança entre os atores? 	Pergunta nº 10: – No que respeita à confiança na rede de controle do tabaco, de forma geral, o Sr (a) acha que os atores nela integrantes: 10.1. cumprem a sua parte para solução do problema (controle do tabaco)? 10.2. considera que as outras partes estão comprometidas com o alcance dos objetivos estabelecidos para a rede e resolução do problema (controle do tabaco)? 10.3. usam as contribuições de outros atores para seu próprio benefício (ao invés da rede)? 10.4. parte do pressuposto que as intenções das outras partes são boas em princípio?	– Obter o entendimento sobre as relações de confiança no modelo e nos atores que o compõem, buscando obter informação sobre cada um dos aspectos apresentados (respostas sim/não/não sei). – As percepções obtidas nas questões anteriores podem apoiar a análise da construção da confiança.
D) Finalização da entrevista		Pergunta nº 11 – O Sr(a) deseja acrescentar algum aspecto não abordado na entrevista.	<ul style="list-style-type: none"> Agradecer a colaboração.

As questões de investigação estão ordenadas de acordo com os objetivos específicos propostos no capítulo 3 do estudo de caso.

Anexo B – Análise de conteúdo extraída do Atlas.ti

Para a codificação no Atlas.ti, as categorias são representadas pelos grupos de códigos e as subcategorias por códigos.

O relatório de citações apresentado pelo sistema foi agrupado por grupos de códigos e códigos, e formatados em tabelas.

Tabela 1 - Segmentos codificados da categoria de análise-Tipo de entidade

Categoria de análise: Tipo de entidade		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Governo	11	E.1: Governo. E.2: governo E.3: Governo. E.4: governo. E.7: governo. E.8: governo estadual. E.10: governo estadual. E.11: governo estadual. E.12: governo. E.14: governo. E.17: Governo.
Sociedade civil nacional	2	E.13: sociedade civil. E.15: sociedade civil
Sociedade civil internacional	2	E.5: sociedade civil internacional E.6: organização não governamental internacional
Academia	3	E.9: desenvolvimento da pesquisa e geração de informação epidemiológica E.16: ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico E.18: academia
Parlamento	1	E.19: deputado federal

Tabela 2 - Segmentos codificados da categoria de análise - Interface com a CQCT e a PNCT e Arenas relevantes

Categoria de análise: Interface com a CQCT e a PNCT		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Alternativas econômicas ao produtor	6	E.1: Implementação do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco – artigos 17 (Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis. E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq). E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco. E.14: implementação da PNCT.

		<p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Ambientes livres de fumo	8	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: fortalecer a implementação dos ambientes livres de fumo</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Combate ao mercado ilícito	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.12: questão aduaneira que abrange repressão, sonegação, contrabando, descaminho e demais crimes fiscais relacionados ao comércio ilícito de produtos de tabaco.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Cooperação científica, técnica e jurídica	12	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: desenvolver dados científicos que apoiam a implementação da CQCT/OMS</p> <p>E.4: Direito Internacional</p>

		<p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.9: desenvolver dados científicos que apoiam a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.16: desenvolve pesquisas para prevenção do consumo de tabaco, como suporte para Política Nacional de Cultura de tabaco.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.18: coautora em estudos relacionados ao mesmo tema, entre os anos de 2019 e 2021.</p>
Educação e conscientização	13	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: conscientizar a população e os jovens nas escolas sobre os riscos à saúde causados pelo tabagismo</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.7: programa saber saúde</p> <p>E.8: campanhas de conscientização.</p> <p>E.10: campanhas de conscientização.</p> <p>E.11: campanhas de conscientização e educativas.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.19: área tributária, sobre educação.</p>

Embalagem dos produtos	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Mecanismo de gestão	2	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Pesquisa, vigilância e intercâmbio de informações	10	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: desenvolver dados científicos que apoiam a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.9: desenvolver dados científicos que apoiam a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.16: desenvolve pesquisas para prevenção do consumo de tabaco, como suporte para Política Nacional de Cultura de tabaco.</p> <p>E.18: coautora em estudos relacionados ao mesmo tema, entre os anos de 2019 e 2021.</p>

Preços e impostos	10	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.12: gestão dos tributos sobre produtos de tabaco.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p> <p>E.18: estudo específico sobre tributação de produtos de tabaco.</p> <p>E.19: área tributária, sobre educação.</p>
Proteção ao meio ambiente e saúde	7	<p>E.1: 18 (Proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas).</p> <p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: proteger o agricultor das doenças tabaco-relacionadas.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Publicidade, promoção e patrocínio	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p>

		<p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Regulamentação das informações dos produtos	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Regulamentação do conteúdo dos produtos	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Relatórios e intercâmbio de informações	1	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p>
Responsabilidade civil e penal	8	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.4: ações relacionadas a responsabilidade civil decorrentes do comércio lícito e ilícito de produtos de tabaco.</p>

		<p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Tratamento a cessação	12	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.3: programa de cessação ao tabagismo</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.7: programa de cessação ao tabagismo.</p> <p>E.8: ações relacionadas a tratamento.</p> <p>E.10: ações de tratamento.</p> <p>E.11: com oferta de tratamento.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p> <p>E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.</p> <p>E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.</p>
Venda a menores de idade	7	<p>E.2: Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq).</p> <p>E.5: em torno da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e um pacote de medidas baseadas em evidências comprovadas para reduzir o consumo do tabaco, chamado MPOWER</p> <p>E.6: implementação das disposições da Convenção-Quadro com base no princípio MPOWER.</p> <p>E.13: sustentabilidade das ações relacionadas ao controle do tabaco.</p> <p>E.14: implementação da PNCT.</p>

E.15: apoiar a implementação da CQCT/OMS no Brasil e fortalecer o papel da sociedade civil no controle do tabagismo no país.

E.17: interlocução junto aos Ministérios e aos demais órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de articular a implementação da CQCT/OMS.

Nota: Esta categoria oferece dados para as dimensões de análises relacionadas à identificação dos atores, assim como para análise das arenas onde eles atuam.

Tabela 3 - Segmentos codificados da categoria de análise - Tempo na rede

Categoria de análise: Tempo na rede		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Menos que 5 anos (inclusive)	4	E.11: 4 anos E.17: 4 anos E.18: 5 anos E.19: 5 anos
Mais que 6, menos que 10 anos (inclusive)	5	E.1: 6 anos. E.4: 9 anos E.6: 10 anos E.12: 6 anos E.16: 7 anos
Mais que 11 anos (inclusive)	10	E.2: 21 anos E.3: 18 anos E.5: 17 anos E.7: 17 anos E.8: 21 anos E.9: 17 anos E.10: 30 anos E.13: 22 anos E.14: 23 anos E.15: 16 anos

Tabela 4 - Segmentos codificados da categoria de análise - Formação acadêmica

Categoria de análise: Formação acadêmica		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Nível de escolaridade_Mestrado	8	E.1: mestrado E.5: mestre E.6: mestrado E.7: mestrado E.10: mestrado E.13: mestrado E.15: mestrado E.18: mestrado
Nível de escolaridade_Doutoramento	7	E.2: doutora E.3: doutorado E.4: doutorado E.9: doutorado

		E.14: doutorado E.16: doutorado E.19: doutorado
Nível de escolaridade_Pós-Graduação	4	E.8: com especializações E.11: com especialização E.12: pós-graduações E.17: Pós-graduada

Tabela 5 - Segmentos codificados da categoria de análise - Cargo/vínculo com a entidade
Categoria de análise: Cargo/vínculo com a entidade

Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Chefia	9	E.2: Secretária-Executiva E.3: Coordenadora E.4: Diretora Substituta E.7: Chefe E.8: Coordenadora E.9: Chefe E.10: coordenador E.11: coordenadora E.15: Diretora Executiva
Consultor	5	E.1: consultora. E.5: Consultora E.6: Consultora E.13: consultora E.14: consultora
Operacional	5	E.12: auditora-fiscal E.16: Analista de gestão E.17: advogada E.18: professora e pesquisadora E.19: professor

Tabela 6 - Segmentos codificados da categoria de análise - Percepção sobre o tabagismo
Categoria de análise: Percepção sobre o tabagismo

Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
É problema	9	E.1: Com certeza. Sem sombra de dúvidas. E.2: Com certeza o tabagismo é não só um problema de saúde pública, como também um problema que impacta no desenvolvimento. E.3: O tabagismo é um problema enorme. E.4: Sim, considero. E.5: Muito. Isso é inquestionável. E.6: Sem dúvida alguma. E.7: Sem dúvida. E.8: Sim. E.9: Com certeza é um problema de saúde pública. E.10: Sim. E.11: Sim. E.12: Sim. E.13: Sim, considero.

	E.14: Sim, acho. E.15: Sem dúvida alguma. E.16: Sim, eu considero. E.17: Sim, com certeza. E.18: Sim, o tabagismo representa um problema significativo para a saúde pública E.19: Sem a menor dúvida que o tabagismo é um problema para a saúde pública.
Não é problema	0

Tabela 7 - Segmentos codificados da categoria de análise - Impacto do tabagismo

Categoria de análise: Impacto do tabagismo		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Econômico para o governo	14	E.1: altíssimos custos com a saúde pública. E.2: desenvolvimento econômico E.3: economia E.4: custo financeiro E.5: econômicos E.6: impacto econômico sobre o sistema de saúde. E.7: do prejuízo financeiro E.9: custo financeiro de tratar essas pessoas em função das doenças que elas desenvolvem. E.11: gasto para o SUS E.12: o custo que esse impacto traz para o Estado E.14: setor econômico, E.15: custo financeiro, E.16: custo com saúde E.18: impacto econômico substancial nas sociedades
Saúde pública	15	E.2: Covid-19 identificou se que o tabagismo agrava os quadros, pois o fumante que é infectado apresenta uma evolução mais grave e maior risco de óbito do que não fumantes. O tabagismo como fator de risco também é uma doença, pois está inserido na classificação de doenças da Organização Mundial de Saúde, no capítulo das dependências químicas e se relaciona com a dependência de nicotina que é uma doença do cérebro, e é uma doença pediátrica. E.3: saúde pública E.4: saúde E.5: saúde das pessoas E.7: na saúde E.8: saúde E.9: saúde pública E.12: saúde da pessoa que consome

