

O Controle do Tabaco e a Disputa pelo Devir dos Territórios Fumicultores

The Tobacco Control and the Becoming of Territories Dispute Fumicultores

MENGEL, Alex Alexandre. UFRRJ/CPDA, alexmengel@hotmail.com; BARCELLOS, Sérgio Botton. CPDA/UFRRJ.

Resumo

O presente trabalho busca refletir como determinações estabelecidas em nível global afetam dinâmicas sociais em nível local. Tem como caso a discussão do controle do tabaco. Na abordagem da temática procura-se identificar como a CQCT influencia os territórios fumicultores no Brasil através das políticas públicas construídas a partir do mesmo. Busca-se apresentar uma primeira aproximação das dinâmicas sociais associadas à implementação destas políticas públicas, ou seja, como o tratado exacerba a disputa entre os defensores do agronegócio e da agroecologia? Utiliza-se, para a realização do trabalho, de uma análise de cunho qualitativo, sendo o procedimento de pesquisa a técnica de análise documental e revisão bibliográfica. Entende-se que parecem improváveis mudanças significativas na realidade dos territórios produtores de fumo no curto prazo, mesmo que a CQCT venha a repercutir no reforço ao projeto alternativo de desenvolvimento rural.

Palavras-Chave: Agroecologia, desenvolvimento, política pública.

Abstract

This paper reflects determinations as established in global affect social dynamics at the local level. Its where the discussion of tobacco control. In addressing the theme seeks to identify how to influence the FCTC fumicultores territories in Brazil through public policies built from there. Search to present a first approximation of the social dynamics associated with the implementation of these policies, ie, as the treaty exacerbate the dispute between the defenders of agribusiness and agroecology? Is used for the performance of work, an analysis of qualitative nature, the search procedure for the technique of document analysis and literature review. It is understood that seem unlikely to significant changes in the reality of smoke-producing areas in the short term, even if the FCTC will pass the project on strengthening alternative for rural development.

Keywords: Agroecology, development, public policy.

Introdução

O devir de um território aparece, em uma primeira aproximação, como resultante de um conjunto de forças em permanente interação. Cabe reconhecer que as políticas públicas podem ser percebidas como uma das forças atuantes na determinação do devir de um território, na medida em que restringem ou favorecem certas opções de desenvolvimento.

Embora almeje-se que as políticas públicas de desenvolvimento territorial traduzam e persigam a concretização dos “consensos locais”, democraticamente construídos, via de regra estas apresentam-se mais como um conjunto de orientações dispersas, de origens diversas, nem sempre convergentes (DELGADO et al., 2007).

O conflito de orientações acerca do devir desejado para os territórios é nítido no caso daqueles identificados com a produção de fumo. Embora seja possível reconhecer que há décadas se registra certa disputa acerca dos rumos dos territórios fumicultores, entende-se que a elaboração e vigência de um Tratado Internacional (Convenção Quadro para o Controle do Tabaco – CQCT) com vistas ao controle do tabaco agrava e traz novos elementos à esta disputa. O tratado em

Resumos do VI CBA e II CLAA

voga influencia o território tendo em vista a busca pela diminuição de oferta de produtos de tabaco.

Entende-se que o estudo desta problemática torna-se relevante, pois permite refletir como determinações estabelecidas em nível global afetam dinâmicas sociais em nível local. Tal questão mostra-se pertinente no contexto em que a ratificação de um Tratado Internacional estabelece um compromisso do país com as proposições aprovadas.

Na abordagem da temática procura-se identificar como a CQCT influencia os territórios fumicultores no Brasil através das políticas públicas construídas a partir do mesmo. Busca-se apresentar uma primeira aproximação das dinâmicas sociais associadas à implementação destas políticas públicas (como o tratado exacerba a disputa entre os defensores do agronegócio e da agroecologia⁴).

Utiliza-se, para a realização do trabalho, de uma análise de cunho qualitativo, sendo o procedimento de pesquisa a técnica de análise documental e revisão bibliográfica.

