

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Ciências Econômicas

Vicente da Silveira Limberger

**Efeitos das políticas públicas do governo brasileiro sobre a  
produção de fumo**

Porto Alegre, 2013

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Ciências Econômicas

Vicente da Silveira Limberger

**Efeitos das políticas públicas do governo brasileiro sobre a produção de fumo**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em ciências econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Porto Alegre, 2013

Vicente da Silveira Limberger

## **Efeitos das políticas públicas do governo brasileiro sobre a produção de fumo**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em ciências econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva – Orientador

---

Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato

---

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil

## RESUMO

Este trabalho pode ser encarado como um estudo de caso sobre os efeitos das políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro nos setores industrial, agrícola e políticas específicas para o setor fumageiro sobre a cadeia produtiva do tabaco. Buscou-se apreender quais as intenções e objetivos dos agentes econômicos envolvidos no processo produtivo (governo, empresas, agricultores, etc..) e como a produção de tabaco tem se comportado mediante os mais variados estímulos e desestímulos à produção. Com relação à estrutura do trabalho, traçou-se inicialmente uma abordagem histórica ao cenário atual. Em seguida, foram analisados diferentes tipos de políticas públicas para o setor agrícola e industrial adotadas pelo governo brasileiro e como foram seus efeitos sobre a produção de tabaco. Através da análise de referências bibliográficas e coleta de dados secundários, foram exibidos os resultados obtidos e tiradas as conclusões pertinentes

**Palavras-chave:** setor fumageiro; políticas públicas industriais e agrícolas;

## ABSTRACT

This work can be seen as a case study on the effects of public policies adopted by the Brazilian government in the agricultural industrial sectors , and specific policies for the tobacco sector on the supply chain of tobacco. We tried to grasp what the intentions and objectives of the economic agents involved in the production process ( government, businesses , farmers , etc ... ) and how tobacco production has behaved through the most varied stimuli and disincentives to production. Regarding the structure of the work , initially traced a historical approach to the current scenario . Then different types of public policies were analyzed for the agricultural and industrial sector and the Brazilian government as were their effects on the production of tobacco . By analyzing bibliográficas references and secondary data collection , the results were displayed and drawn the appropriate conclusions

**Keywords:** Keywords : tobacco sector ; industrial and agricultural policies

## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>7</b>
1. Objetivos deste trabalho.....	7
2. Estrutura da monografia .....	9
3. Questões metodológicas.....	11
<b>2. Evolução da cultura do tabaco no Brasil.....</b>	<b>13</b>
2.1 Antecedentes históricos e estabelecimento do tabaco no Brasil Colônia.....	13
2.2 Expansão da cultura fumageira e chegada dos imigrantes alemães.....	16
2.3 Expansão da atividade fumageira no século XX.....	20
2.4 Cenário atual do setor fumageiro.....	24
<b>3. Políticas públicas para o setor agrícola e o setor fumageiro.....</b>	<b>26</b>
3.1 Antecedentes históricos das políticas agrícolas no Brasil.....	26
3.2 O Sistema Nacional de Crédito Rural.....	29
3.3 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	32
<b>4. Políticas públicas e a indústria fumageira.....</b>	<b>37</b>
4.1 Políticas públicas e a cadeia produtiva do tabaco.....	37
4.2 A Convenção Quadro Para o Controle do Tabaco.....	41
4.3 Mudanças ocasionadas pela adesão a CQCT.....	45
<b>5. Conclusões.....</b>	<b>48</b>
<b>6. Referências.....</b>	<b>53</b>

## 1. Introdução

### 1.1 Objetivos deste trabalho

Este trabalho tem como objetivo estabelecer um paralelo entre a evolução da produção brasileira de tabaco e as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para os setores agrícola e industrial.

O Brasil possui um importante setor fumageiro, sendo o segundo maior produtor e o maior exportador de tabaco do mundo (AFUBRA, 2013). Mesmo com o protagonismo brasileiro, a produção mundial de tabaco decresceu em 15% de 1996 a 2007. Isso se deve a vários fatores, como campanhas antitabagistas, razões estruturais, alterações no cenário externo e a adesão do Brasil a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. (OLIVEIRA; BIOLCHI, 2004; BIOLCHI, 2006).

O cultivo de fumo no Brasil é, em sua maioria, realizado por mini e pequenos agricultores, que adotaram este cultivo por exigir pouco tempo de maturação, não exigir muitos equipamentos e demandar pouca área de cultivo. A fronteira agrícola do cultivo do fumo se situa muitas vezes em áreas de terreno acidentado, o que dificulta a mecanização e a penetração de outras culturas. Além disso, a cultura do tabaco é intensiva em mão de obra e gera grande receita tributária para o país, segundo a Associação Brasileira de Fumicultores (AFUBRA, 2013) o fumo emprega, entre empregos diretos e indiretos, mais de 2,18 milhões de pessoas e, no ano de 2012, possibilitou o recolhimento de aproximadamente 10,48 bilhões de reais ao Tesouro Nacional e Estadual. Outro ponto importante é a importância regional da indústria do tabaco. A produção brasileira de tabaco concentra-se nos estados da Região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), que respondem por 96% da produção nacional. Os 4% restantes são produzidos nos estados do Nordeste, principalmente Bahia e Alagoas. (ABIFUMO). A nível estadual, a produção gaúcha de tabaco concentra-se nas microrregiões de Santa Cruz do Sul, Pelotas e Camaquã. (FEE, 2010).

Dada a importância do setor fumageiro para a economia nacional e regional, faz-se necessário um estudo sobre a evolução da produção brasileira do produto e sua conexão para com as políticas públicas implementadas no setor agrícola e industrial. Além da importância já citada do setor fumageiro na economia brasileira e gaúcha, a indústria tabacaleira, dado o seu caráter de exploração por pequenos agricultores, possui uma grande importância social, pois constitui numa fonte de renda para proprietários de terra que muitas vezes não conseguiriam retorno semelhante com outras culturas (embora esta afirmação seja contestada devido ao alto custo de produção). Segundo a AFUBRA, a cadeia produtiva de tabaco gera, entre empregos diretos e indiretos, mais de 2,18 milhões de postos de trabalho. O tabaco também é um produto muito importante na pauta de exportações brasileiras, sendo o Brasil o maior exportador e o segundo maior produtor, atrás apenas da China. O tabaco responde por 2% do total das exportações brasileiras, totalizando US\$ 3.26 bilhões. (SINDITABACO, 2013). A estrutura do complexo fumageiro se caracteriza num oligopsonio, onde poucas empresas são responsáveis pela compra da produção de milhares de agricultores, gerando poder de barganha por parte das indústrias. Sendo a margem de lucro das fumageiras um ponto muito importante na estratégia de negociação de preços, tanto para os produtores quanto para os consumidores do produto final.