		<p>E.13: malefício é o mesmo. Vai fumar, vai adoecer, embora não adoça de imediato, mas sua capacidade pulmonar vai se reduzindo</p> <p>E.14: saúde</p> <p>E.15: saúde pública</p> <p>E.16: saúde</p> <p>E.17: saúde pública</p> <p>E.18: saúde pública</p> <p>E.19: O principal, não resta dúvida, é o impacto na saúde</p>
Fator de risco para DCNT	11	<p>E.1: saúde</p> <p>E.2: doenças crônicas não transmissíveis, entre elas principalmente o câncer, as doenças cardiovasculares, respiratórias crônicas, até diabetes tem relação, algumas doenças infectocontagiosas, como a própria tuberculose, que tem uma relação de agravamento e desenvolvimento com tabagismo.</p> <p>E.3: fator de risco não só para o câncer, mas para outras doenças principalmente cardiovasculares, respiratórias e oncológicas.</p> <p>E.6: contribui para inúmeras doenças crônicas, sendo um fator de risco também para doenças cardíacas.</p> <p>E.8: doenças crônicas e seus fatores de risco.</p> <p>E.10: O tabagismo é o maior fator de risco isolado de DCNT.</p> <p>E.11: fator de risco para doenças crônicas.</p> <p>E.12: o tabagismo em si é responsável por várias doenças. Pulmão, câncer</p> <p>E.13: maior fator de risco para câncer</p> <p>E.15: responsável por cerca de 30% dos casos de câncer, um alto impacto também nas doenças cardiovasculares e diversos outros sistemas do organismo humano sofrendo o impacto do uso do tabaco. Ele é considerado um fator de risco muito proeminente, especialmente para as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e essas são as doenças que mais matam atualmente no Brasil e no mundo.</p> <p>E.16: fator de risco que gera doenças, que poderiam ser evitadas</p>
Ambiental	7	<p>E.3: no meio ambiente</p> <p>E.5: Sanitários</p> <p>E.7: meio ambiente</p> <p>E.8: meio ambiente</p> <p>E.11: todo processo de secagem das folhas após colheita (estufas),</p> <p>E.15: questão ambiental</p> <p>E.16: ambiental</p>

Comprometimento da renda doméstica/desenvolvimento	8	<p>E.5: impacto econômico, ou seja, o quanto as pessoas deixam de comprar de alimento para comprar um produto que causa dependência e faz mal à saúde. O quanto o pai de família deixa de trazer alimento para comprar um produto que infelizmente causa dependência e adoecimento.</p> <p>E.6: qualidade de vida desses consumidores.</p> <p>E.7: econômicos sociais quando vemos que as pessoas deixam de consumir alimentos para trocar pelo cigarro.</p> <p>E.9: custo tanto social, quanto financeiro para as famílias que perdem, ou que vivem com pessoas que têm a saúde debilitada em função do tabagismo.</p> <p>E.13: pobreza nas camadas mais suscetíveis</p> <p>E.14: na educação,</p> <p>E.15: custo social e etc. Mas, tem também o próprio impacto que ele pode trazer para a saúde dos jovens, para a questão do desenvolvimento.</p> <p>E.19: Também tem a parte econômica da própria família, não é? Tem muitas pessoas que têm necessidade, de uma alimentação boa, para a família como um todo, para os próprios filhos e têm dificuldade para isso, mas não abre mão do cigarro</p>
Mortes evitáveis	6	<p>E.6: mortes evitáveis.</p> <p>E.8: mortalidade e morbidade.</p> <p>E.10: Morbidade e mortalidade</p> <p>E.13: morte</p> <p>E.15: doenças que mais matam precocemente, prematuramente no Brasil e no mundo.</p> <p>E.18: e mortes</p>
Dependência financeira do agricultor de tabaco	4	<p>E.1: Eles são dependentes. Tanto o agricultor, quanto quem fuma, são as vítimas.</p> <p>E.11: dependência financeira que a indústria impõe ao agricultor.</p> <p>E.14: agricultura também, pois entendemos que quem planta também está envolvido nessa cadeia e acaba sofrendo as consequências, pois a indústria é poderosa.</p> <p>E.17: necessidade de haver alternativas para substituir essa cultura</p>
Saúde do agricultor de tabaco	4	<p>E.1: intoxicação por nicotina, pois no momento da colheita.</p> <p>E.11: manejo do plantio, nos agrotóxicos,</p> <p>E.16: saúde dos trabalhadores (agricultores)</p> <p>E.17: os malefícios que também causam ao produtor.</p>

Demanda por tratamento das doenças tabaco relacionadas	5	E.1: Tratamentos, doenças não só para quem fuma, mas também para quem planta. E.5: no adoecimento E.7: todas as doenças relacionadas E.12: um mal para toda sociedade E.18: principais causas evitáveis de doenças
Comércio ilícito/crime	3	E.4: impactos tributários. E.7: comércio ilícito E.19: Nós temos toda uma série de contravenção, que estimula a pessoa a começar a contrabandear cigarro e depois acha que deve expandir para outras coisas.
Emocional nos familiares	2	E.5: tristeza de se conviver com uma pessoa adoecida, que pode vir a ter um câncer de pulmão, outros tipos de câncer. E.9: tem os fumantes passivos que sofrem também os impactos indiretos do ato de fumar dos ativos

Tabela 8 - Segmentos codificados da categoria de análise - Causas do tabagismo

Categoria de análise: Causas do tabagismo		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Efeito aditivo da nicotina	7	E.3: efeito da nicotina sobre o cérebro, dá esta sensação de bem estar E.9: bengala para saúde mental, pois usa o cigarro para se manter bem, como companhia e aí a saúde da pessoa fica debilitada (dependência química) E.12: uma luta para parar, pois é química E.13: nicotina vicia E.14: dependente da nicotina, uma doença, pois já sabemos que não é uma questão de comportamento, E.17: causam adição E.18: a nicotina presente nos produtos do tabaco é altamente viciante
Falta de conscientização/conhecimento sobre os malefícios	6	E.3: começou a fazer uso também, assim como o resto da população E.8: falta de informação correta, sobre os malefícios do tabagismo, que consequentemente promove a iniciação precoce. E.9: era algo que passava de pai para filho. Então para um pai fumante era normal o filho fumar E.12: não ter acesso a essas informações E.14: pessoas veem apenas o problema de saúde (fumar faz mal), mas precisamos de

		mais esforços e mais pessoas envolvidas do que hoje. E.19: Você vê outra pessoa que está fumando, aquela pessoa enalteceu as vantagens, o prazer e as pessoas acabam copiando.
Baixo preço	5	E.5: baixo preço E.8: O preço também influencia muito na iniciação, promove o início ao tabagismo entre os jovens. E.9: preço do cigarro no Brasil e de todos os produtos E.11: oferta de produtos mais baratos E.18: facilidade de acesso a produtos do tabaco também é um fator que influencia o tabagismo, pois é um produto muito barato
Publicidade/pressão comportamental	4	E.5: publicidade, a promoção desses produtos E.12: o ambiente no qual a pessoa se encontra, influencia demais. Famílias de fumantes, ou ex-fumantes, de classe de renda mais baixa tendem a criar filhos fumantes E.18: fatores sociais e culturais, como normas sociais, pressão dos pares e influência familiar E.19: Mas as pessoas acabam fumando pela observação de outras pessoas que fumam e acreditam que isso possa lhe trazer maturidade.
Baixa escolaridade	2	E.8: baixa escolaridade E.12: nível de escolaridade
Baixa renda	2	E.8: menor renda E.12: renda mais baixa
Comércio ilícito	1	E.11: há também atores, contraventores que estão nessa cadeia

Tabela 9 - Segmentos codificados da categoria de análise - Atores responsáveis pelo tabagismo

Categoria de análise: Atores responsáveis pelo tabagismo		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Indústria do tabaco (IT)	18	E.1: indústrias fumageiras E.2: empresas multinacionais/transnacionais E.3: Então é uma contradição imensa da sociedade ter uma indústria gigantesca no mundo que vende uma droga que desenvolve dependência, adocece e mata. E.4: indústria do tabaco E.5: indústria do tabaco E.6: indústria do tabaco E.7: indústria do tabaco E.8: indústria do tabaco E.9: indústria do tabaco E.10: indústria do tabaco E.11: indústria.

		<p>E.13: indústria.</p> <p>E.14: indústria do tabaco</p> <p>E.15: indústria do tabaco</p> <p>E.16: indústria, que tem seu interesse</p> <p>E.17: indústria toda por trás que lucra muito</p> <p>E.18: As empresas de tabaco desempenham um papel significativo na promoção e venda de produtos relacionados ao tabaco e no controle de parlamentares que pactuam com suas necessidades.</p> <p>E.19: Eu vejo que é a indústria do tabaco, né? É muito forte, e movimenta uma parte financeira muito grande.</p>
Parlamentares aliados à IT	8	<p>E.1: os políticos que tem as suas campanhas patrocinadas pela indústria fumageira.</p> <p>E.4: os que compactuam com tudo isso e acabam impondo obstáculos às políticas públicas contra o tabaco</p> <p>E.5: parlamentares que defendem os interesses da indústria</p> <p>E.11: parlamentares que são favoráveis à indústria</p> <p>E.13: os parlamentares</p> <p>E.16: Congresso, pois há a bancada da agricultura no Congresso que muito descaradamente vai em defesa da indústria do tabaco.</p> <p>E.18: parlamentares que pactuam com suas necessidades (da IT).</p> <p>E.19: aqueles que valorizam o que arrecadamos por vezes evitam de serem mais contundentes na política.</p>
Governo	1	<p>E.15: governo tem a sua parcela de responsabilidade quando muitas vezes se omite, ou protela a adoção de políticas públicas de prevenção ou de controle do tabagismo e assim também contribuem não só pra disseminação, mas para manutenção do tabagismo</p>

Tabela 10 - Meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo

Categoria de análise: Meios utilizados pelos responsáveis pelo tabagismo		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Imagem positiva do produto	14	<p>E.1: associa o cigarro, ainda incrivelmente até hoje, com o esporte, com ser social, com ser uma pessoa moderna, descolada.</p> <p>E.2: ações de marketing que essas empresas executam no mundo inteiro tendo como alvo crianças e adolescentes</p> <p>E.3: formadores de opinião chaves na sociedade, espalharam realmente a ideia de que fumar é uma coisa muito boa.</p> <p>E.4: propagandas enganosas, dizendo que não faz tão mal à saúde</p> <p>E.5: os principais stakeholders da indústria tem um preparo, treinamento e tudo mais para influenciar (...) e consumidores.</p> <p>E.6: <i>glamour</i> para conquistar seu consumidor</p> <p>E.9: oferece de maneira muito sedutora seus produtos</p>

		<p>E.11: Além de induzir as crianças e adolescentes a usar estes novos produtos que seriam menos danosos que o cigarro convencional, mas a gente sabe que causa danos iguais ou piores.</p> <p>E.12: meio social acaba te incluindo ou excluindo de determinados hábitos</p> <p>E.13: foi disseminado que fumar seria glamoroso, seria interessante, traria status social ditando a forma como você se relaciona com os grupos</p> <p>E.14: costumamos dizer que no Brasil não tem propaganda, mas ainda existe, pois eles trabalham de forma poderosa o imaginário dos jovens com a ideia de inovação de produto, com as cores das embalagens, as cores do ponto de venda.</p> <p>E.15: vender o produto de uma forma mais atraente, através do marketing</p> <p>E.17: passar a ideia de que o cigarro e esses novos produtos não causam problemas e sabemos que não é verdade. Então há sempre esta tentativa de dissociar isso e que esses novos produtos servem justamente para diminuir os riscos, trazem novos sabores, tiram algumas substâncias, mas mantem as que causam adição.</p> <p>E.18: Através de estratégias de marketing sofisticadas, as empresas de tabaco procuram criar uma imagem positiva em torno de seus produtos e atrair novos consumidores.</p>
Propaganda velada	12	<p>E.1: patrocinam as raves e festas, onde também distribuem produtos</p> <p>E.2: ações de marketing que essas empresas executam no mundo inteiro tendo como alvo crianças e adolescentes</p> <p>E.6: <i>expertise</i> de marketing para o mercado de tabaco</p> <p>E.7: publicidade fazendo interferência de uma política que conseguiu banir a propaganda em grandes meios de comunicação, mas eles utilizam as mídias digitais nas quais não temos governabilidade suficiente.</p> <p>E.8: fácil acesso ao cigarro em pontos de venda atrativos.</p> <p>E.11: induzir as crianças e adolescentes a usar estes novos produtos</p> <p>E.13: A indústria sempre jogou muito bem com a questão do marketing, das campanhas e principalmente com os pontos de referências</p> <p>E.14: costumamos dizer que no Brasil não tem propaganda, mas ainda existe, pois eles trabalham de forma poderosa o imaginário dos jovens com a ideia de inovação de produto, com as cores das embalagens, as cores do ponto de venda.</p> <p>E.15: <i>marketing</i></p> <p>E.16: Temos uma grande restrição de propaganda hoje, mas ainda vemos</p> <p>E.17: estratégia de <i>marketing</i></p>

