

Globalização, Convenção Quadro para o controle do  
tabaco e as disputas pelos rumos dos territórios  
fumicultores

Alex Alexandre Mengel<sup>1</sup>

Vivien Diesel<sup>2</sup>

**Resumo**

*O direcionamento dos rumos dos territórios fumicultores gera conflitos entre os atores presentes e interdependentes há pelo menos quatro décadas. A elaboração de um Tratado Internacional (Convenção Quadro para o Controle do Tabaco – CQCT) agrava e traz novos elementos à esta disputa. Nesse sentido, este artigo procura examinar como determinações estabelecidas em nível global afetam dinâmicas sociais em nível local. Para tanto, busca-se estabelecer um olhar a respeito dos conflitos presentes nos territórios fumicultores desencadeados pela construção da CQCT. Na abordagem da temática procura-se identificar o “projeto de futuro” constante na CQCT, as estratégias adotadas pelas instâncias político-administrativas para fazer cumprir as deliberações da CQCT com relação aos territórios fumicultores e apresentar uma primeira aproximação às dinâmicas sociais associadas à implementação destas políticas públicas. O estudo dos conflitos presentes nos territórios fumicultores, a partir da*

---

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo formado pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro CPDA/UFRRJ. Email: alexmengel@hotmail.com.

<sup>2</sup> Professora adjunta do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. Email: vivien@smail.ufsm.br.

*construção da CQCT, é relevante na medida em que permite refletir sobre as implicações de novas formas de governança que emergem com a globalização.*

**Palavras-Chave:** *Controle do Tabaco; Territórios Fumicultores; Tabaco.*

### **Abstract**

*The direction and trends of tobacco grower territories generate to conflicts between present and interdependent actors for at least four decades. The formulation of an international treaty (the Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) aggravates this dispute, adding new elements to it. Therefore, this paper seeks to examine how determinations set at global level affect social dynamics at local level. For this purpose, we seek to establish a look at the conflicts in the tobacco grower territories triggered by the FCTC construction. In addressing the theme, we seek to identify the "future project" contained in the FCTC, the strategies adopted by political and administrative levels to compel the implementation of FCTC deliberations regarding tobacco grower territories. We also present a first approximation to the social dynamics associated with the implementation of these public policies. The study of conflicts in such territories, since the FCTC construction, is relevant to reflect on the implications of new forms of governance emerging from globalization.*

**Keywords:** *Tobacco Control, Tobacco Grower Territories, Tobacco.*

## **Introdução**

Para entender a noção de globalização deve-se “começar com um inventário de processos que se apresentam sob o nome de globalização” (ARRIGHI, 2003, p. 13). O primeiro dos processos destacados pelo autor (2003, p. 13) diz respeito ao “crescente número e variedade de corporações cujas atividades de busca do lucro não são contidas pelas fronteiras dos estados nacionais”. O crescimento destas corporações multinacionais, por sua vez, teria desencadeado outros dois processos. O primeiro é denominado de “globalização financeira<sup>3</sup>” e o outro

---

<sup>3</sup> A desregulamentação estatal dos mercados ocorrida na segunda metade do século XX, que eram regulados pelas nações devido a crise de 1930 e a II Guerra Mundial,

corresponde ao fortalecimento da doutrina do Estado mínimo.<sup>4</sup> Tais processos fizeram com que se acreditasse que existe um “mercado econômico global” único e indivisível e foram acompanhados de uma retomada da doutrina do mercado auto-regulado como forma de pensar a economia mundial.

O termo globalização surge assim, não para denotar um sistema financeiro global, tendo em vista que o anterior – sistema de Bretton Woods – já era organizado globalmente e sim para denotar

uma mudança de um sistema global (hierarquicamente organizado e amplamente controlado politicamente pelos Estados Unidos) para um 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 noção de globalização, então, é utilizada para denotar uma desregulamentação dos mercados, uma maior independência de atuação por parte das empresas multinacionais e conseqüentemente uma maior dificuldade de controle das corporações multinacionais pelos Estados, principalmente por aqueles com menor poder econômico.

Ao mesmo tempo em que se observam novas estruturas e relações econômicas, aponta-se a emergência de processos de reforço de governança política em nível global (como estratégia para assegurar defesa e alcance de interesses coletivos supranacionais) e governança política em nível local, especialmente em territórios excluídos do circuito dinâmico do capital financeiro e produtivo global. Neste contexto, destinos de grupos sociais específicos podem estar sendo objeto de discussão, simultaneamente, tanto em instâncias políticas locais quanto

---

transformando os mercados nacionais em um mercado global amplamente desregulamentado é conhecido como globalização financeira (ARRIGHI, 2003).

<sup>4</sup> Essa reintegração e desregulação do segmento financeiro possibilitou o ressurgimento das “*altas finanças*” que passaram a influenciar nos assuntos das nações (COHEN, 1996 apud ARRIGHI, 2003). O termo “*alta finança*” é explicado por Fernand Braudel em “A dinâmica do capitalismo”.

globais gerando-se inquietação sobre as relações de poder que se estabelecem nestes casos. Teriam as instâncias globais proeminência sobre as locais, destituindo-lhes de poder de determinação sobre seu futuro? Tais processos complexificam dinâmicas sociais que ocorrem nos territórios e que, por si só, já se mostram bastante diversas.

Para Fernandes (2009) é impossível pensar território sem relacioná-lo com poder.<sup>5</sup> Neste sentido, os territórios são espaços de disputa constante, produtores e produtos das relações sociais; são espaços em que em determinados períodos existe certa estabilidade, devido a uma ordem relativamente constituída, e em outros períodos esta estabilidade é enfraquecida, devido a novos acontecimentos históricos, novas conjunturas nacionais e internacionais, e à entrada de novos atores na disputa territorial. Nesse sentido, a produção espacial e territorial se dá por meio de constantes disputas de poder, tornando indissociável a relação classe – território (FERNANDES, 2009). Sobre as *conflitualidades* presentes no território, Fernandes (2009) fala que o que está em disputa nestes espaços, onde vivem os sujeitos é a organização da estrutura da terra, a organização espacial dos campos, matas e cidades. Pode-se falar, em outras palavras, que se disputa a organização do trabalho, a organização produtiva e social, em que estão em jogo relações de poder.

Fernandes (2009) discorre também sobre a influência que instituições ou organismos exteriores ao território causam, quando organizam e operacionalizam determinadas políticas ou quando se aliam a determinados atores presentes nos territórios. Nesse sentido afirma que “essas políticas formam diferentes modelos de desenvolvimento causam impactos socioterritoriais e criam formas de resistências, produzindo constantes conflitualidades” (FERNANDES, 2009, p. 200)

---

<sup>5</sup> Nesse sentido o território é relacionado com o poder que determinada classe social exerce sobre outra. Para definir territórios Fernandes (2009) os divide em duas formas – materiais e imateriais – e três tipos de territórios – primeiro, segundo e terceiro territórios, que correspondem a espaços de governança, propriedade e espaço relacional. Cada uma das formas é dividida nestas três ordens, no entanto, esta divisão serve somente para estudo, tendo em vista que uma não está dissociada da outra na realidade.