Como em todo o setor agrícola brasileiro, o sucesso e o fracasso de determinada cultura são determinados por dois fatores: o mercado e as políticas governamentais. O processo de modernização da agricultura caracterizou-se pelo uso de fertilizantes e máquinas agrícolas. A industrialização da agricultura, que começou a partir dos anos 1960, caracterizou-se pela internalização da produção de implementos agrícolas, a partir daí, a agricultura passou a operar de maneira semelhante a indústria, produzindo bens intermediários para este setor, e não apenas bens finais, passando a produção a depender do capital e não apenas da natureza. Os complexos agroindustriais (CAI), instalados no Brasil a partir dos anos 1970, assinalados de acordo com atividades agrícolas cada vez mais especializadas. Hoje em dia pode-se afirmar que não existe apenas uma agricultura, e sim diversos complexos agroindustriais, sendo a dinâmica agrícola a



dinâmica desses complexos. (KAGEYAMA et alii, 1990, p.115 apud SILVA, 2002).

Dados estes aspectos da indústria fumageira e sua importância social e econômica e dadas as mudanças institucionais e mercadológicas a respeito do tabaco e da indústria e agricultura brasileiras nas últimas décadas, como relacionar o desempenho da indústria fumageira às políticas públicas industriais e agrícolas adotadas pelo governo brasileiro nas últimas décadas? Este é o problema a ser abordado neste trabalho. O objetivo deste trabalho é mapear a evolução da produção brasileira de tabaco ao longo do tempo e sua conexão com as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro nos setores agrícola e industrial, bem como as políticas específicas para o setor. Especificadamente, o trabalho tem como objetivos:

- a) Estabelecer um histórico sobre o cultivo de tabaco, da sua introdução no Brasil até os dias atuais;
- b) Identificar e retratar os componentes do complexo agroindustrial do fumo, na região sul do Brasil;
- d) Identificar as principais políticas públicas para a indústria e agricultura brasileiras, a partir do início da industrialização do tabaco no Brasil;
- e) Analisar a produção brasileira de tabaco e relacioná-la as políticas públicas na época de sua implementação;
- f) Relacionar a evolução da produção brasileira de tabaco com a adoção de políticas, tratados ou convenções para coibir o consumo de cigarro:

## 1.2 Estrutura do Trabalho

Inicialmente, far-se-á uma contextualização histórica da evolução do cultivo e da comercialização de tabaco no Brasil, da sua introdução no tempo do Brasil Colônia até os dias atuais. Logo depois, será realizada uma análise das políticas públicas realizadas pelo governo brasileiro nos setores industrial e agrícola, antes e depois da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965. Serão

abordados os programas implementados atualmente, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Sobre as políticas para o setor industrial, será feita a abordagem da formação dos complexos agroindustriais, fundamentais para a consolidação da indústria de tabaco no Brasil.

No seguinte capítulo, será analisada a evolução da cultura do tabaco no Brasil. O início da análise se dará com o contato dos europeus com a planta que era cultivada pelos indígenas para fins ritualísticos ou medicinais. Será caracterizada a introdução do cultivo e comércio do fumo no Brasil colonial, como um subciclo derivado da expansão da cultura açucareira no Nordeste, em pequenas propriedades, atingindo especial destaque no Recôncavo Baiano. Serão auferidos alguns dados sobre a comercialização do tabaco brasileiro no exterior registrado na época. Depois, será caracterizada a expansão da cultura do tabaco no Sul do Brasil, especialmente após a chegada dos imigrantes alemães e o começo do cultivo de fumos claros no Brasil. Será analisado o cenário da produção tabaqueira nacional no século XIX e o início da industrialização do tabaco, principalmente a produção de cigarros. Neste capítulo, também será abordada a formação dos complexos agroindustriais do tabaco e a expansão da cultura tabaqueira no século XX e a caracterização do cenário atual. Sempre que possível, será relacionada a evolução da produção de tabaco no Sul do Brasil com as políticas públicas para o setor, ainda que numa fase anterior a industrialização.

No capítulo posterior, abordar-se-ão as políticas públicas do governo brasileiro sobre o setor agrícola e sua conexão com a cultura fumageira. Será analisado o quadro de políticas públicas antes da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965. Este sistema será caracterizado e será feito um paralelo entre ele e a produção nacional de tabaco. Serão analisados também neste capítulo as políticas agrícolas dos anos 1970 e 1980, além do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar e quais os seus reflexos para o fumicultor.

No terceiro capítulo será abordado o aspecto das políticas públicas para o setor industrial, onde será visto, mais detalhadamente, a formação dos complexos

agroindustriais. Será analisado o desenvolvimento da indústria do tabaco durante a implementação dos Programas de Substituição de Importações (PSI) em suas diferentes fases. O trabalho será finalizado com as considerações finais, onde serão tiradas as conclusões do estudo e serão elencadas as referências.

### 1.3 Questões metodológicas.

Para o desenvolvimento do futuro trabalho, a análise estará centrada na produção de fumos claros, como já foi destacado anteriormente, esta produção concentra-se no Sul do Brasil. A metodologia a ser empregada será a de um estudo de caso, a partir de uma análise histórico-descritiva, que servirá para caracterizar o ambiente em que se desenvolve a indústria tabaqueira no Brasil e as relações entre as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro quanto ao setor agrícola e industrial, e suas implicações sobre a produção nacional de tabaco. Serão utilizadas basicamente fontes secundárias e uma revisão bibliográfica de autores ligados ao tema, serão utilizados dados levantados por fontes governamentais e por associações, sindicatos e outras organizações não ligadas ao governo no que compete a produção de tabaco (SINDITABACO, ABIFUMO, AFUBRA, entre outras).

Será realizada uma abordagem qualitativa da produção nacional de tabaco e sua evolução histórica e consonância com as políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para os setores agrícola e industrial, enfatizando as políticas creditícias, tributárias, e investimentos realizados para o desenvolvimento destes setores, quando conexos com a indústria de tabaco, direta ou indiretamente. Nesse sentido, serão analisados marcos legais, jurídicos e institucionais que foram responsáveis pela concretização dessas políticas, e também a coleta de dados de como se processaram tais políticas e sua repercussão sobre o setor fumageiro. Outro aspecto das políticas públicas a ser analisado serão as medidas legais de restrição ao consumo do tabaco, sejam elas de caráter nacional ou internacional (conferências, convenções) e relacionadas, dedutivamente, com o comportamento da produção de tabaco brasileira. O marco inicial desta pesquisa será o lançamento do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965 e serão considerados as políticas tomadas pelo governo federal.