A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e o Programa de Diversificação de Áreas Cultivadas com Fumo: Em maio de 1999 a OMS encaminhou a elaboração de um tratado internacional pela redução do consumo de fumo (OMS, 1999), que veio a ser denominado CQCT. O mesmo foi aprovado por unanimidade na Assembléia Mundial da Saúde em 2003, entrando em vigor no fevereiro de 2005 (OMS, 2005). A CQCT foi constituída priorizando-se medidas orientadas a promover a redução do consumo, porém também inclui medidas relacionadas à redução da oferta. Entre as medidas relacionadas à oferta, inclui-se o apoio à diversificação produtiva, que traz implicações potencialmente relevantes ao devir dos territórios fumicultores⁵.

A ratificação da CQCT pelo Brasil gerou conflitos devido a forte cadeia produtiva do fumo. Visando a superação dos conflitos acerca da aprovação da CQCT o governo comprometeu-se em “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”, através de um Programa de Diversificação Produtiva da cultura do Fumo. 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.⁶

O Programa de Apoio à Diversificação apresentado pelo MDA, ao final de março de 2006 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 prevendo que 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)”⁷.

O MDA publicou recentemente dois documentos, os quais nos permitem examinar o andamento

⁴ Utiliza-se o conceito de agroecologia entendendo-o “como uma nova abordagem da agricultura e do desenvolvimento agrícola, que construa sobre aspectos de conservação de recursos da agricultura tradicional local, enquanto, ao mesmo tempo, se exploram conhecimento e métodos ecológicos modernos” (GLIESSMAN, 2005; pg. 53-54).

⁵ Neste sentido, na parte IV, artigo 17, afirma-se o seguinte: “Las Partes [...] promoverán según proceda alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco” (OMS, 2005).

⁶ Os objetivos, metas e linhas de ação expostas constam no Aviso 1150.

⁷ (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>).

Resumos do VI CBA e II CLAA

do programa. Nota-se que o rumo tomado pelo mesmo foi diferente do anunciado inicialmente. Nos referidos documentos o governo dá ênfase ao apoio à projetos locais. O primeiro, publicado pela SAF/MDA, destaca o apoio à 35 Projetos de organizações governamentais e não-governamentais, na área de pesquisa, formação de ATER, abrangendo 500 municípios e 19 mil famílias beneficiárias. O segundo é um artigo de Gregolin e Peraci (2008) que se propõe a avaliar os resultados alcançados pelo programa. Neste, os autores colocam que: “estão sendo implementados 47 projetos de ATER, Capacitação e Pesquisa em parceria com organizações governamentais e não governamentais públicas da região sul e nordeste do Brasil, com recursos financeiros na ordem de 10 milhões de reais.” A análise dos referidos documentos mostram que a promoção da diversificação produtiva se dá, principalmente, pela via do apoio à projetos de alcance local.

Inicialmente cabe reconhecer que o cultivo do fumo constitui uma atividade “tradicional” no Brasil.⁸ De acordo com o IBGE (2008), esta atividade fez uso em 2006 de quase 489 mil hectares no Brasil e cerca de 90% desta área encontra-se na região sul.⁹ Conforme levantamentos o cultivo de fumo é praticado em 65% dos municípios da região sul.¹⁰ Tal atividade econômica conforma uma cadeia produtiva “poderosa” uma vez que tem como seus principais articuladores empresas de grande porte, transnacionais (CTNs). Além dos diversos atores que tem 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.)¹¹, dada a importância econômica deste cultivo para as pequenas municipalidades, em geral, estes atores articulam em sua defesa muitos atores locais. Muitos territórios fumicultores são percebidos como “especializados” 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 relativamente especializada devido a grande demanda de mão-de-obra desta cultura (VOGT, 1997) o que reforça a condição de dependência deste cultivo e à agroindústria. Esta realidade de dependência dos agricultores e das regiões à cultura do fumo implica no surgimento de focos de resistência. Os movimentos sociais em prol da agroecologia¹², que se difundem no sul do Brasil a partir da década de 1980 tem importante papel no questionamento deste 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).