O exame dos impasses em torno do desenvolvimento dos territórios fumicultores na região sul do Brasil<sup>6</sup> pode fornecer importantes contribuições para a compreensão das relações entre o poder global/local, bem como para o entendimento da influência de instituições ou organismos exteriores ao território. Tal avaliação fundamenta-se no fato do destino destes territórios ter se tornado objeto de discussão tanto em instâncias de governança global, como no caso dos fóruns de discussão sobre a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), quanto em instâncias locais.

A elaboração da CQCT pela OMS resulta de uma discussão antiga acerca do uso do tabaco. Iniciativas isoladas com vistas a promover o controle do uso foram tomadas há séculos, no entanto, a partir de meados do século XX a discussão tornou-se global. Em 1967, a OMS deu início a um conjunto de reuniões internacionais orientadas a discutir o uso de tabaco. Neste ano aconteceu a primeira “Conference on Smoking and Health”.<sup>7</sup> A partir daí, conforme demonstra Scheibler (2006) o tema da restrição ao consumo do tabaco foi recorrente nas Assembléias Mundiais da OMS, dando origem a diversas resoluções.<sup>8</sup> Em uma resolução, datada de maio de 1995, a Assembléia 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 encaminhar a elaboração deste tratado (OMS, 1999).<sup>9</sup> A justificativa para o

---

<sup>6</sup> Estão sendo compreendidos como territórios fumicultores os territórios identificados com a produção da matéria-prima para as agroindústrias do setor, ou seja, territórios onde ocorre o cultivo de *Nicotiana tabacum*.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> As 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).

<sup>9</sup> Usualmente 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,

encaminhamento da realização de um tratado internacional para o controle do tabaco foi dada afirmando-se que o uso do tabaco tornou-se uma epidemia que traz conseqüências muito graves à saúde pública e que as empresas fumageiras (que promovem o uso do tabaco) agem globalmente e dessa forma a política de controle deveria ser, da mesma maneira, global.

Tendo em vista a problemática exposta, o presente trabalho tem como objetivo caracterizar “o projeto” de futuro dos territórios fumicultores implicado na Convenção Quadro, as estratégias adotadas pelas instâncias político-administrativas devidas para fazer cumprir as deliberações da Convenção Quadro com relação aos territórios fumicultores e apresentar uma primeira aproximação das dinâmicas sociais associadas à operacionalização destas estratégias.

Para caracterizar “o projeto” de futuro dos territórios fumicultores implicado na Convenção Quadro procedeu-se um levantamento e realizou-se a leitura, análise e interpretação dos documentos que subsidiaram a elaboração da Convenção Quadro, dos textos elaborados no processo de construção da Convenção Quadro e da bibliografia relacionada ao tema. Nestes documentos, priorizou-se a análise das discussões e informações relativas ao devir das áreas produtoras de tabaco. A análise das estratégias adotadas pelas instâncias político-administrativas devidas para fazer cumprir as deliberações da Convenção Quadro implicou, inicialmente, uma reconstituição histórica das medidas adotadas pelo governo brasileiro em nome da Convenção Quadro (especialmente as medidas relativas a temática da produção de tabaco) com posterior obtenção e análise de documentos relevantes. A aproximação das dinâmicas sociais associadas à operacionalização das estratégias da CQCT é buscada por meio de revisão bibliográfica de trabalhos sobre o tema e observações exploratórias sobre este processo, colhidas de 2006 à 2008, mediante participação em eventos e observações empíricas na região de Santa Cruz do Sul.

---

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 Assembléia Geral de 1989 (NGLS, 2003, p. 40-41).

## A Convenção Quadro e o dever dos territórios fumicultores

Ao longo da história foram lançadas muitas críticas ao uso e produção do tabaco, mas em geral, elas tiveram pouca repercussão política. Em meados do século XX o controle do tabagismo passa a ser discutido internacionalmente, de maneira global, e em 1999, no âmbito da OMS, decide-se encaminhar a elaboração um tratado internacional para o controle do tabaco, como mencionou-se anteriormente.

Mediante o estabelecimento da CQCT a OMS procura enfrentar um problema de saúde pública de alcance mundial<sup>10</sup> a partir de uma estratégia global:

El CMCT OMS se elaboró en respuesta a la globalización de la epidemia de tabaquismo. La propagación de esa epidemia se ve favorecida por diversos factores complejos con efectos transfronterizos, entre ellos la liberalización del comercio y las inversiones extranjeras directas. Otros factores tales como la comercialización a nivel mundial, la publicidad transnacional del tabaco, la promoción y el patrocinio, así como el tráfico internacional de cigarrillos de contrabando y falsificados también han contribuido al espectacular aumento del tabaquismo.

Desde el primer párrafo del preámbulo, que declara que las Partes en ese Convenio “están determinadas a dar prioridad a su derecho de proteger la salud pública”, el CMCT OMS marca una tendencia mundial. (OMS, 2005, p.v)

---

<sup>10</sup> O preâmbulo da Convenção Quadro pode ser consultado para uma visão detalhada das motivações para sua elaboração (OMS, 2005). O seguinte fragmento de texto, publicado em obra do Instituto Nacional do Câncer (INCA) demonstra a preocupação dos atores sociais que propõe a CQCT: “O número de mortes anuais no mundo devido ao consumo de tabaco já atinge cinco milhões e tenderá a atingir 10 milhões nos próximos 15 anos se nada for feito para reverter a expansão do consumo. Este cenário gerou uma reação global e levou 192 países membros das Nações Unidas a adotarem, em maio de 2003, a Convenção Quadro para Controle do Tabaco, um tratado internacional que visa “proteger a população mundial e suas gerações futuras das devastadoras consequências do consumo de tabaco” (TEMPORÃO, 2004, grifo nosso).

A constatação da globalização do capital no setor fumageiro tem grande relevância no reconhecimento da necessidade de uma ação global para o controle do tabaco. A OMS (2003) justifica que não existe a possibilidade de um país ou uma região do mundo controlar a epidemia de maneira isolada, tendo em vista que as empresas atuam globalmente e possuem formas de enfraquecer as legislações e iniciativas isoladas. Assim a OMS, em busca do controle de uma epidemia mundial, propõe um tratado parecido com aqueles já celebrados em outras áreas, por exemplo, na área ambiental.

O reconhecimento da relevância da problemática e da dificuldade de controle isolado desta “epidemia” levou a aprovação por unanimidade dos termos da CQCT na Assembléia Mundial da Saúde realizada em 2003. Tal tratado entrou em vigor em 2005, após quarenta países ratificarem sua aprovação (OMS, 2005).