O trabalho terá caráter descritivo, pois visará a estabelecer uma associação entre duas variáveis (GIL, 2002), nesse caso, a produção brasileira de tabaco e as políticas públicas para os setores agrícola e industrial. Também terá caráter bibliográfico, utilizando livros e artigos publicados elaborados sobre o tema, utilizando também fontes de caráter documental, como dados levantados por fontes diversas sobre a produção de tabaco e as políticas públicas agrícolas e industriais.

### 3. Evolução da cultura do tabaco no Brasil.

#### 2.1 Antecedentes históricos e estabelecimento do tabaco no Brasil colonial

O cultivo do tabaco no Brasil remonta a tempos anteriores a chegada de colonos europeus. A planta, da família das solanáceas, atendendo pelo nome científico de *nicotiana tabacum*, tem como origem a região dos Andes sul-americanos, cujo cultivo acompanhou o movimento das migrações humanas pelas Américas, estendendo-se até a América Central e o território brasileiro (SOUZA CRUZ, 2011). O uso do tabaco variava conforme o povo indígena que o cultivava, sendo utilizado normalmente para fins religiosos e ritualísticos, podendo ser mascado ou aspirado pela boca ou pelo nariz em diferentes tipos de cachimbo ou charuto. Segundo VOGT (1997) *apud* SILVA (2002), os maias cultivavam o tabaco para fins religiosos e ritualísticos em regiões da América do Norte e Central que hoje se situam no México e na Guatemala. Quando Colombo aportou no que hoje é o arquipélago das Bahamas em 1492, o tabaco já era cultivado em todo o continente, inclusive tendo a expedição do navegador genovês tido contato com a planta. Os indígenas acreditavam que o tabaco, além de possuir propriedades mágicas que os deixavam mais próximos de suas divindades, também possuía propriedades medicinais, tal fator foi fundamental no interesse pelos europeus pela planta. A própria expedição de Colombo, em sua volta a Europa, trouxe mudas e sementes de tabaco entre as novidades descobertas no Novo Mundo<sup>1</sup>, adquirindo imediato interesse da corte espanhola e conseqüentemente entre a nobreza européia.

No Brasil, quando da chegada da esquadra de Pedro Álvares Cabral, o cultivo de tabaco era amplamente difundido pelo litoral brasileiro. Os próprios marinheiros de Cabral após terem deixado o Brasil, passaram a consumir tabaco durante o resto da expedição, fosse através de pó para ser colocada sobre as feridas ou para fumar, uma forma de passar o tempo durante a longa viagem marítima (SILVA, 2002). Em 1530, a expedição de Martim Afonso de Souza trouxe para Lisboa sementes de tabaco, que passaram a ser cultivadas nos jardins do palácio da infanta D. Maria. As propriedades medicinais do tabaco ficaram famosas através do embaixador francês Jean Nicot, quando este servia

---

1 <http://www.tabagismo.hu.usp.br/historia.htm>

em Lisboa, onde utilizou o tabaco para curar uma úlcera em sua perna, receitando-o para a rainha francesa Catarina como tratamento para sua enxaqueca, ganhando o produto a adesão da corte francesa. Nicot, além de ter batizada em sua homenagem a substância nicotina, também introduziu o consumo de rapé, um pó derivado da folha de fumo torrada e moída, a ser aspirado pelo nariz. (ACTBR, 2013)<sup>2</sup> Em questão de décadas, o consumo do tabaco, nas suas mais variadas formas, difundiu-se rapidamente, seja entre os nobres, ou entre plebeus, marinheiros e soldados.

O fumo era obtido pelos europeus inicialmente através do escambo com os nativos ou pelo cultivo em pequena escala na Europa. Pela deterioração das relações com os indígenas, os europeus passaram a cultivar seu próprio tabaco, inicialmente para consumo próprio (BORGES, 2011). O cultivo comercial começou com os espanhóis, no Haiti, em 1531, com sementes originárias do México. O fumo foi uma cultura inserida dentro da empresa agrícola mercantilista implementada pelos europeus para a ocupação dos territórios conquistados. Conforme Furtado (2005), a descoberta do Novo Mundo foi acidental, pois os navegadores tinham como objetivo era encontrar novas rotas que levassem ao Oriente, considerando a descoberta da América como de menor relevância em relação ao comércio com as Índias, os portugueses limitavam-se, em suas primeiras décadas de colonização, a extração de pau-brasil, enquanto os espanhóis se dedicavam a pilhagem do ouro encontrado entre os astecas e incas. Somente décadas mais tarde, com a pressão exercida por outras nações, como França, Inglaterra e Holanda, atraídas pelos metais preciosos encontrados pelos espanhóis, que Portugal e Espanha dedicaram-se a ocupação dos novos territórios, para evitar conquistas retardatárias e também evitar o estabelecimento de bases para atacar seus navios. Não tendo encontrado áreas de mineração de ouro e prata, a agricultura surgiu como alternativa para viabilizar a ocupação e defesa do território, pois Portugal era um país pouco populoso e com menos recursos que a Espanha. A empresa agrícola tornou-se fator fundamental para a defesa da colônia, e do seu sucesso dependia a manutenção do Brasil dentro dos domínios portugueses.

O açúcar afirmou-se como cultura principal na empresa agrícola portuguesa, devido a experiência acumulada com o cultivo nas ilhas da Madeira e dos Açores (FURTADO, 2005), no qual o fumo era uma cultura subsidiária, que embora ocupasse um papel secundário, era fundamental para a viabilidade da lavoura canavieira, exercendo um duplo papel. Primeiro, era, junto com a aguardente, o principal produto utilizado no

---

2\_ <http://actbr.org.br/tabagismo/historico.asp>

comércio de escravos, segundo SIMONSEN (1967) *apud* SILVA (2002), 75% do total do tabaco brasileiro tinha como destino a África no período 1761-1763. Segundo, desempenhou papel importante para a balança comercial portuguesa manter-se positiva, fator fundamental na economia mercantilista. O aumento da procura pelo tabaco por consumidores de além-mar tornou o produto um bem comercializável nas colônias européias nas Américas (NARDI, 1985 *apud* SILVA, 2002), sendo de interesse direto dos estados promover o seu cultivo e comercialização. Cabe destacar o papel dos holandeses na expansão do tabaco sobre parte da Europa, Ásia e África, através das Companhias das Índias, que possuíam capital em parte estatal, em parte particular, e dominavam extensas rotas de comércio do produto, sendo responsáveis pela comercialização do fumo tipo Virgínia para a Europa, especialmente a Alemanha, fator que seria importante para a fumicultura brasileira com a chegada dos imigrantes alemães no século XIX. (SILVA, 2002)

