

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

DISSERTAÇÃO

**Tratados Internacionais e Disputas Locais:
A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e as Disputas entre os
Atores da Cadeia Produtiva no Brasil**

**Alex Alexandre Mengel
2011**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**TRATADOS INTERNACIONAIS E DISPUTAS LOCAIS:
A CONVENÇÃO QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO E AS
DISPUTAS ENTRE OS ATORES DA CADEIA PRODUTIVA NO BRASIL**

ALEX ALEXANDRE MENGEL

Sob a Orientação do Professor
Dr. Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ
Março de 2011

AGRADECIMENTOS

Acabou. Mais uma etapa de minha vida e de minha formação profissional. Para que esta dissertação fosse convertida em realidade, deixei, há dois anos, o Rio Grande do Sul para me aventurar nesta capital que é, ao mesmo tempo, desigual e extremamente interessante. Foi e está sendo uma experiência ímpar, que deixará marcas em toda minha vida e atuação profissional.

Estou, e ninguém imagina como, feliz por ter chegado até aqui, de poder estar escrevendo as últimas linhas de minha dissertação. Espero que este trabalho, possa, de alguma maneira, contribuir para a população de meu país, especialmente, para os milhares de trabalhadores que se dedicam à fumicultura. Aí sim, poderei ter a sensação de dever cumprido.

Vejo, ao término do meu trabalho, que o mesmo está carregado com as experiências provadas durante minha vida. Seja por ter trabalhado na fumicultura e vivido em uma região onde o tabaco é um elemento-chave da economia, seja por ter cursado Agronomia, vivido uma intensa experiência de militância estudantil, seja por ter ingressado nesse excelente espaço de discussão e formação que é o CPDA. Posso estar feliz neste momento, porque busquei aproveitar ao máximo, cada um destes espaços e é óbvio que, se consegui isto, foi com experiências compartilhadas com as pessoas que neles trabalhavam ou militavam.

Por isso preciso agradecer a cada uma destas pessoas que, de alguma forma, compartilhou sua vida comigo até aqui. Neste sentido preciso agradecer à minha família, que me ensinou muitos dos valores mais fortes que carrego hoje. Especialmente à minha mãe que fez um esforço incomensurável para que eu pudesse estudar, ao vô Nildo e vó Matilde, sinônimos de compreensão e força. À Milene, que me possibilitou ser irmão e saber o que isso significa. E ao Genaro, que, nos últimos anos, tem partilhado sua vida com as nossas.

Não poderia deixar de lembrar dos meus amigos de Ibarama e Sobradinho, de todas as peladas que jogamos, de todas as pescarias, caçadas de bodoque, peripécias e trabalhos que realizamos juntos. Nesse sentido tenho que lembrar do Fernando, Betinho, Pasqual, Jean, Carlos, Samuel, Eduardo.

Preciso agradecer, também, aos amigos e companheiros do Movimento Estudantil de Santa Maria, que muito me ensinaram ao compartilhar a luta por uma Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade. Assim, preciso lembrar do Pedro, Anderson, Mago, Pico, Tiago, Mari, Pedrov, Pará, Vinícius Luje, Roberto. Dos companheiros de Nacional da FEAB Andréia, Igor,

Vinícius, Paulo Guth, Leandro.

Preciso lembrar também dos meus professores de graduação, muito importantes em minha formação, especialmente a professora Vivien Diesel.

E destes dois últimos anos, preciso agradecer à dedicação e competência dos professores do CPDA, que contribuíram, por meio de suas disciplinas, com minha formação. Agradeço especialmente ao professor Nelson, que muito tem ensinado, pela orientação e disponibilidade características de sua pessoa.

Não posso deixar de lembrar dos colegas do mestrado, que contribuíram para muitas reflexões nestes dois anos, especialmente Wagner, Gustavo, Aiman, Tiago, Diógenes, Luciano, Dione, Clesson e Marcelo.

Devo agradecer também aos novos amigos do Rio, especialmente Camila, Leandro, Da Ros, Babi, Bonie, Danilo, pelo convívio proporcionado nestes dois anos.

Mas no período em que estou no Rio, a pessoa que mais tem convivido comigo é a Silvinha. É difícil agradecê-la por todas as experiências compartilhadas, pois são muitas, algumas delas não foram boas e outras foram excelentes, porém, todas necessárias para nosso crescimento como pessoa. Então, devo lembrar da compreensão e companheirismo com que tem me tratado, algo que nunca havia experimentado e sem os quais não conseguiria estar entregando esta dissertação.

Devo agradecer aos funcionários do CPDA pelo trabalho desempenhado, com certeza, fundamental para o andamento do curso. Especialmente à Terêsa e ao Henrique. Gostaria de agradecer também à Adriana, que sempre faz o café do intervalo das aulas.

Agradecer à Eliane, por ter transcrito minhas entrevistas.

Gostaria de agradecer aos dirigentes da FETRAF, MPA, FETAG, FARSUL, AFUBRA, SINDITABACO, aos coordenadores da CONICQ e do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, que me concederam entrevista, sem às quais este trabalho não seria realizado.

Agradeço também ao CNPq, por ter disponibilizado minha bolsa de pesquisa, sem a qual não estaria realizando este curso de mestrado.

Por último, agradeço aos Professores César Augusto Da Ros por ter contribuído para a realização deste trabalho, por meio de sua participação em minha defesa de projeto de mestrado. Igualmente, agradeço à professora Cláudia Shmitt, por ter contribuído naquele momento, além

disso, agradeço a ela e ao professor Sergio Schneider por terem aceitado participar da banca de minha defesa de dissertação, e assim contribuir com este trabalho.

RESUMO

MENGEL, Alex Alexandre. **Tratados Internacionais e Disputas Locais: A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e as Disputas entre os Atores de Cadeia Produtiva no Brasil**. 2011. 184p. Dissertação (mestrado de Ciências Sociais em desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

A partir de 2003, com a aprovação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) na 56ª Assembléia Mundial da Saúde, as discussões sobre o controle do tabaco no Brasil se intensificaram até a ratificação do tratado pelo país, no ano de 2005. Por ocasião da ratificação, o governo federal criou um programa de diversificação denominado Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco. Diante disso, este trabalho visa analisar como os objetivos e estratégias iniciais da CQCT voltados para a fumicultura estão sendo traduzidos para o Brasil; como tais objetivos influenciam as estratégias dos atores da cadeia produtiva do tabaco que atuam nacionalmente; e como as disputas entre estes atores influenciam essa tradução. Ademais, buscamos ainda analisar, por um lado, de que maneira a operacionalização do referido programa de diversificação está influenciando as disputas por espaço entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco e, por outro lado, como estes atores influenciam a operacionalização de tal programa. Para que tal análise fosse possível utilizamos o conceito de tradução desenvolvido por Hassenteufel (2005) e a noção de redes de política apresentada por Hassenteufel (1995) e Romano (2009). Nossa principal fonte de pesquisa foi a realização de entrevistas semi-estruturadas com os dirigentes das entidades de representação dos agricultores e da indústria, organizadas nacionalmente, que atuam na cadeia produtiva do tabaco, com a Coordenação Nacional do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco e com a Direção da Secretaria Executiva da Comissão Nacional para a Implementação da CQCT. Examinamos ainda, documentos relativos à ratificação do tratado internacional em questão, publicados pelo Congresso Nacional, e notícias do Ministério do Desenvolvimento Agrário que tratavam da fumicultura. Deste modo, foi possível dividir os atores que integram a cadeia produtiva do tabaco em duas redes, sendo que uma delas denominamos de rede pró-integração produtiva da cultura do tabaco e a outra de rede anti-integração produtiva. Observamos que estas redes, organizando-se em prol de seus interesses históricos, tiveram grande influência na maneira com que a CQCT foi ratificada pelo Brasil. Além disso, constatamos que a CQCT modificou as relações entre os atores da cadeia produtiva, propiciando o fortalecimento da rede anti-integração. Observamos ainda, que os atores de tais redes aproximam-se de diferentes setores do governo e que tal aproximação influencia a prioridade destes setores para com os objetivos da CQCT relativos à fumicultura.

Palavras-chave: Tabaco; Convenção-Quadro; Fumicultura; Integração Produtiva.

ABSTRACT

MENGEL, Alex Alexandre. **Local International Treaties and Disputes: A Framework Convention for Tobacco Control and the disputes between the Supply Chain Actors in Brazil**. 2011. 184p. Dissertação (mestrado de Ciências Sociais em desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

Since 2003, with the approval of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) at the 56th World Health Assembly, the discussions on tobacco control in Brazil has been intensified up to 2005, when the country ratified the treaty. Upon the ratification, the federal government created diversification program called Diversification of areas cultivated with tobacco National Program. Thus, this study aims to examine how goals and strategies aimed at early FCTC tobacco farming are being translated to Brazil; how these goals influence the strategies of the actors of the productive chain of the tobacco who act nationally; and how disputes between these actors influence this translation. Moreover, we also analyze the one hand, how the operation of this program of diversification is influencing disputes for space between the actors involved in tobacco productive chain and, on the other hand, how these actors influence the operation of such a program. To make this analysis possible, we used the concept of translation developed by Hassenteufel (2005) and the notion of policy networks by Hassenteufel (1995) and Romano (2009). Our main source of research was the semi-structured interviews with leaders of organizations representing the farmers and industry organized nationally, who work in tobacco production chain, with the National Coordination of the Diversification of areas cultivated with tobacco National Program and the Direction of the Executive Secretariat of the National Committee for the Implementation of the FCTC. We also examined documents relating to the ratification of the treaty in question, published by the National Congress, and news from the Ministry of Agrarian Development dealing with the tobacco farming. Thus, it was possible to divide the players that integrate the supply chain of tobacco on two networks, one of which network we called pro-integration of tobacco production and other network anti-productive integration. We observe that these networks, organized in favor of their historical interests, had great influence in how the FCTC has been ratified by Brazil. Furthermore, we note that the FCTC has changed the relationship among actors in the supply chain, leading to the strengthening of anti-network integration. We further note that the actors in such networks are close to different sectors of government and that this approach influences the priority of these sectors before the FCTC goals related to tobacco farming.

Keywords: Tobacco; Framework Convention; tobacco production; Productive Integration.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Principais regiões fumicultoras brasileiras em 2005.....	38
Figura 2: Região fumicultora de Santa Cruz do Sul – RS	42

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Empresas processadoras de tabaco instaladas em Santa Cruz do Sul segundo origem de seus capitais	37
Tabela 2: Dados socioeconômicos dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo referentes ao ano de 2006.....	41
Tabela 3: Composição das delegações do Brasil, China e EUA que participaram de reunião do Órgão Intergovernamental da Convenção Quadro em Genebra, em maio de 2001.	53
Tabela 4: Notícias relativas ao Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco.....	65

LISTA DE ABREVIACOES

AFUBRA – Associação dos Fumicultores do Brasil
AMS – Assembleia Mundial da Saúde
ANPA – Associação Nacional dos Pequenos Agricultores
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CONICQ – Comissão Nacional para a Implementação da Convenção Quadro
COOPERFUMOS – Cooperativa Mista de Fumicultores do Brasil
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CPDA – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CQCT – Convenção Quadro para o Controle do Tabaco
CTN – Companhias Transnacionais
CUT – Central única dos Trabalhadores
DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
FARSUL – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FECOL – Federação das Cooperativas de L do Brasil Ltda
FECOTRIGO – Federação das Cooperativas de Trigo e Soja do Rio Grande do Sul Ltda
FECOCARNE – Federação das Cooperativas de Carne do Brasil
FEE – Fundação de Economia e Estatística
FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Sul
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FETRAF-SUL – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil
FUNRURAL – Fundo de Assistência do Trabalhador Rural
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconmico
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INCA – Instituto Nacional do Câncer
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IRGA – Instituto Rio Grandense do Arroz
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
OMS – Organização Mundial da Saúde
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PDA's – Projetos Demonstrativos
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
PRONAF – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SINDIFUMO – Sindifumo das Indústrias do Fumo
SINDITABACO – Sindicato Interestadual das Indústrias do Tabaco
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
VAB – Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Capítulo I – A tradução do tratado internacional do Controle do Tabaco para o Brasil: noções introdutórias.....	10
1.1. Introdução	10
1.2. A discussão acerca da Globalização.....	11
1.3. Os Tratados Internacionais e a dificuldade de passagem de um acordo internacional para o contexto interno de um país	20
1.4. Breve abordagem sobre políticas públicas	24
1.5. As redes de políticas públicas como abordagem metodológica.....	27
1.6. Conclusão	31
Capítulo II – A importância da fumicultura no Brasil. A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e a construção do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco.....	33
2.1. Introdução	33
2.2. A fumicultura no Brasil: breve histórico e importância atual	34
2.2.1. A região fumicultora de Santa Cruz do Sul	39
2.2.2. Característica do sistema produtivo e dos agricultores fumicultores.....	45
2.3. Conflitos acerca da Cultura do tabaco.....	48
2.4. O controle do tabaco e a CQCT	49
2.4.1. A CQCT, seu processo de aprovação e ratificação.....	50
2.4.2. O processo de construção da Convenção quadro no âmbito da OMS	51
2.5. As discussões ocorridas no Brasil: conflitos em torno às políticas relativas ao cultivo do tabaco derivadas da Convenção Quadro.....	54
2.5.1. A construção “das bases” da política de governo durante o processo de ratificação da CQCT pelo Senado.....	54
2.5.2. O “desenho” do Programa de Diversificação das Áreas Cultivadas com tabaco.....	62
2.5.3. A implementação do “Programa de Diversificação de Áreas cultivadas com Tabaco”.....	65
2.6. Considerações Finais do Capítulo	73
Capítulo III. Os atores sociais e as disputas envolvidas na cultura do tabaco.....	77
3.1. Introdução	77

3.2.	Empresas Fumageiras.....	78
3.3.	A representação dos agricultores na Cadeia Produtiva do Tabaco	88
3.3.1.	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL)	89
3.3.2.	A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul.....	100
3.3.3.	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF).....	112
3.3.4.	Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA.....	124
3.3.5.	Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA)	133
3.4.	Considerações finais do capítulo.....	149
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172

INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2003, com a aprovação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), as discussões sobre o controle do tabaco no Brasil foram intensificadas. Tais discussões entraram em uma espiral crescente de importância até o ano de 2005, quando o país ratificou o tratado. A CQCT é proposta pela Organização Mundial da Saúde, que vem discutindo os problemas causados pelo tabagismo desde a década de 1960 e, em sua 52ª Assembleia Mundial da Saúde (AMS), no ano de 1999, deliberou pela construção do tratado. Este foi aprovado por 192 países, na 56ª AMS, realizada no ano de 2003 e tem por objetivo:

Proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras conseqüências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco, proporcionando uma referência para as medidas de controle do tabaco, a serem implementadas pelas Partes nos níveis nacional, regional e internacional, a fim de reduzir de maneira contínua e substancial a prevalência do consumo e a exposição à fumaça do tabaco (OMS, 2005: 4).

Desta maneira, a CQCT visa diminuir o consumo do tabaco e para isto utiliza uma série de estratégias buscando diminuir a demanda. Estas estratégias são relacionadas à preços e impostos, à proteção contra a exposição à fumaça de tabaco, à regulação da divulgação de informações sobre os produtos de tabaco, à educação, comunicação, formação e conscientização do público, à regulação da publicidade e propaganda dos produtos derivados do tabaco e à medidas de redução da demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco. O tratado também prevê iniciativas que visam diminuir a oferta, entre elas estão o controle do comércio ilícito de produtos de tabaco, o controle da venda à menores de idade e o apoio à atividades alternativas economicamente viáveis.

As discussões em torno do tratado, em nível nacional, tomaram notoriedade, principalmente na região Sul, onde o cultivo do tabaco tem importância econômica e social significativa. Especulava-se muito a respeito da CQCT. Os articuladores da cadeia produtiva do tabaco, em suas regiões, ocupavam os meios de comunicação e desenvolviam uma argumentação visando a não ratificação da mesma, e priorizavam o argumento de que a CQCT buscava a proibição dos cultivos. Pude presenciar estas discussões por residir na região de Santa Cruz do Sul, principal pólo de produção e beneficiamento de tabaco no país.

No entanto, com a ratificação do tratado pelo Brasil, constatamos que nenhuma restrição ao cultivo foi criada, contrariamente ao argumento desenvolvido nas regiões fumicultoras, além

disso, que o governo federal brasileiro anunciou a criação de um programa de diversificação ao qual visava incentivar os fumicultores a buscarem outras atividades além do tabaco. Tal programa foi denominado, inicialmente, de “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Fumo” e depois passou a ser chamado de “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco”. No entanto, como veremos a seguir, mesmo com a ratificação do tratado, depois de todos aqueles embates entre os atores que defendiam e eram contrários à ratificação do tratado pelo Brasil, a produção segue aumentando e o número de agricultores fumicultores, se não aumentou também não diminuiu.

Dadas as circunstâncias das discussões, onde acontecia, por um lado uma mobilização intensa por parte dos defensores da fumiicultura buscando a não ratificação da CQCT – afirmando que se a mesma fosse aprovada as regiões fumiicultoras seriam submetidas a um grande risco socioeconômico. E por outro, uma grande mobilização por parte de uma série de atores buscando a aprovação do tratado – afirmando que o mesmo iria contribuir para a diminuição da dependência dos agricultores às empresas fumageiras – passei a questionar as reais implicações que tal tratado levaria para os agricultores fumicultores e suas regiões. Além disso, me perguntava sobre as ações voltadas para a fumiicultura que realmente estavam previstas no tratado e como o governo brasileiro planejava implementá-las. Naquele momento, almejava saber quais seriam as perspectivas em curto, médio e longo prazo da fumiicultura brasileira, após a ratificação daquele tratado.

Ainda na graduação, por conta do trabalho de conclusão do curso de Agronomia, analisei diversos documentos relativos à CQCT, buscando compreender o que estava posto em jogo para a fumiicultura com tal tratado. Com esta análise percebi que o objetivo central do mesmo era o controle do consumo e não da produção, no entanto a última deveria ser impactada pela primeira e por isso era considerada no tratado. Nesse sentido, constatei que eram somente os artigos 17 e 18 que tratavam, especificamente, da fumiicultura¹. Sendo que, no geral a Convenção se preocupa com a redução do consumo, como citamos anteriormente. É importante mencionar que

¹Artigo 17 - Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis

As Partes, em cooperação entre si e com as organizações intergovernamentais internacionais e regionais competentes promoverão, conforme proceda, alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, os cultivadores e, eventualmente, os varejistas de pequeno porte.

Artigo 18 - Proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas

Em cumprimento às obrigações estabelecidas na presente Convenção, as Partes concordam em prestar devida atenção, no que diz respeito ao cultivo do tabaco e à fabricação de produtos de tabaco em seus respectivos territórios, à proteção do meio ambiente e à saúde das pessoas em relação ao meio ambiente (OMS, 2003: 14).

praticamente todas as medidas relacionadas ao consumo do tabaco, previstas na CQCT, já haviam sido adotadas pelo Brasil, antes da construção do tratado.

Observei também no processo de elaboração da minha monografia, concluída em 2008, a existência de uma grande dificuldade para a implementação das políticas provindas da CQCT voltadas para os agricultores fumicultores. Neste momento já havia constatado por meio de pesquisa que, mesmo com o tratado de controle do tabaco aprovado e com a política de diversificação em curso, a produção brasileira continuava aumentando e o número de agricultores não tendia a diminuir. Desta maneira, intrigado com os motivos da dificuldade na implementação do “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco” propus em meu projeto de pesquisa apresentado por ocasião de meu ingresso no mestrado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA\UFRRJ), realizar uma análise sobre a estratégia utilizada pelo Estado brasileiro para cumprir os objetivos da CQCT relacionados à agricultura familiar produtora de tabaco, além disso, buscava analisar também como estavam sendo produzidas e operacionalizadas as políticas, como se davam as disputas sociais entre os atores e o alcance destas ações públicas.

No entanto, com os estudos e discussões, ainda no primeiro ano de mestrado, percebi que o delineamento do programa de diversificação acontecia no mesmo período das discussões acerca da ratificação da CQCT no Brasil. Neste momento, devido às pressões das regiões fumicultoras, estimuladas por atores da cadeia produtiva do tabaco, o governo brasileiro, por sugestão do Senado, construiu uma cláusula de interpretação à ser anexada ao projeto ratificado que seria enviado à Organização Mundial da Saúde (OMS), onde compromete-se em não gerar restrições ao comércio e a produção de tabaco e em desenvolver o “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Fumo”.

Além disso, também percebi, a partir da elaboração do projeto de qualificação do mestrado, que não eram somente as disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco que influenciavam a forma com que a CQCT viria ser ratificada e como o programa seria implementado. Como veremos adiante, tanto o tratado internacional quanto o programa de diversificação estavam influenciando as disputas existentes na cadeia produtiva do tabaco, que, por sua vez, influenciam as regiões fumicultoras. Deste modo, passei a olhar para o “Programa de Apoio à Diversificação de Áreas cultivadas com Tabaco” como um novo elemento nas disputas em torno da cadeia produtiva do tabaco, sendo que o mesmo fortalece os atores

tradicionalmente contrários à forma de produção de tabaco. A partir daí pude inferir que, com o programa, o governo, ou parte dele, “entra em cena” estabelecendo parcerias com diversas organizações a favor da diversificação, e historicamente críticas ao cultivo.

Ao considerar que o delineamento da operacionalização do texto dos artigos da CQCT que tratam das alternativas para os agricultores fumicultores – que no Brasil se dá por meio do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco – acontece desde o processo de ratificação do tratado, é possível inferir que um tratado internacional tem conseqüências nas disputas existentes localmente. Entretanto, tais conseqüências não são àquelas previstas inicialmente, tendo em vista que passaram por uma espécie de tradução do global para o local. Diante disto, estabeleci novas metas de pesquisa, quais sejam: analisar como os objetivos e estratégias iniciais da CQCT estão sendo traduzidos para o Brasil e como as disputas entre os atores da região de Santa Cruz do Sul envolvidos na cultura do fumo influenciam essa tradução. Além disso, buscava ainda analisar como a operacionalização da CQCT estava influenciando as disputas por espaço entre os atores envolvidos na atividade fumageira na região de Santa Cruz do Sul.

Contudo, na qualificação de projeto de mestrado, a banca sugeriu que a análise do meu trabalho fosse centrada na tradução dos objetivos iniciais da CQCT para o Brasil, ou então na análise das disputas entre os atores da região de Santa Cruz do Sul que seriam influenciados por essa tradução. Avaliei então, que a opção por Santa Cruz do Sul implicaria na consideração de uma gama de atores bastante diversa, sendo que muitas atividades lá existentes dependem da fumicultura. Assim, o volume de material que deveria ser analisado seria incompatível com os prazos de realização do curso de mestrado. Nesse sentido, optei por analisar como os objetivos e estratégias iniciais da CQCT, voltados para a fumicultura estão sendo traduzidos para o Brasil, como estes objetivos influenciam os atores da cadeia produtiva do tabaco e como as disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco que atuam nacionalmente influenciam essa tradução. Busquei ainda analisar como a operacionalização do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco está influenciando as disputas por espaço entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco que atuam em nível nacional e como estes atores influenciam a operacionalização destas políticas.

Diante dos novos objetivos propostos, passei a orientar a elaboração da dissertação no sentido de tentar enfrentar, dentro do possível, os seguintes questionamentos:

- Como os objetivos e estratégias iniciais da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco são traduzidos para o Brasil? Como se dão as disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco que atuam em nível nacional para que seja gerada esta tradução?
- Quais são os objetivos e as estratégias dos atores envolvidos com a cultura do tabaco que atuam em nível nacional, antes e depois de 2003? Houve modificações em suas estratégias, influenciadas pela aprovação e operacionalização da CQCT?
- Como o Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco está sendo operacionalizado? Como essa operacionalização está influenciando as disputas entre os atores envolvidos na atividade fumageira que atuam em nível nacional?

Assim, tendo em vista os objetivos e questionamentos colocados, com este trabalho buscamos realizar uma análise sobre o processo de tradução dos objetivos iniciais da CQCT para o Brasil. Além disso, buscamos compreender como a operacionalização da CQCT, no que tange a fumiicultura, influencia os atores da cadeia do tabaco. Ou seja, como a operacionalização do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco vem influenciando as disputas por espaço entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco que atuam em nível nacional. Cabe enfatizar que não podemos perder de vista o objeto de estudo, pois como afirmam Bourdieu *et al* (2010, p. 60) “*até mesmo as operações mais elementares e, na aparência, as mais automáticas do tratamento da informação implicam escolhas epistemológicas e mesmo uma teoria do objeto.*” Ademais, ao explicitar os procedimentos metodológicos o pesquisador deve “*ter consciência de que todo objeto propriamente científico é consciente e metodicamente construído [...]*” (Bourdieu *et al*, 2010, p. 64). Deste modo, Demo (1989) *apud* Martins (2004), afirma que a metodologia pode ser compreendida não apenas como um conjunto de ferramentas utilizadas para a coleta de informações, mas também como uma espécie de conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, o que denota a necessidade de questioná-la quanto a seus limites e possibilidades.

Então, para atingir os objetivos propostos, utilizamos como ferramentas a análise documental e entrevistas semi-estruturadas. Parti do pressuposto de que os objetivos iniciais da CQCT não são institucionalizados, formalizados ou operacionalizados internamente no Brasil da mesma maneira que são aprovados na OMS. Devido às especificidades socioeconômicas e políticas nacionais, estes sim, passam por um processo de tradução do internacional para o nacional. Para entender este processo, primeiramente foi necessário analisar os documentos da

Comissão Nacional para a Implementação da CQCT (CONICQ), órgão responsável pela discussão da CQCT em nível federal, e os documentos relativos à CQCT da Câmara dos Deputados e do Senado. Para compreender a operacionalização dos objetivos da CQCT relativos a produção fumageira também foi fundamental realizar uma análise dos documentos relativos aos primeiros anos do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco na página eletrônica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (responsável pela implementação).

Para compreender como aconteceu a passagem da CQCT de nível internacional para o nacional e como se dá a operacionalização do “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco”, além disso, como estes processos interferem, por um lado, nas disputas entre atores da cadeia produtiva do tabaco e, por outro lado, como se dá a influência destes atores e de suas disputas sobre tal processo, foi necessário realizar entrevistas semi-estruturadas com representações dos seguintes atores:

- Coordenação da Secretaria Executiva da Comissão Nacional para a Implementação da Convenção Quadro (CONICQ);
- Coordenação do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco;
- Um Pesquisador universitário que vem participando e contribui com o MDA nas discussões acerca do Programa de Diversificação;
- Direção do Sindicato Interestadual das Indústrias do Tabaco (SINDITABACO);
- Direção da Comissão do Fumo da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), que representa a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) neste tema;
- Direção da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG), que representa a Confederação Nacional da Agricultura nas discussões acerca do tabaco;
- Dirigente do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) do Rio Grande do Sul que representa a organização, em nível nacional, quando o tema trata do tabaco;
- Dirigente da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF);
- Direção da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA)

Ou seja, entrevistamos dois integrantes do governo que participam diretamente das discussões acerca da CQCT e do Programa de Diversificação do MDA, um Pesquisador

universitário que contribui com o MDA na formulação teórica sobre diversificação produtiva, e direções de seis entidades envolvidas na cadeia produtiva do tabaco organizadas nacionalmente, sendo uma entrevista com a representação da indústria e outras cinco com representações de agricultores. Com as entrevistas realizadas foi possível observar as estratégias utilizadas e as alianças realizadas por tais atores, antes e depois do ano de 2003, de modo a perceber alterações nas mesmas em virtude da aprovação da CQCT, em nível internacional.

Para o atendimento dos objetivos propostos esta dissertação divide-se em três capítulos. No primeiro apresentamos alguns conceitos e abordagens teóricas para subsidiar a discussão proposta. Assim, este capítulo conta com uma discussão sobre globalização, políticas públicas, comparação internacional de políticas públicas e redes de políticas públicas. A discussão sobre globalização é importante devido este processo ser apontado como responsável pela dificuldade de ações isoladas de Estados visando à resolução de problemas que afligem o conjunto da população mundial. Especificamente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) justifica a construção da Convenção Quadro para o Controle de Tabaco (CQCT), tendo em vista a dificuldade de ações isoladas de países terem êxito quando se trata do controle do tabaco, frente à atuação e articulação globalizada das grandes fumageiras. Ademais, como discutido neste capítulo, o processo de globalização é identificado, por estudiosos de políticas públicas, tal como Hassenteufel (1995) como sendo uma das causas da fragmentação do Estado, elemento muito importante para a discussão de políticas públicas. Diante da percepção das dificuldades de se obter acordos em um tratado internacional, além disso, das dificuldades da entrada de uma legislação aprovada em nível internacional no país, este capítulo ainda conta com uma discussão a respeito da abordagem da comparação internacional de políticas públicas e da noção de tradução de políticas, tendo em vista a interpretação brasileira (tradução) dos objetivos acordados em nível internacional. Tal tradução acontece pelas disputas ocorridas entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco. Ademais, neste capítulo, há um debate sobre políticas públicas cujo objetivo é apresentar, ainda que forma breve, diversas abordagens possíveis para a análise do Programa de Diversificação em questão e, ao mesmo tempo, justificar o porquê da utilização da abordagem de redes de políticas públicas. Por último, tal capítulo conta também, com uma abordagem a respeito das redes de políticas públicas.

O segundo capítulo, primeiramente, busca situar o leitor a respeito do que significa a produção e comercialização de tabaco para o Brasil e para a Região Sul do país. Assim, traz um

breve histórico da produção do tabaco onde considera a importância do cultivo desde o período colonial; a transferência da maior parte da produção para o Rio Grande do Sul, algumas transformações no sistema produtivo e o papel assumido pelo governo ainda no século XIX. Ainda considera as modificações ocorridas na atividade no século XX com o apoio, por parte do governo, à entrada das grandes empresas tabagistas multinacionais no país.

Após realizar um histórico da atividade, discorreremos acerca da importância do tabaco para as regiões fumicultoras, tal como, dos problemas associados à atividade produtiva. Utilizaremos, para isso, os dados que retratam as características socioeconômicas da principal região fumicultora do país – região de Santa Cruz do Sul no Rio Grande do Sul. Com a discussão das características socioeconômicas desta região, almejamos a compreensão, por parte do leitor, dos problemas sociais ligados a uma economia agrícola baseada, majoritariamente, em uma atividade com grande integração vertical. Também abordaremos, neste capítulo, as características dos agricultores fumicultores e de sua relação com a atividade agrícola fumageira. Com isso é possível uma aproximação do significado da fumicultura para os cultivadores do produto, tal como de sua organização produtiva. No mesmo sentido, é possível esclarecer as disparidades econômicas e sociais existentes na integração produtiva do tabaco e os problemas causados por elas.

Com esta abordagem, objetivamos, no capítulo II, compreender o porquê dos conflitos e questionamentos existentes em torno da integração produtiva do tabaco. Além disso, buscamos evidenciar a importância econômica do tabaco, tanto para o país quanto para as regiões que o produzem. Depois desta contextualização serão abordados os conflitos presentes na fumicultura, o processo de discussão da CQCT ocorridas no Brasil e as disputas em torno dos objetivos do tratado voltados para a fumicultura. Por último abordaremos o delineamento da construção do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, assim como as modificações ocorridas neste programa, durante sua implementação.

No terceiro capítulo traçaremos um breve histórico das representações dos agricultores e indústrias que atuam na atividade fumageira, ou seja, dos atores que disputam a distribuição dos recursos provindos da atividade. Com isso buscamos uma compreensão de quem são eles, de modo a subsidiar uma análise a respeito de suas possibilidades e limites, no que concerne aos posicionamentos e decisões frente aos novos elementos que envolvem a fumicultura – a CQCT e o Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco. Acreditamos que tal

abordagem favorecerá o entendimento de como são desencadeadas as relações e associações entre os mesmos e o que representam tais associações. Além disso, no terceiro capítulo, trataremos, especificamente, das alianças realizadas e estratégias assumidas por cada ator coletivo por nós considerado. Ademais, trataremos da visão de cada ator a respeito da diversificação produtiva do tabaco e do posicionamento da entidade sobre a integração produtiva na atividade fumageira. Por último, trataremos da visão destes atores a respeito da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e do “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”. Com a abordagem de tais temas conseguimos perceber as alianças entre os atores, sua articulação para interferir no processo de ratificação da CQCT e no processo de elaboração e implementação de políticas públicas de diversificação de áreas cultivadas com tabaco.

Nas considerações finais abordaremos algumas relações entre a posição dos gestores e elaboradores do Programa de Diversificação e as posições dos atores da cadeia produtiva do tabaco. Além disso, trataremos a posição da direção da secretaria executiva do CONICQ sobre o processo de ratificação da CQCT e sobre a implementação das medidas voltadas à fumicultura, relacionando-a com as posições dos atores da cadeia produtiva do tabaco. Com isso, buscamos trazer apontamentos de como os objetivos e estratégias iniciais da CQCT, voltados para a fumicultura, estão sendo traduzidos para o Brasil, como estes objetivos influenciam os atores da cadeia produtiva do tabaco e como as disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco que atuam nacionalmente influenciam essa tradução. Ademais, visamos, com isso, apontar como a operacionalização da CQCT está influenciando as disputas por espaço entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco que atuam em nível nacional e como estes atores influenciam a operacionalização destas políticas.

Capítulo I – A tradução do tratado internacional do Controle do Tabaco para o Brasil: noções introdutórias.

1.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar alguns conceitos e abordagens que serão utilizadas durante o trabalho. Nesse sentido estabelece uma discussão acerca do significado da globalização, aborda questões relativas aos tratados internacionais, traz elementos a respeito de noção de comparação internacional de políticas públicas. Além disso, ainda traremos alguns exemplos de abordagens metodológicas para a avaliação de políticas públicas e por último trataremos especificamente da abordagem de redes de políticas públicas.

A discussão sobre globalização é importante devido às características organizativas da cadeia produtiva do tabaco, articulada por grandes corporações multinacionais que agem mundialmente. A ação das empresas fumageiras foi facilitada, justamente, pelo processo de internacionalização econômica que acabou contribuindo para a existência de condições políticas e econômicas favoráveis à uma ação globalizada. Além disso, é esse processo de globalização, apontado como responsável pela dificuldade de ações isoladas de Estados visando a resolução de problemas que afligem o conjunto da população mundial. Especificamente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) justifica a construção da Convenção Quadro para o Controle de Tabaco (CQCT), apontando para a dificuldade de ações isoladas de países terem êxito quando se trata do controle do tabaco, tendo em vista a atuação e articulação globalizada das grandes fumageiras. Atuação esta, atribuída pela OMS a livre circulação de capitais em escala global, facilitada pela globalização. Por último, como veremos, o processo de globalização é identificado por estudiosos de política públicas, tal como Hassenteufel (1995) como sendo uma das causas da fragmentação do Estado.

Devido este trabalho discutir a entrada da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco no Brasil e as disputas na construção de políticas públicas para a agricultura familiar que dela provém, é necessário que se faça uma menção à discussão dos tratados internacionais. Por isso utilizamos uma reflexão de Sachs sobre a necessidade de ação conjunta entre países para atingir objetivos que seriam dificultados por uma ação política isolada em âmbito nacional. Temos a percepção das dificuldades de se obter acordos em um tratado internacional, além disso, das

dificuldades da entrada de uma legislação aprovada em nível internacional no país, por isso trataremos, neste capítulo, a abordagem da comparação internacional de políticas públicas e a noção de tradução de políticas, haja vista a interpretação brasileira (tradução) dos objetivos acordados em nível internacional. Tal tradução acontece pelas disputas ocorridas entre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco.

As disputas citadas, que serão analisadas nos próximos capítulos, aconteceram em torno de redes de atores com posições históricas conflitantes, e tiveram grande relevância na configuração das políticas voltadas aos agricultores familiares fumicultores. No mesmo sentido, as políticas advindas da CQCT e as instituições que produzem estas políticas tiveram influências nas disputas históricas que orbitam em torno da produção de tabaco. Nesse sentido consideramos pertinente utilizar, em nosso estudo, a abordagem de redes de políticas públicas e nesse sentido também trataremos esta abordagem neste capítulo.

1.2. A discussão acerca da Globalização

Para Arrighi (2003) existe certa dificuldade para interpretar o atual processo em curso, denominado de globalização, esta dificuldade se dá devido a existência de vários processos de mudanças em curso na sociedade. Para ele, a explicação do significado da globalização passa pelo esclarecimento do que geralmente se refere com o termo. O primeiro processo relacionado à globalização diz respeito ao “*crecente número e variedade de corporações cujas atividades de busca do lucro não são contidas pelas fronteiras dos estados nacionais*” (Arrighi, 2003; p.13). De acordo com ele, a ideia de que o crescimento do número de corporações internacionais diminui o poder dos Estados existe desde a década de 1960, quando Charles Kindleberger (1969) afirmou que tal crescimento transformou o Estado-Nação em “*uma unidade simplesmente econômica*”, e é este sistema de corporações multinacionais que mais tarde, a partir da década de 1980 é denominado de globalização. O crescimento destas corporações multinacionais detonou outros dois processos. O primeiro, denominado de “globalização financeira²” e o outro corresponde à revivificação da doutrina do Estado mínimo. Para o autor a desregulação do

² A desregulamentação estatal dos mercados ocorrida a partir da segunda metade do século XX, que eram regulados pelas nações devido a crise de 1930 e a II Guerra Mundial, transformando os mercados nacionais em um mercado global amplamente desregulamentado é conhecido como globalização financeira. (Arrighi, 2003)

segmento financeiro possibilitou o ressurgimento das “*altas finanças*”³, que passaram a influenciar nos assuntos das nações (COHEN, 1996 *apud* ARRIGHI, 2003). Tal ressurgimento fez com que se acreditasse na existência de um “mercado econômico global” único e indivisível e foi acompanhado pela “*ressurreição*” paralela do mercado auto regulado, como forma de pensar a economia mundial (ARRIGUI, 2003).

Para Arrighi (2003) a expressão “globalização financeira” denota o processo de reintegração dos mercados financeiros em um mercado global e desregulado, onde os esforços dos governos para “*regular a produção e a distribuição da moeda global aplacaram-se, adicionando um novo momentum à desregulação e à reintegração global dos mercados financeiros*” (ARRIGHI, 2003: 14), que havia sido segmentado e regulado pelos Estados-Nação em decorrência da crise de 1929. Essa reintegração é que possibilita o ressurgimento das “altas finanças”, ou o segmento financeiro global, e paralelamente possibilita o ressurgimento da doutrina do mercado auto regulado. Desta maneira os esforços dos governos para regular a produção e distribuição de moedas foram suavizados, o que adicionou “*um novo momentum à desregulação e à reintegração global dos mercados financeiros. O sistema financeiro que emergiu como um resultado dessa dupla ressurreição não foi, de fato, mais “global” do que o precedente sistema de Bretton Woods*” (ARRIGUI, 2003: 14).

O termo globalização surge, assim, não para denotar um sistema global, visto que o anterior – sistema de *Bretton Woods* – já era organizado globalmente (Arrighi, 2003) e sim para denotar “*uma mudança de um sistema global (hierarquicamente organizado e amplamente controlado politicamente pelos Estados Unidos) para outro sistema mais descentralizado e coordenado pelo mercado, tornando as condições financeiras do capitalismo largamente mais voláteis e instáveis*” (HARVEY, 1995 *apud* ARRIGHI, 2003; p. 14).

(...) a ideia da globalização foi, desde o início, articulada com a ideia da intensa competição interestatal pelos capitais crescentemente voláteis, e a consequente subordinação rígida da maior parte dos estados (inclusive dos Estados Unidos) aos ditames das agências capitalistas privadas. Globalização pode ser um termo enganoso utilizado para denotar a mudança de um sistema financeiro global controlado por uma hierarquia de agências governamentais lideradas pelos Estados Unidos para um sistema financeiro igualmente global, no qual os governos têm pouco controle sobre suas finanças e competem duramente entre si para obter favores e assistência do capital controlado privadamente. (ARRIGHI, 2003; p.14)

3 O termo “*alta finança*” é explicado por Karl Polany (1944) em *A Grande Transformação – as origens de nossa época*.

Não são estas questões que justificam o interesse de Arrighi (2003) pela globalização, uma vez que estes processos já haviam ocorridos em outros momentos históricos. Para ele a atenção à discussão acerca do tema globalização é justificada pela sua associação à três eventos: derrota da União Soviética; ascensão do Leste Asiático como potência industrial e financeira global; e o terceiro, como derivação dos outros dois, é a percepção que as fontes de riqueza, *status* e poder estão passando por mudanças fundamentais. Para o autor, a queda da União Soviética tornou explícito o enfraquecimento dos Estados Unidos como potência financeira e a vulnerabilidade dos complexos industrial-militares diante das forças de integração econômica global. Já a expansão econômica da Ásia Oriental revela o não enfraquecimento dos Estados, além disso, que eles não se ajustam ao modelo dos Estados-Nação, não têm relevância militar e estão distantes dos centros tradicionais.

Segundo Arrighi (2003), para compreender o processo e os possíveis resultados do que é denominado globalização é necessário compreender três coisas: a) identificar o que é novo nesta onda de globalização em relação às anteriores⁴; b) saber se as novidades possuem algum padrão detectado na sequência de ondas de globalização; c) saber como as novidades podem distanciar esta onda de globalização das demais. Na busca da compreensão destas três questões Arrighi (2003) formula três problemas: o primeiro dele é se a posição das grandes organizações privadas é a mesma da observada a partir do século XVI, a segunda é se a novidade de agora é a dificuldade das instituições dominantes acomodar as demandas do “terceiro mundo” e da classe trabalhadora e a terceira é sobre o deslocamento do epicentro da economia global para o Leste Asiático.

Uma novidade apontada por Arrighi (2003) se dá na relação entre Estado e capital causada pela expansão em número e variedade das corporações multinacionais. Para ele, diferentemente da onda de globalização do século XIX, o resultado dessa expansão é o enfraquecimento dos Estados do Ocidente.

O número de corporações multinacionais que operam sob a hegemonia norte-americana é incomparavelmente maior devido à sua transterritorialidade e à especialização

⁴Arrighi (2003) se refere as ondas de globalização sugeridas por Tilly (1995). De acordo com este, no último milênio existiram outras três ondas de globalização. *Primeira, no século XIII, quando a formação do Império Mongol criou as condições para a emergência do sistema de comércio mundial afro-euroasiático (...). Segunda, no século XVI, “quando a expansão comercial e militar européia ligou o Oceano Índico ao Caribe por meio de uma densa rede de trocas e de dominação”. E, terceiro, no século XIX, “quando um impulso imperialista colocou 4/5 dos territórios mundiais sob o domínio dos povos europeus”* (ARRIGHI, 2003: 16).

funcional em uma economia mundial grandemente expandida. Originalmente, essa nova espécie de corporação de negócios desempenhou um papel na manutenção e expansão do poder global dos Estados Unidos que não foi diferente daquele desempenhado pelas companhias autorizadas nos séculos XVII e XVIII em relação aos poderes britânico e holandês. Contudo, sua proliferação logo se voltou contra o poderio norte-americano. Isso aconteceu quando o governo norte-americano mais necessitou “cortar” o domínio que as empresas multinacionais tinham estabelecido sobre as rendas e os recursos estrangeiros – neste período, ou seja, quando a crise fiscal do “Estado de bem estar” norte-americano tornou-se crítica sob o impacto da guerra do Vietnã e do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos. Na medida em que a crise aprofundou-se, uma proporção crescente dos recursos obtidos no exterior pelas corporações norte-americanas migrou para mercados monetários *off-shore* (“paraísos fiscais”), ao invés de serem repatriadas, precipitando o colapso do sistema de Bretton Woods controlado pelos Estados Unidos (ARRIGHI, 2003: 19).

Já a ofensiva contra os direitos dos trabalhadores encontra explicação em circunstâncias históricas mundiais diferentes das ocorridas no século XIX. Essa distinta conjuntura se dá pela diferença nas relações entre os Estados ocidentais e os povos não ocidentais. No século XIX o poder dos Estados ocidentais em relação aos povos não ocidentais era muito maior do que agora, além de que, no século XIX, tal poder era ascendente e agora é descendente (ARRIGHI, 2003).

Como podemos fazer alguma ideia da onda de globalização liderada pela Grã-Bretanha no século XIX sem enfocarmos a relação entre a Grã-Bretanha e o seu Império Indiano? E, ao contrário, será que muitos dos problemas enfrentados pelos Estados Unidos na atual onda de globalização não decorrem do fato de que, diferentemente da Grã-Bretanha na onda de globalização do século XIX, os EUA não dispõem de um Império Indiano para cobrir seus déficits no balanço de pagamentos e para fornecer a mão de obra militar de que necessita para policiar o mundo? (ARRIGHI, 2003: 21)

Para falar da última questão, a mudança do epicentro da economia global, Arrighi (2003) inicia com a afirmação que desde o século XIII, primeira onda de globalização, os europeus transformaram o mundo em um sistema centrado na Europa e mesmo quando passou a ter seu centro nos Estados Unidos, manteve a mesma zona cultural deixando de fora a África, América Latina e Ásia. Para ele o momento atual pode ser de ruptura com esse sistema, visto que acontece um fortalecimento econômico de Estados distantes dos centros de poder tradicionais do Ocidente como nunca existiu na história moderna. Continua, afirmando que o poder militar sob as mãos dos Estados Unidos é infinitamente superior a qualquer outra força, no entanto, que já não possui recursos humanos e financeiros para transformar esta centralização em poder global. Com isso ele afirma que:

Ao invés de testemunharmos a costumeira fusão de uma ordem superior de poder militar

e financeiro que tem caracterizado todas as substituições de uma liderança por outra nos altos comandos do capitalismo mundial, nós estamos assistindo a uma cisão que deixa o poder militar altamente concentrado nas mãos de um país ocidental hegemônico decadente e que concentra o poder financeiro global nas mãos dos países do Leste Asiático (ARRIGHI, 1994, Epilogue). Nessas circunstâncias, para parafrasear Adu-Lughod (1989, p. 371), é realmente difícil imaginar que a era da hegemonia ocidental será superada por uma nova forma de conquista do mundo. Nesta era, na verdade, parece mais provável “que haverá um retorno à um balanço relativo dos centros múltiplos exibidos no sistema mundial do século XIII”. Tal retorno inevitavelmente deverá requerer “uma mudança para diferentes regras do jogo, ou ao menos um fim das regras que a Europa introduziu no século XVI” (ARRIGUI, 2003: 22).

Assim, para Arrighi (2003), a real questão central do atual processo de globalização é a diminuição do poder econômico dos Estados Unidos em relação ao poder econômico dos países do Leste Asiático e não a diminuição do poder do Estado frente às grandes organizações econômicas multinacionais. Para ele a questão-chave é o equilíbrio de poder onde os Estados Unidos não tem condições suficientes para impor suas vontades ao resto do mundo, principalmente aos Estados do Leste Asiático, no entanto, ainda tem um poder de destruição em massa avassalador, o que faz a balança de poder permanecer equilibrada.

Já Fiori (2010), ao falar do sistema mundial e da política internacional, faz a crítica àqueles que pensavam e pensam que a globalização econômica e as forças de mercado produziram a homogeneização da riqueza e do desenvolvimento e isto contribuiria para a construção de um governo democrático e global. Para ele este pensamento, predominante na década de 1980 e 1990, nada mais é que um renascimento da utopia liberal do século XVIII, utilizado como ideologia para os Estados Unidos manter e ampliar seu poder global, no entanto, durou somente até o início do século XXI, quando os Estados Nacionais voltam a se fortalecer.

Os Estados Unidos da América foi o primeiro Estado nacional que se formou fora da Europa, no entanto, não existiria sem o protagonismo europeu. Seu surgimento marcou o início de um processo de universalização do sistema político interestatal. No início do século XX, o país já tinha angariado importância mundial e teve uma participação decisiva na I Guerra Mundial. No entanto, foi somente depois da II Guerra Mundial que os Estados Unidos se tornaram o centro do sistema mundial, impondo sua hegemonia na Europa, Ásia e Oriente Médio. Foi após a segunda guerra, na reconstrução dos países destruídos e do próprio sistema econômico e político mundial que os Estados Unidos liderou, até a década de 1970, a maior experiência de “governança mundial” de todos os tempos, baseada em “regimes internacionais” e “instituições multilaterais”, tuteladas pelos norte-americanos (FIORI, 2007).

Tal período de reconstrução do sistema mundial e de “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos durou até a década de 1970, quando o país foi derrotado na Guerra do Vietnã e abandonou o regime monetário e financeiro internacional, criado sob sua liderança, na Conferência de Bretton Woods, no final da Segunda Guerra Mundial (FIORI, 2007). Mas diferentemente da teoria que vê tais acontecimentos como sinais da “*crise terminal do poder americano*”, Fiori (2007) os vê como sinais do próprio sucesso da hegemonia dos Estados Unidos. Tal leitura é feita a partir do processo de reconstrução do sistema mundial, depois do fim da Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, o ressurgimento competitivo da Alemanha e do Japão se deu devido ao crescimento capitalista do pós-guerra e pela opção dos Estados Unidos em se articular com a Alemanha, na União Europeia, devido ao contexto da Guerra Fria e com o Japão, no Leste Asiático, devido à Revolução Chinesa, Guerra da Coreia e do Vietnã, no Sudeste Asiático. No mesmo sentido, foi o aumento do peso econômico da Europa e do Japão e o aumento dos gastos militares dos EUA, com sua política de expansão no leste asiático, por meio do Vietnã que pressionaram o sistema econômico estabelecido em Bretton Woods (FIORI, 2007).

Após 1968, os Estados Unidos passaram a apresentar déficits orçamentários, o que fez com que as autoridades monetárias pensassem formas de resolução do problema às quais favorecessem os próprios interesses norte-americanos. Assim, em 1973, os Estados Unidos romperam com o regime de *Bretton Woods* e com o “padrão dólar”, criado sob sua tutela. Desta maneira, a crise dos anos 1970, para além de uma derrota, foi a consequência de um período de sucesso econômico e de “*uma mudança planejada da estratégia econômica internacional dos Estados Unidos, feita com o objetivo de manter a autonomia da política econômica e preservar a liderança mundial da economia norte-americana*” (FIORI, 2007: 85).

Da mesma forma, para Fiori (2007), o fortalecimento tecnológico da União Soviética, no campo militar e espacial, também foi uma consequência da própria estratégia americana de contenção e de pressão militar e tecnológica contínua sobre a União Soviética. Além disso, a “insubordinação da periferia”, um dos elementos apontados como componente da “crise dos 70”, é resultado, ao menos parcialmente, de uma vitória geopolítica dos Estados Unidos, que apoiaram o processo da descolonização da África e da Ásia, ao lado da União Soviética. Uma evidência desse processo é que no final da Segunda Guerra, existiam cerca de 60 Estados nacionais e, no final da Guerra Fria, já havia cerca de 200 deles, em todo o mundo.

E foi exatamente no período da “ordem regulada”, ou da “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos, que o sistema “interestatal” se universalizou, criando uma nova realidade e um desafio à “governança mundial”, que começou a se manifestar de forma mais aguda, na década de 60, durante a descolonização africana (FIORI, 2007: 85).

Desta maneira, para Fiori (2007), os vários aspectos da crise da década de 1970 são sinais do esgotamento da “*hegemonia benevolente*” dos Estados Unidos. Tal política foi vencida pelo “*próprio sucesso (...) e foi modificada pelo poder de autotransformação do seu criador e hegemon, os Estados Unidos, que “fugiu para frente” e redefiniu o seu projeto internacional, para manter sua dianteira, na corrida pelo poder e pela riqueza, dentro do sistema mundial*” (FIORI, 2007:86). Desta forma, os Estados Unidos abandonaram o sistema inventado por eles próprios, visando sua recuperação de iniciativa monetária e, com isto, um distanciamento das demais potências que o ameaçavam na hegemonia econômica. Além disso, abandonaram o Vietnã e renegociaram, com a China, sua posição expansionista no sudeste asiático (FIORI, 2007).

Delgado (2007) concorda com Fiori (2007) quando afirma que o processo de globalização financeira ou neoliberal é parte de um movimento de restauração conservadora de hegemonia (econômica, política, militar) dos Estados Unidos. Para ele, “*esse movimento de restauração conservadora tratou de substituir o regime internacional de Bretton Woods, de liberalização restringida, e em crise desde a década de 1970, por outro regime internacional em que predominasse uma liberalização não restringida*” (DELGADO, 2007: 172). Tal processo atingiu, em grande medida, as economias em volta do mundo, principalmente os países latino-americanos, devido, principalmente, a imposição das medidas liberalizantes e privatizadoras do Consenso de Washington. Para Delgado (2007: 172) “*uma questão programática central desse regime internacional era a tentativa de refrear consideravelmente, ou eliminar, quando possível, a capacidade dos países periféricos implementarem políticas domésticas autônomas*”.

Foram estas modificações, na década de 1970, o início das transformações geopolíticas em curso até o início do século XXI; primeiramente a China e os Estados Unidos reorganizaram a geopolítica dos sudeste asiático e depois refizeram o mapa econômico do mundo, com a construção do eixo econômico entre China e Estados Unidos, atual locomotiva da economia mundial (FIORI, 2007).

