

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Eliane de Souza Santos

**O EFEITO DA CONVENÇÃO-QUADRO NA PRODUÇÃO DE TABACO**  
**BRASILEIRO: uma análise do período entre os anos 1999 e 2018**

Santa Cruz do Sul  
2019

Eliane de Souza Santos

**O EFEITO DA CONVENÇÃO-QUADRO NA PRODUÇÃO DE TABACO  
BRASILEIRO: uma análise do período entre os anos 1999 e 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade de Santa Cruz do Sul para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador (a): Profª Dra Cidonea Machado Deponti

Santa Cruz do Sul

2019

## RESUMO

Esta pesquisa trata de uma análise sobre a produção de tabaco no Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT). Diante da história e do papel desta cultura para a economia, o objetivo geral do estudo é identificar quais são as implicações econômicas geradas pela Convenção-Quadro na produção e na exportação do tabaco brasileiro a partir do ano de 1999 até 2018. A pesquisa justifica-se pelo fato de que a cultura do tabaco está diante de um cenário controverso, pois, setores do Estado e da sociedade civil apontam motivos de saúde pública para restringir o consumo, enquanto que a produção tem importância socioeconômica para alguns países. Para tanto, utiliza-se a metodologia de caráter descritivo-exploratória. A revisão bibliográfica e a pesquisa documental estarão embasadas em artigos científicos de autores que investigam sobre o tema, dados e informações de sindicatos e organizações do setor fumageiro, como a Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) e o Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (SINDITABACO), e ainda, ênfase no estudo do documento oficial da Convenção-Quadro com base nos pressupostos do Institucionalismo Econômico de Douglass North. Diante da análise dos dados, foi possível destacar a redução de 26% da área plantada de tabaco após a ratificação da Convenção-Quadro na região Sul do Brasil, que é a principal região produtora responsável por mais de 95% da produção de tabaco no país. Em paralelo, houve uma redução de aproximadamente 26,6% no volume de exportação de tabaco brasileiro após a ratificação da Convenção-Quadro. Neste sentido, também foi possível observar uma tendência mundial de redução na área plantada e no volume produzido, reflexo da redução da demanda do tabaco. Portanto, esta pesquisa conclui que a Convenção-Quadro, como uma instituição formal, contribuiu para a redução da oferta, da demanda e do consumo mundial de tabaco.

**Palavras-Chave:** Tabaco. Convenção-Quadro. Institucionalismo Econômico. Instituições.

## ABSTRACT

This research deals with an analysis of tobacco production in Brazil and the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Given the history and role of this culture for the economy, the general objective of the study is to identify the economic implications generated by the Framework Convention on the production and exportation of Brazilian tobacco from 1999 to 2018. The research justifies This is due to the fact that tobacco culture is facing a controversial scenario, since sectors of the State and civil society indicate public health reasons to restrict consumption, while production has socioeconomic importance for some countries. For that, the descriptive-exploratory methodology is used. The literature review and documentary research will be based on scientific articles by authors investigating the topic, data and information of trade unions and organizations in the tobacco sector, such as the AFUBRA and SINDITABACO, and also, emphasis on the study of the official document of the Framework Convention based on the assumptions of Douglass North Economic Institutionalism. Given the analysis of the data, it was possible to highlight the 26% reduction in tobacco planted area after the ratification of the Framework Convention in the southern region of Brazil, which is the main producing region responsible for more than 95% of tobacco production in the country. In parallel, there was a reduction of approximately 26.6% in the volume of Brazilian tobacco exports after the ratification of the Framework Convention. In this sense, it was also possible to observe a worldwide trend of reduction in planted area and volume produced, reflecting the reduction in tobacco demand. Therefore, this research concludes that the Framework Convention, as a formal institution, has contributed to the reduction of world tobacco supply, demand and consumption.

**Keywords:** Tobacco. Framework Convention. Economic Institutionalism. Institutions

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Fumicultura Brasileira.....	53
Quadro 2 – Fumicultura Sul Brasileira.....	54
Quadro 3 – Fumicultura Brasileira – 1999/2005.....	55
Quadro 4 – Fumicultura no Brasil em 1999.....	56
Quadro 5 – Fumicultura no Brasil em 2005.....	56
Quadro 6 – Fumicultura no Brasil Safra 2018.....	57
Quadro 7 – Cigarros e Impostos no Brasil em 2004.....	63
Quadro 8 – Distribuição da Renda Bruta em 2004.....	64
Quadro 9 – Cigarros e Impostos no Brasil em 2017.....	64
Quadro 10 – Distribuição da Renda Bruta em 2017.....	65
Quadro 11 – Importância Social da Fumicultura Brasileira Safra 2018.....	66
Quadro 12 – Exportação Tabaco Brasileiro 1980 a 2004.....	74
Quadro 13 – Exportação Tabaco Brasileiro 2005 a 2017.....	75
Gráfico 1 – Histórico da Produção de Tabaco na Região Sul.....	58
Gráfico 2 – Famílias Produtoras de Tabaco na Região Sul.....	60
Gráfico 3 – Produção de Tabaco no Brasil.....	61
Gráfico 4 – Produção Mundial de Tabaco.....	61
Gráfico 5 – Produção de Tabaco em Amaral Ferrador/RS.....	68
Gráfico 6 – Produção de Tabaco em Canguçu.....	69
Gráfico 7 – Produção de Tabaco em Cristal.....	69
Gráfico 8 – Produção de Tabaco em Pelotas.....	70
Gráfico 9 – Produção de Tabaco em São Lourenço do Sul.....	71
Gráfico 10 – Produção de Tabaco em Dom Feliciano/RS.....	72
Gráfico 11 – Exportação Tabaco Brasileiro 2005 a 2017 em Quilos.....	76

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
AGRECO	Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAPA	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
COOPERFUMOS	Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil
COOPERTEC	Cooperativa Central de Tecnologia, Desenvolvimento e Informação
COOPTRASC	Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva
COP	Conferência das Partes
CQCT	Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCA	Instituto Nacional do Câncer
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
NEI	Nova Economia Institucional
ONG	Organização Não-Governamental
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PH	Potencial Hidrogeniônico
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDACT	Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SINDITABACO	Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco
SIPT	Sistema Integrado de Produção de Tabaco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNITAGRI	Cooperativa de Serviços Técnicos Agrícolas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
1.1 Problema .....	11
1.2 Objetivos .....	13
1.2.1 Objetivo Geral .....	13
1.2.2 Objetivos Específicos .....	13
1.3 Justificativa .....	14
1.4 Metodologia .....	17
<b>2 A PRODUÇÃO DE TABACO NO BRASIL</b> .....	<b>19</b>
2.1 História do Tabaco no Brasil .....	19
<b>3 O INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO E A CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO</b> .....	<b>31</b>
3.1 Síntese do Documento CQCT .....	38
3.2 Objeto do Estudo: a Instituição Formal CQCT .....	42
3.3 Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco ...	44
3.3.1 Resultados Alcançados pelo PNDACT .....	47
<b>4 A CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO E A PRODUÇÃO DE TABACO BRASILEIRO</b> .....	<b>52</b>
4.1 O Papel da Produção de Tabaco no Crescimento Econômico .....	53
4.2 Cigarros: Influência Tributária e Social .....	62
4.3 PNDACT e a Produção de Tabaco .....	67
4.4 Exportação do Tabaco Brasileiro .....	73
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>84</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é resultado de um estudo realizado sobre a produção de tabaco no Brasil e o movimento antitabagismo gerado pela Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco<sup>1</sup> (CQCT). Considerando como ponto de partida o histórico da produção de tabaco brasileiro e o papel desta cultura para a economia, a pesquisa analisa os efeitos de um tratado internacional desde o período da negociação até a contextualização do cenário atual.

De acordo com North (1977), o crescimento de uma região é consequência dos resultados da sua base de exportação, deste modo, para compreender tal crescimento se faz necessário analisar os fatores locais que viabilizaram o desenvolvimento de produtos primários. “Historicamente, em uma região jovem, a criação de um novo produto de exportação, ou a expansão de um já existente, tem resultado no influxo de investimento de capital na indústria de exportação” (NORTH, 1977, p. 347).

A teoria acima descrita tem embasado o tratamento dado ao agronegócio brasileiro que tem sido focado nos sistemas de produção de soja, da cana-de-açúcar e das carnes bovina, suína e de aves, mas existem outros sistemas de produção que trazem inovações organizacionais. A cadeia produtiva do tabaco, por exemplo, envolve uma série de atores que participam dos vários estágios de produção, comercialização, processamento e exportação (BUAINAIN; FILHO, 2009). De modo que a indústria do tabaco apresenta a produção “como uma atividade setorial que gera riqueza, desenvolvimento<sup>2</sup> e emprego para o Brasil” (BRASIL, 2004a, p. 18).

De acordo com Beling (2006, p. 22), não somente no Brasil, mas em outros países, o tabaco pode ser observado como um “difusor de tecnologias para outras culturas, inclusive para a produção de alimentos, contribuindo para o aumento dos níveis de produtividade, de conservação do solo e aprimoramento das práticas em segmentos como arroz, milho e feijão”.

---

<sup>1</sup> A Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (CQCT) corresponde ao primeiro tratado internacional de saúde pública negociado sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde (OMS). Adotada por consenso na 56ª Assembleia Mundial da Saúde, em 2003, e em vigor desde 2005, a CQCT abrange 181 Estados Partes. As medidas elencadas pela CQCT visam à redução da demanda e da oferta do tabaco, à cooperação científica e técnica, à proteção ao meio ambiente e a medidas legislativas e legais para tratar da responsabilidade penal e civil (PORTES et al., 2018, p. 1838).

<sup>2</sup> Conforme Souza (2012), desenvolvimento econômico pode ser definido como a existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais. Sendo o crescimento econômico condição para que haja desenvolvimento econômico, neste trabalho serão tratados como sinônimo.

A produção de tabaco tem um importante papel de natureza socioeconômica para o Brasil, de modo que o país é um dos maiores produtores e exportadores de tabaco do mundo (VENDRUSCOLO, 2017). O papel social é considerado devido à participação da agricultura familiar, que com a geração de empregos no meio rural, provém sustento para as famílias através da melhor distribuição de renda (BELING, 2006).

Em contrapartida, um número considerável de estudos acadêmicos da atualidade investigam as consequências da produção e do consumo de tabaco para a saúde humana, sendo avaliado como um problema de saúde pública. A partir disso, a constatação por parte de alguns países de que a expansão do tabagismo é um problema global, fez com que no ano de 1999, os países membros das Nações Unidas propusessem a adoção do primeiro tratado internacional de saúde pública da história: a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. O tratado criou “padrões internacionais para o controle do tabaco com providências relacionadas à propaganda e patrocínio, à política de impostos e preços, à etiquetagem, ao comércio ilícito e ao tabagismo passivo, dentre outras medidas” (BRASIL, 2004a, p. 16).

“Desde 2005, a CQCT estabelece medidas relacionadas à redução da demanda e da oferta do tabaco, à proteção ambiental contra os danos do tabaco e à elaboração de leis acerca de responsabilidade penal e civil da indústria do tabaco” (PORTES; MACHADO, 2015, p. 371). A redução da demanda de tabaco está relacionada, principalmente, à elevação da carga tributária, o que aumentaria o preço final do produto; e a redução da oferta está ligada ao combate do contrabando e incentivos à mudança da cultura de consumo do tabaco (BUAINAIN; FILHO, 2009).

Desde 1980, o combate ao tabagismo no Brasil teve como protagonista o Instituto Nacional do Câncer (INCA), um órgão do Ministério da Saúde que desenvolve campanhas de conscientização e de combate ao tabagismo. Esta instituição foi o principal interlocutor brasileiro nas negociações internacionais na Organização Mundial da Saúde (OMS) que resultaram na criação da CQCT (HILSINGER, 2016).

Em 1989, através do Ministério da Saúde, foi criado o Programa Nacional de Controle do Tabagismo, e assim, o país cumpriu previamente parte das proposições da própria Convenção-Quadro. Por este motivo, foi um dos líderes de todo o processo de elaboração e de negociação, sendo escolhido pelos 192 Estados Membros da OMS, para ser o país a presidir as negociações da CQCT. Além disso, foi o segundo país a assinar o documento (BRASIL, 2004a).

Em paralelo ao movimento da CQCT, no final da década de 1990 e início do século XXI, a expansão da fumicultura brasileira fez com que o país conquistasse recordes mundiais em área plantada, volume colhido, número de produtores, países que se abastecem do tabaco brasileiro, receita gerada pelas vendas no exterior e em resultado econômico e social. Neste período, o Brasil se consolidou como o maior exportador mundial de tabaco em folha, e ainda, passou a ocupar o segundo lugar no *ranking* dos maiores produtores, ultrapassando os Estados Unidos e a Índia, ficando atrás somente da China (BELING, 2006). Esta liderança se deve a qualidade do produto, a garantia de fornecimento, respeito ao meio ambiente, controle do trabalho infantil e o custo de produção, pois, considerando os Estados Unidos, por exemplo, a mão de obra no país é cara e escassa (SEAB, 2016).

A relação da sociedade com a cultura do tabaco é paradoxal, enquanto que setores do Estado e da sociedade civil apontam motivos de saúde pública para restringir o consumo, existem países que dependem economicamente da produção e exportação do tabaco (VILLWOCK; ZAJONZ; SILVEIRA, 2017). E assim, a discussão sobre a produção do tabaco envolve de um lado o viés da saúde pública, e do outro, o viés econômico. Diante disso, busca-se compreender esse cenário contraditório a partir da Convenção-Quadro.

Por fim, ainda neste texto de introdução registra-se a estrutura da presente pesquisa, constituída que está por três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O segundo capítulo, “A produção de tabaco no Brasil”, apresenta um histórico sobre a produção de tabaco brasileiro juntamente com uma análise sobre a teoria da localização e do crescimento regional de Douglass North. Com base nos pressupostos das teorias de North, existe uma sequência típica de estágios que as regiões percorrem ao longo do seu desenvolvimento, e essa sequência pode ser observada na história da cultura do tabaco no país. Para concluir o capítulo, também será realizada uma análise da história da produção de tabaco a partir do conceito de *path dependence* abordado pela Nova Economia Institucional.

No terceiro capítulo, “O Institucionalismo Econômico e a Convenção-Quadro para o controle do tabaco”, dedica-se ao estudo da Convenção-Quadro com base nos preceitos do Institucionalismo Econômico. A partir de uma síntese do documento da CQCT, define-se o objeto do estudo, e apresenta-se uma análise sobre os resultados alcançados através das políticas do governo federal após a ratificação do tratado.

O quarto capítulo, “A Convenção-Quadro para o controle do tabaco e a produção de tabaco brasileiro”, apresenta os dados sobre a produção de tabaco no Brasil - volume produzido em toneladas, hectares plantados, número de produtores, exportação, desde o período em que começaram as negociações e as tratativas sobre o tratado, até a safra de 2018. Além disso, também serão observados os dados sobre a tributação brasileira incidente sobre o cigarro, e o número de empregos gerados pelo setor.

Por fim, nas considerações finais são sistematizados alguns resultados do trabalho realizado, apresentando-se, também, as dificuldades encontradas e as perspectivas de continuidade de reflexão que o estudo permitiu visualizar.

## **1.1 Problema**

O Brasil está entre os maiores exportadores mundiais de produtos agrícolas, para tanto, dispõe de fatores que determinam a competitividade da produção. Esses fatores são: terras férteis e agricultáveis, água, clima favorável, grandes propriedades que resultam em grandes produções, mão de obra barata, mecanização e pesquisa agropecuária (HILSINGER, 2016).

Atualmente, a produção de tabaco representa um importante setor agrícola para o país, formado por inúmeros produtores rurais que usam a mão de obra familiar, e um conjunto de empresas que geram empregos, renda e arrecadação tributária (SAITO et al, 2018). “A compreensão do modo como os diferentes agentes envolvidos interagem no processo produtivo é extremamente importante quando se analisa o agronegócio do tabaco” (WEISS, 2015, p. 18).

A análise do contexto a partir da assinatura da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco por parte do Brasil se faz necessária diante da importância do cultivo desta cultura para inúmeras famílias, principalmente, da região Sul, constituindo-se na grande maioria como a principal fonte de renda. Após a ratificação do documento, um ambiente de incerteza se instala para a classe produtora e para os governos. Pois, as consequências para a saúde pública também representam um alerta para os Estados, bem como questões relacionadas ao trabalho infantil, desmatamento e dependência do produtor em relação à indústria.

Diante deste cenário, em um apanhado do estado da arte sobre os estudos em torno da fumicultura, com vistas a fundamentar a problemática da presente pesquisa, foi identificado que o meio acadêmico está desenvolvendo pesquisas que buscam analisar as instituições formais representadas pelos órgãos e entidades do setor, bem como a Convenção-Quadro, e o comportamento da produção de tabaco frente à estas instituições.

Em 2015, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi publicada uma dissertação de mestrado acerca das mudanças e as implicações socioeconômicas da CQCT sobre a cadeia agroindustrial do tabaco no Rio Grande do Sul. Foi realizada uma pesquisa de campo com organizações que têm importância e participação no setor, como sindicatos, Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), Ministério do Trabalho, Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco - SINDITABACO, entre outros.

O período pesquisado foi entre 2005 e 2013, a autora relata que a partir do ano 2000 o Brasil se destaca no controle e no combate ao tabagismo, mas, no período analisado não houve mudanças significativas na produção de tabaco no estado. E ainda, no curto prazo a previsão é estabilidade econômica, entretanto, a preocupação é com o longo prazo, principalmente nos municípios em que a renda e o emprego estejam vinculados a esta cultura (WEISS, 2015).

Outro estudo foi uma tese de doutorado da UFRGS publicada em 2017, também é uma pesquisa que relaciona o Institucionalismo de Veblen com a fumicultura no Rio Grande do Sul. Foram realizadas entrevistas com agricultores familiares, entidades, AFUBRA, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e orientadores técnicos de empresas fumageiras. O objetivo da pesquisa foi a compreensão sobre o modo como os diferentes atores governamentais e Organizações Não-Governamentais (ONGs) interpretam a produção de tabaco, bem como, agricultores familiares, empresas e entidades do setor. A partir disso, a busca pela compreensão sobre os processos de transformação com base em novos comportamentos e novas instituições (VENDRUSCOLO, 2017).

O período de análise não fica claramente definido, a autora fala nos últimos 30 anos, e que neste período o tabaco e o Sistema Integrado de Produção de Tabaco (SIPT) foram desmoralizados pela rede antitabaco. E assim, a rede institucional que sustenta a fumicultura (empresas e órgãos representativos) respondeu à esta situação modificando suas ações para requalificar o SIPT (VENDRUSCOLO, 2017).

Por outro lado, alguns produtores alegam que a produção é uma forma de garantir a sobrevivência das famílias, e não se sentem plenamente seguros para seguirem com outra fonte de renda. Outros, já seguem com fontes alternativas de renda (VENDRUSCOLO, 2017).

Com base no que foi exposto, se torna evidente que as abordagens das pesquisas executadas no âmbito acadêmico não consideraram o mesmo período de tempo, bem como o mesmo viés e a região analisada na presente pesquisa. Portanto, esta pesquisa busca responder ao seguinte problema: após quatorze anos da ratificação da Convenção-Quadro, qual é a repercussão desta instituição formal sobre a produção de tabaco no Brasil?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Identificar quais são as implicações econômicas geradas pela Convenção-Quadro na produção e na exportação de tabaco brasileiro a partir do ano de 1999 até 2018.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Para atender ao objetivo geral da pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar a trajetória sócio histórica da produção de tabaco no Brasil;
- Elaborar um estudo sobre a Convenção-Quadro com base no Institucionalismo Econômico;
- Investigar as políticas implementadas pelo governo brasileiro após a assinatura do tratado.
- Investigar a relevância da produção de tabaco para a economia brasileira no período anterior e posterior a ratificação da Convenção-Quadro;
- Analisar os dados da exportação de tabaco brasileiro no período anterior e posterior a ratificação do tratado;

### 1.3 Justificativa

A presente pesquisa justifica-se pelo fato de que a produção do tabaco está diante de um cenário controverso, de um lado a defesa pela saúde pública, e de outro, a defesa pela contribuição socioeconômica. Considerando que o governo arrecada milhões de reais por ano com impostos incidentes sobre o tabaco, e também, que milhares de pequenos agricultores obtêm renda a partir da produção do tabaco; e em contrapartida, considerando as consequências para a saúde pública e para as gerações futuras; procura-se investigar qual é o efeito da ratificação da Convenção-Quadro para a economia brasileira.

Portanto, o estudo busca a compreensão de qual é a situação no período anterior e posterior a assinatura do tratado, de modo a esclarecer de fato o quanto a produção de tabaco interfere na economia do país, e no mercado internacional de tabaco. Pois, os sindicatos e as empresas do setor divulgam números positivos quanto à exportação de tabaco brasileiro nos últimos anos, enquanto que as instituições governamentais apresentam dados sobre a redução na produção e no consumo de tabaco. Através de uma análise dos dados, bem como dos fatos ocorridos ao longo do tempo, será possível compreender o atual cenário econômico da produção de tabaco brasileiro.

Como em 1999, durante a 52ª Assembleia Mundial da Saúde, os Estados Membros das Nações Unidas reconheceram que a expansão do tabagismo era um problema mundial, e houve a proposta da adoção de um tratado internacional, considera-se que este momento é importante para a presente pesquisa.

Desta forma, optou-se pelo período de análise entre os anos 1999 e 2018 com o intuito de observar os dados, os movimentos e os acontecimentos importantes tanto antes da assinatura da CQCT, desde o início da discussão em torno da criação do documento, quanto a negociação entre os países participantes, o período de assinatura e a implementação das iniciativas descritas na Convenção. Logo, serão analisadas as safras desde 1999 até 2018, para realizar um estudo comparativo sobre as mudanças ocorridas de um ano para o outro, chegando-se até a atualidade. Sendo assim, para responder ao questionamento definido como o problema de pesquisa e atender aos objetivos propostos com maior efetividade, acredita-se que esta delimitação temporal é imprescindível para a análise a ser desenvolvida.

Outro ponto a ser levado em consideração é a importância acadêmica do estudo, pois, não existem estudos recentes que analisem a Convenção-Quadro pelo impacto econômico na produção de tabaco ponderando as safras recentes, e a maioria dos estudos desenvolvidos na academia sobre o assunto abordam a temática da saúde pública.

Em consulta ao *Portal de Periódico Capes*, uma busca com o assunto “Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco” apresentou 57 resultados. A maioria das publicações tratam sobre saúde pública e tabagismo, outras abordam o processo de ratificação da CQCT e as medidas adotadas pelo governo em relação ao tratado, à diversificação agrícola, às políticas de saúde e à adesão da CQCT na América Latina. Um dos trabalhos discute sobre o impacto socioeconômico da fumicultura na microrregião geográfica de Prudentópolis, no estado do Paraná, e a ratificação da CQCT, publicado em 2013 pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Já no *Google Acadêmico*, os trabalhos publicados abordam, principalmente, a ratificação da Convenção-Quadro e a importância do tema para a saúde pública, controle do tabagismo, estratégias de implementação das medidas, diversificação agrícola e trabalho infantil. Dentre as publicações, cabe citar três trabalhos que abordam a temática do presente trabalho.