Conforme SOUZA CRUZ (2011), a cultura de tabaco foi introduzida no Brasil Colonial nas capitanias da Bahia e Pernambuco, especialmente na região do Recôncavo Baiano. SILVA (2002) expôs que os autores divergem, todavia, sobre o tipo de propriedade em que era cultivado o tabaco no Brasil Colonial. PRADO JÚNIOR (1972) e SIMONSEN (1967) *apud* SILVA (2002) argumentam que as propriedades utilizadas para a produção de tabaco eram propriedades menores que as utilizadas para o cultivo de cana-de-açúcar, normalmente em terras rejeitadas para a cultura açucareira, ao passo que VOGT (1997) e HOLANDA (1960) *apud* SILVA (2002) defendiam a visão de que o tabaco era cultivado em um modelo semelhante ao açucareiro, em grandes propriedades com mão de obra escrava, visando o mercado externo. Contudo, SILVA (2002) argumentou que não há evidências plausíveis que sustentem a afirmação de que o fumo era cultivado em grandes propriedades, sendo mais aceita a primeira hipótese. A mão de obra utilizada era tanto escrava quanto familiar, sendo mais comum a pequena exploração escravista, contando com a colaboração de lavradores livres, uma vez que era um cultivo intensivo em trabalho.

A variedade de fumo utilizada era o escuro, conhecido como fumo de corda, onde era feito o rapé e também era saboreado em forma de cigarros e charutos. O tabaco foi de fundamental importância para a consolidação da cultura açucareira no Brasil, pois o fumo era a principal moeda de troca utilizada para o pagamento por escravos para trabalho nos canaviais. O fumo caracterizava, portanto, uma atividade complementar a produção de açúcar, sem a qual a atividade principal se tornaria inviável, uma vez que sem o tabaco haveria maior dificuldade de comprar escravos.

A coroa portuguesa tinha especial interesse no tabaco brasileiro, embora este produto nunca tenha sido o principal gênero exportado pela colônia. Segundo SIMONSEN (1967) apud SILVA (2002), a política da coroa lusitana para o tabaco variou do monopólio estatal, como em 1642 e 1659, a liberalização do comércio, com a cobrança de taxas alfandegárias pela coroa. Em 1674, foi criada a Junta de Administração do Tabaco, destinada a regulamentação do produto em Portugal e suas colônias e regulamentar a cobrança de taxas, dízimos e outros tributos sobre o tabaco (SOUZA CRUZ, 2011). A regulamentação era muito confusa e frequentemente era desrespeitada pelos produtores e comerciantes, por isso em 1751, Marquês do Pombal criou a Mesa de Inspeção do Tabaco, organizando uma regulamentação mais coerente, que perdurou até a independência.

O governo português, além de fomentar o desenvolvimento da agricultura para a geração de gêneros a serem comercializados para a metrópole e outros destinos, tinha o fundamento de promover a ocupação do território nacional. Para este fim foram criadas escolas agrícolas e foram abertas linhas de crédito. Com isso, o cultivo do fumo rompeu a divisa do nordeste e espalhou-se por outras regiões do Brasil. Tal fenômeno veio a se intensificar com a independência. A cultura do fumo contribuiu de maneira decisiva, ainda que indiretamente, para o sucesso da empresa agrícola portuguesa e, conseqüentemente, com a ocupação do território brasileiro.

### 3.2 Expansão da cultura fumageira e chegada dos imigrantes alemães

Conforme NARDI (1985), a abertura dos portos às nações amigas em 1808, a independência e a formação de mercados consumidores no Rio de Janeiro e em São Paulo fez com que o início do século XIX fosse de grande sucesso para o cultivo de tabaco no Brasil. Mesmo com o fim do tráfico negreiro e posteriormente, da escravidão, a produção de fumo não se alterou, pois a crescente demanda interna e do mercado europeu pelo produto brasileiro fizeram que a produção continuasse crescendo ao invés de cair. A partir da segunda metade do século XIX, a Europa passou a responder por 60% do destino da produção tabaqueira do Brasil (SILVA, 2002).



A política do governo imperial, após a independência e especialmente na segunda metade do século XIX de atrair imigrantes europeus contribuiu decisivamente para o aumento e a expansão do cultivo do tabaco, bem como ter lançado as sementes para a industrialização do mesmo. O governo imperial buscava três objetivos com a imigração. Primeiro, era necessária a ocupação do território nacional, especialmente em suas províncias meridionais, onde houve conflitos armados em disputas de fronteiras. Segundo, necessitava-se diversificar a produção agrícola brasileira, excessivamente dependente da cana-de-açúcar no Nordeste e do café no Sudeste. Terceiro, suprir a carência de mão-de-obra na nascente indústria nacional, já na segunda metade do século XIX. (COSTA, 2007)<sup>3</sup> O governo português também promoveu a ocupação territorial do país, mas o fez com a distribuição de sesmarias, grandes frações de terra, que deixavam muitos territórios escassamente povoados. A doação de lotes agrícolas aos colonos foi a ferramenta utilizada pelo governo brasileiro e também provincial (que gerenciava algumas colônias, como a de Santa Cruz) para integrar o imigrante ao cenário brasileiro, pois a grande maioria destes eram provenientes do meio rural europeu, transformado pela ruptura do modelo feudal.

No que tange à produção de tabaco, a cultura rompeu as fronteiras do Nordeste e se disseminou em outras regiões. Em Minas Gerais, a chegada dos italianos introduziu a cultura do tabaco neste estado, em São Paulo, o plantio de tabaco se expandiu graças ao aumento populacional causado pela expansão da cafeicultura. No estado paulista surgiu também indústrias de cigarros e charutos, que não poderiam ser plenamente abastecidas pela produção local de tabaco, pois esta era considerada de baixa qualidade, tendo as indústrias de São Paulo que adquirir matéria-prima de outras regiões. Em Goiás, o fumo era produzido em pequena escala desde o século XVIII, no século seguinte o tabaco aumentou sua área plantada e, com o cultivo de uma variedade única, exclusiva da região, o tabaco goiano conquistou o primeiro prêmio na exposição da Filadélfia, em 1875 (SILVA, 2002). Conforme o autor, o cultivo de fumos claros teve suas primeiras tentativas de plantio em 1810 e 1817 na Bahia, mas o mesmo não se desenvolveu, sendo rejeitado pelos produtores locais, que continuavam a optar pelo fumo do tipo escuro.