Depois de 1991, com a eliminação da concorrência soviética e com a ampliação do espaço desregulado da economia mundial, criou-se um novo tipo de “território global”,

submetido à senhoriação do dólar e à velocidade de intervenção das forças militares americanas. Foi o momento em que o sistema mundial deixou para trás, definitivamente, a perspectiva de um modelo “regulado” de “governança global” e de “hegemonia benevolente” e começou a experimentar o novo projeto imperial americano que começou a ser desenhado nos anos 1970, e alcançou “velocidade de cruzeiro” na década de 1990, no período em que a China ainda digeriria a sua própria mudança de estratégia econômica e geopolítica internacional (FIORI, 2007: 87).

A visão da conjuntura internacional de Fiori parte de uma hipótese de longo prazo sobre a história do “sistema interestatal capitalista”, desde sua formação na Europa, durante o “longo século XIII”, até o início do século XXI. Para ele é possível identificar, nesta história, quatro momentos em que ocorreu uma espécie de “explosão expansiva”, dentro do próprio sistema. Nesses “momentos históricos” primeiramente ocorre um aumento da “pressão competitiva” dentro do “universo” e, depois, uma grande “explosão” ou alargamento das suas fronteiras internas e externas. O aumento da “pressão competitiva” foi provocado pelo expansionismo de uma ou várias “potências” líderes e envolveu, também, um aumento do número e da intensidade do conflito entre as outras unidades políticas e econômicas do sistema. E a “explosão expansiva” que se seguiu projetou o poder destas unidades ou “potências” mais competitivas para fora de si mesmas, ampliando as fronteiras do próprio “universo” (FIORI, 2010).

As “explosões expansivas” referidas aqui, por Fiori (2010), são as mesmas “ondas de globalização” referidas por Arrighi (2003). A primeira delas se deu no “longo século XIII”, entre 1150 e 1350 quando o aumento da “pressão competitiva”, dentro da Europa, foi provocado pelas invasões mongóis, pelo expansionismo das Cruzadas e pela intensificação das guerras “internas” na península ibérica, no norte da França e na Itália. Fiori (2010) destaca que esta “explosão expansiva” foi como um *big bang* do “universo” em questão. O nascimento do primeiro sistema europeu de “guerras e trocas”, com suas unidades territoriais soberanas e competitivas, cada uma delas com suas moedas e tributos. A segunda vez que isto ocorreu foi no “longo século XVI”, entre 1450 e 1650. Desta vez provocada pelo expansionismo do Império Otomano e do Império Habsburgo, e pelas guerras da Espanha, com a França, com os Países Baixos e com a Inglaterra. Neste momento é que surgem os primeiros Estados europeus, articulando suas economias nacionais com a política ou as armas. A terceira “explosão expansiva” ocorreu no “longo século XIX”, entre 1790 e 1914. Desta vez provocado pelo expansionismo francês e inglês, pelo nascimento dos estados americanos e pelo surgimento, depois de 1860, de três potências políticas e econômicas – Estados Unidos, Alemanha e Japão. Agora, encontra-se em curso, desde a década

de 1970, uma quarta “explosão expansiva” do sistema mundial. Para Fiori (2010), esta explosão é provocada pelo expansionismo imperial dos Estados Unidos, depois dos anos 1970; pela multiplicação dos Estados soberanos do sistema, que já são cerca de 200; e pelo crescimento vertiginoso do poder e da riqueza dos Estados asiáticos, particularmente da China (FIORI, 2010).

Desta maneira, para FIORI (2010), qualquer forma de governança mundial é sempre uma expressão do poder da potência, ou das potências que lideram o sistema interestatal capitalista. No entanto, esta liderança não tem possibilidades de exercer uma função estabilizadora desse sistema, haja vista que ela não cessa o expansionismo dos demais Estados, nem mesmo seu próprio expansionismo. Nesse sentido toda potência hegemônica é sempre autodestrutiva, porque para continuar se expandindo acaba desrespeitando as regras e instituições que ela própria criou ou contribuiu para serem criadas. É o que ocorre com os Estados Unidos após o fim da Guerra Fria (FIORI, 2010).

Desta maneira, para Fiori, é utopia pensar que exista um processo de globalização econômica onde as forças do mercado produziram a homogeneização da riqueza e o desaparecimento dos Estados nacionais em prol de um governo democrático e global. Para ele a globalização econômica sempre existiu e nunca foi uma obra do capital, antes sim ela é resultado da expansão dos “Estados-economias nacionais” que impuseram seu poder de comando, sua moeda, sua dívida pública, seu sistema de crédito, seu capital financeiro e suas várias formas indiretas de tributação sobre territórios econômicos supranacionais.

A expansão competitiva dos “Estados-economias nacionais” europeus criou impérios coloniais e internacionalizou a economia capitalista, mas nem os impérios, nem o capital internacional eliminaram os Estados e as economias nacionais. Neste novo sistema interestatal, os Estados que se expandiam e conquistavam, ou submetiam novos territórios também expandiam seu território monetário e internacionalizavam seus capitais. Mas, ao mesmo tempo, seus capitais só puderam se internacionalizar na medida em que mantiveram seu vínculo com alguma moeda nacional, a sua própria ou a de um Estado nacional mais poderoso (FIORI, 2010: 6).

Nesse sentido, para Fiori, a globalização é o ressurgimento da doutrina liberal tornando-se um projeto global com a queda da URSS e com a hegemonia dos EUA. Para ele, a discussão acerca da globalização está imbuída de confusão ou, até mesmo, de uma ideologia onde ideias como o fim dos Estados, fim da história tomam destaque, assim como, uma paz baseada na liberdade de capitais e mercadorias. Para Fiori (1994) nesta nova organização global algumas

mudanças significativas aconteceram e merecem destaque, no entanto o resultado da globalização não é o desaparecimento das fronteiras nacionais, visto que o processo de globalização somente acontece como forma de expansão dos próprios Estados. A ideia do enfraquecimento das fronteiras entre os países se dá, em grande medida, devido ao surgimento de novas tecnologias eletrônicas, as quais possibilitam o surgimento da chamada era da informação instantânea (FIORI, 1994). Essas transformações tecnológicas aliadas à queda da União Soviética tornam mais claras a existência e multiplicação de organizações sociais e políticas, de centros de poder de decisão superiores aos espaços de decisão nacionais, entretanto estes espaços existem, pelo menos, desde o início do século XIX (FIORI, 1994).

Nesse sentido, para nós, a globalização financeira é parte de um movimento de restauração de hegemonia dos Estados Unidos, que acontece de maneira conservadora, onde o líder do sistema econômico mundial busca eliminar a capacidade dos países periféricos de programar suas próprias políticas de forma autônoma. No mesmo sentido, para nós, o discurso que afirma a existência de um processo de globalização econômica onde as forças do mercado produziram a homogeneização da riqueza e dos próprios Estados-nacionais não passa de uma utopia liberal. Como vimos, a globalização econômica sempre existiu e nunca foi uma obra do capital, antes sim ela é resultado da expansão dos “Estados-economias nacionais”.

1.3. Os Tratados Internacionais e a dificuldade de passagem de um acordo internacional para o contexto interno de um país

Sachs (1993) destaca que vários problemas foram causados ou influenciados pelo processo de desregulamentação econômico-financeiro em escala global denominado de globalização. Para ele, tais problemas também devem ser resolvidos em escala global, porque devido a forma de organização da economia no atual período histórico, existem questões que não são possíveis de ser resolvidos isoladamente por nenhum país. No entanto, ele considera que os interesses dos diversos países não são os mesmos uma vez que existem diferenças econômicas, sociais e culturais entre eles.

Para Sachs (1993) a resolução de um problema que atinge todos os países deve se dar de maneira articulada e coordenada em escala internacional, e é claro, respeitando as

particularidades de cada país e região. Para o autor “*a comunidade global pode influenciar e delimitar estratégias nacionais, através de uma série de tratados, convenções e códigos de conduta obrigatórios de caráter internacional, negociadas de forma a respeitar a assimetria das obrigações dos diferentes grupos de países*”(Sachs, 1993: 52). Nesse sentido, para Sachs (1993), os tratados internacionais são fundamentais para a obtenção de objetivos compartilhados por todos os países e para a resolução de problemas que atingem toda a população mundial, no entanto, o autor não quer dizer com isso, que tais tratados são simples de ser acordados e implantados, porque as particularidades e problemas enfrentados pelos países são dos mais diversos.

Podemos então, com estas considerações, refletir sobre a necessidade da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) para a resolução do problema do tabagismo, considerado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) uma epidemia global, como será tratado no capítulo II. Além da reflexão sobre a importância de um tratado para a resolução de um problema existente na maioria dos países, Sachs (1993) lembra dos problemas para a realização de acordos, devido as diferenças socioeconômicas entre eles. Além disso, lembra que existe diferenças entre o que é acordado em nível internacional e o que é implementado por cada país. Tais considerações nos fazem lembrar que os compromissos assumidos pelo Brasil, em relação a cadeia produtiva do tabaco, com a participação na construção da CQCT, não necessariamente serão cumpridos da maneira tratada em nível internacional, considerando os conflitos existentes internamente no país.

Para acordar um tratado internacional e depois conseguir implementar as regras em nível nacional existem certas dificuldades, no entanto, quando os problemas a serem enfrentados pelos países são os mesmos e quando existem certas corporações empresariais agindo nestes mesmos países sendo necessário controlá-las para os objetivos serem atingidos, a necessidade de tal tratado torna-se presente. Esta necessidade torna-se premente quando é visível a inexistência da possibilidade de controlar estas grandes corporações isoladamente, seja pelo volume de recursos financeiros movimentado por elas, seja pela influência sobre os demais atores que agem em nível nacional. A percepção da necessidade do tratado aumenta quando o não controle das corporações por alguns países implica na maior dificuldade de obtenção dos objetivos almejados pelos demais. Assim, se é mais fácil resolver os problemas coletivos com uma atuação conjunta entre os países, pode-se questionar como as regras acordadas em nível internacional entram em cada

país e como os atores de determinado país, por exemplo o Brasil, veem este tratado, influenciam nesta entrada das regras e no desenvolvimento de políticas derivadas do tratado.

Considerando a importância da cadeia produtiva do tabaco no Brasil – ao qual será discutida no capítulo II – e as disputas em torno desta cadeia – discutidas no capítulo III – o processo de ratificação da CQCT foi bastante conflituoso. Tal processo fez com que, na passagem da CQCT de nível internacional para nacional, houvesse modificações nos objetivos que envolvem a cadeia produtiva do tabaco. Para discutir como as políticas voltadas para a cadeia produtiva do tabaco, acordadas em nível internacional pelos agentes governamentais entram no Brasil, e a influência das disputas existentes na cadeia produtiva do tabaco nesta entrada, utilizaremos a abordagem da comparação internacional de políticas públicas de Haussenteufel (2005), uma vez que tal autor considera que em um processo de entrada de uma política elaborada internacionalmente em um país, está imbuído um processo de tradução, visto que esta entrada depende das disputas entre os atores locais, aos quais têm seus interesses prejudicados ou favorecidos pela política em questão. Sabemos que o autor se utiliza da comparação internacional para analisar as diferenças surgidas da implementação de uma mesma política em diferentes países, no entanto, pensamos ser pertinente utilizá-lo porque analisaremos como os atores nacionais interagem para influenciar a transformação de um texto de um tratado internacional em políticas públicas nacionais. Nesse sentido é pertinente utilizar a abordagem proposta por Haussenteufel (2005).

Patrick Haussenteufel (2005) utiliza a comparação internacional visando a análise de políticas públicas. O autor afirma que a dimensão comparativa é muito importante na atualidade, pois se tornou recorrentemente utilizada por altos funcionários de governo, assim como, por relatórios governamentais, pelos meios de comunicação, e por grupos de interesse envolvidos em determinadas políticas públicas. O autor se refere à União Europeia do início do século XXI e final do século XX.

Preocupado com a metodologia de análise comparativa de políticas públicas, Haussenteufel fala de transferência, tradução e hibridação. Utiliza David Dolowitz e David Marsh para definir o processo chamado de transferência de políticas públicas. Estes, de acordo com o autor, definiram tal noção como “*os processos pelo qual um saber sobre políticas públicas, estruturas administrativas, instituições, é utilizado para desenvolver novas políticas públicas, novas estruturas administrativas e instituições*” (Haussenteufel, 2005; p. 125-126). O autor faz a crítica a

esta noção dizendo que a mesma negligencia três aspectos importantes: a sociologia dos atores operando a transferência; os modos de recepção de elementos de políticas públicas transferidas (processos de tradução); e como combinar elementos transferidos com elementos existentes (processo de hibridação) (Hassenteufel, 2005).

A sociologia dos atores que operam a transferência trata de quem são eles; dos recursos disponíveis e utilizados pelos atores (recursos especializados, recursos de legitimidade, recursos relacionais, recursos de poder, recursos materiais) e das estratégias utilizadas pelos mesmos na transferência, inclusive as discursivas; das estratégias utilizadas para divulgar os modelos e procedimentos; as trajetórias dos atores, sendo eles nacionais ou internacionais; o que permite caracterizar os atores chave, os demais atores influenciados por eles, seus aliados e adversários (Hassenteufel, 2005).

A sociologia dos operadores de transferência também explora os espaços de interação, ou seja, as arenas de disputa (fóruns, simpósios, seminários, reuniões, etc.), onde as ideias dos atores transnacionais interagem com os atores nacionais. Aqui é importante analisar como os discursos são distribuídos e como são apropriados nacionalmente, como os elementos transnacionais “casam” com os elementos nacionais, como são apropriados, reinterpretados e como acontecem os “desvios” – entender a lógica dos atores é fundamental para compreender estas várias interações. (Hassenteufel, 2005)

Essa interação entre atores nacionais e transnacionais, entre os próprios atores nacionais, faz com que as ideias formuladas na esfera internacional sejam “traduzidas” nacionalmente. Perceber a tradução depende de uma análise comparativa, tendo em vista que é necessário compreender as mudanças das ideias e objetivos quando estas deixam a esfera internacional e entram na esfera nacional, assim como, as mudanças dos procedimentos utilizados pelos atores. Tais variações podem ser analisadas em vários patamares: ao patamar dos importadores e tradutores; ao patamar das reformas introduzidas, ao patamar do conteúdo destas reformas (Hassenteufel, 2005).

Neste trabalho analisaremos os atores que influenciam a tradução das ideias da CQCT voltadas para a fusicultura, formuladas em nível internacional para o Brasil, quem são eles e quais as estratégias utilizadas pelos mesmos para atingir seus objetivos, no mesmo sentido, como se dá a associação e disputas entre os atores para influenciar o processo de tradução. Nesse sentido, para compreender as mudanças de ideias e objetivos da Convenção Quadro relacionados

à cadeia produtiva do tabaco, centraremos nossa análise ao nível das disputas entre os atores que serão influenciados pelos objetivos da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), tendo em vista que atores internacionais (empresas multinacionais) entram nesta disputa, muitos recursos são mobilizados nela, além disso, tal disputa passa a ser articulada com outras já existentes anteriormente ao tratado. Desta maneira a análise com esse foco dará boas conclusões de como um tratado internacional é traduzido internamente para um país, assim como, propiciará um bom entendimento de como se deram os esforços na tradução da CQCT em políticas públicas para o Brasil.

1.4. Breve abordagem sobre políticas públicas

Antes de falar da abordagem das disputas relacionadas ao processo de implementação das políticas de diversificação de áreas cultivadas com tabaco é necessário que se esclareça o que se entende por política pública. Inicialmente é importante mencionar que o tema políticas públicas passou a ser mais interessante para estudo, na segunda metade do século XX, com o desenvolvimento do *Welfare State* nos países industrializados e com as políticas desenvolvimentistas nos países periféricos. Com tais acontecimentos é que surgiu o campo de análise de políticas públicas. Também é importante mencionar que o termo *políticas públicas* refere-se a ações públicas com origem em instituições governamentais, instituições não governamentais ou movimentos sociais, porém, a participação do Estado nestes processos é sempre relevante (FLEXOR & LEITE, 2007).

Flexor & Leite (2007) abordam diferentes dimensões componentes das políticas públicas. Para eles, tais políticas estão imbuídas de questões econômicas, sociais e políticas. Assim, para realizar uma discussão sobre a análise de tais política públicas, trazem elementos de vários campos de conhecimento. A primeira perspectiva contemplada pelos autores é a neo-institucionalista histórica. Um aspecto dessa abordagem é que a disputa, entre grupos, por recursos escassos, constitui a dimensão central da vida política. Nessa abordagem, as instituições refletem uma repartição desigual de poder entre os diferentes grupos sociais, além disso, as instituições são elementos que se constituem historicamente, sendo que sua trajetória afeta o conjunto de opções de políticas possíveis. Assim, as instituições configuram-se como elemento central da abordagem e sua constituição histórica irá ter grande influência na forma com que os

recursos serão repartidos.

A segunda perspectiva contemplada por Flexor & Leite (2007) é a dimensão processual. Para esta abordagem existe uma dinâmica própria associada às políticas públicas (discussão, elaboração, implementação), sendo esta dinâmica que influencia os próprios resultados da mesma. Nesta perspectiva de análise, a produção de políticas se inicia com a identificação de um problema e construção de uma agenda, e não com a tomada de decisões. Antes da tomada de decisões é necessário que um debate, estimulado por um conjunto de problemas, seja gerado e estimule as autoridades. Na construção deste debate, o nível de consenso e conflito para a elaboração ou não da política torna-se um parâmetro decisivo. Para que o problema seja inscrito na agenda é necessário:

1) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade; 2) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação pública; 3) a existência de uma situação problemática, isto é, a presença de um hiato entre, por um lado, as expectativas e aspirações e, por outro lado, os desejos e crenças do que deveria ser feito e realizado. (...) Por fim, destaca-se a importância dos empreendedores políticos (indivíduos, grupos, etc) capazes de mobilizar um conjunto de recursos pertinentes e as atividades e ações públicas empreendidas para construir uma arena (FLEXOR & LEITE, 2007: 205).

Desta maneira, para os autores, esta abordagem trata a construção da agenda, período inicial da elaboração de uma política pública, como um processo cognitivo envolvendo diversos atores, sendo que os empreendedores políticos (indivíduos, grupos, etc), capazes de mobilizar recursos e realizar atividades que influenciam esta construção têm papel fundamental no processo.

Nesta abordagem, a formulação de soluções e tomada de decisões tem papel fundamental na produção de políticas públicas, ela depende de um cálculo orientado para a melhor escolha, em outras palavras, da capacidade dos *policy makers* de usar as informações disponíveis para entender e tratar de determinado problema. Assim o processo decisório depende tanto de fatores estruturais e conjunturais quanto de elementos cognitivos dos gestores (FLEXOR & LEITE, 2007).

Na sequência desta abordagem, depois da tomada de decisões vem a implementação. Nesta fase as decisões anteriormente tomadas entram em contato com a realidade dos atores envolvidos (agentes de implementação, público-alvo). Surgem os problemas e as diferenças entre os objetivos perseguidos e a realidade, e conseqüentemente, as modificações e o distanciamento do planejado e do obtido com a política. Tal distanciamento é variável em função dos atores envolvidos, dos instrumentos utilizados e do grau de centralização dos processos.

Por último vem a fase de avaliação, esta consiste em analisar os efeitos obtidos, dependerá e irá variar de acordo com quem a faz, pois depende das referências, dos valores e percepções dos avaliadores. Aqui, é bem provável existir divergências entre os avaliadores (grupos ou indivíduos) quanto aos resultados obtidos, tanto pela perspectiva que se olha, quanto pelo fato dos resultados serem independentes dos objetivos, ou por as objetivos mudarem no decorrer da implementação, devido a novos problemas surgirem. Enfim, uma série de variáveis agem sobre a implementação e sobre a avaliação (FLEXOR & LEITE, 2007). Os autores fazem uma ressalva a este modelo, afirmando que ele é bastante esquemático e que muitas vezes a dinâmica das políticas públicas não acompanha as fases previstas.

A última perspectiva abordada por Flexor & Leite (2007) é a abordagem organizativa. Tal abordagem trata das relações entre os diversos atores (indivíduos, grupos ou instituições) que influenciam no processo de construção ou implementação de uma política. A ênfase é dada ao papel dos gestores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Flexor & Leite (2007) ao recorrerem a Friedberg (1997) afirmam que as preferências dos atores não antecedem a ação, e sim, surgem durante a dinâmica do processo de decisão. Ademais, as escolhas dos atores se adaptam ao contexto organizacional ao qual eles estão inseridos. Outro aspecto relevante nas dinâmicas organizacionais são os jogos de poder e negociação.

Limdbloom (1981), por exemplo, aponta que na fase de implementação os problemas são amplificados em razão dos jogos inter e intra-organizacionais, envolvendo muitos órgãos de execução que colidem e têm responsabilidades que se sobrepõem, abrindo espaços para cooperação, controle e obstrução recíprocos (FLEXOR & LEITE, 2007: 208).

Outro aspecto relevante da dimensão organizacional é a grande diversidade das formas de estruturação dos interesses políticos e sociais entre países e setores. Tal aspecto tem sido abordado pela literatura sobre redes de políticas pública ou *policy makers*. Na abordagem das redes de política públicas o Estado não é uma instituição única e deve ser analisado como sendo composto de diversas organizações estatais, diversos grupos, em relações constantes de conflitos ou proximidades devido a suas ideias e interesses. O contexto do surgimento das análises de políticas públicas em redes é o advento de

uma sociedade mais organizada, a diferenciação dos programas públicos, a multiplicação dos atores, a erosão das fronteiras entre público e privado, a transnacionalização das políticas públicas, etc. Do ponto de vista metodológico, a abordagem de redes de

políticas públicas tem privilegiado estudos empíricos e a construção de tipologias capazes de destacar os principais elementos constitutivos e a configuração específica das redes de atores (FLEXOR & LEITE, 2007: 209).

Buscamos apresentar aqui, de maneira breve, as abordagens mais utilizadas na análise de políticas públicas. Para isso utilizamos Flexor & Leite (2007) que nos trazem, de maneira muito esclarecedora, uma descrição das diferentes vertentes de análise. Como será visto na sequência, optaremos pela abordagem de redes de políticas públicas ou *policy makers*.

1.5. As redes de políticas públicas como abordagem metodológica

Os debates acerca de políticas públicas e seus determinantes sociais e políticos, no Reino Unido, têm dado maior relevância às “redes sociais” por meio das noções de *policy networks* (redes de políticas públicas) e *policy community* (comunidades de política). Tal ênfase parte de um contexto em que o Estado tem se modificado em decorrência das crises econômicas geradas pelos processos de globalização, tornando-se menor e mais fragmentando, e a sociedade, em contrapartida, tem aumentado seu grau de complexidade (ROMANO, 2009).

Algumas das mudanças importantes para a formulação de políticas públicas ocorridas na sociedade que são apontadas por Kenis e Scheneider são a multiplicação de atores organizados, a transnacionalização de políticas públicas, a descentralização e fragmentação do Estado, o aumento da importância de atores privados nas ações públicas (ROMANO, 2009).

Para Romano (2009) o crescente número de atores envolvidos na discussão de políticas públicas faz com que seja necessária a análise de suas organizações, tal como, torna necessário a análise da ação pública como ação coletiva. Nesse sentido as *redes de política pública* se constituem em uma resposta ao estudo da ação pública e das interações entre os diferentes agentes do Estado e o grupos de interesse. A crescente complexidade da sociedade faz necessário que o estudo de políticas públicas não priorize somente o governo e seus instrumentos e sim, considere os diferentes grupos e redes que influenciam a ação governamental.

O Estado, para este enfoque, é segmentado em setores ou agências, aos quais se constituem como atores poderosos, no entanto não são considerados acima da sociedade, sua ação é considerada agindo juntamente com outros processos de elaboração e implementação de políticas. Esta visão de Estado pode levar a duas maneiras contrastantes de orientar as pesquisas,

uma considera a perda de espaço do próprio Estado na sociedade e a outra, ao contrário, considera as redes como parte das estruturas constituintes dos Estados. O enfoque das *redes de políticas*, ressaltam o papel do Estado na estruturação das próprias redes na sociedade (ROMANO, 2009).

As redes seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham, em medida variável, de normas e interesses. (...) Nas redes, as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições de que elas são portadoras estruturam a interação entre os atores de uma política pública. Mais ou menos abertas, mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos integrada, as redes de políticas podem tomar forma de redes pontuais laxas ou de comunidades de política pública fechadas, estáveis e integradas que se constituem numa forma de coação mais poderosa na definição e implementação de uma política (HASSENTEUFEL, 1995: 106 *apud* ROMANO, 2009: 103)

Acrescentamos a esta definição, que no interior de uma rede pode haver disparidade de força entre os atores, haja vista as diferenças de domínio econômico e legitimidade sociopolítica entre eles. Assim, no interior de uma rede podem existir atores mais influentes que outros, em outras palavras, atores estratégicos que organizam a rede e tornam os demais dependentes.

Para Hassenteufel (1995) os diferentes tipos de rede apresentam um *continuum* entre dois pólos, onde em um pólo estão as “redes temáticas” (*issue networks*), onde existe um número maior de participantes e os interesses representados são diversos, onde a hierarquia é ausente e os conflitos são frequentes; e em outro pólo as “comunidades de política” (*policy community*), onde o número de participantes é limitado, alguns são excluídos *a priori* visando a eliminação de conflitos, os interesses defendidos, normalmente, são econômicos, a hierarquia é importante e o consenso prevalece.

Segundo Hassenteufel (1995) a abordagem de redes para o estudo da ação pública recupera os atores coletivos e a mudança na sua configuração, para ele isso trás três conseqüências:

1 – Coloca em um mesmo plano analítico os atores estatais e não estatais. Faz um retorno ao Estado já que para o pluralismo e para o neocorporativismo é central os grupos de interesse. Além disso, o Estado não é mais visto como uma entidade abstrata, de maneira monolítica ou homogênea e sim como uma entidade fragmentada, com atores estatais concretos (ministeriais, administrativos, comissões, etc) onde as diversas divisões podem gerar disputas entre os atores devido suas funções (deliberativa, regulatória, etc) ou então por terem objetivos e estratégias

divergentes. Assim podem ocorrer conflitos pelo fato dos diferentes atores perseguirem objetivos ou estratégias distintas (HASSENTEUFEL, 1995);

2 – Acontece uma ruptura com a visão linear e sequencial da análise de políticas públicas sugerida por Charles Jones (1970) (emergência do problema, introdução na agenda, formulação de soluções, decisão e início da implementação). Aqui predomina a abordagem de políticas pela base (*botton up*) e não pelo alto (*top down*). Nesta abordagem, a fase de início da implementação, onde decisões são tomadas, é priorizada. Além disso, é necessário estudar as interações entre os múltiplos atores pertinentes, assim como suas estratégias, representações e constrangimentos, tendo em vista que a ação pública não é resultado de encaminhamentos lineares e sequenciais e sim é consequência da interação entre os diversos atores envolvidos. (HASSENTEUFEL, 1995);

3 – A terceira consequência é uma visão de maior complexidade do setor público, uma interrogação sobre a visão setorial, sendo que várias redes são formadas em torno do que se chama de setores (p. ex. Política industrial, política, agrícola, política de saúde). Desta maneira, a visão da fragmentação do Estado é acentuada, ressaltando as diferenças inter e intra-setoriais e decompondo as políticas públicas a partir dos atores. Tal fragmentação é resultado da presença de grande pluralidade de atores estatais que concorrem entre si com seus diferentes objetivos e estratégias (HASSENTEUFEL, 1995).

Para Romano (2009) o Reino Unido é um dos principais espaços onde o debate acerca dos *policy networks* tem se desenvolvido. As principais influências nesse debate provêm de Jordan (1990) por um lado e de Rhodes (1990) por outro. O primeiro dá maior ênfase às relações entre indivíduos de grupos de interesse e de administrações governamentais que fazem parte da base de um governo intermediário. O estudo com base nesse olhar deveria desagregar a decisão política em subsistemas onde interagem os grupos de interesse, os agentes do governo e os parlamentares. Por este olhar, o conjunto das decisões desse sistema constitui a política pública (ROMANO, 2009).

O segundo dá ênfase as relações entre instituições e não entre os indivíduos presentes nessas instituições; se inspira nos trabalhos acerca de relações inter organizacionais. Seu modelo de redes é baseado em cinco proposições:

toda organização é dependente de outras organizações, no que se refere a seus recursos; para conseguir seus objetivos, as organizações devem intercambiar seus recursos; ainda que a tomada de decisões de uma organização esteja sempre sujeita aos constrangimentos de outras organizações, a “coalizão dominante” guarda uma margem

de manobra própria; a coalizão dominante implementa estratégias dentro das regras do jogo, a fim de regular o processo de intercâmbio; as variações de grau de margem de manobra dependem dos objetivos e do potencial relativo de poder das organizações presentes; esse potencial relativo de poder depende dos recursos de cada organização, das regras do jogo e do processo de intercâmbio entre as organizações (RHODES, 1981: 98 *apud* ROMANO, 2009: 109)

Para Rhodes e Marsh (1995) as redes de ação pública se caracterizam como um agrupamento ou complexo de organizações ligadas por dependências, em torno de recursos que se distinguem de outras redes pela diversidade na estrutura dessa dependência. Para ele estas redes ou complexos formam um *continuum* que ele classifica em cinco tipos ideais, parte da “comunidade de política pública e/ou comunidade territorial”, “rede profissional”, “rede intergovernamental”, “rede de produtores” e chega a “rede temática” (ROMANO, 2009).

A “comunidade de política pública”, de um lado, caracteriza-se por forte integração e estabilidade nas relações, seleção permanente de membros, interdependência vertical baseada na divisão de responsabilidades e articulação horizontal limitada. Já as “redes temáticas”, por outro lado, caracteriza-se por um grande número de participantes com um grau limitado de independência, estrutura atomizada, o que dificulta a estabilidade e continuidade nas políticas (ROMANO, 2009).

Para a explicação da relação entre a forma da rede e a forma da política pública, ou então da relação entre a mudança da política pública e mudança da rede é necessário uma análise “*por meio de uma perspectiva comparativa que permita relacionar as diferenças de políticas públicas com as distinções na estrutura das redes de política*”(HASSENTEUFEL, 1995: 101 *apud* ROMANO, 2009: 116). Por outro lado, a mudança interna nas redes de políticas também pode sugerir o porquê da mudança na ação pública, ou seja, a rede pode ser modificada em decorrência da mudança de uma política pública.

Assim, a mudança na ação pública não se reduz à adaptação de uma rede ao novo meio, podendo também ser explicada pelas transformações internas nessa rede. Por exemplo, pela reformulação das coalizões de interesses; a debilitação, fortalecimento ou emergência de atores; a modificação dos fundamentos do intercâmbio entre eles, ou a mudança nas suas estratégias vinculada aos processos de aprendizagem na rede (HASSENTEUFEL, 1995: 105 *apud* ROMANO, 2009: 118)

1.6. Conclusão

Neste primeiro capítulo buscamos trazer algumas abordagens que utilizaremos a partir daqui. Neste sentido discutimos o que significa globalização, por meio de Arrighi (2003), Fiori (1994); (2007); (2010), Delgado (2007), abordamos questões relativas aos tratados internacionais, por meio de Sachs (1993), a necessidade de uma metodologia para captar como um tratado entra em um país, segundo Hassenteufel (2005), trouxemos as diversas abordagens de análise de políticas públicas através de Flexor & Leite (2007) e discutimos a abordagens de redes de políticas públicas segundo Hassenteufel (1995) e Romano (2009).

Para nós é importante esclarecer o que significa a globalização haja vista a forma com que está estruturada a cadeia produtiva do tabaco e como é constituído este mercado mundial. Então, como vimos anteriormente o termo globalização se refere a uma retomada das ideias do liberalismo econômico conservador nos anos 1970 o que gerou modificações nas estruturas econômicas e políticas em volta do globo. Nesta visão os Estados não perderam força, sendo que a dificuldade de intervenção estatal na organização dos mercados se deve às próprias políticas neoliberais Estatais, preconizadas por Teacher e Regan, que pregavam a auto-regulação dos mercados desenvolvidos. Quanto à atuação de vários Estados para resolver um problema que é comum a todos partilhamos da ideia de que tal resolução deve-se dar de maneira articulada e coordenada em escala internacional, respeitando as particularidades de cada país e região. Nesse sentido os tratados internacionais são fundamentais para obtenção de objetivos compartilhados por todos os países. A necessidade de um tratado é premente quando é visível a inexistência de possibilidade de controle das grandes corporações isoladamente, seja pelo volume de recursos financeiros controlado por ela, seja pela influência sobre os demais atores que agem em nível nacional. Nesse sentido, o controle do tabaco só é possível em escala global, tendo em vista a ampla atuação das multinacionais fumageiras e o amplo volume de recursos movimentado por elas.

Para resolver o questionamento a respeito de como as regras acordadas em nível internacional entram no país e como os atores da cadeia produtiva do tabaco veem este tratado, influenciam nesta entrada das regras e no desenvolvimento de políticas derivadas do tratado utilizaremos da abordagem da comparação internacional e da abordagem de redes de políticas

públicas.

A abordagem da comparação internacional de políticas públicas é importante porque comporta a ideia que uma política acordada em nível internacional não é simplesmente transferida para o nível nacional e sim passa por um processo de tradução. Desta maneira a comparação internacional sugerida por Hassenteufel (2005), para compreender o processo de tradução, se preocupa com quem são os atores envolvidos no processo, seus recursos e estratégias utilizadas. É a interação entre atores nacionais e transnacionais, entre os próprios atores nacionais, que faz com que as ideias formuladas na esfera internacional sejam “traduzidas” nacionalmente. Desta forma, tal abordagem é importante porque buscamos compreender quais os atores que influenciam a tradução das ideias formuladas em nível nacional para o Brasil, assim como, as estratégias utilizadas por eles para atingir seus objetivos. Nesse sentido, para compreender as mudanças de objetivos da Convenção Quadro relacionados à cadeia produtiva do tabaco, quando estas são discutidas nacionalmente, centraremos nossa análise ao nível das disputas entre os atores que serão influenciados pelos objetivos da CQCT.

Ao tratar da influência das políticas públicas para a diversificação produtiva do tabaco provenientes da CQCT, utilizaremos a abordagem de redes de políticas públicas devido a importância que tal abordagem dá aos atores participantes do processo (organizações, indivíduos), à fase de adoção e implementação das políticas e à forma que olha o Estado (de maneira fragmentada, com várias disputas acontecendo internamente). Em suma, esta abordagem é importante para nós porque considera a ação pública como consequência da interação entre os atores envolvidos e não como resultado de encaminhamentos lineares e sequências e vê o Estado de maneira plural, aberta, estando seus funcionários inseridos e influenciados por disputas sociais e políticas.

Desta maneira, neste capítulo, tentamos esclarecer os conceitos e abordagens que serão utilizados daqui em diante. No próximo capítulo trataremos da importância do tabaco no Brasil, da CQCT propriamente dita, das políticas para a agricultura familiar geradas no Brasil a partir da CCQT e no terceiro capítulo faremos a análise dos atores e suas relações e sua influência para a tradução dos objetivos do tratado para o Brasil e para a construção das políticas de diversificação produtiva de áreas cultivadas com tabaco.

Capítulo II – A importância da fumicultura no Brasil. A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e a construção do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco.

2.1. Introdução

O presente capítulo, primeiramente objetiva situar o leitor a respeito do que significa a produção e comercialização de tabaco para o Brasil e para a Região Sul do país. Assim, traz um breve histórico da produção do tabaco onde considera a importância do cultivo desde o período colonial; a transferência da maior parte da produção para o Rio Grande do Sul, algumas transformações no sistema produtivo e o papel assumido pelo governo ainda no século XIX. Ainda considera as modificações ocorridas na atividade no século XX com o apoio, por parte do governo, à entrada das grandes empresas tabagistas multinacionais no país.

Após realizar um histórico da atividade, discorreremos acerca da importância do tabaco para as regiões fumicultoras, tal como dos problemas associados à atividade produtiva. Utilizaremos, para isso, os dados que retratam as características socioeconômicas da principal região fumicultora do país – região de Santa Cruz do Sul no Rio Grande do Sul, também conhecida como a capital mundial do tabaco. Com a discussão das características socioeconômicas desta região, almejamos uma maior compreensão dos problemas sociais ligados à uma economia agrícola baseada, majoritariamente, em uma atividade com grande integração vertical.

Também abordaremos, neste capítulo, as características dos agricultores fumicultores e de sua relação com a atividade agrícola fumageira. Com isso é possível uma aproximação a respeito do significado da fumicultura para os cultivadores do produto. No mesmo sentido, é possível esclarecer as disparidades econômicas e sociais existentes na integração produtiva do tabaco e os problemas causados por elas.

Tanto o histórico da atividade quanto a aproximação da realidade da principal região produtora do país e de seus agricultores produtores é necessária para que se compreenda o porquê dos conflitos e questionamentos existentes em torno da integração produtiva do tabaco. Além disso, tais considerações dão a percepção da importância econômica do tabaco e nos fazem pensar sobre a legitimidade adquirida pelos atores na cadeia produtiva do tabaco nestas regiões.

Além disso, abordaremos a discussão em torno da ratificação da CQCT, pois inferimos que este tratado configura-se como um novo elemento conjuntural nas disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco, pela forma de exploração e apropriação dos recursos provindos da fumicultura. Também trataremos da política de diversificação produtiva provinda do tratado, visto que esta também se configura como um novo elemento nas disputas e conflitos que se estendem há décadas na cadeia produtiva do tabaco. Com esta política, um novo ator, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pode modificar a estabilidade dos conflitos presentes na cadeia produtiva associando-se a determinadas organizações ou outras. Desta forma, é importante perceber a política de diversificação produtiva como um novo elemento em disputa pelos atores envolvidos na atividade produtiva do tabaco.

Assim, neste capítulo, trataremos primeiramente do histórico e da importância atual da fumicultura, depois abordaremos as características da região fumicultora de Santa Cruz do Sul, passando à discussão das características do sistema produtivo e dos agricultores fumicultores. Por último abordaremos a relação dos conflitos entre os atores da cadeia produtiva do tabaco, ocorridos durante a ratificação da CQCT pelo Brasil, com o delineamento da construção do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, assim como as modificações ocorridas neste programa, durante sua implementação.

2.2. A fumicultura no Brasil: breve histórico e importância atual

No Brasil colonial, o comércio e exportações de tabaco o colocavam como o segundo produto de maior importância econômica⁵ (VOGT, 1997). A produção de tabaco no Brasil colonial concentrava-se na região nordeste e tinha como destino três direções; o de primeira e segunda qualidade era exportado para Lisboa a fim de ser reexportada, outra parte era utilizada como moeda na compra de escravos na África, o de pior qualidade tinha como destino o consumo interno (VOGT, 1997).

Tratando-se das relações de produção aqui estabelecidas na lavoura de tabaco no período

⁵Segundo Vogt (1997: 38) o tabaco brasileiro, negociado na costa africana, alcançou o expressivo montante de 30% do total das exportações no período colonial [...] Portugal tolerou e, inclusive, tornou lícito o comércio entre as duas costas, porque foi esta a operação comercial que, efetivamente, propiciou o abastecimento regular de mão-de-obra escrava para o Brasil.

colonial Vogt (1997) afirma que estas aconteciam da mesma maneira que as demais culturas da época, ou seja, eram baseadas no trabalho escravo. Nas propriedades menores, ao menos parte da mão-de-obra utilizada era escrava, como expressado no trecho abaixo:

Acredita-se que o grosso da produção de tabaco tenha sido obtido, fundamentalmente, pela exploração da força de trabalho escrava combinada com a livre – familiar dos agregados – de forma acessória e subsidiária. (...) eram as pequenas explorações escravistas as maiores responsáveis pela obtenção do tabaco. No entanto, nas faces da produção em que uma maior quantidade de mão-de-obra era solicitada, o pico da produção, entrava, como complemento, a prestação de serviço dos moradores que assim pagavam em trabalho (renda trabalho) pelo direito de ocupação de uma pequena parcela da sesmaria pertencente aos “homens bons”. Também a renda em produto (entrega de uma parte da produção), quando ocorria, tinha, no tabaco, caráter acessório (...) (VOGT, 1997: 49).

Com os processos de colonização por imigrantes na região sul há um crescente deslocamento geográfico da produção. Segundo Pimentel, a primeira exportação de tabaco em folha produzido no Rio Grande do Sul ocorreu em julho de 1804, durante o governo Paulo da Gama⁶. Porém, foi “*só com a chegada dos imigrantes alemães, em 1824, que a cultura do tabaco se intensificou e se consolidou*” (VOGT, 1997: 53).

O modelo de produção adotado pelos imigrantes era baseado na policultura, devido, principalmente, às dificuldades de comercialização impostas pelas distâncias e acessos precários (VOGT 1997). Em meados do século XIX já havia várias experiências acumuladas das colônias estabelecidas, várias culturas já haviam sido testadas na região de colonização alemã, dentre elas o tabaco, como destaca Vogt:

o subdiretor da Colônia, Evaristo Alves de Oliveira, prognosticava em seu relatório enviado ao presidente da província, que os principais ramos da agricultura virão ser: o tabaco, algodão, cana, batatas, mandioca e outros vegetais que terão de abastecer o Município de Rio Pardo e outros lugares (VOGT, 1997:71).

Após um substancial aumento⁷ de produção, nas décadas de 1860 e 1870, houve um período de estagnação, nas décadas de 1880 e 1890. Dessa forma, o governo do intendente de Santa Cruz, Adalberto Pitta Pinheiro (1900-1904) determinou a distribuição de sementes dos melhores municípios produtores de Bahia (VOGT, 1997). Esse pode ser um exemplo, que aponta

⁶Cabe destacar, que a emigração alemã foi parte de um processo de colonização coordenado pelo governo provincial (PRIEB, 2005).

⁷De acordo com o Relatório dos Presidentes da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul (*apud.* Vogt, 1997) a exportação de tabaco da colônia de Santa Cruz aumentou de 4700 arrobas na safra de 1860/1861 para 14500 arrobas na safra de 1863/1864, em 1869 foram exportadas 40000 arrobas e em 1870 45000 arrobas. Provavelmente esse crescimento de produção fumageira se deu pela introdução de novas variedades de tabaco na região.

o interesse que o governo brasileiro tinha em relação à manutenção da cultura do tabaco, devido à renda gerada a partir dela.

A comercialização do tabaco era realizada nos armazéns, lá o produto agrícola era trocado por produtos industrializados como sal, açúcar, pólvora e demais utensílios. Esse sistema foi aperfeiçoado, surgiram então as contas correntes – o colono utilizava os produtos que necessitava e ao final da safra pagava com mercadorias. O tabaco depois de preparado era enviado pelo comerciante para os maiores centros, como Porto Alegre, onde se encontravam os grandes atacadistas. Este processo fez com que os donos de armazéns apropriassem grande parte do sobretrabalho gerado pela família de colonos, eles monopolizavam as informações relativas aos preços, o que permitia a manipulação e a especulação em seu favor. (VOGT, 1997).

Com o passar do tempo a relação de comércio local, centrada nos pequenos comerciantes, dá lugar ao comércio com empresas maiores. Em 1916 existiam oito estabelecimentos de tabaco preparado em Santa Cruz do Sul, destes, o de Alfredo Schütz era o maior tendo 150 operários (VOGT, 1997)⁸. Em 1918 estabelece-se na região a companhia Souza Cruz, a partir daí acontece uma articulação mais efetiva com as famílias fumicultoras (PRIEB, 2005), iniciava-se aí uma articulação que gerou o processo de integração na cultura do tabaco que se conhece hoje.

No século XX, período ao qual o tabagismo é massificado pelas duas grandes guerras mundiais, a fumiicultura presente no Brasil desde o século XIX, passa a ter maior importância no Sul do país. No entanto, as guerras não foram os únicos fatores responsáveis pelo crescimento da produção fumageira em nível nacional, tendo outros, como mudanças de matriz tecnológica, na relação entre agricultores e indústrias, internacionalização e centralização do capital.

Prieb (2005) afirma que pode ser feita uma divisão do desenvolvimento da fumiicultura gaúcha entre o período anterior a 1965 e o posterior a 1970, devido ao processo de internacionalização e centralização do capital das empresas e ao processo de modernização do cultivo – mesmo processo que acontece no restante da agricultura brasileira. Este processo de desnacionalização do capital é visualizado com a observação do quadro abaixo, relativo às empresas instaladas no município de Santa Cruz do Sul – capital mundial do tabaco:

⁸Esse número de trabalhadores, de acordo com autor, refere-se ao período de safra, onde exige-se maior mão-de-obra para o beneficiamento.

Tabela 1: Empresas processadoras de tabaco instaladas em Santa Cruz do Sul segundo origem de seus capitais.

Empresas instaladas até 1965 (por origem de capital)	Alterações no controle entre 1966 e 1974 (por origem de capital)
Fábrica de Cigarros Sudan S/A – (nacional) Cia. De tabacos Santa Cruz – 1918 (nacional) Cia. De cigarros Souza Cruz – (1917) (anglo-americano) Cia. De Cigarros Sinimbu – 1948 (nacional) Exportadora Hennig S/A – 1889 (nacional) Tabacos Tatsh S/A – 1932 (nacional) Kliemann & Cia. – 1915 (nacional) Bottcher e Wartchow – 1932 (nacional)	Fábrica de Cigarros Sudan S/A – (nacional) Grupo Remtsmann – 1970 (alemão) Cia. De cigarros Souza Cruz – (1917) (anglo-americano) Grupo Brinkmann – 1970/72 (alemão) Tabacos Tatsh S/A – 1932 (nacional) Kliemann & Cia. – 1915 (nacional) Bottcher e Wartchow – 1932 (nacional) Armada S/A – Ind. E Com; - 1968 – (alemão) Tabra – Exp. De Tabacos do Brasil Ltda – 1970 (americano) Cia. Meridional de Tabacos – 1974 (Françês)
Propriedades das empresas – 1975/77 (por origem de capital)	Perfil do controle acionário das empresas – Déc. 90
Fábrica de Cigarros Sudan S/A – (nacional) Phillip Morris Inc. – 1975 (americano) Cia. De cigarros Souza Cruz – (1917) (anglo-americano) R. J. Reynolds Tab. Do Brasil – 1975 – (americano) Tabacos Brasileirus Ltda. – 1876 (americano) Kliemann & Cia. – 1915 (nacional) Bottcher e Wartchow – 1932 (nacional) Armada S/A – Ind. E Com; - 1968 – (alemão) Tabra – Exp. De Tabacos do Brasil Ltda – 1970 (americano) Cia. Meridional de Tabacos – 1974 (Françês)	Phillip Morris Inc. – 1975 (americano) Cia. De cigarros Souza Cruz – (1917) (anglo-americano) Universal Leaf Tobacco Ltda. – 1991 – (americano) Dimon Standart Incorporated – (americano) Kannenberg e Cia. Ltda, - 1953 (nacional)

Fonte: Prieb (2005).

Este processo esteve associado ao aumento da produção fumageira nacional. Em 1961 o Brasil produziu cerca de 60 mil toneladas e em 1975 a produção foi de cerca de 98 mil toneladas (PRIEB, 2005). Este aumento de produção, assim como a entrada de capital internacional no setor se deve a conflitos étnicos ocorridos na Rodésia, grande produtor daquela época, e a consequente busca de novos locais para instalação e produção pelas empresas devido à instabilidade gerada naquele país. Neste contexto, o Sul do Brasil mostrou-se uma boa alternativa para garantir a competitividade das empresas, além disso, o Brasil havia adotado uma política muito favorável à entrada de capital estrangeiro e à instalação de agroindústrias no país, questão chave no início deste processo (PRIEB, 2005).

Desta forma o Estado brasileiro, através de sua política de atração de investimentos estrangeiros e de modernização da agricultura, foi um grande incentivador da atividade nas regiões produtoras de tabaco, assim como, pelo aumento da importância econômica desta

atividade. Atualmente o Brasil é o maior produtor e exportador mundial de tabaco, sendo que na safra 2006/07 produziu 792 mil toneladas e exportou 710 mil toneladas⁹.

Hoje praticamente toda a produção de tabaco foi transferida para a Região Sul, (como mostra a figura 1), sendo que os municípios da região de Santa Cruz do Sul/RS são os de maior importância para a cultura. Esta atividade utilizou-se de quase 489 mil hectares no Brasil, no ano de 2006 (IBGE, 2008) sendo 90% desta área pertencentes aos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.¹⁰ Tal atividade econômica conforma uma cadeia produtiva “poderosa” uma vez que tem como seus principais articuladores companhias transnacionais (CTNs), além de diversos atores com participação direta nos processos produtivos (indústrias e comerciantes fornecedores de insumos, agricultores, empresas beneficiadoras, indústrias produtoras de cigarro, exportadores, comerciantes de derivados de tabaco ao consumidor, etc)¹¹.

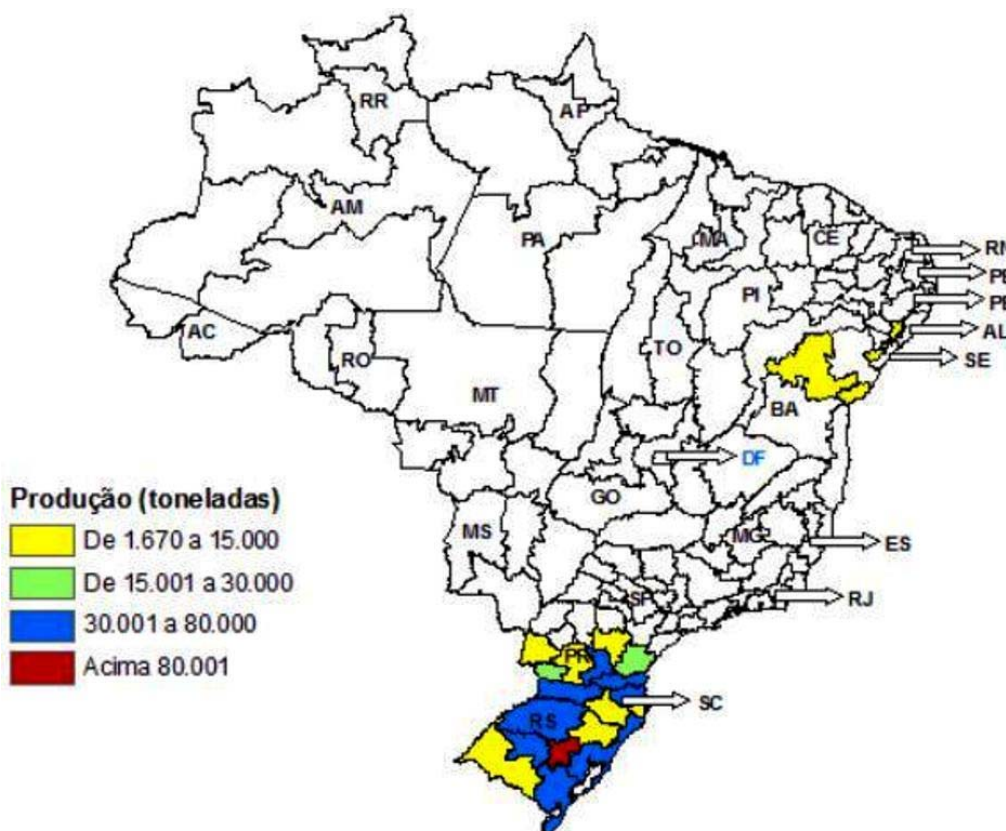


Figura 1: Principais regiões fumicultoras brasileiras em 2005
Fonte: PERONDI et al (2008) apud IBGE/PAN – Produção Agrícola Municipal

9AFUBRA. Maiores Produtores: Produção Mundial. www.afubra.com.br. Acessado em outubro de 2008.

10Na safra 06/07 182.650 famílias dedicam-se ao cultivo de tabaco na região Sul do Brasil (AFUBRA, 2009).

11Uma clara caracterização da estrutura do cluster do tabaco é apresentada por Vargas (2001).

Na safra de 2007 a renda bruta anual gerada pelo setor no Brasil ultrapassa os 15 bilhões de reais (AFUBRA, 2009)¹². Destes recursos, 51% são apropriados pelo governo, 21% pela indústria, 22% pelos agricultores e 6% pelos varejistas. Notamos com isto, a importância que o setor tem para o governo, em termos de arrecadação de impostos, tal como, a má distribuição de recursos gerados na atividade entre os setores, no qual poucas empresas apoderam-se da mesma quantidade de recursos que a totalidade dos agricultores envolvidos.

Dessa maneira, os atores mais beneficiados com a cadeia produtiva do tabaco são as empresas fumageiras e o Estado brasileiro. Os agricultores, por sua vez, são o elo mais fraco da cadeia, haja vista que na divisão dos recursos gerados, apoderam-se da menor parcela. Além disso, os agricultores agem de maneira relativamente isolada, devido à estrutura produtiva pulverizada e à dificuldade organizativa.

Além de se concentrar na região Sul do Brasil, a cultura do tabaco concentra-se em determinadas regiões dos Estados, situação que caracterizam algumas como fumicultoras. Estas regiões são percebidas como “especializadas” e, portanto, altamente dependentes da produção de tabaco. Em alguns municípios o tabaco chega a responder por mais de 80% do valor bruto da produção agrícola total (VARGAS; BONATO, 2007). Do mesmo modo, a estrutura dos sistemas de produção dos agricultores que têm o tabaco como cultivo comercial tende a ser, relativamente, especializada devido à grande demanda de mão-de-obra desta cultura (VOGT, 1997), o que reforça a condição de dependência deste cultivo à agroindústria.