Uma das pesquisas foi publicada em 2011, na UFRGS, trata sobre a produção de tabaco no estado do Rio Grande do Sul, com uma análise sobre a cadeia agroindustrial e a interpretação de possíveis impactos sobre as medidas divulgadas na Convenção-Quadro. Essa análise foi feita por meio da estimação de diversos modelos por regressão múltipla. Os resultados da pesquisa, com base em um levantamento de dados do período entre 1985 e 2010, mostraram que houve uma pequena queda na área plantada e no número de produtores no período entre 2005 e 2010, e uma queda no crédito rural destinado ao custeio da lavoura de tabaco. Outro ponto está relacionado as políticas de diversificação da CQCT, a partir de dois projetos, Clima Temperado/RS desenvolvido da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o outro criado no município de Dom Feliciano/RS, a pesquisa mostra que ambos refletiram em uma queda de 2% na produção total das regiões onde estavam presentes (BORGES, 2011).

A segunda pesquisa foi publicada em 2013, na Universidade Federal de Santa Maria por dois doutorandos em Geografia da UFRGS, aborda a cadeia produtiva do tabaco na região Sul do Brasil, e cita a adesão do país à Convenção-Quadro para



restringir o plantio e o cultivo, entretanto, o assunto não é aprofundado. O estudo apresenta um histórico sobre a cultura do tabaco no Brasil e no mundo, a importância da cultura para os agricultores, a modernização no campo, e por fim, as perspectivas diante da ratificação da CQCT. Como se trata de um artigo, os autores destacam que é um assunto que possui interesses distintos entre as partes e aspectos contraditórios, e como não foi integralmente contextualizado, não foi definida uma conclusão favorável ou contrária à atividade econômica (DUTRA; HILSINGER, 2013).

O terceiro trabalho é uma tese de doutorado em Geografia da UFRGS (desenvolvida por um dos autores do trabalho citado anteriormente), publicada em 2016, que fala sobre o território do tabaco no Sul do RS diante da CQCT. A pesquisa é extensa, mostra um histórico sobre a produção mundial, a trajetória no Brasil, o tabagismo e a Convenção, a agricultura familiar e o território da produção de tabaco no Sul do estado. Nos resultados, o autor cita seguinte frase: “a produção de tabaco seria um *case* de sucesso se não fosse o passivo de que o tabaco é uma droga lícita que causa dependência química, inúmeras doenças e diversos problemas sociais e ambientais”, pois, é um produto não-alimentício, utilizado para a fabricação do cigarro (HILSINGER, 2016, p. 192).

Considerando estes três estudos, é possível destacar a proximidade com o tema da presente pesquisa, mas, com algumas diferenças pontuais. O primeiro trabalho foi publicado em 2011, e, portanto, se faz necessário apresentar dados mais recentes para verificar se houveram mudanças após a publicação da pesquisa. O segundo trabalho aborda o assunto de forma superficial, e não apresenta posicionamento na conclusão. Por fim, o terceiro trabalho faz um grande levantamento histórico sobre o tema, e determina a microrregião de Pelotas como objeto de estudo. Entretanto, mesmo que se aproxime do assunto em questão, não apresenta a mesma definição temporal da presente pesquisa, além de ser de caráter geográfico, e não econômico.

Também é possível citar a *Revista Redes* – Revista do Desenvolvimento Regional da UNISC, pois, nas publicações disponíveis no *site* constam pesquisas sobre outros temas que envolvem o tabaco, como a preservação e a sustentabilidade ambiental, análise do perfil das famílias, da diversificação, e do desenvolvimento rural. No mesmo sentido, o *Repositório Institucional* da UNISC também dispõe de publicações sobre os assuntos acima citados, e outros na área da saúde.

Como a região de Santa Cruz do Sul é reconhecida tanto em âmbito nacional quanto internacional pela produção de tabaco e pela presença das multinacionais processadoras de tabaco, esta cultura tem grande participação na economia da região e pode ser afetada pelos efeitos da CQCT, portanto, um trabalho acadêmico que aborde estes dois assuntos tem importância tanto dentro da universidade como para outros agentes, sendo eles produtores rurais, bem como as empresas locais e as multinacionais. E assim, como a discussão é relevante para a região, a esfera acadêmica deve promover cientificamente tal debate, como forma de apresentar a temática e discutir os dados em caráter livre de qualquer posicionamento, seja ele favorável ou não.

#### **1.4 Metodologia**

A expressão “método” tem origem na Grécia Antiga e significa “o caminho para se chegar a um fim”, considerando a pesquisa científica, existem possibilidades para realizar uma investigação e o fim esperado é a comprovação ou a refutação das hipóteses (SANTOS; CANDELORO, 2006).

Define-se pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como finalidade proporcionar respostas aos problemas que são apresentados. A pesquisa é solicitada quando não se têm informação suficiente para responder ao problema, ou se encontram de forma desordenada que não possa ser devidamente relacionada ao problema (GIL, 1991).

A metodologia que será utilizada no presente trabalho tem como natureza a pesquisa descritivo-exploratória. Segundo Gil (1991, p. 39), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. Quando as pesquisas descritivas têm a mesma abordagem das pesquisas de caráter exploratório, esse delineamento é chamado descritivo-exploratório, e o objetivo principal é proporcionar ampla visão sobre o assunto estudado (SANTOS; CANDELORO, 2006).

As pesquisas exploratórias procuram desenvolver e esclarecer conceitos. O estudo contará com uma pesquisa bibliográfica e documental, estas pesquisas são caracterizadas por dados obtidos a partir de livros, revistas, periódicos e documentos,

este último se refere àqueles que possuem dados que não receberam tratamento analítico (GIL, 1991).

Em um primeiro momento da pesquisa será realizada uma revisão bibliográfica de autores que investigam sobre o assunto, e publicações do governo, como os Ministérios da Saúde e da Agricultura. Além disso, serão usados dados secundários de artigos científicos publicados em *sites* de pesquisa como *Scielo* e bibliotecas virtuais de universidades.

Em um segundo momento serão pesquisados dados e informações de sindicatos e organizações do setor fumageiro, como a AFUBRA e o SINDITABACO. Uma importante fonte de dados é a “Produção Agrícola Municipal” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma pesquisa anual que fornece informações (sobre área plantada, área destinada à colheita, área colhida, quantidade produzida, rendimento médio e preço médio pago ao produtor) sobre produtos que possuem na pauta de exportações, e relevância social. E os anuários do tabaco, divulgados anualmente com as principais características e dados sobre a produção de cada safra.

Além da revisão bibliográfica e do levantamento de dados, será elaborado um estudo sobre o documento oficial da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, os artigos que servirão de fundamento para a pesquisa, e as ações/políticas implementadas pelo governo brasileiro após a aprovação do tratado.

A partir disso, a pesquisa também contará com um embasamento teórico das Ciências Econômicas relacionado ao tema do estudo. Portanto, para a análise do conteúdo serão utilizadas as seguintes teorias: Crescimento Econômico e Localização, e Nova Economia Institucional (NEI) de Douglass North. Dentro da NEI serão analisados os conceitos de instituições formais, informais e *path dependence*.

Com base nesta metodologia, a presente pesquisa buscará analisar o papel da produção do tabaco brasileiro para a economia do país no período anterior e posterior a assinatura da Convenção-Quadro, bem como investigar qual é o efeito do tratado, passados quatorze anos da sua ratificação no Brasil, para a produção e a exportação do tabaco brasileiro.

## 2 A PRODUÇÃO DE TABACO NO BRASIL

A cultura do tabaco faz parte da história do país, contribuindo para o desenvolvimento das regiões produtoras, e para o destaque do Brasil no cenário internacional, pois, o país é o segundo maior produtor mundial de tabaco e líder em exportações desde o ano de 1993. “Atualmente, a cultura está presente em 566 municípios do Sul do País, envolve mais de 150 mil pequenos produtores, 600 mil pessoas no meio rural e dá origem a 40 mil empregos diretos nas indústrias de beneficiamento” (SAITO et al, 2018, p. 02).

Diante destes dados, o presente capítulo apresentará um breve histórico sobre a produção de tabaco brasileiro, e também, será realizada uma análise do tema a partir da abordagem teórica de Douglass North. Nesta etapa, a teoria do Crescimento Econômico e Localização, e o conceito de *path dependence*, abordado pela Nova Economia Institucional.

### 2.1 História do Tabaco no Brasil

A cultura do tabaco é de origem americana, sendo cultivada pelos indígenas da América do Sul e do Norte, segundo historiadores. Uma das hipóteses é que a planta teria surgido nos vales orientais dos Andes Bolivianos, difundindo-se pelo território brasileiro por meio das migrações indígenas. No início do século XVI, os primeiros portugueses a desembarcarem no Brasil encontraram o cultivo de tabaco em quase todas as tribos indígenas, onde o consumo era feito de diferentes maneiras (comido, bebido, mascado, aspirado e fumado), mas o hábito de fumar era predominante (SINDITABACO, 2019).

De planta sagrada dos índios, o tabaco passou a ser um produto comercial das colônias europeias e do Brasil. Assim, o cultivo e o comércio de tabaco no Brasil colonial tiveram importância destacada, passando a figurar entre os principais produtos exportados durante o período do Império. Esta importância ficou marcada no brasão das Armas da República, onde o tabaco e o ramo de café constituem o coroamento deste símbolo da nacionalidade brasileira (SINDITABACO, 2019).

Com base na teoria da localização e na teoria do crescimento regional de Douglass North, existe uma sequência típica de estágios que as regiões percorrem ao longo do seu desenvolvimento, sendo que o primeiro estágio da história econômica da maioria das regiões pode ser considerado “[...] uma fase de economia de

subsistência, autossuficiente, na qual existe pouco investimento ou comércio. A camada principal da população, a agrícola, localiza-se de acordo apenas com a distribuição dos recursos naturais” (NORTH, 1977, p. 334). Cabe notar que quando os portugueses chegaram ao Brasil, o tabaco era produzido para atender o consumo dos índios, somente em um segundo momento o produto passou a integrar o comércio.

A partir da colonização portuguesa, o tabaco constituiu-se como um dos produtos usados como moeda de troca na aquisição de escravos vindos do continente africano (VENDRUSCOLO, 2017). Em 1570, conforme o mercado foi se constituindo, os colonos portugueses iniciaram o cultivo do tabaco buscando o abastecimento do mercado europeu. E assim, o produto se tornou um vício generalizado, sendo necessário aumentar a produção no continente americano (HILSINGER, 2016).

Neste período, o tabaco brasileiro era cultivado principalmente na região litorânea da Bahia, onde as condições eram favoráveis para a produção de fumos escuros<sup>3</sup>. A região se portou como a principal produtora até 1950, entretanto, os charutos do Recôncavo Baiano continuam sendo reconhecidos no exterior pela sua qualidade (BUAINAIN; FILHO, 2009).

Com a chegada dos colonos alemães, italianos e poloneses, o tabaco se tornou uma fonte de renda, e assim, a produção alastrou-se para os estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul. Foi neste último estado, no segundo período colonial, que o tabaco se constituiu como uma das principais fontes de renda dos colonos alemães. E assim, o cultivo foi adotado pelos colonos que chegaram à colônia de São Leopoldo, e aos poucos foi se ampliando para as demais colônias alemãs criadas ao longo do processo de colonização (VENDRUSCOLO, 2017).

No entanto, o maior crescimento da produção ocorreu na colônia de Santa Cruz, onde a produção era feita em pequenas áreas com a utilização da mão de obra e de recursos locais, e que aos poucos foi se especializando melhorando a qualidade para competir com as colônias que tinham melhor acesso ao escoamento do produto. Conforme Vendruscolo (2017, p. 35), “os dados da região demonstram que o tabaco tem importância histórica desde a criação da colônia, sendo um dos produtos mais rentáveis e de maior produção entre os colonos alemães”.

---

<sup>3</sup> No Nordeste estão presentes os fumos com folhas de tonalidade mais escura usados para a fabricação de charutos, esses tons se devem ao tipo de tabaco (*Burley*, Galpão Comum, *Dark*) e o processo de cura que é mais lento, em condições naturais (BELING, 2006).

Neste momento, dentro do processo histórico da produção de tabaco, ocorre o segundo estágio da história econômica da maioria das regiões que Douglass North apresenta em suas teorias. Nesse estágio, conforme existe a melhoria nos transportes, a região passa a desenvolver algum tipo de comércio e acontece a especialização local (NORTH, 1977). No caso do processo de produção do tabaco, a principal fonte de renda no período era a agricultura, e conforme ocorreram os avanços nos meios de transporte, ocorreu o aumento da produção, bem como a qualidade do produto.

Ao final do século XIX, o mercado europeu absorvia 75% do tabaco brasileiro. Juntamente com o estabelecimento definitivo da Coroa Portuguesa no país, houve o surgimento das primeiras legislações reguladoras da atividade, em que os produtores tinham que recolher impostos incidentes sobre a circulação, a indústria, a produção e o consumo. A tributação era a nível municipal, estadual e federal (HILSINGER, 2016).

Associada à regulamentação da atividade do tabaco está a incidência de impostos e taxas. Os impostos e demais cobranças sobre o tabaco existem desde o período colonial e, no século XIX, foram incrementados, não apenas em suas alíquotas e valores, mas também em sua complexidade, de maneira a ampliar a arrecadação pública sobre o setor que o formava (HILSINGER, 2016, p. 63).

Já nas primeiras décadas do século XX, houve uma concentração espacial do cultivo de tabaco brasileiro, os estados da Bahia e do Rio Grande do Sul se tornaram os produtores de mais da metade da produção, e houve uma redução gradativa nos demais estados. A Bahia mantinha a produção de fumos escuros para a fabricação de charutos, enquanto o Rio Grande do Sul continuava a se especializar na produção de fumos claros com boa qualidade para a fabricação de cigarros (VENDRUSCOLO, 2017).

Segundo Hilsinger (2016), houve uma ruptura baseada no tipo de tabaco cultivado, fator este decisivo para a história da produção de tabaco no Brasil. O que acarretou na mudança do polo produtivo mais dinâmico, que era a Bahia para o Rio Grande do Sul. A produção de fumos claros se sobrepõe aos fumos escuros após 1920. Deste modo, ao longo do século XX, o cultivo passou por um processo de diversificação e de especialização regional, e em paralelo, houve também o desenvolvimento da indústria de beneficiamento e de cigarros.

Portanto, iniciou-se a formação de uma economia própria, ou seja, ao redor da lavoura de tabaco houve a geração de renda e emprego local, uma rede de prestadores de serviços e infraestrutura. O que Buainain e Filho (2009) destacam como a cultura do tabaco.

O desenvolvimento da indústria de beneficiamento e de cigarros e a economia própria do tabaco que Buainain e Filho (2009) ressaltam, constitui ainda o segundo estágio do desenvolvimento da região. “Surge uma segunda camada da população que começa a gerir modestas indústrias locais para os agricultores. Uma vez que as matérias-primas, o mercado e a mão de obra são supridos originalmente pelas populações agrícolas [...]” (NORTH, 1977, p. 334).

O terceiro estágio da história econômica da maioria das regiões que Douglass North apresenta em suas teorias, é o aumento do comércio inter-regional que faz com que a região se desloque através de uma sucessão de culturas agrícolas (NORTH, 1977). Este estágio já ocorre dentro da produção de tabaco, pois, conforme citado no texto anteriormente, o tabaco, inicialmente, está associado a propriedades diversificadas que também produzem itens de subsistência como arroz, milho e feijão.

Ao longo do tempo, as pequenas empresas de fabricação de cigarros e charutos, de caráter familiar e artesanal, foram cedendo espaço a fábricas maiores, resultante de associações de empresas ou aquisição de uma pela outra. Portanto, o Brasil viveu nas primeiras décadas do século XX um período de abertura para a chegada de grandes empresas, principalmente, as transnacionais (HILSINGER, 2016).

Este processo de substituição das pequenas indústrias familiares pelas fábricas de cigarros representa o quarto estágio da história econômica da maioria das regiões, que é a industrialização. Nesta fase, a região é forçada a se industrializar, e os primeiros estágios da industrialização baseiam-se tipicamente em produtos agrícolas e florestais (NORTH, 1977).

A criação e instalação de fábrica de cigarros dinamizaram as interações locais, promovendo mudanças nas relações de produção, principalmente com a criação do Sistema Integrado de Produção de Tabaco (SIPT), o qual seria intensificado a partir da década de 60. O SIPT, somado a outras dinâmicas [...] levou à consolidação de um Complexo Agroindustrial Fumageiro (CAIF), com significativo aumento da produção de tabaco para a exportação e da produção de cigarros, principalmente com as fusões empresariais e a instalação de novas empresas na região fumageira de Santa Cruz do Sul (VENDRUSCOLO, 2017, p. 36).

A partir de 1918, a produção de tabaco foi intensificada no Rio Grande do Sul, especificamente no Vale do Rio Pardo, com o surgimento do primeiro polo industrial fumageiro. O crescimento do comércio de cigarros no Brasil e no exterior impulsionou a fumicultura, o que levou desenvolvimento e crescimento populacional para Santa Cruz do Sul, que concentrava empresas nacionais e internacionais (BELING, 2006). Foi quando a *British American Tobacco* (BAT) associada à Souza Cruz (criada em 1903 no Rio Janeiro) se instalou em Santa Cruz do Sul, bem como outras indústrias ao longo dos anos (VENDRUSCOLO, 2017).

Havia motivos para levar a Souza Cruz até o município de Santa Cruz do Sul, sendo eles: terras propícias para o cultivo do tabaco de estufa, bem como clima e chuvas distribuídas ao longo do ano; produção e experiência familiar em pequenas propriedades; perfil dos produtores; importância da região na produção do tabaco; e estrada de ferro como meio de transporte (VOGT, 1997). Estes motivos representam as vantagens locais da teoria da localização, em que características da região e redução dos custos de transporte são fatores que determinam uma base de exportação de produtos manufaturados, e conseqüentemente, o desenvolvimento regional (NORTH, 1977).

O desenvolvimento e o crescimento populacional interpretado pelas teorias de Douglass North remetem ao processo de urbanização. De acordo com o autor, este processo é parte integrante do crescimento das regiões manufatureiras (NORTH, 1977).

As guerras na Europa tiveram influência no consumo de tabaco, mas foram as Guerras Mundiais que promoveram em grande escala o uso do cigarro. Com a industrialização, o custo de fabricação dos cigarros se tornou mais barato e o processo mais rápido, levando a uma produção em massa. Conseqüentemente, este processo tornou o cigarro mais acessível aos consumidores. Além disso, os meios de comunicação (filmes e propagandas) também tiveram forte contribuição para o aumento do consumo de cigarros em nível mundial (HILSINGER, 2016).

A Segunda Guerra Mundial gerou dificuldades de exportação para os países em guerra, como a Alemanha, o que levou a diminuição da produção de tabaco ao final dos anos 1940 (VENDRUSCOLO, 2017). Em contrapartida, outro acontecimento importante foi ao final dos anos 1960, a crise de produção de tabaco na Rodésia (atual Zimbábue) que abriu espaço no mercado internacional onde havia demanda crescente (BUAINAIN; FILHO, 2009).



E assim, a indústria brasileira de tabaco estava em condições para aproveitar a oportunidade devido ao processo de modernização da agricultura iniciado na década de 1960, “a mecanização, os novos insumos e, principalmente a relação com os fornecedores e compradores, impulsionaram o aumento da área cultivada do tabaco, bem como o aumento da produtividade” (VENDRUSCOLO, 2017, p. 36). No mesmo sentido, devido à capacidade de coordenar a complexa rede de suprimento integrada por milhares de agricultores familiares.

A década de 1970 marcou a entrada de maior investimento estrangeiro no setor, destinado principalmente à tecnologia de produção com o objetivo de aumentar a qualidade do tabaco para a produção de cigarros. O período também marca a consolidação da região Sul como a principal região produtora de tabaco do Brasil, com destaque para a microrregião de Santa Cruz do Sul, que passou a concentrar o maior parque industrial de beneficiamento e de exportação de tabaco do mundo (HILSINGER, 2016).

Neste momento, quando o Brasil começa a exportar tabaco para o comércio internacional, atinge-se o quinto estágio da história econômica da maioria das regiões, que representa a etapa final do desenvolvimento regional, quando a região passa a produzir para a exportação. Deste modo, o sucesso das exportações é que resultará no crescimento da região (NORTH, 1977).

Um dos pontos importantes que Douglass North atribui para as regiões chegarem até este estágio é o custo de transporte, conforme o processo da produção de tabaco foi evoluindo ao longo dos anos, é possível analisar que o desenvolvimento ocorreu em regiões que tinham fácil acesso ao escoamento da produção. No que tange a distribuição da renda, North (1977, p. 341) diz que “a base de exportação desempenha um papel vital na determinação do nível de renda absoluta e “*per capita*” de uma região”.

O processo de modernização gerou mudanças em toda a cadeia de produção do tabaco, desde a propriedade de terra até a distribuição da renda. Essas mudanças envolveram a introdução do tabaco de estufa e de forno, o uso de adubos, inseticidas e agroquímicos, bem como assistência técnica para capacitar os produtores (BUAINAIN; FILHO, 2009). Assim, a presença das lavouras passou a se estender para novos municípios dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, e como consequência, o desenvolvimento das oportunidades de exportação atraiu capital

estrangeiro para o setor, foram muitos investimentos na produção e na industrialização (VOGT, 1997).

A reestruturação da indústria do tabaco, assim como a entrada de novas empresas levou a institucionalização do sistema de produção integrado, implantado informalmente pela Souza Cruz em 1918. O Sistema Integrado de Produção de Tabaco foi criado como forma de melhorar o sistema, a definição dos preços e as regras básicas de regulação do setor começaram a ser formalizadas e definidas através de negociações com os representantes da classe: Sindicato da Indústria do Fumo do Rio Grande do Sul (atual SINDITABACO), a AFUBRA, e posteriormente, as Federações dos Trabalhadores. Outro ponto importante está relacionado com a segurança e a confiança do produtor em relação à indústria, este sistema seria uma forma de estimular a adesão à produção de tabaco (BUAINAIN; FILHO, 2009).

O SIPT foi criado com o intuito de melhorar a qualidade do produto através de inovações de sementes e técnicas de secagem com vistas à produção de cigarros, e assim, dispunha de financiamentos e assistência técnica para os agricultores, garantindo, posteriormente, a compra integral da safra contratada. Por meio deste sistema, os agricultores recebem da indústria as sementes e os demais insumos necessários à produção, bem como as instruções sobre o plantio (SILVA, 2002).

Desta forma, a integração entre os produtores e as empresas ocorre por meio de um contrato, com o intermédio do orientador técnico, que realiza visitas periódicas nas propriedades, acompanhando a produção, fazendo estimativas e prestando a assistência técnica necessária. A inserção do orientador técnico nas propriedades tem a função principal de vender os insumos necessários, garantindo o contrato com a empresa e o controle da comercialização ao final da safra (VENDRUSCOLO, 2017).

Portanto, enquanto a indústria fornece insumos, investimentos em infraestrutura e assistência técnica, o produtor se compromete em produzir o tabaco nos padrões de qualidade exigidos pela indústria e a exclusividade de comercialização (DUTRA; HILSINGER, 2013).