A chegada dos imigrantes teve como grande beneficiado, em termos de produção tabaqueira, o Rio Grande do Sul, com a chegada dos alemães em 1824. Nesse cenário, a colônia de Santa Cruz do Sul ganhou destaque em sua produção de tabaco, segundo (COSTA, 2007), a similaridade de culturas praticadas pelos colonos que habitavam as

---

3 [http://www.unisc.br/site/spartacus/edicoes/012007/costa\\_carlos\\_gabriel.pdf](http://www.unisc.br/site/spartacus/edicoes/012007/costa_carlos_gabriel.pdf)

demais colônias de imigrantes mais próximas de Porto Alegre fez com que o tabaco surgisse como alternativa de proporcionar maiores ganhos aos agricultores, uma vez que outros produtos como milho, feijão e banha eram produzidos por outras colônias e fornecidos a preços mais competitivos por maior facilidade de transporte. As variedades de fumo cultivadas pelos imigrantes eram inicialmente variedades como Havana, Gigante e Crioulo, sendo a partir da década de 1870 introduzido o cultivo de fumo do tipo Chinês, que posteriormente deu origem a variedade denominada Amarelinho.

A independência do Brasil e o fim das restrições de comércio impostas por Portugal trouxeram novos mercados para o tabaco brasileiro, fazendo com que a produção brasileira aumentasse ao invés de diminuir após o fim do tráfico negreiro com a Lei Eusébio de Queirós em 1850. O tabaco brasileiro passou a ter dois destinos principais: a absorção pelo crescente mercado interno e a exportação para a Europa. (FURTADO, 2005). Um fator que auxiliou o Rio Grande do Sul, particularmente a região de Santa Cruz do Sul, foi a visão de mercado por parte dos produtores. Havendo uma mudança na preferência dos consumidores, foi iniciado neste estado o cultivo de fumos claros, especialmente a variedade Virginia, que era amplamente consumida na terra natal dos imigrantes alemães. O cultivo de tal variedade, contudo, só foi viabilizado em 1920 (SILVA, 2002), mas apesar do fracasso inicial do cultivo do fumo tipo Virginia, o governo gaúcho importou vários tipos de sementes, entre elas do fumo do tipo Chinês, que deu origem a variedade Amarelinho. Tal fato tornou o Rio Grande do Sul pioneiro no cultivo de fumos claros no mundo (SILVA, 2002). O próprio caráter da imigração alemã e sua estrutura fundiária favoreceu o cultivo do tabaco, onde os imigrantes trabalhavam em minifúndios com mão de obra familiar. De acordo com SILVA (2002), as colônias de São Leopoldo e Santa Cruz do Sul já produziam excedentes exportáveis do produto desde o início de sua implementação.

Sobre o cultivo de fumos claros, o fumo tipo Virginia era amplamente consumido na Alemanha quando da chegada dos imigrantes ao Brasil, resultado do domínio do mercado alemão de tabaco por comerciantes holandeses, que traziam para a Alemanha o fumo cultivado na região norte-americana que deu o nome a variedade (BORGES, 2011). Apesar do fumo do tipo Virginia ainda não encontrar condições para ser cultivado em escala comercial, o que só passou a ocorrer no século seguinte, o fumo do tipo Amarelinho era de caráter semelhante e passou a ter boa aceitação no mercado alemão, que era o principal comprador, na época, do tabaco brasileiro (SILVA, 2002). Outro fator que facilitou a aceitação do fumo brasileiro na Alemanha foi a predileção dos

consumidores alemães pelo produto produzido pelos seus compatriotas do outro lado do oceano Atlântico.

Conforme NARDI (1985), a quantidade de tabaco exportada aumentou de 42.409 toneladas no período 1821-1830 para 211.821 toneladas no período 1891-1900. No início do século XX, a produção de tabaco experimentou uma concentração nos estados da Bahia e do Rio Grande do Sul, havendo queda na produção das demais regiões.

No século XIX o Brasil presenciou o surgimento das primeiras manufaturas de tabaco, inicialmente para a produção de rapé (SILVA, 2002). Até então, o tabaco era exportado em folhas secas, armazenado em rolos de fumo. As primeiras fábricas de rapé foram criadas no Rio de Janeiro, na segunda década do século XIX, contudo, as fábricas de rapé desapareceram pelo fato do mercado passar a preferir o consumo de charutos. Em 1842, produtores de São Leopoldo (RS) uniram esforços para comercializar sua produção de charutos, que chegavam a 21,2 mil unidades mensais. A produção de charutos na época era artesanal, de responsabilidade das próprias famílias produtoras, sem necessidade de máquinas ou mão de obra não familiar, surgiram então as cooperativas de produtores. Começaram a surgir pequenas fábricas de charutos, principalmente na Bahia, em pequenas unidades de cerca de cinco funcionários, segundo NARDI (1985), cerca de 90% da produção brasileira de charutos no início do século XX, que era de 70 milhões de unidades, concentrava-se no estado baiano.

Apesar do domínio do mercado pelos charutos, ainda no século XIX o cigarro começou a ser produzido no Brasil. Conforme SILVA (2002), os primeiros cigarros eram importados e por isso tinham preço elevado, tal fator incentivou a criação das primeiras unidades destinadas à fabricação de cigarros em solo brasileiro, sendo a primeira fábrica de cigarros criada em 1874, por José Francisco Correia, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul, em 1880, foi criada em Pelotas a fábrica de cigarros responsável pela marca Cerrito, que ficaria vários anos no mercado e ganharia prêmios de qualidade no exterior.

A partir do tipo de estrutura e das variedades de tabaco produzidas no Rio Grande do Sul, a produção local do produto foi crescendo e também sua participação na produção de tabaco nacional, chegando, no início do século XX, a mais de 50% da produção brasileira (SILVA, 2002), superando assim o tradicional estado da Bahia. À medida que a população e a fronteira agrícola foi se expandindo rumo a localidades mais remotas, o plantio de tabaco foi expandido aos demais estados da Região Sul.

## 2.3 Expansão da atividade fumageira no século XX

O século XX trouxe impulso a produção de cigarros, onde se desenvolveram atividades industriais de desfiar e beneficiar o fumo para a exportação, atividades a partir daí divididas. Essas manufaturas eram ligadas a companhias exportadoras, beneficiando o produto conforme as especificidades exigidas pelo consumidor estrangeiro. Os principais estados onde se desenvolveu a atividade industrial fumageira foram São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, mas também havia atividade industrial do ramo no Maranhão, Ceará e Sergipe, estes com sua produção absorvida internamente. (SILVA, 2002).