		E.18: A publicidade e o <i>marketing</i> agressivos da indústria do tabaco têm sido associados à iniciação e manutenção do tabagismo.
Pressão sobre atores do governo	11	<p>E.2: interferindo e bloqueando as políticas.</p> <p>E.3: ainda temos uma pressão enorme da indústria sobre no órgão responsável para liberar cigarro eletrônico.</p> <p>E.4: pressionando o governo contra a implementação das políticas</p> <p>E.5: os principais <i>stakeholders</i> da indústria tem um preparo, treinamento e tudo mais para influenciar os parlamentares, gestores e consumidores.</p> <p>E.6: assédio</p> <p>E.7: grande interferência política em várias instâncias governamentais</p> <p>E.10: deveria haver um mecanismo legal que impedisse esse tipo de coisa, esse tipo de interferência de forma que o gestor tivesse medo</p> <p>E.13: Argumentam que plantar tabaco gera riqueza, que plantar tabaco é a solução para muitos municípios de características rurais, quando a gente sabe que não é.</p> <p>E.15: Essa questão de desvirtuar informações, de omitir informações, ou de manipular informações, eu acho que também é muito grave e acabou contribuindo para grande parte do problema. Então sempre semeavam a dúvida e isso retardava a ação mais incisiva, muitas vezes até por parte de quem pudesse estar aprovando leis ou regulações de caráter mais restritivo para a questão do tabaco</p> <p>E.16: nas Prefeituras, também é uma coisa importante.</p> <p>E.17: atuam no governo, pois o interesse econômico se associa aos políticos, com os governos locais visando financiar políticos que manterão essa rede de produção e industrialização.</p>
Financiamento a parlamentares	9	<p>E.2: poder econômico de influenciar políticas públicas, inclusive embarreirar adoção de medidas que visam reduzir o tabagismo.</p> <p>E.5: Já os parlamentares eu não saberia dizer, mas com certeza a forma com que eles defendem a pauta, eu diria que se não há um preparo, pode haver algum tipo de benefício indireto.</p> <p>E.7: forte <i>lobby</i>, principalmente político</p> <p>E.10: patrocinar campanhas políticas para aqueles que defendem seus interesses</p> <p>E.11: parlamentares que se beneficiam com financiamentos de campanhas eleitorais.</p> <p>E.12: empresas extremamente poderosas, transnacionais, multinacionais que tem um poder dentro do Congresso gigantesco que atuam por estes produtores</p> <p>E.13: leis com parlamentares de bancadas que defendem os interesses da indústria do tabaco.</p> <p>E.16: interferência no Congresso</p>

		<p>E.17: atuam no governo, pois o interesse econômico se associa aos políticos, com os governos locais visando financiar políticos que manterão essa rede de produção e industrialização.</p>
Falsas evidências científicas/estudos	9	<p>E.4: É muita pressão e muito dinheiro também em cima disso, campanhas que à primeira vista seriam para auxiliar a cessação ao tabagismo, mas está claramente entendido que tem alguma coisa escondida, propaganda enganosa, como encomenda de estudos a profissionais e médicos para desenvolver estudos direcionados.</p> <p>E.5: Usam de embalagens atrativas a falsas evidências científicas</p> <p>E.8: os jovens não tem a verdadeira noção dos males que eles trazem. Então estes tipos de cigarros (DEFs), essas novas tecnologias trazidas pela indústria do tabaco impactam negativamente de uma forma geral na diminuição da prevalência do tabagismo.</p> <p>E.9: Eles estão prontos para vender o produto deles mesmo sabendo quanto danoso e aditivo ele é para saúde da sociedade e iniciar as crianças no tabagismo, visando manter o público deles usando o produto.</p> <p>E.11: induzir as crianças e adolescentes a usar estes novos produtos que seriam menos danosos que o cigarro convencional, como o cigarro eletrônico</p> <p>E.13: não disseminou que junto com isso tudo tinham os efeitos nocivos e letais para saúde pública.</p> <p>E.14: vende um produto que não é nada daquilo que se propõe, com base num imaginário muito poderoso, principalmente esta questão do cigarro eletrônico.</p> <p>E.15: a questão da manipulação de informação que também tem um papel muito importante, ou seja, negar que a nicotina é uma substância aditiva, negar que está associada à doenças graves.</p> <p>E.17: passar a ideia de que o cigarro e esses novos produtos não causam problemas e sabemos que não é verdade. Então há sempre esta tentativa de dissociar isso e que esses novos produtos servem justamente para diminuir os riscos, trazem novos sabores, tiram algumas substâncias, mas mantem as que causam adição.</p>
Embalagens atraentes	3	<p>E.5: Usam de embalagens atrativas a falsas evidências científicas</p> <p>E.14: costumamos dizer que no Brasil não tem propaganda, mas ainda existe, pois eles trabalham de forma poderosa o imaginário dos jovens com a ideia de inovação de produto, com as cores das embalagens, as cores do ponto de venda.</p> <p>E.18: Através de estratégias de marketing sofisticadas, as empresas de tabaco procuram criar uma imagem positiva em torno de seus produtos e atrair novos consumidores.</p>

Sabores/aditivos nos produtos	2	E.1: A indústria usa do artifício de dar sabor aos produtos E.17: trazem novos sabores, tiram algumas substâncias, mas mantem as que causam adição
-------------------------------	---	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabela 11 - Segmentos codificados da categoria de análise - Soluções ao problema

Categoria de análise: Soluções ao problema		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Vontade e força política	12	<p>E.3: a ratificação da Convenção-Quadro e tornar a política mundial se tornar a nossa política nacional</p> <p>E.4: o governo atuando fortemente nesse plano mundial, onde temos a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, as políticas de controle do tabagismo. Com auxílio dos governos, das autoridades e da sociedade civil também.</p> <p>E.5: mais compromisso principalmente governamental</p> <p>E.9: deve ser enfrentado pelas várias frentes que eu citei antes, então seriam o tabagismo na família, na sociedade e no governo.</p> <p>E.10: É uma ação prioritária por ser um fator de risco perigosíssimo para várias doenças, não só câncer, então deveria estar na agenda política de saúde de todas as entidades, em todos os níveis municipais, estaduais e federais.</p> <p>E.11: apoio do Ministério da Saúde</p> <p>E.12: questão do tabagismo no mundo, somente alcançará um nível controlável se houver a responsabilidade de todos os atores. É um trabalho conjunto. Nunca acabaremos efetivamente com a questão do tabagismo, mas precisamos colocar todos os atores com suas responsabilidades: a sociedade, o fumante, o Estado e o produtor.</p> <p>E.13: o governo tem que ter posições mais assertivas e não ficar numa situação ambivalente,</p> <p>E.15: precisamos priorizar e vencer as barreiras para conseguir implementar essas medidas</p> <p>E.16: o programa de tabaco e a Conicq não podem esmorecer, pois é um programa que está aí há muitos anos, é um programa de sucesso, com um capital humano formado ao longo de mais de 20 anos e hoje são as pessoas que mais entendem sobre o tema no Brasil e no mundo porque o Brasil é referência</p> <p>E.17: Tem que haver uma intervenção do Estado, do Governo Federal</p> <p>E.19: No cigarro a mesma coisa, é uma luta de todos, é uma luta integrada</p>
Melhorar a articulação da rede	9	E.3: precisamos aprofundar mais sobre qual é a forma mais eficiente para obtermos resultados positivos nessa

		<p>articulação, tentando entender a forma como cada um vê esse problema.</p> <p>E.7: Eu acho que o momento atual que vivemos no controle do tabaco no Brasil não é dos melhores. Sinto que estamos bastante fragilizados.</p> <p>E.8: implementação de políticas públicas efetivas e integradas</p> <p>E.9: precisamos pensar em formas de manter e ampliar a atuação do INCA para manter a Conicq funcionando a longo prazo.</p> <p>E.11: Lançaram esse manual pela (...), pela atenção primária, e não envolveram os coordenadores estaduais e sem citar referência nenhuma do Inca.</p> <p>E.12: questão do tabagismo no mundo, somente alcançará um nível controlável se houver a responsabilidade de todos os atores. É um trabalho conjunto. Nunca acabaremos efetivamente com a questão do tabagismo, mas precisamos colocar todos os atores com suas responsabilidades: a sociedade, o fumante, o Estado e o produtor.</p> <p>E.13: mas tem que ter essa rede. Então o modelo exitoso do Brasil foi por ter estabelecido essa rede com diversos Ministérios, com a sociedade civil, uma base parlamentar, e embora enfraquecida hoje,</p> <p>E.14: precisa de muitos parceiros e sei que é difícil os parceiros se verem nessa briga, entenderem seu papel dentro desse trabalho</p> <p>E.15: Então, acho importante destacar a importância da continuidade desse trabalho</p>
Campanhas de conscientização	9	<p>E.1: Sensibilizar as pessoas, como já é feito. Mostrar os malefícios que fazem, apesar de muitos já saberem, mas no sentido de saber os riscos: que ele está correndo, da pessoa que está ao seu lado, da grávida, do seu filho, e indicar os tratamentos que existem</p> <p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.9: formação das pessoas para que elas compreendam desde o início que o tabagismo faz mal à saúde.</p> <p>E.13: investir em muitas campanhas</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada</p> <p>E.15: também de prevenção, uma vez que torna esse produto menos acessível, especialmente ao jovem.</p> <p>E.16: prevenção do fumo, do tabaco em crianças e adolescentes é fundamental estudando com os pedagogos, com os psicólogos, com esses profissionais.</p> <p>E.18: ações de conscientização e educação por meio de campanhas que informem sobre os perigos do tabagismo e os benefícios de parar de fumar.</p> <p>E.19: Na televisão, a gente observa que muitos filmes tem determinado ator que fuma, você quase não vê o</p>