Segundo Paiva (2004), para identificar o potencial de uma região é necessário identificar setores que geram maior benefício por unidade de custo, o que a região possui e não utiliza com o objetivo de maximizar o rendimento potencial. É a capacidade de dar início e sustentação a processos que visem a mobilização do maior volume de recursos disponíveis internamente, e “[...] um processo de crescimento onde os determinantes do sucesso e da competitividade de longo prazo vão sendo

endogeneizados de forma crescente pelas firmas e pelos agentes produtivos locais” (PAIVA, 2004, p. 16). Além disso, a determinação do potencial regional também diz respeito à divisão regional e internacional do trabalho e à especialização.

E assim, a especialização regional acaba sendo considerada um importante indício do potencial de uma região, pois, é um fator que representa as vantagens que uma região possui diante de outras na produção de determinado bem ou produto. A especialização amplia a competitividade e diminui os custos com base na disponibilidade dos recursos e na participação da mão de obra regional (PAIVA, 2004).

Neste momento, Paiva (2004) faz sua primeira crítica ao trabalho de North, pois, destaca que em termos de desenvolvimento regional, é necessária a diversificação produtiva do território. E que toda economia especializada bem-sucedida é uma economia diversificada no plano produtivo, pois, “[...] endogeneizou o controle sobre os recursos produtivos e o excedente econômico [...] toda a especialização regional deve ser pensada em sua dimensão de “cadeia””, pois, é uma fonte de risco e incerteza (PAIVA, 2004, p. 21).

Em termos práticos, a especialização é condição da rentabilidade, a diversificação é condição da segurança. O equilíbrio entre esses dois objetivos será encontrado quando a especialização se realizar em mais de um produto-núcleo, mas não em um número tão grande que inviabilize a mobilização de recursos suficientes para que se atinja a escala mínima competitiva necessária à conquista de vantagens absolutas sobre a produção dos vizinhos (PAIVA, 2004, p. 22).

Uma economia mercantil que não internalizou um departamento produtor de bens de capital é uma economia que tem sua dinâmica determinada pelas exportações. Isto se deve ao fato de que os processos de produção, de comercialização e de financiamento do setor são controlados desde dentro, portanto, os efeitos multiplicadores e aceleradores da demanda externa tendem a ser internalizados gradualmente. Deste modo, o processo de desenvolvimento é endógeno, e mesmo que o ponto de partida seja o dinamismo externo, cabe observar que o motor inicial é exógeno, e conseqüentemente, a dinâmica interna é dependente (MELLHO, 1982 apud PAIVA, 2008).

A especialização produtiva regional não planejada (sem o monitoramento e a depressão da volatilidade associada à dependência de um produto e/ou de um mercado, mas que apresenta rendimentos e dinâmicas fortemente correlacionados) é ponderada como arriscada e deve ser evitada; já a especialização produtiva regional

controlada desde dentro e planejada (com vistas a volatilidade da renda dos agentes internos) é um “instrumento de alavancagem da mercantilização, da urbanização, da divisão do trabalho e da produtividade daquelas regiões marcadas pela estreiteza do mercado interno e pelo elevado grau de autarquização das estruturas produtivas rurais” (PAIVA, 2004, p. 25).

Outra crítica está relacionada à teoria de Smith, que aponta fundamentos do modelo de desenvolvimento regional de Douglass North. Para Smith, a transformação da relação entre tamanho de mercado e divisão do trabalho como um fator de alavancagem do desenvolvimento é possível somente através da solução exportadora. Para isso, as regiões que ingressam em um padrão de desenvolvimento para fora, tornam sua dinâmica interna mais dependente da dinâmica das regiões com as quais são estabelecidas relações comerciais (PAIVA, 2004).

Em 1959, North compreende que seu modelo é uma forma particular do modelo de desenvolvimento de Smith:

O argumento pode ser defendido, grosso modo, da seguinte maneira: 1) a especialização e a divisão do trabalho constituem os fatores mais importantes da expansão inicial das regiões; 2) a produção de bens para a venda fora da região induz essa especialização; e 3) o engajamento na economia internacional (ou na nacional, no caso de algumas regiões dos Estados Unidos) nos últimos dois séculos tem sido o caminho, através do qual várias regiões e nações têm alcançado o desenvolvimento econômico. Naturalmente, este é o argumento clássico de Adam Smith, recentemente reformulado de forma sucinta no título de um artigo de George Stigler, ‘*The division of labor is limited by the extent of the Market*’ (NORTH, 1959, p. 334/5 apud PAIVA, 2008, p. 165).

Para concluir o tópico sobre a história do tabaco no Brasil, cabe relacionar este processo histórico com o que North<sup>4</sup> define como *path dependence*<sup>5</sup>, considerando a ideia central deste conceito é que uma vez numa trajetória, maior a possibilidade de

---

<sup>4</sup> A trajetória de Douglass North é baseada em três momentos distintos, o primeiro é caracterizado pelas obras de desenvolvimento regional, nas quais o autor propõe que o ponto de partida para o desenvolvimento endógeno de territórios periféricos e/ou subdesenvolvidos é a produção e a exportação de matérias primas (PAIVA, 2008). O segundo ocorre nos anos 1990, quando o autor trabalha o conceito de custos de transação como papel central de suas publicações. Por fim, no terceiro momento, North considera cultura, história, evolução e mudança em sua análise. A partir do conhecimento da trajetória de North, é possível relacionar a teoria do Crescimento Econômico e Localização com a história da produção de tabaco no Brasil, conforme já destacado neste tópico. Mas também, cabe pontuar uma análise de que a Nova Economia Institucional (tema que será aprofundado no próximo capítulo) apresenta a *path dependence* como um conceito que permite a compreensão do processo histórico da produção de tabaco. Devido à importância desta contribuição para concluir a análise do presente capítulo, a *path dependence* foi incluída antes da apresentação e da contextualização do Institucionalismo Econômico.

<sup>5</sup> O termo *path dependence* é considerado como dependência da trajetória. Na definição de North (1990) para compreender o presente é preciso entender o passado.

se permanecer nela, sendo que decisões tomadas no passado influenciam as possibilidades presentes. E assim, a história adquire relevância, sendo uma ligação entre o passado e o presente, gerando uma dependência histórica (NORTH, 1990).

As instituições estão no centro do processo de desenvolvimento e evolução da sociedade, são as restrições e as regras sociais estabelecidas que podem ser formais ou informais, e as suas características são de execução e estrutura de interação. Diante disso, o conceito da *path dependence* está condicionado à formação e a evolução dessas instituições. Assim, estudar a história e a evolução econômica de uma sociedade ou setor é explicar suas instituições como determinantes do desempenho econômico. Nesse sentido, não se criam, mas continuam sendo reproduzidos “velhos” padrões de comportamento e de conceitos que não se diferenciam dos anteriores. Por isso, o papel da *path dependence* é determinante no modo como os atores vão agir frente às incertezas (NORTH, 1990).

A importância da análise histórica reside no reconhecimento de que o momento presente das instituições condiciona o seu desenvolvimento futuro, e assim, o conceito da *path dependence* se vincula ao processo de mudança institucional. Deste modo, a *path dependence* pode ser entendida como uma explicação à predisposição à mudança para alterar ou não padrões já existentes, considerando que o contexto histórico é importante para o entendimento das escolhas atuais, pois, refletirão no futuro das instituições. Essas escolhas são vistas como formas de restrição, constituindo-se em restrições formais - regras, leis, constituições, e restrições informais - normas de comportamento, convenções, código de conduta auto imposto (NORTH, 1990).

As mudanças econômicas ou sociais, por exemplo, são transformações institucionais que ocorrem pela alteração dos hábitos mentais. A mudança não é um processo fácil, pois, atua a partir de um processo de escolha e de adaptação das instituições ao ambiente nas quais estão inseridas (VEBLEN, 1983).

As instituições são como firmas, mercados e relações contratuais quando se comportam e se relacionam, a partir da maneira como estão arranjadas na sociedade, caracterizando sua eficiência ou não. Desta forma, o desenvolvimento das instituições pode fornecer condições apropriadas para orientar os agentes a encontrarem formas de organização, auxiliando no melhoramento do desempenho econômico. Um dos papéis das instituições é impor a ordem e reduzir as incertezas oriundas das transações que realiza (WILLIAMSON, 1985).

A *path dependence* também permite identificar processos de mudanças e de organização estrutural, quer em estruturas tecnológicas ou em instituições. Entretanto, isso dependerá do caminho que foi trilhado ao longo do tempo para a trajetória atual, bem como de incentivos do Estado, como, por exemplo, por meio de políticas (NORTH, 1990).

A partir desta breve contextualização teórica sobre o Institucionalismo Econômico, cabe notar que a produção de tabaco está presente no Brasil desde o início do século XVI, e foi responsável pelo destaque do Brasil no cenário internacional, sendo o segundo maior produtor mundial de tabaco e líder em exportações desde o ano de 1993 (SAITO et al, 2018). Desde então, mesmo diante de movimentos contrários à produção e ao consumo de tabaco, os produtores rurais se mantiveram na mesma trajetória que os seus antepassados, ou seja, o cultivo vem sendo passado de geração para geração. E conforme North, a tendência é que assim permaneça, pois, “as decisões tomadas no passado têm, portanto, forte influência sobre as possibilidades do presente” (GALA, 2003, p. 104).

Outro ponto é quanto ao Sistema Integrado de Produção de Tabaco, pois, diante desta relação entre o agricultor e a empresa fumageira, existem duas instituições: uma instituição formal, representada pelo contrato de compra; e uma instituição informal representada através da relação entre o produtor e o orientador técnico. Primeiro, o contrato é uma certa garantia da contratação da produção de tabaco por parte da empresa, onde o agricultor se compromete a produzir, e a empresa se compromete a comprar conforme os preços negociados pelas entidades do setor. Em segundo lugar, o orientador técnico é quem representa a empresa no campo, e é importante existir uma relação de amizade e confiança com o produtor, de modo que assim ele produzirá e comercializará sua produção conforme o que ficou estabelecido através do contrato.

Por outro lado, esta relação estabelecida pelo SIPT pode ser considerada como uma dependência de trajetória, onde os produtores podem continuar produzindo tabaco, historicamente, conforme as suas gerações anteriores, devido a segurança e a garantia que o contrato promove. Independentemente se a cultura gera bons resultados financeiros ou não, a partir da formalização do contrato, a empresa fumageira se compromete com a compra do tabaco que será produzido, e com o fornecimento dos insumos e da assistência técnica necessários para a produção de acordo com as quantidades estipuladas no contrato.

Outro ponto está relacionado ao financiamento da safra, pois, desde 2003, o Banco Central do Brasil suspendeu a concessão de crédito por parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para a produção de tabaco. Ou seja, esta linha de financiamento passou a não financiar as lavouras de tabaco, mas os agricultores que se dedicam à fumicultura e têm interesse em investir em outras atividades nas suas propriedades poderão acessar diferentes linhas de crédito do PRONAF (VILLWOCK; ZAJONZ; SILVEIRA, 2017).

Portanto, neste sistema integrado em que as partes têm direitos e deveres a serem cumpridos, as empresas fumageiras concedem financiamentos para a construção de estufas e de galpões, bem como o financiamento para compra de lenha. E o pagamento do débito é realizado somente no momento da venda do tabaco, sendo descontado do valor a ser repassado ao produtor (VILLWOCK; ZAJONZ; SILVEIRA, 2017). Além disso, a empresa custeia o transporte da produção (BRASIL, 2019).

Em contrapartida, é possível identificar a ação do Estado diante da assinatura da Convenção-Quadro, como uma tentativa de mudar a trajetória da produção de tabaco no Brasil. Pois, o documento tem como principais objetivos promover medidas relacionadas à redução da oferta do tabaco e alternativas economicamente viáveis à produção do tabaco.

O desenvolvimento regional pode ser visualizado a partir do desenvolvimento das instituições. Apoia-se na ação política por intermédio do Estado como agente para o desenvolvimento na ideia de que as instituições e as suas mudanças afetam a economia (NORTH, 1994). Os institucionalistas consideram o desenvolvimento como uma forma de evidenciar diferentes graus de desempenho econômico, desta forma, North se refere ao desenvolvimento como crescimento econômico no trabalho de 1994.

### 3 O INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO E A CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO

A Economia Institucional teve origem a partir de economistas alemães vinculados à escola histórica alemã no final do século XIX, tais como, Gustav Scholler, Adolph Wagner e Wilhem Roscher. Eles defendiam uma dimensão histórica dos fenômenos econômicos e propunham tomar as instituições e sua evolução como unidade de análise em substituição ao indivíduo. Os institucionalistas também atribuíram importância à política social, considerando o Estado uma agência positiva cuja assistência é uma das condições indispensáveis ao progresso humano.

Os trabalhos clássicos de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell, representaram o Antigo Institucionalismo. Posteriormente, surge outra corrente, a Nova Economia Institucional (NEI), sobretudo ligada aos trabalhos de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. A partir deste momento, a Economia Institucional ganhou reconhecimento e visibilidade, juntamente com atribuição do Prêmio Nobel de Economia a Ronald Coase em 1991, Robert Fogel e Douglass North em 1993, Elinor Ostron e Oliver Williamson em 2009. Por fim, surge a terceira corrente, os Neoinstitucionalistas, que resgatam contribuições do Antigo Institucionalismo, sendo que um dos principais expoentes é Geoffrey Hodgson.

As ideias principais do Institucionalismo são: a preocupação com as instituições, hábitos, regras e a sua evolução. A abordagem se move a partir de ideias gerais sobre a agência humana, as instituições e a natureza evolutiva dos processos econômicos (HODGSON, 1998).

Em linhas gerais, as diferentes correntes do Institucionalismo possuem três pontos em comum no que tange ao papel das instituições no desenvolvimento econômico: 1) o crescimento econômico é entendido como um processo, o que reflete incorporar o ambiente histórico e as especificidades locais nas análises. Portanto, *path dependence* é um conceito central nas abordagens; 2) em virtude das especificidades, não é possível pressupor que as trajetórias individuais de determinadas economias poderão ser historicamente copiadas. E assim, a dinâmica institucional é marcada pela incerteza; 3) o processo de crescimento econômico, resultado da matriz institucional, tem referência na ação individual dos agentes, das firmas, das organizações, e desta maneira, no ambiente microeconômico das diferentes trajetórias (CONCEIÇÃO, 2003 apud RAMBO, 2011).



Para fins da presente pesquisa, será considerada a corrente teórica da Nova Economia Institucional, principalmente, com base nos trabalhos publicados por Douglass North. Em resumo, esta abordagem foca em aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma mesclada à história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Propõem superar a microteoria convencional, centrando suas análises nas transações. Atribuem maior atenção às origens e funções das diversas estruturas de mercado. Para os autores desta corrente, as instituições, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, teriam como fim dar “ordem” ao conflito e aumentar a eficiência (CONCEIÇÃO, 2002).

Durante sua vida acadêmica, North investigou a relação entre as instituições e a prosperidade, e ressalta que historicamente, a prosperidade está relacionada aos arranjos institucionais dos quais o Estado é mantenedor, e não gestor da ordem econômica. E assim, para que o mercado gere desenvolvimento econômico, é essencial a presença de um conjunto de instituições, jurídicas e econômicas (NORTH, 1994).

Para compreender o desenvolvimento de longo prazo em uma sociedade, é necessário analisar as causas anteriores às tradicionais variáveis de crescimento, ou seja, o desenvolvimento está relacionado à formação e a evolução das instituições. Portanto, as regras ou os arranjos institucionais que determinam o crescimento de uma sociedade, de modo que para estudar o desenvolvimento econômico é necessário estudar o desenvolvimento institucional (GALA, 2003).

Para compreender a formação e a evolução das instituições, é preciso considerar a mescla entre as instituições formais e informais, pois, suas características de execução moldam o desempenho econômico. E também, o quanto as políticas representam no desempenho econômico, uma vez que definem e implementam as regras econômicas. Portanto, se faz importante a criação de organizações políticas (NORTH, 1994).

Além disso, North (1994) aponta que não há garantia de que as crenças e as instituições que evoluem ao longo do tempo irão, necessariamente, produzir crescimento econômico. Para isso, será necessário a aprendizagem coletiva, e principalmente, a influência do passado sobre o presente e o futuro, ou seja, a *path dependence*.

Cabe notar que o ponto chave para atingir o sucesso em uma economia é a construção de uma matriz que impulsiona a acumulação de capital físico e humano. Ou seja, as sociedades mais pobres se encontram nesta situação pelo fato de não terem desenvolvido uma base de regras, leis e costumes, sendo que esta é a diferença entre os países ricos e os países pobres, problemas em uma matriz institucional incapaz de estimular atividades economicamente produtivas (GALA, 2003).

Ao abrigar as instituições — formais e informais — de uma sociedade num momento específico do tempo, a matriz institucional será responsável por definir o vetor de estímulos para os diversos agentes sociais, especialmente os envolvidos em atividades econômicas. Em grande parte, a história das sociedades se resume, para North, na evolução de suas matrizes institucionais e suas decorrentes consequências econômicas, políticas e sociais (GALA, 2003, p. 102).

As instituições determinam os custos de transação<sup>6</sup> e produção, portanto, são as regras do jogo em uma sociedade, e formalmente, “representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas” (NORTH, 1994, p. 09). Desta forma, as instituições estruturam incentivos de natureza política, social e econômica, e são criadas para reduzir as incertezas por meio da estruturação das interações humanas.

As instituições são os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação humana. Elas são feitas de restrições formais (por exemplo, regras, leis, constituições), restrições informais (por exemplo, normas de comportamento, convenções, códigos de conduta) e suas características de execução. Juntas, elas definem a estrutura de incentivos das sociedades e, especificamente, as economias (NORTH, 1994, p. 360).

As políticas definem regras formais e direitos de propriedade em uma economia. As mudanças nas instituições formais incluem reformas legislativas (aprovação de novas leis), mudanças jurídicas que alteram institutos do Direito, normas e diretivas por parte de órgãos reguladores e dispositivos constitucionais, que alteram as regras que definem a elaboração de outras normas (NORTH, 1994). Portanto, as instituições formais constituem a base legal de uma sociedade.

As instituições informais fazem parte da herança cultural de uma sociedade, e surgem com o objetivo de coordenar o processo de trocas entre as pessoas. Essas instituições podem ser uma extensão ou modificação das regras formais, normas de comportamento que foram socialmente aprovadas, ou ainda, padrões de conduta que

---

<sup>6</sup> Os custos de transação se referem a todos os dispêndios - de dinheiro, de tempo, de trabalho e de risco - em que uma empresa ou um indivíduo incorrem ao se relacionarem com o mercado.

se fizeram valer com base em mecanismos internos de sanção (NORTH, 1990). Além disso, as instituições informais possuem um caráter persistente, pois, contribuem de forma incremental na evolução das instituições.

Os processos de mudança no contexto contemporâneo precisam ser analisados a partir das transformações nas relações globais que interferem no ambiente local e vice-versa, pois, economia, política, tecnologia e inovação ocorrem em uma dinâmica de interação. E assim, considerando a produção, a comercialização e o consumo de tabaco, o processo sofreu readequações e transformações nos últimos 30 anos (VENDRUSCOLO, 2017).

“Nas últimas décadas, o tabaco vem enfrentando um ambiente institucional entre desfavorável e hostil. A evolução da demanda mundial tem sido fortemente condicionada por vários fatores” (BUAINAIN; FILHO, 2009, p. 45). Dentre os principais fatores estão, instituições formais e informais:

- medidas governamentais que transferem aos fabricantes de produtos do tabaco a responsabilidade pelos efeitos opostos à saúde causados pelo tabagismo e exposição à fumaça do tabaco;
- elevação dos tributos sobre os produtos do tabaco;
- advertências à produção, à comercialização e à propaganda;
- restrição da aceitação social do tabagismo.

Em paralelo as medidas legais, a sociedade civil também provocou forte oposição em geral ao tabaco, principalmente aqueles ligados à educação e à saúde. Os movimentos antitabagismo em países desenvolvidos e em desenvolvimento promoveram uma cultura de aversão ao tabaco, como um mecanismo de controle e de restrição do uso social (BUAINAIN; FILHO, 2009). Como é possível observar, as instituições informais se tratam de normas ou códigos de conduta construídos pela própria sociedade, e as mudanças ocorrem na medida em que as pessoas manifestam padrões alternativos de comportamento (NORTH, 1994).

As ideologias contribuem para a formação das regras formais e informais de uma sociedade, e assim, influenciam no desempenho das diversas economias. Além disso, as ideologias interferem na tomada de decisão dos agentes políticos e na formação dos códigos escritos, implicam no entendimento das regras e leis que resultam no funcionamento do sistema político (NORTH, 1981 apud GALA, 2003).

Desde a década de 1980, a OMS realizou estudos sobre a relação do consumo de cigarro com implicações na saúde humana e no meio ambiente (VENDRUSCOLO, 2017). Diante do cenário de crescimento e desenvolvimento da produção de tabaco e do consumo de cigarros no mundo, países reconheceram que a expansão do tabagismo se tratava de um problema mundial, e durante a 52ª Assembleia Mundial da Saúde em 1999, os Estados Membros das Nações Unidas propuseram a adoção do primeiro tratado internacional de saúde pública da história da humanidade.

Esse tratado ficou conhecido como a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. Com base na Nova Economia Institucional, pode-se compreender a CQCT como uma instituição formal, pois, é um tratado formalizado, escrito e estabelecido pelo governo brasileiro, um agente que possui poder de coerção.

“Por mais de quatro anos, 192 países trabalharam em várias redações do texto da Convenção-Quadro antes de chegar a um documento de consenso que foi adotado por unanimidade na 56ª Assembleia Mundial da Saúde” (BRASIL, 2004b, p. 01). Desta forma, as negociações foram iniciadas no ano de 1999, e em 2003 o documento foi aprovado, após houve o período das assinaturas, e somente em 2005 o tratado aconteceu a ratificação. O prazo para a fase de assinaturas do tratado foi junho de 2004, período em que 168 países já haviam declarado participação. Em novembro do mesmo ano foram atingidas ratificações de 40 países, entrando em vigor no dia 27 de fevereiro de 2005 (BONATO, 2007).

Cabe destacar que a CQCT foi o documento que agregou o maior número de adesões na história da Organização das Nações Unidas, além de ser considerado um marco histórico para a saúde pública mundial. Para esse alcance, até o dia 05 de setembro de 2019, 181 países ratificaram a sua adesão (BRASIL, 2019).

O tratado não substitui ações nacionais e locais para o controle do tabaco dos próprios países. Cabe notar que o objetivo fundamental é preservar tanto gerações presentes quanto futuras das consequências sanitárias, sociais, econômicas e ambientais do consumo e da exposição à fumaça do tabaco. Portanto, entre as principais obrigações da Convenção estão: elaboração e atualização das políticas de controle do tabaco de acordo com o tratado; estabelecimento de um mecanismo de coordenação nacional e cooperação com outras partes; e proteção das políticas nacionais contra os interesses da indústria do tabaco (BONATO, 2007).