Conforme os documentos examinados, a CQCT foi constituída priorizando-se a promoção da redução do consumo de tabaco<sup>11</sup>, tendo em vista que seu objetivo é fazer com que se diminua o número de fumantes em nível global. Nesta estratégia inclui-se o controle de preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco e outros termos restritivos e educativos<sup>12</sup>, porém também busca reduzir a oferta de produto como forma de restrição ao uso.

As medidas voltadas a redução da oferta são aquelas que têm maior potencialidade para influenciar os territórios fumicultores. Na busca pela diminuição da oferta e reconhecendo os impactos que o tratado pode gerar aos territórios e agricultores fumicultores, a CQCT prevê o apoio à diversificação produtiva. Tais medidas, estão previstas no artigo 17 do tratado, onde afirma-se o seguinte:

---

<sup>11</sup> Conforme Bettcher (2004, p. 87-88) a Convenção Quadro “focaliza a implementação global de estratégias de redução da demanda baseadas em evidência, pois considera que as questões de oferta deverão ser tratadas no médio e longo prazos.” Para maiores esclarecimentos sobre o que é preconizado pela Convenção Quadro ver OMS (2005).

<sup>12</sup> Incluem: Proteção contra a exposição à fumaça do tabaco, Regulamentação do conteúdo dos produtos de tabaco, Regulamentação da divulgação das informações sobre os produtos de tabaco, Embalagem e etiquetagem de produtos de tabaco, Educação, comunicação, treinamento e conscientização do público, Publicidade, promoção e patrocínio do tabaco, Medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco.

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; art. 17).

Por outro lado, os estudos que embasaram a definição das estratégias da CQCT reconheciam as dificuldades de promover a diversificação produtiva dos territórios fumicultores devido as vantagens deste cultivo em relação às demais culturas agrícolas (o cultivo de fumo propicia maior renda por unidade de área, necessita maior utilização de mão-de-obra por unidade de área que outras culturas pelas características agrícolas, tem sua comercialização garantida<sup>13</sup>) e à tendência de que, a redução da produção por alguns produtores é seguida pela incorporação de outros, devido ao estímulo adicional do mercado (WORLD BANK, 1999).

### **A Convenção Quadro e as estratégias para influenciar no dever dos territórios fumicultores no Brasil**

Cada país que aprovou a CQCT poderia ratificar ou não o tratado. Este ato, no entanto, requereria prévia avaliação política pelos poderes constituídos no interior de cada País.

De modo geral, o Brasil ocupou posição de destaque na negociação da Convenção Quadro no âmbito da OMS e, há tempos, adota medidas exemplares na regulação do consumo do tabaco, o que levaria a pressupor aprovação rápida e não conflituosa da ratificação da CQCT pelas câmaras legislativas. Entretanto, por ocasião da avaliação da posição brasileira, houveram manifestações contrárias à ratificação que acabaram por influenciar no processo de ratificação e formato das

---

<sup>13</sup> Maiores caracterizações produtivas da cultura do fumo são encontradas em: BIOLCHI, M.A.; et al. A história do fumo. *Revista Contexto Rural - A Cadeia Produtiva do Fumo*. Curitiba Ano III, nº 04, dez. 2003.

políticas para os territórios fumicultores. Para entender a dinâmica observada no caso brasileiro convém levar em conta os conflitos de interesses implicados neste caso.

O Brasil é o segundo maior produtor mundial e maior exportador de fumo (VARGAS; BONATO, 2007) e, em virtude de diversos fatores, entre os quais qualidade e custo, o Brasil vem aumentando sua participação no mercado mundial.<sup>14</sup> As altas taxas de impostos incidentes sobre o fumo tornam-lhe importante fonte de arrecadação para os governos. Além disto, a fumicultura, no Brasil, conforma uma cadeia produtiva que emprega cerca de 2,4 milhões de pessoas e tem em sua base um número significativo de agricultores familiares (AFUBRA, 2008). Segundo dados do MDA (2005), 97% da produção de fumo provém da agricultura familiar, onde esta atividade representa uma importante fonte de renda para os agricultores, especialmente aqueles com menos de um módulo rural, tendo em vista que esta atividade possibilita uma boa rentabilidade por área, quando comparado à outras culturas. Cabe considerar, ainda, que a cadeia produtiva do fumo é articulada por corporações multinacionais, que operam no âmbito do beneficiamento do tabaco, comercialização (exportação) e fabricação de cigarros. Deste modo, tanto o governo quanto os agricultores tem relativa dependência material das corporações do setor, o que possibilita que tenham grande influência na determinação dos rumos nos espaços geográficos onde predomina o cultivo do tabaco.

A dependência do cultivo do tabaco por cerca de 200 mil famílias de agricultores familiares associada a dependência dos territórios fumicultores à cultura do tabaco, criou grande temor acerca das implicações da ratificação da CQCT nestes territórios. A reação destes atores sociais teria sido motivada, também, pela divulgação de uma interpretação errônea acerca das implicações da ratificação. Conforme INCA (2004, p. 21) criou-se um mito de que “A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco tem como objetivo extinguir a lavoura de fumo”. Boeira e Johns (2007) colocam que este mito foi criado e difundido pelas indústrias e organizações de produtores com elas identificadas, o que contribuiu para dificultar o processo de ratificação da Convenção

---

<sup>14</sup> Desde 1993, o Brasil lidera as exportações mundiais de fumo em folha. Entre 2000/01 e 2004/05 as exportações brasileiras cresceram 65% (VARGAS; BONATO, 2007, p. 22).

Quadro no Brasil. Entende-se que este processo é possibilitado pelo poder imaterial das empresas sobre os territórios identificados com a fumicultura. A capacidade de convencimento e persuasão política das empresas mostrou-se tão forte que grande parte dos fumicultores acreditava nela, ao ponto dela dificultar o processo de ratificação da CQCT. Desta maneira, enquanto na Câmara dos Deputados a Convenção Quadro foi tramitada “em caráter de urgência urgentíssima, portanto, sem passar por uma Comissão Especial” (INCA, 2004, p. 17)<sup>15</sup>, no Senado as disputas em torno ao controle do tabaco se revelaram com mais intensidade:

[...] ao chegar ao Senado, *através de informações distorcidas e infundadas sobre supostas implicações negativas da ratificação da Convenção-Quadro para a economia nacional, o setor produtivo do fumo conseguiu convencer aquela casa a retirar o caráter de urgência da matéria* (INCA, 2004, p. 17, grifo nosso).

Tendo em vista as controvérsias existentes, senadores requereram parecer da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Entende-se que a constituição deste parecer vai ser decisiva na formatação da ação do governo para com os territórios fumicultores. Após amplas avaliações, o relator da Comissão argumentou:

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*

---

<sup>15</sup> Conforme INCA (2004) no Brasil o início da tramitação do texto da Convenção no Congresso Nacional se deu em agosto de 2003, sendo que esta foi aprovada cerca de 9 meses depois na Câmara dos Deputados.