2.2.1. A região fumicultora de Santa Cruz do Sul

Abordaremos aqui as características de uma região fumicultora, no caso a mais importante do país – para que se tenha uma ideia do que representa a produção de tabaco para as regiões fumicultoras e para os atores envolvidos na atividade fumageira. Santa Cruz do Sul é localizada no centro do Rio Grande do Sul, a cerca de 200km de Porto Alegre e está inserida no Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Vale do Rio Pardo¹³ com mais 21 municípios. É aí, no

12AFUBRA. Faturamento: Tabaco brasileiro, faturamento no setor. www.afubra.com.br. Acessado em novembro de 2009.

13Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados em outubro de 1994, são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. A divisão regional, compreende 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Informações retiradas da página eletrônica www.scp.rs.gov.br/atlas.

Vale do Rio Pardo que a produção fumageira tem maior importância no Rio Grande do Sul, no entanto, consideraremos como parte da região fumicultora de Santa Cruz do Sul, somente os municípios onde a atividade tem maior relevância, e da mesma forma, aqueles que têm maior relevância para a atividade. As características socioeconômicas desses municípios serão expressas por meio dos dados do IDESE¹⁴ e IBGE.

Utilizamos o critério da importância econômica do cultivo para delimitar os municípios que fazem parte da região fumicultora de Santa Cruz do Sul. Assim, serão considerados como parte desta região aqueles municípios onde mais de 50% do valor bruto de produção agropecuária provém da produção fumageira. Com essa divisão buscamos identificar os municípios em que a renda da agricultura provém majoritariamente da cultura do tabaco, além disso, consideramos que nestes municípios, exista uma maior inserção das empresas fumageiras e dos demais atores voltados para a atividade. As características dos municípios do Vale do Rio Pardo são apresentadas na tabela 2.

Acessado em abril de 2010.

¹⁴IDESE é um índice que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e Saúde. O Idese varia de zero a um e, permite que se classifique o Estado, os municípios ou os Coredes em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800). Informações obtidas em: www.fee.tche.br. Acessado em agosto de 2010.

Tabela 2: Dados socioeconômicos dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo referentes ao ano de 2006.

Municípios	VAB* Indústria (R\$ mil)	VAB Agropecuária (R\$ mil)	PIB** (R\$ mil)	PIB per capita (R\$)	Educação	Renda	Saneamento	Saúde	IDESE
Arroio do Tigre	13.071	59.961	155.105	12.425	0,816	0,743	0,268	0,855	0,671
Boqueirão do Leão	2.926	36.369	71.430	8.744	0,811	0,599	0,181	0,839	0,607
Candelária	26.101	96.802	280.350	9.039	0,794	0,671	0,328	0,855	0,662
Encruzilhada do Sul	14.925	51.658	174.298	6.862	0,801	0,614	0,364	0,828	0,652
Estrela Velha	1.735	21.246	47.996	13.096	0,772	0,761	0,06	0,86	0,613
General Câmara	5.564	33.174	75.241	8.730	0,852	0,595	0,418	0,852	0,679
Herveiras	1.216	14.968	26.998	8.955	0,759	0,519	0,173	0,878	0,582
Ibarama	2.863	21.732	42.495	10.709	0,797	0,61	0,079	0,85	0,584
Lagoa Bonita do Sul	1.306	17.370	29.465	11.505	0,871	0,654	0,055	0,843	0,606
Mato Leitão	29.844	8.536	63.576	17.759	0,844	0,693	0,061	0,878	0,619
Pantano Grande	28.914	24.979	115.586	9.888	0,856	0,679	0,536	0,83	0,725
Passa Sete	2.133	25.406	47.078	10.335	0,778	0,62	0,101	0,861	0,59
Passo do Sobrado	6.300	27.517	63.570	11.092	0,82	0,659	0,206	0,85	0,633
Rio Pardo	63.026	95.508	344.728	9.071	0,806	0,642	0,42	0,845	0,678
Santa Cruz do Sul	1.001.305	103.061	2.807.616	23.435	0,866	0,823	0,526	0,849	0,766
Segredo	2.701	31.145	58.542	8.507	0,81	0,542	0,171	0,85	0,593
Sinimbu	7.690	40.848	99.846	10.404	0,812	0,675	0,175	0,864	0,632
Sobradinho	16.633	18.657	131.453	9.084	0,853	0,686	0,486	0,852	0,719
Tunas	1.460	14.757	33.996	7.995	0,78	0,631	0,284	0,858	0,638
Vale do Sol	17.448	63.332	135.708	12.751	0,778	0,598	0,232	0,864	0,618
Vale Verde	2.104	19.290	35.121	10.685	0,834	0,581	0,072	0,848	0,584
Venâncio Aires	366.588	134.556	1.103.389	16.377	0,828	0,792	0,376	0,855	0,713
Vera Cruz	137.918	53.549	353.213	14.838	0,845	0,681	0,541	0,868	0,734
Média(*)				13.611	0,819	0,625	0,293	0,856	0,661
Máximo(*)	1.001.305	134.556	2.807.616	23.435	0,871	0,823	0,541	0,878	0,766
Mínimo(*)	1.216	8.536	26.998	6.862	0,759	0,519	0,055	0,828	0,582
Rio Grande do Sul	38.209.245	12.570.881	156.882.623	14.310	0,854	0,781	0,569	0,85	0,763

Fonte: Indicadores Econômicos obtidos no IBGE Cidades e Indicadores Sociais na Fundação de Economia e Estatística

*Valor Adicionado Bruto; **Produto Interno Bruto; (*) Os dados se referem apenas aos municípios considerados fumicultores (grifados)

Conforme a tabela os municípios do Vale do Rio Pardo que fazem parte da região de Santa Cruz do Sul são: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Passa Sete, Passo do Sobrado, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. São estes municípios que têm maior importância para a cultura e maior dependência dela. Em nove destes municípios a produção fumageira corresponde a mais de 50% do produto interno bruto (PIB) municipal. Ademais, se considerarmos a dependência às plantas industriais das empresas fumageiras como dependência econômica à fumicultura, este número sobe para doze, sendo que estas empresas têm grande relevância econômica para Santa Cruz do Sul¹⁵, Venâncio Aires e Vera Cruz, o que faz com que o Valor Adicionado Bruto industrial provenha, majoritariamente, da atividade tabagista.

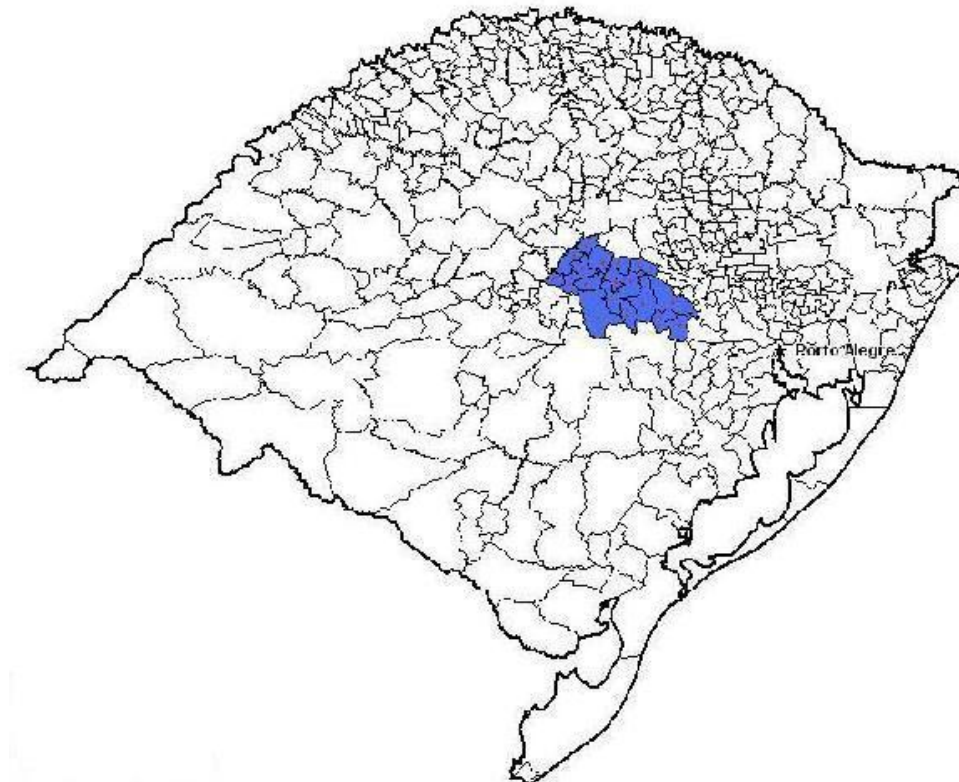


Figura 2: Região fumicultora de Santa Cruz do Sul – RS
Fonte: www.ibge.gov.br (adaptado pelo autor)

Considerando os dados socioeconômicos dos municípios fumicultores,

¹⁵De acordo com o Senhor Wilson Rabuske, vereador de Santa Cruz do Sul e coordenação estadual do Movimento dos Pequenos Agricultores, só da empresa Souza Cruz provém 54% do IPI e do ICMS de seu município. (Entrevista concedida em julho de 2010)

percebemos que somente Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz detêm um PIB/*per capita* acima da média do Estado do Rio Grande do Sul, além disso, quatro municípios possuem mais de 50% de suas riquezas provindas do PIB agropecuário, sendo eles Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul e Segredo.

Ao observar os indicadores sociais do território é notória a disparidade existente entre o mesmo e o Estado do Rio Grande do Sul. Por exemplo, a renda medida pelo IDESE tem uma média de 0,78 no Estado, já no território analisado essa média é de 0,625. O IDESE completo, ao qual doze indicadores sociais são cruzados, tem uma média de 0,661 no território analisado, em contrapartida o IDESE do Rio Grande do Sul é 0,76. Com estes dados buscamos evidenciar a disparidade social existente entre o Rio Grande do Sul como um todo e o território fumicultor de Santa Cruz do Sul. Salienta-se que este território faz parte da metade norte do Estado, ou seja, a parcela considerada “mais desenvolvida”. Deste modo, seus indicadores econômicos deveriam ser positivos quando comparados aos estaduais, pois a média do mesmo considera os dados da metade sul, que, teoricamente detém os piores indicadores.

Outra característica é a concentração existente no território, uma vez que os únicos municípios que detêm um PIB/*per capita* maior que o do Rio Grande do Sul são àqueles onde se encontram as plantas das empresas fumageiras. Enquanto o PIB/*per capita* de Santa Cruz do Sul é de mais de R\$ 25,5 mil o do território é R\$ 12,3 mil. Com estes indicadores tornam-se evidentes os problemas causados por uma economia baseada em uma única cultura agrícola, que antes de tudo é praticamente toda exportada.

Os dados supracitados buscam servir como um panorama geral das condições socioeconômicas dos municípios produtores de tabaco. Parecem contradizer as afirmações que o apresentam como promotor de desenvolvimento, haja vista as evidências da incapacidade da atividade gerar bons indicadores econômicos e sociais para a principal região produtora do país. Além destes dados, alguns estudos corroboram com a visão de que o tabaco gera desigualdade e não permite que os produtores e as regiões produtoras desenvolvam plenamente suas potencialidades, como exemplo, podemos citar Perondi (2008), Prieb (2005), Bonato (2009).

Perondi *et. al.* (2008) desenvolveu um estudo em quarenta municípios produtores de tabaco nos três Estados do Sul do Brasil, destes, dezesseis eram no RS, sendo nove

deles coincidentes com os aqui analisados. Neste estudo eles afirmam que quase a totalidade dos quarenta municípios tem no tabaco uma importância econômica enorme, sendo que em mais de um terço deles o tabaco corresponde a 50% ou mais, do valor do Produto Interno Bruto total e ultrapassa os 80% do valor bruto da produção agrícola total.

A maioria desses municípios se situa na porção de menor IDH de seu estado. No Paraná, os municípios de Ivaí e São do Triunfo ocupam as últimas colocações em IDH entre os 399 municípios do estado. Barros Cassal, Segredo e Dom Feliciano estão igualmente entre os últimos dos 467 municípios gaúchos. E em Santa Catarina, Bela Vista do Toldo e Itaiópolis igualmente figuram quase no final da lista dos 293 municípios do estado. (PERONDI *et al.*, 2008. p. 17)

Prieb (2005), ao falar do desenvolvimento econômico e social da região de Santa Cruz do Sul corrobora com Perondi (2008) a respeito dos resultados da economia fumageira e, demonstra-se cautelosa ao afirmar que a cultura do tabaco leva renda à região, apontando que:

Quando se analisa mais detidamente a região fumicultora gaúcha, no que concerne às perspectivas de um maior desenvolvimento regional, deve-se observar, com cautela, os dados regionais, [...] a existência de **um único pólo de crescimento** pode não promover o efeito de uma força motriz capaz de gerar efeitos de encadeamento com diferentes indústrias. O desenvolvimento da indústria fumageira no sul do país parece ser um caso típico desse comportamento, cujo estímulo de crescimento ao invés de se orientar no sentido de um maior encadeamento noutros ramos produtivos passa a desenvolver essencialmente o setor de serviços [...].
O que se quer ressaltar é que os dados econômicos municipais mais agregados podem escamotear a real situação de uma região[...] – **apesar de bons indicadores econômicos – a renda é muito concentrada, o que traduz em fracos indicadores sociais e em outros desequilíbrios sociais da região** (PRIEB, 2005, p. 35, ênfase nossa).

Acrescenta-se a esta passagem de Prieb (2005) que a concentração de renda não se dá somente no interior dos municípios. O que se percebe no caso do território de Santa Cruz é que os indicadores econômicos daqueles que não têm indústrias voltadas ao beneficiamento do tabaco, detêm, inclusive, fracos indicadores econômicos, além de péssimos indicadores sociais. Somente àqueles municípios com indústrias fumageiras, no caso Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz têm um PIB *per capita* acima da média do RS. Todos os outros municípios do território têm indicadores baixos.

Com estas observações buscamos obter um panorama do que significa a produção de tabaco para os municípios fumicultores brasileiros, os dados obtidos nos levam a

percebem seus problemas socioeconômicos e sua dependência econômica à cultura do tabaco. Com isto podemos compreender o porquê das preocupações com os rumos da fumicultura e com a CQCT.

2.2.2. Característica do sistema produtivo e dos agricultores fumicultores

Com o objetivo de uma maior proximidade e compreensão de quem são os agricultores envolvidos na atividade fumicultura discorreremos, de maneira breve a respeito das condições socioeconômicas das famílias fumicultoras e dos problemas enfrentados por elas.

Bonato (2009) em uma pesquisa que considerou 1761 famílias agricultoras em todo o sul do Brasil, 903 do Rio Grande do Sul e 300 do centro do Estado do Rio Grande do Sul, chama a atenção para o nível de escolaridade dos envolvidos na atividade fumageira. Os produtores de tabaco têm menor escolaridade em qualquer faixa etária, frente aos demais agricultores. Entre os jovens de 15 a 25 anos, 26% dos fumicultores não têm o ensino fundamental completo, este número cai para 18% entre os jovens não fumicultores. Já o número de jovens entre 15 e 25 anos com o ensino médio completo entre os fumicultores é de 24,5% ante 39,3% entre os jovens não fumicultores. Buainain & Souza Filho (2009) em um estudo da cadeia produtiva do tabaco no Vale do Rio Pardo, praticamente o mesmo universo sugerido nesta proposta de pesquisa, que ouviu 381 agricultores fumicultores, observou que 74% dos mesmos tinham frequentado a escola somente até a 5ª série do ensino fundamental. Em contrapartida, estes produziam tabaco há 23 anos em média, sendo que 14 anos foi o menor tempo de produção entre os entrevistados. Os dados sobre ensino entre os fumicultores encontrados por Bonato (2009) e Buainain & Souza Filho (2009) refletem-se no indicador educação do IDESE, pois o mesmo, como afirmamos, é menor nos municípios fumicultores do que nos municípios com menor dependência da fumicultura.

O grau de especialização das atividades é um elemento fundamental a ser considerado para perceber como se estruturam as propriedades fumicultoras. Bonato (2009) afirma que 78% dos agricultores entrevistados que plantavam tabaco virgínia

tinham mais de 80% de sua renda provinda desta atividade, sendo que destes, 37% tinham a totalidade da renda provinda da fumicultura. Já Buainain & Souza Filho (2009) afirmam que em média os agricultores fumicultores entrevistados, têm 70% da renda dependente da produção de tabaco.

Ambas as pesquisas corroboram com a significativa dependência econômica dos agricultores à produção de tabaco. Buainain & Souza Filho (2009, p.107) apontam para outra informação importante a respeito da renda, segundo eles, 85% dos agricultores entrevistados consideram que *“se as condições de venda do tabaco não forem satisfatórias, eles não conseguem substituir o tabaco por outra atividade que proporciona renda similar”*. Tal informação nos faz pensar a respeito da dependência a qual os agricultores familiares estão submetidos na fumicultura e o porquê da atividade ser tão importante para algumas regiões do país.

Considerar o tamanho da unidade produtiva também é importante para que compreendamos o perfil dos agricultores fumicultores. Bonato (2009) afirma que os fumicultores sempre tem uma área média disponível menor que os não fumicultores, e que esta gira em torno dos 16ha. Buainain & Souza Filho (2009), de acordo com sua pesquisa, afirmam que a área média da propriedade familiar fumicultora é de 16,6ha, além disso, ainda afirmam que 36,3% das propriedades possui 10ha ou menos. Chamamos atenção para o fato de a totalidade das famílias produtoras de tabaco encontrarem-se em pequenas propriedades rurais o que dificulta a diversificação produtiva e de renda, tanto pelo tamanho da propriedade quanto pelos recursos financeiros disponíveis, geralmente escassos nessas condições.

Falamos até aqui que o cultivo de tabaco é predominantemente familiar, por isso é necessário que se especifique a informação para que se possa ter uma ideia do significado da mesma. Com relação a mão-de-obra utilizada pela família, Bonato(2009) chama atenção para o fato do tabaco ser uma atividade em que a mulher está presente em todas as fases do processo produtivo, principalmente, na produção do tabaco de estufa. Além disso, o autor dá relevância ao importante papel assumido pela juventude nesta atividade. De seu universo de pesquisa, mais da metade tinha a presença de jovens, sendo que praticamente todos eles envolviam-se na produção, independente de serem rapazes ou moças. Além disso, ainda afirma que em mais de 10% das famílias produtoras de tabaco

de estufa e em mais de 7% das produtoras de tabaco de galpão crianças estão presentes no processo produtivo, e não só na classificação¹⁶. “É importante considerar que esta informação é subestimada, pois muitas famílias têm medo de admitir a utilização do trabalho infantil na fumicultura” (BONATO, 2009; p.28). Fossati & Freitas (2002) constataram em sua pesquisa que as crianças trabalham em funções desempenhadas por adultos em pelo menos uma parte do turno de trabalho, além disso, consideram que os idosos também participam das atividades, o que os faz afirmar que esta atividade emprega pessoas independentemente da faixa etária. Salientam que este trabalho é subestimado devido ao fato destes membros da família, crianças e idosos, não trabalharem exatamente durante o mesmo turno que os considerados adultos.

Outro dado relevante que evidencia a grande exigência de trabalho na lavoura de tabaco é o número de jornadas de trabalho com 8,5 horas necessárias para a produção. Paulilo(1990) afirma que eram necessários 201,4 dias/homem/ha por safra, já Buainain & Souza Filho(2009), com dados da safra 2005 afirmam ser necessários 194 dias/homem/ha por safra. O período da safra de tabaco nesta região em média inicia-se em agosto e vai até maio, utiliza nove meses do ano, sendo a colheita a fase mais exigente em trabalho. Assim, infere-se que as atividades relacionadas com o cultivo de tabaco, fazem parte da rotina das famílias e são associadas as demais atividades da vida das pessoas.

Com estas informações buscamos uma aproximação da realidade dos agricultores, da forma que o tabaco está presente em suas vidas, como ele ocupa parte significativa do seu tempo. As pessoas que labutam na agricultura familiar em regiões como a do Santa Cruz do Sul crescem em uma lavoura de tabaco, literalmente. Logo quando crianças, vão para a lavoura com os pais e assumem tarefas significativas para diminuir o custo da mão-de-obra, quando jovens assumem tarefas importantes, sendo que, como chama atenção Bonato(2009), estão presentes em toda a fase do processo produtivo.

16A classificação do tabaco se dá após a secagem, é a última etapa da produção antes do tabaco ser enviado para a empresa integradora. É uma atividade considerada não tão penosa porque é realizada sentado. As crianças não classificam o tabaco propriamente, tendo em vista que isso exige um pouco de conhecimento e prática na atividade, elas fazem a chamada “maloca”, ou seja, agrupam as folhas da mesma classe e as amarram com uma outra folha de tabaco.

2.3. Conflitos acerca da Cultura do tabaco

A importância econômica e social da fumicultura para a Região Sul do Brasil e para as diversas microrregiões fumicultoras não implica, entretanto, na ausência da crítica à esta forma de cultivo. Nessa direção, destacamos a histórica tensão que se estabelece nas relações entre agricultores e agroindústrias que, muitas vezes, entraram em conflito em torno das condições dos contratos de integração e, sobretudo, quanto ao valor pago pela matéria-prima ofertada pelos agricultores.

Os movimentos sociais em prol de uma agricultura alternativa, que se difundem no sul do Brasil, a partir da década de 1980, em geral questionaram este modelo produtivo, altamente dependente de insumos e que traz sérios riscos à saúde do produtor e do ambiente. O cultivo do tabaco passou a ser contestado, também, pela prática da incorporação do trabalho infantil.¹⁷ Portanto, diversas motivações levaram atores a fazer esforços de promoção da “diversificação produtiva” em áreas de produção de tabaco. No caso do território da região centro do Rio Grande do Sul, por exemplo, a Igreja católica promoveu, desde 1991, uma série de seminários regionais com vistas a discutir alternativas à cultura do tabaco.¹⁸ Os movimentos sociais estimularam e proporcionaram da mesma forma o surgimento de “focos” de agricultura alternativa em diversos locais (Almeida, 1989).

Os indicadores disponíveis em estudos relacionados ao tema, sejam internacionais ou nacionais, mais antigos ou mais recentes apontam que os impactos destas diversas iniciativas sobre a cadeia produtiva do tabaco têm sido restritos, uma vez que o cultivo do tabaco permanece consolidado (Wright, 2005). No entanto, a entrada em cena da CQCT traz novos elementos para a disputa acerca dos rumos da produção fumageira. Scheibler (2006) assinala que a CQCT desencadeou, na arena pública, a discussão relativa ao destino dos territórios fumicultores. Neste mesmo sentido, afirmamos que os atores da cadeia produtiva do tabaco buscam influenciar nos rumos da CQCT e das políticas

¹⁷Este tema é recorrentemente retomado em publicações do DESER, destacando-se as seções a ele dedicadas na Revista Contexto Rural de dezembro de 2003 (ano III, n.4) e julho de 2005 (ano V, n.5). é retomado sinteticamente, também, por Vargas e Bonato (2007).

¹⁸Realizaram-se, assim, até 2007, 17 seminários regionais sobre o tema “Alternativas à Cultura do tabaco”. Informações constantes na publicação intitulada “Alternativas à Cultura do tabaco”, revista organizada e publicada pelas Dioceses do Inter-Diocesano Centro em julho de 2007.

públicas surgidas com seu advento, fazendo que, com isso, os próprios objetivos do tratado voltados à produção sejam modificados. Assim, é importante analisar como os atores da cadeia produtiva do tabaco influenciam os objetivos da CQCT voltados à produção do tabaco, da mesma forma, como o advento da CQCT influencia a atuação dos atores da cadeia produtiva do tabaco.

2.4. O controle do tabaco e a CQCT

Ao longo da história foram lançadas muitas críticas ao uso e à produção do tabaco, mas em geral elas tiveram pouca repercussão política. Segundo Boeira (2000), entre as iniciativas de restrição ao uso do tabaco destaca-se a do Rei da Inglaterra, Jaime I (1556-1625), que publicou a primeira obra antitabagista que se tem conhecimento; do Japão e Turquia, que tentaram proibir o consumo de tabaco no século XVII; do Papa João Urbano VIII que proibiu o uso de tabaco entre os eclesiásticos e de New Hampshire (EUA) que declarou, em 1901, ilegal a manufatura, a venda e o consumo de cigarros. No entanto, somente na década de 1950 as indústrias fumageiras perceberam-se seriamente ameaçadas pela luta antitabaco. Nesta época temiam os efeitos da divulgação dos resultados das pesquisas que comprovavam relação entre consumo de tabaco e ocorrência de câncer. (SALAJEE & DAGLI, 2000)

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1967, deu início a um conjunto de reuniões internacionais orientadas à discutir o uso de tabaco. Neste ano aconteceu a primeira “Conference on Smoking and Health”.¹⁹ A partir daí, conforme demonstra Scheibler (2006), o tema da restrição ao consumo do tabaco foi recorrente nas Assembleias Mundiais da OMS, dando origem a diversas resoluções.²⁰ Em uma resolução, datada de maio de 1995, a Assembleia Mundial da Saúde mencionou pela primeira vez a possibilidade de elaborar um tratado internacional como estratégia na luta antitabaco e, por meio de uma outra resolução, de maio de 1999, tomou a decisão de

19 As Conferências são um tipo de evento da ONU que é realizado quando os estados membros concordam que uma determinada questão requer grande atenção. Elas dão início a um processo no qual os governos comprometem-se a agir e prestar contas sobre os avanços alcançados. (NGLS, 2003, p.13-14)

20As resoluções são decisões formais que expressam um acordo ou conclusão sobre alguma ação ou orientação a ser adotada frente a um tema discutido (NGLS, 2003, p.40).

encaminhar a elaboração deste tratado (OMS, 1999).²¹

Estudos elaborados para subsidiar as decisões sobre o tema, como o estudo do Banco Mundial (“Curbing the epidemic”, de 1999) discutem a magnitude do problema e medidas políticas que podem ser adotadas pelos países para controlar esta “epidemia”. A partir destes estudos delineou-se um cenário apontando que o número de mortes devido ao consumo de tabaco é cada vez mais alarmante. Segundo Temporão (2004) morrem cerca de cinco milhões de pessoas todo ano no mundo, e serão 10 milhões de mortes anuais se nada for feito para reverter a expansão do consumo. Foi esse cenário que levou 192 países membros das Nações Unidas a adotarem, em maio de 2003, a Convenção Quadro para o Controle de Tabaco (CQCT).

2.4.1. A CQCT, seu processo de aprovação e ratificação.

A CQCT é um tratado internacional que visa proteger a população mundial e suas gerações futuras das devastadoras consequências do consumo de tabaco (OMS, 2005). Sua estratégia geral consiste em atuar primeiramente sobre o consumo do tabaco e, por esta via, sobre a produção. Assim, a Convenção prevê um conjunto de medidas orientadas à redução da demanda que podem ser relacionadas com os preços e impostos ou incluir

protección contra la exposición al humo de tabaco; reglamentación del contenido de los productos de tabaco; reglamentación de la divulgación de información sobre los productos de tabaco; empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco; educación, comunicación, formación y concientización del público; publicidad, promoción y patrocinio del tabaco; y medidas de reducción de la demanda relativas a la dependencia y al abandono del tabaco. (OMS, 2005, p.v).

A Convenção Quadro inclui, também, um conjunto de medidas relacionadas à

²¹Usualmente os tratados referem-se a temas que requerem acordos mais solenes ou importantes politicamente e normalmente envolvem posterior ratificação por cada governo para entrar em efeito (NGLS, 2003, p.40). Num tratado as partes contratantes estabelecem direitos e deveres legais entre si e por isso deve ser assinado por Estados Membros, deve ser governado pela lei internacional e deve estar por escrito. (NGLS, 2003, p.40) Neste contexto, o uso genérico do termo Convenção equivale ao uso genérico do termo Tratado entretanto o termo Convenção é principalmente utilizada para tratados multilaterais formais com um grande número de partes tais como a Convenção em Biodiversidade, de 1992. Convenções podem também ser adotadas por um órgão de uma organização internacional como a Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral de 1989. (NGLS, 2003, p.40-1)

redução da oferta, incluindo restrições ao “comercio ilícito de produtos de tabaco; ventas a menores y por menores; y apoyo a actividades alternativas económicamente viables.” (OMS, 2005, p. vi).

As medidas relacionadas ao cultivo do tabaco presentes na CQCT estão dispostas na parte IV do texto, o qual trata das medidas relacionadas com a redução da oferta de tabaco e na parte V, onde aborda a proteção ao meio ambiente. Na parte IV, artigo 17, a CQCT afirma o seguinte:

Las Partes, en cooperación entre sí y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, **promoverán según proceda alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco** (OMS, 2005).

Na parte V, artigo 18, a CQCT afirma o seguinte:

En cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el presente Convenio, las Partes convienen en prestar en sus respectivos territorios la atención debida a la protección del medio ambiente y la salud de las personas en relación con el medio ambiente en lo concerniente al cultivo de tabaco y a la fabricación de productos de tabaco (OMS, 2005).

São as medidas relacionadas à redução da oferta que mais preocupam determinados atores da cadeia produtiva do tabaco, como será discutido no capítulo III. Assim, tornaram-se objeto de disputa durante a discussão da ratificação da CQCT. São as medidas providas destes artigos que nos interessam no estudo.

2.4.2. O processo de construção da Convenção quadro no âmbito da OMS

A CQCT teve como marco a resolução de maio de 1995, na qual a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) mencionou pela primeira vez a possibilidade de elaborar um tratado internacional nos marcos da luta antitabaco. Em maio de 1999, na 52ª AMS, foi aprovada uma resolução na qual a OMS decidiu iniciar a preparação do texto da Convenção Quadro.

A formulação do texto da CQCT, segundo a OMS, pode ser dividida em duas etapas. Na primeira a organização buscou formular um anteprojeto que seria a base para as discussões com o conjunto de países e, para tanto, foi formado um grupo composto por

especialistas em Saúde Pública, mas aberto à participação de todos os Estados Membros (OMS, 2005). A este grupo coube o encargo de redigir o anteprojeto que deveria conter uma justificativa para a necessidade de existência da Convenção Quadro, seus fins e objetivos, as obrigações dos potenciais países membros e o procedimento formal adequado, a ser adotado pela OMS, para a construção do Tratado Internacional.²² A segunda etapa da formulação do texto inicia em 2000, com a aprovação do documento elaborado na etapa anterior na Assembleia Mundial e prossegue com a negociação de seus termos com os países membros. Foi formado então, um Órgão Intergovernamental, para negociar o texto e os possíveis protocolos. Este órgão teve um prazo de três anos para alcançar tais propósitos.²³

Conforme OMS (2005) o Órgão Intergovernamental realizou uma audiência pública antes de sua primeira reunião, em outubro de 2000. Em (OMS, 2005; p.35, ênfase nossa) consta:

La Directora General convocó esta audiencia para ofrecer un foro a la comunidad de la salud pública, **la industria tabacalera y grupos de agricultores** a fin de que expusieran sus respectivas posiciones; las actas correspondientes se pusieron a disposición del Órgano de Negociación y, por conducto del sitio web de la OMS, a disposición del público.

O Órgão Intergovernamental foi composto por todos os países interessados em fazer parte do acordo, do mesmo modo, cada país formou suas delegações a seu próprio critério. Somente a título de demonstração apresentam-se, na Tabela 3, os representantes do Brasil, Estados Unidos e China, na segunda reunião de negociação do Órgão Intergovernamental, realizada em maio de 2001. A secretaria do órgão ficou por conta da OMS, sendo que esta era responsável pela execução das tarefas definidas em cada reunião de negociação, assim como pela redação do texto do Tratado.²⁴ Na primeira reunião, o embaixador brasileiro foi eleito presidente do Órgão Intergovernamental e em janeiro de 2001 propôs um novo texto para a CQCT.

²²Este grupo de trabalho apresentou este documento na reunião do Conselho Executivo da OMS e, posteriormente, na 53ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2000.

²³Pois os resultados deveriam ser apresentados na 56ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2003.

²⁴O órgão intergovernamental realizou, no total, seis reuniões, operando com três grupos de trabalho (grupo 1 e 2 ficaram responsáveis pelas questões de cunho substantivo e o grupo 3 ficou responsável por resolver as questões relacionadas a aprovação do tratado, como finanças e questões jurídicas) (OMS, 2001). Além dos três grupos de trabalho o órgão intergovernamental também criou um Comitê Científico de Assessoramento sobre a Regulamentação de Produtos de Tabaco e um Comitê Jurídico para maior subsídio na elaboração dos protocolos.

Tabela 3: Composição das delegações do Brasil, China e EUA que participaram de reunião do Órgão Intergovernamental da Convenção Quadro em Genebra, em maio de 2001.

País	Delegação
Brasil	Ministro das Relações Exteriores; Representante do Ministério da Agricultura; Representante do Ministério da Educação; Representantes do Instituto Nacional de Combate ao Câncer, Ministério da Saúde; Representante do Ministério da Saúde; Diretor Executivo da Comissão Nacional para as Negociações da CQCT;
China	Representante do Departamento do Desenvolvimento Industrial; Representante do Ministério da Saúde;
Estados Unidos da América	Representante do Departamento de Saúde e Serviços Humanos; Representante Oficial da Presidência; Representante do Departamento de Tesouro Representante do Departamento de Estado; Representante do Ministério da Saúde; Representante do Ministério da Educação; Presidente da Associação Tabakprom; Representante do International Office Federal Tax Police Service

Observa-se que a composição das delegações é variada, com predomínio de representantes de órgãos governamentais, no entanto com possibilidade de inclusão de representantes de atores da sociedade civil, exemplificado pelo caso dos EUA. Os delegados, por sua vez, são representantes de diversos setores (saúde, agricultura, finanças, educação) o que leva a pressupor que reconhecem diferentes interesses e adotam diferentes perspectivas na análise da problemática.

A condução do processo de negociação levou a que o texto final da Convenção Quadro fosse aprovado por unanimidade (192 países) na Assembleia Mundial da Saúde em 2003. Isto pode ser um indício que o processo de negociação ocorreu de forma aberta e considerou as especificidades de cada país. Após a aprovação, os países membros firmaram acordo.²⁵ Concomitantemente, os países encaminharam os processos de ratificação.

A entrada em vigor da Convenção Quadro ocorreu em fevereiro de 2005. No entanto em âmbito internacional, as negociações em prol do controle do tabaco prosseguem mesmo após a entrada em vigor do tratado com a realização das Conferências das Partes, as quais têm como um de seus propósitos a definição de protocolos, além da articulação e acompanhamento da implementação da Convenção Quadro.

²⁵ Firmação significa a intenção de um país em ratificar a Convenção Quadro em uma data posterior. Esta fase de firmação do acordo se encerrou em junho de 2004 e nesta data 168 países haviam firmado o acordo.

2.5. As discussões ocorridas no Brasil: conflitos em torno às políticas relativas ao cultivo do tabaco derivadas da Convenção Quadro

2.5.1. A construção “das bases” da política de governo durante o processo de ratificação da CQCT pelo Senado

O tema do controle do tabaco, os esforços em prol da redução de seu uso, tal como as questões relacionadas à produção, ganham nova força com o advento da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e com a necessidade de colocar em discussão sua ratificação.

Uma vez que o texto da Convenção Quadro foi aprovado pela ONU, no ano de 2003, o governo brasileiro criou a Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro (CONICQ).²⁶ Esta Comissão, ainda em funcionamento, tem por objetivo assessorar o governo na formulação de políticas nacionais relativas ao controle do tabaco; na adoção de protocolos complementares; na organização e implementação da agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações assumidas; na mobilização de recursos financeiros para implementação da Convenção Quadro (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 4 de agosto de 2003). Substituiu a “Comissão Nacional para a preparação da participação do Brasil nas negociações internacionais com vistas à elaboração de Convenção-Quadro sobre controle do uso de tabaco” (CNQT), criada pelo decreto nº 3.136, de 13 de agosto de 1999. À CNQT coube analisar os dados e informações nacionais referentes ao controle do tabagismo, para subsidiar o Presidente da República nas decisões e posicionamentos do Brasil durante as rodadas de negociação da

²⁶Esta Comissão, ainda em funcionamento, tem por objetivo assessorar o governo na formulação de políticas nacionais relativas ao controle do tabaco; na adoção de protocolos complementares; na organização e implementação da agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações assumidas; na mobilização de recursos financeiros para implementação da Convenção Quadro; dentre outros objetivos. A Comissão é composta pelos Ministérios da Saúde, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça, da Educação, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Agrário, das Comunicações do Meio Ambiente e o Instituto Nacional do Câncer, ligado ao Ministério da Saúde é o responsável pela secretaria geral. A mesma pode realizar audiências com os diversos setores da sociedade afetados pela Convenção Quadro, assim como liberar a participação destes em suas reuniões, mediante solicitação, quando achar necessário (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 4 de agosto de 2003).

Convenção-Quadro que aconteceram entre 1999 e 2003. A sua existência foi muito importante para iniciativas que articulavam vários setores do governo, tanto de cunho administrativo quanto legislativo e contribuiu para que várias iniciativas no controle do tabaco fossem tomadas, por exemplo, para tornar obrigatória a inserção de imagens de advertências nas embalagens de produtos derivados de tabaco; para proibir o trabalho de menores de 18 anos na produção do tabaco; para proibição da utilização do crédito público do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar para a produção de tabaco. Salientamos que a CNQT tinha apenas caráter consultivo, já a CONICQ passa a ter caráter executivo, o que é apontado como um avanço pelos antitabagistas²⁷.

O processo de ratificação da CQCT pelo Estado brasileiro implicou o trâmite do projeto pelas câmaras legislativas.

O Brasil deu início à tramitação do texto da Convenção no Congresso Nacional em 27 de agosto de 2003 com a apresentação oficial do texto [...] na Câmara dos Deputados. Nessa ocasião o texto foi entregue oficialmente durante o Seminário Internacional sobre a Convenção-Quadro organizado pela Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados (INCA, 2004: 17).

O objetivo desse evento foi divulgar a Convenção-Quadro na Casa Legislativa, bem como sensibilizar os legisladores sobre a importância da sua aprovação. Do seminário gerou-se a publicação da OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) “Tabaco e Pobreza: Um Círculo Vicioso – A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco: uma resposta”. Este seminário

[...] contou com a participação de diversas autoridades brasileiras, como o Ministro da Saúde [...], além dos representantes que compõe a Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro, Deputados Federais, Senadores e convidados internacionais como a Diretora do Programa “Iniciativa Livre do Tabaco” da OMS, [...], representantes do Banco Mundial e da Organização Pan-Americana da Saúde, dentre outros. Também estiveram presentes **diferentes representações do setor fumageiro**. [...] A Convenção tramitou durante 9 meses, até que em 14 de maio deste ano[2004] foi aprovada [na Câmara dos Deputados]. (INCA, 2004, p.30, grifo nosso).

Na Câmara dos Deputados a Convenção Quadro foi tramitada

em caráter de urgência urgentíssima, portanto, sem passar por uma Comissão

27 Informações obtidas no site do Instituto Nacional do Câncer – secretaria executiva da CONICQ. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=cquadro3&link=comissao.htm>. Acessado em dezembro de 2010.

Especial. No entanto, ao chegar ao Senado, (...), **o setor produtivo do fumo conseguiu convencer aquela casa a retirar o caráter de urgência da matéria.**(INCA, 2004: 17).

Tendo em vista as controvérsias existentes, os senadores requereram um parecer sobre o assunto à sua Comissão de Agricultura e Reforma Agrária que relata:

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

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

Por esse motivo, realizamos diversas reuniões com representantes do Governo, que também participaram das Audiências Públicas, clamando por uma sinalização de que os produtores de fumo não seriam prejudicados pela aprovação da Convenção Quadro. (COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, 2005)

Entendemos que a orientação da política pública brasileira frente à Convenção Quadro começou a ser traçada durante o processo de sua ratificação no Senado, no ano de 2005. Consideramos que no momento quando é discutido a ratificação do tratado no Senado as disputas em torno à orientação da política pública se revelam com mais intensidade, tendo em vista que na Câmara dos Deputados o processo de aprovação foi mais rápido.

Observamos que o processo de discussão sobre a ratificação no Senado traz à cena política a realidade dos fumicultores. A discussão leva, então, à construção de uma imagem e um maior interesse sobre este segmento social. Os senadores da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado, após várias audiências públicas que aconteceram em todas as regiões fumicultoras do país (p. ex. Santa Cruz do Sul/RS, Camaquã/RS, Cruz das Almas/BA) e que tiveram a participação de todos os atores da cadeia produtiva do tabaco, inicialmente se colocaram em uma posição que contemplava o discurso dos atores pró-tabaco, mas que por outro lado tinha uma preocupação com o

sustento das famílias e regiões fumicultoras, e que possibilitava a construção de políticas de fortalecimento da agricultura familiar. Assim, como vimos em seu relatório, a comissão afirma que *“se o vício do tabaco causa a morte, a cultura do tabaco é o ganha-pão de muitas famílias (...) e não se pode retirar o meio de sustento dessas famílias de uma hora para outra, sem oferecer-lhes alternativas com rentabilidade econômica compatível”* (COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, 2005).

A Comissão do Senado apresenta-os como famílias, de poucos recursos (referência ao termo pequeno), ameaçadas em seu (único) ganha pão pela Convenção (então percebida como fonte da ameaça à sua sobrevivência) concluindo que este grupo social deve ser protegido frente às ameaças colocadas pelas políticas públicas em discussão. O Senado, a partir das discussões, conclui que os agricultores não poderiam ser prejudicados com a ratificação do tratado, ou seja, tinham receio de uma possível proibição de cultivo. Assim, após a realização das audiências públicas promovidas, no ano de 2005, nas regiões onde o cultivo é presente, devido aos conflitos existentes na cadeia produtiva do tabaco e a força política do setor pró-tabaco, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado se mostra preocupada com a assinatura imediata da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco.

Após toda a discussão, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado sugere, em seu parecer final, um posicionamento favorável a aprovação, porém condicionado o posicionamento a um conjunto de compromissos de promoção de políticas de apoio à diversificação produtiva e estabelecimento de ressalvas com relação a interpretação dos termos da Convenção, por parte do governo²⁸.

É importante mencionar que os dois artigos da CQCT que tratam do cultivo, dos agricultores e do impacto ambiental causado com a fumicultura ao meio ambiente, isto é, os artigos 17 e 18, não mencionam a proibição ao cultivo. Outrossim, afirmam a necessidade de alternativas viáveis aos cultivadores, pequenos comerciantes e regiões onde o cultivo de tabaco é relevante. No entanto a retórica da proibição e de uma possível arbitrariedade por parte da OMS, em relação aos países signatários foi comum no período

²⁸No parecer do relator da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária consta que ressalva-se, entre outros aspectos, que : “O Brasil interpreta que, no contexto dos parágrafos 15 e 16 do preâmbulo, e dos Artigos 4(6), 17 e 26(3) da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde, não há proibição à produção do tabaco ou restrição a políticas nacionais de apoio aos agricultores que atualmente se dedicam a essa atividade” (COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, 2005)

da aprovação, como veremos no próximo capítulo, e influenciou a tomada de decisão dos senadores, assim como vários atores relacionados ao cultivo do tabaco.

Possivelmente respondendo à sinalização requerida pelo Senado, o poder executivo elaborou um documento, assinado pelos então ministros, da Casa Civil, Dilma Rousseff, da Fazenda, Antônio Palocci, da Saúde, José Agenor Alvares da Silva, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues, do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto e das Relações Exteriores Celso Amorim, datado de outubro de 2005, que solicitava urgência ao Senado na ratificação da Convenção Quadro e, para tanto, sugeria e detalhava as medidas que, se adotadas, viriam assegurar que os fumicultores não seriam prejudicados.²⁹Tal documento sugeria que as preocupações dos senadores poderiam ser superadas com a adoção de uma cláusula de interpretação anexada ratificação e com a formação de um “*Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Fumo*” cujas bases encontravam-se traçadas neste documento. Nestas circunstâncias o parecer final dos relatores da Comissão foi favorável à aprovação da ratificação da Convenção-Quadro e condicionou esta posição ao compromisso de promoção de políticas de apoio à diversificação produtiva por parte do governo. A cláusula sugerida é a seguinte:

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

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

Por fim, o Brasil também declara que **não apoiará propostas que visem a utilizar a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde como instrumento para práticas discriminatórias ao livre comércio** (CASA CIVIL, 2005: 5) (ênfase nossa).

Assim, por intermédio de um acordo entre o Senado e o Poder Executivo, a CQCT foi ratificada pelo próprio Senado Federal brasileiro no dia 27 de outubro de 2005³⁰ e entrou

²⁹Trata-se do Aviso n.1.151/2005 – C. Civil – Presidência da República.

³⁰ Trata-se do Decreto Legislativo nº 1.012.

em vigor no dia 1º de fevereiro de 2006. Da mesma maneira, como veremos, o Programa de Diversificação é resultado deste acordo inicial entre os poderes executivo e legislativo federal.

O documento elaborado pelos seis ministérios, em outubro de 2005, também adotava a argumentação de que a Convenção não buscava restringir a produção (cultivo), mas que esta seria afetada, de médio ao longo prazo, em virtude da disposição de países importadores em promoverem a redução no consumo – já demonstrada ao terem ratificado a Convenção. – e, para tanto, avaliavam que convinha adotar um conjunto de medidas “preventivas”, previstas no Programa de Apoio à Diversificação da Cultura do Tabaco. Tal documento, somente foi necessário, devido a pressão dos atores envolvidos na Cadeia Produtiva do Tabaco e caso não fosse elaborado, provavelmente a CQCT não seria ratificada pelo Brasil, como veremos a avaliação presente nos relatos dos atores da cadeia produtiva do tabaco, apresentados no capítulo III.

Os objetivos do “Programa de Apoio à Diversificação”, descritos no documento enviado ao Senado pelo governo, são os seguintes: “*Apoiar os agricultores presentes em regiões fumicultoras tradicionais – que estiverem dispostos a diversificar suas atividades – de maneira que a possível queda do consumo mundial de tabaco ocorra sem sobressaltos à estabilidade econômica e social destas regiões*” (CASA CIVIL, 2005: 6). Já a meta é descrita desta maneira: “*Diversificar a economia rural nas áreas de produção de tabaco, possibilitando a implantação de novas atividades agropecuárias*” (CASA CIVIL, 2005: 6).

O esboço do programa que seria desenvolvido pelo governo, apresentado no Senado por meio do documento “*A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco*” previa quatro linhas de atuação, sendo elas financiamento, acesso à tecnologia, organização e agregação de valor à produção local, e garantia da comercialização.

O financiamento seria previsto através das diversas linhas de crédito oferecidas pelo Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). O texto lembra que a partir de 2003 o PRONAF não custeia a lavoura de tabaco, no entanto os fumicultores podem acessar o recurso para desenvolver outras atividades e que a linha PRONAF – Investimento passou a oferecer aos fumicultores recursos a juros de 3% ao ano para a aquisição de equipamentos agrícolas e pecuários, desde que não sejam destinados à

atividade de fumicultura. Nesse sentido o texto afirma que o PRONAF “*deverá continuar a promover políticas específicas de financiamento com o mesmo princípio da não penalização dos fumicultores, mas com incentivos para a diversificação de atividades e a transição paulatina e sustentável dos agricultores que desejarem adotar um novo perfil produtivo*” (CASA CIVIL, 2005: 7).

O acesso à tecnologia, de acordo com o texto, seria previsto por meio do incentivo à pesquisa agropecuária e pela disponibilização de assistência técnica aos agricultores. Nesse sentido o governo se comprometia em “*fortalecer e ampliar as iniciativas de pesquisas de Universidades e de instituições públicas e privadas que sejam direcionadas à diversificação agropecuária das regiões tradicionalmente vocacionadas ao cultivo de fumo*” (CASA CIVIL, 2005: 8). Ressaltava ainda, que tais pesquisas deveriam considerar os aspectos econômicos e comerciais característicos do fumicultor, assim, buscando soluções tecnológicas que visassem a viabilidade econômica dos pequenos agricultores que compõe parcela esmagadora dos fumicultores. Já a assistência técnica seria prevista por meio de protocolos e acordos específicos com instituições públicas e privadas de prestação de serviços, conforme a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (CASA CIVIL, 2005)

O terceiro eixo do programa, exposto no texto, é a organização dos agricultores para a agregação de valor à produção local. A ideia era que os agricultores deveriam estar organizados para agregar valor à sua produção, e assim, viabilizar sua permanência na propriedade. Esta viabilização seria possível, de acordo com o texto, através do beneficiamento e da industrialização dos produtos, que também permitiria a criação de novos postos de trabalho, diretos e indiretos, nas comunidades e nos municípios das regiões fumicultoras, multiplicando o valor da produção rural. Nesse sentido, o governo se dispunha a pensar formas de organização dos produtores em cooperativas para que os mesmos obtivessem escala produtiva e, deste modo, alcançassem melhores condições para negociar a compra de insumos e a venda da produção. Além disso, se dispunha a “*incentivar cooperativas e novas agroindústrias das cadeias da carne, leite, ovos, frutas, flores que queiram instalar-se nas tradicionais regiões produtoras de fumo*” (CASA CIVIL, 2005: 8). Ademais, este eixo também previa o estímulo dos agricultores para que se inserissem em novos mercados de produtos de alto valor agregado. Para isso o governo

se disponibilizava a “*investir em pesquisa tecnológica de novos produtos e métodos de produção, e correspondente assistência técnica e financiamento, para a inserção dos agricultores em novos mercados de produtos de maior valor agregado,(...) dirigidos a consumidores diferenciados*”(CASA CIVIL, 2005: 8).

O quarto eixo do programa, que corresponde à garantia de comercialização, seria garantido por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). De acordo com o texto os agricultores fumicultores poderiam ter a compra garantida de seus novos produtos pelo PAA, de forma a obterem sua inserção paulatina e sustentável no mercado. Para tanto, recursos específicos deveriam ser assegurados no contexto do Programa de Diversificação, de acordo com a adesão verificada ao Programa e o monitoramento de mercado (CASA CIVIL, 2005).

É importante perceber a delimitação da problemática derivada da forma de exposição dos objetivos e das linhas de atuação do programa: o documento do governo manifesta uma preocupação com os fumicultores, mas, sobretudo, com a dimensão regional, o que é expresso pela preocupação com a estabilidade (econômica e social) das regiões tradicionalmente produtoras (relativamente especializadas na produção de tabaco), o que leva a que o programa se oriente para estas regiões. Ainda, explicita a intenção de promover a diversificação e não reconversão (substituição) do cultivo do tabaco.

Entendemos que tais decisões – tanto das linhas gerais do programa que seria discutido e lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2006, quanto da cláusula de interpretação – definem os contornos da política pública brasileira que se alinha aos objetivos gerais da Convenção Quadro de “*promover a redução da oferta*”, mas procura alcançá-los sem ameaçar “*a sobrevivência*” deste segmento social. O documento afirma que irá propiciar alternativas àqueles agricultores que queiram diversificar suas atividades, porém não se compromete em um incentivo explícito para os agricultores buscarem outros cultivos em detrimento do tabaco, não diz que irá incentivar os agricultores a quererem buscar alternativas. Inferimos que estas opções acontecem devido à pressão aplicada pelo setor pró-tabaco, principalmente pelas grandes multinacionais fumageiras, que buscavam a não aprovação da CQCT e se fosse aprovada, a não implementação das políticas ou então uma implementação que beneficiasse a

própria oferta de tabaco. Assim, veremos no próximo capítulo, e nas considerações finais da dissertação como os atores da cadeia produtiva do tabaco veem o processo de ratificação da CQCT, a aprovação da cláusula de interpretação e o programa de diversificação proposto, veremos também a influência das disputas dos atores no momento da ratificação da CQCT para o andamento do próprio programa de diversificação e da atuação dos atores políticos organizados em torno da cadeia produtiva.

2.5.2. O “desenho” do Programa de Diversificação das Áreas Cultivadas com tabaco.

O desenvolvimento do Programa de Diversificação das Áreas Cultivadas com Tabaco, anunciado no documento interministerial que sugeria aos senadores à ratificação da CQCT, como sinalização que os agricultores fumicultores não seriam desamparados com uma queda no consumo de tabaco coube ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. *“O programa é uma ação em resposta ao artigo 17 e 18 da Convenção Quadro de Controle do Tabaco, que foi inclusive condicionante o lançamento desse programa para a ratificação dessa convenção no Brasil para o senado. E o MDA que assumiu a coordenação”* (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010). Tal programa foi necessário devido às pressões existentes por parte dos atores da cadeia produtiva do tabaco:

Na realidade, ela foi uma demanda construída por alguns atores-chave nesse processo da ratificação da Convenção Quadro de Controle do Tabaco, porque no momento daquele debate, das audiências públicas em que se debatia se o Brasil deveria ou não ratificar a convenção, foi colocado para o governo brasileiro que sim, então vai ratificar, mas qual a proposta que o governo tem para esses agricultores que plantam fumo? (...) Então esse era o cenário, uma demanda que foi colocada pelos principais atores que foram os movimentos sociais, os próprios agricultores acabaram forçando, também cobrando uma proposta do governo federal na época para que eles pudessem ser amparados caso de fato ratificasse e isso viesse a reduzir a demanda pelo fumo, pela matéria-prima (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Perondi *et al* (2008), no texto que reúne a contribuição brasileira para a consolidação do artigo 17 da CQCT, apresentado ao Grupo de Estudos *Ad hoc* sobre

diversificação em áreas cultivadas com tabaco que visava dar subsídios sobre o tema à OMS, na Conferência das Partes, realizada em novembro de 2008, na África do Sul, discorrem que

Com a ratificação da Convenção-Quadro pelo Senado Federal, em outubro de 2005, fruto da forte mobilização de setores governamentais e de importantes entidades representativas da sociedade civil e da agricultura familiar e, especialmente, do comprometimento assumido pelo governo federal em garantir apoio aos agricultores familiares, foi imediatamente anunciado, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a criação do Programa de Apoio à Diversificação Produtiva nas Áreas Cultivadas com Fumo. O principal objetivo do Programa é preparar as famílias fumicultoras para enfrentarem a tendência da redução do consumo de tabaco e, por consequência, da produção, de modo a garantir a possibilidade de diversificação de cultivos como uma alternativa de geração de renda para o conjunto das famílias envolvidas com a produção de fumo (PERONDI *et al.*, 2008: 17).