Para atender estas obrigações, a CQCT estabelece a implementação de algumas medidas salientadas por Bonato (2007):

- Redução da demanda do tabaco: criação de políticas tributárias e de preços; proteger contra a exposição à fumaça do tabaco em ambientes fechados; desenvolver programas de educação e conscientização sobre os malefícios do tabagismo; proibir publicidade, promoção e patrocínio; promover programas de tratamento da dependência de nicotina.
- Redução da oferta de produtos do tabaco: eliminar contrabando; restringir apoio e subsídios relativos à produção e à manufatura do tabaco.
- Proteção ao meio ambiente: notar a proteção da saúde das pessoas e do meio ambiente.
- Responsabilidade civil: incluir questões de responsabilidade civil e penal nas políticas de controle do tabaco.
- Cooperação técnica, científica e intercâmbio de informações: elaborar pesquisas nacionais relacionadas ao tabaco e o impacto sobre a saúde pública; coordenar de programas de pesquisas regionais e internacionais; cooperação nas áreas jurídica, científica e técnica.

O Brasil teve papel de destaque no processo de elaboração e de negociação do tratado, sendo o segundo país a assinar o documento final. Para auxiliar o governo neste processo, foi criada em agosto de 1999 a Comissão Nacional para o Controle e Uso do Tabaco. A tramitação do texto no Congresso Nacional iniciou em 27 de agosto de 2003. A Câmara dos Deputados aprovou por unanimidade a Convenção-Quadro em 13 de maio de 2004, e foi encaminhada para votação no Senado Federal. O assunto em questão se tornou polêmico no mês de setembro do mesmo ano, com publicações da AFUBRA sobre as implicações negativas para a economia nacional (BONATO, 2007).

Houve uma forte pressão do setor fumageiro, através da divulgação de argumentos sobre a relação de causa e efeito entre a ratificação do tratado e um impacto econômico negativo para os fumicultores, e assim, o processo de ratificação foi retardado. Diante disso, o Senado Federal realizou audiências públicas, uma em Brasília e as outras em cidades produtoras de fumo do Sul e Nordeste brasileiros. A ratificação foi aprovada em 27 de outubro de 2005, após parecer favorável do relator da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, e para isso, o governo federal se

comprometeu através de um documento assinado por seis Ministérios, a garantir a atividade dos produtores de fumo, o que foi decisivo para a ratificação do tratado (BRASIL, 2019).

Este documento representa uma declaração de interpretação da CQCT, em que o governo determina os seguintes entendimentos:

- o tratado não proíbe a produção de fumo e não haveriam restrições às políticas nacionais de apoio aos agricultores que se dedicam à fumicultura;
- é imperativo que a Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco seja um instrumento de mobilização internacional de recursos técnicos e financeiros para apoiar países em desenvolvimento a desenvolverem alternativas econômicas viáveis à produção agrícola de tabaco, como parte de suas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável;
- não apoiará nenhuma proposta de utilizar a CQCT/OMS como instrumento de prática discriminatória de livre comércio (BRASIL, 2018, [s.p.]).

Diante deste posicionamento do governo brasileiro, é possível identificar o papel central do Estado conforme as ideias de North. Segundo o autor, o Estado é responsável pela manutenção e formação das regras formais, os “[...] indivíduos interagem a partir de regras”, e a partir destas regras é possível compreender a organização das sociedades (NORTH, 1990 apud GALA, 2003, p. 100).

A implantação de políticas para o controle do tabaco demanda a adoção de diferentes estratégias ponderando o envolvimento de atores com interesses diversos, sejam ela indústria, agricultores, distribuidores ou comerciantes. Do mesmo modo, o envolvimento de consumidores com distintos perfis etários, socioeconômicos e culturais (PORTES; MACHADO, 2015).

Esses atores podem ser relacionados com as organizações que North cita em sua teoria, sendo os principais agentes dentro de uma sociedade, em outras palavras, são os grupos de indivíduos dedicados em uma atividade que é executada com um determinado objetivo. O conceito abrange corpos políticos (partidos, governos, municípios), corpos econômicos (firmas, sindicatos, cooperativas), corpos sociais (igrejas, associações) e corpos educacionais (universidades, escolas, centros de formação). Enquanto as instituições são determinadas como as regras do jogo, as organizações representam a figura dos jogadores, sendo este processo de interação que acomoda a evolução institucional da sociedade (NORTH, 1990 apud GALA, 2003).

As instituições possuem importância pela imposição das regras que funcionam como um mecanismo de coordenação que tornam viável o funcionamento de uma economia, tornando os comportamentos mais previsíveis. E assim, as instituições são responsáveis pelo desempenho econômico e influenciam o conjunto de escolhas dos agentes (NORTH, 1994).

Neste contexto, o objetivo deste capítulo é relacionar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco com a Teoria Econômica das Instituições, apresentar um resumo do que se trata a CQCT, bem como os principais artigos do documento que servirão de fundamento para a pesquisa, e por fim, as ações tomadas pelo governo brasileiro com relação ao tratado internacional.

### **3.1 Síntese do Documento CQCT**

Este tópico será desenvolvido com base no texto oficial da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, conforme documento assinado em Genebra no ano de 2003. O tratado tem o viés de proteção à saúde pública, foi criado a partir de um reconhecimento internacional de que o tabagismo é uma epidemia e possui “consequências sanitárias, sociais, econômicas e ambientais geradas pelo consumo e exposição à fumaça do tabaco” (ANVISA, 2019, p. 01).

Diante do aumento do consumo e da produção mundial de cigarros, principalmente, nos países em desenvolvimento, há uma preocupação com os sistemas nacionais de saúde, a dependência causada pela composição dos cigarros, a exposição pré-natal à fumaça, aumento do número de fumantes e outras formas de consumo por crianças e adolescentes. E assim, através de uma ação cooperativa entre os Estados-parte, seriam eliminados o contrabando, a fabricação ilícita e a falsificação.

A partir destas definições, os países também reconheceram que futuramente haveria algumas dificuldades, consequências e necessidades para colocar em prática todas as estratégias defendidas pela Convenção. Essas dificuldades enquadram aspectos sociais e econômicos, e para isso, seria necessário definir mecanismos adequados ao longo prazo, recursos financeiros e técnicos para dar suporte, sobretudo, aos países em desenvolvimento e de economia em transição.

Além do papel dos Estados-parte e da Organização Mundial da Saúde, outro ponto de destaque no preâmbulo do documento é o reconhecimento da importância da contribuição por parte de outras instituições, sejam elas vinculadas à indústria do tabaco ou não, organizações intergovernamentais internacionais e regionais, organizações não-governamentais, “ [...] incluindo as associações de profissionais da saúde, de mulheres, de jovens, de ambientalistas e de grupo de consumidores e instituições docentes e de atenção à saúde” (ANVISA, 2019, p. 02).

O documento oficial possui 24 páginas, sendo divididas em 38 artigos e 11 partes. Depois do preâmbulo que faz um apanhado geral sobre os principais pontos, a introdução define alguns termos para fins do tratado, bem como apresenta a relação entre a Convenção e outros acordos e instrumentos jurídicos. Esta relação se trata de um incentivo para a implementação de medidas além do que é reivindicado pelo próprio documento, e que sejam compatíveis com as obrigações do mesmo, ou seja, outros acordos bilaterais/multilaterais ou acordos regionais/sub-regionais que tenham o mesmo intuito de controle do tabaco.

A segunda parte propõe o objetivo, os princípios norteadores e as obrigações gerais. Diante disso, o objetivo da Convenção é:

[...] proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras consequências 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 (ANVISA, 2019, p. 04).

Para atender o objetivo, foram definidos alguns princípios que se enquadram com o que foi apresentado no preâmbulo. Estes princípios destacam a importância do papel de cada governo, a cooperação nos diferentes níveis - nacional, regional ou internacional, a responsabilidade e o compromisso das partes, e principalmente, a participação da sociedade civil. Dentre as obrigações, estão: a formulação e a aplicação de estratégias, planos e programas nacionais multissetoriais integrais para o controle do tabaco; a implementação de medidas para a elaboração de políticas adequadas; a cooperação com órgãos e organizações competentes para alcançar os objetivos; e, a “obtenção de recursos financeiros para a implementação efetiva da Convenção por meio de mecanismos de financiamento bilaterais e multilaterais” (ANVISA, 2019, p. 06).



Na sequência, a terceira parte aborda as medidas para a redução da demanda do tabaco. Dentre elas: relacionadas ao preço e aos impostos, destacando a incidência de políticas tributárias nos produtos; não relacionadas a preço, como medidas legislativas, executivas ou administrativas; proteção “em locais fechados de trabalho, meios de transporte público, lugares públicos fechados” contra a exposição à fumaça do tabaco, que segundo a ciência, causa morte, doença e incapacidade; regulamentação dos conteúdos e informações nas embalagens dos produtos de tabaco - visando a divulgação de advertências e mensagens sobre os efeitos nocivos do consumo (ANVISA, 2019, p. 07).

Além disso, outros pontos que abordam a conscientização das pessoas por meio dos instrumentos de comunicação disponíveis, com base na educação, comunicação, treinamento e conscientização sobre os riscos do consumo e exposição à fumaça para a saúde. A proibição da publicidade, da promoção e do patrocínio no rádio, televisão, meios impressos e *internet*. E por fim, medidas “para promover o abandono do consumo do tabaco, bem como o tratamento adequado à dependência do tabaco” (ANVISA, 2019, p. 09).

Paralelamente, a quarta parte trata sobre as medidas para a redução da oferta do tabaco. Neste sentido, a primeira medida pondera a eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco – contrabando, fabricação ilícita e falsificação, e prevê a indicação da origem dos produtos na embalagem externa a fim de controlar a situação legal dos mesmos. Outro ponto é a proibição da venda de produtos de tabaco para menores de idade, assim como a distribuição gratuita e “a venda de produtos de tabaco por pessoas abaixo da idade estabelecida pela lei interna, pela lei nacional ou por menores de dezoito anos” (ANVISA, 2019, p. 13). E ainda, o artigo 17, que fala sobre o apoio a atividades alternativas economicamente viáveis para trabalhadores, cultivadores e varejistas de pequeno porte.

Já o artigo subsequente se refere a quinta parte, e discorre a respeito da proteção ao meio ambiente e a saúde das pessoas no que tange “[...] ao cultivo do tabaco e à fabricação de produtos de tabaco em seus respectivos territórios [...]” (ANVISA, 2019, p. 14).

A sexta parte trata sobre as questões relacionadas a responsabilidade das Partes, para tanto, serão consideradas “medidas legislativas ou a promoção de suas leis vigentes, para tratar da responsabilidade penal e civil” conforme os limites de legislação, políticas e práticas jurídicas nacionais (ANVISA, 2019, p. 14).

E assim, novamente é reforçada a importância da cooperação e o intercâmbio da informação sobre: os efeitos da exposição à fumaça do tabaco e do consumo para a saúde, bem como a legislação e os regulamentos vigentes.

Na sequência, a sétima parte aborda a cooperação científica e técnica, e a comunicação da informação. “As Partes se comprometem a elaborar e promover pesquisas nacionais e a coordenar programas de pesquisa regionais e internacionais sobre controle de tabaco” (ANVISA, 2019, p. 15). Neste sentido, os países deverão desenvolver pesquisas sobre consequências e fatores determinantes do consumo, exposição à fumaça, identificar cultivos alternativos, além de capacitar e apoiar os profissionais que atuarão no processo. “As Partes, em conformidade com a legislação nacional, promoverão e facilitarão o intercâmbio de informação científica, técnica, socioeconômica, comercial e jurídica [...]” (ANVISA, 2019, p. 15). Para isso, as Partes devem manter um banco de dados sobre as leis, os regulamentos e os programas de vigilância para o controle do tabaco; relatórios periódicos sobre medidas legislativas, executivas, administrativas; limitações e obstáculos encontrados; ajuda técnica ou financeira fornecida/recebida.

O artigo 22, “*Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*”, destaca o cumprimento das obrigações considerando as necessidades de países em desenvolvimento ou de economias em transição. Portanto, são citados: a transferência e a assistência de conhecimentos técnicos, científicos e jurídicos especializados; ajuda aos trabalhadores e produtores do setor do tabaco; programas de treinamento e sensibilização; fornecimento de materiais, equipamentos e suprimentos que possam ser necessários; tratamento para dependentes.

A oitava parte, “*Mecanismos institucionais e recursos financeiros*”, em que fica estabelecida a Conferência das Partes que será convocada pela OMS periodicamente, o Regulamento Interno, a Secretaria e suas funções, gestão financeira dos recursos, e ainda, a importância dos recursos para atingir os objetivos da Convenção. Este último ponto também diz respeito ao apoio financeiro para as atividades nacionais de acordo com os planos e programas desenvolvidos.

A partir da ratificação da CQCT foi criada a Conferência das Partes (COP), órgão formado pelos países que ratificaram o tratado, com o objetivo de promover, facilitar e acompanhar o processo de implementação do tratado nos países participantes.

“Conforme estabelece o artigo 23 da Convenção, cabe à COP examinar regularmente a implementação do tratado, tomar as decisões necessárias para promover sua aplicação eficaz, podendo adotar protocolos, anexos e emendas à Convenção” (BONATO, 2007, p. 35).

A nona parte define a solução de controvérsias entre duas ou mais partes sobre a interpretação ou aplicação do tratado, e assim, as partes envolvidas deverão resolver por meio de canais diplomáticos, negociação, ou outra forma pacífica, como mediação e conciliação. Já a décima parte apresenta o “*Desenvolvimento da Convenção*”, cada país poderá propor emendas ao documento original, e todos os países estarão empenhados para alcançar acordo diante das emendas propostas. E por fim, a décima primeira parte - “*Disposições Finais*”, expõe sobre denúncias, reservas, direito de voto, protocolos, assinatura, ratificação, aprovação, entrada em vigor e depositário. Assim, todas os países que se tornarem Partes da Convenção ficarão sujeitos ao cumprimento das obrigações dispostas no documento.

É possível destacar que o documento é extenso e acaba por pontuar os mesmos assuntos, repetindo-os em diferentes partes. E assim, “as instituições representam uma restrição a mais para os agentes no curso de suas transações econômicas”, sendo que representa a Convenção-Quadro através do olhar dos agentes – produtores rurais, empresas e organizações do setor que defendem a produção de tabaco (GALA, 2003, p. 101). Por outro lado, pelo viés da saúde pública, as instituições também podem ter um papel construtivo na relação entre os indivíduos, reforçando como as pessoas devem se comportar. Esse contraponto reforça a ideia de North, “o ambiente econômico e social dos agentes é permeado por incerteza” (GALA, 2003, p. 103).

### **3.2 Objeto do Estudo: a Instituição Formal CQCT**

Após um breve resumo sobre a Convenção-Quadro, se faz necessário determinar os artigos que serão analisados na presente pesquisa. Desta forma, para atender a problemática e os objetivos propostos pelo estudo, foram definidos os artigos que abordam o assunto e que tenham possíveis impactos econômicos causados pela aprovação do tratado.

Um dos artigos que nortearão a análise está na *Parte IV – Medidas Relativas à Redução da Oferta de Tabaco*, Artigo 17 - *Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis*. Este artigo faz menção aos trabalhadores e cultivadores que tenham seus proventos advindos da cultura do tabaco, e assim, fica definido que cabe as Partes cooperarem para a promoção de alternativas que sejam economicamente viáveis. Conforme segue texto na íntegra:

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 (ANVISA, 2019, p. 14).

O outro artigo está disposto na *Parte VII - Cooperação Científica e Técnica e Comunicação de Informação*, Artigo 22 - *Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*. Conforme mencionado anteriormente, para atender os objetivos propostos pelo tratado, este artigo visa a cooperação por meio da transferência de conhecimentos técnicos, científicos e jurídicos especializados, e tecnologia, para estabelecer estratégias, planos e programas nacionais para o controle do tabaco. E assim, segue texto do primeiro parágrafo, alínea (b), incisos (ii) e (iii):

(b) prestar assistência técnica, científica, jurídica ou de outra natureza para estabelecer e fortalecer as estratégias, planos e programas nacionais de controle do tabaco, visando a implementação da presente Convenção por meio de, dentre outras, o que segue:  
 (ii) ajuda, quando aplicável, aos trabalhadores do setor do tabaco para desenvolver, de maneira economicamente viável, meios alternativos de subsistência, apropriados, que sejam economicamente e legalmente viáveis;  
 (iii) ajuda, quando aplicável, aos produtores agrícolas de tabaco para efetuar a substituição da produção para cultivos alternativos, de maneira economicamente viável (ANVISA, 2019, p. 17).

Portanto, ambos os artigos citam a assistência e a criação de estratégias pelas Partes para a substituição da cultura do tabaco por outras atividades que sejam viáveis para os produtores agrícolas e demais trabalhadores do setor. Como as políticas públicas emanam de instituições, sobretudo do Estado, e o seu acesso, é significativo por parte das experiências regionais, e considerar estas políticas é uma forma de investigar como as instituições interferem nas escalas locais (RAMBO, 2011).

O Institucionalismo é utilizado para o entendimento e a explicação das interações que ocorrem entre os indivíduos, tem como foco a ação e a influência das instituições nas questões políticas, enfatizando o papel do Estado (NORTH, 1994).

Além disso, o Institucionalismo é uma ferramenta para o estudo e para a compreensão da sociedade. O funcionamento e a efetividade das Instituições permitem entender uma série de funções sociais, políticas, econômicas e culturais, por meio das quais é regulado o comportamento do indivíduo (NORTH, 1994).

### **3.3 Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco**

Com base no objeto de estudo da presente pesquisa, é possível observar que a Convenção-Quadro não tem como objetivo proibir ou eliminar a produção de tabaco nos países signatários. Contudo, o documento destaca os malefícios e as consequências causadas pelo consumo e exposição à fumaça do cigarro, do mesmo modo, propõe medidas que promovam a redução na oferta e na demanda de tabaco, o que inclui alternativas economicamente viáveis para aqueles que dependem da renda proveniente desta cultura, e ajuda para efetuar a substituição da produção (ANVISA, 2019).

Ao ratificar a CQCT, o Brasil assumiu o compromisso de atender as medidas propostas, e assim, em outubro de 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) juntamente com o governo, adotou a implantação do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco (PNDACT). Esta medida representa o esforço de articular políticas públicas para a agricultura familiar, e assim, subsidiar o processo de diversificação da produção e renda regiões produtoras de tabaco (BRASIL, 2010). O objetivo do programa é:

Apoiar a implementação de projetos de extensão rural, formação e pesquisa para desenvolver estratégias de diversificação produtiva em propriedades de agricultores familiares que produzem fumo e criar novas oportunidades de geração de renda e qualidade de vida às famílias (BRASIL, 2010, p. 09).

As ações do programa possuem quatro eixos que norteiam as ações e os instrumentos de políticas para o fortalecimento da agricultura familiar, fundamentando as estratégias de desenvolvimento rural sustentável. Os eixos são: combate à pobreza rural, segurança e soberania alimentar, sustentabilidade dos sistemas de produção e a geração de renda e agregação de valor (BRASIL, 2010).

A partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, diversificação produtiva e participação social, o programa trabalha na qualificação do processo de produção e de desenvolvimento nas áreas de fumicultura, e também, na

perspectiva da produção ecológica, com a redução do uso de agrotóxicos (BRASIL, 2019).

O princípio do desenvolvimento sustentável orienta “alternativas produtivas e geradoras de renda em propriedades fumicultoras comprometidas com a sustentabilidade ambiental, com a qualidade de vida das famílias e com a transição agroecológica dos sistemas produtivos” (BRASIL, 2010, p. 09). Assim, a pesquisa, a formação e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) implementadas pelas organizações devem incentivar o desenvolvimento equilibrado dos sistemas produtivos e sociais, e devem estar engajadas com a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida das famílias rurais.

O princípio da segurança alimentar está atrelado ao compromisso do governo no desenvolvimento de ações e políticas públicas que incentivem a produção limpa e diversificada nas pequenas propriedades de famílias produtoras de tabaco. De tal modo que permita o acesso das famílias ao alimento nas propriedades, com qualidade e em quantidade suficiente para o consumo e comercialização (BRASIL, 2010).

O princípio da diversificação produtiva é representado pela valorização dos conhecimentos locais e da multifuncionalidade das propriedades, em que a temática passa a fazer parte das políticas e programas direcionados à agricultura familiar. Por este meio, as alternativas produtivas devem contribuir para a segurança alimentar e para a geração de renda (BRASIL, 2010).

O princípio da participação simboliza a contribuição por parte dos fumicultores, são estes que devem definir de forma autônoma as alternativas produtivas, com informações e orientação técnica que permitam a construção de conhecimento, com respeito as questões de gênero, geração, raça e etnia. Pois, o compromisso do programa também é criar estas oportunidades (BRASIL, 2010).

Por fim, o princípio da parceria destaca a importância da ação integrada do governo com organizações governamentais e não governamentais, universidades, instituições e pesquisa, para a implementação do programa, tanto no âmbito nacional, quanto estadual e municipal. Este princípio é considerado como uma forma de fortalecer, ampliar e potencializar os processos de planejamento e execução das ações de diversificação (BRASIL, 2010).

Diante disso, o propósito do programa é manter mecanismos para disponibilizar auxílio técnico, científico e de financiamento para a diversificação da produção e manutenção da viabilidade econômica dos agricultores que hoje cultivam o fumo e

que desejarem livremente dirigir-se a outras atividades. E assim, apoiar os agricultores presentes em regiões fumicultoras, 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 dessas regiões. A meta é diversificar a economia rural nas áreas de produção de tabaco, possibilitando a implantação de novas atividades agropecuárias (BRASIL, 2010).

Segundo DESER (2019), o programa foi criado para preparar as famílias produtoras de tabaco a enfrentarem a redução global do consumo do tabaco, e incentivar a busca pela diversificação dos meios de vida, da produção e da renda para que permaneçam na agricultura com qualidade de vida e dignidade. Para isso, o PNDACT foi alicerçado em eixos estratégicos de financiamento, pesquisa, assistência técnica e apoio ao fortalecimento de mercado dos produtos alternativos ao tabaco, com a perspectiva da produção agroecológica. O que resulta no fortalecimento dos próprios agricultores, reduzindo a dependência em relação ao sistema integrado da indústria do tabaco, possibilitando a essas famílias acesso às políticas públicas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o PRONAF.

Para implementar o programa, são realizadas parcerias com organizações governamentais, não governamentais, universidades e sociedade civil, que possibilitam a execução dos projetos de assistência técnica e extensão rural, capacitação e pesquisa. A seleção das instituições acontece através de chamadas públicas de projetos, onde são analisadas as qualificações técnicas, a partir dos princípios, diretrizes e orientações metodológicas previstas na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e no PNDACT. Portanto, a gestão ocorre de forma coletiva e é feita pelas instituições que compõem a Rede Temática da Diversificação na Agricultura Familiar Fumicultora (BRASIL, 2019).

Conforme Carvalho et al. (2008), em 2006 o PNDACT recebeu R\$ 10 milhões, sendo metade direcionada para projetos e pesquisas de culturas alternativas, e a outra parte para o PAA. Em 2007 mais R\$ 5 milhões foram disponibilizados, sendo R\$ 2 milhões para o Rio Grande do Sul, R\$ 1,5 milhão para Santa Catarina, R\$ 1 milhão para o Paraná, e R\$ 500 mil para o Nordeste. Na sequência serão apresentados os principais resultados alcançados através da implantação do PNDACT.