*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, grifos nossos)<sup>16</sup>.

Possivelmente respondendo à sinalização requerida pelo Senado, o Poder Executivo, elaborou um documento, assinado por seis ministros, datado de outubro de 2005, que, ao mesmo tempo em que solicitava urgência ao Senado na ratificação da CQCT sugeria medidas que amenizavam as preocupações dos senadores.<sup>17</sup> Tal documento sugeria a adoção de uma cláusula de interpretação<sup>18</sup>, a ser anexada à ratificação e implementação de um programa orientado para os agricultores, então denominado, “Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas

---

<sup>16</sup> COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA. Parecer n. 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.

<sup>17</sup> Trata-se do Aviso número.1.151/2005 – C. Civil – PR.

<sup>18</sup> 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 o 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 esta atividade”.

Cultivadas com Fumo” (PDAF).<sup>19</sup> Nestas circunstâncias o parecer final dos relatores da Comissão foi favorável à aprovação da ratificação da Convenção-Quadro com a cláusula sugerida e condicionado a que o governo assumisse o compromisso de promoção de políticas de apoio à diversificação produtiva nos termos propostos.<sup>20</sup>

Assim, além de comprometer-se frente à OMS, o governo comprometeu-se frente aos representantes políticos no Congresso Nacional com a promoção da diversificação produtiva, ou seja, “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 ocorresse sem sobressaltos à estabilidade econômica e social destas regiões.”<sup>21</sup> A meta a ser perseguida era: “Diversificar a economia rural nas áreas de produção de fumo, possibilitando a implantação de novas atividades agropecuárias.” O Programa proposto previa, como linhas de ação, o financiamento, acesso à tecnologia, organização e agregação de valor à produção local e garantia de comercialização.<sup>22</sup>

Com a apresentação da proposta do PDAF o Executivo explicita a disposição em proteger os agricultores frente às possíveis ameaçadas derivadas da ratificação da Convenção Quadro. Entretanto, a declaração de intenções não parece ter sido considerada suficiente para “acalmar” os agricultores e lideranças políticas dos territórios fumicultores havendo pressão para que o Executivo adotasse medidas efetivas (tanto demonstrando sua intenção de atender ao acordado pela CQCT, quanto

---

<sup>19</sup> Cabe ressaltar que existem diferenças na denominação do Programa ao passar do tempo pois, atualmente, em folder do MDA é apresentado como Programa Nacional de Diversificação nas Áreas Cultivadas com Tabaco”.

<sup>20</sup> Com a adoção destas medidas cautelares, o Senado aprovou a ratificação brasileira a CQCT em novembro de 2005.

<sup>21</sup> Aviso número.1.151/2005 – C. Civil – PR.

<sup>22</sup> Os objetivos, metas e linhas de ação expostas constam no Aviso 1150 anteriormente referido. Neste documento do poder executivo adota-se a argumentação de que a Convenção não busca restringir a produção (cultivo) mas que este será afetado no médio e longo prazo em virtude da disposição de países importadores de promoverem a redução no consumo – já demonstrada ao terem ratificado a Convenção.- e, para tanto, avaliam que convém adotar um conjunto de medidas “preventivas”, previstas no Programa de Apoio à Diversificação...”.

de assegurar a proteção dos interesses de agricultores). A solução de tal impasse implicou a implementação do Programa de Apoio à Diversificação pelo MDA, sendo que, em um primeiro momento, os agricultores e suas organizações foram “chamados” a participar do processo de sua elaboração e implementação.<sup>23</sup>

O exame da proposta apresentada aos agricultores ao final de março de 2006, revela que a mesma dividia a região produtora de fumo em cinco territórios, distribuídos da seguinte forma: três no Rio Grande do Sul, um no Paraná e um em Santa Catarina. Cada território receberia 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 (que tem como foco a agregação de valor e consolidação dos sistemas de diversificação e agroecológicos)<sup>24</sup>.

Considera-se que o estudo de Bonato (2006) intitulado “A fumicultura no Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco”, introduziu significativa mudança na forma de apresentação do PDAF, pois considerou que as políticas de apoio à diversificação não se restringiam àquelas previstas especificamente no “Programa de Apoio à Diversificação” (anteriormente mencionadas neste trabalho). O autor incluiu como medidas de apoio a diversificação produtiva um conjunto de programas de apoio ao desenvolvimento rural já em vigência, incluindo: PRONAF, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa de ATER, Seguro da Agricultura Familiar, Seguro de Preços da

---

<sup>23</sup> A imprensa divulga que, durante o primeiro trimestre 2006, o Ministro do Desenvolvimento Agrário realizou iniciativas com vistas a discutir a política de diversificação com entidades do setor “Em audiência pública realizada no mês de janeiro de 2006, em Santa Cruz do Sul (RS), o Ministro Miguel Rosseto sugeriu que os trabalhadores na fumicultura, a indústria do setor e as universidades apresentassem suas contribuições para o programa. As considerações apresentadas contribuíram para a formatação do projeto, apresentado no seminário realizado em 27 de março de 2006, em Venâncio Aires (RS).” (MDA anuncia a liberação de 10 milhões para diversificação das áreas cultivadas com fumo. Disponível em: <[http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=312&Itemid=69](http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=312&Itemid=69)>.)

<sup>24</sup> (MDA anuncia a liberação de R\$ 10 milhões para a diversificação das áreas cultivadas com fumo. Disponível em: <[http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=312&Itemid=69](http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=312&Itemid=69)>.)

Agricultura Familiar, Programa de Biodiesel, Programa de Turismo Rural e Programa de Agroecologia.<sup>25</sup>

Esta forma de apresentação das ações do governo foi reforçada em momentos posteriores, como nas discussões realizadas durante o I Seminário Nacional sobre o “Programa de Apoio à Diversificação”, realizado em fevereiro de 2007, na “Primeira Reunião do Grupo de Estudos *Ad Hoc* da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco sobre Alternativas Agrícolas à Produção de Fumo” e na “Segunda Sessão da Conferência das Partes da Convenção-Quadro”, realizada em Bangkok, em julho de 2007. Nesta última, o Brasil apresentou um documento técnico que reflete as idéias presentes nos mencionados textos de Bonato (2006) e de Vargas e Campos (2005). Com isso manteve-se o entendimento de que as ações do governo de apoio à diversificação abrangem as ações específicas do PDAF e as “Políticas de Desenvolvimento Rural, que podem apoiar iniciativas de Diversificação”.