Os indicadores disponíveis apontam que os impactos destas diversas iniciativas, tem sido restritos em nível territorial, uma vez que o cultivo do fumo permanece consolidado. Entretanto, entende-se que a entrada em cena da CQCT trouxe mudanças na disputa pelos rumos do desenvolvimento territorial. Em um primeiro momento, pode-se assinalar a legitimação institucional daqueles que tem posições críticas em relação ao cultivo do fumo. Em decorrência, coloca-se em questão o dever dos territórios fumicultores seja pela indesejabilidade ou impossibilidade de prosseguimento no rumo vigente.

⁸ 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.”

⁹ 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).

¹⁰ Se forem considerados somente os municípios em que a produção de fumo tem alguma significância (produção superior a 20 toneladas), somam-se 645 municípios (144 no Paraná, 223 em Santa Catarina e 278 no Rio Grande do Sul) (VARGAS; BONATO, 2007, p.27).

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

¹² Movimentos que reivindicam a agroecologia como princípio a um novo modelo de desenvolvimento da agricultura e do meio rural.

Resumos do VI CBA e II CLAA

Nos embates políticos, observam-se novas “coalizões”. 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: 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 opostos (SCHEIBLER, 2006). 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. O exame do Programa de Apoio à Diversificação demonstra que emergem novos cenários de coalizões, tendo em vista que o governo “entra em cena” estabelecendo parcerias com organizações diversas em prol da “diversificação”.

A ação do governo representa um apoio efetivo à 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 Programa de Apoio à Diversificação possibilita acesso à recursos que potencializam sua ação no território.

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 com base 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.

Conclusões

Mesmo que a CQCT venha a repercutir no reforço ao projeto alternativo de desenvolvimento rural, entende-se que parecem improváveis mudanças significativas na realidade dos territórios produtores de fumo no curto prazo. Porém a CQCT modificou a dinâmica de disputa nestes territórios, tornando-a mais favorável aos movimentos em prol da agroecologia devido a um aumento de legitimidade, tendo em vista o reconhecimento institucional que os mesmos obtiveram. Tratando-se do Programa Nacional de Diversificação das Áreas Produtoras de Tabaco, nota-se que para atingir seus objetivos ainda carece de consolidação legal e institucional.

Em um cenário ampliado, a expansão do cultivo do fumo é facilitado pela conjuntura política e macroeconômica, ou seja, a atuação dos atores anti-tabaco, especialmente daqueles em prol da agricultura alternativa é dificultado pela mesma devido ao incentivo econômico dos agricultores em manter seu cultivo. Neste sentido, enquanto a política de controle da produção envidada no âmbito do MDA mostra-se hesitante em assumir metas de redução da área plantada, defensores da fumicultura comemoram avanços produtivos no âmbito da Câmara Setorial do Fumo no Ministério da Agricultura.

Referências

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

ALMEIDA, J. Propostas Tecnológicas “Alternativas” na Agricultura. *Cadernos de Difusão e Tecnologia*, Brasília, v. 6, n. 2/3, p. 183-216, 1989.

Resumos do VI CBA e II CLAA

BOEIRA, S. L.; GUIVANT, J. Indústria de Tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 45-78, 2003.

DELGADO, N. G. et al. *Desenvolvimento Territorial: Articulação de políticas Públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: CPDA, 2007. (Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ).

GLIESSMAN, S. *Agroecologia: Processos Ecológicos em Agricultura Sustentável*. 3. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

GREGOLIN, A. C.; PERACI, A. S. *Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: uma ação de Ater necessária*. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br/o/885187>. Acesso em: set. 2008.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Primera reunión del grupo de trabajo sobre el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica*. Genebra, 1999.

OMS. *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*. Genebra: OMS, 2005.

PESAVENTO, S.J. A Produção Gaúcha de Fumo. In: PESAVENTO, S. J. RS: agropecuária colonial & industrialização. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

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

VARGAS, M.A.; BONATO, A. *Cultivo do Tabaco, Agricultura Familiar e Estratégias de Diversificação no Brasil*. 2007. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/_/1619316242.pdf>. Acesso em: 2007.

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