Para a melhor compreensão do desenvolvimento do programa em questão buscamos, na página eletrônica do MDA, as principais notícias relacionadas à produção de tabaco e à Convenção Quadro para Controle do Tabaco. Partimos do pressuposto que as atividades referentes à produção seriam noticiadas naquele meio de comunicação, haja vista que o MDA é responsável pelo desenvolvimento do programa.

A formulação das políticas pode ser visualizada em três momentos, sendo eles: fase de formulação das diretrizes do projeto pelo MDA, fase de sugestões por parte dos envolvidos na Cadeia Produtiva de tabaco, fase de formulação final do projeto por parte do MDA. A primeira fase se dá com a apresentação do programa pelo Secretário de Agricultura Familiar, Valter Bianchini, em janeiro de 2006, no seminário sobre a cultura do tabaco. A notícia é apresentada pelo MDA da seguinte maneira: “*O secretário nacional de Agricultura Familiar do MDA, Valter Bianchini, apresentou os quatro eixos do Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com tabaco*”. Em tal seminário o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, sugere a participação da Cadeia Produtiva do tabaco na formulação do projeto conforme o seguinte trecho:

O ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, sugeriu que os trabalhadores na fumicultura, a indústria do setor e as universidades apresentem, até o final de março, contribuições para o Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com tabaco.

O segundo e terceiro momento podem ser visualizados com o lançamento do Programa, em março de 2006. A notícia do Portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário de 24 de março de 2006 informa que “*O ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA), Miguel Rossetto, retorna na próxima semana à região fumageira do Rio Grande do Sul para o anúncio das diretrizes do Programa de Apoio à Diversificação Produtiva em Áreas Cultivadas com Tabaco*”.

O lançamento deste programa, em 2006, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário³¹, foi um marco na elaboração de políticas públicas de diversificação produtiva voltadas para a fumicultura. Porém, temos a certeza que o direcionamento do programa não se dá somente na elaboração do mesmo e sim, antes disso, na discussão em torno da ratificação da CQCT e posteriormente, durante a implementação, principalmente nas primeiras fases, onde os contratos e parceiros do MDA são definidos. Nesse sentido, o programa apresentado tinha os mesmos objetivos e metas, além de prever quatro linhas centrais de atuação, muito próximas àquelas expressas pelo documento da Casa Civil enviado ao Senado para a aprovação da CQCT, em outubro de 2005 – o financiamento, a pesquisa, a assistência técnica e o apoio ao fortalecimento de mercado dos produtos alternativos ao tabaco. Tal constatação nos possibilita inferir que o momento das discussões a respeito da ratificação do tratado, ao qual exigiu um posicionamento do governo a respeito da manutenção da atividade, foi fundamental para a elaboração do documento do governo assinado por seis ministros e acabou contornando as linhas centrais do programa desenvolvido pelo MDA.

Assim, o objetivo do programa coordenado pelo MDA “*é apoiar os agricultores das regiões tradicionais de produção de fumo que estejam dispostos a diversificar suas atividades, implantando novas atividades agropecuárias*” (PERONDI *et al*, 2008: 17). E as quatro linhas de atuação, já explicitadas pelo documento do governo enviado ao Senado, passam a ser descritas e explicitadas pelo MDA da seguinte maneira:

Financiamento – promoção de políticas específicas de financiamento que incentive a diversificação produtiva dos estabelecimentos produtores de fumo, conforme detalhado no item anterior sobre o Pronaf.

Acesso à tecnologia – fortalecimento e ampliação das iniciativas de pesquisas

31A notícia do lançamento da proposta encontra-se na página de notícias do MDA com o título “Brasil apresentará ao mundo proposta de diminuição do plantio de tabaco no País. Site: www.mda.gov.br.”

e assistência técnica como forma de incentivar a diversificação produtiva. Para 2006, o Programa prevê recursos na ordem de R\$ 5 milhões.

Agregação de valor à produção local – visa o aumento da renda das famílias de agricultores por meio da organização e agregação de valor à produção rural primária. Para tanto, o programa estimulará o associativismo e cooperativismo, a implantação de novas agroindústrias e o investimento em pesquisa de novos produtos e métodos de produção.

Apoio à comercialização – os fumicultores poderão ter a compra de seus novos produtos garantidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de forma a obterem a inserção gradual e sustentável no mercado. O MDA disponibilizou R\$ 5 milhões, em 2006, para atender essa meta (PERONDI, *et al*: 17-18).

O programa, devido à preocupação com a dimensão regional da produção, já explicitada anteriormente, fracionou seus recursos respeitando a importância socioeconômica do tabaco. Assim, dividiu a principal região produtora do país, a região Sul, em cinco territórios, sendo que três se localizavam no Rio Grande do Sul, um no Paraná e um em Santa Catarina. Cada território receberia, já no ano de 2006, R\$ 1 milhão para investimento em comercialização no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e R\$ 1 milhão para capacitação, extensão rural e pesquisa (tendo como foco a agregação de valor e consolidação dos sistemas de diversificação e agroecológicos) (PERONDI *et al*, 2008).

2.5.3. A implementação do “Programa de Diversificação de Áreas cultivadas com Tabaco”.

As principais notícias referentes à fase inicial de vigência do Programa de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco encontram-se na tabela 1 32:

Tabela 4: Notícias relativas ao Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco

DATA	ATIVIDADE/MEDIDA	OBJETIVO	AÇÃO
24/10/06	Apoio a ONG's para o Desenvolvimento de novas alternativas de produção	Criação de Novas alternativas de produção	Projeto com Coesperança – Santa Maria / RS
06/02/07	Seminário com Representantes da Cadeia Produtiva do tabaco	Desenvolvimento de novas políticas públicas	Seminário MAPA/ MDA – Porto Alegre
08/02/07	Ato Político	Convite para EXPOAGRO/AFUBRA	Ministro recebe presidente da AFUBRA

13/02/07	Ato Político	Apoio no processo de diversificação da produção de tabaco	Ministro MDA recebe prefeitos do RS que solicitam apoio no processo de diversificação produtiva
14/02/07	Seminário com Representantes da Cadeia Produtiva do tabaco	Desenvolvimento de novas políticas públicas	Seminário MAPA/ MDA propõe criação de fundo interministerial para diversificação de atividades produtivas
21/02/07	Construção da participação brasileira em Seminário Internacional	Exposição das Atividades de diversificação	Seminário com representantes da Cadeia Produtiva do tabaco e MDA
23/02/07	Participação em Audiência Pública Internacional	Ouvir a opinião dos diferentes stakeholders sobre a diminuição da produção de tabaco.	Apresentação aos stakeholders e à OMS da discussão realizada no Seminário sobre diversificação produtiva realizado pelo MDA/MAPA
26/02/07	Ato Político	Participação do Ministério em Evento	Ministro participa da EXPOAGRO/AFUBRA
28/02/07	Ato Político	Participação em Seminário Internacional	Secretário da SAF participa da abertura do Seminário Internacional sobre diversificação
21/03/07	Ministro participa de Seminário no RS	Apoio a evento	MDA apóia realização de seminário que discute alternativas à produção de tabaco realizado por organizações de agricultores
06/06/07	Ministro abre Convênio entre Caixa Econômica Federal, Associação de Produtores	Capacitação, Assistência Técnica (liberação de R\$580.000,00)	Convênio com IAPAC para capacitação e Assistência Técnica de agricultores visando diversificação através da agroecologia
22/06/07	Seminário para Diversificação produtiva para o Nordeste	Realização de Evento	Audiência Local para Implementação do Programa Nacional de Diversificação da Produção de Tabaco
05/07/07	2ª Conferência das Partes	Apresentação do Programa de Diversificação em evento internacional	SAF apresenta programa de diversificação na 2ª COP, na Tailândia
10/08/07	Seminário sobre o futuro da fumicultura	Atualizar informações sobre a cadeia do tabaco, discutir e analisar alternativas a esta cultura, avaliar e incentivar a diversificação da produção, entre outras.	Secretário da Agricultura Familiar participa de Seminário em São Lourenço do Sul
23/11/07	Seminário “A Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: Avaliações e Perspectivas”	Avaliar as atividades realizadas pelo programa	SAF recebe as diferentes entidades envolvidas na Diversificação Produtiva do tabaco para avaliar programa de diversificação.

Podemos perceber, por meio da visualização das principais notícias do site do MDA realizadas em nome da diversificação produtiva de áreas cultivadas com tabaco, a importância que é dada à legitimação deste programa junto à sociedade, pelo governo. Destaca-se a frequente reunião com representantes da cadeia produtiva do tabaco, lideranças políticas das regiões fumicultoras e representantes internacionais da CQCT. As atividades giram em torno de discussões com a sociedade acerca da importância do tratado, da diversificação produtiva e das possíveis formas de diversificação, além disso, os projetos demonstrativos³³ ganham bastante destaque no decorrer do programa.

Nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2007, aconteceu em Porto Alegre, como descrito na tabela 4, o I Seminário Nacional sobre o “Programa Nacional de Diversificação Produtiva e a Convenção Quadro do Tabaco”. Tal seminário contou com a participação de diversos Ministérios que integram a CONICQ, organizações da agricultura familiar, movimentos, associações, ONGs, pastorais, prefeituras municipais e órgãos de pesquisa e extensão rural. Neste seminário, os participantes elegeram como propostas para a continuidade do processo de viabilização do programa os seguintes pressupostos:

O avanço no processo de diversificação ou reconversão nas áreas de cultivo de fumo é importante, mas não pode ser qualquer diversificação/reconversão, mas aquele que efetivamente potencialize a implementação de um modelo sustentável da agricultura familiar, preferencialmente com base na produção agroecológica. (...)

Garantia de respeito às potencialidades locais e territoriais de desenvolvimento da agricultura, considerando-se os aspectos econômicos, sociais, étnicos e culturais. (...)

Fortalecimento do espaço institucional (CONICQ), constituído atualmente por 13 Ministérios, como garantia da articulação da ação governamental. O tema da Convenção Quadro deve fazer parte da agenda geral do Governo, devendo ser incluído, inclusive, no PPA – Plano Plurianual. (...)

Participação efetiva das organizações da agricultura familiar e das organizações da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação dos programas que visem a diversificação nas áreas de produção de fumo.

Respeito aos processos e dinâmicas locais, tendo em vista que [a diversificação] será um processo lento e de longo prazo. Os desafios e dificuldades colocados pelo sistema de produção do fumo (forte dependência das empresas fumageiras, estrutura fundiária, investimentos na estrutura produtiva, endividamento, individualismo, degradação social, desconhecimento

³³De acordo com CORTINES (2006), os PDA's nascem priorizando a atuação das organizações da sociedade civil organizada devido ao fato de conceber que a maioria das inovações socioambientais parte da mesma. Dessa forma, o Estado passa a ter papel de financiador e fiscalizador no desenvolvimento de políticas públicas, sendo as organizações de cada região as formuladoras dos projetos de desenvolvimento das mesmas.

de outros sistemas e mercados, entre outras) são grandes e precisam ser encarados com ousadia.

Investimento nos processos organizativos e de cooperação entre os agricultores, uma vez que as buscas de saída individualizadas são de baixa eficácia.

As ações e projetos desenvolvidos, seja pelo Estado, seja pela sociedade civil, devem ser articulados e a partir de estratégias conjuntamente discutidas e assumidas. (...) (MDA, 2007: s/p)

Ao tratar especificamente das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento do programa, os participantes concluíram que o rol de políticas do MDA possuía naquele momento já era suficiente para o desenho institucional necessário à implementação do programa, no entanto afirmaram que seria necessário a destinação de recursos específicos em volume adequado para a diversificação. Assim, sugeriram um Fundo Nacional para a Implementação da Convenção Quadro, com fonte específica de recursos que seriam destinados para as políticas públicas que potencializassem a diversificação produtiva dos produtores de tabaco. Sugeriram também, uma intensificação e aperfeiçoamentos nas políticas públicas que contribuiriam para o desenvolvimento do programa do MDA, nas áreas de produção intensiva de tabaco. Nesse sentido, propuseram que o crédito rural destinado a agricultura familiar, por meio do PRONAF, na modalidade investimento, passasse a disponibilizar recursos *“com carência e prazos compatíveis aos programas de diversificação e/ou reconversão”*. Da mesma maneira, propuseram que o MDA desse prioridade aos programas de crédito que potencializassem a agregação de valor pelos próprios agricultores, através da implantação de agroindústrias familiares, associadas e cooperativadas. Além disso, sugeriram que o (PAA), previsto como maneira do governo garantir a comercialização dos produtos, deveria, além de comprar os produtos alimentares para a distribuição e formação de estoques reguladores, deveria também comprar para os mercados institucionais (merenda escolar, hospitais, presídios, etc.). Ademais, sugeriram uma Política de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar, como forma de garantia de renda, aliado ao Programa de Seguro Agrícola da Agricultura Familiar, sendo que o último deveria servir, inclusive, para os produtores e produtos que não recebem financiamento do PRONAF (MDA, 2007).

Neste seminário são evidenciados elementos muito importantes a respeito do programa em desenvolvimento pelo MDA. Um dos elementos é a necessidade de construção de uma diversificação que priorize uma matriz tecnológica com base na

agroecologia. Outro importante elemento é a necessidade de alocação de mais recursos e de qualificar esta alocação. Também propõem que o programa realmente utilize de vários mecanismos, sendo eles voltados à comercialização, crédito, garantia de preços e seguro das lavouras. Os participantes também propõe uma ação articulada aonde vários ministérios participassem da implementação do programa.

Já no segundo seminário de diversificação produtiva e de renda em áreas cultivadas com tabaco, intitulado de “A Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: Avaliações e Perspectivas”, realizado pelo MDA, entre os dias 29 e 30 de novembro de 2007, em Florianópolis, se tornou mais presente a importância dos projetos demonstrativos. Neste seminário, praticamente todos os espaços de avaliação foram destinados à relatos de realidades de regiões produtoras de tabaco ou relatos de experiências de Projetos com agricultores de referência³⁴. Na avaliação do programa pelo MDA, também é central a ênfase ao apoio a estes projetos³⁵.

Já Gregolin & Peraci (2007), coordenadora nacional do Programa Nacional de Diversificação Áreas Cultivadas com Tabaco e Secretário de Agricultura Familiar do MDA, respectivamente, ao discorrerem sobre o andamento do programa, afirmam que os princípios fundamentais para o desenvolvimento de ações estruturantes da diversificação em áreas de tabaco são as seguintes:

Desenvolvimento Sustentável - refletido no desenvolvimento de alternativas produtivas e geradoras de renda em propriedades fumicultoras que tenham a preocupação com a questão ambiental, com a qualidade de vida das famílias e com a transição agroecológica dos sistemas produtivos.

Segurança Alimentar - associado ao compromisso com o desenvolvimento de ações e políticas públicas que incentivem a produção limpa e diversificada nas pequenas propriedades familiares fumicultoras, permitindo que as famílias tenham acesso ao alimento nas propriedades, com qualidade e em quantidade suficiente para o consumo e comercialização.

Diversificação do Sistema Produtivo - associado à valorização dos conhecimentos locais, da pluriatividade e multifuncionalidade das propriedades, daquilo que é característico da pequena propriedade e historicamente construído.

Participação - cujo trabalho deverá contribuir para a autonomia progressiva dos agricultores, valorizando a construção de conhecimentos, a troca de informações, a geração de oportunidades para mulheres e jovens rurais.

34A programação do seminário está exposta na página de notícias do MDA/SAF, no endereço www.mda.gov.br/saf.

35A avaliação encontra-se na página do MDA/SAF, no link Programa de Diversificação de Áreas Cultivadas com tabaco, endereço www.mda.gov.br/saf.

Parcerias – ação descentralizada e ao mesmo tempo integrada com organizações governamentais e não governamentais, Universidades, Instituições de ATER, pesquisa, em nível estadual, municipal e local(...) (GREGOLIN & PERACI, 2007)

Respeitando tais princípios, os dirigentes do MDA afirmam que o programa estava apoiando, na época, 47 projetos distribuídos entre os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, no Sul e os Estados da Bahia, Alagoas e Sergipe no Nordeste. Sendo que tais projetos, na época, beneficiavam cerca de 20 mil agricultores familiares fumicultores, distribuídos em mais de 200 municípios do sul e nordeste do Brasil, utilizando um volume de recursos em torno de R\$ 10 milhões. As ações destes projetos basicamente eram voltadas para visitas técnicas às famílias, seminários, cursos de capacitação, intercâmbios técnicos, elaboração de materiais de formação e informativos (GREGOLIN & PERACI, 2007).

Notamos, já neste momento, uma descontinuidade entre os objetivos e metas iniciais do programa, que visavam uma articulação entre as diversas políticas voltadas para a agricultura familiar – que buscavam garantir financiamento, acesso à tecnologia, organização, agregação de valor à produção local, e garantia da comercialização – e as ações efetivamente implementadas. Vimos no relatório do primeiro seminário sobre a diversificação produtiva, que os participantes consideravam o conjunto de políticas existentes no âmbito do MDA suficientes para a promoção da diversificação produtiva em áreas cultivadas com tabaco. No entanto, sugeriam que recursos específicos destas políticas fossem destinados ao programa de diversificação, ou seja, sugeriam algo muito parecido com o que o governo propunha com o documento interministerial enviado ao Senado, por ocasião da discussão da ratificação da CQCT. Porém, com o texto dos coordenadores do programa, não surgem evidências que tais políticas tivessem sido implementadas até aquele momento.

Para a coordenadora do programa, o mesmo realmente tomou um caminho diferenciado do proposto inicialmente, sendo que a articulação, inicialmente proposta, entre os vários ministérios não aconteceu da maneira como deveria proceder. Os recursos que deveriam ser disponibilizados por outros ministérios não foram disponibilizados, e assim, as linhas do programa que deveriam ser desenvolvidas com estes recursos, não foram contempladas e nenhuma atividade foi realizada.

Na realidade, foi o seguinte: quando eles desenharam a primeira proposta, que foi um desenho basicamente construído pelo Ministério da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Agrário com o apoio da saúde e relações institucionais, aqueles ministérios que assinaram o documento, tinha duas grandes áreas, um era a parte de comercialização, então entrava o PAA, um recurso de 5 milhões que era responsabilidade do MAPA, e o MDA 5 milhões para assistência técnica e capacitação. E aí o que aconteceu foi que o MDA assumiu o compromisso de implementar os projetos de capacitação, foram selecionados uma leva de projetos dos três estados do Sul, e foram contratados esses projetos, o MDA fez isso em 2006. Já o MAPA não teve uma ação direcionada para contemplar os 5 milhões que era a parte de comercialização junto com a CONAB, então isso se perdeu. Então ficou o MDA apoiando os projetos de assistência técnica e de capacitação e em um segundo momento fazendo pesquisa, e ao longo desses quatro anos, nós fomos ampliando as ações de capacitação e pesquisa. (...) O programa de aquisição de alimentos, depois o lançamento da lei de alimentação escolar incorporou isso também, mas de fato aquela proposta inicial em que tinha uma participação direta o Ministério da Agricultura não prosseguiu porque o Ministério da Agricultura não conseguiu ter uma coordenação dentro do Ministério da Agricultura, então só ficou o MDA tocando os projetos nessas três grandes linhas, capacitação até pesquisa (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Desta maneira, para a coordenadora, realmente houve diferenças entre aquilo em que os ministérios se comprometeram no documento interministerial assinado por ocasião da ratificação da CQCT e a maneira como o programa vem sendo implementado. Nesse sentido, ela discorre a respeito da falta de prioridade de outros ministérios em relação ao “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco”:

Na realidade nós sempre colocamos esse debate na comissão interministerial [CONICQ]. (...) E, efetivamente, o único ministério que nós conseguimos fazer uma ação em conjunto, concreta, lá na ponta, com os agricultores, tem sido o Ministério da Saúde, pelo lado da saúde do trabalhador, em questão dos agrotóxicos. (...) Os demais ministérios, ninguém diz que é contra, eles sentam nessa comissão interministerial e dizem: “Sim, nós queremos apoiar.” Mas é sempre isso, não tem ação concreta nenhuma. Nem liberação de recurso, nem esforço para que haja o direcionamento de algum recurso do ministério para a ação do programa de diversificação. É assim um faz de conta (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Esta falta de prioridade com que o Ministério da Agricultura tratou o programa também afetou o volume de recursos disponibilizados para o mesmo. Lembramos que, para o ano de 2006, o programa previa R\$ 5 milhões para serem utilizados visando a comercialização e mais R\$ 5 milhões para serem utilizados visando a assistência técnica. No entanto, a coordenadora do programa afirma que:

A efetividade em termos de recurso financeiro nós aplicamos, inicialmente ele

foi lançado com 10 milhões, 5 milhões do MAPA e 5 milhões do MDA, hoje o único recurso que foi aplicado no programa é do MDA, então a gente não teve a participação de outros ministérios com recurso financeiro. E o recurso que foi aplicado, se você colocar na ponta do lápis e somar os repasses que foram para os projetos dá 12 milhões. E aí você pode ampliar isso até uns 15, 16 milhões, se você colocar de forma indireta, por exemplo, para os agricultores na região que estão entregando o produto para o Programa de Aquisição de Alimentos, o agricultor que pega o PRONAF. Só que esse levantamento, de outras políticas públicas que alguns agricultores estão acessando, a gente não tem para poder computar. Então efetivamente em projetos, 12 milhões serão repassados para as organizações para fazer o trabalho em campo (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Notamos na fala da coordenadora do programa que os recursos disponibilizados estiveram bastante aquém dos previstos inicialmente. Além disso, que o programa não articula, efetivamente, o PAA, o PRONAF e as demais políticas para a agricultura familiar, como o governo havia se comprometido. Assim, é notável a diferença entre as linhas de ações previstas pelo governo e o que vem sendo desenvolvido. Em relação à eficácia do programa, ela afirma que o mesmo está contribuindo para que seja gerado

um movimento de debate, de conscientização progressiva nas regiões, com o envolvimento inclusive de divulgação em mídia, colocou em debate esse tema. Então o programa viabilizou isso através das reuniões, de seminários, oficinas, encontros, que as próprias organizações fizeram com recurso do programa ou que o MDA promoveu nas regiões através de curso de políticas públicas e seminários que foram realizados. Se não tivesse o programa, esse debate não iria aparecer, não apareceria na mídia. (...) Então isso gerou um debate, gerou um processo de conscientização inclusive dos poderes locais, que precisamos trabalhar isso, técnicos que passaram a conhecer o programa (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

A coordenadora afirma ainda que grande parte da dificuldade na realização do programa se deve pelo desconhecimento dos administradores públicos locais e pela articulação dos mesmos com as empresas fumageiras e seus aliados. Discorre, que em seu entendimento, o programa é uma ação de articulação importante para ofertar aos agricultores fumicultores, políticas que agricultores de outras regiões já tem acesso

Então o programa de diversificação é mais uma ação que o diferencial dele é tentar pegar todas as políticas existentes e que possam apoiar essas regiões fumicultoras e ofertar. O que a gente tem nessas regiões fumicultoras que repercute diretamente no acesso dos agricultores às políticas públicas, é um processo histórico de dominação do setor fumageiro na maioria dos municípios que produzem muito fumo. Então as políticas públicas nunca chegavam porque o poder local municipal nunca se interessou ou nunca enxergou a necessidade de trazer essas políticas públicas do governo federal para ofertar para os agricultores. Tem muitos municípios que o poder local trabalha em conjunto com o setor fumageiro porque é isso que movimenta a economia local, os

agricultores vivem disso, e não têm disponível para estes agricultores essas políticas que o governo federal tem. Então, para o prefeito, vereadores, muitos eleitos com o apoio do setor fumageiro, pra eles era assim: Pra que ficar trazendo outras coisas se o que a gente quer é fortalecer essa cadeia para dar certo e que nossos agricultores continuem trabalhando para isso. Então nós fizemos várias atividades no intuito de levar essas políticas públicas que o MDA tem. E nós percebemos, isso foi em 2009, que a maioria dos gestores públicos, a grande maioria não conhece essas políticas, seja PRONAF, seja Programa de Agroindústria, o PAA, Programa de Alimentação Escolar, então isso é um dificultador quando se fala de diversificação e acesso à políticas públicas. O governo tem, mas também tem que ter uma demanda dos municípios e do agricultor (Coordenadora do Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

2.6. Considerações Finais do Capítulo

Com o presente capítulo buscamos evidenciar a importância assumida pela fumicultura para o Brasil, para as regiões fumicultoras e para os agricultores familiares produtores de tabaco. Além disso, situamos a discussão da CQCT no Brasil. Por último, abordamos a formação do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco e as modificações de prioridades, por parte do governo, ocorridas entre o período da ratificação da CQCT e o período inicial de vigência do programa.

A abordagem da história da fumicultura é importante para que se compreenda o quão enraizada esta atividade produtiva está em algumas regiões do país, principalmente nos Estados do Sul do Brasil. Com este breve histórico é fundamental que se esclareça que o cultivo do tabaco não surgiu naturalmente nas regiões produtoras. Foi sim, obra de incentivo estatal, desde o século XIX e que em meados do século XX, por intermédio de incentivos à entrada do capital internacional, possibilitou a entrada das grandes multinacionais tabagistas e de suas tecnologias.

Não podemos deixar de ressaltar a má distribuição dos recursos provenientes da produção do tabaco, tendo em vista que tal fato faz com que as empresas fumageiras tenham maiores recursos para a disputa pela hegemonia da atividade, frente aos demais atores e assim maior facilidade para impor seus interesses. Ademais, é importante mencionar, mais uma vez, a importância da atividade produtiva para a arrecadação de impostos, sendo que tal fato faz com que a fumicultura seja vista com bons olhos por alguns setores do governo, principalmente os setores econômicos.

Com as características sociais e econômicas da região de Santa Cruz do Sul

tentamos dar uma ideia dos problemas existentes nas regiões fumicultora. Buscamos sair do falso consenso que trata a fumicultura como uma atividade geradora altamente rentável para os agricultores e trazer os dados dos baixos indicadores socioeconômicos da principal região fumicultora do país. Com estes dados associados aos dados da distribuição dos recursos gerados na atividade fica claro que a mesma é sim altamente rentável, porém somente o governo que se apropria de cerca de 50% dos recursos gerados e para as indústrias que se apropriam de cerca de 30% dos recursos. Já as famílias de agricultores fumicultores, permanecem em sua grande maioria, com baixo nível de escolaridade, nível de renda também baixo, com um volume de terras insuficiente para um manejo de solo adequado e com vários outros problemas a estes associados.

Vimos que as contradições surgidas com produção do tabaco têm gerado vários questionamentos que são expressos desde a década de 1980 nas regiões fumicultoras. Também vimos que tais questionamentos não foram capazes de diminuir a produção de tabaco. No entanto, colocamos a CQCT como um novo elemento conjuntural capaz de alterar estes conflitos em prol daqueles contrários a maneira com que a cadeia produtiva está estruturada.

Este novo elemento conjuntural foi criticado enormemente em nível internacional pelo setor pró-tabaco. Já em nível nacional, devido à importância da atividade, as críticas ao tratado também foram incisivas, como veremos no próximo capítulo. Inicialmente o discurso dos atores favoráveis ao modelo atual de produção fumageira afirmavam que a CQCT não contemplava os interesses brasileiros e que se tal tratado fosse aprovado o cultivo de tabaco seria proibido³⁶, também falava da importância da atividade para os agricultores e regiões fumicultoras e da impossibilidade de atividades produtivas alternativas. Já os atores da cadeia produtiva do tabaco favoráveis à ratificação, aproveitaram o novo elemento conjuntural para buscar maiores recursos, tanto financeiros como de legitimidade para fortalecer sua categoria social.

O que queremos ressaltar é que os atores da cadeia produtiva do tabaco, fossem eles favoráveis ou não à CQCT, contribuíram sobremaneira para a adoção da cláusula interpretativa aos artigos 17 e 18. Da mesma maneira foram muito importantes para a

³⁶Veremos os elementos dos discursos da rede articulada pelas grandes transnacionais tabagistas no capítulo III.

criação do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco.

Para nós, foram os próprios atores da cadeia produtiva do tabaco e suas disputas que direcionaram a forma com que os parágrafos referentes a produção fumageira deveriam ser interpretados pelo Brasil. Nesse sentido, foram as disputas da Cadeia Produtiva do Tabaco que deram o norte à aprovação da cláusula interpretativa à ratificação da CQCT pelo Brasil. No mesmo sentido, a criação e no mínimo a fase inicial do processo de implementação da política de diversificação produtiva refletem as disputas e interesses da cadeia produtiva do tabaco. Da mesma maneira, a aproximação, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de determinados atores, em detrimento à outros, reflete a identificação do mesmo no processo de disputas, como veremos no capítulo III e na conclusão da dissertação.

Por último, gostaríamos de ressaltar a existência de uma variação considerável entre os eixos de atuação propostos no documento interministerial ao qual o governo se compromete em desenvolver o programa de diversificação e as atividades realmente desenvolvidas. Ao considerarmos as quatro linhas às quais o governo se compromete em desenvolver com o programa de diversificação, vimos que somente as atividades previstas no segundo eixo, referente ao acesso à tecnologia e à assistência técnica vem sendo desenvolvidas. Notamos que, contrariamente ao compromisso inicial, o governo não conseguiu, até o momento, ter ações de financiamento, agregação de valor à produção local e comercialização, voltadas para a diversificação de áreas cultivadas com tabaco. Além disso, o MDA ainda não tem recursos específicos do PRONAF e do PAA voltados ao programa, compromisso assumido inicialmente pelo governo. Ademais, o MDA não conseguiu articular tais políticas com a diversificação de áreas cultivadas com tabaco, e, nem mesmo, tem o controle dos recursos que, por meio do PRONAF e o PAA contribuem para a diversificação produtiva de áreas cultivadas com tabaco.

Considerando tais elementos, no terceiro capítulo, abordaremos um breve histórico dos atores da Cadeia Produtiva do Tabaco e de suas disputas, posteriormente abordaremos os posicionamentos que os mesmos têm à respeito da CQCT, de seu processo de aprovação e da construção do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco. Com isto poderemos perceber as associações históricas entre os atores relacionados à produção de tabaco. Da mesma forma, poderemos perceber como se

deram as associações com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para além, ainda poderemos fazer uma reflexão a respeito da relação entre o posicionamento das diferentes associações de atores e do posicionamento de diferentes ministérios do governo. Por último, poderemos discernir sobre como a distribuição de recursos da política de diversificação produtiva influenciou os diferentes atores da cadeia produtiva, até mesmo, de diferentes associações de atores.

Capítulo III. Os atores sociais e as disputas envolvidas na cultura do tabaco

3.1. Introdução

Os atores envolvidos na cultura do tabaco aqui considerados são empresas, governo, agricultores e seus movimentos de representação. Na cadeia produtiva do tabaco existem cinco grandes empresas multinacionais em atuação, sendo elas a Souza Cruz, *Phillip Morris International*, *Alliance One*, *Universal Leaf Tabacos* e *Associated Companies* JTI. Estas empresas, além de outras oito de porte menor, são representadas pelo Sindicato das Indústrias do Tabaco (SINDITABACO). Os setores do governo envolvidos com a atividade fumageira são o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A produção de fumo é desenvolvida em quase sua totalidade pela agricultura familiar. Dessa forma existem cerca de 220.000 famílias envolvidas nesta atividade em nível nacional. As entidades que se autodenominam como representantes destas famílias são a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Neste capítulo traçaremos um breve histórico das representações dos agricultores e indústrias que atuam na atividade fumageira, ou seja, dos atores que disputam a distribuição dos recursos provindos da atividade. Com isso buscamos uma compreensão de quem são eles, de modo a subsidiar uma análise a respeito de suas possibilidades e limites no que concerne aos posicionamentos e decisões frente aos novos elementos que envolvem a fumiicultura – a CQCT e as políticas dela provinda.. Acreditamos que tal abordagem favorecerá o entendimento de como são desencadeadas as relações e associações entre os mesmos e o que representam tais associações.

Com o intuito de coletar elementos para que fosse possível perceber e discutir tais posicionamentos realizamos entrevistas com um representante de cada entidade diretamente envolvida no processo produtivo e nas discussões sobre os rumos da fumiicultura e dos agricultores fumicultores. São elas: AFUBRA, SINDITABACO,

Comissão do Fumo da FARSUL/CNA, Comissão do Tabaco da FETAG/CONTAG, FETRAF, MPA/ANPA

De modo geral, as questões levantadas nas entrevistas direcionadas a cada entidade dizem respeito à temas como: às alianças realizadas, estratégias assumidas e os conflitos experimentados no contexto de sua atuação na cadeia produtiva do tabaco; sua representatividade no setor; sua visão a respeito da diversificação produtiva; o posicionamento da entidade a respeito da integração produtiva do tabaco; sua avaliação sobre o movimento antitabagista e sobre a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco; e sobre o “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”. Com a abordagem de tais temas buscamos perceber as alianças entre os atores, sua articulação para interferir no processo de ratificação da CQCT e no processo de elaboração e implementação de políticas públicas de diversificação de áreas cultivadas com tabaco.

3.2. Empresas Fumageiras

Como citado, existem cinco grandes empresas multinacionais que atuam no processo de beneficiamento e comercialização de tabaco no Brasil, são elas: Souza Cruz, *Phillip Morris International*, *Alliance One*, *Universal Leaf Tabacos* e *Associated Companies JTI*. A Souza Cruz, subsidiária da *British American Tobacco*, é líder do mercado brasileiro de cigarros. Possui seis das dez marcas mais vendidas no Brasil e 62% nas vendas do mercado nacional. Em 2007 seu lucro líquido foi de R\$ 908 milhões, no ano seguinte foi de R\$ 1,25 bilhões e, em 2009, obteve um lucro líquido de R\$ 1,48 bilhões (69,8% de retorno sobre o Patrimônio Líquido). Cabe ressaltar que a Souza Cruz é considerada atualmente uma das dez empresas mais importantes do país (Biolchi, 2005). A empresa gerou em 2009 cerca de R\$ 6,3 bilhões em impostos decorrentes da venda de cigarros. Somando-se os três últimos anos esta cifra ultrapassa os R\$ 17,1 bilhões, com uma média anual de R\$ 5,7 bilhões³⁷. Tais informações, presentes no relatório anual da empresa de 2009 dão a noção de seu poder econômico, uma vez que é capaz de aumentar seu patrimônio líquido em mais de 50% anualmente. A *British*

37 SOUZA CRUZ; Relatório anual 2009. Crescendo juntos. Disponível em <http://www.souzacruz.com.br>. Acessado em novembro de 2010.

American Tobacco comercializa seus produtos em mais de 180 mercados nacionais, sendo líder do mercado de cigarros em mais de 50 países, detendo portanto, cerca de 13% das vendas de cigarros no mercado global ³⁸.

A *Philip Morris International* é a segunda maior empresa produtora e comerciante de cigarros do país e líder do mercado mundial, atuando em cerca de 160 países. Em 2008, teve uma participação estimada de 15,6% no mercado internacional de cigarros, uma receita líquida, excluindo impostos de consumo, de US\$25,7 bilhões e uma receita operacional de \$10,2 bilhões³⁹. A *Alliance One*, a maior exportadora de tabaco em folha do Brasil e líder mundial neste setor de mercado, comercializa este produto em mais de noventa países. Esta empresa foi criada a partir de uma fusão, realizada em 2005, entre a *DIMON Incorporated* e *Standard Commercial Corporation*. A *Associated Companies JTI (Japan Tobacco International)* surgiu em 1999 e domina cerca de 11% do mercado mundial de cigarros, sendo a terceira maior produtora e comerciante de cigarros do mundo, com um valor de mercado correspondente a aproximadamente 32 bilhões de dólares⁴⁰.

As empresas citadas acima, além de outras oito de porte menor, são representadas pelo SINDITABACO, organização fundada no ano de 1947, no município de Santa Cruz do Sul, com o nome de Sindicato da Indústria do Fumo de Santa Cruz - SINDIFUMO. Esta entidade foi criada com o intuito de representar os interesses comuns das empresas fumageiras perante os demais atores da cadeia produtiva do tabaco e aos demais setores da sociedade e, como diz em seu *site*, devido à necessidade de organização das indústrias de tabaco junto aos trabalhadores do setor e aos órgãos governamentais.⁴¹

Em sua fundação, a base territorial do SINDIFUMO contemplava os municípios de Santa Cruz do Sul, Candelária, Venâncio Aires, Lajeado, Cachoeira do Sul e Arroio do Meio. No ano de 1980 sua base territorial foi estendida a todo o estado do Rio Grande do Sul. No entanto, devido à atividade estar presente tanto em Santa Catarina quanto no Paraná, a entidade passou a representar os interesses da indústria de maneira unificada na Região Sul do Brasil. Tendo em vista a ampliação de sua abrangência, em 2008 o nome

38Informação disponível em www.souzacruz.com.br; Acessado em agosto de 2009.

39Informação disponível em: www.philipmorrisinternational.com; Acessado em agosto de 2009.

40Informações disponíveis em: http://www.jti.com/About/about_history; Acessado em novembro de 2010.

41Informação disponível em: http://www.sindifumo.com.br/?link=entidade_internas&id=129

da entidade foi modificado, passando a se chamar Sindicato da Indústria do Tabaco – SINDITABACO.

No ano de 2010 a base de ação do sindicato passou a ser nacional, excetuando-se os Estados da Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo, por isso mais uma vez a entidade teve seu nome modificado, passando a denominar-se Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco - SINDITABACO. Neste sentido, em entrevista concedida no dia 19 de julho de 2010, o dirigente do SINDITABACO ressalta que “(...) *A base territorial [do SINDITABACO] foi modificada de municipal para estadual e depois regional, no entanto a atuação política se dá em nível nacional.*” Assim, percebemos que as demandas e pressões políticas das empresas eram articuladas, mesmo antes da ampliação oficial do território de ação do SINDITABACO, em escala nacional pela entidade.

Ao abordar a trajetória e estratégia seguida pelo SINDITABACO ao longo de sua história, o dirigente entrevistado destaca dois aspectos. O primeiro diz respeito a uma atuação do sindicato próxima à AFUBRA em várias áreas, inicialmente, na construção de estudos a respeito do custo de produção, tendo em vista a negociação de preços entre indústria e agricultores, que era realizada diretamente entre ela e a AFUBRA. O segundo aspecto destacado é uma mudança no foco de atuação da organização, em que a entidade passou a dar maior importância à promoção do setor, visando destacar fatores socioeconômicos e ambientais influenciados positivamente pela fumicultura. Assim, de acordo com o entrevistado:

O SINDITABACO se envolveu em todas as partes legais: tributação, representação perante o governo (...). Alguns anos após a criação, quando (...) foi criada a AFUBRA há uns 50 anos atrás, naquela oportunidade começou uma relação entre a entidade que representava a indústria e a entidade que representava os produtores. (...) Depois começou a se trabalhar conjuntamente no passado o aspecto custo de produção do tabaco. No passado o SINDITABACO participava da negociação de preços e agora, já faz alguns anos que o SINDITABACO não se envolve mais em custo de produção e negociação de preços. Isso é feito diretamente entre empresas com a representação dos produtores, que nesse caso é a AFUBRA mais as federações [FETAG, FARSUL] e suas congêneres em Santa Catarina e no Paraná. Então o SINDITABACO não se envolve mais nisso nos últimos anos. Nós mudamos o foco nos últimos anos, principalmente para aspectos relacionados à sustentabilidade do setor. (...) Nós mudamos o foco de atuação para a responsabilidade social, ambiental e também ampliando, vamos dizer assim, a visibilidade do setor. Mostrar mais para a sociedade para a comunidade dos outros lugares tudo aquilo que o setor tem de importância social e econômica e todos os programas que nós fizemos nas áreas social e ambiental. (Dirigente do

SINDITABACO, 2010).

O relato apresentado acima pode ser considerado significativo por dois motivos. Primeiramente porque dá alguns indícios a respeito das alianças estratégicas construídas historicamente pelo SINDITABACO, apesar da AFUBRA não ser a única aliada da entidade, como veremos mais tarde. Em segundo lugar, porque revela a necessidade do SINDITABACO ampliar seu campo de atuação. Ora, se antes bastava à entidade apenas ter relação com o setor produtivo, atualmente a mesma se deparou com a necessidade de assumir uma visão ampliada, de modo a aproximar-se da sociedade como um todo, demonstrando que a fumicultura tem importância não só econômica, mas também social, além de gerar ganhos ambientais. Tal necessidade é apresentada pela entidade como uma exigência de mercado, conforme o relato abaixo:

A política de sustentabilidade tem a ver com o fato de 85% do tabaco ser exportado. A política de sustentabilidade tem sido muito mais requerida, principalmente por quem vem comprar no Brasil. Então nós começamos a desenvolver ela cada vez mais, até como uma forma de atender os requisitos dos clientes. (...) Já faz cerca de 15 anos que os clientes [cigarreiras] vêm com programas nesta área, e eles vêm auditar os programas sugeridos e que as empresas aqui vem se adaptando já. Então este assunto a gente hoje só está dando muito mais enfoque ainda, mas ele vem sendo trabalhado há muito tempo já (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

Assim, é visível que, para não perder mercado, as empresas fumageiras precisam convencer seus clientes que não geram passivos econômicos, sociais ou ambientais, ou então, que desenvolvem atividades visando à diminuição do passivo gerado. No entanto, a necessidade da constituição e aceitação da fumicultura como uma atividade geradora de empregos e de bem-estar para os agricultores que possibilitando aos mesmos permanecerem no campo, também tem outro motivo. O argumento da importância socioeconômica favorece uma maior aceitação interna da atividade, o que dificulta as iniciativas de controle do produto. Além disso, contribuem para que os questionamentos à atividade, construídos historicamente por aqueles contrários à integração produtiva ou ao próprio cultivo do tabaco, sejam minimizados. Neste caso, as empresas fumageiras, representadas pelo SINDITABACO, assumem um discurso em que destacam diversos riscos desencadeados por possíveis restrições ao cultivo, consumo interno ou exportação do tabaco:

O que buscamos fazer hoje é demonstrar muito mais o que o setor é, o que ele representa e as coisas que a gente faz. (...) Então isto, havendo uma maior comunicação, uma maior divulgação das coisas ajuda a sensibilizar a própria sociedade. (...) Pega 186 mil famílias, que nós temos no Sul do Brasil e tira o tabaco de lá, **o que eles vão produzir para se manter com uma renda semelhante na propriedade? E aqui o agricultor vive relativamente bem, aqui se nós compararmos com minifúndios onde, às vezes, não tem muita opção para plantar. (...) Se um dia não tiver mais tabaco, como vão manter o produtor lá**, sem um subsídio muito forte do governo, que também não parece ser o objetivo (...). Então tem esse monte de gente envolvido, depois na seqüência da cadeia produtiva, em vários municípios, outros negócios funcionam em decorrência da produção de tabaco, então isso tem uma conseqüência para a economia muito positiva. Então muitas vezes se discute o setor, só pelo cigarro, (...) **mas é importante conhecer bem o que se acontece antes de chegar lá no cigarro, a importância econômica e social**, então é nisso que temos trabalhado muito ultimamente, para tornar visível para quem não conhece (Dirigente do SINDITABACO, 2010 – ênfase nossa).

Assim, para as empresas o tabaco não pode ser resumido apenas aos vários problemas relacionados ao cigarro. É também uma atividade produtiva que gera milhares de empregos, evita o êxodo rural, protege a natureza, promove o bem-estar das famílias envolvidas na produção e, o mais importante, produz riquezas significativas que são, em sua maioria, destinadas ao governo em forma de impostos. Nesse sentido, a ampliação da visão e da estratégia de ação do SINDITABACO tem como objetivo, além de conquistar novos clientes (cigarreiras de outros países), combater as críticas antitabagistas, cada vez mais fortes e com mais entrada na sociedade e, com isto, reconquistar o espaço perdido. A produção virou a chave para a defesa do consumo.

As alianças históricas construídas pelo SINDITABACO apóiam-se no discurso da necessidade de sustentabilidade do setor (setor produtivo do tabaco), tendo em vista sua caracterização como um segmento econômico de relevância para os municípios, Unidades da Federação onde a atividade é desenvolvida, assim como, para o próprio País. O bem do setor, de acordo com esta argumentação, é o grande objetivo da entidade e deve ser de todos que participam da cadeia produtiva do tabaco. Ao abordar a articulação existente entre as entidades do setor defensor do tabaco durante a discussão da ratificação da CQCT pelo Brasil, fica presente no relato do dirigente do SINDITABACO este discurso como critério de aproximação entre as mesmas:

(...) Para mim, quem faz parte da cadeia produtiva do tabaco e quem acredita que a cadeia seja uma coisa boa para o agricultor, para os municípios, para o

país, finalmente, para a indústria também, eu diria que sempre deveria ter uma boa relação entre as entidades. Naturalmente, (...) se o setor ou a cadeia é importante, todos devem trabalhar para continuar o setor, nesse aspecto.

Eu acho que deva ser mais ou menos a mesma coisa de hoje, têm as entidades e alguns ministérios, (...) como, por exemplo, o Ministério da Agricultura, Ministério do Trabalho e Emprego, por causa dos empregos que o setor gera Ministério da Indústria e Comércio, por causa das divisas que isso dá na exportação. Esses Ministérios não defendem o setor, eles defendem o social e o econômico que o setor gera, eles não vão dizer que tem que fumar, mas eles entendem e defendem o setor (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

Então, de acordo com o dirigente do SINDITABACO, as entidades e Ministérios que discutem a atividade produtiva do tabaco, estão divididos entre aqueles que compreendem os benefícios proporcionados pela fumicultura e aqueles que não levam em conta tais benefícios. Além disso, para o representante da entidade, todos que fazem parte da cadeia produtiva do tabaco devem ter boas relações e almejar a manutenção e ampliação do setor. Esta visão não abre espaço para possíveis divergências, pois quando estas divergências transformam-se em conflitos – a formação de preços é um exemplo – são classificadas como prejudiciais ao setor – o preço do tabaco pago aos agricultores não pode ser reajustado porque prejudicará a competitividade do setor em nível internacional. Deste modo, quem defende os interesses do “setor” contribui para o desenvolvimento do mesmo e para a geração de todos os benefícios supostamente proporcionados por ele. Quem não defende tais interesses não compreende todas as benesses geradas pelo setor e, portanto, não contribui para a fumicultura.

Ao ser questionado a respeito da relação do SINDITABACO com a AFUBRA, FETAG, CONTAG, MPA e FETRAF, e da contribuição de tais entidades na discussão a respeito da ratificação da CQCT, o dirigente da entidade afirma que “*quem efetivamente atua no caso do tabaco são as FETAG, FARSUL e as equivalentes em Santa Catarina e Paraná.*” e que na época ratificação “*houve um posicionamento muito forte por parte dos agricultores liderados pela AFUBRA*”, então “*a AFUBRA com essas associações [FETAG/CONTAG, FARSUL/CNA] fizeram um trabalho, eu diria assim, mostrando os problemas que isso [ratificação da CQCT] ia causar*” (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

No que se refere, especificamente, à relação do SINDITABACO com o MPA e com a FETRAF na discussão do tratado, o dirigente do SINDITABACO afirma que: “*eu não sei como funciona o MPA ou a FETRAF-Sul, até porque naquela época a FETRAF-*

Sul não era nacional, não era tão relevante e o MPA tem relevância mais local, não sei como é no Brasil, então não sei a posição deles". Com tal afirmação torna-se evidente que tanto o MPA quanto a FETRAF não fazem parte das entidades com as quais o SINDITABACO tem proximidade. Por conseguinte, as mesmas não são consideradas pelo sindicato como pertencentes ao grupo que compreende a importância da cadeia produtiva do tabaco. Provavelmente esse posicionamento é expressado devido aos constantes enfrentamentos destas entidades com as empresas fumageiras e às várias críticas realizadas por elas ao modelo de integração produtiva do tabaco.

O dirigente do SINDITABACO ao comentar a dificuldade de participação daqueles que, de acordo com ele, compreendem a importância do setor produtivo do tabaco no processo de discussão que levou a aprovação da CQCT, deixa ainda mais evidente a proximidade do SINDITABACO com a AFUBRA. Tal constatação fortalece a impressão de que ambas as entidades compartilham uma visão muito próxima a respeito de como a cadeia produtiva do tabaco deve funcionar. Além disso, sua fala nos possibilita inferir que a AFUBRA faz parte das entidades que classifica como *"daquelas que entendem a importância e por isso trabalham pelo bem do setor"* (Dirigente do SINDITABACO, 2010). Assim, de acordo com o entrevistado:

Realmente não houve, enquanto ainda estava sendo discutido em Genebra, antes de vir para o Brasil para a ratificação, antes ainda da assinatura, **não foi permitido o acesso nem da indústria e nem da representação dos agricultores**. Eu lembro que na época o Gralow [presidente da AFUBRA] viajava seguido para lá, o presidente do Sindicato aqui também ia para lá e **eles não tinham acesso às discussões. Fomos, eu diria assim, aliados das discussões**, eu me lembro que já no meu tempo teve uma audiência pública em Brasília que eu fui e estavam discutindo diversificação, coisa e tal e **eles não queriam ouvir quem era da indústria ou quem, tipo AFUBRA, tipo algumas, bom, aí, no caso a CONTAG, eles não queriam nem ouvir. A própria ITGA veio**, a ITGA é a *"International Tobacco Grower's Association"*. Então eles não queriam, realmente, que alguém dissesse algo contra, que ninguém dissesse que isso poderia causar prejuízo de alguma forma, o que existe até hoje, tem assim uma divisão, Ministério da Saúde, INCA, um pouco a própria ANVISA, mas vamos pegar as principais, Ministério da Saúde/INCA, Associação contra o tabagismo, que é uma ONG, que é a principal ONG que trata disso, eles não querem ouvir, nem ouvir o outro lado, e vamos dizer assim, **não querem nem ouvir a indústria, (...), não querem nem ouvir os produtores**. Não querem reconhecer (...) a situação ou o problema que causaria, você acabar hoje, aqui no Sul do país com a produção do tabaco (Dirigente do SINDITABACO, 2010 – ênfase nossa).

Para além da inferência de que a AFUBRA, a CONTAG e a ITGA fazem parte dos atores presentes na cadeia produtiva do tabaco considerados pelo SINDITABACO como pertencentes ao grupo que compreende a importância e o funcionamento do setor, a partir do depoimento acima, podemos imprimir outras proposições. A primeira é que o SINDITABACO reconhece a FETRAF e o MPA, como integrantes do grupo das organizações contrárias ao modelo de integração produtiva e, no limite, contrários à produção de tabaco. Então seu distanciamento destas organizações não se dá pelo posicionamento delas na discussão do controle do tabaco, e sim por outros motivos, provavelmente devido à disputas referentes à distribuição de riqueza entre os atores da própria cadeia produtiva do tabaco. A segunda proposição diz respeito à como as empresas veem a CQCT, destacando uma construção, considerada por eles, antidemocrática. Nesse sentido, cabe lembrar a crítica já expressa pela Souza Cruz, presente no documento intitulado *“Comentários da Souza Cruz sobre a posição brasileira na Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controle do uso do Tabaco*, publicado pela própria empresa no ano de 2001. A terceira, diz respeito à tentativa de associação entre construção da CQCT a uma suposta proibição do cultivo de tabaco no Brasil, por parte do SINDITABACO e das organizações que *“compreendem a importância do setor”*. Tais críticas ao tratado internacional em questão levam à forma com que as empresas fumageiras, por meio do SINDITABACO, tratam as tentativas de controle do uso do tabaco.