### 3.3.1 Resultados Alcançados pelo PNDACT

A implementação da CQCT reflete em uma mudança processual e cultural na relação das famílias com a produção de tabaco no Brasil. Pois, essa cultura faz parte da vida de inúmeras famílias, e ações que incentivem à inclusão de uma nova matriz produtiva, necessitam um trabalho de capacitação, formação, debate e planejamento com a construção participativa entre gestores públicos, técnicos e agricultores (BRASIL, 2010).

O Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco desenvolve estratégias em duas áreas: pesquisa; ATER e capacitação. Portanto, os projetos têm objetivos e metas que vão além dos processos de diversificação da produção e da renda, “gerando o debate sobre as medidas de controle do tabagismo da Convenção, o cenário nacional, mundial e a necessidade de preparar o setor produtivo frente a uma possível retração no mercado consumidor” (BRASIL, 2010, p. 11).

Conforme dados de 2010, desde o lançamento do programa, foram implementados 60 projetos de assistência técnica e extensão rural, capacitação e pesquisa, envolvendo 30.000 famílias e em torno de 80.000 pessoas. A abrangência foi de sete estados, e 600 municípios, representando um total de 12 milhões de reais investidos. Dos 60 projetos, 10 foram de pesquisa e envolveram 20 mil famílias, e 50 foram de ATER e capacitação, com o envolvimento de 30 mil famílias (BRASIL, 2010).

Um dos projetos de pesquisa que Brasil (2010) destaca é “Alternativas ao cultivo do tabaco para a agricultura familiar na zona sul do Rio Grande do Sul”, iniciado em fevereiro de 2008, abrangeu oito municípios: Amaral Ferrador, Canguçu, Capão do Leão, Cristal, Morro Redondo, Pelotas, São Lourenço do Sul e Turuçu. O projeto de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, Clima Temperado/RS, beneficiou 2.500 agricultores e teve o investimento de R\$ 223.396,00.

Os objetivos foram: “avaliar, difundir e introduzir alternativas técnica e economicamente viáveis, baseadas em princípios agroecológicos, em propriedades que cultivam tabaco” (BRASIL, 2010, p. 13). E as metas envolveram a capacitação e o acompanhamento dos agricultores em unidades demonstrativas de mandioca, mamona, mandioquinha salsa, melancia, figo, citros e leite a pasto.



Dentre os projetos de ATER e capacitação, Brasil (2010) destaca o projeto do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo – CEPAGRO, no estado de Santa Catarina, foram beneficiados 5.000 agricultores com o investimento total de R\$ 243.485,00. Teve como objetivo “fomentar a Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares visando a conversão das lavouras de fumo em Sistema Agroecológico Diversificado” (BRASIL, 2010, p. 25). Para atender o objetivo foram definidas metas, como: cursos de Agroecologia, seminários, intercâmbios técnicos, e divulgação de material relacionado ao tema.

O projeto do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (SEBRAE/SC) e Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (AGRECO/SC), que envolveu 1.000 agricultores e teve o investimento de R\$ 232.000,00. O objetivo foi promover a diversificação das atividades e a erradicação dos agrotóxicos nas propriedades produtoras de tabaco, e impulsionar a inserção competitiva no mercado, agregando valor à produção e valorizando multifuncionalidade da agricultura familiar. Dentre as principais metas estão: seminários intermunicipais com fumicultores; oficinas de capacitação em sistema de produção de leite e carne, grãos, fruticultura, olericultura, piscicultura, apicultura e reflorestamento; visitas técnicas (BRASIL, 2010).

E o terceiro projeto é da EMATER/PR, que beneficiou 5.000 agricultores e teve R\$ 500.000,00 em recursos financeiros investidos. O objetivo foi “capacitar e organizar os Agricultores Familiares do território, por meio de metodologias participativas, visando a diversificação dos processos de geração de renda, reduzindo a dependência econômica e social do cultivo do tabaco” (BRASIL, 2010, p. 26). As metas envolveram a realização de 10 reuniões da Comissão Territorial de Diversificação das propriedades com tabaco, capacitação em processos alternativos de produção comercialização e acesso a mercados, e inserção nos programas de fortalecimento da agricultura familiar, e ainda, a formação de agentes de desenvolvimento local.

Além destes projetos, foram realizados seis seminários nacionais do Programa Nacional de Diversificação, os eventos contaram com a participação de técnicos das organizações parceiras do MDA, representantes dos agricultores familiares, universidades, centros de pesquisa, poder público dos municípios que dispõem de produção de tabaco, e também, agricultores (BRASIL, 2010).

O número total de participantes nos seminários foi de 1.000 pessoas, e o investimento total foi de R\$ 300.000,00. Os assuntos principais da pauta foram: relação entre produtores de tabaco e as medidas da CQCT; a realidade dos produtores de tabaco; e a aposta na diversificação. E assim, os participantes definiram que o investimento na diversificação da produção é a estratégia decisiva a ser adotada (BRASIL, 2010).

Em 2008 foi criada por representantes de instituições parceiras do MDA, a Rede Temática de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, com o objetivo de realizar a gestão do PNDACT. A partir de encontros periódicos que promovem debates sobre as ações do programa e apresentam as experiências dos projetos em andamento, a rede realiza, planeja e propõem atividades que atendam as medidas da Convenção-Quadro (BRASIL, 2010).

Sobre a Rede de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco, atualmente, estão disponíveis em um *site* as organizações aprovadas para Assistência Técnica e Extensão Rural que são atuantes nos estados da região Sul. Está disponibilizado o *site* ou o endereço de *e-mail* de cada organização, e os fumicultores que desejam diversificar a sua produção de tabaco podem entrar em contato (ACT, 2019).

No estado do Rio Grande do Sul, as organizações são: Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA) – Pelotas, Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil (COOPERFUMOS) e EMATER. Em Santa Catarina: CEPAGRO, Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC), Cooperativa Central de Tecnologia, Desenvolvimento e Informação (COOPERTEC) e Cooperativa de Serviços Técnicos Agrícolas (UNITAGRI). No Paraná: Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) (ACT, 2019).

Em 2010, foi lançado um projeto de pesquisa e desenvolvimento no município de Dom Feliciano – RS, para promover a diversificação da produção e da renda nas áreas produtoras de tabaco. O município foi escolhido devido a representatividade da produção de tabaco, pois, 78,5% da população vivia na zona rural e a produção de tabaco representava 86,3% da matriz produtiva. Na época, o município possuía 15.300 habitantes, sendo 2.434 famílias produtoras de tabaco (BRASIL, 2010).

O projeto foi desenvolvido em parceria com universidades, ministérios, secretarias de saúde, ATER e pesquisa da região, as metas envolviam ações na área da saúde, comunicação e informação, diversificação da produção e da renda, e principalmente, a implantação de unidades demonstrativas para a criação de frango

colonial, piscicultura, leite, produção de uva para suco e vinho. Foram beneficiadas 1.000 famílias e o investimento inicial foi de R\$ 400.000,00 (BRASIL, 2010).

Além dos projetos, foram desenvolvidas outras medidas de incentivo ao PNDACT, uma delas é o PRONAF, destinado à agricultura familiar para o financiamento das atividades, e assim, produtores de tabaco poderão investir em outras atividades com o incentivo desta linha de crédito para a diversificação. Pois, a cultura de tabaco não é contemplada pelas condições de juros baixos do PRONAF (BRASIL, 2010).

Em 2009, foi criado pelo governo o PNAE, um programa “que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Educação (FNDE) para alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações” (BRASIL, 2010, p. 33). E assim, a aquisição dos alimentos deve ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas.

Outra medida foi o PAA, um programa executado pelos governos em esfera municipal e estadual, sociedade civil, organizações da agricultura familiar, MDA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi criado com o objetivo de garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. E ainda, permitir que agricultores familiares seus produtos para que sejam comercializados a preços mais justos (BRASIL, 2010).

Segundo INCRA (2011), de 2005 a 2010, foram investidos mais de R\$ 15 milhões em ações do Programa de Diversificação no Brasil. No período haviam 65 projetos de pesquisa, capacitação e ATER em andamento para apoiar 80.000 agricultores familiares em sete estados produtores de tabaco.

Com base em dados divulgados por Brasil (2019), entre 2006 e 2013 foram elaborados mais de 75 projetos em pesquisa e de formação e ATER com organizações governamentais e não governamentais, nas regiões Sul e Nordeste, envolvendo mais de 800 municípios e 45 mil famílias. Entre 2011 e 2013 foram lançadas novas chamadas públicas para a contratação de entidades prestadoras de serviços, a primeira chamada atendeu 10.000 famílias, sendo 8.000 na região Sul e 2.000 no Nordeste, e o valor investido foi de R\$ 11 milhões. Já a segunda chamada atendeu mais de 11.000 de famílias no Sul até 2016, sendo investidos em torno de R\$ 53 milhões.

Brasil (2019) também divulgou os resultados de uma análise realizada pelo MDA em 2013 sobre a situação das famílias beneficiadas pelo Programa de Diversificação, os meios de vida, os gargalos na produção e na comercialização, e o acesso às políticas públicas. Nas conclusões consta a receptividade positiva e efetiva pelas famílias produtoras de tabaco diante das propostas da CQCT; a especialização das famílias neste cultivo resulta na dependência do tabaco na composição da renda familiar; a especialização de municípios e regiões reflete no baixo nível de desenvolvimento; e ainda, muitos produtores de tabaco já buscam a autonomia e a ruptura da dependência através de uma reconversão total do sistema de produção seja com adequações e mudanças nos sistemas de produção e nas formas de geração de renda.

Em 2017, foi realizado em Florianópolis, o Seminário sobre Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco para colocar em discussão avanços, desafios e propostas de melhoria no PNDACT. Dentre experiências bem-sucedidas, foram pontuados alguns entraves, como: a falta de redes de comercialização dos produtos alternativos, pois, a compra do tabaco é garantida pela indústria fumageira; a curta duração dos editais de ATER; e a incerteza sobre a publicação de novos editais, para que iniciativas já implementadas não sejam interrompidas (BRASIL, 2019).

Outra questão envolve a carência de estudos a respeito da viabilidade econômica da diversificação, e sobre os benefícios à saúde do produtor de tabaco ainda impedem que o programa tenha maior reconhecimento. Segundo Hur Ben Corrêa da Silva, coordenador de Assuntos de Agricultura Familiar e Cooperação Internacional da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), vários países gostariam de aprender com o Brasil, entretanto, diante do trabalho realizado não existem dados suficientemente consistentes que mensurem o quanto se avançou efetivamente (BRASIL, 2019).

A partir da mudança do MDA para o MAPA, o antigo *site* foi desativado, e a maioria das publicações sobre a Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco não estão disponíveis, muitos dados e informações foram perdidos. Diante disso, nota-se um obstáculo para o desenvolvimento de pesquisas como esta, pois, não existem dados recentes que apresentem resultados sobre os projetos executados ou que estejam em andamento.

#### **4 A CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO E A PRODUÇÃO DE TABACO BRASILEIRO**

Nas últimas décadas, o processo de globalização da economia contribuiu para que as grandes companhias transnacionais de tabaco começassem a direcionar sua expansão para países em desenvolvimento, onde os custos de produção são menores e o potencial de consumo é alto. Esse processo resultou na propagação de mercado em países do Leste Europeu, da América Latina, da Ásia e da África (BRASIL, 2004b).

A partir da concentração cada vez maior de volumes de produção e de mercados pelas empresas multinacionais, os anos 1970 foram marcados no Brasil pela concentração das atividades destas empresas e seus modernos processos de beneficiamento em Santa Cruz do Sul, para onde era transportada a produção dos produtores integrados dos três estados da região Sul do país (BELING, 2006).

Neste contexto, o Brasil conquistou espaço no cenário internacional, sendo o segundo maior produtor mundial de tabaco e líder em exportações desde o ano de 1993 (SINDITABACO, 2019). E assim, o tabaco produzido no país representa um setor constituído por pequenos agricultores que utilizam mão de obra familiar, e grandes empresas que geram emprego e renda onde estão instaladas.

Diante deste cenário emerge a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, um tratado internacional de saúde pública que propõe, principalmente, medidas para o controle da oferta e da demanda de tabaco, considerando a expansão do tabagismo como um problema global. Após a liderança do Brasil no processo de discussão e de negociação, e a partir da ratificação do tratado no país, o ambiente da produção de tabaco assume um cenário de incerteza diante das possíveis consequências com a implantação das medidas propostas.

Portanto, o presente capítulo tem como fundamento analisar os dados da produção de tabaco brasileiro no período anterior e posterior a ratificação da Convenção-Quadro, para verificar se houve alguma implicação econômica. Para atingir esse objetivo serão considerados os dados sobre o número de produtores, a área plantada, o volume produzido, a exportação, e ainda, algumas informações sobre a tributação do cigarro no Brasil, e o papel social na geração de empregos.

#### 4.1 O Papel da Produção de Tabaco no Crescimento Econômico

A partir dos anos 1970, a colheita nacional do tabaco brasileiro excedeu todas as possibilidades do consumo doméstico, e assim, havia boas perspectivas para a exportação. Outro fato relevante ocorreu ao final dos anos 1980, quando houve a elevação dos custos de produção do tabaco produzido nos Estados Unidos, o que acabou comprometendo a competitividade deste produto, e conseqüentemente, atraindo os países compradores para conhecer o sistema integrado de produção brasileiro. Neste momento, o Brasil destacou-se como um grande fornecedor mundial de tabaco (BELING, 2006).

O SIPT pode ser considerado como uma instituição formal, pois, é firmado através de um contrato entre a empresa e o produtor rural. Conforme North (1994), o desempenho das organizações é pautado pela existência de boas instituições, ou seja, aquelas que garantem o pleno funcionamento do mercado. A possibilidade de atuação ou de ação dos atores dependeria dos arranjos institucionais.

**Quadro 1 – Fumicultura Brasileira**

<b>SAFRA</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>Produção (t)</b>
1979/80	-	421.708
1989/90	289.237	446.041
1999/00	341.731	629.525
Var. %	18,1	49,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

O Quadro 1 expõe os dados sobre a fumicultura brasileira entre a safra de 1979/80 até a safra de 1999/00. Cabe notar que a pesquisa Produção Agrícola Municipal<sup>7</sup> do IBGE não disponibiliza a informação sobre o número de produtores por safra, e também, o total de hectares plantados em 1979.

<sup>7</sup> Conforme professores que pesquisam sobre a cultura do tabaco, e também, profissionais do setor fumageiro, os dados divulgados pela pesquisa Produção Agrícola Municipal do IBGE tratam mais de uma projeção do que uma pesquisa propriamente dita. Mas, é a única fonte encontrada pela autora, que apresenta um histórico de dados em nível de Brasil desde o ano de 1974, e a possibilidade da busca por regiões e/ou municípios. Já os dados divulgados pelo SINDITABACO são da região Sul do Brasil, e refletem pesquisas contratadas pelas grandes empresas do setor que são associadas ao sindicato, o que não engloba todos os produtores e as informações de empresas menores. E os dados da AFUBRA também são da região Sul do Brasil, e tem como base a contratação do seguro da lavoura pelos produtores de tabaco, esse seguro tem cobertura em caso de prejuízos causados pelo clima. Entretanto, se o produtor não contratar o seguro, acaba ficando de fora da base de informações da organização, mas, diante do risco são poucos os casos em que não ocorre a contratação. Diante disso,

**Quadro 2 – Fumicultura Sul Brasileira**

<b>SAFRA</b>	<b>Famílias produtoras</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>Produção (t)</b>
1979/80	94.840	171.080	286.090
1989/90	127.400	201.940	367.980
1999/00	134.850	257.660	539.040
Var. %	42,2	50,6	88,4

Fonte: AFUBRA [200-] apud BELING, 2006.

A produção de tabaco no Sul<sup>8</sup> do Brasil adentrou o século XXI com avanços significativos no que tange ao volume colhido, como consequência do aumento do número de produtores, área de cultivo e ganhos de produtividade, e também, o reflexo da adoção de novas tecnologias (BELING, 2006). Conforme é possível analisar no Quadro 2, entre a safra de 1979/80 até a safra de 1999/00 houve um aumento de 42,2% no número de produtores, 50,6% na área plantada e 88,4% na produção em toneladas, na região Sul, segundo dados divulgados pela AFUBRA. Considerando os dados disponíveis no mesmo período para o Brasil, houve aumento de 18,1% na área plantada e 49,2% na produção em toneladas neste período.

O Quadro 2 apresenta um histórico de informações sobre a fumicultura na região Sul do país em um período de 20 (vinte) anos, considerando os dados destas safras, é possível observar uma tendência de crescimento tanto em número de famílias produtoras quanto de hectares plantados, e de volume produzido. Desta forma, a fumicultura na região Sul teve um cenário de maior crescimento do que a fumicultura em nível de Brasil.

E assim, diante dos avanços da produção de tabaco não somente no Brasil, mas no mundo todo, desde a década de 1980 a OMS realizou estudos sobre as implicações do consumo de cigarro para a saúde humana e para o meio ambiente (VENDRUSCOLO, 2017).

---

os dados que possuem maior confiabilidade e proximidade com a realidade são os dados da AFUBRA. Como o *site* disponibiliza informações do ano 1995, 2000, e a partir de 2005 até a última safra, para estes períodos serão considerados os dados da AFUBRA, e para os demais períodos a base para a análise serão os dados divulgados pelo IBGE. Outra fonte de dados é o Anuário Brasileiro do Tabaco publicado todos os anos pela Editora Gazeta, a divulgação dos dados é contratada pelas grandes empresas do setor, o que influencia no tipo de informação a ser publicada. Entretanto, no *site* estão disponíveis para consulta somente os Anuários a partir do ano de 2016. Desta forma, a autora conseguiu o empréstimo de alguns Anuários mais antigos que são de propriedade de um engenheiro agrônomo que trabalha no setor fumageiro.

<sup>8</sup> O destaque para a região Sul do Brasil se deve a importância da mesma para a produção de tabaco, pois, grande parte do total produzido no país por safra tem origem nesta região (BELING, 2006).

Diante disso, os Estados Membros das Nações Unidas reconheceram que a expansão do tabagismo se tratava de um problema mundial, e em 1999 houve a proposta de criação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. O debate em torno de uma instituição formal, da qual o Estado é responsável pela manutenção e pela formação, estava de acordo com o panorama de aumento da produção de tabaco no Brasil ao final do século XX. North (1990) argumenta que as instituições estão no centro do processo de desenvolvimento e evolução da sociedade, são consideradas como as restrições e as regras.

A seguir, o Quadro 3 mostra um comparativo sobre os hectares plantados e o volume produzido das safras entre 1999 – ano em que houve a proposta de adoção da CQCT, e 2005, ano em que o documento foi ratificado no Brasil. Nota-se um aumento de aproximadamente 44,6 % no total de hectares plantados e 41,2% na produção em toneladas. Portanto, desde que as tratativas sobre a CQCT tiveram início, e após o período de aprovação e de ratificação do tratado, houve um aumento significativo nos dados, sendo o destaque para as safras de 2004 e 2005.

**Quadro 3 – Fumicultura Brasileira – 1999/2005**

<b>SAFRA</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>Produção (t)</b>
1999	341.731	629.525
2000	310.633	579.727
2001	305.676	568.505
2002	344.798	670.309
2003	392.925	656.200
2004	462.391	921.281
2005	494.318	889.426
Var. %	44,6	41,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Segundo Corrêa et al. (2005), o aumento da produção de tabaco no Brasil nas safras de 2004 e de 2005 é reflexo de mudanças no cenário internacional, pois, tradicionais países europeus produtores de tabaco, como Itália, Grécia e Turquia reduziram suas colheitas. Bem como os principais concorrentes, Estados Unidos e Zimbábue. Esse recuo acabou sendo oportuno para o tabaco brasileiro no mercado mundial.



No Quadro 4 é possível identificar a centralização na produção de tabaco brasileiro que começou a ser identificada como uma tendência para o século XX, cabe notar que os dados são referentes ao ano de 1999. O destaque é a região Sul que produz fumos claros, e mais de 92% de toda a produção em toneladas do país.

**Quadro 4 – Fumicultura no Brasil em 1999**

<b>Região</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>%</b>	<b>Produção (t)</b>	<b>%</b>
Brasil	341.731	100	629.525	100
Sul	293.335	85,8	578.940	92
Nordeste	45.658	13,4	48.698	7,7
Norte	673	0,2	420	0,06
Sudeste	2.065	0,6	1.467	0,24

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Mesmo que a produção dos fumos escuros tenha perdido expressão econômica na região Nordeste, a cultura importou contribuições sociais para a região no início do século XXI, considerando que a produção é feita em pequenas propriedades, acaba se tornando uma atividade geradora de emprego e renda. Outro ponto a ser considerado é que o mercado nacional de charutos e cigarrilhas tem sido estagnado nos últimos anos devido aos produtos contrabandeados, e assim, a alternativa é apostar na exportação, que tem como destino 95% da produção da região (BELING, 2006).

**Quadro 5 – Fumicultura no Brasil em 2005**

<b>Região</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>%</b>	<b>Produção (t)</b>	<b>%</b>
Brasil	494.318	100	889.426	100
Sul	466.985	94,45	862.763	97
Nordeste	25.707	5,2	25.645	2,9
Norte	1.438	0,3	846	0,09
Sudeste	250	0,05	110	0,01

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

No Quadro 5 é possível verificar a centralização da produção de tabaco na região Sul. “No início do século XX, verifica-se uma concentração da produção na Bahia e no Rio Grande do Sul, havendo redução gradativa na produção dos demais Estados” (HILSINGER, 2016, p. 66).

Segundo dados divulgados pela AFUBRA (2019), essa concentração da produção perpetua até as safras da atualidade, pois, a produção nos demais estados não é expressiva. Sendo assim, conforme o Quadro 6, atualmente a região Sul se destaca na produção de tabaco diante das demais regiões do país, com quase 97% da produção total.