O começo do século XX foi notabilizado pela concentração agrícola regional, industrial e de capitais. As áreas de plantio de tabaco se concentraram na Bahia e no Rio Grande do Sul, passando também a haver maior necessidade de capitais para manter a atividade industrial. A queda de consumo de charutos após a Primeira Guerra Mundial demandou maior volume de capitais na indústria tabaqueira para que esta se mantivesse viável. A decadência do consumo de charutos se deu em grande parte pela mudança de padrões de consumo, com sua substituição pelo cigarro. A solução encontrada pelos empresários do setor foi realizar fusões e aquisições pelas maiores empresas. Em 1920, apenas cinco empresas respondiam por três quartos da produção nacional de charutos, dez anos depois, três fábricas respondiam pela quase totalidade da produção brasileira do item. (SILVA, 2002)

Para a fabricação de cigarros eram necessárias grandes injeções de capital para crescimento da produção do mesmo. Em 1914, Albino Souza Cruz associou-se a British American Tobacco para ampliar a produção da empresa que levava seu nome. Na segunda década do século passado, Santa Cruz do Sul já despontava na liderança da atividade de beneficiamento de tabaco, em 1918, foi fundada a Companhia de Fumos Santa Cruz, com a fusão de seis fábricas locais (SEFFRIN, 1995 *apud* SILVA 2002). A direção dos investimentos passou a ter ligação com a produção e beneficiamento de fumo, para as indústrias de cigarro ou para a exportação. O consumo de cigarro apresenta na época franca expansão, contrastando com a decadência do charuto. O cigarro tem a seu favor o fato de ser mais leve, mais barato e de mais fácil produção, tendo ao seu alcance mais tecnologias direcionadas a sua produção. O charuto, que tem preço mais elevado, possui produção artesanal e é menos simples de saborear, teve seu

consumo e produção estagnados. Os produtores baianos optaram por manter a produção do charuto, o que fez com que o estado perdesse participação na produção brasileira de fumo.

O início do século XX foi marcado por grandes transformações na estrutura produtiva do tabaco em Santa Cruz do Sul, sendo responsáveis pela transformação da cidade na “capital mundial do fumo”. Houve uma aglutinação e convergência do capital mercantil e industrial utilizado na produção de tabaco. Conforme VOGT (1997) *apud* SILVA (2002), o marco inicial deste processo foi a instalação na cidade da Brazilian Tobacco Corporation, empresa controlada pela British American Tobacco, que havia assumido o controle acionário da empresa de Albino Souza Cruz. Sucedeu-se a instalação da Companhia Brasileira de Fumos em Folha (1920) e da Souza Cruz (1955). Esses fenômenos marcaram uma característica considerada uma das mais importantes do setor de tabaco, que é a grande internacionalização do capital do setor no Brasil. A indústria cigareira é o setor industrial que conta com a maior proporção de capitais estrangeiros.

Conforme MESQUITA E OLIVEIRA (2003), a cultura do tabaco passou por uma fase de especialização regional e diversificação, estimulado pelo desenvolvimento da indústria de cigarros que visava atender o crescente mercado urbano. Gradualmente, ao redor da lavoura de tabaco foi se desenvolvendo uma economia própria, com uma mão-de-obra especializada, redes de prestação de serviços e infraestrutura. Tal sistema gerou o que se pode chamar de “cultura do tabaco”, pois foi responsável por criar uma série de hábitos e relações sociais e políticas e econômicas que repercutem até os dias atuais.

A injeção de capitais industriais destinados a fabricação de cigarros foi fundamental para a implementação do Sistema Integrado de Produção de Tabaco, no início do século XX, em Santa Cruz do Sul (SOUZA CRUZ, 2009). O tabaco, por não ser uma cultura alimentícia, normalmente necessitava de algum tipo de beneficiamento antes do consumo final. Tendo o cigarro ganhado a preferência dos consumidores, cresceu a importância das indústrias no fornecimento de tabaco para o mercado, ditando para os produtores as especificações do tabaco a ser adquirido e oferecendo assistência técnica. Ao produtor é garantida a compra da integralidade da safra, reduzindo as suas incertezas em relação à venda de sua produção, coisa que não havia em outras culturas.

A instalação de multinacionais do setor tabaqueiro na região de Santa Cruz do Sul se deu, além da familiaridade dos colonos com o tabaco, a utilização de mão-de-obra familiar, o clima com chuvas bem distribuídas e a construção da estrada de ferro, mitigando os problemas de transporte para os grandes centros (BUAINAIN, 2009). Até a

Segunda Guerra Mundial, a maior parte da produção se destinava ao mercado interno, todavia criou-se uma estrutura produtiva que foi fundamental para o crescimento das exportações a partir dos anos 1960, com o boicote internacional ao tabaco produzido na então Rodésia, atual Zimbábue.

A expansão da cultura tabaqueira no Brasil também se beneficiou de distintos processos de modernização da economia brasileira. Primeiro houve a fase de modernização da agricultura tendo como início estimado o período que sucede o fim da Segunda Guerra Mundial, na segunda metade da década de 40. Segundo FONSECA (1989)<sup>4</sup> *apud* SILVA (2002), o governo Vargas implantou a política de preços mínimos, ampliou o crédito rural e favoreceu a importação de bens de capital para a agricultura através de um regime de câmbio fixo. No mandato de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas, a principal realização de seu governo, continha um ponto específico para a modernização da agricultura e a criação de infraestrutura para o setor. O processo de modernização da agricultura brasileira perdurou até meados dos anos 60, até o início dos governos militares. (SILVA, 2002)

O segundo período de mecanização rural foi iniciado a partir da segunda metade dos anos 60, tendo como marco inicial a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A partir desse momento, a agricultura passou a estar inserida em um projeto nacional de crescimento econômico. Tal projeto tinha como ambição alavancar a indústria nacional, tendo como foco a indústria de base, produtora de bens de capital e insumos (D1). Assim temos o início da fase de industrialização da agricultura, fenômeno que se diferencia da modernização pelo fato dos insumos e bens de capital utilizados na agricultura serem produzidos pela indústria nacional. A industrialização do setor agrícola ocorre no momento de reunificação da agricultura com a indústria, tendo a indústria a partir deste momento o papel de definidora das transformações do setor agrícola no país. MÜLLER (1986) enfatiza que a industrialização da agricultura tem o mérito de submeter o trabalho ao capital, com a perda da importância da terra para a determinação das condições de produção em relação ao capital.

O conceito de industrialização da agricultura consiste na visão da atividade agrícola como um empreendimento fabril, com uso de máquinas e produtos químicos de modo a minimizar os efeitos negativos da ação da natureza. Tal visão influenciou a ação tanto dos agricultores, proprietários ou não de terras, quanto dos industriais, que viam na

---

<sup>4</sup> FONSECA Pedro Cezar Dutra. Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954. São Paulo, Brasiliense, 1989.

agricultura um mercado consumidor para seus produtos. Nesse contexto, a industrialização da agricultura é um processo mais profundo do ponto de vista da transformação das relações produtivas do que a modernização da agricultura. Assim, a agricultura depende dos bens produzidos internamente, passa a ter sua produção orientada pelas necessidades da indústria, depende do capital emprestado via mecanismos de fomento para financiar suas atividades e altera as relações de trabalho no setor rural. Nesse momento, a industrialização da agricultura brasileira a partir da segunda metade do século XX caracterizou uma integração completa entre agricultura e indústria, cuja finalidade de tal integração é a produção de um produto final ou um grupo de produtos.