Para o SINDITABACO, a CQCT foi criada para reduzir o consumo de cigarros no mundo, mas, como a população cresce, a demanda pelo produto ainda aumentará nos próximos anos, o que não ameaça a produção brasileira, inexistindo efeitos a curto ou médio prazo. Neste sentido, o maior problema para a entidade é causado pela percepção da OMS de que o consumo não diminuirá na rapidez esperada. Pois com isso, a organização busca criar restrições ao processo produtivo: *“(…) como eles não conseguiram ter um efeito rápido, e estão vendo que não vai ter no consumo, eles estão tentando agora colocar empecilhos na produção na cadeia produtiva, vamos assim dizer”* (Dirigente do SINDITABACO, 2010). No entanto, segundo o dirigente, os problemas para a fumicultura brasileira seriam bem maiores se o “setor” não tivesse se mobilizado e garantido que o documento interpretativo fosse anexado à ratificação,

dizendo que o Brasil não criará empecilhos a produção de tabaco. Para o dirigente do SINDITABACO a proibição do cultivo não foi defendida porque houve uma mobilização dos atores da cadeia produtiva do tabaco: “(...) *ai no Senado (...) houve todas aquelas audiências públicas, ai quando foi ratificado, (...) o governo brasileiro assinou um documento que faz parte da própria ratificação, se comprometendo de que não se colocaria empecilhos à produção de tabaco no Brasil*” (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

Assim, o SINDITABACO avalia que durante o processo de ratificação da CQCT no Brasil houve um processo democrático, onde os atores “*que compreendem a importância do setor*” puderam expressar seu posicionamento e, com isto, hoje não há risco de serem criados empecilhos ao processo produtivo. No mesmo sentido, o SINDITABACO se coloca, juntamente com a representação dos produtores, que no caso ele próprio considera sendo somente a AFUBRA, CONTAG e CNA, como o responsável pelo posicionamento do governo:

Eu diria a participação da cadeia, neste caso, foi essencial, eu diria assim, tanto a representação dos produtores mais a indústria, vamos dizer. Só que o país é autônomo e como o governo assinou uma interpretação de que não interferiria, que não interferirá, (...) eu espero que não interfira porque foi (...) por isso que foi ratificado pelo Senado. Isto foi o caminho para que o Senado ratificasse (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

No entanto, o dirigente do SINDITABACO não considera que o risco de criação de mecanismos que prejudiquem o setor produtivo do tabaco no futuro esteja neutralizado. Assim discorre que a estratégia do sindicato visa demonstrar ao governo e à sociedade a importância econômica e social da cadeia produtiva do tabaco. Pode-se dizer que a CQCT foi um novo elemento a ser considerado pelas empresas na sua atuação:

O que buscamos fazer hoje é demonstrar muito mais o que o setor é, o que ele representa e as coisas que a gente faz. Isso também tem uma ligação com a CQCT, até para, vamos assim dizer, sensibilizar o governo da importância da atividade e de todas as coisas que as empresas fazem. Então isto, havendo uma maior comunicação, uma maior divulgação das coisas ajuda a sensibilizar a própria sociedade (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

Quando se trata do programa de diversificação denominado “*Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, provindo do compromisso do governo federal com o

Senado em promover a diversificação produtiva, o dirigente do SINDITABACO faz algumas ressalvas. A primeira delas diz respeito ao fato do MDA não possibilitar a participação do SINDITABACO, assim ele afirma que a entidade participaria se fosse convidada, mas não conhece o programa direito por que:

(...) como eu disse nós não somos convidados à participar quando tem fóruns sobre isso, então a gente não tem esta proximidade, não tem esse envolvimento, porque não somos convidados efetivamente para participar (...). Como nós não estamos envolvidos nele, então eu acompanho quando, de vez em quando o MDA vai na Câmara Setorial e explica, nós estamos fazendo isso, nós estamos fazendo aquilo, investimos lá, investimos aqui, estamos estudando não sei o que aqui e ali (Dirigente do SINDITABACO , 2010).

A segunda ressalva diz respeito à escassez de recursos previstos para o programa, o que, na sua visão, não possibilita o estudo de novas alternativas produtivas para os agricultores: *“Eu só me recordo que a primeira vez que ia ter, se eu me lembro, logo que surgiu, ia ter R\$ 5 milhões , a primeira vez, fiquei pensando, bom R\$ 5 milhões para estudar a diversificação nos três estados do sul é o que? Quase nada, não é?”* (Dirigente do SINDITABACO, 2010). A terceira ressalva diz respeito à uma impossibilidade dos agricultores abrirem mão de produzir tabaco, em virtude do cultivo gerar uma renda significativamente maior, por unidade de área, que a maioria das outras atividades agrícolas:

Agora, eu também tenho que dizer, pelo tempo que a gente acompanha a cultura do tabaco, (...) existe uma enorme dificuldade de substituir o tabaco. A ideia inicial era a reconversão da cultura, depois passou a diversificação. Mas em uma pequena propriedade que possui 16 ha em média, citando os dados da AFUBRA, onde com 15%, cerca de 2,5 ha o agricultor produz de tabaco ele faz 65% de sua renda bruta. (...) Agora pega um produtor que tem 10 ha, o que ele vai plantar? Agora não estou dizendo, um pode plantar flor, pode dar certo se ele tem mercado, um pode plantar verduras que pode dar certo se tiver mercado garantido, assistência técnica, essa coisas, agora pega 186 mil famílias, que nós temos no Sul do Brasil e tira o tabaco de lá, o que eles vão produzir para se manter com uma renda semelhante na propriedade? (Dirigente do SINDITABACO , 2010).

A quarta ressalva refere-se à necessidade de um programa mais abrangente, que contemple as várias etapas do processo produtivo, que auxilie o agricultor desde o período da escolha da atividade até na busca de mercados para seus produtos. Mesmo não tendo proximidade com o programa, o dirigente do SINDITABACO sugere inexistir este

acompanhamento: “(...) *diversificação para mim sempre deve ter, no mínimo três coisas básicas, talvez quatro: assistência técnica, assistência financeira, garantia de venda do produto para o produtor e a própria organização da logística do transporte, vamos dizer assim*”. Depois de todas essas ressalvas o dirigente do SINDITABACO afirma que a entidade vê qualquer diversificação com bons olhos, porque o produtor não deve depender apenas de uma cultura, e que o bom produtor é aquele que produz mais, isso é importante (Dirigente do SINDITABACO, 2010).

Com as ressalvas feitas pelo dirigente do SINDITABACO podemos perceber, primeiramente, um distanciamento entre o MDA e o SINDITABACO e um descontentamento com o fato do MDA não buscar uma participação da entidade na construção de suas políticas. Em segundo lugar, podemos notar um desacordo com a forma de gestão dos recursos previstos, quando ele fala que não sabe como estão sendo utilizados e discorre sobre os parâmetros que devem ser considerados em um programa de diversificação, sugerindo a desconsideração de tais parâmetros pelo programa. Em terceiro lugar, percebemos que o dirigente do SINDITABACO não acha possível substituir o tabaco por outra atividade produtiva, visto o número significativo de famílias que cultivam a planta e a complexidade da cadeia produtiva do tabaco. Para ele é possível que algumas famílias passem a se dedicar à outras atividades, no entanto, é impossível que cerca de 180 mil famílias possam se manter na propriedade com renda semelhante em outra atividade. Esta posição induz à pensar que todos os agricultores fumicultores deixarão a fumicultura para se dedicarem a uma mesma atividade, o que geraria problemas de comercialização e logística. Quando o interlocutor fala do seu apoio a toda e qualquer diversificação, torna-se implícito que está referindo-se a uma diversificação de renda no interior na cultura, onde o cultivador de tabaco diminua a importância da atividade em sua renda – o que até diminui a pressão sobre o aumento do preço do tabaco pago aos agricultores, devido à existência de outras fontes de renda – no entanto, que mantenha o cultivo da planta como atividade central.

3.3. A representação dos agricultores na Cadeia Produtiva do Tabaco

Quanto aos agricultores, existem várias organizações que se reivindicam como seus representantes, sendo os mais importantes aqueles que se articulam nacionalmente, os seguintes: AFUBRA, FETRAF, FETAG/CONTAG, FARSUL/CNA, MPA/ANPA.

3.3.1. Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL)

A FARSUL foi criada em 1927 com o intuito de tornar-se uma federação que organizasse os pecuaristas no Rio Grande do Sul. É a principal e a mais antiga entidade de representação política do patronato rural gaúcho, tendo sido a primeira a se organizar no Estado (DA ROS, 2006). *“Desde os primeiros anos de existência a FARSUL posicionou-se imediatamente próxima ao poder do Estado, constituindo-se na sua característica indissociável”* (DA ROS, 2006; p. 144). Com a conjuntura da década de 1970 a entidade deixou de representar somente os pecuaristas do estado para passar a integrar-se de maneira mais efetiva ao setor agrícola. Nessa mesma época a entidade criou comissões técnicas para determinadas atividades produtivas no Rio Grande do Sul e intensificou o seu intercâmbio com as demais entidades ligadas ao setor primário, tais como a FECOLÃ, a FECOTRIGO, a FECOCARNE e com o IRGA (DA ROS, 2006).

Historicamente a FARSUL se caracteriza por defender os interesses dos pecuaristas e pelo contraponto aos movimentos de luta pela terra no Rio Grande do Sul. Possui uma forte estrutura organizativa com representação em praticamente todo o território gaúcho. A entidade passou por uma modernização e reestruturação para ampliar sua participação no Estado, de tal maneira que atualmente atua em 24 comissões temáticas, envolvendo diversos ramos e cadeias produtivas da agricultura (DA ROS, 2006). A cadeia produtiva do tabaco é uma das quais a FARSUL tem inserção. É considerada por alguns autores, como Bonato (2006), como uma entidade sem capacidade de mobilização no setor, entretanto, tem representação na Câmara Setorial do Tabaco. Este fato corrobora com o estudo realizado por Da Ros (2006), quando o autor afirma que a entidade sempre buscou uma aproximação com o poder do Estado.

Em entrevista concedida no dia 1º de julho de 2010, o dirigente da Comissão do Fumo da FARSUL/CNA e representante da entidade na Câmara Setorial do Tabaco

afirmou que foi no ano de 1984 que começou a participar das reuniões de elaboração de custo de produção e das reuniões de negociação do preço do tabaco. Isto se deu, de acordo com ele, por ser presidente do Sindicato Rural de Candelária, terceiro maior produtor de tabaco do Brasil na época, somente depois foi convidado para representar a FARSUL.

Nesse sentido, eu levava as informações para a Federação da Agricultura e lá pelas tantas, então, eles me pediram que eu representasse a Federação, porque lá dentro da Federação, até então, quase que não se falava em fumo porque a Federação representa todas as culturas. (...) Então dali eu comecei participando e representando o nosso setor o Sistema FARSUL – assuntos do fumo (...) (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010)

O relato do dirigente da FARSUL/CNA corrobora com a caracterização de Da Ros (2006), pois o último afirma que a FARSUL passou a ter maior preocupação com a agricultura na década de 1970. O relativo atraso da inclusão da pauta do tabaco em sua agenda provavelmente não ocorreu porque a entidade trabalhava com muitas culturas como afirma o interlocutor, e sim, tem a ver com as características dos agricultores fumicultores, que são em sua quase totalidade familiares. Pois, como destaca Da Ros (2006) a FARSUL, historicamente, é a entidade de defesa do patronato mais importante do Rio Grande do Sul, ou seja, seu foco não é a agricultura familiar, da qual faz parte à maioria dos fumicultores.

Um elemento muito importante na fala do dirigente da FARSUL/CNA é a busca por rentabilidade para o produtor. Segundo o dirigente da FARSUL/CNA, o objetivo central da entidade sempre foi e é a busca de maior rentabilidade para o fumicultor. Esta busca, de acordo com ele, foi feita por meio de negociação com empresas, pela elaboração de estudos de custo de produção:

O norte que nos seguíamos sempre foi que o produtor tivesse uma boa rentabilidade, nós sempre procuremos negociar com as empresas, negociar o preço, fazer o levantamento do custo de produção, porque o produtor continua em uma atividade se ele tiver uma boa rentabilidade, se ele não tiver, com certeza, ele vai abandonar aquilo ali. Então a FARSUL sempre procurou fazer o máximo para que ele tenha rentabilidade e continue na cultura (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Mas essa busca por maior rentabilidade expressa pelo interlocutor é dúbia, pois

quando questionado sobre o preço do fumo pago aos agricultores ele se coloca de maneira reticente:

Mengel: Agora, olhando para a cultura do tabaco, o senhor acha que o agricultor é bem pago?

Dirigente da FARSUL/CNA: Olha, poderia valer um pouco mais a arroba de fumo, agora **ele planta e sabe que vai ter uma renda com aquilo ali**. Que vai ter renda e **vai ter empregos para a sua família**. Ele vai estar na propriedade, **trabalhando, sendo remunerado para desempenhar sua atividade ali**. Eu acho que **ele não pode reclamar** nessa ótica aí, que não está ganhando. **Porque está sobrando, sempre sobra** (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010 – ênfase nossa).

Percebemos com esta passagem, que uma organização de representação dos agricultores, a FARSUL/CNA, interpreta a integração produtiva do tabaco como um modelo de produção que possibilita ganhos, no mínimo, adequados aos agricultores. Contrariamente ao que se pensa da opinião de uma organização que busque maior rentabilidade para sua categoria, o dirigente afirma que o agricultor “*não pode reclamar*”. Assim, o dirigente se coloca em uma postura visivelmente favorável às empresas fumageiras.

Muito importante é o posicionamento da FARSUL a respeito do sistema integrado de produção de tabaco. Ao ser perguntado se a entidade vê como positivo tal modelo interlocutor responde:

Com certeza. (...) Ainda mais que agora, com o Ministério da Agricultura nós estamos certificando o produtor de tabaco. O fumo vai ser certificado, rastreado, buscando uma maior qualidade, o que nós queremos é isso aí, então se não tiver o sistema integrado à indústria não sabe o que o produtor está usando lá na sua propriedade. Porque muitas vezes tem produtos que não são recomendados para o tabaco no Brasil, em outros países até podem ser, e o produtor pode comprar de outros países para trazer e utilizar. Se ele está em um sistema integrado, a indústria dá a receita pronta do que ele precisa comprar pelo que é recomendado, isto é outra vantagem que nós temos porque a qualidade também vai gerar renda para o produtor (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Quando é perguntado se a integração produtiva do tabaco gera a dependência das famílias fumicultoras, o dirigente da FARSUL/CNA afirma que não é uma dependência às empresas, e sim uma dependência à rentabilidade, uma vez que o cultivo de tabaco é a

atividade mais rentável em pequenas propriedades e a única que possibilita a permanência do agricultor no campo:

Eu acho que não gera uma dependência às empresas porque é um setor muito bem organizado, é um sistema integrado. A dependência do agricultor se torna a rentabilidade. Essa que é a dependência dele porque (...) você sabe que 50% do custo da produção é mão-de-obra e então ele está sendo remunerado para trabalhar dentro da sua propriedade. Então não fica dependente. E outra coisa, ele planta ali porque é a dependência ao bolso ele está dependendo daquilo ali para sobreviver. Estão dependendo daquilo ali porque em pequena propriedade eles não tem como sobreviver com outra cultura (Dirigente da FARSUL, 2010).

A FARSUL vê como positivo que os agricultores tenham que comprar os produtos oferecidos pelas indústrias e associa tal obrigatoriedade na relação contratual, com um maior ganho de qualidade. De acordo com a entidade, se não existir um sistema integrado, a indústria não sabe o que o agricultor usa em sua propriedade. Para justificar seu posicionamento, o dirigente da FARSUL/CNA, afirma que os agricultores, se não forem integrados, podem trazer produtos de outros países, que no Brasil são proibidos. No entanto, como mencionado anteriormente, 95% da produção de tabaco provém da agricultura familiar, e grande parte destes possui menos de 10 ha, nesse sentido, é praticamente impossível tais agricultores importar defensivos agrícolas de outros países por conta própria.

Em nenhum momento o dirigente da FARSUL/CNA coloca alguma justificativa da suposta vantagem da integração que contemple as necessidades dos agricultores. Todavia, a argumentação de que esta vantagem exista ou inexistir não foi central em suas justificativas. O máximo que chegou a fazer foi relacionar a melhor qualidade do tabaco produzido, à maior rentabilidade dos agricultores, porém anteriormente afirmou que os agricultores não podem se queixar do preço do tabaco tendo em vista que sempre sobra dinheiro na propriedade. A dependência gerada pela integração produtiva, não é vista pelo dirigente da FARSUL/CNA como negativa. Pelo contrário, ele classifica esta dependência como positiva, quando afirma que o agricultor “*está sendo remunerado para trabalhar em sua propriedade*”, que é uma dependência “*ao bolso*” e que é a única forma do agricultor sobreviver.

Como vimos, o dirigente da Comissão de Fumo da FARSUL/CNA considera central para a entidade a busca de maior rentabilidade para os agricultores. No entanto,

esta centralidade é esvaziada quando o mesmo afirma que os agricultores não podem reclamar da remuneração pelo tabaco produzido, considerando que sempre sobra dinheiro. No mesmo sentido, quando questionado sobre a importância da integração produtiva do tabaco, o dirigente da entidade justifica tal importância com argumentos que se confundem com as necessidades das empresas, impostas pelo mercado internacional, outrora descritas com o auxílio da entrevista do dirigente do SINDITABACO. O que é evidenciado com as falas acima é uma centralidade na defesa da fumicultura e da integração produtiva do tabaco. A primeira como a atividade mais rentável para a pequena propriedade e a segunda como o sistema de produção mais eficiente.

Ao tratarmos dos parceiros da FARSUL na cadeia produtiva do tabaco percebemos, inicialmente, uma grande proximidade da federação com a Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA). Tal proximidade é expressa no depoimento do dirigente da FARSUL/CNA quando afirma que:

Então dali eu comecei participando e representando o nosso setor (...) eu tive uma boa participação, um bom entrosamento com a AFUBRA, então, tudo que era reunião que tinha, a AFUBRA convidava diretamente a mim como representante da FARSUL (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010)

As parcerias da FARSUL na cadeia produtiva do tabaco são percebidas também quando o seu dirigente relata os conflitos existentes durante o processo de aprovação e ratificação da CQCT pelo Brasil. Quando indagado a respeito dos conflitos entre atores da cadeia produtiva do tabaco existentes em tal processo, o interlocutor responde que tais conflitos inexistiram: *“Eu não vi isso aí, de representantes do setor. Não houve conflitos entre o setor”*. Após ser questionado sobre a relação da FARSUL/CNA com o SINDITABACO, AFUBRA, FETRAF, FETAG/CONTAG e MPA durante o processo, o dirigente afirma que:

Nós fizemos um grupo que trabalha representando os fumicultores, com as Federações de Trabalhadores da Agricultura (FETAG-RS, FETAESC, FETAG – PR), com a Federação da Agricultura de Santa Catarina e do Estado do Paraná, e com a AFUBRA. Estas são as entidades que representam os produtores (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Os motivos para a FARSUL reconhecer somente estas entidades como parceiras,

de acordo com o entrevistado são os seguintes:

Porque participam (...) do nosso sistema, e porque são estas que fazem um levantamento de custo de produção e os produtores são filiados a estas entidades, se não é a FARSUL é a FETAG, nos outros estados é a mesma coisa. Foi criado depois a FETRAF – Sul e o MPA, foi na base da caneta e o MPA aqui não tem representatividade. (...) Nem a FETRAF – Sul, se tu perguntar a eles hoje qual é o custo de produção eles não sabem te responder, eles não sabem quanto custa um quilo de fumo produzido, não é, e nem participam das negociações de preço de fumo (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Ainda, descreve o entrevistado que:

É claro que tivemos muitas reuniões junto com o SINDITABACO, com as Indústrias fumageiras, porque se terminar um termina com o outro, não é? O produtor não vive sem a indústria e a indústria não vive sem o produtor. Então são estas as ligações que nós temos (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Quando questionado sobre uma possível divergência entre a FETRAF, MPA e a FARSUL, visto o não reconhecimento destas organizações como representante dos agricultores, o Dirigente da FARSUL/CNA responde que:

Eles têm (divergências) porque eles são contra o produtor. Eles não dizem abertamente, mas no modo de agir deles, eles são contra o produtor. É tanto que o MPA, na audiência pública de Brasília, o (...) [Dirigente do MPA] foi daqui como representante do Ministro Miguel Rossetto, e ele se posicionou contrário, disse que a cultura deve acabar mesmo. Então estes aí não podem representar o setor produtivo se eles querem acabar com a cultura (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Analisando os trechos acima, onde o dirigente da FARSUL/CNA fala das parcerias e divergências da FARSUL na cadeia produtiva do tabaco, percebemos alguns elementos interessantes na construção das relações. O primeiro deles é uma participação como representação dos produtores, visivelmente “permitida” pela AFUBRA – é esta entidade que as empresas reconhecem inicialmente como a representante dos agricultores, na década de 1960, como será visto mais tarde, e também é ela quem articula os participantes das negociações, como descreve o entrevistado. Essa construção da representação da FARSUL é bastante pessoalizada, acontece porque o representante do Sindicato do município de Candelária se “entrosa” com a AFUBRA e então é convidado a ser o representante da entidade que até então não “falava” em tabaco.

O segundo elemento diz respeito ao motivo da FARSUL/CNA só reconhecer a CONTAG e a AFUBRA como representante dos agricultores na cadeia produtiva do tabaco. Primeiramente, o coordenador da entidade afirma que esta razão se dá pelo fato da FETRAF e do MPA não terem representatividade, “*serem criados na base da caneta*”. Depois sugere uma suposta falta de conhecimento, pois “*eles nem sabem quanto custa um quilo de fumo*”, e, mais importante, da não participação nas discussões de preço de fumo – esta participação na negociação de preço se dá com o reconhecimento das empresas (SINDITABACO) de determinada entidade como representante dos agricultores – por último ele argumenta que tanto a FETRAF quanto o MPA são contra os agricultores, pois acham que a cultura deve acabar e afirma que um dirigente do MPA é o representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário na cadeia produtiva do tabaco.

Os trechos acima nos permitem vislumbrar um terceiro elemento. Para o dirigente da FARSUL/CNA, tanto a FETRAF como o MPA não compreendem o setor e, neste sentido, só quem o compreende pode falar por ele, representá-lo, discutir custo de produção, etc. Desta maneira, tal argumentação se aproxima do discurso do SINDITABACO, onde só quem é favorável ao setor é que compreende sua importância. Notamos, com o discernimento do dirigente da FARSUL a respeito da representação dos agricultores, que para uma organização ser considerada entendedora da importância da cadeia produtiva, ela precisa tomar posições que visem o desenvolvimento de tal cadeia, mesmo que signifique uma contrariedade com os interesses de sua categoria. Este argumento considera que se uma entidade tomar um posicionamento que beneficie a cadeia como um todo, mesmo que em curto prazo prejudique sua categoria, em médio ou longo prazo esta categoria será beneficiada. Assim a entidade não deve ser incompreensiva e deter-se em interesses menores – por exemplo, uma maior remuneração paga pelo tabaco aos agricultores.

O quarto elemento diz respeito à relação da FARSUL com o SINDITABACO, representante das empresas fumageiras. Para a entidade o produtor não vive sem a indústria assim como a indústria não vive sem os produtores. Assim, é necessária uma boa relação com a indústria. Dessa maneira, os produtores e suas representações não devem gerar conflitos por uma melhor divisão nas riquezas produzidas, uma vez que devem compreender que todos saem ganhando, mesmo os produtores de tabaco, com a

maior competitividade do tabaco brasileiro em nível internacional.

Uma grande preocupação com o controle do tabaco é visível na forma com que o dirigente da FARSUL/CNA classifica a maneira com que a entidade encara a CQCT. O interlocutor salienta que participou de diversos espaços que visavam convencer a sociedade brasileira e o Congresso Nacional da importância do setor produtivo e assim impossibilitar a ratificação da CQCT pelo Brasil. Conforme o dirigente;

Eu participei das discussões da Convenção Quadro lá em Brasília, quando saíram as audiências públicas que começaram no Senado Federal. (...) Fiquei duas semanas no senado tentando convencer os senadores da importância da cultura para os três Estados do Sul.

Eu só não pude ir na audiência pública que saiu no Paraná, mas as outras todas eu participei, participei no Senado em Brasília, participei em Camaquã, em Santa Cruz do Sul, em Cruz da Almas na Bahia, a gente participou com uma participação efetiva mesmo, nos pronunciando em nome do Sistema FARSUL/CNA.

A gente está sempre preocupado com isso aí, depois com a Convenção Quadro assinada pelo Brasil, claro que nós fizemos uma pressão para que o Brasil não assinasse, ele assinou, só que ficou alguma coisa ali que o produtor não era obrigado a parar de cultivar fumo, não é, até agora, não é obrigado a parar de cultivar. Só que se ele quiser parar de cultivar, o governo, pelo menos disse, que tem recursos para outras atividades (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Para o dirigente a CQCT é uma ameaça à produção de tabaco, em virtude da incompreensão da importância do “setor” – como é denominado por ele a atividade produtiva do tabaco – pelos antitabagistas: *“Com certeza é uma ameaça. Principalmente pelos antitabagistas, eles não entendem a cultura e eles dizem que o tabaco é uma ameaça para a população, que quem não fuma e estiver perto de quem fuma, está fumando também”* (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

A grande preocupação atual da FARSUL⁴², em relação à CQCT, citada várias vezes pelo dirigente da FARSUL/CNA, são as discussões a respeito de uma maior regulamentação da produção de cigarros, que de acordo com ele, prejudicará em grande medida a indústria brasileira de cigarros, e assim, o setor como um todo:

Olha, a CQCT hoje está nos preocupado porque eles estão agora com as reuniões da Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro, agora eles estão trabalhando para que não seja permitido a mistura no cigarro para fazer o *blazer*. E agora o Brasil e a OMS querem proibir isso aí, e o Brasil

42Ele se referia a proibição aos aditivos do cigarro que estava em discussão na época da entrevista e que foram aprovados na reunião das partes no mês de novembro de 2010, na cidade de Montevidéu – Uruguai.

está indo para esse lado.

Isso preocupa, porque se terminar com isso aí praticamente vai acabar com a cultura. (...) O Brasil vai começar a importar cigarro, o brasileiro vai ter um cigarro que não vai ter consumo. E de certa forma, eu não estou defendendo o cigarro, eu quero saber do fumicultor, o que está na ponta da cadeia, produzindo. Se terminar a fabricação de cigarros aqui no Brasil, provavelmente vai terminar a cultura como um todo (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Segundo o entrevistado essa proibição afeta diretamente as empresas produtoras porque “*se não tiver comprador, quem é o comprador das empresas?*” O que gera “*uma preocupação por parte das empresas com relação à proibição da mistura de fumos no cigarro*” (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010). Assim, para ele, o caminho trilhado pelo Brasil pode chegar a uma proibição do cultivo do tabaco, se não houver uma mobilização por parte do setor:

(...) Se nós não fizermos nada. Agora em novembro é para ter uma reunião no Uruguai da CQCT, alguém vai para lá, de nossa gente, das entidades que representam os produtores. Em Genebra também é para ter outra reunião, só que lá não vai ter representação dos produtores porque não foram convidados. Nós ainda estamos trabalhando para ver se, no mínimo, a câmara setorial do fumo poderá ir para lá representar o setor produtivo. Hoje estão confirmadas a ida de dois representantes do governo que são contra o tabaco, inclusive plantavam fumo e quebraram na atividade, porque plantavam e não cuidavam, então eles não conseguiram se manter, hoje estão mamando no governo e vão para lá como representantes dos produtores. Se tu quer eu te dou o nome deles: [representantes da FETRAF e do MPA] (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

O primeiro elemento presente ao se discutir a CQCT com o dirigente da FARSUL/CNA que podemos destacar é uma contrariedade à ratificação do tratado pelo Brasil. Por um lado, o dirigente considera uma derrota a aprovação do tratado pelo Brasil. Por outro lado, considera uma vitória, e assim responsável – em conjunto com o que ele denomina mais tarde como “*nossa gente*” ou “*setor*” – pela aprovação da cláusula interpretativa que o Brasil se responsabiliza em não gerar empecilhos a produção de tabaco, quando afirma que: “*só que ficou alguma coisa ali que o produtor não era obrigado a parar de cultivar fumo*” (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010). Assim ele vê como central a atuação social e política do grupo de organizações, a qual a sua faz parte, que defende o que ele denomina “*setor*”. O segundo elemento é uma grande preocupação da entidade com a perda de competitividade das empresas, em função da maior regulamentação da produção do tabaco imposta pelo Brasil, em decorrência das

discussões do tratado internacional de controle do tabaco. Além disso, esta preocupação com a manutenção do “setor” confunde-se com a defesa das próprias empresas fumageiras.

O terceiro elemento a respeito de como a FARSUL/CNA trata da CQCT diz respeito à organização. Para a entidade é necessário uma luta constante, pois existe uma ameaça permanente contra o “setor”, e esta ameaça é personificada nos antitabagistas. Nesse sentido, precisam se mobilizar e participar das diversas discussões sobre o tabaco que acontecem tanto em nível nacional quanto internacional e assim demonstrar a importância da atividade, visto que só eles têm a compreensão do que ela significa. No relato do entrevistado ainda são evidenciadas as divergências entre FARSUL e seus aliados e o MPA e a FETRAF, quando ele se refere aos dirigentes destas entidades como representantes do MDA. A forma com que ele se refere aos dirigentes dá a noção da importância dos conflitos existentes entre suas entidades e a FARSUL.

Além disso, fica evidente que a entidade vê tanto o MPA quanto a FETRAF como parceiras do governo na construção do controle do tabaco. Certamente essas divergências não dizem respeito apenas à relação das entidades no interior da cadeia produtiva do tabaco, antes disso, são resultados do distanciamento na construção histórica das mesmas. Como destaca Da Ros (2006), a FARSUL é a principal entidade de representação do patronato rural gaúcho, em contrapartida, como veremos tanto o MPA quanto a FETRAF nascem para representar os pequenos agricultores ou agricultores familiares, como cada entidade denomina seu público. Assim, existem diferenças evidentes entre modelos de agriculturas defendidos, objetivos e estratégias.

Quando se trata da discussão a respeito do “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivas com Tabaco*”, primeiramente, o interlocutor ressalta que a entidade sempre defendeu a diversificação. Assim ele afirma que “(...) *nós sempre incentivamos a diversificação porque se uma cultura não deu a outra pode dar, se ele [agricultor] tiver só uma e essa der problema ele fica sem o que fazer*” (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010). Esta fala expressa os marcos em que a FARSUL defende a diversificação produtiva. Deve ser uma diversificação que mantenha o tabaco como atividade motora da propriedade. Seguindo a discussão a respeito do programa de diversificação, o dirigente da FARSUL/CNA, questiona a eficiência e eficácia do mesmo. Para ele o programa

existe, está sendo implantado, contudo, os recursos estão sendo alocados de maneira equivocada, sendo que as entidades que deveriam acessá-los não acessam.

O programa existe só que grande parte dos recursos foi colocado em mãos erradas. Só uma pequena parte dos recursos foi colocada em mãos certas para o desenvolvimento de outras atividades. Nós sabemos que aqui mesmo no Rio Grande do Sul, mais precisamente em Santa Cruz do Sul, foi criada uma entidade e essa entidade ganhou um bolão de dinheiro para desenvolver alguma cultura para acabar com a cultura do fumo ou para apresentar outro produto que o agricultor pudesse sair da cultura do fumo e ingressar em outra. Só que até agora só foi gasto o dinheiro (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Então o programa não está sendo eficiente, de maneira alguma. Claro que tem algumas entidades aí, por exemplo, a AFUBRA, a AFUBRA pegou, mas é um pequeno valor e está desenvolvendo um bom trabalho. Mas outras entidades não estão fazendo o que deveriam fazer para ajudar o agricultor, para mostrar um outro caminho para ele (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

No que se refere as possibilidades dos agricultores passarem a desenvolver outra atividade que não a produção do tabaco, a FARSUL é bastante cética, por isso seu dirigente afirma que não existe outra atividade com a mesma rentabilidade, e acrescenta que o programa em curso não conseguiu fazer nada de novo. O dirigente da entidade afirma que as alternativas não têm aplicabilidade para cerca de 200 mil famílias e sim têm funcionalidade local. Acrescenta ainda que tais alternativas padecem frente a problemas de mercado ou transporte.

Olha, no momento eu não estou encontrando outra atividade com a mesma rentabilidade. Porque principalmente nos três estados do sul tu não tem agricultores plantando dois hectares de qualquer outra cultura, em uma quantidade grande de agricultores, porque nós temos cerca de 200 mil famílias que produzem fumo nos três estados. Então são 200 mil famílias, então se me perguntar assim, se plantar moranguinhos não dá a mesma rentabilidade? Dá, mas não terá consumo, não é, não vai se ter comércio para aquilo ali, se tu plantar qualquer outra coisa, para poucas famílias existe espaço. Agora para um grande número de pessoas tu não vai conseguir espaço (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010).

Frente à visão da diversificação produtiva necessária em áreas onde o tabaco é cultivado, expressa pelo dirigente da FARSUL/CNA, torna-se evidente uma pre-discordância por parte do mesmo em relação a uma visão mais ampliada, que pensa a diversificação produtiva como início de um processo que visa à diminuição do número de agricultores cultivadores de tabaco no país. Para além deste aspecto, quando é

questionado sobre a eficiência e eficácia do programa, o entrevistado afirma que o programa não é eficiente porque os recursos “*estão nas mãos erradas*”. Deste modo, verifica-se que crítica do dirigente ao programa se dá, em primeiro lugar, em virtude dos recursos não estarem sendo geridos, em sua maioria, pelas entidades que o mesmo se refere como “*nossa gente*”, e sim por organizações não reconhecidas pela FARSUL como representantes do “*setor*”, como MPA e FETRAF.

Por último, o dirigente da FARSUL/CNA expressa a visão da entidade sobre diversificação, onde demonstra sua incredulidade a respeito de qualquer iniciativa que busque a diminuição do número de agricultores fumicultores. Deste modo, o dirigente utiliza o argumento da impossibilidade de 200 mil famílias deixarem o cultivo, como se todas fossem deixá-lo no mesmo ano. Como se não existisse a possibilidade de desenvolver experiências de diversificação, com limite na reconversão produtiva de agricultores, de maneira escalada. Assim, a entidade se aproxima de uma visão catastrófica, onde pensar em alternativas ao tabaco significa expor duas centenas de milhares de pessoas à insegurança. Inclusive os argumentos são os mesmos utilizados pelo SINDITABACO, com o mesmo exemplo: “*se plantar moranguinhos não dá a mesma rentabilidade? Dá, mas não terá consumo, não é, não vai se ter comércio para aquilo ali, se tu plantar qualquer outra coisa, para poucas famílias existe espaço*” (Dirigente da FARSUL/CNA, 2010). Com a crítica à diversificação exposta pelo representante da entidade e com a afirmação da impossibilidade de alternativas, podemos concluir que a FARSUL não vê como problema a inexistência de alternativas ao cultivo do tabaco e sim a possibilidade de existência, com isso, a possibilidade do “*setor*” perder importância econômica e social.

3.3.2. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul

Em 1965 foi reconhecida a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG). Após a sua fundação, de acordo com Da Ros (2006), a FETAG passou por várias fases. A primeira foi marcada pelo esforço em torno da educação rural; aí surgiram os Institutos de Educação Rural (para rapazes) e as Escolas de Educação

Familiar (para moças). Neste período as reivindicações da FETAG passavam por questões relativas à produtividade, preços, legislação do trabalho e previdência social, apresentavam princípios de um projeto de Reforma Agrária e organização da sociedade que se diferenciava do MASTER pelo conservadorismo (DA ROS, 2006).

Na segunda fase, que basicamente compreendeu a década de 1970, foi visível a preocupação da federação em demonstrar apoio ao governo, nesse sentido seu lema passou ser “*Reivindicar com dignidade e cooperar com lealdade*”. Esta fase trouxe como novidade a prestação de serviços de previdência pelos sindicatos dos trabalhadores rurais, devido a convênios entre a federação e o governo, com isso cresceu o número de associados, assim como, a estrutura dos sindicatos e da federação. O atrativo para a filiação e fundação de novos sindicatos passou a ser a acessibilidade à serviços previdenciários. Com tal argumento o número de sindicatos filiados passou de 141 no ano de 1971, para 212 no ano de 1977 (DA ROS, 2006).

A terceira fase da entidade, que vai do início da década de 1980 até meados da seguinte, foi marcada pela emergência de lutas sociais radicalizadas, que não se comportaram no sindicalismo rural oficial. Tais lutas foram realizadas por agricultores sem terra, agricultores atingidos por barragens, por mulheres trabalhadoras rurais. Além disso, os serviços de saúde oferecidos pelo FUNRURAL⁴³, em decorrência da crise econômica, entraram em crise gerando uma série de protestos no meio rural. Tal contexto fez com que uma série de mudanças na atuação da FETAG acontecessem. Deste modo, a entidade, por exemplo, passou a se concentrar nas lutas por melhoria de serviços médicos e previdenciários; a relação com o governo também se tornou mais conturbada, críticas mais duras à falta de qualidade de serviços passaram a ser realizadas.

A quarta fase da história da FETAG se iniciou em meados da década de 1990. Neste momento a entidade definiu a agricultura familiar como seu público-alvo e a CONTAG se unificou com a Central Única dos Trabalhadores. Os temas priorizados seguiram sendo a política agrícola e previdência social rural (DA ROS, 2006).

Atualmente a FETAG compreende 349 sindicatos filiados, divididos em 22 regionais sindicais. Sua presença é forte nos municípios onde a agricultura com base na

430 Funrural é o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural ou Contribuição Social Rural é uma contribuição social destinada a custear a seguridade (INSS) geral Foi criado com a Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. Informações obtidas em www.previdencia.gov.br.

mão-de-obra familiar é predominante. É importante mencionar que a FETAG disputa espaço com o MPA e com a FETRAF. Em relação ao Estado, o posicionamento da entidade variou de acordo com as conjunturas políticas, sendo pouco crítico durante a ditadura militar. Cabe mencionar que historicamente a FETAG prioriza formas de ação estritamente legais, como a expedição de ofícios aos órgãos de governo, para o encaminhamento de suas reivindicações. Outra característica é uma estrutura organizativa com grande centralização de poder nas mãos do presidente, tal característica é mantida nos sindicatos filiados (DA ROS, 2006).

A FETAG é uma das organizações que reivindica a representação dos agricultores no Rio Grande do Sul e participa dos debates sobre a atividade em nível nacional, em conjunto com as representações da CONTAG de Santa Catarina e Paraná. É ela, por meio de um de seus dirigentes, que representa a CONTAG na Câmara Setorial do Tabaco, além disso, é uma das entidades que, anualmente, elabora estudos a respeito do custo de produção dos agricultores. Estes estudos são utilizados como base para as negociações de preços do tabaco produzido pelos agricultores. *“Nós temos um processo constituído há 22 anos, aonde que há 22 anos nós já tínhamos atividades em discussão nesse setor. E passou-se a ter há 2 anos atrás também uma negociação com o setor industrial”* (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

O coordenador da Comissão Estadual de Fumo da FETAG/CONTAG em entrevista concedida no dia 16 de julho de 2010 na cidade de Porto Alegre/RS, explica o que é a comissão de fumo da FETAG/CONTAG e a atuação da entidade na cadeia produtiva do tabaco no Estado do Rio Grande do Sul:

Nós temos essa comissão estadual que está distribuída nas regiões produtoras com representantes de cada regional e nós nos reunimos ordinariamente pra debater esse tema. Não só na questão da renda, que é o preço, negociação e essas coisas todas, mas tudo aquilo que envolve essa cadeia, até porque nós temos um número muito grande de produtores, agricultores familiares, principalmente, envolvidos. Nós temos aproximadamente 100 mil agricultores no Rio Grande do Sul que a sua economia depende desse setor, do segmento de produção de fumo, não são exclusivamente produtores de fumos mas faz parte da sua renda, essa atividade. Portanto é uma atividade que nós temos o compromisso de fazer um trabalho em função da representatividade que tem essa economia para esses produtores dessas regiões produtoras de fumo (Dirigente da FETAG/CONTAG, /2010).

Tratando-se dos objetivos da FETAG, o entrevistado salienta que a entidade dá

centralidade à busca por maior renda para o agricultor, o que implica em contrariar os interesses das empresas fumageiras. No entanto é visível uma ampliação no foco de atuação da entidade:

É uma disputa sim de interesses econômicos, o setor industrial não poderia ser diferente, ele olha o seu lado, ele quer ganhar dinheiro com isso. Nenhum industrial, nenhum cidadão bota dinheiro pra perder, e principalmente quem faz comércio. Então nós temos consciência disso, o embate da questão de lutar pela remuneração digna do produtor é a principal bandeira nossa, foi, é e vai continuar sendo.

Só que nós também temos uma outra preocupação. Até porque se a gente pensa que esses produtores deverão deixar de produzir fumo para produzir uma outra atividade, a nossa preocupação é o que eles vão fazer. Nós temos inclusive embate com o próprio governo (...). Até agora ninguém conseguiu achar uma mágica de chegar numa propriedade que planta fumo e dizer: “Plantem comida que você vai ter a mesma renda.” E aí é que tá o grande desafio (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

Além da ampliação do foco da entidade visando à defesa da atividade, o dirigente da FETAG/CONTAG destaca a existência de uma nova linha de atuação assumida pela mesma, onde é central a preocupação com a saúde dos agricultores e com a menor utilização de agrotóxicos:

A outra questão: nós temos batido muito na questão de fumo livre, limpo. Que as indústrias pesquisem fórmulas de usar menos agrotóxicos, menos veneno (...).

Então esse é um campo também que nós também lutamos porque nós também queremos preservar a saúde do nosso agricultor. Não adianta ganhar dinheiro se é pra você estragar a saúde, todo mundo sabe disso.

E aí é que vem o grande debate, nesse campo de que exista cuidados com a cultura, exista por parte do setor industrial também uma orientação, porque a orientação técnica é por conta inclusive do setor industrial. Que essa orientação seja de fato uma orientação que preserve a pessoa e que a atividade seja uma atividade para fazer o bem àqueles que produzem tabaco e não fazer o mal pra eles. Então eu acho que esse é um caminho que a FETAG tem olhado muito e principalmente nos últimos anos (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

Antes de analisar alguns elementos das falas descritas acima, é necessário trazermos mais alguns trechos da entrevista com o dirigente da FETAG/CONTAG, onde ele descreve a trajetória, estratégia, atuação e relação da FETAG com o setor industrial fumageiro:

Primeiramente foi uma negociação muito de embate contra a questão de preço, nós tivemos grandes embates com ocupações de indústria, derrubada de

portões, enfim, uma guerra, podemos assim dizer, pra convencer o setor industrial que o produtor de fumo tinha que receber uma remuneração digna. **Isso foi um período muito longo, uma história longa.** (...) **Nos últimos anos, em função de mudanças que houveram no cenário da fumicultura** (...), que vêm sendo preocupantes para a humanidade, que é a questão do que causa o fumo para o fumante, **nós tivemos tido um outro momento nessa história aqui.** Principalmente porque nós temos a consciência de que esses produtores que estão produzindo fumo, eles não estão fazendo isso porque querem ser ruins, porque não querem produzir uma coisa boa. **Eles estão fazendo isso porque é o que tem pra eles fazer.** É uma atividade que realmente se implantou há mais de 100 anos aqui no Rio Grande do Sul e na região sul porque ela (...) se adaptou à nossa realidade, (...) pela questão de mão de obra, pela questão, **inclusive, do setor industrial ter apostado nesta nossa região Sul do Brasil.** Então **essa é a função de que a entidade FETAG** (...) **se viu, inclusive, na obrigação de fazer.** Se nós temos aqui hoje 100 mil famílias, no cenário de 376 mil famílias, é uma quantidade muito grande para nós dizermos assim “*Esse povo não tem importância*”. **Então por isso que a FETAG está realmente dentro desse processo sempre no intuito de que quem planta fumo, planta para fazer o bem, e fazendo o bem assim ele tem renda. E se tem 100 mil famílias fazendo isso, elas não tão sendo obrigadas, elas tão fazendo isso porque eles percebem que nesta atividade eles conseguem ter uma renda do que em outra atividade se fosse o caso, senão eles não estariam fazendo isso** (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010 – ênfase nossa).

Com os trechos da entrevista descritos acima buscamos compreender como se dá a atuação da FETAG/CONTAG na cadeia produtiva do tabaco. Primeiramente percebemos que a entidade avalia como legítima a atuação das empresas, sua busca por maiores lucros e, com isto, vê como necessário “*o embate pela remuneração digna do produtor*”. Para além desse embate, observamos em trechos do depoimento descrito acima que a entidade vê as grandes fumageiras como fundamentais no desenvolvimento da fumicultura no Brasil, considera que a atividade é tão importante, em grande medida, “*pelo setor industrial ter apostado na nossa região Sul do Brasil*” (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

Com o exposto acima, é possível constatar que a atuação da FETAG, quando se trata de relações com as empresas, não se restringe à negociações de preço, muito menos à relações de embate. Antes, são relações de diálogo, onde, para a entidade de representação dos agricultores, as empresas são fundamentais na resolução dos problemas da fumicultura. Podemos pensar, até mesmo, em uma visão de co-responsabilidade, onde as empresas e a FETAG contribuíram e contribuem para o desenvolvimento e resolução dos problemas da atividade. Neste processo, na interpretação da entidade, os agricultores é que saem ganhando, tendo em vista que a atividade fumageira é a mais rentável da

agricultura para as regiões fumageiras e para os pequenos agricultores.

Além de possuir uma relação próxima com as empresas para a resolução de problemas da fumicultura, a FETAG as vê como parceiras na resolução de um problema maior, o controle do tabaco. Assim, de acordo com o dirigente da FETAG/CONTAG, primeiramente existia o embate pelo preço, mas hoje, devido ao que ele chama de cenário da fumicultura, se referindo ao maior controle dos produtos derivados do tabaco, existe o que ele denomina de “*outro momento na história*”. Esta referência a outro momento na história da atuação da FETAG diz respeito à associação recente da entidade com as demais entidades que defendem o cultivo e a integração produtiva do tabaco, estando entre elas as empresas fumageiras, na tentativa de impedir que a CQCT fosse aprovada, associação esta que ainda está em vigor, tendo em vista a forma com que a entidade vê as iniciativas de combate aos produtos derivados do tabaco.

Ainda é muito presente para a entidade, de acordo com a argumentação de seu dirigente, uma possível tentativa de proibição do cultivo do tabaco, o que fica visível quando o mesmo afirma que não pode dizer para uma parcela importante de agricultores que eles não “*têm importância*”. Assim, é este o motivo que leva a entidade a continuar na luta pela manutenção da atividade fumageira. Tal argumentação é expressa quando seu dirigente afirma que “*por isso que a FETAG está realmente dentro desse processo sempre no intuito de que quem planta fumo, planta para fazer o bem, e fazendo o bem assim ele tem renda*”. Nota-se, com o depoimento do dirigente da FETAG/CONTAG, que a entidade reconhece os malefícios gerados pelos produtos derivados do tabaco, por isso, o mesmo desenvolve uma argumentação que responde às principais críticas ao sistema de produção desenvolvido na fumicultura, que, por sua vez, pode ser percebida quando o entrevistado afirma que “*se tem 100 mil famílias fazendo isso, elas não são sendo obrigadas*”. Esta argumentação pode ser interpretada como uma contraposição ao argumento que trata os fumicultores como dependentes das empresas.

Já relatamos que o dirigente da FETAG/CONTAG afirma que o foco da entidade foi ampliado e agora ela busca, além de maior renda, uma menor utilização de agrotóxicos. Assim é importante mencionar que a utilização dos agrotóxicos na lavoura de tabaco é muito questionada pelos antitabagistas. Desta maneira, esta ampliação no foco de atuação pode ser encarada como uma resposta às críticas antitabagistas e como

uma tentativa de mostrar à sociedade que os problemas da lavoura de tabaco podem ser resolvidos. Mas, a contraposição de argumentos daqueles que questionam o tabaco e sua forma de cultivo é buscada no argumento da rentabilidade da cultura. Já presente nos depoimento dos dirigentes do SINDITABACO e da FARSUL/CNA o argumento surge aqui quando o dirigente da FETAG/CONTAG afirma que *“até agora ninguém conseguiu achar uma mágica de chegar numa propriedade que planta fumo”* e dizer: *“Plantem comida que você vai ter a mesma renda”*. Desta forma, a argumentação segue a linha que induz o seguinte raciocínio: todos os problemas citados como existentes na atividade fumageira realmente existem e podem ser resolvidos, entretanto, nenhuma atividade é capaz de gerar a rentabilidade produzida pela fumicultura para os agricultores, quando existir alguma, pode-se pensar em abandonar o cultivo.

Tratando-se da CQCT, a posição da entidade é bastante cautelosa, na medida em que o interlocutor reconhece os malefícios do cigarro, ao mesmo tempo em que avalia como necessária a atividade fumageira, como uma forma de manutenção das famílias fumicultoras no meio rural. Neste sentido, o dirigente utiliza uma argumentação que gera uma dicotomia entre tal controle e a manutenção destas famílias, e sugere que a sociedade prioriza, de maneira excessiva, os grupos que tratam do tema pelo viés da saúde e, pelo contrário, não dá a devida atenção para a atividade, naquilo que ela proporciona – muitos impostos e empregos. Diante disso, o dirigente da FETAG/CONTAG, chega a sugerir que o Brasil deve permitir ou incentivar a produção de tabaco, tendo em vista o destino do produto, onde mais de 85% da produção é exportada:

Acho que a Convenção Quadro tem que se preocupar sim é com as duas questões: como é que vai diminuir o efeito maligno do cigarro e como é que vai fazer que quem produza essa atividade não seja expulso da atividade. Eu acho que tem a grande função de fazer as duas coisas e quando o Brasil fez esse debate, foi um debate muito bem feito, essa questão de preservar a parte de quem produz foi colocada dentro das resoluções. O que preocupa as vezes é que um lado começa a falar sozinho, (...). O grande feito que nós podemos fazer disso é (...) preservar aqueles que precisam produzir o fumo e preservar também aqueles que precisa cuidar da sua saúde. Esse é um grande compromisso da Convenção Quadro no mundo inteiro. Eu volto a dizer que o grande perigo disso é quando em algum momento isso, **a gente só põe na balança um lado da história, ai a gente ta prejudicando os outros sem saber o que ta fazendo.**

E outra questão que quero colocar pra ti: Aqui no Brasil se combate muito isso,

agora nós estamos produzindo fumo pro mundo, só 14% do fumo produzido no Brasil é consumido no Brasil, 86% quem fuma não são os brasileiros, são outras regiões do mundo. Então se nós deixar de produzir alguém vai produzir fumo pra esse povo. Então porque que nós vamos prejudicar o nosso produtor para dar a oportunidade pra outros continentes produzir? (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010 – ênfase nossa).

É visível, no depoimento apresentado acima, a grande preocupação da entidade com a CQCT. Para a FETAG as discussões em curso, após a ratificação do tratado, podem ainda prejudicar a produção de tabaco, por isso o seu dirigente faz várias referências à “*não levar em consideração somente um lado*”. No mesmo sentido, no depoimento do dirigente surge um argumento já presenciado com as entrevistas da FARSUL e do SINDITABACO: a busca por desqualificar aqueles que promovem uma discussão contrária a deles. Este elemento surge no momento em que o entrevistado afirma que quando se coloca “*só um lado da história a gente está prejudicando os outros sem saber o que tá fazendo*”. Sugere, com isso, que os favoráveis ao controle do tabaco não consideram a problemática que tal controle pode causar aos agricultores.

Tendo em vista as discussões realizadas para a ratificação do tratado pelo Brasil, o dirigente da FETAG/CONTAG, classifica como positiva a maneira com que foram conduzidos os debates. Além disso, coloca a FETAG como um ator fundamental para a aprovação da CQCT nos termos atuais, onde o governo deixa claro que não criará nenhum empecilho à atividade. Assim, afirma que a entidade era inicialmente contrária ao tratado, visto que corriam boatos de uma proibição do cultivo de tabaco em território brasileiro:

(...) quando o Brasil fez esse debate, **foi um debate muito bem feito**, essa questão de preservar a parte de quem produz ela foi colocada dentro das resoluções.

A FETAG se envolveu bastante nesse período. **Fizemos mobilização** e chamamos senadores, chamamos os deputados e ministros e **fomos assim atores de um grande movimento naquele momento**, que a preocupação que vinha justamente era (...) de que acabasse com o fumo de uma hora pra outra que era o que vinha muito assim por boatos na época né. **Depois que a gente conheceu melhor esse instrumento todo** (...) e de fato **foi importante aquilo que se construiu dentro desse processo**.

Veio umas coisas (...) por parte de muitos que iam se colocando como quem conhecia diziam assim: “*Vai acabar, daqui a cinco anos ninguém planta fumo*”, e talvez tenha sido isso que mexeu com o produtor de fumo, fez se mobilizar e buscar dentro dessa Convenção algo que pudesse não o deixar totalmente desprotegido.

Exatamente eu acho que foi muito positivo porque **se nós não tivéssemos**

levado essa posição dos agricultores, talvez a Convenção Quadro tivesse assinado cláusulas de que iria realmente proibir a plantação de fumo no Brasil. Seria um caos na verdade, isso pelo menos a gente segurou esse processo, (...) mesmo que tenha outro viés que nos preocupa, realmente nos preocupa, nós estamos assim nessas nossas discussões debatendo bastante esse processo porque, não proíbe mas cria algumas coisas (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010 – ênfase nossa).

É visível que a FETAG ficou satisfeita com o processo de discussão e vê como uma vitória a cláusula interpretativa da CQCT, anexada pelo Brasil. Entretanto, também torna-se notável uma preocupação por parte da entidade, com as discussões atuais do tratado e onde tais discussões poderão levar, por isso quando refere-se ao tratado o dirigente diz que o mesmo não proíbe o cultivo mas “*cria algumas coisas*”.