		ator sem o cigarro na mão, então também é uma coisa que não é adequada (..) ações de conscientização e educação por meio de campanhas que informem sobre perigos do tabagismo e os benefícios de parar de fumar.
Ampliar a oferta de tratamento para cessação	8	<p>E.1: Uma pessoa pode parar de fumar por livre e espontânea vontade, por ter força de vontade, e tem outros que só força de vontade não adianta, que precisa de remédio, precisa de tratamento, muitas precisam usar o adesivo por muito tempo e do acompanhamento psicológico.</p> <p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.9: deve ser enfrentado pelas várias frentes que eu citei antes, então seriam o tabagismo na família, na sociedade</p> <p>E.11: lançarmos esse material lá na ponta, na atenção primária.</p> <p>E.13: tratar o fumante,</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada</p> <p>E.16: Programa de Tabagismo.</p> <p>E.18: Ampliar a oferta de tratamento para cessação na rede SUS.</p>
Apoio aos agricultores de folha de tabaco	7	<p>E.2: O Brasil precisa fortalecer as suas ações de alternativas economicamente viáveis aos agricultores. A gente tem hoje a convenção reduzindo o consumo globalmente, segundo os dados estão sendo apresentados nos relatórios, e considerando que a produção de tabaco no Brasil é dependente do mercado internacional, pois 90% do que é produzido é exportado. Nesse contexto temos famílias de pequenos agricultores que são dependentes dessa cadeia produtiva do cigarro. E essas pessoas precisam de suporte e para isso há o artigo 17 da convenção.</p> <p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.12: Enquanto não conseguirmos fazer com que esse pessoal que sobrevive da rede produtiva do tabaco que mudem de atividade, de meio de vida, a gente vai continuar convivendo com isso, nessa briga de forças</p> <p>E.13: estabelecer ações de diversificação à cultura do tabaco</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada</p> <p>E.17: oferecer alternativas a esses produtores</p> <p>E.19: não podemos esquecer de buscar alternativas para o agricultor de tabaco</p>
Impedir a interferência da	7	<p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.7: banir o <i>lobby</i> político da indústria</p> <p>E.8: ataquemos de frente essas estratégias da indústria.</p>

indústria do tabaco na PNCT		<p>E.11: temos que reduzir este poder da indústria. E esse poder vem dos parlamentares que se beneficiam com financiamentos de campanhas eleitorais.</p> <p>E.12: questão do tabaco envolve muito dinheiro, muitas empresas, muitos empregos, portanto existe uma cadeia para que para se produza alguma coisa.</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada</p> <p>E.19: Na televisão, a gente observa que muitos filmes tem determinado ator que fuma, você quase não vê o ator sem o cigarro na mão, então também é uma coisa que não é adequada, mas isso é um filme estrangeiro.</p>
Aumento dos preços dos produtos de tabaco	7	<p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.6: faltam ações para elevar os impostos sobre produtos de tabaco.</p> <p>E.9: Temos que trabalhar melhor a questão do preço do cigarro no Brasil e de todos os produtos.</p> <p>E.14: impostos é muito importante</p> <p>E.15: tributação de produtos de tabaco</p> <p>E.16: rever a política de preços e impostos.</p> <p>E.18: aumento de impostos, o que está bem claro para mim, pois em meus estudos demonstro que aumentar os impostos pode torná-los menos acessíveis e, ao mesmo tempo, gerar receita para programas de prevenção e tratamento do tabagismo</p>
Fiscalizar a exposição dos produtos de tabaco nos pontos de venda	6	<p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.6: melhorar a fiscalização sobre as medidas que tratam dos ambientes livres de fumaça e propaganda</p> <p>E.9: No ponto de venda, por exemplo, a padaria deveria saber que vender o cigarro do lado da bala não é correto, então seria a questão de fiscalizar melhor as leis que já existem.</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada</p> <p>E.15: restrição da publicidade,</p> <p>E.16: maior vigilância sobre os artifícios da indústria no uso da propaganda subliminar para crianças e adolescentes, escapando da legislação.</p>
Fiscalizar a proibição de fumar em locais públicos fechados	6	<p>E.4: políticas de controle do tabagismo.</p> <p>E.6: melhorar a fiscalização sobre as medidas que tratam dos ambientes livres de fumaça e propaganda</p> <p>E.7: poder de fiscalização maior junto com atividades de saúde pública</p> <p>E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada.</p> <p>E.16: maior vigilância sobre os artifícios da indústria no uso da propaganda subliminar para crianças e adolescentes, escapando da legislação.</p> <p>E.18: reforçar as leis que proíbem fumar em locais públicos fechados, como restaurantes, bares.</p>

Combate ao comércio ilícito	4	E.4: políticas de controle do tabagismo. E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada E.19: combater e o descaminho, que traz muito cigarro a preço muito barato, que facilita a aquisição e o consumo
Produção científica/capacidade técnica	3	E.4: políticas de controle do tabagismo. E.13: Ter também pesquisas que sensibilizem os nossos pares, pois a indústria investe muito em pesquisa e usa isso na população, principalmente no campo, fazendo com que fiquem receosos devido ao embate entre os governos E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada
Proibição de sabores/aditivos nos produtos de tabaco	2	E.4: políticas de controle do tabagismo. E.14: Convenção-Quadro traz essa visão e eu acho muito acertada

Tabela 12 - Segmentos codificados da categoria de análise - Recursos que detém

Categoria de análise: Recursos que detém		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Especialização técnica	18	E.1: chamadas públicas de diversificação que envolvia em torno de 12 técnicos E.2: subsidiar tecnicamente, seja defendendo projetos de leis que sejam do interesse da Convenção-Quadro e principalmente protegendo da interferência da indústria do tabaco. E.3: assessoria técnica, pode ser um artigo científico, uma produção técnica E.4: recursos técnicos, pessoal (RH) E.5: recursos humanos E.6: diversos tipos de capacitação técnica E.7: equipe capacitada E.8: capacitar e qualificar os profissionais que atuam na estratégia da saúde da família para que realizem esse trabalho, não só de tratamento para cessação, mas principalmente trabalho de prevenção à iniciação E.9: fazemos pesquisa, como o próprio nome diz, analisando dados de pesquisas realizadas por outras entidades E.10: o envolvimento dos gestores E.11: recursos humanos E.12: também temos uma capacitação muito boa E.13: informação, conhecimento E.14: recurso de pesquisa, ou seja, desenvolver conhecimento E.15: fazer incidência para que tenhamos a plena implementação das medidas previstas no tratado no Brasil. E.16: pesquisas que eu tenho feito. Eu acho que contribuí muito na época em que trabalhei no Inca com as análises,

		<p>não só nos temas econômicos, mas trabalhei vários outros também</p> <p>E.17: contato que temos com todas as pastas para obter as informações e elementos para orientar o posicionamento do governo e a questão conciliatória</p> <p>E.18: Em especial estudos econômicos, pois está afim com minha especialidade</p>
Produção científica	9	<p>E.2: financiamento de pesquisas que vem subsidiar a política, então existem pesquisas, análises, estudos</p> <p>E.3: produção de materiais para os programas de capacitação de tratamento de tabagismo</p> <p>E.5: publicação de livros, pareceres técnicos</p> <p>E.9: fazemos pesquisa, como o próprio nome diz, analisando dados de pesquisas realizadas por outras entidades, quanto as realizadas por nós no sentido de promover informação para novas políticas, ou que sejam mantidas as políticas exitosas para reduzir o tabagismo no Brasil.</p> <p>E.11: materiais promocionais para as datas pontuais</p> <p>E.14: recurso de pesquisa, ou seja, desenvolver conhecimento</p> <p>E.15: produção de pesquisas, materiais para campanhas</p> <p>E.16: pesquisas que eu tenho feito. Eu acho que contribuí muito na época em que trabalhei no Inca com as análises, não só nos temas econômicos, mas trabalhei vários outros também</p> <p>E.18: Eu forneço apoio técnico por meio dos estudos que elaboro quando sou demandada. Em especial estudos econômicos</p>
Autoridade legal	7	<p>E.1: tem por missão consolidar o conjunto da agricultura familiar de modo a promover o desenvolvimento local sustentável por meio da valorização humana e da negociação política com representantes da sociedade.</p> <p>E.2: Um dos primeiros e principais papéis, que seria um recurso, é articulação de diferentes setores para execução daquilo que cabe a cada setor do Governo na implementação da convenção-quadro. Buscar alinhar esses setores com os princípios objetivos da convenção.</p> <p>E.4: o poder público (no tema)</p> <p>E.7: reconhecida como detentora desse saber por norma legal</p> <p>E.12: É responsável pela administração dos tributos</p> <p>E.17: contato que temos com todas as pastas para obter as informações e elementos para orientar o posicionamento do governo e a questão conciliatória</p> <p>E.19: A própria saúde, prevê que 50%, no mínimo, das emendas de um parlamentar, sejam destinados à saúde</p>
Estrutura física	6	<p>E.4: cedemos espaço e instalações para reuniões</p> <p>E.5: fornecedores de infraestrutura, materiais de informática</p> <p>E.8: hospedagem, alimentação e infraestrutura</p> <p>E.10: estrutura a oferecer</p>

		E.11: questões de logísticas para viagens E.12: viaturas e equipamentos
Financeiros	6	E.1: Tínhamos um milhão de reais para celebrarmos convênios com universidades federais, universidades privadas, principalmente com as secretarias de agricultura dos municípios E.5: prover recursos de forma geral para o Brasil através de projetos, apoio financeiro de projetos E.8: recursos financeiros E.11: recursos financeiros E.12: investimento E.19: A destinação de recursos financeiros por emendas parlamentares é uma obrigação do Congresso e quando se coloca verba na saúde, você está diminuindo uma série de doenças comprovadas que advém do consumo do cigarro

Tabela 13 - Segmentos codificados da categoria de análise - Importância dos recursos

Categoria de análise: Importância dos recursos		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Grande	19	E.1: Grande, grande, imenso E.2: Grande, fundamental E.3: grande importância E.4: Grande E.5: Grande, pois eu diria que se me pergunta grande, média ou pequena importância, relacionada com o aporte de recursos financeiros que hoje o programa tem, eu diria que é grande. Já que não há muitas outras fontes de recursos. E.6: Grande E.7: grau grande E.8: Grande. E.9: É muito importante. Grande e necessário que tenhamos recursos para manter em longo prazo E.10: Grande E.11: Grande E.12: Grande E.13: Grande E.14: muito grande E.15: Grande. E.16: grande E.17: Muito grande E.18: Grande E.19: Todos os recursos são grandes
Médio	0	
Pequeno	0	

Tabela 14 - Segmentos codificados da categoria de análise - Substituibilidade dos recursos