A publicação posterior de dois outros documentos permite uma melhor aproximação da operacionalização do Programa de Apoio à Diversificação.<sup>26</sup> Um destes documentos é um folder, publicado pela SAF/MDA, que aponta para o apoio do Programa de Diversificação... a 35 Projetos na Região Sul do Brasil, de organizações governamentais e não-governamentais, abrangendo as áreas de pesquisa, formação de ATER, com ações em 500 municípios e com 19 mil famílias beneficiárias. O outro documento é um artigo de Gregolin e Peraci (2008) onde os autores propõem-se a avaliar os resultados alcançados pelo programa. No artigo, os mesmos afirmam que o Programa de Diversificação vem possibilitando a implementação de 47 projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Capacitação e Pesquisa em parceria com organizações governamentais e não governamentais da região sul e

---

<sup>25</sup> Considera-se que, nesta abordagem, consolida-se o entendimento de que todas as políticas que contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar (e que podem ser acessadas pelos fumicultores) são consideradas como favorecedoras da diversificação produtiva pois aumentam a autonomia do produtor frente as agroindústrias do fumo.

<sup>26</sup> Por outro lado, trabalho apresentado recentemente evidencia preocupações do governo com definição de metodologia de avaliação das políticas de diversificação (PERONDI et al, 2008).

nordeste do Brasil, com recursos financeiros na ordem de 10 milhões de reais.

Embora no plano discursivo mencione-se uma grande diversidade de programas e ações em apoio à diversificação produtiva na agricultura familiar tende-se a considerar que a implementação das normativas previstas na CQCT se dá, especificamente, pela via do apoio à projetos de alcance local.<sup>27</sup>

Ao examinar-se a estratégia perseguida, revela-se que inicialmente havia uma proposta de que se promovesse a “aprendizagem social” sobre diversificação.<sup>28</sup> Para tanto, deveria ser estabelecida clara inserção e priorização desta temática nas iniciativas de desenvolvimento territorial.

Dada a incipiência na formação de identidades territoriais presume-se que este processo não alcançou a dimensão desejada. Tal avaliação é fortalecida pela natureza do encaminhamento proposto durante o I Seminário Nacional sobre o “Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco”, realizado em fevereiro de 2007, onde é colocada a necessidade de “Fortalecer os comitês estaduais e/ou territoriais de apoio ao Programa de Diversificação nas áreas de Cultivo de Tabaco com a participação das instituições públicas e das organizações dos agricultores e da sociedade civil.”<sup>29</sup>

Entende-se que a disposição de operacionalização da política mediante apoio à projetos locais reflete uma orientação que já era delineada muito antes da formulação do “Programa de Apoio à Diversificação”, como se mostra no texto do INCA (um dos principais promotores da CQCT no Brasil). O INCA afirma, neste texto, que um dos mitos acerca da diversificação produtiva de áreas cultivadas com tabaco é sobre a impossibilidade de ampliar as “pequenas experiências” para todos os

---

<sup>27</sup> Salienta-se que, na presente data (outubro de 2008) encontra-se aberto edital do MDA para seleção de projetos para o Programa de Diversificação...

<sup>28</sup> Tais afirmações são feitas com base em entrevista e documentos fornecidos por representante da Delegacia do MDA no RS relativos a previsão de operacionalização do Programa para o ano de 2006.

<sup>29</sup> Tais informações foram obtidas pelos autores, devido a participação neste seminário;

agricultores familiares cultivadores de fumo. Frente a este mito coloca-se a seguinte avaliação:

O discurso de que não existe nada tão rentável quanto o tabaco, não tem mais sentido quando no nosso próprio País, na região Sul, temos vários exemplos de iniciativas da sociedade local, que insatisfeitas com a péssima qualidade de vida na lavoura do fumo vêm espontaneamente se organizando, buscando e encontrando com sucesso alternativas economicamente viáveis. Iniciativas como o Projeto Esperança da Diocese de Santa Maria no Rio Grande do Sul e o Projeto CAPA liderado em Santa Cruz do Sul pela Igreja Lutherana devem ser valorizados e expandidos e não subestimados como temos visto nas palavras dos que defendem a continuidade da expansão do consumo de tabaco.

*Essas pequenas experiências devem ser fortalecidas pela política agrícola, no que se refere à obtenção de suporte técnico e financiamento adequado* (INCA, 2004, p. 30, grifo nosso).

A OMS, por sua vez, patrocinou um estudo sobre a viabilidade econômica das alternativas à cultura do fumo na região sul do Brasil.<sup>30</sup> As conclusões dos autores são:

Os casos analisados nesta seção demonstram que, mesmo em regiões/municípios muito dependentes da economia do tabaco, iniciativas de diversificação inseridas em programas mais amplos de desenvolvimento rural podem tornar viável a transição do cultivo de fumo para culturas alternativas. Neste sentido, as experiências de Santa Cruz do Sul, Schroeder e Santa Rosa de Lima possuem características relevantes em comum. Em todos estes municípios, associações de a-

---

<sup>30</sup> Trata-se do estudo de Vargas e Campos (2005) que foi incorporado no documento técnico apresentado pelo Brasil na segunda Conferência das Partes (em 2007).

agricultores (AGRECO, ABS) e organizações não governamentais (CAPA) desempenharam um papel fundamental na organização dos pequenos agricultores e no lançamento das iniciativas de diversificação e substituição de culturas. Além disso, *todas estas iniciativas estiveram associadas a atividades de capacitação e de apoio técnico para instrumentalizar os pequenos agricultores com as necessárias habilidades e competências, de modo a viabilizar a transição para cultivos alternativos* (VARGAS; BONATO, 2007, p.71-72).

Entende-se que estas avaliações vão acabar por “direcionar” a ação do governo na promoção da diversificação, centrada no apoio financeiro à iniciativas locais, muitas das quais concebidas e executadas por ONGs, centradas na capacitação e apoio técnico de agricultores.

### **Caracterização geral dos territórios e agricultores fumicultores no Sul do Brasil e os conflitos atuais acerca de seus rumos**

Inicialmente cabe reconhecer que o cultivo do fumo constitui uma atividade “tradicional” em nível nacional<sup>31</sup>, estando consolidado, na atualidade, na região Sul do Brasil. Esta atividade utilizou-se em 2006 de quase 489 mil hectares em todo país, (IBGE,2008) sendo 90% dela pertencente aos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e

---

<sup>31</sup> A história do tabaco mostra que este era, inicialmente, um cultivo de indígenas americanos que foi difundido pelos colonizadores e incorporado aos hábitos das mais diversas populações do mundo (VOGT, 1997). No Brasil o tabaco era utilizado por indígenas mesmo antes da chegada dos colonizadores. Os colonizadores passaram a cultivá-lo para fins de consumo e, em alguns locais, visando a comercialização. Conforme relatos de Pesavento (1983, p. 192): “O fumo foi uma das primeiras culturas agrícolas com finalidade comercial a se desenvolver no Rio Grande” sendo que em 1804 e 1805 foram feitas as primeiras exportações de fumo em folha do Rio Grande para a Europa. Com o passar do tempo, o hábito de consumo e de produção do tabaco se consolidaram no Brasil”.