Ao considerarmos os depoimentos dos dirigentes da AFUBRA e FARSUL torna-se evidente que a referência a “*cria algumas coisas*” é expressa tendo em vista os vários mecanismos que visam à diminuição do consumo de cigarro. Assim, para o entrevistado: “*A Convenção Quadro não proíbe plantar, e a tributação continua nesse galopante é possível né que a gente tenha problemas de renda. E tendo problemas de renda o produtor não vai plantar fumo*”. Neste momento é expresso um posicionamento de extrema importância, tendo em vista que anteriormente vimos que o dirigente da FETAG/CONTAG relata que o problema da CQCT visava diminuir o consumo do tabaco é que os agricultores fumicultores serão expulsos de uma atividade com alta rentabilidade futuramente e, assim, não terão como manter-se no campo. No entanto, nesta fala fica explicitado que o problema da assinatura do tratado pelo Brasil é que mesmo não proibindo o cultivo, ele possibilita a criação de mecanismos geradores de problemas de renda para o produto – visto que a maior tributação e a menor competitividade das fumageiras poderá diminuir a lucratividade das mesmas com a atividade e assim elas busquem retomar esta lucratividade diminuindo o preço pago pelo tabaco aos agricultores – fazendo com que este passe a buscar outras atividades, abandonando o cultivo de tabaco. Diante disso, podemos inferir que para a FETAG o problema não é a CQCT impossibilitar uma atividade que gera renda para milhares de agricultores e, sim criar mecanismos que tornam o cultivo do tabaco desinteressante para os agricultores, de modo que estes passem a optar por outras atividades. Desta forma, a visão da entidade se aproxima daquela que vê como central a defesa do setor, distanciando-se daquele que

parece ser seu objetivo central, a maior busca de renda para os agricultores.

Quando o dirigente da FETAG/CONTAG afirma que a maior tributação dos produtos derivados do tabaco irá fazer com que os agricultores diminuam sua rentabilidade com a produção da planta, outra postura da FETAG é evidenciada. Tal posicionamento avalia que, automaticamente, as indústrias fumageiras, repassarão este aumento de impostos, diminuindo o preço pago pelo tabaco aos agricultores, ao mesmo tempo em que não questiona a divisão de riquezas entre o setor industrial e os agricultores fumicultores, somente problematiza a divisão entre governo e setor industrial. Se praticamente toda arrecadação do setor provém da produção, fabricação e comercialização de cigarros, que representa somente 14% de todo o tabaco produzido⁴⁴, pode-se indagar porque a diminuição da renda dos agricultores como resultado do aumento da tributação sobre o cigarro não é questionada pela FETAG.

Ao discorrer sobre a visão da entidade sobre a agricultura, o dirigente da FETAG/CONTAG afirma que a mesma sempre incentivou a diversificação produtiva:

A FETAG sempre tem orientado que o melhor negócio pra agricultura familiar é a diversificação das atividades dentro de uma propriedade. (...) E isso é pra quem planta soja, é pra quem planta fumo, é pra quem planta feijão, pra quem tira leite de vaca, é pra todo mundo (...), e a principal atividade é a produção de alimento pra abastecimento da própria família. A partir daí você escolhe duas, ou três ou quatro que seja para tirar a renda que você precisa (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

De acordo com a visão da entidade, é importante que os fumicultores tenham várias atividades, assim fiquem menos dependentes da renda provinda do tabaco. No entanto, de acordo com seu dirigente, a FETAG/CONTAG não tem interesse em fazer com que uma parcela dos agricultores fumicultores passe a se dedicar a outras atividades, baseando-se, para tanto, no discurso da inexistência de condições de mercado ou logística, como será visto na sequência.

Ao tratar do “*Programa Nacional de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, o dirigente da FETAG/CONTAG refere-se a uma reconversão produtiva. Justifica tal opção considerando os objetivos do programa, que, de acordo com ele, buscam fazer com que o

44(...) o grande tributo está justamente no produto manufaturado aqui dentro o cigarro. Porque são esses 14 por cento que só esses, eles geram praticamente 80 por cento dessa receita (Dirigente da FETAG, 2010).

agricultor deixe o cultivo de tabaco ou ingresse com outra atividade que resulte em outra renda para a propriedade. Então, para ele, na realidade trata-se de uma tentativa de reconversão produtiva. Nesse sentido o dirigente afirma que o programa não está sendo efetivamente realizado e que seus objetivos não estão sendo cumpridos por que:

O tamanho da necessidade pra chamada reconversão é um grande desafio pro governo. Precisaria colocar todos os recursos que ele tem condição de colocar para toda a agricultura familiar hoje e talvez não seja suficiente para isso. Então eu acho que o programa que foi recém criado, tem um grande desafio que é recursos. Porque que eu digo isso? **Não adianta financiar um produto que o produtor depois lá não vai conseguir ter renda com ele**, e eu cito aqui muito claramente um fato real e que aconteceu agora. **Quem reconvertiu pra plantar feijão levou um talaço**. Porque que levou um talaço? Porque o preço do feijão foi vendido abaixo do preço de custo. O governo **não teve como comprar a safra de feijão do Brasil**. Então não vai ter como comprar qualquer produto **porque precisa de dinheiro, precisa de armazém, precisa de gente pra administrar isso** e o governo não faz mais porque desestruturou (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010 – ênfase nossa).

No depoimento descrito acima podemos perceber dois elementos. O primeiro é a visão de que um processo de diversificação produtiva deve ser feito em um período muito curto, sendo que todas as famílias produtoras de tabaco irão passar a dedicar-se a outra atividade econômica de maneira homogênea, como se fossem entrar em outro processo de integração produtiva. O dirigente não enxerga a diversificação produtiva ou reconversão, como ele denomina, como um processo lento, onde cada região, município ou localidade pode e deve dedicar-se à atividade econômica que mais se aproxima de sua realidade socioeconômica e cultural. Esta interpretação se deve à visão positivada da entidade a respeito da integração produtiva do tabaco, segundo elemento expresso no depoimento descrito acima, quando o dirigente avalia que para comprar um produto é necessário ter recursos financeiros, condições de armazenagem, transporte, administração. Tudo o que o governo não tem. Diferentemente na cadeia produtiva do tabaco tudo isso é disponibilizado por meio da integração produtiva.

Para a FETAG, a principal questão a ser levantada ao tratar do programa de diversificação, denominado por ela de reconversão, é a solução de alguns problemas, sendo eles: 1) a falta de garantia de venda ou a venda a um preço abaixo do custo de produção; 2) a falta de condições de logística, seja de transporte ou armazenamento; 3) a falta de administração da atividade seja a administração da logística ou dos estoques. São

os pontos apontados como problemáticos, pela FETAG, em um processo de reconversão produtiva que demonstram o porquê da entidade valorizar a cadeia produtiva do tabaco. Tudo o que não tem em outras atividades existe na cadeia. Além do financiamento das benfeitorias e do custeio, existe a garantia de um preço mínimo, a garantia de compra, o transporte, o armazenamento e a assistência técnica, seguro contra intempéries climáticas, seguro de vida. Isto é de grande importância para os agricultores e para a FETAG, como não poderia deixar de ser.

A grande organização da cadeia é o grande atrativo da cultura do tabaco, provavelmente maior que a renda, apontada como o grande motivo para se cultivar a *Nicotiana tabacum*. A renda pode até não ser alta, mas o agricultor tem a segurança de algum retorno, tem a seguridade de sua lavoura, diminuindo os riscos de insucesso, da contração de dívidas. Assim, em uma atividade com alto risco como a agricultura, torna-se muito confortável diminuí-los. É este o grande motivo da defesa da fumicultura, não só pela FETAG, mas por todas as outras entidades que defendem a atividade. E é pensando nesta estrutura que a FETAG afirma ser impossível uma “*reconversão produtiva*”.

Agora quando a gente percebeu, que em nível de Brasil, quando há uma safra grande o governo não tem capacidade para ter dinheiro na hora certa, pra comprar esse produto que não tem onde deixar. Na roça apodrece, você não tem armazéns onde você pode colocar esse produto e não tem gente pra gestionar isso. Isso cai na iniciativa privada, e a iniciativa privada sabe muito bem fazer um negócio pra ganhar dinheiro. Então o grande problema nosso, da reconversão, não está em dizer pro produtor o que ele tem que plantar, está em garantir pro produtor renda. Esse é o grande desafio para o Brasil todo, quer dizer, fazer o indicativo de uma atividade e garantir para esta atividade uma renda constante e média a longo prazo. Porque não adianta você reconverter, você abandona uma estrutura toda, uma cultura, uma prática, um aprendizado que só se faz na medida que você tem uma continuidade de uma atividade pra ir para uma que você não conhece muito e que você não tem segurança, que te garante a renda da família (Dirigente da FETAG/CONTAG, 2010).

Nesta fala do dirigente da FETAG/CONTAG, mais uma vez, torna-se presente os dois elementos apontados anteriormente como os motivos da FETAG não acreditar na efetividade de um programa de diversificação produtiva: a crença em um processo rápido e homogêneo de reconversão produtiva para outra cultura, e a visão da entidade a respeito da integração produtiva do tabaco. Mas também é presente o medo de “cair na iniciativa privada”, como se as relações da cadeia produtiva do tabaco não se dessem na iniciativa privada e o desconforto, descontentamento ou medo, como queiram, de perder um

conhecimento acumulado por gerações por outra atividade que não dá garantia de rentabilidade em longo prazo. Aqui aparecem questões apontadas pela entidade para além da “renda”, considerada inicialmente. Mesmo tendo relações com a iniciativa privada, estão são tão estáveis que podem ser consideradas dignas de confiança pela entidade de representação dos agricultores, podem não ser as melhores relações, mas são estáveis. Outra questão é a perda de um conhecimento acumulado por outra atividade que não tem garantia alguma. Este elemento demonstra um desconforto legítimo dos agricultores, tendo em vista o grande período de adaptação da atividade no Brasil ou na Região Sul.

3.3.3. Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF)

O surgimento da FETRAF – Sul, no ano de 2001, marca o início da construção de uma entidade de representação dos agricultores familiares em nível nacional. É fruto de uma trajetória de lutas sindicais iniciada na década de 1980. Essa trajetória é marcada pela oposição à única organização sindical à qual o Estado permitia atuar durante a ditadura militar, a CONTAG. A atuação desta organização busca uma proximidade com sua base social, em contraponto a organização dos sindicatos rurais tradicionais ligados à CONTAG e, ao mesmo tempo, busca uma articulação conjunta nos três Estados do Sul do Brasil. Sua base social é composta por agricultores familiares e assalariados rurais e tem como pilar de suas reivindicações a construção de um projeto alternativo de agricultura tendo a Agricultura Familiar no centro deste projeto (DA ROS, 2006).

O assessor técnico da FETRAF - Sul e Brasil na área de Sistemas Integrados de Produção (fumo, suínos, aves, leite)⁴⁵, ao nos conceder entrevista, afirma que a FETRAF-Sul é uma organização surgida a partir do chamado novo sindicalismo rural “*onde uma série de agricultores, lideranças eclesiais de Igrejas, como a católica, as evangélicas sinodais, pessoas vinculadas à construção da Central Única dos Trabalhadores do Brasil, atuando no meio rural entendem que aquela estrutura preconizada por Getúlio Vargas era muito engessada*” (Dirigente da FETRAF, 2010). Segundo o entrevistado, a

⁴⁵Percebe-se que o entrevistado tem um papel bem mais amplo em ambas organizações do que simplesmente um assessor técnico. Um exemplo é o mesmo representa a FETRAF na Câmara Setorial do Tabaco e participou de vários espaços de discussão do controle do tabaco, inclusive em nível internacional.

entidade surge para ser uma organização não assistencialista, específica da agricultura familiar no Sul do Brasil e é caracterizada por “*um sindicato de atuação regional, um sindicato que preconiza um tripé que é a organização sindical, organização social e organização da produção*” (Dirigente da FETRAF, 2010). A referência do dirigente ao não assistencialismo é uma contraposição a organização sindical tradicional da CONTAG, contraposição esta que se expressa nas disputas entre as entidades em vários espaços de discussão, questão que, inclusive, pode influenciar nas associações para construção de políticas públicas. Esta contraposição é expressa de maneira mais clara em outros momentos da entrevista.

Atualmente a FETRAF-Sul está dividida em 22 microrregiões, aglutinando 93 sindicatos de Trabalhadores Rurais, Sindicatos de Trabalhadores na Agricultura Familiar, associações da agricultura familiar em toda a Região Sul. Tal organização abrange 288 municípios nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A FETRAF-Sul também faz parte da Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁴⁶.

Em sua página eletrônica, a FETRAF-Sul, estabelece críticas claras à CONTAG. Nessas críticas se destaca a condenação ao assistencialismo do sindicalismo tradicional, a necessidade de uma nova organização sindical que se faça presente nas discussões realizadas localmente, bem como a necessidade de formulação de novos projetos para a agricultura, e a promoção do desenvolvimento sustentável e solidário⁴⁷. O Dirigente da FETRAF também destaca a necessidade da articulação deste novo sindicalismo com as organizações locais, da ocupação dos espaços políticos, sejam eles locais, regionais ou nacionais e de uma maior organização da produção, onde sejam fortalecidas as organizações cooperativas. Por isso, afirma que a FETRAF busca:

Então [a FETRAF busca] fortalecer as instituições de representação nas diversas esferas: estaduais, regionais e federal, na área social, preparar as lideranças para que elas tenham uma intervenção mais forte nos conselhos, uma atuação política mais forte no município, na região, nos conselhos de saúde, de educação, de desenvolvimento rural e uma intervenção maior na área produção. Trabalhando (...) na área de apoio para que os agricultores possam ter suas próprias organizações que são as cooperativas de produção, as cooperativas de crédito. (...) Então com isso se descola aquela política tradicional do sindicato que é organizado na estrutura oficial, pensada pelo Estado brasileiro lá no

46Informações obtidas na página eletrônica <http://www.fetrafsul.org.br/>. Acessado em dezembro de 2010.

47Idem a nota anterior.

Estado novo de Getúlio (...) (Dirigente da FETRAF, 2010).

Em entrevista concedida a Rodrigues (2004), Altemir Tortelli, coordenador geral da FETRAF⁴⁸, fala da necessidade da inclusão dos agricultores nas discussões da entidade, assim como, incluí-los nas políticas públicas.

É necessário uma visão que inclui a grande parte do público que está na nossa base, no nosso sindicato, nosso município. (...) Então, na verdade, nós estamos desafiados a produzir uma interação na economia, mas, construir uma nova visão de economia, que inclui, que distribui renda, que tenha em vista um novo padrão tecnológico. (Altemir Tortelli *apud* Rodrigues, 2004: 56).

A fala do dirigente articula elementos tais como a necessidade de inclusão socioeconômica das populações rurais, com elementos como a inovação tecnológica construída visando uma agricultura alternativa aos grandes complexos agroindustriais. Tal visão, de acordo com a entidade, pode somente ser construída, por meio da agricultura familiar. Este modelo de produção é definido pela entidade como:

É o modo de produção que tem melhor eficiência econômica, principal produtora de alimentos e que gera mais empregos a um custo significativamente mais baixo entre todos os setores produtivos. Possui um perfil essencialmente distributivo e é propulsora do desenvolvimento local. A maior sustentabilidade é possibilitada pela diversificação produtiva e a maleabilidade do processo de gestão (FETRAF, 2001: 1 *apud* RODRIGUES, 2004: 57)

Em julho de 2004, no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar, foi criada a FETRAF-BRASIL/CUT e com isto aquela entidade que comportava os três Estados do Sul passa a ser denominada FETRAF-Sul. A FETRAF-BRASIL compreende cerca de 600 Sindicatos e Associações sindicais em cerca de 1000 municípios em todo o Brasil, com aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados. Esta base social está presente em 18 Unidades Federativas brasileiras⁴⁹. A FETRAF-BRASIL tem grande influência da organização anterior a ela, a FETRAF-Sul. A própria página eletrônica da entidade afirma que *“este processo de reorganização do sindicalismo rural iniciou-se pela Região Sul (...) sendo dado um grande impulso a este processo com a criação da*

48Altemir Tortelli foi coordenador geral da FETRAF-Sul, no entanto, como na época da entrevista concedida a Rodrigues (2004) não existia a FETRAF-Brasil, sendo que esta só foi fundada em 2004, iremos usar a denominação da época.

49Informações obtidas na página eletrônica da FETRAF-BRASIL/CUT: www.fetra.org.br; Acessado em dezembro de 2010.

Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF-Sul em 2001". Em seu *site* também estão presentes vários elementos apresentados como fundamentais na atuação da FETRAF-Sul⁵⁰.

A FETRAF tem grande importância nas disputas presentes na cadeia produtiva do tabaco, reivindica-se como uma das entidades com maior representatividade entre os fumicultores. Tem se destacado na elaboração de publicações sobre a fumicultura, criticando o mecanismo de formação de preços e a exploração do trabalho dos agricultores pelas empresas fumageiras. Por meio das publicações do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER) a entidade tem denunciado periodicamente o trabalho infantil presente na lavoura fumageira, assim como as práticas que degradam a natureza.

Para o Dirigente da FETRAF, tanto a FETRAF-BRASIL quanto a FETRAF-Sul tem uma atuação na área da produção de tabaco. Contudo, devido a existência de uma concentração desta atividade no Sul do país, é no âmbito da FETRAF-Sul que esta discussão tem maior relevância. Para ele, *“foi no ano de 2003 que a fumicultura avançou na base da FETRAF”* em virtude da entidade ter uma organização inicialmente mais consolidada *“nas regiões norte do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná”*. Então foi com a expansão do cultivo já na primeira década do século XXI que a FETRAF sente a necessidade de atuar também nesta cadeia produtiva. *“Fizemos um levantamento na época e constatamos que em torno de 40 mil famílias já se dedicavam á cultura do fumo e que havia uma pressão muito grande para que mais famílias daquelas regiões também adotassem a produção do tabaco”* (Dirigente da FETRAF, 2010). Hoje, de acordo com ele, há em torno de 60 mil famílias associadas ou na base de atuação dos sindicatos da FETRAF, que de uma forma ou de outra têm uma relação com a produção de tabaco.

Desta maneira, é imprescindível que se leve em consideração a articulação da FETRAF na cadeia produtiva do tabaco. Ela representa uma significativa parcela do total de famílias envolvidas na fumicultura, articula-se em nível nacional como um dos principais atores contemporâneos do sindicalismo rural. Daremos aqui maior ênfase à

⁵⁰Na página eletrônica da entidade, no tópico “Quem Somos” estão presentes elementos como a solidariedade, projeto de agricultura alternativa e necessidade de organização. Informações obtidas na página eletrônica da FETRAF-BRASIL/CUT: www.fetra.org.br; Acessado em dezembro de 2010.

atuação da FETRAF-Sul, tendo em vista os elementos apresentados pelo próprio dirigente da FETRAF.

Ao abordar os objetivos da FETRAF-Sul para a fumicultura, o dirigente da entidade salienta que desde 1995, período anterior a criação da entidade, o objetivo dos grupos ligados a CUT que posteriormente deram origem a organização no ano de 2001, era o de disputar os sindicatos ligados à FETAG/CONTAG para adentrar na mesa de negociação de preços do tabaco, a chamada Comissão Mista de Negociação de Preço do Tabaco. Nesse sentido ele afirma que *“desde 96, 95 até 2005 o grande objetivo era organizar, fortalecer sindicatos, organizar pra entrar na chamada negociação de preço das condições de trabalho na cadeia produtiva”* (Dirigente da FETRAF, 2010). No entanto, de acordo com o dirigente, nunca obtiveram sucesso, mesmo depois da criação da FETRAF-Sul ou FETRAF-BRASIL, tendo em vista que esta mesa é articulada pelas empresas fumageiras e assim, não permite que algum órgão que seja contrário a seus interesses participe. Neste sentido, o Dirigente da FETRAF discorre:

Como a indústria no Brasil se preparou bem, se articulou bem, ela tem um sistema fechado, aonde ela, através da AFUBRA que é uma parceira, que foi organizada pelas próprias fumageiras, estabelece um processo de coleta de custo e produção e um processo negocial, que é vinculado às estruturas oficiais: FARSUL, aqui no Rio Grande do Sul, a FAEP no Paraná, e a FETARP, FETAESC, FETAG, Federação dos trabalhadores e o conjunto dessas entidades tem entre aspas, “negociado” ao longo do tempo, só que as coisas são estabelecidas pela própria indústria de fumo.

Na verdade quem domina esse processo é um grupo pensante de agentes da indústria e da AFUBRA que fazem isso em parceria, por isso que nós, FETRAF, e o próprio MPA qualificamos essa negociação do preço do fumo como um jogo de cartas marcadas. Porque eles sempre combinam os processos usados e nunca abriram esta mesa de negociação para as demais entidades. E com o peso que a gente tem, com 60 mil famílias da FETRAF que produzem fumo, o máximo que a indústria, o Sindicato da Indústria fez foi um dia receber dirigentes da FETRAF para conhecer o que era a FETRAF.

Por um bom período nós reivindicamos fazer parte, mas a mesa das negociações de preço e condições, a indústria do tabaco nunca se abriu para nós. (...). Nem para nós nem para o MPA (Dirigente da FETRAF, 2010).

Percebe-se aí, que a FETRAF considera tanto a AFUBRA quanto as federações de agricultores e patronais, aliados das indústrias fumageiras, sendo, para a entidade, este o motivo das empresas discutirem preço de tabaco com os mesmos. Em contrapartida, para o entrevistado, nem a FETRAF nem o MPA são aceitos nas discussões porque não acederiam a acordos pré-constituídos.

A modificação do foco de atuação da FETRAF também se relaciona à um novo elemento no contexto da atividade fumageira: o controle do tabaco no mundo e a construção da CQCT, tratado que potencializa tal controle. De acordo com o Dirigente da FETRAF, quando surgiu o debate do controle da fumicultura no cenário internacional a entidade se questionou a respeito de “*como iria se posicionar*”. O dirigente conta, que a entidade, em suas reflexões, passou a considerar o sistema integrado de produção de tabaco como um sistema, extremamente intensivo de exploração dos trabalhadores, “*onde o agricultor entra com toda a estrutura, propriedade, mão-de-obra e acaba não tendo uma remuneração pelo trabalho que exerce*”. Para a entidade, isto se dá na produção de fumo, aves, suínos e várias outras cadeias, mas “*especificamente na cadeia do tabaco o agricultor é um mero produtor de matéria-prima sem muitos direitos e com uma baixa remuneração em relação aos trabalhadores do mesmo setor de outras partes do mundo*” (Dirigente da FETRAF, 2010). Além de conclusões sobre o sistema de produção do tabaco, a FETRAF chega a outras conclusões a respeito do que é o tabaco e qual o destino de sua produção:

Primeiro de que há um produto final que tem uma série de malefícios e que há uma migração das multinacionais que desativam a produção de fumo onde ela é cara (Estados Unidos, Europa, Japão) e migram para os países em desenvolvimento. Segundo, as políticas de controle do tabaco como cessação (...) e aumento de preço de impostos acabarão fazendo com que haja uma redução objetiva importante do consumo. Então constatado que as indústrias faziam a migração dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, em busca de uma matéria-prima mais barata; que em nenhum momento compartilhavam a informação de que a queda do consumo pode se configurar em 2015, 2020; que ninguém alertava os fumicultores de que se eles exagerassem na quantidade produzida, de que se pensassem nas propriedades só para o cultivo do tabaco podia chegar em determinado momento que com a queda de consumo o produto não fosse mais atraente economicamente. Então quem sofreria e quem vai sofrer com essa situação é o agricultor familiar, não são as indústrias que vendem pras cigareiras, e muito menos as cigareiras (Dirigente da FETRAF, 2010).

Considerando tais questões, o foco de atuação da FETRAF deixa de ser a disputa pelas riquezas produzidas no interior da cadeia produtiva para ser o incentivo à diminuição da produção em sua base social, ou busca pela diminuição de agricultores fumicultores. Agora a estratégia é a construção de políticas que sejam capazes de transcender a produção e o sistema de produção de tabaco.

É categórica a posição da FETRAF a respeito de suas relações com as entidades de representação da cadeia produtiva do tabaco.

A nossa relação com a MPA, eu acredito que poderia ser bem melhor, porque o MPA tem uma lógica de organização, de incentivo à produção de alimentos, de incentivo de diversificação muito semelhante a nossa. Mas como há uma divergência lá na criação, eu ainda acho que serão necessários alguns passos para que se possa sentar numa mesa. Pessoalmente incentivo que os dirigentes das entidades conversem mais, façam planejamentos estratégicos. Isso é mais difícil com a FETAG porque a FETAG sempre teve um alinhamento com a AFUBRA que é vinculada à indústria, e também nós temos uma disputa local muito forte com a FETAG porque tanto ela quanto as demais estruturas vinculadas a CONTAG, elas tem uma dificuldade de admitir a nossa existência, principalmente pela perda de base. Então é difícil o diálogo porque a gente vem crescendo e ela vem diminuindo. Então nos próximos anos, em algum momento, conforme for diminuindo, ela vai ter que sentar pra conversar sob a pena de deixar de existir. (...) Já com relação à FARSUL, e aí vou deixar bem claro, que a AFUBRA é uma entidade vinculada às indústrias e ao sistema CNA, a grande maioria dos dirigentes da AFUBRA é também dirigente da CNA e da FARSUL. A FARSUL sempre teve uma postura de engambelar os agricultores familiares, primeiro de se passar por representantes dos agricultores familiares, quando defendiam o interesse do latifundiário, do grande, de empresas rurais, e pelo fato da FARSUL nunca defender quem realmente produz, ela sempre teve uma postura de transformar agricultura em empresa, e a partir do momento em que se trabalha com essa lógica você tá trabalhando contra o modelo que nós defendemos que é uma cultura baseada na vocação inicial na produção de alimentos e baseada no desenvolvimento rural sustentável e não uma agricultura vinculada com a indústria e aos grupos multinacionais (Dirigente da FETRAF)

Na fala do Dirigente da FETRAF é possível percebemos um distanciamento entre a entidade e um grupo de atores que compõe a comissão de negociação de preço do tabaco, a qual a mesma tentou compor e nunca teve sucesso. Na visão do interlocutor a AFUBRA foi organizada e articulada pelo setor industrial fumageiro, além disso, ele salienta que seus dirigentes compõem a direção da CNA. Assim, para ele, a entidade articula-se diretamente com a FARSUL/CNA. Já a FARSUL/CNA defende e representa tudo aquilo que a FETRAF é contrária, uma agricultura em larga escala, uma articulação entre setor industrial e a agricultura, visto que o primeiro, praticamente todas às vezes, saia favorecido. A FETAG é a entidade que, de acordo com o dirigente da FETRAF, sempre esteve próxima à AFUBRA e, por isto, é difícil ter uma proximidade, ademais existem questões externas à cadeia produtiva do tabaco, como a disputa por base social. Todas estas entidades compõem a mesa de negociação do preço do tabaco, negociação que o dirigente denomina de “*um jogo de cartas marcadas*”, em que o preço já foi

combinado inicialmente. Para o dirigente todas estas entidades agem de maneira associada às empresas fumageiras e, é somente por isto que podem discutir preço do tabaco. Com relação ao MPA, o entrevistado demonstra maior proximidade, haja vista uma similaridade, tanto dos objetivos quanto da forma de organização, entretanto, ele afirma que as entidades ainda não estão amadurecidas para atuarem conjuntamente.

Ao tratar da CQCT, percebe-se que tal tratado é considerado pelo dirigente da FETRAF como uma oportunidade para a construção de novas políticas que fortaleçam os agricultores para que estes possam ter incentivo para produção de alimentos. Para além, este tratado, considera o dirigente da entidade, gera uma oportunidade para os agricultores diminuírem sua dependência, tanto do tabaco, quanto das grandes multinacionais:

Eu vejo isso como uma grande oportunidade pra que nós nos organizemos e busquemos políticas mais consistentes, mais consolidadas, pra produção de alimentos. (...) Também vejo isso como uma oportunidade para que os agricultores aqui no Brasil se vejam no cenário mundial e não aceitem ser meros produtores de matéria-prima barata de um produto que em outras partes do mundo vale 10, 15, 20 vezes mais do que vale aqui no Brasil (Dirigente da FETRAF, 2010).

Para o dirigente da FETRAF a CQCT trouxe modificações nas disputas da cadeia produtiva do tabaco, onde as empresas fumageiras multinacionais se encontravam em uma posição confortável com seus aliados, porque devido à forma com que a fumicultura era tratada, a única coisa com que necessitavam preocupar-se era com o preço pago aos agricultores pela matéria-prima. Isto se dava porque as empresas conseguiram construir uma cadeia produtiva onde se tornou realidade uma oferta de tabaco extremamente estável. Esta realidade se concretizou em virtude de nenhuma política ter sido criada para incentivar os agricultores a apostar em outras formas de exploração dos recursos naturais, humanos e tecnológicos a seu dispor.

Na visão do entrevistado, as empresas fumageiras contavam que o Brasil seria uma área livre para a produção de tabaco, como outros países foram até a década de 1960 e por isso fizeram um *lobby* gigantesco visando a não ratificação do tratado pelo Brasil, porém, o país ratificou. Desta maneira, os interesses das empresas foram contrariados. Aqueles atores que buscavam a aprovação da convenção saíram fortalecidos – mesmo

que ainda sejam frágeis frente ao capital econômico das primeiras – foram legitimados pelo Estado frente às famílias e regiões produtoras, o que gera uma modificação na correlação de forças de disputa da cadeia produtiva do tabaco. Agora as disputas não mais acontecem somente em torno da pauta das grandes empresas fumageiras, daqueles que defendem o sistema de integração produtiva do tabaco. Atualmente, eles precisam considerar elementos que surgem fora de seu campo de disputa, mas que influenciam diretamente a atuação e as disputas hegemônicas por elas.

Acredito que houveram modificações, porque a indústria do tabaco no Brasil perdeu uma grande disputa, porque ela preconizou no Brasil, que o Brasil não poderia ratificar a Convenção do Quadro. Eles sonhavam com a possibilidade de ter no Brasil a área mundial, o espaço do mundo onde eles pudessem produzir livremente, ter apoio governamental, ter política pública para produção e não ter nenhum controle por parte dos órgãos governamentais em relação ao ato de fumar. Então eles sonhavam com o Brasil, com a Argentina, com a América Latina como espaço onde eles teriam livre atuação assim como tiveram livre atuação de 1930 até 1960 em várias regiões do mundo. Mas, contrariando elas o Brasil e grande parte dos países da América Latina, menos a Argentina, tomaram a sábia decisão de ratificar a Convenção Quadro de controle do Tabaco, estabelecendo assim então o limite de ação dessas multinacionais (Dirigente da FETRAF, 2010).

Tendo em vista a leitura que a ratificação da CQCT diminuiria o peso político das empresas fumageiras e, em contrapartida, que as entidades de agricultores críticas a integração produtiva do tabaco ganhariam maior importância e legitimidade, foi que se tornou central a ratificação da CQCT, no Brasil, para a FETRAF. É importante salientar, que para a entidade, a ratificação do tratado pelo Brasil, influenciaria positivamente à seu favor as disputas na cadeia produtiva do tabaco, pois obrigaria o país a criar políticas para os agricultores fumicultores, até então inexistentes, que incentivassem outras atividades. Contudo, em uma conjuntura internacional de controle do tabaco, a não ratificação do tratado pelo Brasil, significaria uma hegemonia ainda maior das empresas sobre as regiões fumicultoras e uma diminuição da importância dos atores críticos ao modelo de integração produtiva do tabaco, uma vez que novas políticas de incentivo a produção passariam a existir, devido à migração de fumageiras para o Brasil. Assim, a entidade empenhou-se em esclarecer para sua base social a importância do tratado internacional para a obtenção de políticas que passassem a incentivar outras atividades econômicas onde, em dias atuais, se cultiva tabaco.

Com certeza, foi central para nós a ratificação, porque as empresas fizeram essa aposta, as empresas trabalhavam com a possibilidade do governo brasileiro não ratificar, e a partir dali eles sonhavam em migrar para cá sem nenhum controle, com boa parte da sua produção, incentivando uma ampliação da produção do Brasil e trazendo pra cá fábricas de cigarro, ou no mínimo, continuar com a política que tem hoje. Por incrível que pareça, nós produzimos em torno de 700 mil toneladas, e exportamos 85 por cento disso, sem nenhuma taxa de exportação. Então é um produto que chega a um preço baixíssimo, na Europa, nos Estados Unidos, no Japão, e aonde há uma taxa alta de impostos, há um controle muito forte. Qual era o desejo das multinacionais? Conseguir um produto mais barato para colocar a venda do cigarro caro. Então, qual era a forma que eles pensavam em combater o aumento de preço de impostos que esses países decidiram? Colocaram um fumo mais barato dentro do cigarro para ter sua margem de lucro (Dirigente da FETRAF, 2010).

De acordo com o Dirigente da FETRAF, para a entidade a CQCT é uma oportunidade para a diversificação produtiva, para a transição para um modelo de agricultura onde a produção de alimentos tenha centralidade, diminuindo a dependência dos agricultores em relação às multinacionais. A FETRAF tem esta postura porque na sua avaliação os agricultores fumicultores cultivam tabaco devido a existência de um modelo estabelecido que dispõe de uma série de garantias: garantia de compra, seguro agrícola, transporte e assistência técnica. Nesse sentido, a entidade salienta que a geração de políticas de fortalecimento da agricultura familiar, visando a produção de alimentos, fará com que os agricultores deixem o tabaco, tendo em vista que estes só permanecem na atividade porque há maior possibilidade de renda, dada a precariedade de políticas:

(...) Os agricultores familiares não optaram pelo tabaco, porque se apaixonaram. Foi apresentado pra eles uma política pensada desde a produção, da entrega de insumos, compra garantida. Todo esse processo conquistou boa parte desses agricultores num período que nós tivemos uma vacância muito grande de política agrícola no país (Dirigente da FETRAF, 2010).

Nesse sentido, o dirigente da entidade salienta que a geração de políticas de fortalecimento da agricultura familiar fará com que os agricultores deixem o tabaco, uma vez que *“uma pesquisa do DESER, feita agora com os fumicultores mostra que 73% deles têm insatisfação com a produção. (...) Esse povo tá plantando fumo sim, mas não porque quer, (...) e quem tiver no governo precisa olhar isso com mais carinho”* (Dirigente da FETRAF, 2010).

Assim, torna-se claro que para a FETRAF é extremamente necessário que se

incentive a diversificação produtiva em áreas onde o tabaco é produzido. Além disso, é possível perceber que a entidade concebe a diversificação como uma maneira de diminuir o número de agricultores e regiões fumicultoras, tal como a própria produção como um todo. Esta visão deriva do olhar da entidade sobre a produção fumageira, em que avalia como extremamente negativa a atuação do setor industrial internacional e a integração produtiva do tabaco.

Já a visão da diversificação produtiva da FETRAF difere daquela aonde o agricultor pratica diversas atividades, sendo uma para a comercialização – no caso sendo esta o tabaco. Para a entidade, a diversificação produtiva não permite que o agricultor seja somente um produtor de matéria-prima. Ao contrário, ele precisa se relacionar com outros agricultores e com a própria sociedade, dominando as fases de industrialização e comercialização por meio de cooperativas e associações:

(...) o agricultor não pode ser mero produtor de matéria-prima, ele precisa produzir a matéria-prima, de preferência agregar valor com a agroindustrialização, e de forma coletiva na agroindustrialização dominar o terceiro instrumento que é o que efetivamente gera renda que é a comercialização. Se você entregar o teu produto para outro comercializar quem vai ganhar é quem ta comercializando e não você (Dirigente da FETRAF, 2010).

Na avaliação da FETRAF, a principal forma de cessar o crescimento da produção de tabaco no Brasil, até mesmo de diminuí-la, é por meio de políticas consistentes de incentivo à agricultura familiar. Quando fala do “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, o dirigente destaca que a iniciativa é boa, mas deveria ter investimento maciço por parte do governo. Ademais, para ele, o programa deveria ser articulado por vários ministérios, no entanto é constituído apenas pelo MDA e as atividades, somente, servem como experiências a ser ampliadas no futuro, sem interferir na manutenção ou ampliação do número de agricultores fumicultores.

Nós achamos que o programa é bom, mas tem que ser ampliado rapidamente. Ele precisa de mais recursos, de mais técnicos, de mais equipes, de mais dinheiro. O que eu gostaria mesmo é que hoje nós tivéssemos uma política pública bem mais consistente e eficiente pra chegar aos fumicultores. (...) como está é importante pra ir criando experiência. (...) O programa deveria incentivar mais a contratação de técnicos. Eu acho que precisaria de mais recursos, mais possibilidades, porque a partir dos técnicos em atuação nas

entidades você consegue atender uma demanda que está aí hoje.

O programa passou a existir quando o Ministro Rosseto [MDA] abraçou esta causa, ele foi o único ministro que abraçou a causa do compromisso com os agricultores; o Ministro Roberto Rodrigues [MAPA], nem deu atenção pra nós, o Ministro da Saúde disse: “*Ah! Tudo bem, não temos dinheiro, mas apoiamos o que a MDA fizer*” (...). Então na verdade a perspectiva é: “*Ah! Nós vamos dar conta disso, vamos trabalhar e ao longo dessa caminhada, de 5, 6 anos vamos aprendendo*” (Dirigente da FETRAF, 2010).

A FETRAF demonstra descontentamento com a prioridade dada pelo governo ao programa. A organização e o andamento do programa são atribuídos, pela entidade, a dois motivos: o primeiro é a maneira com que o tratado internacional para o controle do tabaco foi ratificado pelo Brasil, em que o país se compromete a não realizar políticas que prejudiquem a produção de tabaco; o segundo é um entendimento, por partes de setores do governo de que a produção de tabaco ainda irá aumentar e tal programa seria premente apenas para fazer uma transição da produção de tabaco para outras atividades, quando necessário.

A cláusula interpretativa anexada à Convenção Quadro, já exposta no capítulo II, é o primeiro motivo, apontado pelo dirigente da FETRAF, para uma política de diversificação, ou até mesmo, de reconversão produtiva, não ser prioridade para o governo. De acordo com ele, tal cláusula é de responsabilidade das empresas e da AFUBRA e é utilizada, concomitantemente, para pressionar o governo, quando este propõe qualquer política. Segundo o interlocutor:

O adendo que foi exigido pela AFUBRA e pela indústria (...) diz que o governo brasileiro, mesmo ratificando a Convenção Quadro, se compromete a não estabelecer sanção às relações comerciais. (...) No Brasil, aquele adendo, é uma declaração para com as indústrias que enquanto tiver demanda pro tabaco no mundo elas vão poder produzir no Brasil, em outras palavras se diz isso.

(...) As indústrias, em vários momentos do debate, ainda hoje, quando se fala em proibir o fumo em ambientes fechados, elas dizem: “*Ah! Mas isso é interferir nas relações comerciais*”. Quando se fala em ter política de apoio mais forte, um programa mais consistente, onde governo diz: “*Plante menos fumo*”, elas vêm e dizem “*Ah, você interferiu nas relações comerciais.*” Então eles ficaram, com aquele adendo que eles botaram lá espertamente, como uma carta que eles têm na manga pra ir reforçando o seu *lobby*, pra evitar que o próprio programa seja ampliado (Dirigente da FETRAF).

O outro motivo para a falta de prioridade dada ao programa de diversificação produtiva refere-se a uma crescente visão no interior do governo de que a produção de tabaco no Brasil, ainda irá crescer. Esta falta de prioridade é possibilitada, de acordo com

o dirigente da entidade, pela maneira com que o artigo 17, que trata da promoção de alternativas aos cultivadores de tabaco foi constituído. Este artigo afirma que os países signatários da CQCT proverão alternativas, aos cultivadores, pequenos comerciantes e transportadores de tabaco, quando necessário. Segundo o dirigente:

É na verdade o que diz o artigo 17: Que os países signatários da Convenção Quadro proverão políticas públicas, políticas de alternativas, rentáveis à cultura do fumo vírgula, quando necessário. E a vírgula, quando necessário, é interpretada por muitos agentes governamentais de que enquanto não houver uma queda mundial do consumo não há necessidade de ter uma política de reconversão, de apoio. E o que cresceu dentro do governo brasileiro é a visão de que a produção do fumo no Brasil ainda vai crescer (Dirigente da FETRAF).

Assim, a FETRAF vê importância no programa de diversificação como uma forma de construção de alternativas para o futuro. No entanto, para a entidade, o programa não tem o volume de recursos humanos e financeiros necessários para uma real diminuição do número de agricultores envolvidos na produção de tabaco. Questão primordial para a entidade.

3.3.4. Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA

O MPA nasce, por um lado, como resultado das lutas sociais iniciadas na década de 1970 e não comportadas pelo sindicalismo rural e por outro de um momento conjuntural, em que o Estado brasileiro se negava a enviar recursos para os agricultores que passavam por um momento difícil, devido a seca que assolava o Rio Grande do Sul no final de 1995 (GÖRGEN, 1998).

Nos anos 1970, ainda durante a ditadura militar, inicia-se a reorganização dos movimentos sociais, muito influenciados pela Teologia da Libertação, através da Comissão Pastoral da Terra. Entre tais movimentos surge o Movimento de Oposição Sindical. Com o fim da ditadura militar, os pequenos agricultores passaram a ser base social prioritária do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, surgido nas oposições sindicais visando a superação do sindicalismo tradicional, criado por Getúlio Vargas. Tal movimento organizou-se na Central Única dos Trabalhadores (GÖRGEN, 1998).

Görgen (1998) faz a crítica a este sindicalismo afirmando que ele não conseguiu

se livrar das amarras da burocracia, perdendo, assim vitalidade. Para ele, isto se deve a falta de investimento em formação de lideranças na luta de massas. *“E o sindicalismo surgido das bases e das lutas, via-se também envolto nas amarras da burocracia, em alianças conjunturais que o imobilizavam, sem bases organizadas em função das lutas concretas para enfrentar esta nova situação e sem objetivos claros, imediatos e estratégicos, nesta nova conjuntura”* (GÖRGEN, 1998: 11). O autor se refere aí, a onda globalizante que obrigou os agricultores a competir com mercados do mundo inteiro (GÖRGEN, 1998: 11).

Neste mesmo período agricultores reorganizavam-se em todo o país. Com tal processo ressurgiam as pressões sobre o movimento sindical, por uma postura mais ofensiva sobre o governo, para que este atendesse as reivindicações desta base social. Resultaram desta postura os encaminhamentos para a resolução dos problemas causados pela seca, no final de 1995, que assolou o Rio Grande do Sul, partem de Santa Catarina e parte do Paraná. Nesta ocasião o governo somente contribuiria com a doação de sementes para o replantio do feijão e do milho. Como consequência, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais vinculados à CUT iniciaram a construção de uma mobilização onde se exigiria do governo um crédito de manutenção familiar, anistia das dívidas de custeio agrícola da safra 1995/96, entre outras reivindicações (GÖRGEN, 1998).

Os sindicalistas cutistas começaram a discutir concretamente a mobilização e a FETAG apresentou reivindicações semelhantes ao governo, mas, não encaminhou nenhum plano de mobilização e luta em suas bases. (...) A executiva estadual do Departamento dos Trabalhadores Rurais da CUT decidiu retardar o início da mobilização para fazer uma concentração em conjunto com a FETAG no final de janeiro. (...) Um grupo de sindicalistas (...) não aceitou o retardamento e, pressionado por suas bases, decidiu que iniciaria dia 15 a mobilização, independente de qualquer outra decisão. (...) A forma de luta decidida foi o acampamento permanente e formas de pressão constantes sobre o governo (GÖRGEN, 1998: 21-22).

O acampamento aconteceu e mobilizou cerca de 30 mil pessoas em todo o Rio Grande do Sul, aconteceu também um rompimento entre a direção do movimento e as direções da CUT e da FETAG. Tal processo de lutas também consolidou como lideranças um grupo de sindicalistas, junto aos agricultores mobilizados (GÖRGEN, 1998: 13). Então no processo de mobilização de 1996, surge o MPA.

A compreensão do momento político vivido naqueles anos é emblemática para o

entendimento dos motivos de fundação do MPA. Para eles, no modelo econômico neoliberal, não havia espaço para a agricultura familiar, nesse sentido “*não se trata de travar uma luta para incluir-se no modelo, mas uma luta sem tréguas contra o modelo*” (GÖRGEN, 1998: 14). Por isso, não havia porque permanecer no Movimento Sindical dos Pequenos Agricultores, pois este era brando com o governo, sendo que, era necessário combatê-lo, pois o mesmo era gestor do neoliberalismo no Brasil. Nesse sentido: “*precisamos criar e realizar formas de luta e pressão continuada que realmente questionem o governo e suas forças de sustentação*” (GÖRGEN, 1998: 16).

O modelo de organização rompia com a estrutura tradicional do sindicato, não era mais o município ou a região e sim “*um grupo de base de pequenos agricultores que se organizam para lutar e buscar conjuntamente alternativas para resistir na terra e mudar sua vida*” (GÖRGEN, 1998: 15). Nestes municípios, onde existissem os grupos de base, seus coordenadores se reuniam e formariam uma coordenação municipal, também poderiam participar do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, se este assumisse “*os princípios e a forma de luta do MPA*”. Além disso, existiria uma coordenação estadual que articularia as deliberações estaduais com os municípios. A direção estadual teria o papel de coordenar e organizar as lutas, e fazer formação em nível estadual, discutindo nas regiões o que deveria ou não ser feito (GÖRGEN, 1998).

A relação do MPA com as instâncias do Estado segue sendo próxima daquela quando foi criada. Nesse sentido, o movimento se caracteriza por adotar como estratégia principal a pressão política sobre os governos para ver atendidas as suas reivindicações (DA ROS, 2006). Já sua base social, de acordo com entrevista realizada por Da Ros (2006), segue sendo as parcelas mais desfavorecidas do campo, visto que os agricultores mais capitalizados, na sua maioria, optaram pela estrutura sindical tradicional.

É importante destacar que o MPA está organizando os camponeses mais pobres, porque aqueles mais estabilizados ainda permanecem no movimento sindical tradicional. O movimento sindical tradicional já abandonou os camponeses mais pobres. O MPA assumiu essa categoria dos mais pobres e miseráveis do meio rural, e estamos fazendo este enorme esforço para inserir de novo esse povo no mercado produtivo (Aurio Sherer, 2006 *apud* DA ROS, 2006: 188).

A plataforma política defendida pelo MPA preconiza a construção de um *Projeto*

Popular para a Agricultura, onde são centrais o abastecimento do mercado interno e a garantia de permanência dos agricultores no campo. Tal projeto baseia-se em cinco pilares, sendo eles:

a) a mudança do atual modelo tecnológico baseado na “revolução verde” para um modelo fundado em bases ecológicas e sustentáveis; b) a realização de mudanças na propriedade dos latifúndios, com a redistribuição da propriedade da terra e a definição de um limite máximo para a propriedade fundiária; c) a realização de mudanças na organização da produção pelos agricultores para superar o seu isolamento, preconizando a sua organização política nos Movimentos Sociais Populares e a sua organização econômica através da cooperação e do associativismo; d) a necessidade de uma presença maior do Estado no apoio e na proteção dos agricultores e no estímulo ao desenvolvimento do meio rural; e) a garantia da soberania alimentar para o povo brasileiro (MPA, 2003: p. 14-17 *apud* DA ROS, 2006: 189).

Vê-se, com estes eixos, a importância dada à transição para um modelo alternativo de agricultura, assim como a necessidade dos agricultores se organizarem nos movimentos sociais. Também é central para o MPA a redistribuição de terras e o desenvolvimento de políticas públicas para os pequenos agricultores.

Para compreendermos como se dão as relações do MPA com a cadeia produtiva do tabaco entrevistamos um dirigente da organização do Rio Grande do Sul e representante da Associação Nacional de Pequenos Agricultores (ANPA/MPA) na Câmara Setorial do Tabaco. É importante frisar que este dirigente participou das discussões sobre o controle do tabaco, representando os agricultores, inclusive em nível internacional. Tal dirigente afirma que o envolvimento do MPA com a fumicultura se dá devido a importância da atividade para os agricultores familiares fumicultores e, mais importante, devido aos problemas causados pela fumicultura e pelo seu sistema de exploração dominante, a integração produtiva. De acordo com ele o MPA é diretamente ligado a 40 mil agricultores fumicultores no Rio Grande do Sul, sendo que:

(...) 12 mil são associados diretamente na COOPERFUMOS do Brasil, que é a cooperativa e um braço jurídico do MPA. Além disso, nós temos a nossa associação que responde legalmente aqui no Estado, mas mais concentrada no Vale do Rio Pardo, que é a ASPAC. A ASPAC compreende os municípios de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz, Sinimbu, Herveiras, Passo do Sobrado, e Venâncio Aires. Seis municípios. Nós temos 15 mil agricultores associados à ASPAC que estão diretamente ligados. Os demais são agricultores que estão vinculados mas não estão associados à COOPERFUMOS e a ASPAC, mas estão vinculados conosco de outras formas (Dirigente do MPA, 2010).

Ao tratar da estratégia de atuação do MPA na cadeia produtiva do tabaco, percebemos uma forte crítica ao sistema de integração produtiva e à própria cadeia produtiva. Para o interlocutor, tal sistema é responsável pelos principais problemas dos agricultores fumicultores, sendo que a cadeia produtiva é organizada de maneira a deixar os agricultores dependentes das indústrias integradoras.

No fumo o que faz com que hoje a maioria dos agricultores estejam em uma situação muito difícil, é, principalmente, a forma com que os agricultores vem sendo tratados nos últimos 50, 60 anos. Onde a indústria do setor fumageiro detém o controle absoluto, desde antes mesmo de semear as mudas, antes mesmo do agricultor plantar o pé de fumo ele já é refém das indústrias. (...) Nós ficamos buscando mudar esse sistema que a indústria considera perfeito que é o sistema de integração.(...) Ele é perfeito só para a indústria, porque a indústria tem o controle do agricultor desde antes mesmo dele plantar, a indústria controla a busca dos financiamentos, o tipo de variedade que o agricultor deve plantar, a assistência técnica, o mercado, a venda (...). (Dirigente do MPA, 2010)

Para o MPA, é central a luta contra o sistema integrado e contra aqueles que o promovem. Suas atividades priorizam um enfrentamento direto com as empresas fumageiras – em lutas que envolvem questões relativas ao preço do tabaco, preço dos insumos, maior representação e outras questões específicas. Mas o dirigente do MPA vai além ao afirmar que a luta do movimento é contra o próprio modelo de agricultura presente no Brasil que, por sua vez, prioriza as grandes multinacionais. Para ele a cadeia produtiva do tabaco é só um exemplo de tal modelo:

Nós não discutíamos somente preço, o que nós discutíamos era que o modelo que é adotado, não só no fumo, na agricultura no Brasil, é um modelo ultrapassado, que a prova está aí, nós estamos com agricultores endividados, não só no fumo mas em várias culturas, sendo que quem ganha com isso são as multinacionais. Hoje nós temos aqui na região o monopólio das fumageiras, da cultura do fumo que praticamente expulsou muitas famílias de suas lavouras (...). Então o que nós tratávamos, antes mesmo da CQCT, é o modelo de agricultura, o sistema integrado só é bom para as indústrias. Para o agricultor ele não ajuda nada, ele dá uma falsa impressão de segurança para o agricultor, ele tem a garantia da venda, mas ele está amarrado. Agora ele tá se dando conta que nos contratos que ele assina ele fica somente como fiel depositário do fumo que ele produz, as empresas fazem as CPR's, (Cédulas de Produto Rural), onde o agricultor é meramente o fiel depositário daquele produto que ele está produzindo, quando o agricultor tenta se libertar um pouco, quando vai vender o fumo adiante, quando ele vê ele recebe uma notificação extrajudicial informando a ele que se ele vender ele pode até ser preso (...) (Dirigente do MPA, 2010).

Para o MPA, de acordo com seu dirigente, a única forma de melhorar a vida dos agricultores é extinguindo a relação entre eles e às multinacionais fumageiras. E, em sua avaliação, isso só é possível com uma modificação na estrutura da terra e com a construção de políticas públicas específicas que visem a produção de alimentos, uma vez que os agricultores fumicultores, normalmente, são minifundiários ou arrendatários e não têm condições de modificar sua atividade produtiva por conta própria. Segundo o dirigente do MPA:

Hoje a metade dos agricultores planta fumo em terras que não são deles. Eles são sem terra, plantam em terras dos outros, plantam a meia e isso diminui ainda mais a renda. O agricultor que tem terra já tem dificuldades para sobreviver, imagina esses que tem que pagar arrendamento, que plantam a meia, (...) e desconhece-se inclusive a legislação brasileira (...). A média nossa aqui na região é 5 ou 6 ha de terra, os que tem, os que não têm nem se fala. E então, eu estou falando que a metade dos nossos agricultores é sem terra, sem ter um metro de terra e a outra metade é sem terra considerando a legislação que diz que para ser considerado agricultor que tem terra ele precisa ter mais de um módulo rural. (...) Este é um dos grandes argumentos que nós temos que rebater, que o fumo é única cultura que pode servir de sobrevivência para os agricultores por causa da pouca terra. Nem o fumo, nenhuma outra cultura é suficientemente sustentável para o agricultor que tem 2 ou 3 hectares de terra, ou que não tem terra, não é? (Dirigente do MPA, 2010).