Categoria de análise: Substituibilidade dos recursos		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Não podem ser substituídos	14	<p>E.1: capacitação técnica, oferecida por nós através da sociedade civil nas chamadas de ATERs são preparadas para isso.</p> <p>E.2: articulação não pode ser substituída, nem realizada por outra entidade. RH também não, atores internacionais, articulação no Congresso, pesquisas, nenhum deles poderia ser substituído. É uma engrenagem, com várias pequenas rodas que precisam ser articuladas para esta engrenagem da Política Nacional de Controle do Tabaco funcionar.</p> <p>E.3: temos de diferencial em relação aos demais, mas que pode mudar com o tempo, é o tempo que já nos dedicamos a esse objeto e que construiu uma expertise. Então hoje somos reconhecidos no Brasil como o grupo que efetivamente se dedica a esse objeto e tem uma expertise acumulada muito grande.</p> <p>E.4: Não, nesse caso não.</p> <p>E.7: Eu acredito que não</p> <p>E.8: Poderia sim, mas não atualmente</p> <p>E.9: acho que isso [conhecimento] foi construído ao longo de muitos anos de trabalho e essa substituição só poderia ser feita se tivéssemos muitos outros anos de trabalho com outras pessoas para construir o mesmo conhecimento</p> <p>E.10: Não</p> <p>E.11: rede de servidores efetivos não pode ser substituída</p> <p>E.12: os dados dos nossos bancos só podem ser acessados por nós por uma questão de sigilo</p> <p>E.13: Eu acho que o governo tem responsabilidades, (..) em articular toda essa rede, esse modelo da Conicq e esse modelo atem sido altamente exitoso</p> <p>E.14: substituir eu acho que não</p> <p>E.16: Substituir eu acho difícil, por que é um estudo muito específico</p> <p>E.17: Salvo se houver modificação legal, não</p>
Podem ser substituídos	5	<p>E.5: com certeza</p> <p>E.6: Sim, até poderiam</p> <p>E.15: Eu acho que até pode.</p> <p>E.18: Sim, qualquer outra entidade de pesquisa pode e oferece estudos econômicos sobre o controle do tabaco</p> <p>E.19: Isso normalmente pode ocorrer. Você verifica que o próprio parlamentar pode destinar emendas para várias áreas</p>

Tabela 15 - Segmentos codificados da categoria de análise - Recursos podem ou não podem ser oferecidos por outra entidade

Categoria de análise: Recursos podem ou não podem ser oferecidos por outra entidade		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Não podem ser oferecidos por outra entidade	13	<p>E.2: articulação não pode ser substituída, nem realizada por outra entidade. RH também não, atores internacionais, articulação no Congresso, pesquisas, nenhum deles poderia ser substituído. É uma engrenagem, com várias pequenas rodas que precisam ser articuladas para esta engrenagem da Política Nacional de Controle do Tabaco funcionar.</p> <p>E.3: temos de diferencial em relação aos demais, mas que pode mudar com o tempo, é o tempo que já nos dedicamos a esse objeto e que construiu uma expertise. Então hoje somos reconhecidos no Brasil como o grupo que efetivamente se dedica a esse objeto e tem uma expertise acumulada muito grande.</p> <p>E.4: nossa área de atuação, nós é que possuímos a expertise.</p> <p>E.6: temos experiência internacional e somos os representantes no Brasil, temos um diferencial.</p> <p>E.7: Nós temos um grande recurso que é a estabilidade (recursos humanos/servidores) e vemos que em outras instâncias, há uma flutuação de recursos humanos muito grande.</p> <p>E.8: formamos multiplicadores, mas a grande responsabilidade é do Estado</p> <p>E.9: acho que isso [conhecimento] foi construído ao longo de muitos anos de trabalho e essa substituição só poderia ser feita se tivéssemos muitos outros anos de trabalho com outras pessoas para construir o mesmo conhecimento.</p> <p>E.10: Acho difícil alguém querer patrocinar isso.</p> <p>E.11: recursos financeiros, também são seguros e fazem parte do plano anual, então eu acredito que não. O ideal seria manter da forma como está.</p> <p>E.12: Então acho que cada um tem que ter sua estrutura, pois o trabalho é muito específico.</p> <p>E.13: Eu realmente não acho que um outro ente que possa oferecer o mesmo, até mesmo porque passa pela legitimidade do órgão, uma vez que há um decreto que define o papel</p> <p>E.17: Salvo se houver modificação legal, não</p> <p>E.19: A destinação de recursos financeiros por emendas parlamentares é uma obrigação do Congresso</p>
Podem ser oferecidos por outra entidade	6	<p>E.1: Poderia, poderia. As secretarias do Estado (agricultura), por exemplo (por descentralização)</p> <p>E.5: Com certeza</p> <p>E.14: poderiam ser oferecidos por outra entidade independente de ser da área de saúde, da área de educação, mas que de alguma forma abordassem o tema controle do</p>

tabaco, seria uma contribuição importante trazer esse tema para ser discutido, trazer mais informação.

E.15: Acho que aquilo que fazemos, outras organizações poderiam fazer, e na verdade até procuramos engajar e capacitar outras organizações para que o façam.

E.16: Se outra entidade quisesse fazer com outra metodologia, é válido pois nos dá outras possibilidades de análise.

E.18: Sim, qualquer outra entidade de pesquisa pode e oferece estudos econômicos sobre o controle do tabaco

Tabela 16 - Segmentos codificados da categoria de análise – Recursos que recebe

Categoria de análise: Recursos que recebe

Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Especialização técnica	16	<p>E.2: do ministério da fazenda, que cumpre o artigo sexto, que por sua vez usou de nossos subsídios para mudar o olhar arrecadatário que havia no passado pelo de hoje.</p> <p>E.3: aprendizado com a própria rede.</p> <p>E.4: nos subsidiam com informações técnicas,</p> <p>E.6: Poderia dizer que a cooperação técnica atua de forma abrangente e tanto recebemos apoio financeiro, por exemplo, quando recebemos da mesma forma a capacidade técnica de especialistas. Então sempre há uma troca, principalmente com a cooperação técnica.</p> <p>E.7: coordenadores Estaduais de saúde que formam uma rede onde há uma troca muito interessante pela capilaridade das ações. Então é uma constante troca e aprendizado</p> <p>E.8: apoio técnico do o INCA que ocupa um papel fundamental e tem nos apoiado incondicionalmente não só a nós, mas também aos outros estados</p> <p>E.9: temos uma parceria com um pesquisador economista</p> <p>E.10: promove as ações de capacitação</p> <p>E.11: universidades que já inseriram a disciplina do tabagismo dentro da grade de disciplinas. Então nas datas pontuais procuramos fazer estas parcerias para a promoção das campanhas.</p> <p>E.12: conhecimento, informação</p> <p>E.13: receber esse conhecimento</p> <p>E.14: recebendo o tempo inteiro, principalmente por quê no meu caso, estabeleço relação em diversas áreas do controle do tabaco</p> <p>E.15: existe muita iniciativa que vem da Anvisa, do INCA, da Conicq, Cetab/Fiocruz, novos estudos, por exemplo</p> <p>E.16: bases de dados muito específicas</p> <p>E.17: os ministérios traziam muitos subsídios para elaboração das propostas para o Executivo</p> <p>E.18: recebo também, pois a cada estudo que desenvolvo eu aprendo mais sobre o controle de tabaco com base nas informações técnicas que recebo.</p>

Produção científica	7	<p>E.3: sociedades científicas que também oferecem uma excelente contribuição, temos algumas Organizações Não-Governamentais que são particularmente voltadas para o aprimoramento desse conhecimento técnico.</p> <p>E.4: produção dos especialistas contratados, por que tinham a <i>expertise</i> nessa área de saúde pública, específica do tabaco</p> <p>E.9: temos uma parceria com um pesquisador economista</p> <p>E.14: recebendo o tempo inteiro, principalmente por quê no meu caso, estabeleço relação em diversas áreas do controle do tabaco</p> <p>E.15: existe muita iniciativa que vem da Anvisa, do INCA, da Conicq, Cetab/Fiocruz, novos estudos, por exemplo</p> <p>E.17: os ministérios traziam muitos subsídios para elaboração das propostas para o Executivo</p> <p>E.19: Muitas vezes eu tinha acesso percentual das pessoas doentes por causa do tabaco</p>
Financeiros	4	<p>E.2: Por outro lado a gente conta com nome do instituto para captar recursos que nos permitem ter algum tipo facilidade para execução de ações necessárias</p> <p>E.3: tinha recursos</p> <p>E.6: recebemos apoio financeiro</p> <p>E.10: financeiro</p>
Autoridade legal	2	<p>E.2: temos a contrapartida daqueles membros que tem autoridade legal em suas atribuições</p> <p>E.4: profissionais do INCA, da ANVISA, dos ministérios</p>

Tabela 17 - Segmentos codificados da categoria de análise - Atores/entidades com as quais interage

Categoria de análise: Atores/entidades com as quais interage		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Interage com governo	19	<p>E.1: principalmente com as secretarias de agricultura dos municípios e ministérios</p> <p>E.2: governo federal</p> <p>E.3: equipe que está no ministério da saúde</p> <p>E.4: INCA, da ANVISA, dos ministérios</p> <p>E.5: governamental</p> <p>E.6: governo</p> <p>E.7: governamentais</p> <p>E.8: Procon, a Vigilância Sanitária, embora a Vigilância Sanitária ainda desempenhe um papel muito incipiente com relação à fiscalização, mas são nossos parceiros. Temos também a Secretaria de Educação</p> <p>E.9: governamentais</p> <p>E.10: eu peço ao pessoal do Inca para participar e sempre participam</p> <p>E.11: regionais, os municípios</p> <p>E.12: Pessoal da saúde, a Anvisa, a Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Ministério Público, o Itamarati</p>

		E.13: coordenadores estaduais, (...) pois o que não podemos falar como o governo E.14: Inca, é o mais importante E.15: INCA, a Anvisa, Secretaria de Vigilância em Saúde E.16: a SE-Conicq E.17: governo E.18: com representantes do executivo E.19: Ministério da Saúde
Interage com sociedade civil	14	E.1: conselhos e a sociedade civil fazia parte dos conselhos, tanto dos conselhos municipais, conselhos estaduais, quanto no Conselho Federal E.2: sociedades civis E.3: sociedades científicas E.4: sociedade civil. E.5: ACTbr que é um guarda-chuva de organizações E.6: parceiros da sociedade civil E.7: não-governamentais E.9: não-governamentais. E.10: (...) de Combate ao Câncer E.11: sociedade de pneumologia e fisiologia, a de Pediatria E.13: com organizações não-governamentais, com as quais mantemos uma parceria muito legal E.14: a ACT E.15: sociedade civil E.18: da sociedade civil
Interage com academia	6	E.1: universidades federais, universidades privadas E.2: universidades E.11: universidades E.13: universidades E.16: seus pesquisadores E.18: pesquisadores de outras entidades
Interage com parlamentares	2	E.13: políticos, que nos ajudaram muito a aprovar a Convenção-Quadro no Brasil, E.18: parlamentares

Nota: algumas citações foram expressas de forma sintética, visando não divulgar dados sensíveis ao entrevistado

Tabela 18 - Segmentos codificados da categoria de análise - Frequência nas interações

Categoria de análise: Frequência nas interações		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Muito frequente	13	E.1: muito frequente E.2: frequência relativamente grande E.3: muito frequente E.4: muito frequentes E.5: muito frequente E.7: São muito frequentes E.6: São muito frequentes, pois o trabalho é constante E.8: muito frequente

		E.9: Muito frequente E.10: muito frequente E.11: com as regionais seria uma interação mais frequente E.12: muito frequente com a parte policial e fiscalização E.13: interação sistemática, portanto tem que ser muito frequente
Frequente	3	E.14: frequente E.15: procuramos atuar próximos E.17: frequentes
Pouco frequente	2	E.16: pouco frequente E.19: Pouco frequente
Rara	1	E.18: Rara, porque depende da necessidade de desenvolver alguma pesquisa diferente do que já é oferecido por outros especialistas.