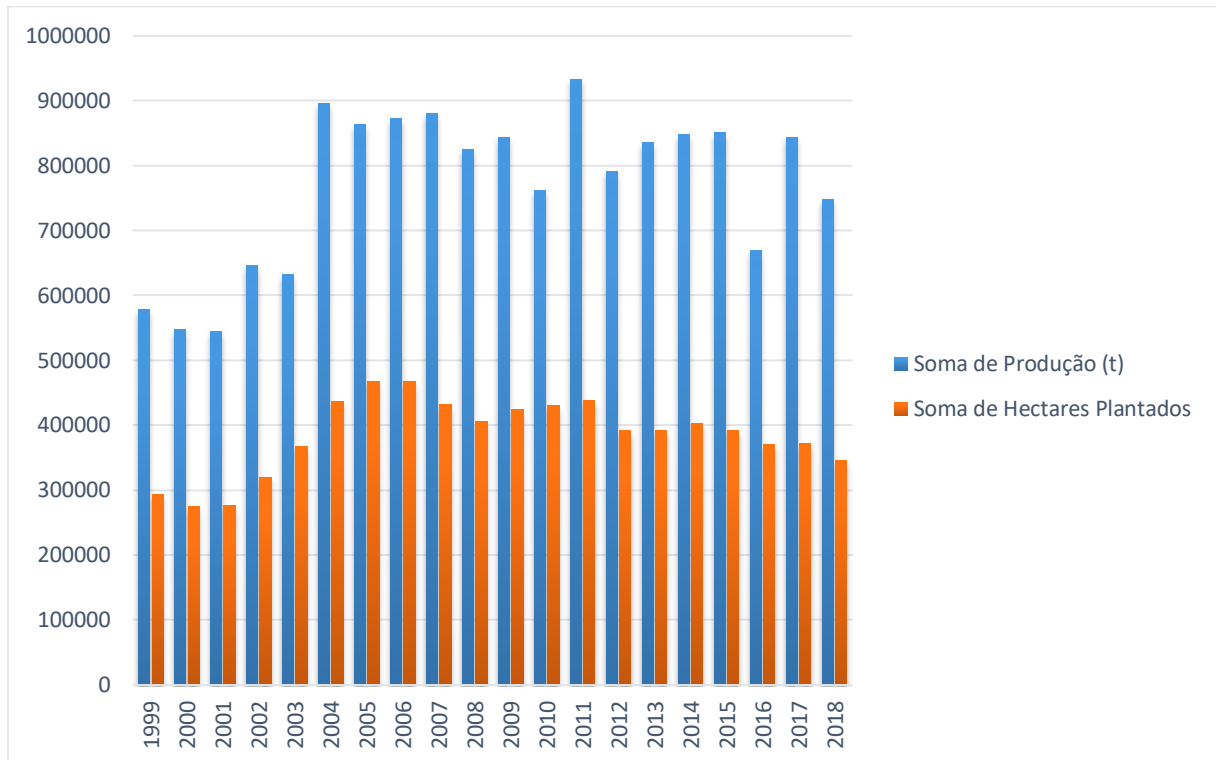
**Quadro 6 – Fumicultura no Brasil Safra 2018**

<b>Região</b>	<b>Famílias Produtoras</b>	<b>Hectares Plantados</b>	<b>Produção (t)</b>	<b>%</b>
Sul	149.060	297.310	664.355	96,8
Nordeste	9.997	19.471	21.498	3,1
Outras	263	426	357	0,1
Total	159.320	317.207	686.210	100

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

O Gráfico 1 apresenta um levantamento da trajetória da produção de tabaco na região Sul do país conforme o volume produzido e os hectares plantados. O ano de 1999 representa o início do debate em torno da CQCT, conforme mencionado anteriormente. Em 1999 eram 293.335 hectares plantados, em 2005 eram 466.985, e em 2018 este número passou para 345.428, portanto, houve uma redução de aproximadamente 26% após a ratificação da Convenção-Quadro. Já o volume produzido em 1999 era de 578.940 toneladas, em 2005 eram 862.763 toneladas, e em 2018 eram 747.756, desta forma, houve uma redução de aproximadamente 13,3% após a ratificação da Convenção-Quadro (AFUBRA, 2019).

**Gráfico 1 – Histórico da Produção de Tabaco na Região Sul**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Os dados do Gráfico 1 para o ano de 2004 estão de acordo com a tendência de abertura do mercado internacional para o tabaco brasileiro, justificada pela redução da produção em outros países europeus, Estados Unidos e Zimbábue. Conforme mencionado anteriormente.

Corrêa et al. (2005) também destaca a criação de restrições para a produção de tabaco na Europa, como redução de subsídios, normas de agricultura sustentável, limite de produção e aumento do custo da mão de obra. Segundo o autor, a previsão era de que estas restrições teriam o maior impacto a partir de 2010 no cenário mundial, o que também pode ser observado com o aumento da produção de tabaco na região Sul, sendo o ano com o maior pico de toneladas produzidas.

A safra de 2007 superou as expectativas devido ao índice de produtividade em decorrência do clima favorável. Em 2009 o aumento dos hectares plantados reflete em uma oportunidade do mercado externo, uma vez que os estoques mundiais estavam equilibrados, que acaba tornando o mercado favorável (CARVALHO et al., 2008). Para o ano de 2008 não houve destaque no motivo que levou a redução da área plantada, mas, uma hipótese pode ser a crise econômica mundial.

A safra de 2011 ficou marcada com a maior produtividade da história do tabaco brasileiro no Sul, conforme mostra o Gráfico 1. O resultado é consequência do clima favorável à obtenção de peso nas folhas da planta. Entretanto, a conjuntura mundial representava um ambiente de retração da demanda e aumento da oferta em países concorrentes, o que implicou na readequação da produção para o próximo ciclo (VENCATO et al., 2011).

Outro fator relevante no ajuste de mercado é a redução mundial no consumo de cigarros devido às restrições impostas, o que reflete na produção brasileira das safras subsequentes. Em contrapartida, o aumento da safra em países da África também interfere no mercado, pois, esses países produzem tabaco com qualidade similar ao Brasil, e ainda contam com a mão de obra barata. Segundo Vencato et al. (2011), empresas do setor fumageiro estariam investindo em áreas onde os preços pagos são menores do que no Brasil e em outros grandes países produtores.

Para Santos et al. (2017), os ajustes entre as safras são naturais diante das condições climáticas e da conjuntura de estoques mundiais maiores e preços mais ajustados. Em 2016 houve uma grande quebra de safra causada pelo clima adverso, o que impacta nas expectativas projetadas. Como essa queda refletiu na valorização do produto, elevando o nível dos preços, gerou um aumento na produção da safra 2017. E assim, com uma maior oferta em 2017, houve uma retração no preço.

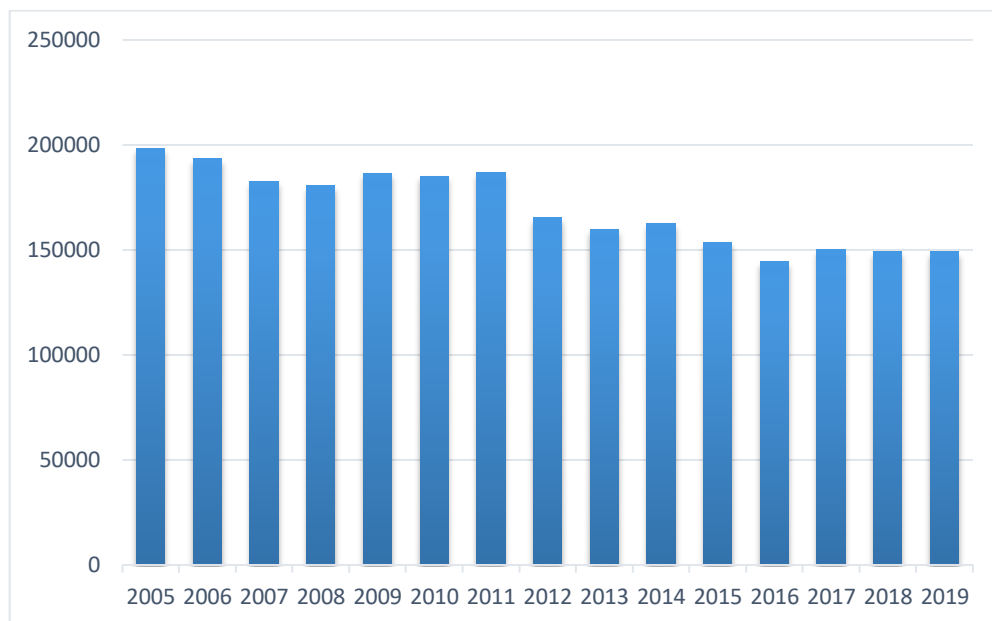
Além disso, a produção nacional de cigarros é afetada pela retração no consumo, e principalmente, pela participação do mercado ilegal. Enquanto isso, os cenários indicam que a produção global de tabaco e o consumo de cigarros convencionais estão em trajetória futura de queda. Uma consequência da modernização do cigarro pelos mecanismos eletrônicos em diversos países (SANTOS et al., 2017).

Existe uma preocupação por parte de representantes do setor diante do avanço mundial no comércio de dispositivos eletrônicos, mesmo que o produto ainda não foi liberado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para comercialização no país, a expectativa é de redução na matéria prima, o que implicaria na redução da área plantada (KIST et al., 2018).

Por fim, a safra de 2018 também sofreu redução na oferta do produto em decorrência de problemas pontuais de clima, em que algumas regiões tiveram excesso de chuva e temporais, e outras, estiagem (KIST et al., 2018).

Após a análise nos dados sobre a produção de tabaco, o Gráfico 2 demonstra o histórico referente ao número de famílias produtoras de tabaco na região Sul. O período é considerado a partir da ratificação da Convenção-Quadro no ano de 2005, até a safra de 2019. O Gráfico 2 acompanha as oscilações da produção apresentadas no Gráfico 1, e desde a ratificação da CQCT, a tendência é de redução no número de famílias produtoras.

**Gráfico 2 – Famílias Produtoras de Tabaco na Região Sul**

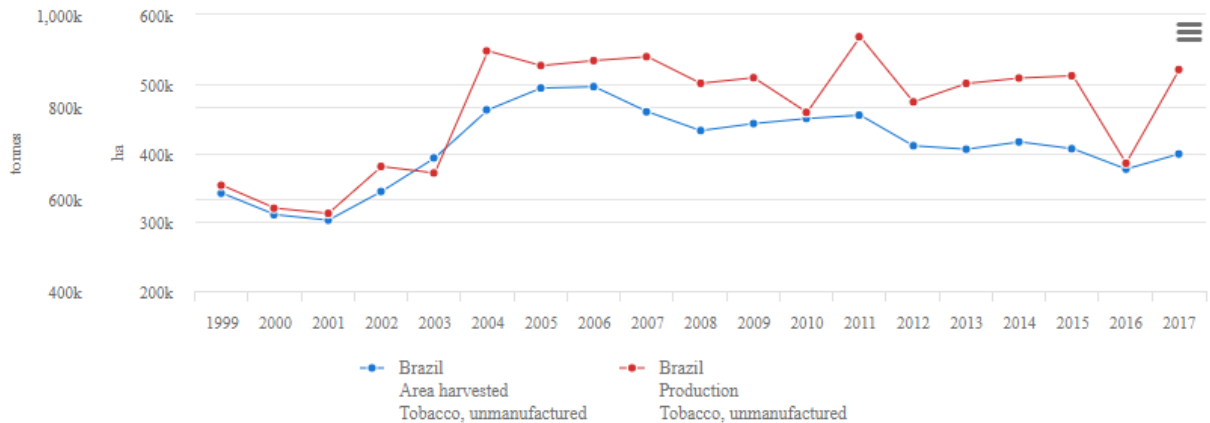


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

Em 2005 eram 198.040 famílias produtoras de tabaco na região Sul do Brasil, e em 2018 este número passou para 149.350, portanto, houve uma redução de aproximadamente 24,6% nos treze anos após a ratificação da Convenção-Quadro (AFUBRA, 2019). Considerando o ano de 2019, houve uma pequena redução, o que representou o total de 149.060 famílias.

A seguir, o Gráfico 3 apresenta dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre a área plantada e o volume produzido de tabaco no Brasil considerando o período entre 1999 e 2017.

**Gráfico 3 – Produção de Tabaco no Brasil**

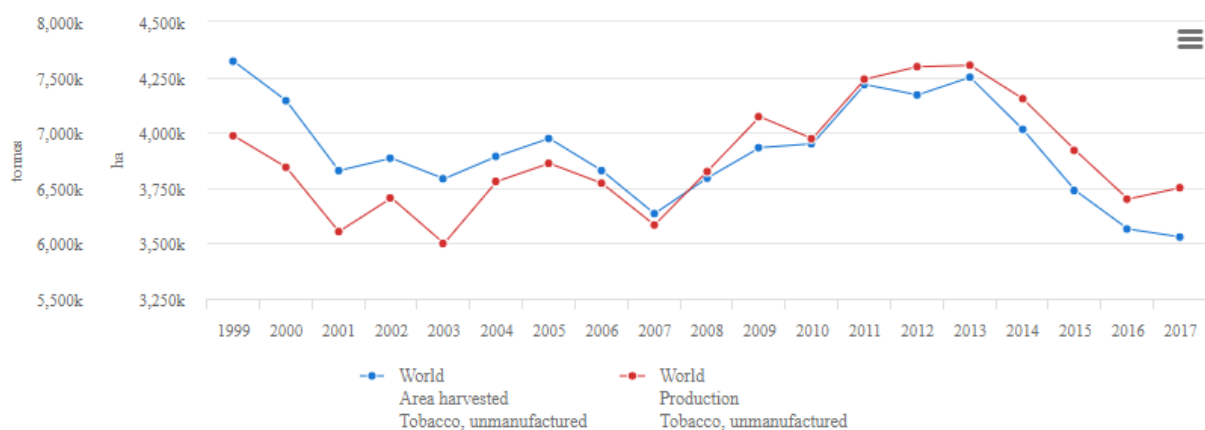


Fonte: FAO, 2019.

Com base nas informações apresentadas no Gráfico 3, verifica-se um cenário para a produção de tabaco no Brasil muito próximo dos dados que foram apresentados no Gráfico 1 sobre a região Sul do país. Desta forma, de redução na produção de tabaco brasileiro a partir de 2005 é uma realidade, e conforme citado nos Anuários de Tabaco, é uma consequência das políticas de restrição. No Brasil, percebe-se os ajustes de safra como reflexos das medidas adotadas pelo governo, mas também, pelos demais países signatários, o que interfere no mercado internacional do tabaco.

E assim, como as instituições são os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação humana, por meio das restrições formais e restrições informais. Entende-se a Convenção-Quadro como uma instituição formal que apresenta medidas para promover restrições na produção e na oferta de tabaco no mundo.

**Gráfico 4 – Produção Mundial de Tabaco**



Fonte: FAO, 2019.

Para concluir este tópico, e reforçar o papel da Convenção-Quadro como um tratado internacional, o Gráfico 4 mostra a trajetória da produção de tabaco no mundo, considerando a área plantada e o volume produzido no período entre 1999 e 2017. Cabe ressaltar que no cenário mundial houveram mais oscilações do que no Brasil, e ainda, uma forte queda começa a ser percebida a partir de 2013. Mas a tendência de redução é a mesma visualizada no cenário interno brasileiro.

A interação entre as instituições formais e informais, as políticas públicas e a capacidade de se adequar a novas realidades que permite o desenvolvimento econômico e o equilíbrio institucional (RAMBO, 2011). E assim, percebe-se que o objetivo da CQCT sobre a redução da oferta de tabaco está sendo encaminhado no longo prazo.

E assim, no próximo tópico ainda será analisado o objetivo relacionado a redução da demanda de tabaco pela ótica da tributação dos cigarros, e também, o apoio a atividades alternativas economicamente viáveis.

#### **4.2 Cigarros: Influência Tributária e Social**

As empresas fumageiras brasileiras que trabalham com o sistema integrado de produção sofrem a concorrência das práticas de contrabando, evasão fiscal e falsificação de documentos facilitada pela deficiência dos sistemas de controle de fronteira e fiscal. O contrabando se torna mais rentável devido à discrepância de preços entre os países vizinhos, e os impactos são observados tanto no sentido econômico quanto na saúde do consumidor, pois, os produtos ilegais são de baixíssima qualidade (BUAINAIN; FILHO, 2009).

No Brasil, sob o controle da ANVISA, os fabricantes de cigarros têm a obrigação de fornecer algumas informações como níveis de nicotina, alcatrão, monóxido de carbono, potencial hidrogeniônico (PH), amônia, nitratos e alcaloides. O que acaba por resultar em produtos de qualidade, com teores de nicotina mais baixos e menos agressivos à saúde humana (BUAINAIN; FILHO, 2009).

A alta tributação brasileira é considerada como fator estimulante para o crescimento do contrabando, pois, desde o período do Brasil Império, o tabaco é um importante item gerador de arrecadação para o governo e que contribuiu para o desenvolvimento do país, através de obras e de investimentos nas regiões produtoras (BELING, 2006).

Em 1899, o tabaco simbolizava 25,5% do total arrecadado do imposto que hoje é chamado de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em 1974 já era 29% do total arrecadado de IPI e 10,9% da arrecadação federal total. Este avanço consagrou o país, no início do século XXI, como um dos maiores taxadores de cigarros mundiais, ficando atrás de Dinamarca, Reino Unido, Alemanha, Nova Zelândia e Austrália (BELING, 2006).

Diante destas informações, com o objetivo de apresentar a especificação da tributação brasileira sobre os cigarros, o Quadro 7 descreve os impostos e as taxas incidentes no ano de 2004, período anterior à ratificação da Convenção-Quadro.

**Quadro 7 – Cigarros e Impostos no Brasil em 2004**

<b>Especificação</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
IPI	2.795.880.300,00	28,67
ICM Indústria	2.438.027.020,00	25,00
ICM Varejo	205.769.480,00	2,11
Selo de Controle	585.126.490,00	6,00
COFINS	345.224.630,00	3,54
PIS	87.476.410,00	0,90
<b>TOTAL DE TRIBUTOS</b>	<b>6.457.504.330,00</b>	<b>66,22</b>
Margem da Indústria	2.028.774.020,00	20,80
Margem do Varejo	824.053.130,00	8,45
Margem do Fumicultor	441.776.620,00	4,53
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>9.752.108.100,00</b>	<b>100</b>

Fonte: BELING, 2006.

O Quadro 8 representa a distribuição da renda bruta sob o aspecto da indústria, no ano de 2004. Quase metade da renda bruta é destinada ao governo por meio da arrecadação dos tributos, já o produtor que é parte fundamental de todo o processo da produção do tabaco fica com um pouco mais de 1/4 da renda bruta.



**Quadro 8 – Distribuição da Renda Bruta em 2004**

<b>Especificação</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Tributos/governo	6.457.504.330,00	46,4
Indústria	2.957.749.140,00	21,3
Produtor	3.680.650.500,00	26,4
Varejista	824.053.130,00	5,9
Total	13.919.957.100,00	100

Fonte: Corrêa et al., 2005.

Como forma de promover um comparativo sobre a distribuição de renda e sobre os impostos cobrados pelo governo brasileiro ao longo tempo, na sequência, é possível observar no Quadro 9 os impostos e as taxas incidentes nos cigarros, e no Quadro 10 a distribuição da renda em 2017, doze anos após a ratificação da Convenção-Quadro.

**Quadro 9 – Cigarros e Impostos no Brasil em 2017**

<b>Especificação</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
IPI	6.947.752.873,27	30,16
ICM Indústria	6.034.520.490,00	26,20
ICM Varejo	485.986.190,00	2,11
Selo de Controle	0,00	0,00
COFINS	1.382.966.300,00	6,00
PIS	942.543.730,00	4,09
<b>TOTAL DE TRIBUTOS</b>	<b>15.793.769.583,27</b>	<b>68,56</b>
Margem da Indústria	4.764.479.580,00	20,69
Margem do Varejo	1.946.192.850,00	8,45
Margem do Fumicultor	528.078.950,00	2,29
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>23.032.520.960,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

Cabe ressaltar que os tipos de impostos são os mesmos, com a extinção do selo de controle em 2017, conforme o Quadro 9. Além disso, não houveram mudanças significativas no percentual cobrado de cada um deles, entretanto, o aumento do IPI no período posterior a ratificação da Convenção-Quadro representa a adoção de uma das medidas para a redução da demanda do tabaco através do aumento dos

impostos. Como o IPI é um imposto federal, a arrecadação é feita diretamente pela União, ou seja, independente da região onde o cigarro é produzido, o governo federal que acaba recebendo essa contribuição.

**Quadro 10 – Distribuição da Renda Bruta em 2017**

<b>Especificação</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
Tributos/governo	15.793.769.583,27	53,1
Indústria	5.903.999.485,00	19,8
Produtor	6.124.288.962,00	20,6
Varejista	1.946.192.850,00	6,5
Total	29.768.250.880,00	100

Fonte: Corrêa et al., 2005.

O ponto que merece destaque no Quadro 10 é a queda na renda bruta do produtor de tabaco, totalizando pouco mais do que 20%, e o aumento da arrecadação do governo, passando de 50% do total. Este fato reforça a ideia da *path dependence*, de modo que mesmo havendo uma queda significativa na renda bruta do produtor, ele continua em uma dependência de trajetória, produzindo tabaco ao longo dos anos. Por isso, o conceito da *path dependence* está condicionado à formação e a evolução das instituições, neste caso, a instituição seria uma restrição formal por meio do aumento do imposto por parte do governo (NORTH, 1990).

Além da contribuição econômica por meio da arrecadação de impostos, a fumicultura brasileira promove uma importante contribuição social a partir da geração de empregos diretos e indiretos, tanto na lavoura quanto na indústria. Dados da AFUBRA para a safra 2018 demonstram a importância social da produção de tabaco, que envolveu mais de 2,1 milhões de pessoas no processo, conforme o Quadro 11 a seguir.

**Quadro 11 – Importância Social da Fumicultura Brasileira Safra 2018**

<b>Descrição</b>	<b>Empregos Diretos</b>	<b>Empregos Indiretos</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Lavoura	638.440	-	638.440	30,1
Indústria	40.000	-	40.000	1,9
Diversos	-	1.440.000	1.440.000	68
<b>Total</b>	<b>678.440</b>	<b>1.440.000</b>	<b>2.118.440</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

Estes dados sobre a geração de empregos também refletem em uma implicação econômica gerada a partir da ratificação da instituição formal, Convenção-Quadro. Pois, ao longo dos anos, se os objetivos do tratado forem plenamente atingidos, haverá uma parcela significativa de pessoas desempregadas, seja no campo ou na indústria. Portanto, o Artigo 17 - *Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis* e o Artigo 22 - *Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*, defendem a assistência e a criação de estratégias pelas Partes para a substituição da cultura do tabaco por outras atividades que sejam viáveis.

Neste caso, as instituições, enquanto regras do jogo em uma sociedade são as coerções projetadas que moldam a interação humana. Neste sentido, North (1994) enfatiza o papel central do Estado através das instituições, e assim, cabe ao governo brasileiro a responsabilidade sobre a criação de políticas públicas para atender as medidas propostas na CQCT. Pois, considerando o ano de 2018, treze anos após a ratificação do tratado, existiam mais de 2 milhões de pessoas envolvidas na cadeia produtiva do tabaco no Brasil.

Em continuidade ao debate em torno das alternativas economicamente viáveis aos trabalhadores e cultivadores que tenham seus proventos advindos da cultura do tabaco, o próximo tópico apresentará uma análise sobre os resultados alcançados através dos programas de diversificação que foram descritos no item 3.3.1.

### 4.3 PNDACT e a Produção de Tabaco

Com a implantação do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco em 2005, foram realizadas diversas iniciativas por parte dos governos tanto em nível federal, quanto estadual e municipal. E um dos fatores principais para o programa é a participação e a parceria com entidades do setor e universidades.