Paraná.<sup>32</sup> 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 fumo ao consumidor, etc)<sup>33</sup>.

Na atualidade (safra 2007) a renda bruta anual gerada pelo setor no Brasil ultrapassa os 15 bilhões de reais (AFUBRA, 2008)<sup>34</sup>. Destes recursos, 51% ficam com o governo, 21% com a indústria, 22% com os agricultores e 6% com os varejistas. Nota-se a importância que o setor tem para o governo, em termos de arrecadação de impostos, assim 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 forma os atores mais beneficiados com a cadeia produtiva do fumo são as empresas fumageiras e o Estado brasileiro, devido ao grande montante de impostos arrecadados. Os agricultores, por sua vez, são o elo mais fraco da cadeia, tendo em vista que na divisão dos recursos gerados, ficam com a menor parcela, além disso, os agricultores agem de maneira isolada, devido à estrutura produtiva pulverizada e a incapacidade organizativa.

Além de se concentrar na região sul do Brasil, a cultura do fumo concentra-se em determinadas regiões dos Estados, situação que caracteriza algumas como territórios fumicultores. Estas regiões são percebidas como “especializadas” e, portanto, altamente dependentes da produção de fumo. Em alguns municípios o fumo 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 fumo como cultivo comercial tende a ser

---

<sup>32</sup> Na região sul 182.650 famílias dedicam-se ao cultivo de fumo, somando 925.000 empregos diretos na lavoura na safra 06/07 (AFUBRA, 2008).

<sup>33</sup> Uma clara caracterização da estrutura do cluster do fumo é apresentada por Vargas (2001).

<sup>34</sup> AFUBRA. Faturamento: Tabaco brasileiro, faturamento no setor. [www.afubra.com.br](http://www.afubra.com.br). Acessado em outubro de 2008.

relativamente especializada devido a grande demanda de mão-de-obra desta cultura (VOGT, 1997), o que reforça a condição de dependência deste cultivo à agroindústria.

São essas características que demonstram a pertinência de considerar as regiões produtoras de fumo como territórios fumicultores. Elas possuem uma institucionalidade voltada a esta atividade. A cultura do fumo não está somente impregnada na atividade econômica, está no sistema político, na cultura, enfim, nestes vários aspectos que caracterizam uma região.

A importância e significativa presença dos atores relacionados ao cultivo de fumo nos territórios fumicultores não implica, entretanto, a ausência de atores que vêm a dependência à este cultivo de forma crítica. Neste sentido, cabe lembrar 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 valor pago pela matéria-prima ofertada pelos agricultores. Cabe reconhecer, neste conflito, a adesão de segmentos acadêmicos na crítica às relações estabelecidas entre agricultores e agroindústrias (Liedke, 1977). Prieb (2005), por exemplo, quando descreve acerca do desenvolvimento econômico e social gerado na região de Santa Cruz do Sul, maior micro-região produtora do país, demonstra cautela ao afirmar que a cultura do fumo gera 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, grifo nosso).

Os movimentos sociais em prol de uma agricultura alternativa, que se difundem no sul do Brasil a partir da década de 1980 em geral também questionaram este modelo produtivo, altamente insumizado e que traz prejuízos à saúde do produtor e do ambiente. Estes movimentos sociais propiciaram o surgimento de “focos” de agricultura alternativa em diversos locais (ALMEIDA,1989). O cultivo de fumo passa a ser questionado, também, pela prática da incorporação do trabalho infantil.<sup>35</sup> Portanto, diversas motivações levaram atores a busca pela promoção da “diversificação produtiva” em áreas de produção de fumo. 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 fumo.<sup>36</sup> Os movimentos sociais estimularam e proporcionaram da mesma forma o surgimento de “focos” de agricultura alternativa em diversos locais (Almeida,1989).

As disputas em torno dos territórios fumicultores são históricas, envolvem vários setores das sociedades presentes nestes espaços. Configuram-se como disputas por poder, no sentido que buscam modificar as atividades desenvolvidas em determinado espaço geográfico, em outras palavras, visam fazer com que a atividade desenvolvida pelas corporações multinacionais fumageiras percam

---

<sup>35</sup> Este 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).

<sup>36</sup> Realizaram-se, assim, até 2007, 17 seminários regionais sobre o tema “Alternativas à Cultura do Fumo”. Informações constantes na publicação intitulada “Alternativas à Cultura do Fumo”, revista organizada e publicada pelas Dioceses do Inter-Diocesano Centro em julho de 2007.

espaço. No entanto, os indicadores disponíveis apontam que os impactos destas diversas iniciativas em nível territorial tem sido restritos uma vez que o cultivo do fumo permanece consolidado e estudos sobre o tema, sejam internacionais ou nacionais, mais antigos ou mais recentes (WRIGHT, 2005; LIMA et al, 2005; ETGES, 2007) tendem a enfatizar as dificuldades de promover a diversificação produtiva nos territórios fumicultores. Esta dificuldade pode ser explicada pela diferença de poder econômico entre os atores locais contrários a produção e as grandes empresas. Pode-se argumentar ainda que os recursos financeiros das empresas deixam os agricultores dependentes e por isso os mesmos não abandonam a atividade, assim como, que elas tem maior capacidade organizativa ou maior capacidade de aliança com as esferas locais do Estado(território um) devido sua maior participação na economia.

Mesmo com este histórico cenário hostil às mudanças nos rumos dos territórios fumicultores, entende-se que a entrada em cena da CQCT trouxe mudanças dignas de apontamento no que se refere à dinâmica do desenvolvimento territorial.

Em um primeiro momento, pode-se assinalar a legitimação institucional que, potencialmente, se opera à perspectiva daqueles que tem posições críticas em relação ao cultivo do fumo. Em decorrência, coloca-se em questão os rumos dos territórios fumicultores, seja pela indesejabilidade ou impossibilidade de prosseguimento no rumo vigente. Scheibler (2007) assinala que a CQCT trouxe à arena pública a discussão sobre o destino dos territórios fumicultores.