Tabela 19 - Segmentos codificados da categoria de análise - Ruptura nas interações

Categoria de análise: Ruptura nas interações		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Afeta suas atividades na rede	16	E.1: Sem a assistência técnica o (..) não conseguiria fazer, nesse sentido, não conseguia fazer nada. E.2: certamente vai haver prejuízos E.3: Não conseguiríamos nos entender sem eles. Acho que ele só teve o alcance que teve por conta dessa interação, dessa construção dessa rede. E.5: afetaria relação institucional se houvesse uma quebra. E.6: Sim, a ruptura afetaria de forma drástica todo trabalho da rede, e do controle do tabaco, pois a cooperação técnica é a base de todo trabalho. E.7: Eu acredito que sim, pois formamos uma grande rede. E.8: Afetaria, mas não nos impediria. E.9: É muito difícil fazer pesquisa sozinha. E.10: Sim, afetaria muito. E.11: Com certeza afetaria. E.12: Com certeza E.13: Afetaria o trabalho da política sim. E.14: Com certeza a interrupção afetaria sim muito do que eu faço E.15: Sem dúvida alguma, por que apoiamos o fortalecimento dessas organizações E.16: Afetaria sim E.17: Com certeza,
Não afeta suas atividades na rede	3	E.4: somos os representantes judiciais e extrajudiciais, portanto continuaríamos a atender as demandas E.18: Como eu disse, é indiferente, pois apenas apoio com os estudos de forma esporádica. Acho que não afetaria. E.19: Nós poderíamos sim destinar as verbas para os municípios e estados, com base proporcional ao atendimento SUS

Tabela 20 - Segmentos codificados da categoria de análise - Momentos críticos

Categoria de análise: Momentos críticos		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Ratificação CQCT/OMS	7	<p>E.2: Porque a Conicq foi criada não só para implementação, e sim para promover a ratificação, tá lá na missão dela.</p> <p>E.3: Desde 2004 quando passamos a trabalhar com dados do tabagismo para permitir o monitoramento da política e apoiar a ratificação.</p> <p>E.5: Então eu já trabalho desde a ratificação até hoje</p> <p>E.9: Desde a sua ratificação</p> <p>E.13: participei do período prévio à ratificação, atuando no Congresso Nacional, onde estabeleci uma rede de Deputados Federais e Senadores que sempre nos apoiaram.</p> <p>E.15: mais diretamente na questão de alcançar a ratificação.</p> <p>E.16: desde quando foi criada essa comissão que promoveu a ratificação da Convenção, participando das reuniões de negociação com os demais países membros da OMS.</p>
Nova sistemática tributação	6	<p>E.2: ministério da fazenda, que cumpre o artigo sexto, que usou de nossos subsídios para mudar o olhar arrecadatário que havia no passado pelo de hoje.</p> <p>E.5: Eu trabalho na implementação da convenção-quadro desde sua adoção</p> <p>E.9: analisando dados de pesquisas realizadas por outras entidades, quanto as realizadas por nós no sentido de promover informação para novas políticas,</p> <p>E.12: e outro da Fiscalização tributária</p> <p>E.15: implementação em si, desde que o Brasil ratificou em 2006</p> <p>E.16: apresentar os dados de um estudo que havia sido feito por pesquisadores da FGV, que fazia uma análise de demanda, caso os preços dos cigarros sofressem determinado aumento</p>
Ambientes livres de tabaco	5	<p>E.2: O apoio da sociedade civil e de outros representantes do ministério, para emplacar os ambientes livres de fumo.</p> <p>E.3: visando fortalecer a implementação dos ambientes livres de fumo</p> <p>E.5: Eu trabalho na implementação da convenção-quadro desde sua adoção</p> <p>E.9: analisando dados de pesquisas realizadas por outras entidades, quanto as realizadas por nós no sentido de promover informação para novas políticas,</p> <p>E.15: implementação em si, desde que o Brasil ratificou em 2006</p>
Comércio ilícito de produtos de tabaco	5	<p>E.2: áreas diferentes dentro do Ministério da Justiça.</p> <p>E.3: Hoje a nossa contribuição é essa, sem a menor dúvida a gente contribui produzindo e disseminando informação. Sim, como ocorreu por ocasião do grupo de trabalho do Ministério da Justiça sobre a redução dos impostos, onde um pesquisador esteve lá e apresentou dados.</p>

E.9: temos pessoas muito especializadas na questão do mercado ilegal
 E.12: parte da repressão na parte operacional mesmo, e outro da Fiscalização
 E.15: implementação em si, desde que o Brasil ratificou em 2006

Tabela 21 - Segmentos codificados da categoria de análise - Estratégias para decisões

Categoria de análise: Estratégias para decisões

Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Fornecimento de recursos	19	<p>E.1: montante de recursos</p> <p>E.2: articulação de diferentes setores para execução daquilo que cabe a cada setor do Governo na implementação da convenção-quadro.(..) busca recursos para financiamento de pesquisas que vem subsidiar a política.</p> <p>E.3: capacitar muitos profissionais</p> <p>E.4: auxílio de espertos contratados por que tinham a expertise nessa área de saúde pública, específica do tabaco.</p> <p>E.5: recursos financeiros, mas que abrangem diversas formas de outros recursos que não só financeiro, mas de recursos humanos e de infraestrutura.</p> <p>E.6: a cooperação técnica tem oferecido grandes oportunidades, no sentido de prover a semente que vai permitir avanços nas políticas públicas, não só para o controle do tabaco, como demais políticas de saúde pública.</p> <p>E.7: sempre trabalhei, que era o artigo 12, tanto nas datas comemorativas, quanto na implementação do programa saber saúde.</p> <p>E.8: atuamos capacitando esses profissionais da saúde, da educação, para que eles implementem suas ações em suas respectivas áreas de atuação</p> <p>E.9: promover informação para novas políticas, ou que sejam mantidas as políticas exitosas para reduzir o tabagismo no Brasil.</p> <p>E.10: E também a minha permanência longa aqui tenha contribuído para a manutenção das ações, situação mais difícil nos municípios onde capacitamos profissionais.</p> <p>E.11: lançarmos esse material lá na ponta, na atenção primária para aumentar a oferta e qualidade de tratamento.</p> <p>E.12: o combate a esse tipo de crime é feito pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, onde todos lutam pela sua fatia.</p> <p>E.13: fortalecer de coordenadores estaduais e municipais para que as ações sejam conhecidas a nível geral.</p> <p>E.14: Oferecendo alguma coisa através das pesquisas que a gente faz, ou através de projetos e recebendo o tempo inteiro, principalmente por quê no meu caso, estabeleço relação em diversas áreas do controle do tabaco.</p>

		<p>E.15: nossa contribuição é de estar sempre muito presente, cobrando e apoiando a implementação da Convenção-Quadro no país. Muito mais nesse sentido, do que financeiramente, por exemplo, embora haja alguma coisa mais voltada para outras organizações através de pequenos projetos de apoio a iniciativas de organizações parceiras</p> <p>E.16: estudos servem para subsidiar os gestores na tomada de decisão</p> <p>E.17: justamente fazer essa conciliação de interesses no âmbito das pastas dos ministérios.</p> <p>E.18: Eu forneço apoio técnico por meio dos estudos que elaboro quando sou demandada.</p> <p>E.19: E quando se trabalha contra o tabagismo, você tá colocando verba na saúde.</p>
Planejamento de ações	12	<p>E.1: programa nacional de diversificação.</p> <p>E.2: preparação do Brasil para participar da Conferência das Partes para o Controle do Tabaco e agora para implementação do Protocolo e participação na reunião das Partes do Protocolo.</p> <p>E.3: organizar a própria assistência junto com a (..) e entender como está se dando a capitalização do programa de cessação</p> <p>E.7: como trabalhamos em rede, acho que precisamos de maior legitimidade, principalmente dos estados e municípios. Essa é uma questão que temos buscado com projetos que buscam a sustentabilidade e legitimação das coordenações estaduais.</p> <p>E.8: atuamos capacitando esses profissionais da saúde, da educação, para que eles implementem suas ações em suas respectivas áreas de atuação, requerendo um planejamento.</p> <p>E.10: E também a minha permanência longa aqui tenha contribuído para a manutenção das ações, situação mais difícil nos municípios onde capacitamos profissionais.</p> <p>E.11: organizando com as regionais, que contam com uma coordenação, um técnico responsável pelo programa, sendo referência para os municípios.</p> <p>E.12: o combate a esse tipo de crime é feito pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, onde todos lutam pela sua fatia.</p> <p>E.13: trabalhando com os mesmos princípios, com as mesmas noções, porque isso gera credibilidade.</p> <p>E.15: nossa contribuição é de estar sempre muito presente, cobrando e apoiando a implementação da Convenção-Quadro no país. Muito mais nesse sentido, do que financeiramente, por exemplo, embora haja alguma coisa mais voltada para outras organizações através de pequenos projetos de apoio a iniciativas de organizações parceiras.</p> <p>E.17: justamente fazer essa conciliação de interesses no âmbito das pastas dos ministérios.</p>

		E.19: Quando se faz a LDO (lei de diretrizes orçamentárias) e quando faz a LOA, posteriormente, você tem que destinar dinheiro para tudo.
Formação de grupos de trabalho	2	E.2: grupos de trabalho que vão atuar na preparação das bases para as Conferências das Partes. E.19: comissão mista sobre a reforma tributária e foi muito importante toda a contribuição

Tabela 22 - Segmentos codificados da categoria de análise - Impasses e facilitadores

Categoria de análise: Impasses e facilitadores		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Atores facilitadores	18	<p>E.1: Implementação do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco</p> <p>E.3: assessoria técnica, pode ser um artigo científico, uma produção técnica.</p> <p>E.4: recursos técnicos, pessoal (RH)</p> <p>E.5: recursos financeiros, mas que abrangem diversas formas de outros recursos que não só financeiro, mas de recursos humanos e de infraestrutura.</p> <p>E.6: através de sua cooperação, e neste sentido busca lançar suas sementes para que os Países que estão sendo apoiados tenham condições de fazer germinar e avançar por si só.</p> <p>E.7: Desde seu início, porque eu acho que estou no controle do tabagismo desde 99</p> <p>E.8: capacitar e qualificar os profissionais que atuam na estratégia da saúde da família para que realizem esse trabalho.</p> <p>E.9: promover informação para novas políticas, ou que sejam mantidas as políticas exitosas para reduzir o tabagismo no Brasil.</p> <p>E.10: temos uma equipe muito boa e o pessoal da educação também é motivado então todas as nossas atividades de saúde e educação municipal e estadual eles participam ativamente.</p> <p>E.11: Fornecemos materiais promocionais para as datas pontuais.</p> <p>E.12: capacidade física, RH</p> <p>E.13: Posso dizer que da minha atuação é a sustentabilidade como um todo, pois procuro trabalhar em rede.</p> <p>E.14: Oferecendo alguma coisa através das pesquisas que a gente faz, ou através de projetos.</p> <p>E.15: nossa contribuição é de estar sempre muito presente, cobrando e apoiando a implementação da Convenção-Quadro no país.</p> <p>E.16: estudos servem para subsidiar os gestores na tomada de decisão.</p> <p>E.17: justamente fazer essa conciliação de interesses no âmbito das pastas dos ministérios.</p>