Para o dirigente do MPA existe um discurso que considera o tabaco a atividade mais rentável ou a única atividade rentável em pequenas propriedades. Nesse sentido ele considera importante mencionar como se dá a estrutura fundiária na principal região fumicultora do Brasil. Segundo o dirigente do MPA:

Nós entendemos que o governo deve colocar mais recursos para que os agricultores possam buscar alternativas junto com o fumo, mas o que nós precisamos é urgentemente parar, e nós estamos tentando fazer isso, com aquela estória que prefeituras, secretários de agricultura dos municípios dizem isso, "*não temos outra cultura que dá mais que o fumo por hectare*". Ele dá, no valor bruto, o fumo pode dar por hectare R\$ 8 ou 9 mil de renda bruta, só que o custo, na maioria das vezes chega a este valor, o que sobra líquido para o agricultor não é nada. (...) Então o que nós entendemos? Que temos que parar com essa estória que o fumo é a única cultura que dá na pequena propriedade, temos prova que hortifrutigranjeiros dão mais que fumo, alimentos de tudo que é tipo trabalhados dão mais que fumo, o que falta é um incentivo (Dirigente do MPA, 2010).

Deste modo, torna-se evidente que para o MPA o enfrentamento às empresas fumageiras também se dá ao enfrentar o discurso preconizado por elas – que o tabaco é a

única forma de manter 200 mil famílias no campo, porque é a única atividade rentável em pequenas propriedades. O embate, então, torna-se visível quando o MPA busca desconstruir tal discurso e afirma que nenhuma atividade é sustentável em uma estrutura fundiária tão fragmentada. É presente no discurso do Movimento que as empresas e os defensores do sistema de integração do tabaco usam-se desta estrutura e destes agricultores para perpetuar seu poder econômico e político. Então o mesmo busca construir outra argumentação, onde destaca que existem várias atividades agrícolas tão ou mais rentáveis que o tabaco e que, porém, é necessário dar incentivos àqueles agricultores para que eles possam diversificar sua renda. Deste modo, a estratégia de atuação do MPA na fumicultura concentra-se no enfrentamento das multinacionais e seus aliados, por meio do enfrentamento do modelo de agricultura preconizado por elas.

O enfrentamento às empresas fumageiras e seus aliados torna-se ainda mais notório quando o dirigente do MPA discorre sobre a relação do MPA com as demais entidades que atuam na cadeia produtiva do tabaco. Um elemento-chave nessa relação é o processo de formação de preço do tabaco, onde não é permitida a participação do MPA na mesa de negociações. Como vimos, as entidades participantes do processo de formação de preços do tabaco são o SINDITABACO, a CONTAG, a CNA e AFUBRA. Assim, segundo o dirigente do MPA:

Nós temos a nossa autonomia nisso, não participamos das negociações de preço, em primeiro lugar porque não concordamos com a forma que isso é feito e a segunda porque as indústrias não querem, sabem que se nós participássemos nós não aceitaríamos muitas coisas que aconteceram e que continuam acontecendo.

Aí entra naquela questão: porque os agricultores não estão tendo os avanços que deveriam ter na cadeia produtiva do tabaco? Porque historicamente existe aquele que se chama de amortecedor, que no popular gaúcho se usa dizer o pelego, que faz amortecer o choque, então aonde está este pelego, este amortecedor? Na nossa avaliação está na AFUBRA, está na FETAG [CONTAG], está na FARSUL [CNA], nestas entidades que se dizem representantes dos agricultores e na hora de negociar fumo fazem este papel junto com o sindicato da indústria [SINDITABACO] (...).

A FARSUL que nós entendemos que nada tem a ver com fumo pois representa os grandes fazendeiros e fazendeiro não planta fumo, cria gado.

(...) AAFUBRA que é o amortecedor disso tudo e a prova disso é que a AFUBRA faz um seguro da lavoura, que é obrigatório, e quem faz o seguro para a AFUBRA? As empresas. É um negócio fantástico para a AFUBRA, não é? O agricultor assina na hora do pedidoe o seguro e a fumageira cobra do agricultor e repassa o dinheiro para a AFUBRA (...) (Dirigente do MPA, 2010).

Desta maneira é bastante clara a relação do MPA com aqueles que considera os representantes da indústria fumageira. Para a entidade estas organizações somente fazem parte da mesa de negociação do preço do tabaco porque fazem a política das empresas e, é por isso, que a participação do MPA não é aceita pelas indústrias, representadas pelo SINDITABACO. O entrevistado é categórico ao afirmar que na visão do MPA, a mesa de negociação acontece somente para os agricultores não se rebelarem contra as empresas e, é a AFUBRA a chave deste processo, pela relação próxima das empresas, desenvolvida a partir da construção do seguro da lavoura. Segundo ele: “(...) *O papel da AFUBRA é ser o intermediário para que os agricultores não se rebelem, não se revoltem, e aí a AFUBRA faz esse papel, então a AFUBRA hoje, nós temos dito isso claramente, ela tem este papel histórico de ser o braço das indústrias do fumo*”. Nesse sentido, o diálogo do MPA com a AFUBRA, FETAG/CONTAG e FARSUL/CNA é inexistente, o conflito é a única relação. Já com FETRAF a relação não se dá dessa forma. Constatamos que as posições das entidades são parecidas, o que sugeriria uma articulação entre ambas, entretanto, tal articulação não foi percebida na fala do dirigente do MPA.

Ao tratar da CQCT, o dirigente do MPA salienta que tal tratado não modificou os objetivos ou a atuação do MPA e não demonstra entusiasmo pela ratificação do mesmo. Em seu depoimento transparece um distanciamento entre o posicionamento da FETRAF e do MPA quanto a CQCT, visto que a primeira olha para o tratado como um elemento extremamente importante nas disputas existentes na cadeia produtiva do tabaco e o segundo pensa que a ratificação da CQCT pelo Brasil não modificou em nada o contexto do controle do tabaco e, além disso, vê as discussões acerca da ratificação de tal tratado pelo Brasil como um elemento gerador de uma desarticulação entre os agricultores, como veremos na sequência. No entanto, o dirigente vê como positivo que, com uma de suas cláusulas (o parágrafo 17), o Brasil como um dos países signatários, compromete-se em buscar alternativas aos agricultores cultivadores de tabaco:

A Convenção Quadro é um protocolo mundial que se o Brasil assinasse ou não assinasse não ia mudar muito. O que aconteceu foi que o Brasil assinou e o governo assumiu o compromisso de buscar incentivos para aqueles agricultores que precisem sair da atividade, que tenham incentivo do governo federal, através de financiamentos, projetos (Dirigente do MPA, 2010 – ênfase nossa).

Para o interlocutor, além da CQCT não trazer grandes modificações para os agricultores fumicultores, ela foi utilizada pela indústria para enganá-los e assim impor seus objetivos. De acordo com o dirigente, o que realmente estava em jogo no tratado eram questões da cadeia produtiva como preço do tabaco, preço de insumos e não a perda de espaço das indústrias, devido à diminuição de seu mercado. Deste modo, o dirigente do MPA observa que:

Só o que aconteceu, antes, durante e pós CQCT? A indústria junto com estas entidades, AFUBRA, SINDITABACO, FETAG, FARSUL, usou a CQCT como cavalo de batalha para assustar os agricultores, para dizer que o fumo ia ser proibido no mundo. “*Vocês vão perder a única renda que vocês tem*”. Frisaram isso de forma intensiva (...) de forma muito inteligente para o lado das indústrias, anestesiaram os agricultores. Por um bom período os agricultores não se preocuparam mais com preço, classificação, com dívidas, com preços de insumo custando até o dobro, só estavam preocupados se eles conseguiriam continuar plantando fumo. (...) Se perdeu um tempo precioso discutindo lá se aprova ou não aprova, o que vai acontecer? E os agricultores ficaram, esse tempo, anestesiados e até alguns ainda estão, em cima dessa questão. Quando se viu que não tinha mais jeito, o Brasil iria assinar, só alguns países que não assinaram, por um período se esqueceu, se viu que não aconteceu nada, que ninguém precisou parar de plantar fumo (Dirigente do MPA, 2010).

Para o dirigente do MPA a perda de mercado das indústrias fumageiras iria acontecer naturalmente, tendo em vista que as pessoas passaram a se preocupar com a saúde:

Uma questão é certa, não é por causa da CQCT que vai haver uma diminuição, mas todo mundo sabe que as pessoas se preocupam com a saúde. No Brasil uma prova disso, se diminuiu em torno de 35% o número de fumantes, isso acontece nos países mais desenvolvidos e é natural que com o tempo, não por causa da CQCT, mas por vários outros fatores, vai haver a diminuição de fumantes no mundo (Dirigente do MPA, 2010).

Deste modo, o dirigente afirma que o único elemento novo que a CQCT trouxe para os fumicultores brasileiros e que passa a ser considerado pelo MPA é a possibilidade de construção de políticas públicas que visem a diversificação produtiva do tabaco, para em médio prazo encontrar alternativas viáveis ao cultivo. Conforme o dirigente:

Efetivamente o que o MPA está cobrando o governo é a questão de cumprir o que estava acertado de buscar, através de pesquisas, através de financiamentos, de recursos, buscar ajudar esses agricultores, não para largar o fumo, mas para

fazer experiências junto com fumo para num período médio, talvez, até se conseguir uma alternativa viável para parar de plantar fumo (Dirigente do MPA, 2010).

Como vimos, a CQCT é tomada pelo MPA como um elemento complicador das disputas existentes na cadeia produtiva do tabaco. Para o movimento, o tratado desarticulou os agricultores e os levou para um momento de inércia, aonde, estimulados pela indústria tabagista e seus aliados, que afirmavam que o tratado levaria a proibição do cultivo do tabaco, foram levados ao pânico. Este pânico gerado pelas empresas fez com que a única preocupação dos agricultores e todos os envolvidos na atividade, presentes nas regiões fumicultoras, tivessem fosse à discussão a respeito da ratificação da CQCT. Além disso, para o dirigente do MPA, a necessidade de buscar alternativas ao cultivo do tabaco é gerada pelo fato do consumo estar diminuindo no mundo e, em função do tabaco não ser mais rentável dado o alto custo produtivo decorrente da organização produtiva da atividade. Porém a entidade reconhece que a CQCT foi importante para o governo se comprometer em buscar alternativas produtivas para os agricultores. Nesse sentido, o entrevistado ressalta que o único movimento do MPA decorrente da CQCT é uma pressão sobre o governo para que a política de diversificação produtiva seja realmente realizada.

Quando se trata da efetividade da realização do “*Programa Nacional de diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, o dirigente do MPA afirma que:

O programa está sendo realizado, mas como eu disse antes, os recursos são muito tímidos. Nós temos uma das entidades que fez o convênio com o MDA para implementar esse trabalho, até já finalizamos essa etapa e efetivamente temos como mostrar o que foi feito, mas os recursos são realmente muito pequenos, escassos para isso (...). Aqui em Santa Cruz nós temos uma área que estamos trabalhando a diversificação, estamos trabalhando com bioenergia, com a produção de alimentos. E é nisso que os governos precisam entrar (...). É isso que precisa ser retomado, o governo precisa entrar firme nisso, precisa dar recursos, ajudar na busca por outras soluções (Dirigente do MPA, 2010).

3.3.5. Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA)

A história da AFUBRA inicia-se na década de 1950, em virtude de uma crise na fumiicultura motivada pela não aceitação externa dos fumos produzidos no Rio Grande do Sul. “*Por dois anos consecutivos não houve, praticamente, mercado para o fumo de*

estufa” (SEFFRIN, 1995: 35), com isto os produtores entregavam o tabaco de melhor qualidade pelo preço de uma classe inferior. Além deste problema, os fumicultores conviviam com outros dois: a falta de um seguro para a lavoura de tabaco – que devido a característica de ser uma cultura de ciclo bastante curto e ter como produto suas longas folhas é muito suscetível ao granizo – e a demora no pagamento por parte das empresas que alegavam só poder pagar pelo produto após a venda (SEFFRIN, 1995).

Dada a falta de soluções para os problemas existentes, um grupo de produtores se encontrou com o Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Ildo Meneghetti, no início de fevereiro de 1955. O governador argumentou que não poderia os ajudar individualmente, sugerindo então a formação de uma associação. No dia 19 de março de 1955 é lançado o Edital de convocação na imprensa local e no dia 21 de março de 1955 é fundada a Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul, com cerca de mil pessoas presentes, provenientes, principalmente dos municípios de Santa Cruz do Sul, Candelária e Venâncio Aires, que mais tarde se tornaria a AFUBRA. O argumento central para a formação da entidade se dava em torno da solução dos três problemas mencionados: melhores preços; estabilidade do mercado e seguro contra granizo (SEFFRIN, 1995).

Em entrevista realizada na cidade de Santa Cruz do Sul um dirigente da AFUBRA descreve os motivos que levaram à criação da entidade e dá especial importância à busca por representação dos agricultores, inexistente até aquele momento, e aos problemas com granizo, o que gerava a necessidade de um seguro para a lavoura:

Ai então, em novembro de 54 houve um granizo muito, muito forte, um temporal muito forte nessa região, e ai então culminou as duas ideias de ter uma entidade que representasse os agricultores do tabaco, os produtores do tabaco, e a outra então também ela deveria se preocupar de que forma os produtores que tivessem perda através do granizo tivessem um ressarcimento para ter continuidade na atividade, principalmente, para uma manutenção até uma próxima safra (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Harry Antônio Werner (primeiro presidente eleito) *apud* Seffrin (1995), afirma que as empresas fumageiras não aprovaram a criação da organização, devido a possibilidade do fortalecimento dos agricultores, o que podia-lhes causar prejuízos e, por isso, buscaram deslegitimar a nova entidade, inclusive tentando persuadir os agricultores

a não se associarem, assim, argumentavam que a entidade, ao contrário do que propunha, iria gerar-lhes prejuízo direto. De acordo com o dirigente da AFUBRA, antes da criação da associação e nos seus primeiros anos de funcionamento, os preços do tabaco eram fixados arbitrariamente pelas indústrias. Desta forma, seus critérios não obedeciam a parâmetros de custos de produção ou desvalorização da moeda, e sim os interesses das empresas fumageiras no mercado interno, destino da maioria da produção na época. Discussões de preços só passaram a acontecer no início dos anos 1960, onde começaram a ser avaliados os custos de produção apresentados pela associação de agricultores (SEFFRIN, 1995). O dirigente da AFUBRA também destaca esta dificuldade de atuação e reconhecimento que, inicialmente teve a associação ao relatar que:

Para as empresas reconhecerem ela [associação] como entidade de classe e sentar pra ver essas questões de necessidades do produtor e em termos de comercialização, em termos da classificação, em termos da remuneração, isso aí levou uns três anos até que, três não, isso foi em 55, 59, praticamente quatro anos, até que as próprias empresas começaram a aceitar as reivindicações das diretorias da época. E aí até 1963 a associação como era só do Rio Grande do Sul, 60, mais ou menos 59, 60 já então iniciou essa questão de representação, eles aceitarem que a associação representasse os produtores (Dirigente da AFUBRA, 2010).

É importante salientar que já neste período a “Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul” coloca-se na posição de fortalecer a atividade produtiva do tabaco, onde está incluído o interesse em melhorar a qualidade do produto, o que pode ser expresso no trecho a seguir: *“os dirigentes devotavam especial interesse à melhoria da qualidade do fumo, seleção de sementes e instalação de lavouras piloto, em convênio com o Ministério da Agricultura, para demonstração prática dos resultados obtidos com a aplicação de métodos recomendados pela tecnologia”* (SEFFRIN, 1995: 45). Outro exemplo de uma atuação que visava o fortalecimento da fúmicultura era o trabalho com os agricultores fúmicultores visando capacitá-los a utilizar as novas tecnologias trazidas pelas empresas. Assim o dirigente da AFUBRA afirma que *“como essas empresas vieram pra cá e acreditaram no potencial, na qualidade e capacidade que tinha o produtor de tabaco brasileiro, nós tivemos que também olhar uma questão que é a questão de você preparar o nosso produto para a exportação”* (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Um dos objetivos centrais para a criação da antiga “Associação dos Plantadores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul”, a atual AFUBRA, foi a busca por condições de segurança para os produtores, que tinham suas lavouras, seguidamente, atingidas por tempestades de granizo. Foi também tal eixo de atuação um grande responsável pela expansão da entidade. Segundo Alvinho João Schmitt *apud* Seffrin (1995), um dos fundadores da associação e presidente da AFUBRA entre os anos 1967 a 1969.

O que mais contribuiu para a boa receptividade do movimento e para o êxito da Associação foi o departamento de mutualidade. O seguro mútuo da lavoura contra granizo deu uma projeção nacional à entidade. Prova disso foi o movimento encetado pelos produtores de Santa Catarina e Paraná, que queriam desfrutar dos mesmos benefícios de que gozavam os do Rio Grande do Sul, através de sua associação (SCHMITT *apud* SEFFRIN, 1995: 52).

A resolução do problema da seguridade foi buscada primeiramente junto ao Ministério da Agricultura e da Companhia Nacional de Seguro Agrícola. Todavia, devido às características da lavoura de tabaco e ao perfil de seus produtores, a Associação não obteve êxitos. De acordo com o dirigente da AFUBRA, caso a Companhia aceitasse, a associação cumpriria um papel de auxílio do processo. Como isso não foi possível, a forma de resolução encontrada foi a construção de um seguro contra granizo pela própria associação⁵¹. Assim, em novembro de 1956 foi criado o Departamento de Mutualidade. Tal seguro foi fundamental para a expansão da entidade, visto que na safra de 1956/57 somente 103 contratos de seguro foram realizados, na safra 1957/58 esse número elevou-se para 861, no ano agrícola de 1959/60 atingiu 5332, na safra 1960/61 ultrapassou a marca de 8 mil e em 1975 ultrapassava 60 mil sócios (SEFFRIN, 1995); (BELING, 2006). O rápido e visível crescimento da entidade é, em grande medida, influenciado pela modificação na forma com que as empresas passaram a vê-la, considerando que, com o departamento de mutualidade da associação, as empresas viram a possibilidade de diminuir seus riscos financeiros, pois elas passaram a garantir o pagamento do crédito oferecido aos agricultores. Assim, como veremos na sequência, as próprias empresas

51 A AFUBRA seria um órgão de apoio para essa companhia, porque uma vez nós tendo já, na época, o cadastro, então dos produtores, deveriam [os produtores], somente saber qual seria sua contribuição e como é que seria a questão de indenização, para aqueles que fossem atingidos. Só que a Companhia (...) declinou do pedido formulado. Então, não havendo outra alternativa (...) aí em novembro de 1956 a própria entidade resolveu criar um sistema mútuo, quer dizer, todos os produtores contribuem para um fundo e aqueles produtores que fossem atingidos seriam ressarcidos (Dirigente da AFUBRA, 2010).

passaram a associar os agricultores à entidade, a partir do início da década de 1960.

A criação do seguro contra granizo também fez com que no ano de 1957 a “Associação dos Produtores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul” fosse declarada de utilidade pública pelo governador do Rio Grande do Sul, o que demonstra a importância que a criação do Departamento de Mutualidade teve para a entidade expandir-se⁵² (SEFFRIN, 1995); (BELING, 2006). Ademais, o seguro contribuiu sobremaneira para que a entidade passasse a atuar em outros Estados devido a inexistência de alguma proteção contra as intempéries.

Assim, em 24 de julho de 1963 a “Associação dos Produtores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul” é transformada na Associação dos Fumicultores do Brasil – AFUBRA. De acordo com o dirigente da entidade, foram as próprias empresas, por meio do SINDIFUMO (hoje SINDITABACO), que sugeriram a ampliação da atuação da Associação dos Produtores de Fumo em Folha do Rio Grande do Sul para outros Estados, ou seja, a criação da AFUBRA. Em suas palavras “(...) *então, mais por própria insistência dos produtores ali (produtores de Santa Catarina), e também, ali houve a sugestão do próprio SINDITABACO, para que a AFUBRA pensasse na ampliação*” (Dirigente da AFUBRA, 2010). Neste momento a relação da AFUBRA com as empresas já é consideravelmente diferente daquela existente nos seus primeiros anos, uma vez que o seguro contra intempéries foi visto com bons olhos pelas empresas fumageiras, que vislumbraram a diminuição dos riscos de seus agricultores integrados não pagarem as dívidas da safra.

A razão do sucesso da política de seguro que influenciou em grande medida o número de associados da AFUBRA como um todo, se deve ao modelo de associação e contrato, a partir de 1963, que recebe contribuição das empresas fumageiras. Seffin (1995) descreve que:

A colaboração das empresas fumageiras que, através de suas equipes de assistência técnica, inscreve os fumicultores no Departamento de Mutualidade, sem o que o trabalho de agenciamento seria onerado. É evidente que as empresas não prestam esse serviço à AFUBRA, mas aos fumicultores, pois, além de acolherem as inscrições no seguro, elas fazem o contrato de

⁵²Com o passar do tempo outras modalidades surgiram, tais como, seguro da unidade de cura, contra tufão e auxílio-funeral, o que fez com que a entidade se especializasse nesta atividade (SEFFRIN, 1995); (BELING, 2006)

financiamento bancário dos insumos agrícolas. (...) A primeira via, que inclui a Ordem de Pagamento, assinada pelo associado é enviada ao Departamento de Operações da AFUBRA, para os devidos lançamentos. (...) Havendo incidência de granizo ou tufão o associado que tiver a sua lavoura danificada comunica o fato à AFUBRA, geralmente, através de seu orientador que presta assistência técnica, para que este possa fornecer uma relação detalhada da ocorrência à associação (...) (SEFFRIN, 1995: 71).

É importante deixar claro que para o agricultor poder ter acesso ao seguro da AFUBRA ele precisa ser sócio da entidade. Então, na medida em que os técnicos das empresas, denominados de orientadores, sugerem que os agricultores devam fazer o seguro como forma de diminuir seus riscos, e no ato do contrato entre o agricultor e as empresas, realizado na própria propriedade, o técnico sugere que o agricultor faça o contrato de seguro da AFUBRA e já o associa, a AFUBRA não precisa mais preocupar-se em aumentar o número de associados. O agricultor somente entra em contato com sua associação quando um perito for visitá-lo, visando o acesso ao benefício do seguro, caso aconteça algum problema. Assim o número de associados aumenta quase na mesma proporção que a evolução de famílias produtoras e de acordo com seu dirigente, hoje, 85% dos fumicultores são sócios da AFUBRA.

A AFUBRA tem grande preocupação com a divulgação de seu nome e com o fortalecimento da fumicultura. Deste modo, mantém uma série de atividades além da sua atuação tradicional. Esta preocupação com a legitimidade da entidade e da atividade produtiva faz com que a associação desenvolva diversas ações na área ambiental, educacional, e cultural. Como exemplo, podemos citar o projeto Verde é Vida, Futuro é Agora, Coral da AFUBRA, EXPOAGRO AFUBRA, projetos de reflorestamento e recolhimento de embalagens de agrotóxicos⁵³. A preocupação da entidade com a visibilidade e legitimidade da atividade produtiva fumageira e da marca “*afubra*” fica expressa na seguinte passagem:

A AFUBRA chega aos 50 anos como uma marca consagrada, identificada com valores fortes e positivos na vida de suas comunidades, sendo imediatamente relacionada (...) com o importante papel social, econômico, humano e de profissionalismo da fumicultura, no Brasil e no mundo. Graças à ação da AFUBRA o fumo deixou de ser apenas mais uma cultura agrícola: passou a ser reconhecido (no que sempre foi) como uma atividade estratégica, principalmente por seu efeito social, na distribuição de renda, beneficiando

⁵³Informações sobre tais projetos são encontradas em www.afubra.com.br.

centenas de milhares de pequenas famílias, das quais muitas sequer são proprietárias de terras. A exposição da AFUBRA na mídia e a agregação de novas referências à marca também foram intensificados com a proximidade dos 50 anos da entidade (BELING, 2005: 67).

Tal preocupação com a legitimidade da fumicultura e de sua marca se dá devido ao avanço das organizações e movimentos antitabagistas que culminou com a construção da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco. Com o avanço deste movimento as organizações defensoras da fumicultura veem em crescente fortalecimento as críticas a cultura do tabaco. Da mesma forma, a AFUBRA sofre várias críticas, por exemplo, INCA (2005) acusa a AFUBRA de ser uma instituição de fachada da *British American Tobacco*, representada no Brasil pela Souza Cruz, isto devido ao posicionamento assumido pela entidade no processo de ratificação da CQCT. Assim, o papel da AFUBRA é considerado controvertido, sendo ela acusada de representar os interesses das indústrias. Nesse sentido, afirma-se que a AFUBRA tem a preocupação central de manter a legitimidade de sua organização como comprometida com as regiões fumicultoras e com os produtores de tabaco. É muito presente no discurso da AFUBRA a necessidade da busca por legitimidade da fumicultura, inclusive a entidade coloca esta necessidade como uma de suas atividades centrais, na atualidade:

A AFUBRA segue tendo no departamento de mutualidade e na luta por uma remuneração justa e equilibrada para o tabaco produzido por seus associados duas de suas tarefas prioritárias, (...) ao mesmo tempo, agregou a essas bandeiras de ação novas metas, motivadas pelo contexto econômico e social à entrada do século XXI: a defesa e a divulgação da importância da fumicultura para as sociedades brasileira e mundial; (...) (BELING, 2005: 52-53).

Em seu livro de 50 anos a AFUBRA se coloca como representante direta e legítima de quase 200 mil famílias fumicultoras, ou seja, da totalidade dos agricultores. É realmente correto afirmar que quase a totalidade dos agricultores fumicultores são sócios da entidade, tendo em vista seu sistema de afiliação, descrito anteriormente. A entidade coloca essa legitimidade e representatividade como função “*do empenho em fazer frente aos constantes ataques que a atividade produtiva vem sofrendo*” e continua afirmando que nos últimos 10 anos teve que se “*empenhar para desfazer a imagem depreciativa que vinha sendo construída em torno da produção de tabaco*” (BELING, 2005: 117).

É importante mencionar que a AFUBRA preocupa-se com sua articulação também

em nível internacional. Dessa maneira vem atuando, com grande empenho, na construção da *International Tobacco Grower's Association* (ITGA). Tal associação foi criada em 1984, no município de Santa Cruz do Sul/RS, devido à elevada tributação do setor, ao antitabagismo crescente, ao aumento dos estoques mundiais e à progressiva diminuição de renda dos produtores. Estavam presentes representações da Argentina, Canadá, Estados Unidos, Malawi e Zimbábue. Devido à importância do Brasil para o setor tabagista mundial e da AFUBRA como articuladora da atividade, a entidade tem desempenhado funções de destaque na direção do ITGA, inclusive na presidência. Em seu livro comemorativo de quarenta anos, a AFUBRA deixa implícita sua importância no cenário internacional quando afirma que a ITGA é uma associação internacional, mas suas posições levam, essencialmente, em consideração, as necessidades do mercado de tabaco brasileiro, devido à importância do país no total das exportações mundiais (SEFFRIN, 1995); (BELING, 2006).

Em entrevista concedida a Belling (2005), Gralow, Presidente da AFUBRA de 1983 até 2007, fala das prioridades da AFUBRA no cenário internacional atual, onde o Brasil é o principal exportador. Para ele, entre as ações prioritárias devem estar:

As campanhas ambientais e sociais promovidas pelo segmento, num forte comprometimento com as comunidades e, ainda, os recentes programas que estabelecem um plano de rastreabilidade da produção. **Essas medidas poderão consolidar o Brasil como fornecedor de fumo limpo: assim, o cliente terá a sua disposição informações sobre a origem nacional e local, o tipo e os diferentes aspectos relacionados com a parcela de tabaco de sua preferência** (Gralow *apud* Belling, 2005: 120 – ênfase nossa).

De acordo com esta fala de Gralow e, ao analisarmos o caminho trilhado pela AFUBRA no decorrer da sua história, percebemos a enorme preocupação da mesma com a manutenção da produção do tabaco como uma atividade econômica relevante. É visível a importância adquirida pela entidade em nível internacional, assim como a importância que a entidade dá para a evolução do tabaco brasileiro no mercado mundial. A preponderância que a entidade dá à expansão da atividade nos permite inferir que a mesma não visa representar apenas os agricultores fumicultores, mas sim exercer um papel de mediação entre os atores da cadeia produtiva do tabaco, que, por sua vez, lhe legitime diante das empresas como representante dos interesses do setor tabagista como um todo. Nesse sentido, não se encontra na trajetória da AFUBRA, a não ser em seus

primeiros anos de existência, elementos que apontem para um posicionamento da entidade que tenha gerado um conflito com as empresas tabagistas. Suas opções, normalmente, mesmo que tenham como alvo os agricultores, fazem parte de um plano de expansão da fumicultura como um todo, o que favorece todos os atores, principalmente as empresas líderes, que veem aumentar seu domínio em relação as demais, no mercado mundial.

Uma pesquisa desenvolvida pelo Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais – DESER publicado no ano de 2005 chega a uma conclusão parecida quando fala do papel assumido pela AFUBRA no decorrer de sua existência. Assim, afirma que inicialmente a criação da AFUBRA causou certa preocupação às empresas fumageiras, no entanto, gradualmente, a Associação renunciou às práticas de representação e tornou-se uma “*empresa de seguro agrícola*”. A partir desse período às empresas fumageiras passam a olhar para a AFUBRA como uma parceira, pois com o seguro elas garantiriam o pagamento do crédito oferecido aos agricultores. O entrelaçamento entre a associação de produtores e empresas fumageiras tornou-se mais próximo, os técnicos das empresas passaram a associar os agricultores à AFUBRA, assim como a cobrar anuidades. Com esta organização a entidade ampliou sua atuação para a esfera nacional em 1963, após foi criado o Departamento de Fomento Agropecuário (hoje chamado de Agro-Comercial Afubra Ltda), oferecendo sementes, fertilizantes, ferramentas, eletrodomésticos, etc (DESER, 2005).

Ainda, ao observarmos a história da AFUBRA podemos ir além, na medida em que percebemos que sua ligação com as empresas fumageiras não se limita à relação de seus departamentos técnicos com o departamento de mutualidade da entidade. Esta ligação pode ser vista nas demais estratégias da entidade, onde se torna evidente que a mesma tem como central o crescimento da fumicultura no Brasil, e assim o aumento da fatia do tabaco brasileiro no mercado mundial. Desta maneira, percebemos a existência de uma identidade entre os interesses da AFUBRA e das empresas fumageiras.

Outra conclusão ao observar a história e a busca por legitimidade da AFUBRA na sociedade, é que ela manteve-se próxima das instituições estatais, além disso, que participou e participa de vários espaços de discussão política⁵⁴. O caminho trilhado pela

54A entidade compõe a Assembléia Comunitária da Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul

entidade faz com que hoje seja reconhecida pelos fumicultores, demais atores da cadeia produtiva e por grande parte da sociedade, nos municípios onde atua, como tendo desempenhado um importante papel na sua área. No entanto, percebemos que tal reconhecimento acontece devido aos posicionamentos da entidade frente às indústrias e à cadeia produtiva em geral, visto que ela não visa representar apenas os agricultores fumicultores, mas sim, exercer um papel de mediação entre os atores da cadeia produtiva do tabaco. Desta maneira, a AFUBRA é legitimada pelas próprias empresas como representante dos interesses do setor tabagista como um todo, o que facilita sua atuação e reconhecimento perante a sociedade.

Quando se trata das relações da AFUBRA com as demais organizações da cadeia produtiva do tabaco o primeiro critério apontado por seu dirigente é a associação da entidade com outros atores visando à construção de estudos para a formação do custo de produção do tabaco, e aproximações para a realização de atividades relacionadas ao meio ambiente ou questões sociais. Também aparece como critério para a relação, o comprometimento com a manutenção da área cultivada com tabaco. Nesse sentido o dirigente da AFUBRA aponta como sendo os principais parceiros as entidades filiadas à CONTAG e à CNA nos três estados do sul, ou seja, as entidades que compõe a mesa de negociação do preço do tabaco. Nas palavras do dirigente:

Bom, a relação da AFUBRA é com o CONTAG e suas federações, com a CNA e suas federações. Então aqui no Rio Grande do Sul nós temos os trabalhadores rurais da FETAG, e tem a FARSUL que é da parte dos sindicatos rurais. A AFUBRA, tanto no Rio Grande do Sul quanto em Santa Catarina como no Paraná, tem um relacionamento muito estreito, inclusive antes nós falamos, hoje essas federações e a AFUBRA, é que estão representando o produtor em todos os sentidos, no sentido de preço, no sentido de custo, no sentido ambiental, no sentido social, então (...) esse relacionamento que a AFUBRA tem com essas entidades já era desde 1970 e mais precisamente em 1980 em diante nós temos essa comissão, e essa comissão é que trabalhou muito nessa parte, nessa questão também de motivação do produtor e levando pra ele as preocupações que nós temos com respeito a continuidade da mesma área de produção (Dirigente da AFUBRA, 2010).

(APESEC); a Câmara de Desenvolvimento Florestal da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC); o Conselho Consultivo da Associação Brasileira de Agrobusiness (ABAG) e a Câmara Setorial do Fumo. Desde o ano de 2001, a Afubra promove a Expoagro Afubra, maior feira agrícola dirigida à agricultura familiar do Brasil. O objetivo da feira é a apresentação de produtos e serviços que facilitam o trabalho agropecuário, através da redução de custos e do aumento da rentabilidade. Informações obtidas no site: www.afubra.com.br. Acessado em junho de 2010.

Ao tratar da relação existente entre a AFUBRA, o MPA e a FETRAF, primeiramente o dirigente da entidade afirma que não existe proximidade, devido ao fato de não ter havido oportunidades para a aproximação. Em um segundo momento, em sua fala, surge o descontentamento com posicionamentos da FETRAF que demonstram sua contrariedade com o cultivo do tabaco ou com o sistema de integração produtiva. Assim, o dirigente da AFUBRA destaca que:

A gente não tem tido assim esse trabalho como se tem com essas [CONTAG e CNA], como as outras duas, a FETRAF e o MPA, que são entidades que são mais recentes (...). Não tivemos assim essa oportunidade de fazer esse trabalho de parceria, agora isso não tá dito que amanhã ou depois não possa acontecer, agora também por outro lado tem uma questão aí que é muito sensível. Nós temos acompanhado algumas declarações de líderes que nos causam um pouco de preocupação do posicionamento em termos do tabaco (...) porque declarações que principalmente a FETRAF-Sul que a gente leu nos jornais de São Paulo, nos preocupa porque dá a entender de que eles não estão muito favoráveis à produção do tabaco. Agora, nos preocupa porque não tem uma outra cultura que venha a dar um rendimento para a pequena propriedade e a continuidade do produtor meio rural.

Então isso preocupa, trabalhar contra a produção de tabaco sendo uma entidade que representa a agricultura familiar, e não ser claro na defesa em favor da agricultura familiar também do produtor de tabaco (...) (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Quando se trata do SINDITABACO, o dirigente da AFUBRA afirma que a entidade não tem uma proximidade com o mesmo como tem com as federações, e que a relação com o sindicato se dá em colaboração em algumas atividades:

O SINDITABACO na verdade, não pode se dizer que a gente tem uma aproximação como com as 6 entidades, a FARSUL, a FETAG nos três estados mais a AFUBRA. E na verdade inclusive hoje até com o SINDITABACO o relacionamento nosso é só nos trabalhos de sustentabilidade, principalmente na parte social porque está se fazendo um trabalho muito grande de sensibilização pelo trabalho infantil. Outro trabalho que ai sim envolve o SINDITABACO é a parte ambiental, nós estamos fazendo o recolhimento de embalagens vazias, então isso sim é um trabalho com a representação dos produtores em conjunto com o SINDITABACO.

Percebemos que a participação nas discussões sobre o preço do tabaco pago aos agricultores tem grande relevância para a escolha dos atores parceiros ou não. Assim como para as outras entidades, que de uma forma ou de outra avaliavam esta negociação para justificar suas alianças, a AFUBRA também coloca essa questão como relevante

para a construção de alianças. Sua relação se dá com aquelas que historicamente discutem preço e outras questões específicas no fórum, pode-se dizer, oficial. Naquele onde tudo é definido, ao qual é coordenado pela CNA.

Ao abordar a CQCT, o dirigente da AFUBRA, inicialmente, destaca a insistente busca pela participação nos espaços de discussões que deram origem ao texto final do tratado. De acordo com entrevistado, a AFUBRA, juntamente com a ITGA estiveram em todas as reuniões de construção do tratado, no entanto, não conseguiram participar das discussões:

A AFUBRA juntamente com a Associação Internacional dos Produtores de Tabaco onde a própria AFUBRA é sócio-fundadora, nós acompanhamos as discussões em Genebra, (...) nós sempre estávamos lá. Nós não tivemos acesso aos debates. Nós não tivemos acesso, infelizmente não. Quer dizer, nem nós e nem a representação das indústrias. Não fomos convidados (...). Encaminhamos documentação inclusive para a própria Embaixada do Brasil em Genebra, (...) mas infelizmente uma das partes, a que produz, não teve acesso nenhum a essa discussão. Agora, estranhamente quem nada tinha a ver com produção de tabaco, que são as Organizações Não Governamentais, esses tiveram acesso, tiveram a voz forte. Se algum país falasse a favor do tabaco em termos de lado social, do produtor principalmente, essas pessoas eram colocadas quase assim num mural lá e crucificados. Nós tivemos questão assim nesse sentido, principalmente a República Dominicana, que é um país pobre, lá da África, muitos países da África, principalmente Malawi, que hoje ainda depende da produção de tabaco e a exportação de 70 por cento vem da produção de tabaco (Dirigente da AFUBRA, 2010).

É muito presente a crítica da AFUBRA à forma com que foi construída a CQCT, levando em conta, segundo seu dirigente, apenas aspectos da saúde do usuário de tabaco e não considerando aspectos sociais e econômicos da cadeia produtiva do tabaco. Aliás, esta é a principal crítica da indústria, em que sustenta que o tratado não pode ter legitimidade, uma vez que não houve a participação de todas as partes envolvidas na atividade. É esta crítica bastante utilizada como uma referência negativa do tratado para embasar o posicionamento contrário ao controle do tabaco. Tal argumento vai desembocar na estratégia adotada pela entidade de evidenciar para a sociedade os aspectos positivos da cadeia produtiva do tabaco, sejam eles sociais, ambientais ou econômicos. A grande causa da defesa do tabaco passa a ser a defesa dos cultivadores de tabaco, tal como as regiões e países que dependem da atividade.

Logo após a crítica que diz respeito à legitimidade da CQCT vem outra crítica,

esta afirma que a preocupação do tratado não é a saúde e sim outros fatores, não especificados pelo dirigente da AFUBRA. Neste momento o interlocutor expõe contrariedade ao controle do tabaco e não à maneira com que o tratado foi conduzido. Também demonstra um desacordo com a ênfase dada ao diagnóstico que coloca o tabaco como prejudicial à saúde dos usuários. Assim, o dirigente da AFUBRA afirma que:

(...) Lógico que ninguém tá querendo produzir alguma coisa que traga malefícios para a saúde, porque se nós quisermos realmente olhar que trazem malefícios à saúde, e principalmente prejudicam o meio ambiente, ali nada se fez, e nada vai se fazer que é área petrolífera e própria área de produção de bebidas alcoólicas, que trazem até uma desagregação familiar isso aí, o tabaco não faz (...) (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Quando discorre a respeito da entrada da CQCT no Brasil, o dirigente da AFUBRA afirma que a entidade e as demais representações dos produtores – que para ele além de sua entidade são as federações ligadas à CONTAG e CNA – e da indústria tiveram um papel importantíssimo nas discussões. Segundo ele, o processo de aprovação do tratado na câmara foi bastante duvidoso e a responsabilidade por acontecer uma discussão ampliada no senado, discussão essa que levou à várias audiências públicas, é da AFUBRA, federações ligadas à CONTAG, federações ligadas à CNA e representação da indústria:

Bom, assim que foi aprovado esse documento, que foi redigido durante alguns anos em Genebra, veio para cada país (...) para todos os países ratificarem. Bom, quando veio aqui pra ratificação (...) estranhamente essa questão da ratificação da Convenção Quadro entrou na Câmara Federal em uma semana já foi assinado e aprovado. (...) E aí foi pro Senado, e aí sim nós insistimos muito, nós visitamos diversos ministérios, visitamos inclusive a presidência do Senado, visitamos as Comissões da Agricultura, do Senado, e aí colocamos essa situação, aí então foi decidido de que se seria feito audiências públicas. É. Fizemos audiências públicas, a primeira aqui em Santa Cruz do Sul, onde essa comissão do Senado pôde ver a preocupação dos produtores (...). Foi feito também em Florianópolis, no centro-oeste do Paraná, em Irati, onde todas essas audiências estavam superlotadas. Foi feito manifestações de produtores em Irati/PR, em Santa Catarina, em Florianópolis/SC, foi feita outra aqui no Rio Grande do Sul onde foi colocado a importância dessa questão (...). Quem se engajou muito nessa questão também foram muitos municípios, porque nós temos inúmeros municípios que praticamente 60, 70 por cento do retorno de ICMS no seu orçamento dependem do próprio tabaco (...). Tivemos todas essas manifestações, então fez com que o senado exigisse do governo um programa especial para atender os produtores. (...) Então foi assinado por diversos ministérios e chamou-se isso de Cláusula Interpretativa. Esse trabalho de mobilização foi nos três estados, as federações dos

trabalhadores rurais/CONTAG, as federações rurais/CNA e a AFUBRA que mobilizaram. Nós somos sete entidades que desde 1980 estamos representando os produtores junto às empresas na negociação de preços, na comercialização e afinal, outras questões pertinentes ao produtor (Dirigente da AFUBRA, 2010).

É visível que no Brasil aconteceram discussões a respeito do controle do tabaco e de seus possíveis impactos econômicos e sociais, e é também visível que estas discussões foram consideradas pela AFUBRA como satisfatórias, pois permitiram sua participação e de todos os atores que defendem a produção de tabaco. O papel da entidade nesse processo foi fundamental, como ela mesma considera, e o resultado das discussões foi positivo, mesmo sendo ratificado o tratado. Para a entidade a solução encontrada no processo foi positiva, pois considerou as necessidades dos produtores, tal como dos movimentos antitabagistas da saúde.

Para o dirigente da AFUBRA a CQCT, aprovada naquela ocasião traz riscos para a produção de tabaco no Brasil, tendo em vista que, mesmo não proibindo, cria empecilhos à atividade. Estes são, principalmente, os maiores impostos, mas restrições como a propaganda negativa a respeito do cigarro também contribuem. Ele afirma que os maiores impostos prejudicam a produção devido ao aumento de contrabando e produção ilegal de cigarros, *“porque o cigarro aumentou muito de preço, e isso é notório e todo mundo entende que quanto maior você tem o preço de um produto legal, maior vai ser a facilidade de entrar produtos não legais, via contrabando, e também a própria sonegação interna (...)”* (Dirigente da AFUBRA, 2010). Para o interlocutor, se o Brasil não fosse reconhecido no mercado internacional como um excelente produtor, o risco da atividade seria maior *“Se nós não tivéssemos prestígio (...) porque durante os últimos anos está se dando um aumento da exportação, então hoje nós estamos exportando 87% da nossa produção, então isso que faz com que nós ainda estamos continuando a produção”* (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Devido à produção para exportação, a AFUBRA espera que o cultivo do tabaco seja mantido à patamares semelhantes aos atuais. Esta expectativa tem base nas restrições aos subsídios à cultura em território europeu, estes inclusive influenciados pela CQCT. *“A expectativa que nós temos de continuar produzindo o que está se produzindo é principalmente pela retirada de subsídios dos países que têm, principalmente na Comunidade Econômica Européia (...)”* (Dirigente da AFUBRA, 2010). Todavia, a

entidade se preocupa com o custo de produção brasileiro, que, mesmo tendo um produto de excelente qualidade, sofre pela concorrência de outros países que gastam menos com mão-de-obra. *“As fábricas de cigarro estão atrás, sem dúvida nenhuma, de qualidade de tabaco, e isso nós temos aqui, mas eles também sempre estão atrás de preços menores, então ai nós temos, principalmente os países da África, (...) então isso ai é uma preocupação de competitividade (...)”* (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Além da preocupação com a competitividade, a AFUBRA também vê como preocupante o cenário mundial do consumo do tabaco, muito influenciado pela CQCT. O dirigente da entidade observa que o consumo diminuiu além dos preços estarem cada vez mais altos devido aos elevados impostos incidentes sobre o produto. Tal cenário o leva a concluir que em breve haverá uma necessidade de queda de produção:

Sim, essa [queda] é preocupante. A queda em todos esses países do consumo está acontecendo, a gente tem um estudo ai de que o consumo está aumentando somente na Ásia Pacífica, lá principalmente Índia, China, e na África e no Oriente Médio. São as regiões, as únicas regiões que o consumo está aumentando e, nas demais, ele está diminuindo. Consumo diminuindo e preços de cigarro aumentando (Dirigente da AFUBRA, 2010)

Em relação às perspectivas de necessidade de produção, pode-se notar que a AFUBRA não tem claro qual será o cenário para o produto brasileiro daqui há alguns anos, visto que, assim como pode ser beneficiado devido ao fim dos subsídios europeus para a atividade, pode ser prejudicado pelo baixo custo de produção africano. Nota-se que a preocupação central da entidade é com a manutenção da atividade. É nesse sentido, inclusive, que é construída sua argumentação a respeito da impossibilidade de outras atividades econômicas serem adotadas como centrais por agricultores e regiões fumicultoras.

Já quando trata da diversificação produtiva, o Dirigente da AFUBRA deixa claro que o tema é ponto pacífico na entidade. De acordo com ele, a entidade, ao longo de sua história incentivou a prática de diversas atividades como forma de diversificar a renda das famílias fumicultoras. Assim, para o entrevistado:

A diversificação é um item que a AFUBRA já começou lá na sua fundação, em 1957 ela iniciou com um sistema de convênio, e na época então o que que se fornecia para o produtor? Foi instalada uma farmácia veterinária, para ter os

produtos veterinários e também uma orientação para os produtores a ter também uma produção de leite (...). E isso continua na grande maioria até hoje, assim, o que a AFUBRA estava trabalhando mais é que fosse também mais uma atividade econômica, não só uma atividade de sustento próprio, que diversificasse a renda, então esse é um trabalho que se iniciou naquela época. (...) Nós temos hoje o projeto de Girassol. O projeto Girassol, esse inclusive nós estamos produzindo, temos uma usina lá na nossa estação experimental, Rincão Del Rey, lá em Rio Pardo, e lá nós estamos produzindo biodiesel a partir do óleo de girassol que é o que nós iniciamos, nós estamos produzindo biodiesel (...) (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Porém, quando se trata de um modelo de diversificação que vise a substituição, mesmo que em um período distante, da atividade fumageira por outra, o posicionamento da entidade é categórico. Para o dirigente, não existe uma atividade rentável como o tabaco em pequenas propriedades – para ele se existissem alternativas os agricultores poderiam produzir. A seguir, o dirigente da AFUBRA enumera as atividades, que, de acordo com ele, não são capazes de gerar a renda propiciada pelo tabaco:

Nós não produzimos tabaco porque nós achamos bom produzir, se produz tabaco por uma necessidade da manutenção da propriedade rural. Agora se nós tivéssemos condições de introduzir outra cultura nós podíamos produzir, agora não adianta também, por exemplo, o leite, o leite tem altos e baixos, agora imagina, nós temos muitos produtores principalmente do estado de Santa Catarina você não encontra praticamente nenhum produtor em tabaco que não tem como atividade econômica e venda, ou ele é tabaco com leite, tabaco com suíno ou tabaco com aves.

Se ele comparar a área que ele produz tabaco e o quanto que ele ganha com leite ou com suínos aí está a questão, por isso ele continua, porque se o leite pra ele fosse suficiente ele já abandonaria a atividade de tabaco. Então a questão por enquanto tá muito difícil de você querer dizer que isso aqui dá mais, mas se nós pegar praticamente os 370 mil hectares ou as 187 mil famílias, se eles fossem para a cultura, mesmo não indo, por exemplo, pra produção de milho, milho não dá pra mim falar, se nós fomos produzir milho para substituir o tabaco, nós não temos nem área suficiente. A média de 16,1 [hectares] e pela área que se produz o tabaco que é em média 2 e meio hectare, nós precisamos praticamente de 20 hectares de milho. E aí como é que fica? (Dirigente da AFUBRA, 2010).

Quando trata do “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, o dirigente afirma que a AFUBRA, como uma entidade parceira do MDA em um projeto estão fazendo um bom trabalho: “*A AFUBRA e as universidades estão fazendo, e as prefeituras, onde nós estamos engajados*”. No entanto, o dirigente estabelece uma crítica às demais entidades, em especial ao MPA, a respeito dos resultados do trabalho, tendo em vista que, de acordo com ele, receberam uma quantidade

significativa de recursos a mais que a AFUBRA e os resultados não são claros. Nesse sentido questiona a eficácia do programa:

(...) Agora, no geral, eu não sei como é que está andando. Eu acho que não está andando a contento.

Bom, era pra ser disponibilizados milhões, nós recebemos em torno de 370, 400 mil. Agora, eu sei que o próprio MPA recebeu sei lá quantas vezes mais, e eles tão fazendo também um projeto de desenvolvimento aqui em Santa Cruz do Sul, mas eu não sei qual é o retorno (...) (Dirigente da AFUBRA, 2010).

3.4. Considerações finais do capítulo

Com o presente capítulo buscamos analisar como se dão as relações entre os atores da cadeia produtiva do tabaco, ao mesmo tempo em que procuramos trazer a tona e compreender as visões de cada ator desta cadeia a respeito da CQCT e do “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco” – política provinda do tratado internacional em questão. Como atores da cadeia produtiva do tabaco consideramos as entidades de representação da indústria e dos agricultores que atuam nacionalmente. Para tornar possível a compreensão das alianças e conflitos estabelecidos entre os atores da cadeia produtiva do tabaco, realizamos uma análise da trajetória e dos objetivos históricos de cada ator.

A abordagem do histórico, objetivos, de cada ator da cadeia produtiva do tabaco, e de suas relações com os demais foi necessária, pois partimos do pressuposto de que, tanto a história quanto os objetivos centrais dos atores interferem em todas as discussões em que participam, nesse sentido, interferiram no processo que resultou na ratificação da CQCT pelo Brasil e na construção da política de diversificação de áreas cultivadas com tabaco, dela provinda. Da mesma forma, supomos que este processo tal como a construção da política de diversificação interferiu na trajetória destes atores, visto que necessitaram considerar novos elementos e atores antes ausentes das disputas da cadeia produtiva do tabaco.

A interferência destes atores no processo de discussão da CQCT e no programa de diversificação dela provindo foi facilitada pela organização destes atores em associações ou redes, as quais tornaram-se possíveis, justamente, pela proximidade histórica entre

eles. A proximidade entre um grupo de atores e, por outro lado o distanciamento de tal grupo de outro, foi claramente percebida na posição de cada ator a respeito dos temas tratados, como sintetizaremos na sequência. O elemento aglutinador ou desagregador histórico, não é o posicionamento de cada um a respeito do tabagismo ou da necessidade de extinção do cultivo, e sim o posicionamento sobre o modelo de exploração dominante na atividade – a integração produtiva do tabaco. E o posicionamento de cada um sobre este modelo foi construído ao longo dos anos, devido às disputas em torno do sistema de produção, principalmente, devido às disputas pela apropriação dos recursos da cadeia produtiva. Lembramos, neste caso, da composição da mesa de negociação do preço do tabaco, destacada por todos os atores como elemento-chave em suas disputas, tanto pelos atores críticos à forma de composição e negociação, quanto pelos componentes da negociação. Diante disso, podemos dividir as associações de atores em duas. A primeira, mais antiga, consolidada e fechada é composta pelo SINDITABACO, AFUBRA, FETAG/CONTAG e FARSUL/CNA; a segunda mais recente, incipiente e aberta é composta pelo MPA e FETRAF.