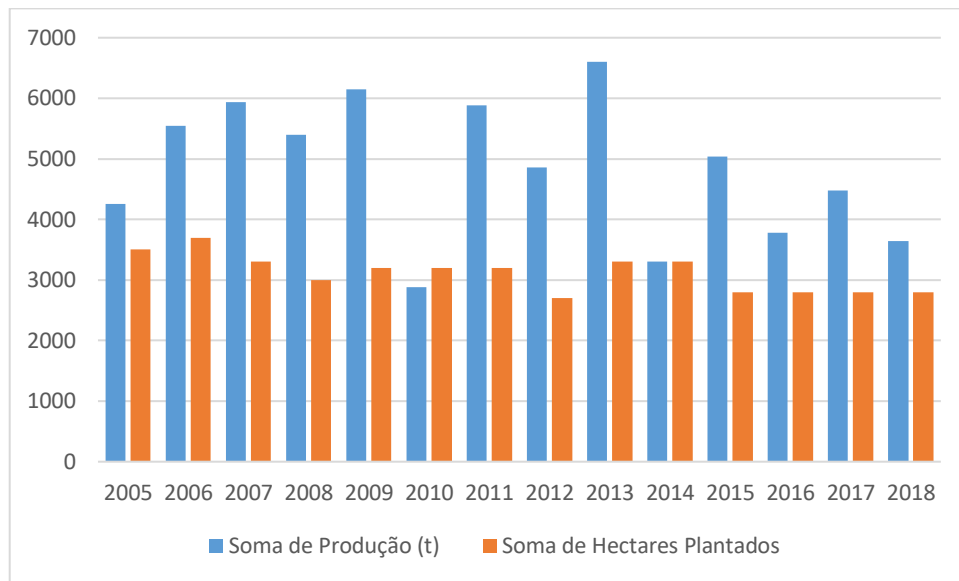
A partir das informações descritas no item 3.3.1 é possível notar que faltam publicações a respeito da temática, pois, o documento que serviu de base para o desenvolvimento do conteúdo foi publicado em 2010 pelo governo federal. Além disso, em grande parte dos projetos citados, o documento define a região ou a entidade responsável, mas não especifica todos os municípios envolvidos.

Desta forma, para a presente análise serão considerados os projetos: “Alternativas ao cultivo do tabaco para a agricultura familiar na zona sul do Rio Grande do Sul”, iniciado em fevereiro de 2008, que abrangeu oito municípios: Amaral Ferrador, Canguçu, Capão do Leão, Cristal, Morro Redondo, Pelotas, São Lourenço do Sul e Turuçu, beneficiou 2.500 agricultores e teve o investimento de R\$ 223.396,00; e o projeto de pesquisa e desenvolvimento no município de Dom Feliciano – RS, onde foram beneficiadas 1.000 famílias e o investimento inicial foi de R\$ 400.000,00 (BRASIL, 2010).

Primeiramente serão apresentados graficamente, os dados de hectares plantados e de toneladas produzidas referente aos municípios do projeto “Alternativas ao cultivo do tabaco para a agricultura familiar na zona sul do Rio Grande do Sul”.

O Gráfico 5 representa os dados do município de Amaral Ferrador, considerando o início do projeto em 2008, é possível observar que as safras seguintes tiveram aumento no total de hectares plantados. Em 2012 houve uma queda devido a readequação da produção diante da maior safra brasileira de tabaco no ano anterior. Em 2015 houve uma quebra de safra que também pode ser observada na região Sul.

Em 2008 eram 3.000 hectares plantados, e em 2018 o número caiu para 2.800 hectares (IBGE, 2019). Comparando estes números, houve uma redução de 200 hectares, menos de 7%. Como o cenário da produção de tabaco no Brasil tem uma tendência de redução, pode-se dizer que o projeto não gerou resultados expressivos no município.

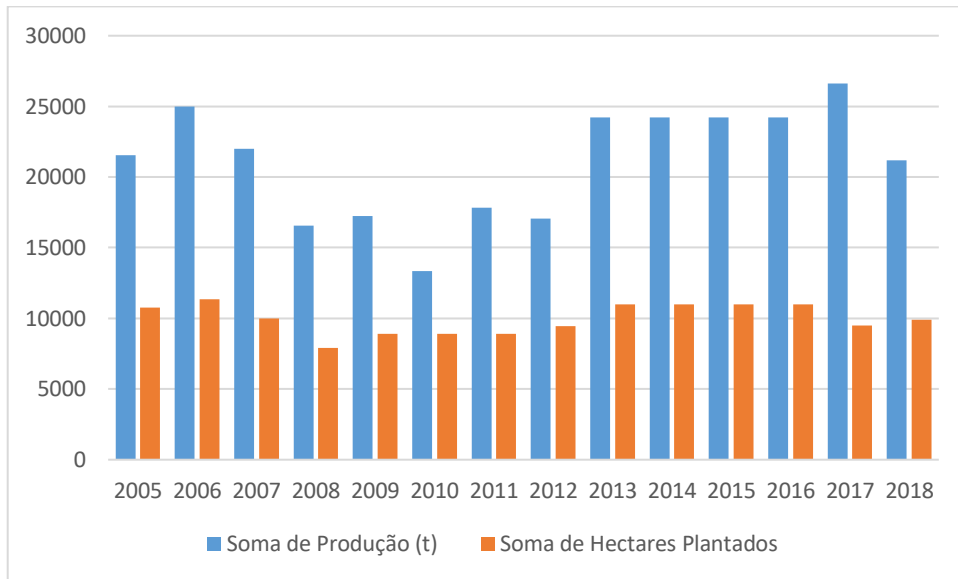
**Gráfico 5 – Produção de Tabaco em Amaral Ferrador/RS**

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

A seguir, o Gráfico 6 representa os dados do município de Canguçu. A partir da criação do projeto, em 2008, houve um aumento dos hectares plantados de tabaco, e após, a produção se manteve estável. Em 2012, ao contrário do cenário de readequação da safra no país, houve um pequeno aumento na plantação do município. E por fim, em 2017, houve uma pequena redução.

Em 2008 eram 10.771 hectares plantados, e em 2018 o número caiu para 9.905 hectares (IBGE, 2019). Deste modo, houve uma redução de 866 hectares, o que representa aproximadamente de 8%. O que significa que o projeto não teve resultados expressivos no município.

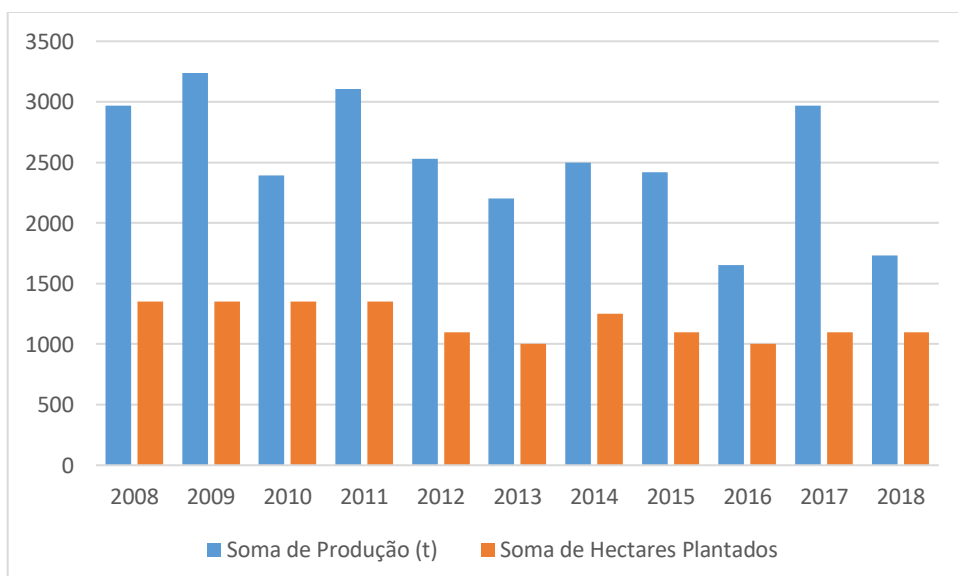
**Gráfico 6 – Produção de Tabaco em Canguçu**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

Na sequência, o Gráfico 7 representa os dados do município Cristal. Houve um período de estabilidade na área plantada, queda nas safras 2012, 2013, 2015 e 2016 de acordo com a tendência vislumbrada na safra do tabaco brasileiro. Em 2008 eram 1.350 hectares plantados, e em 2018 o número caiu para 1.100 hectares IBGE (2019). Deste modo, houve uma redução de 250 hectares, o que representa aproximadamente de 18%. O projeto pode ter alcançado resultados positivos no município, porém, as safras em que ocorreram alterações na produção estão de acordo com os números gerais da produção na região Sul que foram apresentados.

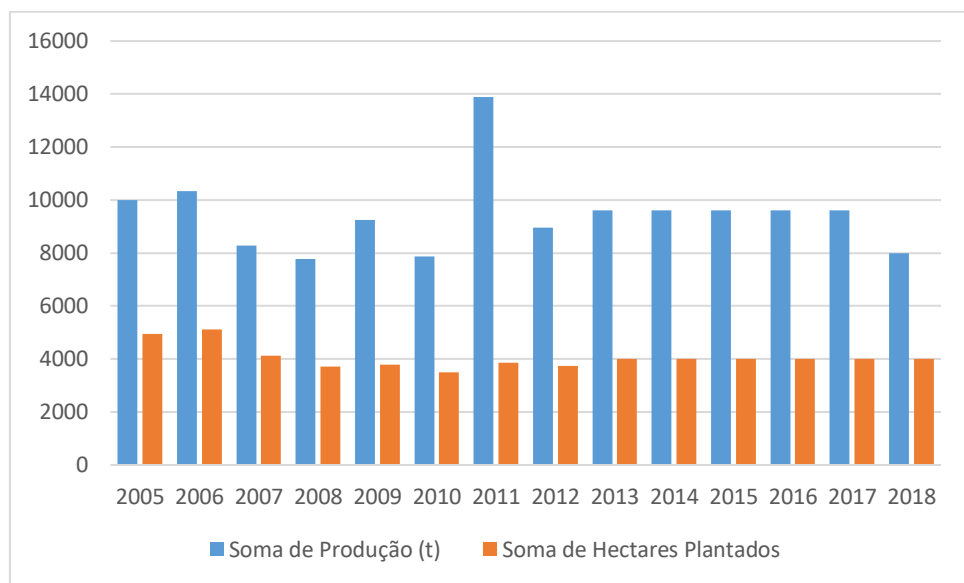
**Gráfico 7 – Produção de Tabaco em Cristal**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

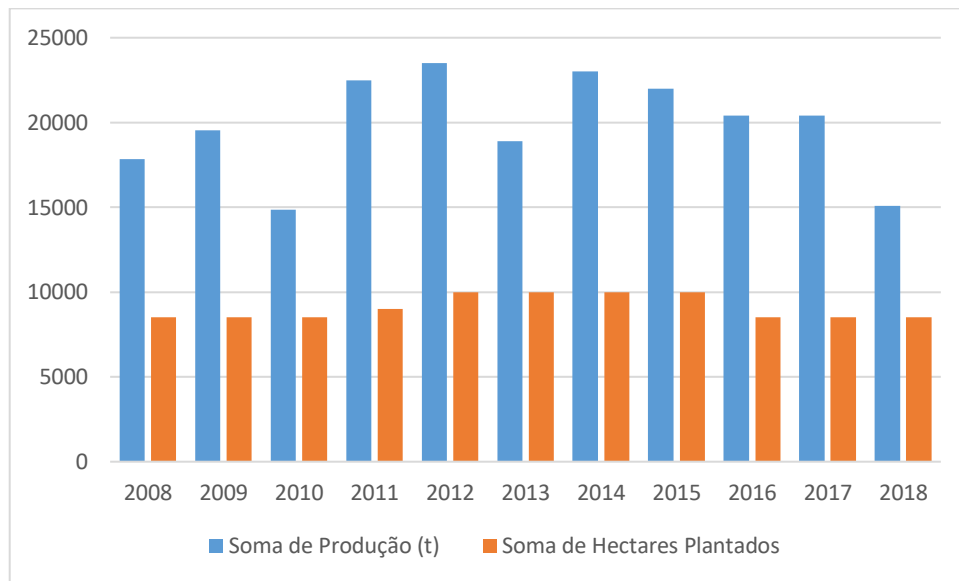
O Gráfico 8 representa o município de Pelotas. Cabe notar que os dados mostram uma certa estabilidade nos dados sobre a produção de tabaco no município. E ao contrário dos demais dados já apresentados, houve um aumento nos hectares plantados, em 2008 eram 3.718 hectares plantados, e em 2018 o número aumentou para 4.000 hectares IBGE (2019). Deste modo, apenas no ano de 2010 houve uma pequena redução da área plantada. E assim, percebe-se que não houveram resultados na redução da produção.

**Gráfico 8 – Produção de Tabaco em Pelotas**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

O Gráfico 9 mostra os dados do município de São Lourenço do Sul. Neste caso, os dados também apresentam um cenário de estabilidade. Após um aumento na produção das safras 2012, 2013, 2014 e 2015, houve queda na área plantada. Entretanto, os dados de 2008 são os mesmos de 2018, o que reforça a ideia de que a Pesquisa Produção Agrícola Municipal é realizada por meio de projeções. Mas o ponto é que não houveram oscilações no período que refletissem o resultado do projeto de diversificação na região.

**Gráfico 9 – Produção de Tabaco em São Lourenço do Sul**

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

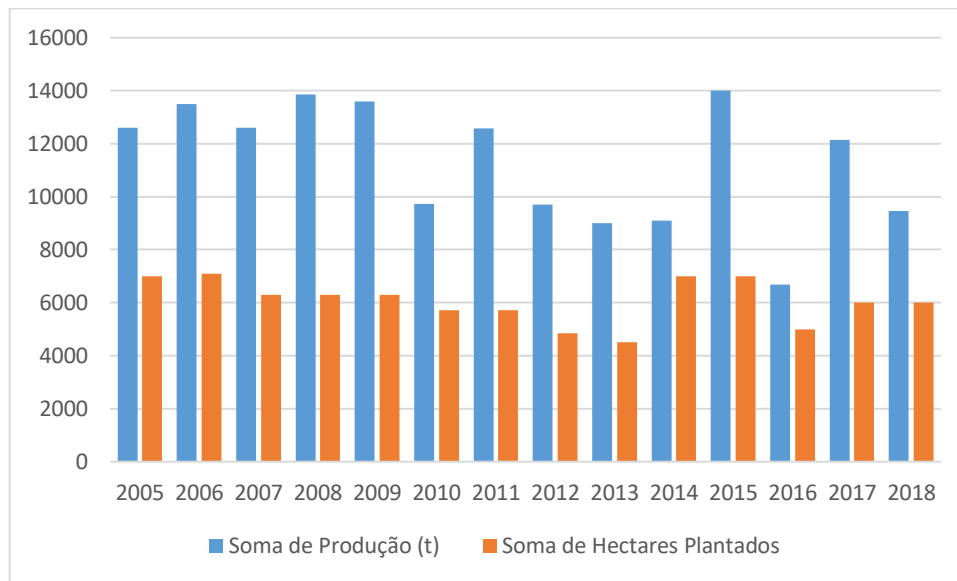
Segundo dados da Produção Agrícola Municipal do IBGE (2019), o município de Capão do Leão não possui produção de tabaco desde 2015, e em 2008, o número total de hectares plantados era 16. Já o município de Morro Redondo, contava com 220 hectares plantados, e em 2018 o número total passou para 46. Em Turuçu, os dados também não são expressivos, no ano de 2008 a área plantada era de 895 hectares e em 2018 caiu para 737.

Diante dos dados apresentados é possível destacar que o projeto foi direcionado para municípios pequenos onde a produção de tabaco tem reflexo na renda gerada na região. Em alguns municípios, inclusive, a área plantada trata-se de menos de 1.000 hectares. Considerando os dados em geral, nota-se que houve redução na produção dos municípios, exceto Pelotas, mas essa redução acompanha o cenário da região Sul do Brasil.

Desta forma, não é viável pontuar que a redução na área plantada nos municípios é resultado da implantação do projeto. Outro ponto a ser mencionado é o valor investido de R\$ 223.396,00, uma hipótese para atingir maiores resultados é um investimento maior por parte do governo.

Neste momento, serão apresentados graficamente, os dados de hectares plantados e de toneladas produzidas referente ao projeto de pesquisa e desenvolvimento no município de Dom Feliciano.



**Gráfico 10 – Produção de Tabaco em Dom Feliciano/RS**

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do IBGE (2019).

No município de Dom Feliciano o cenário da produção de tabaco acompanhou o que aconteceu no mesmo período na região Sul do país, de acordo com os dados do Gráfico 10, tiveram safras com retração e outras com crescimento da área plantada. Em linha geral, no ano de 2008 eram 6.300 hectares plantados, e em 2018 o total passou para 6.000 hectares, portanto, uma redução de aproximadamente 6% (IBGE, 2019).

No projeto desenvolvido em Dom Feliciano foram beneficiadas 1.000 famílias e o investimento inicial foi de R\$ 400.000,00. Neste caso, o valor investido foi ainda maior do que projeto analisado anteriormente. E como a área plantada de tabaco reduziu apenas 6%, ainda menos do que em outros municípios já citados, ressalta-se que o projeto não atingiu o objetivo de reduzir a produção de tabaco.

Diante dos dados apresentados neste item, nota-se que os dois projetos que foram destacados pelo governo federal através do documento publicado em 2010, não tiveram resultados visíveis nos municípios onde foram aplicados. E como ficou definindo no Artigo 22 da CQCT, *Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*, é necessário prestar assistência (técnica, jurídica e científica) para o cumprimento das obrigações considerando, principalmente, as necessidades de países em desenvolvimento. Essas obrigações incluem ajuda aos trabalhadores do setor e produtores agrícolas na substituição da produção, ambos os casos visam a substituição por meios economicamente viáveis.

Neste sentido, o programa de diversificação como uma instituição formalizada pelo governo federal, foi uma iniciativa de um agente que possui poder de coerção. Desta forma, as instituições estruturam incentivos de natureza política, social e econômica, e são criadas para reduzir as incertezas (NORTH, 1994). Assim, entende-se que o PNDACT foi uma instituição criada para reduzir as incertezas diante dos indicativos de redução para produção de tabaco ao longo do tempo.

Mais uma vez é possível identificar o conceito da *path dependence*, mesmo com a criação de projetos de diversificação nos municípios citados, a produção de tabaco continuou praticamente nos mesmos índices. Por isso, o papel da *path dependence* é determinante no modo como os atores vão agir frente às incertezas (NORTH, 1990).

Para concluir o capítulo de análise, considerando que o tabaco produzido no Brasil é destinado na sua maior parte para a exportação, o próximo tópico apresentará os dados sobre a exportação do tabaco, e a relação diante da ratificação da Convenção-Quadro.

#### **4.4 Exportação do Tabaco Brasileiro**

O Brasil mantém liderança mundial em exportação de tabaco em folha desde o ano de 1993, o destaque é consequência da qualidade do produto, produção com baixo custo e capacidade de abastecimento do mercado externo (BONATO, 2007).

Ao final da década de 1990 e início do século XXI, a expansão da fumicultura brasileira fez com que o país conquistasse recordes mundiais em área plantada, volume colhido, número de produtores, países que se abastecem do tabaco brasileiro, receita gerada pelas vendas no exterior e em resultado econômico e social. Neste período, o Brasil se consolidou como o maior exportador mundial de tabaco em folha, e ainda, passou a ocupar o segundo lugar no *ranking* dos maiores produtores, ultrapassando os Estados Unidos e a Índia, ficando atrás somente da China (BELING, 2006).

Entre os anos de 1980 e 2004 a exportação de tabaco brasileiro em folha cresceu 356% quanto ao volume em quilos, e a receita teve um salto positivo de 383%, como se pode analisar no Quadro 12. Considerando o período em que teve início o processo de negociação da CQCT, o cenário era de crescimento dos quilos exportados.

**Quadro 12 – Exportação Tabaco Brasileiro 1980 a 2004**

<b>ANO</b>	<b>Quilos</b>	<b>US\$</b>	<b>US\$/kg</b>
1980	129.900.000	295.310.000	2,27
1990	188.160.000	565.900.000	3,01
1998	392.870.000	1.558.070.000	3,97
2000	353.020.000	841.470.000	2,38
2001	443.850.000	944.320.000	2,13
2002	474.470.000	1.008.170.000	2,12
2003	477.550.000	1.090.260.000	2,28
2004	592.850.000	1.425.770.000	2,40
Var. %	356	383	6

Fonte: BELING, 2006.

Importante ressaltar que a região Sul do país centraliza quase que a totalidade das exportações, pois, sedia as principais indústrias de beneficiamento, exportação de tabaco em folha e de produção de cigarros (BELING, 2006). E assim, a cultura do tabaco é uma das atividades agroindustriais mais significativas para a região, por exemplo, no Rio Grande do Sul, a participação do tabaco representou 7,4% no total das exportações de 2018. Enquanto que no total das exportações brasileiras o tabaco representou 0,8% (SINDITABACO, 2019).

Na sequência, com o objetivo de promover a análise dos dados da exportação do tabaco brasileiro no período posterior a ratificação do tratado, o Quadro 13 apresentará os dados sobre a exportação do período entre a safra 2005 até a safra 2017.

**Quadro 13 – Exportação Tabaco Brasileiro 2005 a 2017**

<b>SAFRA</b>	<b>Quilos</b>	<b>US\$</b>
2005	629.630.000	1.706.520.000
2006	581.380.000	1.751.730.000
2007	710.150.000	2.262.370.000
2008	691.610.000	2.752.030.000
2009	674.730.000	3.046.030.000
2010	505.620.000	2.762.250.000
2011	545.610.000	2.935.190.000
2012	637.780.000	3.256.990.000
2013	627.226.320	3.272.138.130
2014	476.217.450	2.501.867.840
2015	516.756.559	2.186.216.762
2016	483.054.838	2.123.366.121
2017	462.219.916	2.092.160.511

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

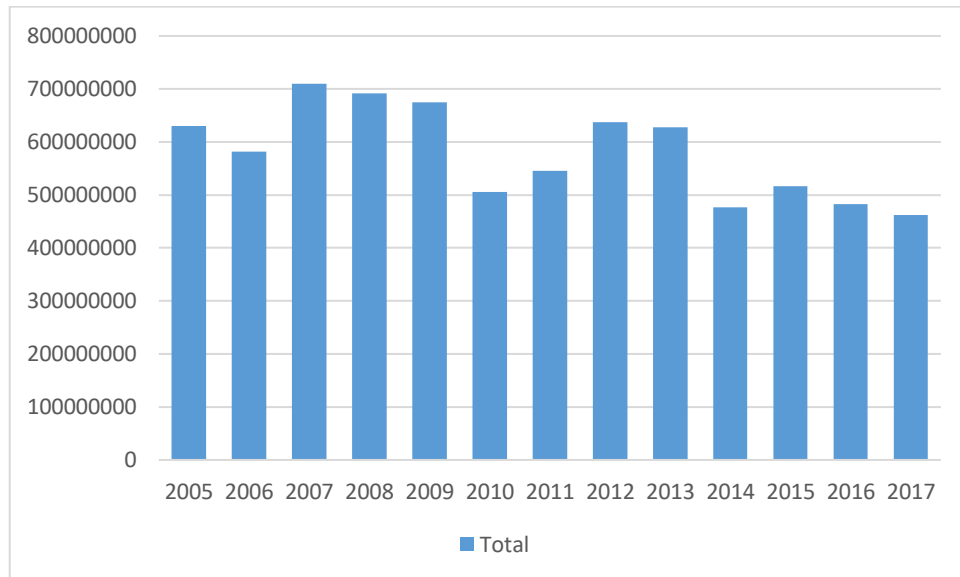
O Quadro 13 apresenta os dados da exportação brasileira da safra 2005 até a safra 2017<sup>9</sup>, em linhas gerais, percebe-se uma queda considerável no volume de quilos exportados ao longo dos anos, o que reflete a queda no volume produzido. No ano de 2005 foram exportados 629.630.000 quilos de tabaco, e em 2017, 462.219.916, o que representa uma queda de aproximadamente 26,6% (AFUBRA, 2019).