No sul do Brasil, a formação dos complexos agroindustriais deu grande impulso ao desenvolvimento da cultura tabaqueira. Já havia desde meados do século XIX manufaturas de beneficiamento do tabaco, geralmente trabalhando com mão-de-obra familiar. A produção de charutos passou a exigir uma maior especialização, motivo pelo qual foram sendo organizadas cooperativas e associações de produtores. A cultura do tabaco, de modo geral, já apresentava um grau avançado de integração entre a atividade agrícola e manufatureira.

Com a popularização do consumo de cigarros a partir do começo do século XX, a necessidade de investimento de maiores capitais passou a exigir a industrialização do produto em larga escala, sendo necessária a concentração de capital e a formação de um mercado dominado por um oligopólio de indústrias de cigarro. A crescente necessidade de maiores investimentos e o potencial do produto brasileiro atraíram o interesse, ainda no início do século XX, do capital estrangeiro. Ainda em 1914, como já foi mencionado, a British American Tobacco (BAT) associou-se a Albino Souza Cruz para ampliar a produção e comercialização de cigarros (SILVA, 2002). A organização dos produtores de fumo, para fins de defender os interesses da categoria frente as indústrias e demais agentes do processo produtivo caracterizou o setor ainda antes da formação dos complexos agroindustriais, a principal associação de produtores a AFUBRA, foi formada em 1955. Antes do processo de industrialização da agricultura e da formação dos complexos agroindustriais a partir dos anos 60, o setor fumageiro já apresentava características típicas desse tipo de integração entre indústria e agricultura. Tais fatores justificam a classificação do complexo agroindustrial do tabaco como de integração completa.

A produção e as exportações brasileiras de tabaco seguiram um ritmo crescente desde então, culminando com a crescente participação brasileira no mercado de tabaco, no período de 1970 a 2000, a produção brasileira cresceu a uma taxa de 3% ao ano, ao passo que a produção mundial cresceu 1,3%. (FAO, 2003 apud SILVEIRA e DORNELES, 2010). Tal fenômeno teve como responsáveis a expansão do consumo de cigarro nos países periféricos e a globalização que tomou forma a partir dos anos 1990.

Dado o elevado grau de internacionalização do setor tabaqueiro, as variações na demanda externa passam a exercer grande influência sobre a produção brasileira, especialmente nos anos 1990, com a abertura comercial dos países do Leste Europeu e da Federação Russa, além do crescimento do consumo na China. Tais fatores foram determinantes para que o Brasil se tornasse, ainda no século XX, o maior exportador de tabaco do mundo. (SINDITABACO, 2013)

## 2.4 Cenário atual do setor fumageiro

Atualmente, o Brasil ocupa o posto de segundo maior produtor e maior exportador de tabaco do mundo, a produção brasileira perde apenas para a chinesa em termos quantitativos. O tabaco responde por cerca de 1,34% das exportações brasileiras, totalizando US\$ 3,26 bilhões. (SINDITABACO, 2013). A produção brasileira em 2012 foi de cerca de 710 mil toneladas, tendo 85% desta produção o destino do mercado externo. O principal mercado consumidor do tabaco são os países que compõem a União Europeia, consumindo 40% das exportações nacionais do produto, especialmente Alemanha, Holanda e França, também constituem importantes destinos do tabaco nacional o Extremo Oriente (27%), América do Norte (12%) e Leste Europeu (9%). A nível regional, o tabaco responde por 12,9% das exportações do Rio Grande do Sul e 10,8% do total exportado por Santa Catarina. O tabaco é o produto que ocupa a segunda posição na pauta de exportações do Rio Grande do Sul e foi o único produto, entre os quinze mais exportados pelo estado, a apresentar crescimento no ano de 2012, com uma variação de 18% em relação ao ano anterior.

A importância do setor tabaqueiro no Brasil, especialmente para a Região Sul, é evidente. O cultivo do tabaco está presente em 656 municípios de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, sendo cultivada uma área total de 327 mil hectares, onde atuam cerca de 165 mil produtores integrados. Ao todo, estão envolvidas na produção de



tabaco cerca de 626 mil pessoas no meio rural, auferindo uma receita anual bruta de R\$ 4,6 bilhões. (AFUBRA, 2013). A divisão da produção por estado se dá na proporção de 53% no Rio Grande do Sul, 28% em Santa Catarina e 19% no Paraná. No setor industrial, são gerados cerca de 30 mil empregos diretos em empresas instaladas no setor. A cadeia agroindustrial do tabaco é responsável por uma movimentação financeira de R\$ 10 bilhões ao ano, considerando as diversas etapas do processo produtivo, desde a comercialização e financiamento dos insumos aos agricultores, aquisição da produção dos produtores de tabaco, industrialização do produto, despesas com materiais, energia e fretes, pagamento de salários, até o recolhimento de tributos, comercialização no mercado doméstico e a exportação. (SINDITABACO, 2013).

Sobre o perfil do fumicultor brasileiro, destaca-se a figura do pequeno proprietário rural, pois a média do tamanho da propriedade do fumicultor é de 16,7 hectares, sendo utilizados apenas 15,4% da área para o cultivo do fumo. O fumo torna possível ao proprietário auferir uma renda quatro vezes superior com a cultura do fumo do que em outras culturas paralelas, cuja comercialização se resume a um pequeno excedente. Apesar da pequena área destinada ao cultivo do tabaco, o produto é responsável por 56% da renda familiar, a área restante é reservada para culturas alternativas e de subsistência (35,1%), criações de animais e pastagens (20,4%), florestas nativas (16,9%) e reflorestamento (12,2%). (AFUBRA, 2013).

A estrutura do complexo fumageiro se caracteriza num oligopólio, onde poucas empresas são responsáveis pelo fornecimento do produto ao mercado consumidor e existem barreiras a entrada de novas empresas no mercado, principalmente em razão das economias de escala necessárias para a fabricação do cigarro. Tais empresas também são responsáveis pela compra da produção de milhares de agricultores, gerando poder de barganha por parte das indústrias. Sendo a margem de lucro das fumageiras um ponto muito importante na estratégia de negociação de preços, tanto para os produtores quanto para os consumidores do produto final.

O Sistema Integrado de Produção de Fumo, implantado pela Souza Cruz há mais de 90 anos, é um exemplo claro do direcionamento da produção agrícola por parte de uma grande indústria, que consome a produção de um grande número de fornecedores. Esse sistema possuía em 2009, contratos de compra e venda de fumo com 40 mil produtores rurais, os quais respondiam pela produção de mais de 190 mil toneladas de fumo, em cerca de 700 municípios do sul do País. (SOUZA CRUZ, 2009).