		<p>E.18: Eu forneço apoio técnico por meio dos estudos que elaboro quando sou demandada.</p> <p>E.19: E quando se trabalha contra o tabagismo, você tá colocando verba na saúde, pois você está diminuindo uma série de doenças que já estão comprovadas, que advém do vício do cigarro.</p>
Atores que bloqueiam mudanças	16	<p>E.1: a diversificação da cultura do tabaco não avança, inclusive, no território nacional, pois a própria indústria trabalha para minar qualquer ação.</p> <p>E.2: a interferência da indústria do tabaco é reconhecida tanto nacionalmente, quanto internacionalmente nos relatórios de implementação da CQCT/OMS, como um dos desafios dos países e aqui no Brasil é muito forte porque além de termos que cuidar da Política Nacional de Controle do Tabaco para reduzir o tabagismo, precisamos também trabalhar com as alternativas ao cultivo do fumo (E.2).</p> <p>E.3: pressão enorme da indústria sobre no órgão responsável em nos fornecer os dados.</p> <p>E.4: pessoas envolvidas na cadeia do tabaco são as principais, pois visam o lucro a todo custo.</p> <p>E.5: indústria do tabaco e aqueles que representam os interesses da indústria</p> <p>E.6: indústria do tabaco</p> <p>E.7: eles conseguem minar grandes políticas de saúde pública através desse grande <i>lobby</i>.</p> <p>E.8: impactam negativamente de uma forma geral na diminuição da prevalência do tabagismo.</p> <p>E.9: manter o público deles usando o produto.</p> <p>E.10: dificultar as leis e impedir o avanço de novas medidas.</p> <p>E.11: poder da indústria</p> <p>E.13: a diversificação da cultura do tabaco não avança, inclusive, no território nacional, pois a própria indústria trabalha para minar qualquer ação.</p> <p>E.14: indústria do tabaco. É o principal em todas as esferas, pois é o que lucra, ganha muito dinheiro com isso.</p> <p>E.15: a grande responsável pela disseminação do consumo, através da publicidade, através do lobby, de diferentes táticas que foram sendo implementadas ao longo dos anos.</p> <p>E.16: indústria, que tem seu interesse</p> <p>E.17: sempre há a questão econômica. E na questão do tabaco, há a questão do Ministério da Agricultura que tem o papel de fomentar as culturas que envolve o produtor e a indústria.</p>
Ator líder da rede	1	<p>E.2: articulação de diferentes setores para execução daquilo que cabe a cada setor do Governo na implementação da convenção-quadro. Buscar alinhar esses setores com os princípios objetivos da convenção</p>

Tabela 23 - Segmentos codificados da categoria de análise - Percepção sobre a aprendizagem como resultado da rede

Categoria de análise: Aprendizagem		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Gera aprendizagem	19	<p>E.1: Com certeza</p> <p>E.2: é uma política de construir, agregar conhecimento, construir caminho com conhecimento, agregar novos conhecimentos, então é uma política que está sempre gerando conhecimento em diferentes frentes</p> <p>E.3: Eu acho que ele é muito aquém do que poderia acontecer, se tivéssemos outros tipos de canais de comunicação.</p> <p>E.4: Sim, existe claro, não só por meio de cursos, mas também por meio de conversas de grupos formados por WhatsApp, notícias que estão sempre nos chegando, além das capacitações.</p> <p>E.5: Sim, ela existe. Tem muita oportunidade para troca de aprendizado, pois a rede facilita e promove essa troca.</p> <p>E.6: Sim, há muita troca de aprendizado não só teórico, mas também prático.</p> <p>E.7: Eu acho que existe e é muito boa.</p> <p>E.8: Sim, muito grande! Aprendi demais aprendi muito nesses 21 anos e sei que ainda tenho a aprender. É uma fonte inesgotável de conhecimento.</p> <p>E.9: Existe e é grande.</p> <p>E.10: Sim, muito grande. E quando eu preciso fazer uma capacitação para o interior, eu peço ao pessoal do Inca para participar e sempre participam.</p> <p>E.11: Existe a troca e um apoio muito grande que a gente tem do Inca. (..) Então essa questão da estabilidade e muito positiva, pois se fazemos um treinamento das equipes, esse investimento não se perde.</p> <p>E.12: Quando eu passei a me envolver no tema, minha visão ampliou demais. Abriu o mundo.</p> <p>E.13: Rede é isso. Como falei, ela tem que estar sempre sendo alimentada de conhecimento, de estratégia, de pesquisa, de ações.</p> <p>E.14: Eu acho que sim, mas eu acho que a gente melhorou muito de uns anos para cá quando a gente passou a desenvolver mais a rede com os parceiros de controle do tabaco.</p> <p>E.15: Sim, sem dúvida. Esse exemplo que eu dei sobre os novos produtos, acho que é vital a interação da rede.</p> <p>E.16: Sim, o tempo todo.</p> <p>E.17: Com certeza. O contato com os colegas de todas as pastas, permitiu que tivéssemos uma melhor noção do que realmente acontecia no dia a dia.</p> <p>E.18: eu considero sim que há uma grande troca de conhecimento. Eu percebo pelas publicações e nos poucos eventos nos quais participei que há muito troca.</p> <p>E.19: Eu acredito que sim.</p>
Não gera aprendizagem	0	

Tabela 24 - Segmentos codificados da categoria de análise - Necessidade de incremento de aprendizagem

Categoria de análise: Necessidade de incremento de aprendizagem		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Sente necessidade	18	<p>E.1: sim eu tinha vontade e necessidade de aprender mais.</p> <p>E.2: Sim. Acho que todos nós precisamos estar sempre nos capacitando por que o tabaco é um tema multifacetado e a gente precisa conhecer estas diferentes facetas para poder até dialogar com quem de direito tem a responsabilidade na implementação de determinadas medidas.</p> <p>E.3: Eu acho que sim. Eu nunca fiz curso de liderança nessa área de trabalho.</p> <p>E.4: Sempre. Na verdade, capacitação é algo que a gente sempre precisa, pois temos que estar nos atualizando todo momento.</p> <p>E.5: Em parte, pois se eu fosse atuar na área do Protocolo do Mercado lícito</p> <p>E.6: Sim, acho que sempre estamos precisando incrementar conhecimento.</p> <p>E.7: Eu acho que sempre. Eu acho que sempre é bom aprender.</p> <p>E.8: Sim, tenho necessidade.</p> <p>E.9: Sim, sinto. Alguma coisa mais relacionada para melhorar a percepção das necessidades.</p> <p>E.11: Sempre é bom.</p> <p>E.12: Conhecimento, quanto mais melhor.</p> <p>E.13: Sempre.</p> <p>E.14: Eu acho que temos pouca capacitação no controle do tabaco.</p> <p>E.15: Eu acho que a gente sente isso continuamente, apesar de já estar há muitos anos na área e tudo mais, somos obrigados a trabalhar com uma variedade muito grande de temas.</p> <p>E.16: podemos nos atualizar.</p> <p>E.17: acho importante sim e percebia que havia muita coisa para aprender e aprofundar.</p> <p>E.18: sempre bom desenvolver novos estudos sobre este tema e estou sempre à disposição.</p> <p>E.19: Sempre se permite um aperfeiçoamento, porém nem sempre é possível executar todos os que você deveria estar executando.</p>
Não sente necessidade	1	E.10: Agora não.

Tabela 25 - Segmentos codificados da categoria de análise - Comprometimento

Categoria de análise: Comprometimento		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Boas intenções	19	<p>E.1: Com certeza</p> <p>E.2: Sim, por que a princípio existe até um filtro para participação.</p> <p>E.3: Não diria que elas são ruins</p> <p>E.4: Em princípio sim.</p> <p>E.5: Sim.</p> <p>E.6: Sim, acredito que a princípio as intenções são boas.</p> <p>E.7: Eu acredito que sim.</p> <p>E.8: Sim. São boas.</p> <p>E.9: Sim.</p> <p>E.10: Sim e isso sempre me motivou bastante.</p> <p>E.11: Sim, eu acredito que sejam boas.</p> <p>E.12: Em princípio, sim.</p> <p>E.13: Sim, é o controle do tabaco. A intenção das partes que compõem a rede é fantástica.</p> <p>E.14: Tirando essas que atendam os interesses da indústria, com certeza.</p> <p>E.15: Sim.</p> <p>E.16: Sim, acredito nas pessoas.</p> <p>E.17: Sim, a princípio sim.</p> <p>E.18: Sim, são boas. Posso dizer que os pesquisadores que eu trabalho sempre estão com boas intenções de produzir bons produtos.</p> <p>E.19: Sim, de todas elas</p>
Cumprem o que lhes cabe	12	<p>E.1: Com certeza</p> <p>E.4: a grande maioria sim</p> <p>E.5: Sim.</p> <p>E.6: Sim, de forma geral sim.</p> <p>E.7: É uma confiança mediana.</p> <p>E.8: Sim.</p> <p>E.9: Sim, eu acho que é uma das redes mais comprometidas.</p> <p>E.10: Sim, totalmente. Até além da capacidade deles.</p> <p>E.12: Sim.</p> <p>E.15: Acho que sim. Acho que cumprem.</p> <p>E.17: Sim.</p> <p>E.18: Sim. Existe sim, cumprem.</p> <p>E.19: Eu acredito que elas fazem parte dessa luta.</p>
Nem todos cumprem o que lhes cabe	6	<p>E.2: não posso dizer que é um monobloco cumprimento</p> <p>E.3: Sim, que tem outros interesses</p> <p>E.8: Já em nível estadual há algumas lacunas, poderia melhorar.</p> <p>E.11: Eu acho fica um pouco a desejar, pois vejo a questão da vigilância deficiente.</p>