Os elementos aglutinadores da primeira associação de atores são os seguintes:

- a) A construção da fumicultura como atividade produtiva central para a pequena propriedade rural é necessária – em seu discurso é sempre presente que nenhuma atividade produtiva gera tantos recursos para o campo em regiões onde predomina a pequena propriedade com base em mão de obra familiar.
- b) A integração produtiva do tabaco é extremamente positiva – esta conclusão é feita após uma argumentação que prioriza: 1) a estabilidade gerada pelo sistema aos agricultores, seja ela de preço, seja de comercialização; 2) a facilidade de levar aos produtores modificações necessárias à produção; 3) a facilidade de controle da produção e da qualidade do produto por parte das empresas e assim de competitividade no produto brasileiro no mercado externo; 4) a existência de auxílio para os agricultores, necessário à produção – crédito para benfeitorias e custeio, seguro na lavoura, assistência técnica, transporte e garantia de comercialização; 5) a facilidade para implementar modificações na produção que beneficiem o meio ambiente.
- c) O comprometimento em construir o “*setor*” – é presente em todos estes atores um comprometimento em construir algo que eles denominam “*setor*”, que seria a atividade

produtiva do tabaco. Construir o “*setor*” significa comprometer-se em contribuir para o desenvolvimento da atividade fumageira no país; em aumentar a área cultivada com tabaco; melhorar a qualidade do tabaco produzido no país; tomar suas decisões visando o benefício do “*setor*” como um todo, tendo em vista que quando a competitividade do “*setor*” em nível internacional aumentar e assim, elevar o nível das exportações do tabaco brasileiro, todos ganham, inclusive os agricultores.

d) Para estes atores só aqueles que constroem o “*setor*” são os representantes dos agricultores, por isso são somente eles que podem participar das discussões de preço do tabaco. Então, a questão da representação, levantada pelo grupo de atores pró-integração, é bastante nebulosa, visto que são os próprios participantes da mesa de negociação que decidem quem irá compô-la. Assim, justificam sua participação na mesa afirmando que se preocupam com o desenvolvimento do “*setor*” como um todo e por isso tem legitimidade para discutir preço. Os demais atores são acusados, em alguns momentos, de não representar os agricultores, em outros, de não se preocupar com os mesmos quando se posicionam de maneira contrária à integração produtiva do tabaco.

e) É necessária uma diversificação de renda na agricultura, mas o tabaco deve ser mantido como atividade central – percebeu-se que todos defendem a diversificação, no entanto, acrescentam que nenhuma atividade é tão rentável quanto o tabaco. Assim, deve-se ter várias atividades para a geração de renda, desde que a área reservada ao cultivo do tabaco seja mantida.

f) O controle do uso do tabaco é algo legítimo, visto que o cigarro faz mal, entretanto a CQCT foi discutida e aprovada sem a presença daqueles que compreendem a importância da atividade produtiva do tabaco, “*aqueles que produzem*”, os agricultores e a indústria. Nesse sentido, esse tratado não leva em consideração todos os fatores que deveria. Assim, aqueles que fazem parte da cadeia produtiva do tabaco e que a defendem têm o papel de “mostrar” para a sociedade o outro lado, o lado positivo do tabaco, os aspectos sociais e econômicos positivos que são gerados pela produção da *Nicotiana tabacum*. Desta maneira se os malefícios do consumo não podem mais ser negados, podem sim ser justificados pelos supostos benefícios da produção.

g) O “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*” não é eficiente nem eficaz, esta conclusão é baseada nos seguintes argumentos: 1) o volume de

recursos é muito pequeno, tendo em vista a complexidade da cadeia; 2) os recursos estão sendo colocadas em “*mãos erradas*”; 3) o programa deve buscar diversificar a atividade produtiva do tabaco, mas nenhuma atividade se mostra capaz de proporcionar a renda gerada pela fumicultura. No limite a crítica acaba sendo à existência do programa, uma vez que este visa alternativas produtivas ao tabaco e esta é uma atividade desenvolvida há 150 anos, portanto, com grande conhecimento acumulado que irá se perder caso a produção deixe de existir. Assim, estes recursos deveriam ser destinados a outros objetivos que não o de diversificar para, no futuro, reconverter a cultura do tabaco em outras atividades.

Já os elementos aglutinadores da segunda associação são os seguintes:

- a) A fumicultura é tão importante para alguns municípios e regiões, tendo em vista a inexistência de políticas agrícolas estatais por um longo período, e por outro lado, devido a uma política de incentivo à fumicultura muito eficiente, desenvolvida pelas grandes multinacionais fumageiras em um período de ausência do Estado. Ademais, para esta associação, o Estado incentivou a fumicultura, haja vista as políticas que beneficiaram e beneficiam a indústria.
- b) A integração produtiva do tabaco é extremamente negativa porque deixa o agricultor dependente das empresas que, por sua vez, dominam todas as etapas do processo produtivo. Neste sistema os agricultores são produtores de matéria-prima barata para outros países, principalmente Estados Unidos, Europa e Japão. Além disso, no sistema de integração constituído, são as empresas que dominam a negociação de preço, diminuindo a possibilidade de uma melhor distribuição das riquezas geradas no setor.
- c) Aqui as organizações visam uma diminuição na área cultivada com tabaco, tendo em vista um aumento no preço do tabaco proporcionado pela baixa oferta do produto. Incentivam que os agricultores não aumentem a sua área cultivada, ou até mesmo diminuam para se dedicarem a outras atividades produtivas. Não têm comprometimento nenhum com o aumento das exportações brasileiras de tabaco e defendem que o tabaco exportado deva ser taxado, lembrando que praticamente todo o tabaco produzido no Brasil tem como destino o exterior, sendo, desta maneira, livre de impostos.
- d) Para eles tanto a AFUBRA, quanto a CONTAG e a CNA, não representam os agricultores. Pelo contrário, consideram que estas organizações visam uma articulação

com as indústrias, sendo a AFUBRA a articuladora central deste processo, pois desde a década de 1960 é próxima ao setor industrial. As organizações deste grupo assinalam que devido o interesse no seguro agrícola desenvolvido pela AFUBRA, as empresas fumageiras associam os agricultores no ato da assinatura do contrato de produção, por meio de seu quadro técnico. Para eles, estas entidades de representação dos agricultores, somente podem compor a mesa de negociação de preço do tabaco por concordarem em fazer uma negociação onde os preços já estão pré-estabelecidos, fazendo assim, uma discussão de fachada. Deste modo, o MPA e a FETRAF explicam que não participam das discussões a respeito do preço do tabaco pago pelas empresas por dois motivos: primeiro, as empresas não permitirem e segundo, porque não concordarem com a forma que as discussões são estabelecidas.

e) A diversificação de renda é necessária, mas a diferença desta associação em relação ao primeiro grupo é que esta defende que tal processo vise a construção de alternativas ao tabaco, cujo objetivo é a substituição da atividade por outras. Neste sentido, este grupo combate o discurso que defende o tabaco como a única atividade geradora de renda nas pequenas propriedades com base na mão-de-obra familiar. Para esta associação, com a disponibilização de recursos financeiros e humanos por parte do Estado, será possível substituir a atividade por outras. É importante salientar, que para o MPA e FETRAF, os agricultores não estão satisfeitos com a fumicultura, haja vista os danos à saúde por ela causados e pelo trabalho penoso exigido na atividade, então, quando tiverem incentivos adequados, irão substituí-la por outras.

f) O controle do uso do tabaco não é consenso entre as entidades deste grupo, pois uma (o MPA) considera que a diminuição do consumo iria acontecer de forma natural, devido à crescente preocupação com a saúde, além disso, considera que a CQCT causou o pânico entre os fumicultores, favorecendo a pauta das próprias empresas fumageiras. A outra (FETRAF) considera a CQCT uma oportunidade para que políticas públicas, visando a geração de novas atividades produtivas sejam desenvolvidas em detrimento da fumicultura. Afirma a necessidade da criação de uma demanda para que políticas sejam vistas como necessárias, e com a CQCT demandas são criadas. Porém, ambas concordam com a necessidade de pressionar o governo para que políticas de diversificação amplas e bem estruturadas sejam criadas.

g) A visão das entidades desta associação em relação ao “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*” considera que o mesmo é importante para criar exemplos, experiências. No entanto, avaliam que tal programa é carente de recursos humanos e financeiros. Sendo o volume de recursos incompatível com as necessidades.

O elemento aglutinador ou desagregador histórico é o posicionamento sobre a integração produtiva do tabaco. E o posicionamento de cada um sobre este modelo foi construído ao longo dos anos, devido às disputas em torno do sistema de produção, principalmente, devido às disputas pela apropriação dos recursos da cadeia produtiva. Lembramos, neste caso, da composição da mesa de negociação do preço do tabaco, destacada por todos os atores como elemento-chave em suas disputas, tanto pelos atores críticos à forma de composição e negociação, quanto pelos componentes da negociação. Diante disso, podemos dividir as associações de atores em duas. A primeira, mais antiga, consolidada e fechada é composta pelo SINDITABACO, AFUBRA, FETAG/CONTAG e FARSUL/CNA; a segunda mais recente, incipiente e aberta é composta pelo MPA e FETRAF.

Enquanto uma associação de atores avalia a integração da agricultura com a indústria como positiva e necessária, capaz de gerar benefícios para a sociedade como um todo – pelos diversos elementos apontados nos depoimentos, a outra avalia que tal modelo gera grandes problemas socioeconômicos para as regiões fumicultoras. Nesse sentido, considerando os depoimentos dos dirigentes das entidades de representação dos agricultores, às dividimos em dois grupos de associações existentes, que passamos a denominar de: Rede Pró Integração Produtiva da Cultura do Tabaco e Rede Anti-Integração Produtiva da Cultura do Tabaco.

Lembramos aqui o que se denomina por redes de atores:

As redes seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham, em medida variável, de normas e interesses. (...) Nas redes, as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições de que elas são portadoras estruturam a interação entre os atores de uma política pública. Mais ou menos abertas, mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos integrada, as redes de políticas podem tomar forma de redes pontuais laxas ou de comunidades de política pública fechadas, estáveis e integradas que se constituem numa forma de coação mais poderosa na definição e implementação de uma política (HASSENTEUFEL,

Nesse sentido, cabe ressaltar que tratamos as redes como associações de atores formadas historicamente, e não como formadas para disputar determinada política. Todavia, estas redes organizam-se para influenciar determinada política.

Quando tratamos as associações de atores presentes na cadeia produtiva do tabaco com um enfoque relacional é possível afirmar que a Rede Pró Integração Produtiva da Cultura do Tabaco é mais antiga e estável, mais consolidada e extremamente fechada, já que é ela mesma que escolhe seus componentes. Quando um ator é considerado como parte da rede ele pode participar das discussões de preço do tabaco. Discussões estas que todos os atores citam como um elemento-chave para ser reconhecido como representante, não só de sua categoria, mas do “*setor*”. A composição desta mesa é como uma espécie de institucionalização da rede – uma entidade é parte dela a partir do momento que é aceita nas discussões de preço do tabaco. Aqueles que compõem estas negociações, como observado, têm um discurso consolidado. Não questionam a divisão de recursos da cadeia produtiva do tabaco entre agricultores e indústria, o máximo que chegam a afirmar é que existem anos que o agricultor “ganha mais” e outros que “ganha menos”, sendo que no geral o agricultor é mais bem remunerado produzindo tabaco do que em outras atividades. Quando fazem algum questionamento sobre a divisão de riquezas, este diz respeito à insatisfação devido à alta carga tributária incidente sobre o cigarro, assim sobre a parcela de riquezas apropriadas pelo governo.

A segunda, denominada de Rede Anti-Integração Produtiva da Cultura do Tabaco é mais recente, até porque as organizações que a compõe foram criadas no final do século XX e início do XXI, mais incipiente e totalmente aberta. Os atores considerados integrantes desta rede têm posições e atuação próximas, contudo, não têm uma atuação conjunta. Devido a suas estratégias e posições defendidas compartilha um mesmo marco de atuação, contribuem para deslegitimar os argumentos preconizados pela primeira rede, se colocam como alternativa de organização, enfrentam as empresas e a rede pró diversificação como um todo, questionam a divisão de riquezas provindas da cadeia produtiva do tabaco e buscam construir atividades e políticas alternativas à fumicultura. Além disso, quando necessário, se articulam com outros setores que defendem a diminuição da área cultivada com tabaco, visando à busca por políticas que tenham como

objetivo a construção de outras atividades. Mas não tem uma atuação organizada, em conjunto, suas posições não se baseiam em argumentos econômicos como na primeira que vê a competitividade do “setor” como central em suas decisões.

Se utilizarmos a terminologia de Hassenteufel (2005) podemos afirmar que a rede pró-integração aproxima-se do que o autor denomina de “*comunidades de políticas*” e a rede Anti-Integração do que ele denomina de “*redes temáticas*”. Salientamos que vários atores que poderiam ser considerados como parte da rede Anti-Integração não foram contemplados nesta análise, por não se enquadrarem no corte dado, qual seja, integrarem a cadeia produtiva do tabaco e ter uma atuação em nível nacional relacionada à atividade. Estes atores ou não compõe a cadeia produtiva do tabaco e sim outras áreas como as organizações da área da saúde, ou tem uma atuação localizada, como algumas associações de agricultores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, é importante mencionar que alguns elementos não apresentados ao decorrer do trabalho, serão expostos neste tópico. Tais elementos são importantes porque dizem respeito à visão de setores do governo sobre às disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco que influenciaram o processo de ratificação da CQCT, elaboração e implementação do “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco”. Estes elementos contribuem para que tenhamos maior clareza a respeito da influência dos atores da cadeia produtiva do tabaco sobre o processo em questão, e por outro lado, da influência do processo sobre os atores envolvidos na cadeia produtiva do tabaco. Fomos obrigados a apresentar tais elementos nas considerações finais da dissertação, visto que, caso não fizéssemos desta forma necessitaríamos de um quarto capítulo, o que se mostrou inviável de realizarmos em vinte e quatro meses.

Vimos que uma abertura do Brasil ao capital internacional possibilitou a entrada de grandes empresas transnacionais fumageiras no país e que, além de passarem a atuar no Brasil, estas empresas conseguiram expandir sua abrangência para uma escala mundial, a partir da década de 1960. Esta ampliação faz com que hoje as maiores fabricantes de cigarro atuem em mais de 160 mercados nacionais. Tal ampliação de mercado é responsabilizada por uma “epidemia tabagista”, como é chamado o crescimento do número de fumantes em nível mundial, e suas consequências, pela Organização Mundial da Saúde.

Esta atuação globalizada das grandes empresas fumageiras multinacionais e o grande poder econômico por elas acumulado fez com que a OMS propusesse a criação de um tratado de modo a possibilitar que os governos dos países signatários pudessem tomar medidas de controle do tabaco de maneira coordenada e articulada. Tal tratado, denominado de Convenção Quadro para o Controle do Tabaco - CQCT, aprovado em 2003 por 192 países e ratificado pelo Brasil em 2005, estimula que grandes conflitos entre os atores da cadeia produtiva do tabaco no Brasil sejam expressos de novas maneiras. Tendo em vista o que foi apresentado no capítulo II e III deste trabalho, podemos extrair algumas constatações acerca destes conflitos:

- a) Estes conflitos não têm origem nas discussões da CQCT e sim expressam disputas

históricas pela apropriação das riquezas provindas da cadeia produtiva do tabaco e pela discordância a respeito do sistema de cultivo do tabaco (sistema de integração produtiva).

b) Os conflitos somente tornam-se mais visíveis durante o processo de ratificação da CQCT no Brasil, visto que os objetivos econômicos das grandes multinacionais e a legitimidade social de seus aliados estavam sendo colocados em risco. E os grupos, tradicionalmente críticos ao sistema de integração viram a possibilidade de ampliar sua influência e, conseqüentemente, diminuir o espaço das fumageiras.

c) É perceptível que os conflitos entre os atores da cadeia produtiva do tabaco não têm como pano de fundo a ratificação ou não da CQCT pelo Brasil, e sim suas visões e posições a respeito da integração produtiva do tabaco e do modelo de agricultura a ser priorizado pela agricultura familiar. Nesse sentido, a forma de associação destes atores pode ser dividida em dois grupos: aqueles que defendem o “setor”, ou a atividade produtiva do tabaco, e aqueles que não o defendem.

d) Deste modo, com base nos posicionamentos dos atores expressos no capítulo III, é possível observar duas redes ao analisarmos as disputas presentes no processo de ratificação da CQCT: Uma rede pró-integração produtiva do tabaco e uma rede anti-integração produtiva do tabaco. Os atores que compõe a rede pró-integração produtiva buscam deslegitimar o tratado de controle do tabaco. Assim, afirmam que a CQCT foi discutida e aprovada sem a presença daqueles que compreendem a importância da atividade produtiva do tabaco, “*aqueles que produzem*”, os agricultores e a indústria. Nesse sentido, na avaliação dos atores que integram esta rede, tal tratado não leva em consideração todos os fatores que deveria (geração de empregos, impostos, etc). Já para os atores componentes da rede anti-integração produtiva, a função desempenhada pelo tratado nas disputas em torno da cadeia produtiva do tabaco não é consensual. Porém, como vimos no capítulo III, tais atores têm opiniões muito próximas quanto ao papel desempenhado pela rede pró-integração produtiva neste processo, da mesma maneira, eles concordam com a necessidade de fortalecer outras atividades produtivas em detrimento ao tabaco. Assim, os atores desta rede tem o ímpeto de pressionar o governo para que políticas de diversificação amplas e bem estruturadas sejam criadas e concordam que a CQCT funciona como justificativa para isso.

A afirmação de que os conflitos entre os atores da cadeia produtiva do tabaco

apenas são expressos de novas maneiras durante o processo que levou a ratificação da CQCT devido os interesse dos atores pró-tabaco é baseada na própria visão dos mesmos sobre o processo. Para estes atores o tratado não considerava a importância da cadeia produtiva, então, aqueles que fazem parte da mesma, que a defendem, tinham e têm o papel de “mostrar” para a sociedade o outro lado, o lado positivo do tabaco, os aspectos sociais e econômicos positivos que são gerados pela atividade fumageira. Deste modo, os atores componentes da rede pró-integração se colocam como responsáveis pelas grandes manifestações realizadas nas regiões fumicultoras, contrárias à ratificação da CQCT.

Já para a FETRAF, um dos atores pertencentes a rede anti-integração, as empresas buscavam fazer do Brasil um território de livre produção fumageira, onde tivessem políticas governamentais de incentivo à atividade. Nesse sentido, era importante para o setor industrial a não aprovação do tratado internacional de controle do tabaco. Portanto, como mencionado anteriormente, a aprovação da CQCT pelo Brasil foi central para a FETRAF, uma vez que, na avaliação da entidade, representou uma derrota para a estratégia das empresas que visam transferir toda sua produção para os países em desenvolvimento, em busca de um custo de mão-de-obra menor. Além disso, essa aprovação significou também a existência de menores possibilidades de incentivos em prol das empresas para a ampliação da área cultivada com tabaco no Brasil. Ou seja, melhores condições de disputa para aqueles que visam à diminuição da produção de tabaco no Brasil.

No mesmo sentido, a direção da Secretaria Executiva do CONICQ, em entrevista realizada em 03 de dezembro de 2010, afirma que as manifestações de preocupação com a extinção dos cultivos por parte dos agricultores, se deram devido a uma movimentação direta do setor empresarial, que tem ligações com a AFUBRA.

(...) quando o Brasil ratificou a Convenção que não foi um processo fácil, foram dois anos de muito debate porque havia uma construção maliciosa de uma relação entre a Convenção Quadro e a proibição de plantar fumo, na verdade essa situação foi bastante difícil, mas terminou encaminhando da melhor forma possível (...).

Temos claro que a AFUBRA que liderou [movimentação contra a ratificação da CQCT pelo Brasil] (...) é uma associação fachada da *British American Tobacco*, ela é o braço da *International Tobacco Growers Association* que foi criado e que foi financiado e fortalecido pela *British American Tobacco*, está escrito nos documentos da *British American Tobacco*, e na ocasião quem liderou todo o processo contra a ratificação foi a AFUBRA, obviamente, a

gente sabe que a relação indireta, ou direta para mim com a *British American Tobacco* nos faz claramente dizer isto (Direção da Secretaria Executiva do CONICQ, 03/12/2010).

Nestas disputas históricas existentes na cadeia produtiva do tabaco, percebidas inclusive no relato acima, em que colidem os interesses da rede pró-integração produtiva e anti-integração produtiva, o que está em jogo é a influência dos atores na construção de políticas favoráveis ao cultivo, ou então, a construção de políticas que visam fortalecer outras atividades em detrimento do primeiro. Deste modo, estes conflitos fizeram com que a Convenção Quadro – naquilo que se destina à produção – passasse por um processo de tradução por ocasião de sua ratificação pelo Brasil. Lembramos aqui, que o artigo 17 do tratado afirma que os países signatários, em cooperação entre si e com as organizações intergovernamentais internacionais e regionais competentes, promoverão alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, cultivadores e pequenos comerciantes de tabaco. Desta maneira, o texto da CQCT não afirma que o cultivo seja proibido, nem mesmo estabelece prazos para uma diminuição da área cultivada por cada país produtor.

No entanto, o tratado somente foi ratificado pelo Senado brasileiro, após ser construída a cláusula interpretativa que foi anexada ao documento enviado à OMS, onde fica explícita a garantia de que a aprovação da CQCT não significa a proibição ao cultivo de tabaco ou restrição à políticas nacionais de apoio aos agricultores que se dediquem a atividade. Além disso, a cláusula afirma que o Brasil não apoiará propostas que visem a utilização da CQCT como instrumento de práticas discriminatórias ao livre comércio. Tal cláusula teve o objetivo de tranquilizar os agricultores e demais atores da cadeia produtiva que temiam a proibição do cultivo.

Este adendo ao texto do tratado foi necessário devido ao movimento contrário à ratificação, preconizado pela rede pró-integração produtiva. Vimos no Capítulo III que os atores desta rede destacam o papel da AFUBRA como forte liderança neste processo. Ademais, a partir da análise das posições dos atores da cadeia produtiva, percebemos que os integrantes da rede pró-integração consideram uma vitória tal cláusula interpretativa, uma vez que a mesma significa que o governo brasileiro não irá gerar restrições à produção.

Para a direção da Secretaria Geral do CONICQ, a cláusula interpretativa serviu como uma resposta à argumentação preconizada pelo setor industrial fumageiro. Segundo

a entidade, esta cláusula foi fundamental para a aprovação do tratado, tendo em vista a pressão imposta pelas indústrias e seus aliados sobre os políticos visando a não aprovação.

Na verdade, essa cláusula interpretativa foi uma resposta à uma distorção que havia sido construída pela indústria do tabaco, principalmente pela British American Tobacco que atua lá no Sul, pra tentar criar um pânico entre os fumicultores e fazer uma pressão no senado para que o senado não aprovasse a Convenção. (...) A cláusula interpretativa foi pra dizer exatamente o contrário do que estava sendo dito, que a Convenção era pra proibir a plantação de fumo. Os senadores locais foram pressionados e os políticos de uma maneira geral. Houve uma situação em que o próprio ministro da saúde me pediu para dar entrevista nas rádios locais para esclarecer essa situação porque havia uma pressão da indústria de induzir pessoas a não votar nos prefeitos e nos candidatos à prefeitura que apoiassem a Convenção (...). É um jogo de poder, mostrar quem pode, eles têm uma capilaridade grande, e eles contam as mentiras, as inverdades e eles tentam exatamente induzir (Direção da Secretaria Geral do CONICQ, 03/12/2010).

Diante da maneira com que o setor pró-integração trata esta cláusula – como uma vitória em um processo que representava riscos a seus interesses – e à pressão sobre os políticos impostas pelas regiões onde o tabaco é presente, em virtude da argumentação preconizada pelo setor industrial e seus aliados, como destacado pela direção da Secretaria Geral da CONICQ, além da importância econômica da atividade e o volume de impostos por ela movimentado, como mencionado no capítulo II, podemos concluir que esta cláusula foi fundamental para que a CQCT fosse ratificada.

O ponto de vista da FETRAF organização sobre a cláusula interpretativa em questão, é compatível com a ideia de que por um lado, o texto serviu para deixar claro aos atores pró-integração de que seus interesses seriam garantidos e, por outro lado, para que o tratado internacional fosse aprovado. Nesse sentido, o dirigente da entidade ressalta que tal salvaguarda é utilizada pelas indústrias em todos os momentos onde seus interesses são de alguma maneira, atingidos. Como abordado no Capítulo III, a FETRAF considera este adendo como um dos motivos do programa de diversificação não estar em um estágio de implementação mais avançado. Nas palavras do dirigente da entidade:

Aquele adendo saiu de uma redação que foi proposta pela AFUBRA, e o adendo diz que o governo brasileiro mesmo ratificando a Convenção Quadro se compromete a não estabelecer sanção às relações comerciais. Que é diferente de você buscar alternativas para os agricultores. Porque o que nos interessa está

no texto da Convenção Quadro, no Brasil, aquele adendo é uma declaração para com as indústrias que há no Brasil de que enquanto tiver demanda para o tabaco no mundo vão poder produzir no Brasil, em outras palavras se diz isso. (...) Então as indústrias, em vários momentos do debate, ainda hoje, quando se fala em proibir o fumo em ambientes fechados, elas dizem: “Ah! Mas isso é interferir nas relações comerciais”. Quando se fala em ter política de apoio mais forte, um programa mais consistente, onde governo diz: “Plante menos fumo”, elas vêm e dizem “Ah, você interferiu nas relações comerciais.” Então eles ficaram, com aquele adendo, que eles botaram lá espertamente, como uma carta que eles têm na manga pra ir reforçando o seu lobby, pra evitar que o próprio programa seja ampliado (Dirigente da FETRAF, 13/07/2010).

Devido aos elementos expostos – onde consideramos a posição de atores chave do processo de disputas que contornou a maneira à qual o tratado internacional de controle do tabaco foi ratificado pelo Brasil – podemos afirmar que esta cláusula se configura no exemplo de uma tradução dos objetivos da CQCT de nível internacional para o país. Ora, mesmo inexistindo qualquer menção de proibição aos cultivos no texto da CQCT os atores pró-integração conseguiram criar e propagar um discurso nas regiões fumicultoras aonde afirmavam que o tratado iria proibir os cultivos. Com esta estratégia, conseguiram aprovar uma salvaguarda, em que o Brasil ratificou a CQCT, mas ao mesmo tempo, se comprometeu em não gerar restrições à políticas nacionais de apoio aos agricultores que se dediquem a atividade, e nem utilizar a CQCT como instrumentos de práticas discriminatórias de livre comércio. Na prática, os atores anti-integração observam que esta salvaguarda vem sendo utilizada pela indústria para combater qualquer política de desincentivo à atividade que venha ser criada pelo governo, com a argumentação que as mesmas interferem nas relações comerciais.

Deste modo, observamos que, com a própria ratificação da CQCT, o Estado brasileiro aprovou uma cláusula que vai de encontro aos seus objetivos, uma vez que, se o tratado busca por um lado, diminuir a demanda por tabaco e, por outro, reduzir a oferta com o intuito de tornar o consumo financeiramente oneroso para os fumantes, uma política de incentivo à diminuição do cultivo seria fundamental para a diminuição da oferta. Assim, dada a aprovação desta cláusula interpretativa, atualmente, o máximo que o país pode fazer é promover um programa de diversificação que, em médio ou longo prazo servirá para gerar alternativas de renda para os atuais fumicultores.

Salientamos que a tradução dos objetivos da CQCT de nível internacional para o país foi resultado da relação entre o peso econômico e social dos atores que

hegemonizam a cadeia produtiva do tabaco, ou seja, a rede pró-integração, e o peso social dos atores anti-integração. Assim como a rede pró-integração utilizava uma argumentação, seus recursos econômicos e legitimidade social visando à não ratificação da CQCT pelo Brasil, e desta maneira, conseguiu que seus principais interesses não fossem desconsiderados, os atores anti-integração foram fundamentais na própria ratificação do tratado. Foram tais atores que possibilitaram a diminuição da apreensão entre os agricultores fumicultores e, de modo geral, nas regiões onde o cultivo é presente. Como vimos nos relatos dos atores da cadeia produtiva do tabaco, analisados no capítulo III, provavelmente o tratado em questão nem mesmo seria ratificado pelo Brasil se inexistissem a atuação destas organizações que historicamente buscam uma modificação na forma como o modelo de exploração da atividade fumageira opera. Nesse sentido, a direção da Secretaria da CONICQ destaca o papel desempenhado por estas organizações durante o processo de discussão e ratificação da CQCT:

Graças à algumas lideranças que atuaram junto conosco, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, que tem uma legitimidade, porque uma coisa é eu chegar lá e falar uma coisa e outra coisa é pessoas lá da região, pessoas ligadas à lideranças agrícolas entenderem esse processo e desmistificarem. Então a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, o próprio Movimento dos Pequenos Agricultores, a Igreja, as pessoas de lá (...), então todos engrossaram as vozes defendendo a ratificação da Convenção Quadro e isso foi importantíssimo para os senadores, entenderem o que estava em jogo (Direção da Secretaria Executiva do CONICQ, 03/12/2010).

Como era de se imaginar, as disputas entre os atores da cadeia produtiva do tabaco pela apropriação dos recursos dela providos não se encerraram com a ratificação do tratado, até mesmo porque não tiveram início neste contexto, como destacamos no capítulo III. Estas disputas continuaram, assim influenciaram e influenciam, a construção e implementação do programa de diversificação, denominado pelo governo de “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”. Cabe ressaltar que o programa, foi lançado no mesmo documento que dava uma (nova) interpretação dos artigos que tratavam do cultivo.

Vimos, no capítulo III, que a retórica dos atores componentes da rede pró-integração primeiramente se fundamenta na necessidade da diversificação produtiva, entretanto, estabelece uma crítica ao programa de diversificação, no tocante a seus

objetivos e à forma de aplicação. Tais críticas são tão incisivas que nos fazem chegar a conclusão, pelos argumentos já expostos no capítulo III, de que para os atores pró-integração a diversificação é necessária, porém não por meio de um programa que vise diminuir a área cultivada com tabaco. Já a rede anti-integração tem o objetivo de construir o programa de diversificação como uma forma de acessar novos recursos e fortalecer sua posição frente seus adversários. Para os atores contrários à integração produtiva do tabaco, os agricultores somente estão na atividade fumageira porque não têm opções viáveis. Assim, quando existirem políticas públicas para que os agricultores possam diversificar sua renda (políticas de crédito, comercialização, assistência técnica) e, com isso, tornarem-se menos dependentes das empresas, irão migrar do cultivo do tabaco para outras atividades. Neste sentido, para estes atores, o fortalecimento de políticas de diversificação produtivas é fundamental.

Observamos que as disputas presentes na cadeia produtiva do tabaco refletem, em grande medida, os rumos da política de diversificação brasileira. Deste modo, é importante mencionar que os atores pró e anti-integração identificam-se com setores diversos do governo brasileiro. Esta identificação é expressa nos depoimentos dos atores da cadeia produtiva do tabaco e dos dirigentes governamentais que fazem parte da aprovação da CQCT e da implementação do programa de diversificação. Assim, os atores pró-integração veem como positiva a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na cadeia produtiva do tabaco. Para este grupo o Ministério compreende a importância do “setor”, defendendo-o pelo que ele representa. Contrariamente, tais atores não consideram positiva a atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que o mesmo se articula com os atores que combatem a integração produtiva do tabaco (p. ex. FETRAF e MPA). Já os atores anti-integração veem o MAPA como aliado histórico dos defensores do modelo atual de produção do tabaco. Para estes atores o MAPA contribui para o fortalecimento do sistema integrado de produção, e visa construir o modelo de agricultura contrário ao preconizado por eles. Por outro lado, os atores anti-integração enxergam no MDA um aliado no desenvolvimento de políticas que possibilitem a geração de alternativas ao tabaco para os agricultores. Tal identificação sugere que as redes, já discutidas anteriormente, também se articulam nas esferas governamentais, por meio de setores do governo. Esta articulação é possibilitada pela

fragmentação do governo em diferentes atores governamentais, onde cada setor tem seus objetivos específicos.

Como afirmamos, as disputas entre as redes orientam os rumos da política de diversificação brasileira. Nesse sentido, é importante lembrarmos o diminuto orçamento do programa de diversificação de áreas cultivadas com tabaco, questão colocada por todos os atores desta cadeia produtiva e pela própria coordenadora do programa. Tal orçamento é utilizado pelos atores pró-integração como argumento visando a afirmação de que não existe a possibilidade de buscar alternativas ao tabaco e, como argumento para os atores anti-integração, para afirmar que não é prioridade para o governo, ou para a maior parte dele, buscar alternativas ao cultivo, o que prejudica o programa e difere do compromisso assumido pelo governo.

Destacamos no capítulo II que o “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*” havia sofrido alterações durante sua implementação, uma vez que previa uma série de recursos e uma articulação com outras políticas governamentais que aparentemente não aconteceu. A coordenadora nacional do programa concorda que o mesmo realmente sofreu alterações em relação ao planejado inicialmente, ou melhor, para ela, parte do mesmo não foi operacionalizado conforme havia sido acordado. A não operacionalização do programa como o previsto se deve, como vimos no capítulo II, à falta de prioridade frente à busca de alternativas à fumicultura, por parte dos demais ministérios, que, de acordo com o documento governamental de outubro de 2005, estariam comprometidos em buscar alternativas viáveis aos agricultores e regiões fumicultoras, principalmente ao MAPA.

É sintomático que o Ministério ao qual os atores pró-integração têm proximidade – que citam como referência de compreensão da cadeia produtiva do tabaco – não tenha disponibilizado os recursos que havia comprometido ao “*Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco*”, tendo em vista que tais atores são contrários à concepção do programa, ou seja, são desfavoráveis a uma política que visa a diminuição da área cultivada com tabaco. Com os elementos analisados durante a dissertação, podemos inferir que a proximidade do MAPA com os atores que defendem a cadeia produtiva do tabaco faz com que o mesmo não priorizasse políticas que visassem à diminuição da importância da atividade nas regiões onde está presente. Neste mesmo

sentido, a coordenadora do programa afirma que a divisão da visão a respeito da cadeia produtiva do tabaco é nítida entre os ministérios, e a falta de prioridade do MAPA com o programa tem relação direta com a pressão realizada pelo setor:

Creio que sim, com certeza, porque a gente ao longo desses anos o tempo todo tem pressão [tempo de implementação do programa], e o fato do Ministério da Agricultura ter a câmara setorial do fumo acaba influenciando porque, seja o Sindicato da Indústria do Fumo, seja os representantes dos fumicultores lá da AFUBRA, eles acabam pressionando para que o Ministério da Agricultura apoie suas demandas. Então na realidade a gente vive um contrassenso mesmo dentro do governo porque enquanto alguns ministérios enxergam a cadeia produtiva como altamente lucrativa e estratégica para a manutenção de 200 mil famílias no campo, outros setores como saúde e o MDA pensam que há necessidade de iniciar um trabalho no médio e longo prazo pra que esses agricultores tenham de fato uma opção, uma alternativa (Coordenadora do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Um dos formuladores da visão do MDA sobre diversificação produtiva que também é representante do Brasil no grupo de trabalho sobre diversificação da CQCT em nível internacional concorda com a leitura que afirma existir uma divisão entre os ministérios e que esta divisão conforma o grau de prioridade dada pelo governo ao programa de diversificação. Assim, na avaliação do representante do Brasil no GT sobre diversificação da CQCT:

Quem está fazendo das tripas coração é só o Ministério da Saúde, basicamente o INCA, e o MDA e um pouquinho o Ministério das Relações Exteriores, que estão se esforçando para que o Brasil, digamos, tenha uma proposta condizente com essa diversificação. O Ministério da Agricultura é absolutamente a favor [da produção de tabaco] (...) (Representante do Brasil no GT sobre diversificação da CQCT, 2010).

Como vimos no capítulo III, o MAPA tem proximidade com os atores favoráveis ao cultivo e à integração do tabaco, sendo que esta proximidade influenciou o ministério a não dar prioridade ao programa de diversificação e, pelo contrário, tomar medidas que favorecem o próprio cultivo. Do mesmo modo, a relação do MDA com os atores contrários à integração produtiva e o compartilhamento de visões sobre o que deve ser a agricultura familiar e seu papel no país influenciou as prioridades do Ministério, na operacionalização do programa de diversificação. O MDA optou por fortalecer determinados atores, que integram o grupo portador da crítica histórica à integração produtiva do tabaco e da busca pelo fortalecimento de atividades alternativas ao tabaco

em detrimento de outros.

Eu acho que o programa escolheu sim legitimar esses movimentos, tanto FETRAF como o Movimento dos Pequenos Agricultores, tanto com repasse de recursos, que nós repassamos um recurso expressivo para esses movimentos sociais trabalharem a diversificação quanto pela afinidade dos discursos (Coordenadora do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Do mesmo modo, a coordenadora do programa afirma que o mesmo visa fortalecer aqueles atores historicamente críticos ao modelo de exploração da atividade produtiva do tabaco, frente aos seus defensores. Assim, quando questionada se o programa de diversificação de áreas cultivadas com tabaco para além de uma proposta de diversificação é um programa de apoio a atores, apoio a um projeto de agricultura, ela responde que:

Com certeza, e dá para falar porque a gente entende que trabalhar a diversificação em áreas cultivadas com tabaco necessariamente você tem que trabalhar o fortalecimento dos atores locais e da organização social não só dos agricultores, mas das organizações que atuam na região. Porque isso que vai criar toda uma dinâmica de enfrentamento dessa tradição, dessa cultura, porque a produção de fumo não é só questão, não está só em jogo aí, a gente tem que levar em conta não só apenas a questão da produção, da comercialização econômica, não, tem toda uma cultura, tem muitas famílias que não conseguem se enxergar sem produzir fumo. E aí você tem que enfrentar essa realidade, essa é a realidade. E aí como é que você enfrenta? Você enfrenta trazendo os atores locais e eles consequentemente trazendo os agricultores e as famílias para participar, fazer diálogos, debates (Coordenadora do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Como constatamos anteriormente, as críticas ao cultivo do tabaco são antigas, no entanto o número de agricultores envolvidos na atividade, a área cultivada e o volume de produção, tem aumentado substancialmente nas últimas décadas. Nesse sentido, os críticos não têm obtido resultados favoráveis em sua empreitada contra a organização da cadeia produtiva do tabaco. Vimos que o MAPA articula-se com a rede pró-integração desde o final da década de 1950, quando os atores pertencentes a mesma já buscavam a organização da cadeia do tabaco. Além disso, nenhum setor do governo tinha uma ação direcionada para as regiões fumicultoras, sendo as empresas os únicos articuladores diretos, como destaca a coordenadora nacional do programa de diversificação.

O sistema integrado foi uma forma do agricultor se ver respaldado com a

assistência técnica, com o apoio de uma empresa para a comercialização de um produto. (...) Pra essas famílias ao longo da história foi uma salvação, na realidade. E ao mesmo tempo foi um grande prejuízo em termos do que significa a agricultura familiar para o nosso país. Porque ela acaba incentivando o monocultivo, é uma cultura extremamente degradante não só para a propriedade em função do sistema produtivo que é adotado, mas também para a saúde das famílias (...).

O tempo todo a cadeia produtiva do fumo trabalhou com o apoio do Estado que disse “então vocês cuidam desses agricultores”. Simplesmente a gente se retirou [governo]. Você vê que não teve até a aprovação da Convenção Quadro e o início desse programa de diversificação não se conhece nenhuma ação do governo federal para os agricultores fumicultores. Os agricultores fumicultores meio que vivem à parte, isolados, viviam isolados. Até mesmo recursos do PRONAF iam para as fumageiras (...) (Coordenadora do Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, 2010).

Nesse sentido, a elaboração e implementação do programa de diversificação é um elemento inédito e extremamente relevante para as disputas da cadeia produtiva do tabaco. É a primeira iniciativa governamental que favorece os atores que visam à diminuição da importância do tabaco como atividade econômica nas regiões fumicultoras. Até então existia um consenso no governo que a integração produtiva do tabaco era a melhor opção para aquelas regiões e famílias. Em nossa avaliação, é por isto que acontece a maioria das críticas ao programa, por parte dos atores pró-integração. Podemos inferir que os mesmos se sentem ameaçados com o programa, visto que os governos nunca se interessaram em promover algum tipo de política nestas regiões, que visasse uma atividade diferente da fumicultura. Se o programa irá possibilitar a diminuição da área cultivada com o tabaco, não é possível responder, haja vista o volume de recursos disponibilizados e as divergências do governo a seu respeito. Dependerá muito do futuro entendimento do governo a respeito da necessidade da diminuição da produção influenciada por uma queda do consumo mundial.

No entanto, com o programa de diversificação os agricultores irão ao menos ter contato com alternativas, o que em um período recente certamente não ocorreu, e este contato se dará por meio de atores críticos à cadeia produtiva do tabaco e a seu sistema de integração, pois, como vimos, o MDA prioriza estas organizações no alocamento dos recursos do programa. Por isso podemos inferir que a entrada do MDA nas disputas da cadeia produtiva do tabaco é um elemento inédito e relevante, que favorece os atores anti-integração.

Vimos então, que os atores da cadeia produtiva do tabaco interferiram no processo

de ratificação da CQCT e influenciam no processo de implementação do programa de diversificação produtiva dela provindo, além disso, que esta influência é buscada por meio de associação a atores governamentais que compartilham as mesmas visões a respeito dos assuntos em questão. Por outro lado, também vimos no capítulo III, que as estratégias e formas de atuação dos atores da cadeia produtiva do tabaco foram influenciadas pelo processo de aprovação da CQCT e pela implementação do programa de diversificação em curso.

A defesa da diversificação produtiva é um exemplo da busca por uma aproximação de uma pauta formada pela política provinda da CQCT. Todos os atores defendem a diversificação produtiva, no entanto, quando os questionamentos a respeito deste tema são mais profundos, é possível perceber uma grande diferença entre as concepções do que significa a diversificação entre os atores pró-integração e anti-integração. Tais diferenças são expostas no capítulo III, e nos dão indícios de um esforço por um enquadramento em uma pauta formada por uma política pública, não somente objetivando acessar recursos por ela disponibilizados, mas também para fazer parte de um movimento que passa a ser considerado legítimo nas regiões fumicultoras – a concepção de que a agricultura familiar deve ser diversificada para ter maior segurança e, além disso, produzir alimentos.

Como observado no capítulo III, há diferenças de concepções, entre os atores, a respeito do significado da diversificação produtiva. Os atores pró-integração defendem que uma diversificação de renda na agricultura é necessária, porém o tabaco deve ser mantido como atividade central, tendo em vista a rentabilidade da produção e a elevada organização da cadeia produtiva, onde o agricultor tem comercialização garantida, acesso à insumos, financiamento, transporte e seguro da lavoura. Então para eles, diversificação significa os agricultores passarem a desenvolver várias atividades em complementação a central [o tabaco], seja em outras áreas no mesmo período de cultivo, ou na mesma, após a colheita do tabaco.

Já os atores anti-integração defendem que a diversificação de renda é necessária, sendo que tal processo deve visar a construção de alternativas ao tabaco cujo objetivo é a substituição da mesma como atividade central da propriedade em médio/longo prazo. Para estes atores, existem diversos problemas intrínsecos à cadeia produtiva do tabaco,

sendo eles relacionados à exploração dos agricultores pelas fumageiras, à alta precariedade e exaustividade do trabalho na lavoura de tabaco em virtude das doenças relacionadas ao seu cultivo (intoxicação crônica ou aguda por agrotóxicos e intoxicação aguda por nicotina na colheita), e à alta exigência de mão de obra pela cultura. Devido à tais questões e aos problemas socioeconômicos associados à cultura (expressos no capítulo II), combatem a afirmativa que o tabaco é a única atividade geradora de renda nas pequenas propriedades com base na mão-de-obra familiar. Para os atores pertencentes à rede anti-integração, a organização da integração produtiva do tabaco foi o incentivo para a maior parte dos agricultores optarem pela produção fumageira, contudo, estes agricultores não estão satisfeitos com a fumicultura, tendo em vista os danos à saúde por ela causados e pelo trabalho penoso exigido na atividade, então, quando tiverem incentivos adequados, irão substituí-la por outras. Conforme o representante do Brasil no GT sobre diversificação da CQCT:

Aí nasce o grande tema, o debate entre diversificação produtiva e substituição de cultivos. Porque a rigor, a indústria tabagista, (...) a AFUBRA, também falam em diversificação. Só que quando tu vai ver existem coisas bem específicas entre o que eles dizem da diversificação e nossa abordagem (...). Então nos diferenciamos, principalmente, daquela ideia de substituição de cultivos. Porque o grande problema dos agricultores que produzem fumo (...) é o problema da integração, o problema da excessiva dependência, e se tu a rigor quiser tirar o fumo e botar uma outra coisa no lugar, dificilmente algum outro produto vai ter uma cadeia tão bem organizada que permita a ele ter uma renda parecida com a do fumo. Então isso a indústria usa como argumento, que é um argumento bem inteligente, diga-se de passagem, no sentido de dizer: “Olha, não existe outro cultivo que dê tanto dinheiro para o agricultor quanto o fumo”. (...) Para nós a diversificação significa diversificar os meios de vida das populações, o que significa dotar os agricultores de mecanismos de estratégias, o crédito é um deles mas não é o único. Que eles possam buscar alternativas economicamente viáveis (Representante do Brasil no GT sobre diversificação da CQCT, 2010).

No depoimento apresentado acima, o interlocutor chama a atenção para um aspecto do discurso dos atores que integram o grupo pró-integração, também apresentado no capítulo III. Quando estes atores falam em uma diversificação onde o cultivo do tabaco não é contemplado buscam fazer uma comparação isolada, como se o tabaco fosse substituído por outra cultura agrícola, e assim listam vários pontos positivos da atividade fumageira, todos relacionados a organização da cadeia produtiva (comercialização garantida, assistência técnica, transporte, financiamento). Nesse sentido, a defesa da

diversificação produtiva torna-se um recurso de retórica dos atores pró-integração para sustentar a justificativa de manutenção da área cultivada com tabaco. Tal recurso é necessário devido a ofensiva de críticas ao cultivo, potencializada pela CQCT e pela política de diversificação, que fortaleceu os críticos à forma de cultivo do tabaco, como constatamos no capítulo III.

Nesse sentido, não foram somente os atores da cadeia produtiva do tabaco que influenciaram a forma de ratificação da CQCT pelo Brasil, fazendo com que a mesma passasse por um processo de tradução. A ratificação do tratado também fez com que os mesmos modificassem suas estratégias, sendo que os atores pró-integração se sentiram compelidos a organizar uma defesa mais articulada e consistente da fumicultura. Além disso, tiveram que organizar um discurso a respeito da diversificação produtiva da agricultura. Já os atores anti-integração se sentiram legitimados com a ratificação da CQCT pelo Brasil para exigir do governo brasileiro que novas políticas públicas com foco nos agricultores fumicultores fossem construídas, de modo a promover um decréscimo da relevância econômica da atividade, e assim, uma diminuição da importância de seus adversários históricos. Tais conflitos, no entanto, não cessaram, o que contribuiu para a emergência de uma nova fase de disputa, onde aquelas organizações historicamente favorecidas passaram a sentir algum tipo de ameaça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFUBRA; Associação dos Fumicultores do Brasil. **Dados da fumicultura no Brasil**. Disponível: www.afubra.com.br. Acesso em: novembro de 2009.

ALMEIDA, J.; Propostas Tecnológicas “Alternativas” na Agricultura. **Cad. de Dif. de Tecn.**, Brasília, v.6, n.2/3, p.183-216, mai./dez. 1989.

ARRIGHI, G.; Globalização e Macrossociologia Histórica. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 20, p. 13-23, 2003.

BELING, R. R.; **A história de muita gente: um exemplo de liderança: Afubra 50 anos**. Santa Cruz do Sul: Afubra, 2006, 20p.

BOEIRA, S. L.; Atrás da cortina de fumaça: Tabaco, tabagismo e Meio Ambiente: Estratégias da indústria e dilemas da crítica. **Tese de doutorado** (Interdisciplinar em Ciências Humanas; Sociedade e Meio Ambiente) UFSC. 2000.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.C; PASSERON, J.C.; **O Ofício de Sociólogo: Metodologia da pesquisa na sociologia**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BONATO, A.; **A fumicultura no Brasil e a Convenção Quadro**. Curitiba: DESER, 2006. Disponível em www.mda.gov.br.

BONATO, A; **A fumicultura no Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco**. Curitiba: DESER, 2007.

_____. **A fumicultura e a Convenção-Quadro – Desafios para a diversificação**. DESER, Curitiba, 2009.

BUAINAIN, A. M. & SOUZA FILHO, H. M.; **Organização e funcionamento do mercado de tabaco no Sul do Brasil**. Editora da UNICAMP, Campinas, 2009.

CASA CIVIL; **A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco**. Brasília, 2005. Disponível em: http://www1.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/ministros_ratificacao.pdf. Acessado em outubro de 2010.

CAVALCANTE, T. M.; **O Brasil e a Convenção - Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco**. 2008.

COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA.; **Parecer nº , de 2005**. Sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 602, de 2004, que aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle e Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003.

CORTINES, A., *et al.*; Projetos demonstrativos e políticas públicas: os desafios da invenção do presente. **Agriculturas**, v. 3, nº1, 2006.

DA ROS, C. A. As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002); **Tese (doutorado)** – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, 2006.

DELGADO, N. G.; Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro Governo Lula. Avanços e impasses. In: LIMA, Eli Lima de; DELGADO, Nelson Giordano; MOREIRA, Roberto José; **Mundo Rural VI. Configurações rural urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007; Seropédica, RJ: EDUR, 2007.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS (DESER). Afinal, quem a AFUBRA representa?; **Boletim do DESER**, nº 145, 2005. Disponível em www.deser.org.br.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Decreto nº 3.136**: Cria a Comissão Nacional para a preparação da participação do Brasil nas negociações internacionais com vistas à elaboração de Convenção-Quadro sobre controle do uso de tabaco, e dá outras providências. Brasília – DF, 13/08/1999.

_____. **Decreto de 1º de agosto de 2003**: Cria a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos. Brasília – DF, 04/08/2003.

FIORI, J. L.; Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 295-311, 1994.

_____. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. In: **AIKOS – Revista de economia heterodoxa**. Rio de Janeiro, nº 8, ano VI, pg 77-106, 2007

_____. Sistema Mundial, América do Sul, África e “potências emergentes”. In: **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.3-18, mar., 2010

FLEXOR, G. & LEITE, S. P.; Análises de Políticas Públicas: Breves considerações Teórico- Metodológicas. In: LIMA, Eli Lima de; DELGADO, Nelson Giordano; MOREIRA, Roberto José; **Mundo Rural VI. Configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007; Seropédica, RJ: EDUR, 2007.

FOSSATTI, D. M. & FREITAS, C. A.; O caráter familiar da atividade fumageira em

Santa Cruz do Sul – RS. Rev. **Economia e Desenvolvimento**, nº 14, Santa Maria, 2002.

GÖRGEN, F. S. **A resistência dos pequenos gigantes: a luta e a organização dos pequenos agricultores**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GREGOLIN, A. C.; PERACI, Adoniram Sanches. Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: uma ação de ATER necessária. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br/o/885187. Acessado em: maio de 2010.

HASSENTEUFEL, P. Do Policy Networks Matters? Lifting Descriptif et Alanlyse de L' état em Interaction. In: LE GALÉS, Patrick; THATCHER, M.; (Org.) **Le Réseaux de Politique Publique. Débat Autour des Policy Networks**. Paris: Ed. L' Harmattam, p. 91-107, 1995.

_____. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d' objets comparatifs en matière de politiques publiques. **Revue française de science politique**. v 55, n 1, p. 113-132, février 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de Dados Agregados**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em outubro de 2008.

INSITUTO NACIONAL DO CÂNCER (INCA). **A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades**. Rio de Janeiro: INCA, 2004.

JORDAN, G. Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refiling the Old Bottles. **Jornal of Theoretical Politics**, v.2, n.3, p. 319-338, 1990.

MARTINS, H. H. T. de S.; Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educ. Pesqui.*, Ago 2004, vol.30, no.2, p.289-300.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Relatório do 1º Seminário do Programa de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco. Propostas para a Diversificação nas Áreas Cultivadas com Fumo**. Porto Alegre, 2007. Disponível em comunidades.mda.gov.br/o/885734. Acessado em março de 2010.

NGLS. **Intergovernmental negotiations and decision making at the United Nations: The NGLS guide for NGOs**. Genebra: NGLS, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Primera reunión del grupo de trabajo sobre el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica**. Ginebra, 1999. Disponible em: www.who.int.

_____. **Liste Des Participants**. Ginebra, 2001. Disponible em: www.who.int.

_____. **Convenção Quadro para o Controle do Tabaco**. Genebra, 2003. Disponível em: http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/convencao_ptbr.pdf.

____. **Convenio Marco de la OMS para El Control del Tabaco.** Genebra: OMS, 2005.

PERONDI, Miguel Angelo; SCHNEIDER, Sérgio; BONATO, Amadeu. Metodologia de Avaliação das Políticas de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, XLVI, Rio Branco, 2008. Anais... Brasília: SOBER, 2008. 1 CD.

PRIEB, R. I. P. **Pluriatividade na Produção Familiar Fumageira.** EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2005.

RHODES, R. W. Policy Networks: a British Perspective. **Jornal of Teorical Politics**, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Políticas nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

RODRIGUES, A. S.; A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar: Um novo sindicalismo rural em construção. (**Dissertação**). Departamento de Ciências Sociais, Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2004.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI, In: BURSZTYN, Marcel. **Para pensar o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Ed. Brasiliense, p. 29-56, 1993.

SALOOJEE, Y; DAGLI, E. Tobacco industry tactics for rsisting public policy on health. **Bulletin on the World Health Organization**, Genebra, v. 78, n.7, jul. 2000.

SAUTU, R. *et al.* **Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.** Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo>>.

SCHEIBLER, J. L. A emergência de fóruns reguladores globais: relações de conflitos entre atores locais no processo de regulação do tabaco. **Dissertação** – PGDR – UFRGS. 2006.

SEFFRIN, G. **AFUBRA – Associação dos Fumicultores do Brasil: O fumo no Brasil e no mundo.** Santa Cruz do Sul: AFUBRA, 1995: 186 p.

SENADO FEDERAL. **Decreto Legislativo nº 1.012:** Aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil, em 16 de junho de 2003. Brasília, 2005.

TEMPORÃO, J. G. Apresentação. In: INCA. **A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades.** Rio de Janeiro: INCA, 2004.

VARGAS, Marco A., **Forms of Governance, Learning Mechanisms and Upgrading Strategies in the Tobacco Cluster in Rio Pardo Valley, Brazil**. IDS working paper 125, 2001.

VARGAS, M. A.; BONATO, A. Cultivo do Tabaco, Agricultura Familiar e Estratégias de Diversificação no Brasil. In: **Cultivo do Tabaco, Agricultura Familiar e Estratégias de Diversificação no Brasil**. Maio de 2007.

VOGT, O. P. **A produção de fumo em Santa Cruz do Sul – RS, 1849 – 1993**. EDUNISC. Santa Cruz do Sul. 1997.

WRIGHT, W. Fields of cultural contradictions: Lessons from the tobacco patch. **Agriculture and Human Values** , n. 22, p. 465–477, 2005.