Nos embates políticos, observam-se novas “coalisões”<sup>37</sup>. No caso do fumo Boeira e Guivant (2003) propõem que se reconheça a configuração de duas redes: pró e anti-tabaco. A rede pró-tabaco inclui as CTNs e associações a ela relacionadas enquanto a rede anti-tabaco é constituída por nove setores ou fragmentos: tradição religiosa, ONGs médicas, saúde pública, movimento antifumo, ambientalismo, ONGs advocatícias, mídia ético-política, grupos de anônimos e antitabagismo mercadológico. O fato novo na formação destas redes seria a associação dos agricultores e indústrias que, historicamente, estavam em lados

---

<sup>37</sup> O uso do termo coalisões, aqui, remete ao “Advocacy Coalition Framework” (FENGER; KLOK, 2001).

opostos (SCHEIBLER, 2006).<sup>38</sup> Um exame mais acurado tende a apontar que esta seria a postura de organizações de representação mais tradicionais uma vez que novas organizações de representação dos agricultores tendem a adotar uma postura próxima daquela que orienta o esforço de regulação internacional.<sup>39</sup>

À luz do exame do PDAF entende-se que emergem novos cenários quanto às coalisões tendo em vista que o governo “entra em cena” estabelecendo parcerias com organizações diversas em prol da “diversificação”. A maior proximidade com alguns atores pode ser explicada levando mão a Sabourin, pois, de acordo com ele existe uma “repartição” do poder no Governo Lula:

As três secretarias do MDA confiadas ao Partido dos Trabalhadores foram repartidas entre responsáveis e equipes vindos dos movimentos e organizações sindicais e profissionais, concorrentes entre elas ou ligadas a correntes diferentes do PT: a SRA à Contag, a SAF à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), o Incra ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a SDT às cooperativas da agricultura familiar (SABOURIN, 2007, p. 725).

Neste contexto torna-se relevante esclarecer que há uma inter-relação muito estreita entre os documentos do governo sobre o Programa de Diversificação (sob responsabilidade da SAF, que é próxima à FETRAF) e do DESER (também próximo à FETRAF), especialmente de textos de Bonato, (2006). Assim, o exame da orientação do PDAF mostra que as implicações da CQCT vão além da criação de um contexto institucional favorável à rede anti-fumo. Trata-se, outrossim, de um apoio efetivo à

---

<sup>38</sup> Coloca-se: “A falta de acesso às atividades alternativas de renda deixa os fumicultores nas mãos da indústria do tabaco, que se vale dessa vulnerabilidade para controlar suas vozes contra medidas que visam à redução do tabagismo, principalmente em países produtores de fumo.” (CAVALCANTE; PERACI, 2007, p. XII).

<sup>39</sup> Neste sentido podem ser observados diversos textos sobre a Convenção Quadro publicados na página do DESER (<http://www.deser.org.br>).

atores que vem desenvolvendo ações orientadas à mudança no âmbito destes territórios, geralmente agrupados em torno de um modelo alternativo de agricultura. Nesta ótica, o PDAF possibilita acesso à recursos que potencializam sua ação no território. Esta oportunidade parece ser percebida por estes atores, tendo em vista que suas manifestações tendem a buscar formas de assegurar o “controle” sobre estes recursos.

Cabe destacar, por exemplo, a ressalva feita pelos participantes do I Seminário Nacional sobre o “Programa Nacional de Diversificação Produtiva e a Convenção Quadro do Tabaco” quanto a natureza das alternativas a serem apoiadas. Os participantes concluem que o avanço no processo de diversificação ou reconversão nas áreas de cultivo de fumo é importante, mas não pode ser qualquer diversificação/reconversão, e sim aquela que efetivamente potencialize a implementação de um modelo sustentável de agricultura familiar, preferencialmente com base na produção agroecológica<sup>40</sup>.

Observando-se esta dinâmica de forma mais abrangente, observa-se que não se trata, apenas, de apoio à projetos, antes disto configura-se apoio à agentes ou mesmo à modelos de desenvolvimento alternativo.

As evidências recolhidas indicam que se reflete, neste estudo, a disputa recorrente entre dois projetos de desenvolvimento para o rural brasileiro: o projeto alternativo (de transição agroecológica que prioriza a autonomia da agricultura familiar e inclui a diversificação-reconversão das áreas produtoras de fumo) e o projeto de inserção competitiva do agronegócio nos mercados mundiais. Diante deste cenário os tratados internacionais repercutem nesta disputa sobre o sentido do desenvolvimento territorial que lhe é anterior, reforçando certos atores mediante novas coalizões e políticas públicas.

---

<sup>40</sup> Informações obtidas devido aos autores terem participado do seminário em questão.

## **Considerações finais sobre globalização e a dinâmica dos territórios rurais**

O presente trabalho objetivou identificar o “projeto de mudança” constante na CQCT, suas derivações no âmbito das políticas públicas para os territórios fumicultores no Brasil e apresentar uma primeira aproximação das dinâmicas sociais associadas à implementação destas políticas públicas.

Primeiramente, cabe afirmar que a CQCT é uma resposta dos países para controlar a ação de determinado grupo de empresas que age de maneira global. Os Estados nacionais reconheciam a necessidade de controle do uso do tabaco, no entanto, tinham em mente que não seria possível realizar esse controle isoladamente, devido a chamada globalização, então, juntamente com a OMS, construíram de um tratado de saúde pública para atingir estes objetivos.

Sobre a questão da imposição da legislação externa para o país e a impossibilidade de decisão dos rumos do próprio território, cabe lembrar que os tratados são construídos com base em consensos e, para que estes sejam alcançados, os termos devem ser muito brandos e genéricos, o que favorece certa flexibilidade à sua interpretação. Essa discussão, que tomou corpo na sociedade é, em grande medida, expressão do poder imaterial das empresas fumageiras sobre os territórios fumicultores e sobre a própria sociedade brasileira, em outras palavras, expressão de sua força política de convencimento, coerção.

Salienta-se novamente que as instâncias operacionalizadoras das decisões constantes nos Tratados são os Estados Nacionais, o que reafirma sua presença e importância. Além de reafirmar a importância do Estado em um sistema globalizado, onde o credo neo-liberal tem grande força, a entrada em cena do Estado para realização de uma legislação contrária as empresas fumageiras modifica uma *conflitualidade* estável.

As questões de legitimação política junto à população ainda são determinantes na dinâmica política interna, o que leva o Estado a fazer concessões e alianças diversas no seu esforço de promover ações de interesse público. Assim, fica evidente uma dinâmica de “tradução” dos

objetivos e estratégias da CQCT, o que pode conferir novos sentidos à política pública, levando a que seus resultados se diferenciem de um lugar para outro segundo estas “traduções”.

No caso examinado ressalta-se a possibilidade de interpretar que a CQCT implicou na priorização de problematização do devir dos territórios fumicultores, favoreceu novas coalisões e constituiu fator adicional em uma *conflictualidade* permitindo acesso diferenciado à recursos e, conseqüentemente, possibilitando diferenças nas correlações de poder.

Por último, salienta-se que a CQCT é um tratado que visa organizar a ação dos Estados para controlar determinadas empresas, fato necessário devido ao processo de globalização. Este tratado, como vimos, tem possibilidade de afetar os territórios fumicultores, pois é um novo elemento na histórica disputa de poder destes territórios. O tratado faz com que novos atores entrem em cena e priorizem a associação com determinados grupos e projetos, em detrimento de outros. No caso, o governo se associa com os grupos sociais que historicamente lutam contra os atores mais poderosos, assim, criando uma possível mudança na correlação de forças do território. Salienta-se ainda, que as empresas fumageiras continuam determinando a territorialidade daqueles espaços identificados com a fumicultura, devido ao seu amplo poder constituído historicamente.