Conforme mencionado no item 4.1, em 2005 eram 466.985 hectares plantados de tabaco, e em 2018 este número passou para 345.428, portanto, houve uma redução de aproximadamente 26% após a ratificação da Convenção-Quadro (IBGE, 2019). Portanto, os dados apresentados pelo IBGE e pela AFUBRA apresentam a mesma relação de queda, primeiramente o que foi observado no total de área plantada, e conseqüentemente, no volume exportado. Este dado confirma as informações divulgadas nos anuários sobre os ajustes de safra que ocorrem devido ao aumento/redução dos estoques mundiais, redução no consumo, e até mesmo os efeitos climáticos sobre a produção.

<sup>9</sup> A AFUBRA ainda não divulgou os dados de exportação do tabaco para o ano de 2018, por isso, foi considerado o período de 2005 a 2017.

Como forma de tornar mais clara a observação e a análise dos dados apresentados no Quadro 13, os mesmos serão representados graficamente a seguir.

**Gráfico 11 – Exportação Tabaco Brasileiro 2005 a 2017 em Quilos**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da AFUBRA (2019).

O Gráfico 11 demonstra uma queda nas exportações de 2006, o que segundo Rosa et al. (2006), é consequência das condições climáticas, pois, a falta de chuvas em determinado período e o calor excessivo em outros momentos teve influência na qualidade e nos níveis de nicotina do tabaco produzido. Além disso, o câmbio teve contribuição na queda, pois, o real estava valorizado perante ao dólar. Desta forma, a comercialização foi prejudicada e houve o acúmulo de estoque. Outro fator que merece destaque é o aumento das exportações dos Estados Unidos neste período, o que também interferiu no volume exportado pelo Brasil.

Rosa et al. (2006) destacam que mudanças na Ásia podem afetar a exportação do tabaco brasileiro para os próximos anos. Isto se deve ao fato de que a legislação antitabagista em países como Japão, China, Índia, Indonésia, entre outros, está mais severa.

O aumento na safra de 2007 reflete a boa produtividade do tabaco, pois, neste ano houve um aumento no volume produzido em toneladas. Além disso, os estoques da safra de 2006 foram embarcados para o exterior juntamente com a produção de 2007, e assim, a exportação ficou acima da média. Para as safras seguintes, a queda se deve a crise econômica de 2008 (CARVALHO et al., 2008).

A forte queda nas exportações de 2010 foram afetadas, principalmente, pelo fenômeno do El Niño com o excesso de chuvas. Aliado a este fator, teve a política cambial, com a valorização do real perante ao dólar, barreiras econômicas para o produto brasileiro ingressar na Europa (o que não aconteceu com os principais concorrentes), e para concluir, deficiências logísticas por atrasos de navios que geraram reprogramação de entregas e renegociação com clientes (SILVEIRA et al., 2010).

Em 2011, ano em que ocorreu a super safra brasileira com o maior volume produzido em toneladas, a taxa cambial continuou sendo um entrave nas exportações brasileiras. Em contrapartida, um ponto positivo que ajudou no crescimento do volume exportado em comparação com a safra anterior foi a redução do plantio nos Estados Unidos, consequência do furacão Irene que provocou quebras acentuadas em lavouras dos estados da Carolina do Norte e do Sul e da Virgínia (VENCATO et al., 2011).

A queda da produção nos Estados Unidos em 2012 também foi o motivo do aumento da exportação do tabaco brasileiro naquele ano. Isso aliado a taxa cambial mais favorável e o aumento de embarques para mercados asiáticos. Neste período, existia ampliação na oferta de tabaco em países africanos, onde é produzido tabaco de qualidade com custo menor. Isso repercutiu no volume de exportações, bem como na produção brasileira das próximas safras (KIST et al., 2012).

A adequação de oferta de demanda na safra 2014 teve influência na exportação de tabaco no Brasil, isto se deve ao aumento da produção nos países africanos, conforme mencionado anteriormente. O custo Brasil é mais alto no que tange mão de obra, encargos sociais e logísticos. E ainda, houve menor demanda internacional com pequena redução no consumo. Segundo Mendes et al. (2015), a redução no consumo está relacionada ao crescimento do mercado ilícito na China, e o aumento do consumo de cigarros eletrônicos, o que reflete em menor uso do tabaco.

Em 2015, o volume embarcado cresceu devido a maior disponibilidade do produto. Já para 2016, a menor safra resultou em retração nas vendas para o exterior (KIST et al., 2016). O cenário de 2017 ainda era reflexo do ciclo 2016, com a interferência do fenômeno climático *El Niño*, isso afetou os estoques mundiais, pois, o mundo reduziu a produção por causa de secas ou de excesso de chuva em algumas regiões da Ásia e da África (SANTOS et al., 2017).

Para 2018 um cenário de incerteza se instala na comercialização de tabaco no mercado global, isso se deve a modernização do cigarro convencional por meio do cigarro eletrônico. Em países como Estados Unidos, Japão e Turquia o consumo de cigarros eletrônicos já está em andamento (SANTOS et al., 2017).

O cigarro eletrônico não gera fumaça e utiliza volume menor de tabaco. Também por isso, mas em especial pelas ações e intervenções antitabagistas, por questões econômicas e pela voracidade de alguns governos na majoração da carga tributária incidente, a demanda global por cigarros está em queda no mercado formal (SANTOS et al., 2017, p. 49).

O Sinditabaco (2019) divulgou que no ano de 2017, o tabaco representou 1% do total das exportações brasileiras, com US\$ 2,05 bilhões embarcados. O principal mercado do tabaco brasileiro foi a União Europeia com 42% do total dos embarques, seguida pelo Extremo Oriente (27%), América do Norte (10%), África/Oriente Médio (8%), América Latina (7%) e Leste Europeu (6%). E assim, em um futuro próximo, a exportação de tabaco para estas regiões pode ser afetada pelo crescimento do consumo de cigarros eletrônicos.

Com base nos dados apresentados, pode-se concluir que a Convenção-Quadro, como uma instituição formal, contribuiu para a mudança no consumo mundial de tabaco. Percebe-se uma queda na produção de tabaco no Brasil, e conseqüentemente, na exportação, pois, o país é um dos maiores produtores e exportadores mundiais. Além disso, e uma causa para este fato é a queda na demanda mundial por tabaco, uma das hipóteses para este cenário é que até o dia 05 de setembro de 2019, 181 países ratificaram adesão a CQCT (BRASIL, 2019). E também, o aumento de políticas antitabagistas em outros países, como europeus e asiáticos.

Em paralelo, observa-se um movimento de inovação do cigarro convencional diante da criação do cigarro eletrônico, primeiro devido a restrições formais, como as políticas antitabagistas, e segundo, devido a restrições informais, como as normas de comportamento, pois, este o modelo eletrônico não gera fumaça.

Portanto, é possível destacar novamente o papel do Estado diante das instituições que Douglass North determina, pois, é notável a importância da produção e exportação de tabaco para a economia brasileira. Entretanto, o Estado necessita ser mais efetivo em suas políticas de modo a viabilizar a substituição dessa produção por

outras que sejam economicamente viáveis, de acordo com os artigos 17 e 22 da CQCT.

As instituições possuem importância pela imposição das regras que funcionam como um mecanismo de coordenação que tornam viável o funcionamento de uma economia, tornando os comportamentos mais previsíveis. E assim, as instituições são responsáveis pelo desempenho econômico e influenciam o conjunto de escolhas dos agentes (NORTH, 1994).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura do tabaco constitui um importante capítulo na história do Brasil, presente no cenário econômico desde o início do século XVI, contribuiu para o desenvolvimento das regiões produtoras. Pois, o crescimento de uma região é consequência dos resultados da sua base de exportação e isso se deve aos fatores locais que viabilizaram o desenvolvimento de produtos primários.

Diante disso, ao longo dos anos ocorreu a formação de uma economia própria do tabaco, de modo que em torno da lavoura houve a geração de renda e emprego local, uma rede de prestadores de serviços e infraestrutura. E assim, a partir da modernização do processo produtivo e das oportunidades do mercado internacional, o tabaco produzido no Brasil conquistou destaque no cenário externo e atraiu investimentos estrangeiros.

Neste contexto, houve um incremento na produção de tabaco no país no final do século XX e no início do século XXI, o que levou o país a conquistar o lugar de segundo maior produtor mundial de tabaco e o líder em exportações desde o ano de 1993. Entretanto, perante o panorama de crescimento e desenvolvimento da produção de tabaco e do consumo de cigarros no mundo, os Estados Membros das Nações Unidas propuseram a criação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, pois, a expansão do tabagismo se tratava de um problema mundial de saúde pública.

Com base nisso, a presente pesquisa foi desenvolvida com o propósito de identificar as implicações econômicas geradas pela Convenção-Quadro na produção e na exportação de tabaco brasileiro a partir do ano de 1999 até 2018. Para atender este objetivo geral, primeiramente, foi realizado um levantamento sobre a trajetória sócio histórica da produção de tabaco no Brasil. E assim, entende-se a importância desta cultura em uma trajetória histórica de desenvolvimento das regiões produtoras e de inserção da produção no mercado internacional, com a oferta de um produto diferenciado e com qualidade brasileira.

Entretanto, em termos de desenvolvimento regional, é necessária a diversificação produtiva do território, pois, a diversificação é uma condição de segurança para a região. Desta forma, torna-se necessário mais do que uma base exportadora, mas principalmente, a capacidade de desenvolvimento do mercado externo, para não tornar a dinâmica interna dependente da dinâmica das regiões com as quais são estabelecidas as relações comerciais.

O desenvolvimento regional pode ser visualizado a partir do desenvolvimento das instituições, neste sentido, considerando a Convenção-Quadro como uma instituição formal, foi elaborado um estudo sobre o tratado com base nos pressupostos do Institucionalismo Econômico. E assim, entende-se o governo federal como um agente de coerção e responsável pela manutenção e formação das regras formais, e a partir destas regras é possível compreender a organização das sociedades.

Outro ponto a ser considerado é a ideia da *path dependence*, pois, a produção de tabaco está presente no Brasil há séculos, e mesmo diante dos movimentos contrários à produção e ao consumo de tabaco, os produtores se mantiveram na mesma trajetória que os seus antepassados, ou seja, o cultivo continua passado de geração para geração. Além desses movimentos é possível citar a criação de projetos de diversificação e a queda na renda bruta do produtor, pois, ele continua em uma dependência de trajetória.

Após a ratificação da Convenção-Quadro no Brasil, o Estado ficou responsável em desenvolver políticas que estivessem de acordo com as medidas propostas no documento, mas principalmente, que estivessem de acordo com a realidade em que se encontrava a produção de tabaco no país na época. Pois, conforme os dados apresentados através da investigação sobre a relevância da produção de tabaco para a economia brasileira no período anterior a ratificação da Convenção-Quadro, a produção teve um aumento significativo no final do século XX, sendo que em 1999 foram plantados 341.731 hectares, resultando em 629.525 toneladas, e considerando somente a região Sul, haviam 134.850 famílias produtoras.

Já no período posterior a ratificação da Convenção, a safra de 2005 teve 494.318 hectares plantados, um total de 889.426 toneladas, e 198.040 famílias produtoras na região Sul. Em 2018 foram plantados 345.428 hectares, 747.756 toneladas e 149.350 famílias. Portanto, considerando a partir da ratificação do tratado no Brasil, houve uma redução de: 26% na área plantada; 13,3% no volume produzido; e 24,6% no número de famílias produtoras na região Sul.

Deste modo, considerando o volume de produção e o número de pessoas que dependem financeiramente desta cultura, o governo federal implantou o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. Conforme a análise dos dados apresentados sobre dois projetos citados pelo governo, os mesmos não tiveram resultados visíveis nos municípios onde foram aplicados. Uma das hipóteses para

isso, é o baixo investimento nos municípios analisados e a falta de manutenção dos programas de diversificação nestes municípios.

Considerando o objeto de estudo, o Artigo 17 - *Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis* e o Artigo 22 - *Cooperação científica, técnica e jurídica e prestação de assistência especializada*, observou-se nos dados analisados que o programa de diversificação não foi efetivo, e que em 2018, ainda existiam mais de 2 milhões de pessoas envolvidas na cadeia produtiva do tabaco no Brasil. Portanto, diante da assinatura de um tratado internacional, cabe ao governo brasileiro a responsabilidade sobre a criação de políticas públicas para atender as medidas propostas no documento.

Por fim, um dos objetivos específicos também era a análise sobre os dados da exportação de tabaco brasileiro no período anterior e posterior a ratificação do tratado. Desta forma, em 1998, período anterior a ratificação da CQCT, o volume exportado era de 392.870.000 quilos. No ano de 2005 foram exportados 629.630.000 quilos de tabaco, e em 2017, 462.219.916 quilos, o que representa uma queda de aproximadamente 26,6% no volume total.

Com base nos dados apresentados, pode-se concluir que a Convenção-Quadro, como uma instituição formal, teve efeito na produção de tabaco brasileiro, pois, foi observada uma redução no total da área plantada, e conseqüentemente, no volume exportado. Além disso, considerando as mudanças climáticas e as quebras de safra, foi possível observar um cenário de redução na produção mundial, o que pode ser consequência da queda na demanda mundial por tabaco.

Para finalizar, há de se considerar as limitações da presente pesquisa e as possibilidades para novos estudos. Em primeiro lugar, foram encontradas dificuldades em fontes de dados confiáveis sobre a produção de tabaco, uma vez que os dados divulgados pelo SINDITABACO são da região Sul do Brasil, e refletem pesquisas contratadas pelas grandes empresas do setor que são associadas ao sindicato, o que não engloba todos os produtores e as informações de empresas menores. Os dados da AFUBRA também são da região Sul do Brasil, e tem como base a contratação do seguro da lavoura pelos produtores de tabaco, caso o produtor não contratar o seguro, acaba ficando de fora da base de informações da organização. Já a pesquisa Produção Agrícola Municipal do IBGE possibilita a consulta desde um período mais antigo e a seleção por municípios e regiões, porém, segundo profissionais do setor fumageiro, se trata de uma projeção de dados. E ainda, o Anuário Brasileiro do Tabaco

publicado pela Editora Gazeta, a divulgação dos dados é contratada pelas grandes empresas do setor, o que influencia no tipo de informação a ser publicada.

Outra limitação foi referente aos dados sobre o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. Com a mudança do MDA para o MAPA, o antigo *site* foi desativado, e a maioria das publicações sobre a Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco não estão disponíveis. Com isso, torna-se oportuno o desenvolvimento de pesquisas futuras que aprofundem a análise sobre o PNDACT, considerando que são escassos os estudos que apresentam a viabilidade econômica da diversificação e dados que mensurem o avanço diante deste programa criado pelo governo federal.

## REFERÊNCIAS

- ACT. **Aliança do Controle do Tabagismo**. 2019. Disponível em: <<http://actbr.org.br/diversifica/index.php>>. Acesso em: 25 out. 2019.
- AFUBRA. **Associação dos Fumicultores do Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://afubra.com.br/fumicultura-brasil.html>>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- ANVISA. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. 2019. Disponível em: <[http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado\\_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b](http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b)>. Acesso em: 02 ago. 2019.
- BELING, Romar Rudolfo. **A história de muita gente: um exemplo de liderança**. Santa Cruz do Sul: AFUBRA, 2006.
- BONATO, Amadeu. A Fumicultura no Brasil e a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco. **DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais**. Curitiba, 2007. Disponível em: <[http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=109](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=109)>. Acesso em: 23 out. 2018.
- BORGES, Renata de Lacerda Antunes. **O tabaco no Rio Grande do Sul: análise da cadeia agroindustrial e dos possíveis impactos das políticas derivadas da convenção-quadro para o controle do tabaco sobre a economia fumageira**. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011, 95 p. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34816/000781350.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 set. 2019.
- BRASIL. **Instituto Nacional de Câncer**. Seminário discute gargalos e propostas para melhorar programa de diversificação de áreas cultivadas com tabaco. Ministério da Saúde. 2019. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/noticias/seminario-discute-gargalos-e-propostas-para-melhorar-programa-de-diversificacao-de-areas>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Instituto Nacional de Câncer**. Histórico da Convenção-Quadro. Ministério da Saúde. 2018. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/historico-convencao-quadro>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário para a diversificação da produção e renda em áreas cultivadas com tabaco no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//acoes-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-para-a-diversificacao-da-producao-e-renda-em-areas-cultivadas-com-tabaco-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades.** Ministério da Saúde. Rio de Janeiro: INCA, 2004a.

Disponível em:

<<http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/32dbf4004eb68a12a067b2f11fae00ee/A+Ratifica%C3%A7%C3%A3o+da+Conven%C3%A7%C3%A3o-Quadro++Mitos+e+Verdades.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=32dbf4004eb68a12a067b2f11fae00ee>>. Acesso em: 08 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Por que aprovar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco?**

Ministério da Saúde. Rio de Janeiro: INCA, 2004b. Disponível em:

<<http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cquadro.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BUAINAIN; FILHO. **Organização e funcionamento do mercado de tabaco no Sul do Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 2009.

CARVALHO, Cleonice et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2008.** Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2008.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em:

<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23117/000369565.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CORRÊA, Sílvio et al. **Anuário Brasileiro do Fumo 2005.** Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2005.

DESER. **Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais.** Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. 27 de maio de 2019. Disponível em: <[http://www.deser.org.br/pub\\_read.asp?id=160](http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=160)>. Acesso em: 11 out. 2019.

DUTRA, E. J.; HILSINGER, R. A Cadeia produtiva do tabaco na região Sul do Brasil: aspectos quantitativos e qualitativos. **Geografia Ensino & Pesquisa**, vol. 17, n. 3, set./dez. 2013. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/12490>>. Acesso em: 21 set. 2019.

FAO. **Food and Agriculture Organization of the United Nations.** 2019. Disponível em: <[www.fao.org/faostat/](http://www.fao.org/faostat/)>. Acesso em: 01 out. 2019.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003. Disponível em:

<<http://www.rep.org.br/PDF/90-6.PDF>>. Acesso em: 29 out. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Técnicas de pesquisa em economia.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

HILSINGER, Roni. **O território do tabaco no Sul do Rio Grande do Sul diante da Convenção Quadro para o controle do tabaco.** Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto

Alegre: 2016, 223 p. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/148765/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economic. **Journal of Economic Literature**, v. XXXVI, p. 166-192, march 1998.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Produção Agrícola Municipal. 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1612>>. Acesso em: 30 out. 2019.

INCRA. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. MDA seleciona projetos para diversificação em áreas cultivadas com tabaco. 01/12/2011. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/mda-seleciona-projetos-para-diversificacao-em-areas-cultivadas-com-tabaco>>. Acesso em: 25 out. 2019.

KIST, Benno Bernardo et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2018**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2018.

\_\_\_\_\_. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2016**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2016.

\_\_\_\_\_. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2012**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2012.

MENDES, Letícia et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2015**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2015.

NORTH, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

\_\_\_\_\_. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, EUA: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: J. SCHWARTZMANN (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, p. 333- 343, 1977. Disponível em: <[http://files.luciralves.com/200000057-aaf23abec7/teoria\\_da\\_localizacao\\_e\\_crescimento\\_economico\\_regional.pdf](http://files.luciralves.com/200000057-aaf23abec7/teoria_da_localizacao_e_crescimento_economico_regional.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Demanda efetiva e desenvolvimento regional. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 2, p. 161 - 183, mai/ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Como Identificar e Mobilizar o Potencial de Desenvolvimento Endógeno De Uma Região?** Porto Alegre: FEE, 2004. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/documentos/documentos\\_fee\\_59.pdf](http://cdn.fee.tche.br/documentos/documentos_fee_59.pdf)>. Acesso em: 08 de outubro de 2019.

PORTES, Leonardo Henriques et al. A Política de Controle do Tabaco no Brasil: um balanço de 30 anos. **Ciência & saúde coletiva**, 2018, vol. 23, n. 6, pp.1837-1848.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601837&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000601837&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

PORTES, Leonardo Henrique; MACHADO, Cristiani Vieira. Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco: adesão e implantação na América Latina. **Revista Panamericana de Salud Pública**. 2015, p. 370-379. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/rpsp/2015.v38n5/370-379/>>. Acesso em: 14 set. 2018.

RAMBO, Anelise Graciele. **Análise escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e as contribuições da nova sociologia econômica e nova economia institucional: um estudo de experiências no noroeste gaúcho**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011, 284 p. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/40244>>. Acesso em: 10 out. 2019.

ROSA, Gilson R. et al. **Anuário Brasileiro do Fumo 2006**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2006.

SANTOS, Cleiton Evandro et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2017**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2017.

SANTOS, Vanice dos; CANDELORO, Rosana J. **Trabalhos acadêmicos: uma orientação para a pesquisa e normas técnicas**. Porto Alegre: AGE Ed., 2006.

SEAB. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **FUMO – Análise da Conjuntura Agropecuária**. DERAL - Departamento de Economia Rural. Outubro de 2016. Disponível em: <[http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/2017/Fumo\\_2016\\_17.pdf](http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/2017/Fumo_2016_17.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2018.

SILVA, L. X. **Análise do Complexo Agroindustrial Fumageiro sul-brasileiro sob o enfoque da economia dos custos de transação**. Tese (Doutorado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2002, 287 p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/leonardo-xavier%20da%20silva/silva-leonardo-xavier-da-analise-do-complexo-agroindustrial-fumageiro-sul-brasileiro-sob-o-enfoque-da-economia-dos-custos-de-transacao-porto-alegre-ufrgs-2002-287p-tese-de-doutorado-em-economia>>. Acesso em: 01 set. 2019.

SILVEIRA, Daiani et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2010**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2010.

SINDITABACO. **Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco**. 2019. Disponível em: <<http://www.sinditabaco.com.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.



SAITO, Camila et al. **Relevância do Setor de Tabaco no Brasil**. Tendências Consultoria Integrada. Jul. 2018. Disponível em: <[http://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2018/10/Estudo-Tende%CC%82ncias\\_Releva%CC%82ncia-do-setor-de-tabaco-no-Brasil.pdf](http://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2018/10/Estudo-Tende%CC%82ncias_Releva%CC%82ncia-do-setor-de-tabaco-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2019.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VENCATO, Angela Zamberlan et al. **Anuário Brasileiro do Tabaco 2011**. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz, 2011.

VENDRUSCOLO, Rafaela. **Instituições e Críticas na fumicultura do Rio Grande do Sul**: mudanças e reafirmações institucionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/172447/>>. Acesso em: 01 set. 2018.

VILLWOCK, A. P. S.; ZAJONZ, B. T.; SILVEIRA, V. S. P. O Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco e suas políticas públicas associadas. In: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Anais do...** Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/16755/4424>>. Acesso em: 09 set. 2019.

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

WEISS, Carla. **As mudanças no ambiente institucional formal e o direcionamento da cadeia agroindustrial do tabaco no RS**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Agronegócios do Centro de Estudos e Pesquisa em Agronegócios - CEPAN). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2015, 130p. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/163314/001024222.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.