		<p>E.13: a rede se junta para enfrentar uma ameaça, mas a outra não se empenha para enfrentar a indústria na implementação do artigo 17.</p> <p>E.14: Alguns sim. Eu acho que algumas áreas do governo têm dificuldade de perceberem a sua atuação, de entenderem o que e como podem contribuir. Eu entendo que há uma movimentação grande dessas pessoas, desses representantes e isso requer todo um trabalho de sensibilização contínua. Então as áreas que não estão diretamente atuando, eu acho que é porque ou não entendem a sua função, ou são muito atarefados e negligenciam essas ações, e há uma parte pequena que não tem compromisso, não se envolve, por uma questão de conflito de interesse mesmo.</p>
Não soube opinar_cumprem o que lhes cabe	1	E.16: Não sei.
Existe comprometimento	16	<p>E.1: rede de diversificação sim</p> <p>E.2: dentro da rede pode-se dizer que sim</p> <p>E.4: A grande parte sim</p> <p>E.5: Sim.</p> <p>E.6: Sim, pois os atores da rede estão lá por um objetivo comum.</p> <p>E.7: Eu acredito que sim.</p> <p>E.8: Eu diria que me nível nacional, eu diria que sim, totalmente comprometidos.</p> <p>E.9: Sim.</p> <p>E.10: vejo que os profissionais envolvidos não ganham salários exorbitantes, mas tem muita dedicação que comparadas com outras profissões, eles de dedicam de forma exemplar. É um modelo que permite que todo mundo avance. Nunca vi interesse pessoal acima disso tudo.</p> <p>E.12: Sim.</p> <p>E.13: Sim, eu considero que as partes são comprometidas.</p> <p>E.14: Acho que na sua maior parte sim.</p> <p>E.15: Eu acho que sim, mas eu diria que quando a gente fala em rede, na verdade eu sempre vejo de diferentes formas, porque você tem no caso do controle do tabagismo no Brasil, eu diria que temos alguns atores chave, que formam um grupo mais reduzido de pessoas e organizações extremamente comprometidos. E você tem um grupo mais amplo, que é um grupo que apoia, que tem interesse, mas não é tão ativo e não nem tão comprometido.</p> <p>E.17: Neste ponto eu daria mais foco no trabalho que o INCA executa e o Ministério da Saúde. Inevitavelmente, por ser um problema de saúde</p>

		pública, a Anvisa também, acabam tendo um protagonismo. E.18: Conheço poucas pessoas da rede, mas acho que sim. E.19: Com certeza. A gente lá no Congresso, principalmente no meu caso, tem que ter o princípio da boa-fé.
Não soube opinar_comprometimento	3	E.3: Não podemos chegar nesses lugares achando que todo mundo vai nos receber. E.11: Eu não tenho conhecimento do que eles fazem. E.16: Não sei.

Tabela 26 - Segmentos codificados da categoria de análise - Comportamento

Categoria de análise: Comportamento		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Há névoa de comportamento	13	E.2: Pode, pode usar se você tem um ator que tem alguma convivência com a indústria do tabaco. E.3: existem forças antagônicas ali dentro. E.4: alguns atores, a meu ver, não cumprem a contento por que estão sujeitos a outros tipos de pressão, em especial da indústria do tabaco. E.5: já houve casos em que isso se mostrou. E.6: Isso é inerente ao ser humano, pode ocorrer sim. E.7: Sem dúvidas que sim. E.8: Sim, poderia. E.9: eu acho que isso é comum porque pessoas gostam de aparecer, pensando em ego. E.12: Sim. E.13: Sim isso acontece muito. E.14: Ah sim! Com certeza. E.15: Eu acho que é possível e não necessariamente é um problema. Eu acho que depende se existe alguma má fé ou não. E.17: Então, acho que há essa possibilidade.
Não há névoa de comportamento	5	E.1: eu acredito que não E.10: Neste sentido não E.11: Eu acredito que não. E.18: Como não sei responder, diria que não. E.19: Eu acho que não.
Não soube opinar_névoa de comportamento	1	E.16: Não sei.

Tabela 27 - Segmentos codificados da categoria de análise – Conhecimento das regras

Categoria de análise: Conhecimento das regras		
Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
A CQCT/OMS	9	E.2: a própria convenção que foi ratificada pelo Congresso Nacional e passa a ser lei no Brasil E.7: a própria convenção-quadro que define as medidas a serem implementadas. E.10: quando temos uma dúvida, que pode vir lá do interior do município, recorremos ao Inca para nos orientar e repassamos a eles. E.11: os artigos da convenção-quadro. E.12: Convenção e aquilo que está determinado dentro dela. E.13: defender a política nacional de controle de tabaco nas suas ações, sejam elas de pesquisa ou de ação de tratamento. E.15: Convenção-Quadro. E.17: Convenção-Quadro. E.19: Tem aí uma série de legislação que facilita, como a proibição de fumar em ambiente fechado.
Conflito de interesse - Artigo 5.3 da CQCT	8	E.1: artigo 5.3 que versa sobre conflito de interesse E.5: Sim, eu devo observar todas as normas, por exemplo, o artigo 5.3 do tratado E.6: o artigo 5.3 que protege a política da influência da indústria do tabaco. E.7: conflito de interesse. E.13: Temos o artigo 5.3 da convenção. E.14: dentro da Convenção-Quadro tem o Artigo 5.3 que orienta de alguma forma todos os componentes do controle do tabaco, todas as pessoas que atuam no controle do tabaco. E.17: artigo 5.3 que trata dessa questão do conflito de interesse. E.18: não posso ter recebido recursos financeiros no passado ou qualquer tipo de vínculo com empresas do ramo do tabaco, o que poderia configurar um conflito de interesse.
Código de conduta do servidor público civil	5	E.7: temos uma direção hierárquica, como funcionários públicos. E.8: código de conduta que no orienta. E.12: Regimento da (...) define nossa conduta e nossas competências. E.18: código de conduta dos servidores públicos. E.19: com probidade, aos preceitos da administração pública, da impessoalidade, da transparência, da legalidade (executar, com base na legislação), a conduta do parlamentar.
Decreto de criação da Conicq	2	E.4: Havia o decreto que criou a Conicq. E.16: Eu só conhecia quando saía publicado no Diário Oficial quem seria a secretaria-executiva, como seria composta a Conicq.
Diretrizes éticas da Conicq	2	E.2: diretrizes éticas da Conicq E.14: diretrizes éticas falam para os membros da Conicq.

Regimento interno da Conicq	1	E.2: regimento interno
Não tem conhecimento sobre regras	2	E.3: Mas regra não, nenhuma. E.9: existem regras, mas eu não saberia dizer quais são.

Tabela 28 - Segmentos codificados da categoria de análise - Percepção das regras pelos demais
 Categoria de análise: Percepção das regras pelos demais

Subcategoria	Frequência	Segmentos codificados
Os demais tem conhecimento e respeitam	7	E.1: Sim, na rede de diversificação sim. E.8: Sim, isso é cobrado também pela alta chefia. E.10: Sim, com certeza. E.16: Sim. E.17: eu acho que pela maioria sim, porque todos tem que assinar o termo de conflito de interesses. E.18: Posso dizer que os pesquisadores com os quais trabalho não apresentam conflito de interesse. Conheço poucas pessoas da rede, mas acredito que todos saibam desta questão do contato com a indústria. E.19: Eu Acredito que sim.
Os demais tem conhecimento, mas não respeitam	5	E.1: existem, alguns Ministérios que se sabe, que gostam muito dos produtores de cigarros, das indústrias fumageiras. E.4: Todos não. A grande maioria sim respeita. E.5: sim, creio que os demais conhecem esta regra, mas não é 100% que respeita. E.13: Não conseguimos fazer essa proteção quando temos um Ministério da Agricultura muito alinhado com os interesses da indústria. E.14: Conhecidas eu acho que sim, mas respeitadas não. Eu acho que quem defende o interesse da indústria conhece, tem noção disso e não respeita.
Os demais não tem conhecimento	4	E.2: flutuação de representatividade e embora tentemos mantê-los informados, muitas vezes as pessoas desconhecem. E.7: Com certeza não, infelizmente. E.11: Eu acredito que o pessoal da vigilância conheça as regras deles, as regras da do ambiente livre de tabaco, essas questões do comércio ilícito, mas o quer for relacionado ao tratamento eles não sabem. E.15: Não necessariamente.
Não tem opinião sobre os demais	1	E.12: não sei se as pessoas que trabalham na rede.

Tabela 29 - Segmentos codificados da categoria de análise - Contribuições extras

Contribuições extras
E.1: Então precisa sensibilização no sentido do agricultor entender que qualquer coisa dá mais dinheiro. E.1: Eu acho que o principal ator dessa história, ao menos do artigo 17, é o agricultor familiar. Porém se não ajudar o agricultor, se não capacitá-lo, se não colocar ele nos trilhos, ele não vai conseguir.
E.2: A própria CQCT/OMS está baseada em conhecimento, em dados científicos E.2: a Conicq foi criada para promover a ratificação e implementação de uma agenda de Estado para cumprir o que está na Convenção-Quadro
E.3: em cada governo que entra, temos esse problema de precisarmos começar tudo de novo. Sensibilizar as pessoas. Esse governo começamos a sensibilizar naquela discussão do grupo de trabalho do Ministério da Justiça para reduzir imposto, pois o governo foi pressionado. E.3: mas todo arcabouço político de cada local que a gente vai, por que claramente o Prefeito estava contra nós, assim como os secretários ali presentes,
E.6: apoio e acho muito importante mantermos essa parceria, pois tem mostrado importantes resultados e estamos sempre à disposição para avançarmos
E.7: Na rede da política como todo às vezes eu percebo um cabo de força, uma interferência política absurda jogando bastante pesado. Acho uma pena o momento em que estamos vivendo.
E.9: Precisamos deixar uma estrutura organizada para que o trabalho continue, para que continuemos a promover a saúde das pessoas, pois é uma política de Estado, pensar na perenidade das nossas ações, no impacto delas
E.10: Temos que ultrapassar as influências políticas que impedem leis
E.12: Ter participado da Conicq foi um aprendizado. As relações que estabelecemos ali dentro. É muito legal quando você participa de um grupo cujo propósito é tão nobre.
E.13: estamos deixando o artigo 17 caindo no esquecimento e a indústria tá avançando nesse campo. Fico muito preocupada com isso porque eu vejo que a indústria utiliza o artigo 17 para interferir e retardar qualquer avanço que a gente tenha no Congresso.
E.14: Então, eu acho que precisaríamos motivar para que de alguma forma eles se vejam diretamente envolvidos e percebam que o que fazem pode impactar de forma importante a PNCT.
E.14: Eu fiquei pensando muito sobre os atores envolvidos na rede, porque eu não costumo pensar muito naqueles que não estão envolvidos, mas que não tem conflito de interesse. Mas os que não se sentem envolvidos, ou outras questões, ou com dificuldade mesmo de entender, ou tempo ou a função dificulta, que ainda não perceberam a importância de sua atuação e por isso não cumprem.
E.15: diria que boa parte do sucesso que o Brasil obteve no controle do tabagismo, eu atribuo ao fortalecimento dessa rede que congrega, organizações da sociedade civil, governo e academia. Eu acho que isso é realmente algo fundamental, um grande patrimônio que construímos ao longo do tempo e se aprimorou e deveria se preservar
E.18: Posso afirmar que sempre que estudo sobre este tema fico muito envolvida e me alegra e me alarga muito a visão sobre a saúde pública no Brasil e seus aspectos econômicos. Fico feliz em participar sempre. Estou sempre à disposição.
E.17: O que eu gostaria de destacar de tudo isso que já falei, é a atuação do Inca, porque a gente sabe que servidores são muito competentes e estão totalmente dedicados a isso, o que permitiu os resultados e que temos hoje.
E.19: não podemos esquecer de buscar alternativas para o agricultor de tabaco. Se não sempre teremos pessoas remando contra, impondo com muita dificuldade, uma vez que o trabalho deles é fumo, a plantação, é a indústria. Então, buscar alternativas a eles também é fundamental. E juntos, com certeza, nós vamos contribuir para o bem comum do nosso brasileiro.