Com o trabalho se percebeu o espaço para a realização de pesquisas posteriores, seja pela complexidade do assunto, seja porque as ações provenientes da CQCT estão sendo operacionalizadas a partir do ano de 2005. Desta forma buscou-se fazer algumas indicações a partir de um processo em andamento recentemente.

## Referências

AFUBRA. Associação dos Fumicultores do Brasil. *Fumicultura no Brasil*. Cadeia Produtiva do Tabaco. Disponível em: <<http://www.afubra.com.br>>. Acessado em 25 fev. 2008.

- ALMEIDA, J. Propostas Tecnológicas “Alternativas” na Agricultura. *Caderno de Difusão Tecnológica*. Brasília, v. 6, n.2/3, p. 183-216, mai./dez. 1989.
- ARRIGUI, G. Globalização e Macrossociologia Histórica. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, 20, p. 13-23, jun. 2003
- BETTCHER, D. W. A Convenção-Quadro para o controle do tabaco e a globalização. In: Brasil. Ministério da Saúde. Organização Pan-americana da saúde. *Tabaco e pobreza, um círculo vicioso – a convenção-quadro de controle do tabaco: uma resposta*. Brasília: Ministério da saúde, 2004. p. 85-89
- BOEIRA, S. L.; GUIVANT, J. Indústria de Tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 20, n. 1, p. 45-78, jan./abril 2003.
- BOEIRA, S. L.; JOHNS, P. Industria de Tabaco vs Organização Mundial da Saúde: um confronto histórico entre redes sociais de “stakeholders”. *Interthesis*. Florianópolis, jan./jun. 2007.
- BONATO, A. *A fumicultura no Brasil e a Convenção Quadro*. Curitiba: DESER, 2006. Disponível em : <<http://www.mda.gov.br>>.
- CAVALCANTE, T. M.; PERACI, A. S. Prefacio. In: *Cultivo do Tabaco, Agricultura Familiar e Estratégias de Diversificação no Brasil*. Maio de 2007. Estudo contratado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal e encaminhado como Nota Técnica à Segunda Seção da Conferência das Partes (COP2) da Convenção Quadro da OMS sobre o Controle do Tabaco. Bangkok, 30 de Junho – 6 de Julho, 2007
- DELGADO, N. G. et al. *Desenvolvimento Territorial: Articulação de políticas Públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: CPDA, dez. 2007. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ.
- DIESEL, V. et al. Características e condicionantes da estabilidade de relações de integração agricultor- Agroindústria. Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Recife, 2001. *Anais...* Brasília: Sober 2001. 1 CD
- ETGES, V. E. . A convenção quadro de controle do tabaco e a diversificação de atividades entre produtores de tabaco na região de Santa Cruz do Sul/RS/Brasil. In: *Jornadas Interdisciplinares de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, V, Buenos Aires, 2007. *Anais...* Buenos Aires : Editora da UBA, 2007. v. 1. p. 1-12.
- FENGER, M.; KLOK, P.-J. Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, n. 34, p. 157-170, 2001.

- FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia dos territórios. In: *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. p. 197-215. Expressão Popular. São Paulo, 2009.
- GREGOLIN, A. C.; PERACI, A. S. *Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: uma ação de Ater necessária*. Disponível em: [comunidades.mda.gov.br/o/885187](http://comunidades.mda.gov.br/o/885187). Acesso em: set. 2008.
- INCA. *A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades*. Rio de Janeiro: INCA, 2004.
- LIEDKE, E. R. *Capitalismo e camponeses: relações entre indústria e agricultura na produção de fumo no Rio Grande do Sul*. Dissertação (Instituto de Ciências Humanas) Universidade de Brasília, Brasília, 1977.
- LIMA, R. G. de; WIZNIEWSKY, J. G.; MARTINS, S. R. Os desafios da sustentabilidade para o desenvolvimento rural da região do Vale do Rio Pardo, RS. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 22, n. 3, p. 613-650, set./dez. 2005.
- MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *PIB das cadeias produtivas da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>.
- NGLS. *Intergovernmental negotiations and decision making at the United Nations: The NGLS guide for NGOs*. Genebra: NGLS, 2003.
- OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Primera reunión del grupo de trabajo sobre el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica*. Genebra, 1999. Disponível em: <<http://www.who.int>>.
- OMS. ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD. *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*. Genebra: OMS, 2005.
- PAULILO, M. I. *Produtor e agroindústria: consensos e dissensos*. Florianópolis: UFSC, 1990.
- PERONDI, M. A. et al. 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.
- PESAVENTO, S. J. A Produção Gaúcha de Fumo. In: PESAVENTO, S. J. *RS: agropecuária colonial & industrialização*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.
- PRIEB, R. I. P. *Pluriatividade na Produção Familiar Fumageira*. EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2005.

SABOURIN, E. Que política Pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula ? *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SCHEIBLER, J. L. *A emergência de fóruns reguladores globais: relações de conflitos entre atores locais no processo de regulação do tabaco*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

SCHEIBLER, J. L. Emergência de fóruns reguladores globais e as novas formas de proposição de políticas: uma reflexão sobre a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, XLX, Londrina, 2007. *Anais...* Brasília: SOBER, 2007. 1 CD.

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, M. A. *Forms of governance, learning mechanisms and upgrading strategies in the tobacco cluster in Rio Pardo Valley- Brasil*. Falmer: IDS Publication Office, Institute of Development Studies, 2001. (Working Paper, 125).

VARGAS, M. A.; CAMPOS, R.R. *Crop Substitution and Diversification Strategies: Empirical Evidence from Selected Brazilian Municipalities*. Washington: World Bank, 2005. HNP Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper, n. 28.

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. Estudo contratado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal e encaminhado como Nota Técnica à Segunda Seção da Conferência das Partes (COP2) da Convenção Quadro da OMS sobre o Controle do Tabaco. Bangkok, 30 de Junho – 6 de Julho, 2007.

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

WORLD BANK. *Curbing the epidemic: Governments and economics of tobacco control*. Washington:World Bank, 1999.

WRIGHT, W. Fields of cultural contradictions: Lessons from the tobacco patch. *Agriculture and Human Values*, n. 22, p. 465-477, 2005.

**Artigo recebido para publicação em:**

09 de agosto de 2009.

**Artigo aceito para publicação em:**

10 de novembro de 2009.

**Como citar este artigo:**

MENGEL, Alex Alexandre; DIESEL, Vivien. Globalização, Convenção Quadro para o controle do tabaco e as disputas pelos rumos dos territórios fumicultores *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro-RJ, v. 3, n. 2, p. 226-255, jul./dez. 2009.