### 3. Políticas públicas para o setor agrícola e o setor fumageiro

#### 3.1 Antecedentes históricos das políticas agrícolas no Brasil

O Brasil é um país conhecido internacionalmente como uma potência agrícola, tendo boa parte de seu Produto Interno Bruto (PIB)<sup>5</sup> e a maior parcela de suas exportações advindas do setor agropecuário<sup>6</sup>. A vocação agrícola do território brasileiro já era conhecida desde Pero Vaz de Caminha em sua carta ao rei D. Manuel, onde atestou a abundância de água e a riqueza da vegetação da então “Ilha de Vera Cruz”, onde afirmou ser uma terra própria para a agricultura. Inicialmente a nova terra descoberta teve pouco interesse da coroa portuguesa, pois não foram encontrados metais preciosos e o comércio de especiarias com o Oriente era mais lucrativo. Tal posição não mudou a partir da descoberta do pau-brasil, apesar de muito demandado para a fabricação de tinturas para tecidos, a extração da madeira pouco atraiu portugueses para a colônia. Apenas a ameaça de assentamento de colonos de outras nacionalidades no território conferido a Portugal pelo Tratado de Tordesilhas fez com que o rei português tomasse medidas ativas para a ocupação do território.

Uma dessas medidas foi a concessão de capitânicas hereditárias, frações do território a serem entregues a donatários responsáveis pela exploração e colonização do mesmo, seguindo modelo já implementado nas ilhas atlânticas sob domínio português. Aproveitando as condições do solo e do clima, semelhante ao das mesmas ilhas foi iniciado já no século XVI o cultivo de cana-de-açúcar, cujo produto era de grande valor no mercado europeu. Tal ciclo seria de fundamental importância para o estabelecimento do cultivo de tabaco, onde o fumo era utilizado como moeda para escambo com tribos africanas para obtenção de escravos para trabalhar nas plantações. Nesse sentido, a atividade agrícola no Brasil possuía a função de viabilizar a ocupação do território e gerar divisas para a metrópole, que pelo pacto colonial, impôs aos produtores aqui instalados a proibição de produzir bens concorrentes com Portugal, além de limitar o comércio a comerciantes licenciados pelo governo português. O Brasil, no sistema mercantilista português, teve a função de produzir bens tropicais a serem exportados a baixo custo pela metrópole, onde eram revendidos, a um preço bem maior, no mercado europeu. (FURTADO, 2005)

---

5 <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia/agronegocio/print>

6 <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios-agronegocio,agronegocio-responde-por-40-das-exportacoes-brasileiras,134301,0.htm>

No que tange a políticas públicas, a política da coroa portuguesa era de promover a ocupação do território e a obtenção de gêneros tropicais para comércio internacional. O capital era garantido por empréstimos de banqueiros europeus, normalmente holandeses, que se encarregavam do refino e comércio do açúcar brasileiro. O tabaco, como já foi mencionado no capítulo anterior, era uma atividade subsidiária ao plantio de cana-de-açúcar, visando o escambo para obtenção de escravos e a exportação de uma pequena parcela para a Europa. Embora um produto secundário produzido pela colônia, o tabaco despertou o interesse da coroa lusitana visando a arrecadação tributária e o controle de seu fornecimento no comércio marítimo. Como exemplo desse interesse, podemos citar a criação, em 1674, da Junta de Administração do tabaco, que garantia o monopólio da metrópole e, no final do século XVII, a Mesa de Inspeção do Tabaco, visando a regulamentação da atividade. (SOUZA CRUZ, 2011).

No Brasil imperial, a grande mudança em relação ao período anterior foi o fim do pacto colonial (que, na realidade, acabou em 1808, com a abertura dos portos realizada por D. João VI) e a liberdade dos produtores nacionais realizarem comércio sem interferência da metrópole. A política agrícola permaneceu sem grandes alterações no período, ainda havia grandes frações do território a serem povoadas, sendo necessária a atração de colonos europeus para o país. A coroa imperial prometia lotes de terra, ferramentas e crédito para os colonos que aceitassem mudar-se para o Brasil, promessas que muitas vezes não eram cumpridas, ocasionando aos colonos grandes dificuldades em seus primeiros anos no Brasil. Como já foi mencionada no capítulo anterior, a produção de fumo no período imperial se expandiu para outros estados fora da região Nordeste, atingindo grande destaque no Rio Grande do Sul, nas regiões que receberam colonos alemães. A política brasileira para o setor do tabaco não diferia em relação a outras culturas, sendo cobrados os mesmos impostos e os mesmos incentivos oferecidos.

Ainda no final do Império, foram dados os primeiros passos para a industrialização do tabaco, com pequenas indústrias de beneficiamento de folhas e produção de charutos para a exportação. Apenas com a popularização dos cigarros, onde foi necessária uma maior necessidade de injeção de capitais para a indústria tabaqueira, que houve esforços do governo estadual do Rio Grande do Sul na tentativa de viabilizar o plantio de fumos claros do estado, através da importação de sementes e mudas.

A proclamação da República trouxe para a cena política uma classe de produtores rurais organizados, os cafeicultores do sudeste do país. Tal grupo exerceu grande

influência na política dos primeiros anos da República, onde podemos observar a dissociação das políticas agrícolas da política de ocupação territorial. A crescente importância do café na pauta de exportações brasileira suscitou uma política ativa de defesa do produto, através de alterações no câmbio que favorecessem as exportações e evitassem a perda de receita por parte dos cafeicultores e, após o Convênio de Taubaté, em 1906, a compra de parte da produção pelo governo. Tais políticas, embora tenham objetivo de atingir a produção cafeeira, geravam consequências para outros setores exportadores, como ainda não era o caso do tabaco, onde até os anos 60, tinha a quase totalidade da produção absorvida pelo mercado interno (BUAINAIN, 2009), impulsionada pelo crescente mercado urbano e a demanda doméstica de cigarros.

Durante a Era Vargas, houve uma mudança institucional que rompeu com o paradigma da defesa da cafeicultura, ainda que tenha sido uma estratégia gradual e no início de seu governo, Getúlio Vargas tenha adotado políticas ativas de salvaguarda do café, dada a sua importância para a economia brasileira. Foram dados os primeiros passos para a industrialização do país, através do Programa de Substituição de Importações. O processo de substituir importações deu-se, prioritariamente através da produção de bens de consumo não duráveis, especialmente alimentos e bebidas, dando o primeiro passo para a modernização da agricultura. O setor do tabaco, que gozava de grande integração entre agricultura e indústria, foi favorecido pelo processo, havendo, depois da Segunda Guerra Mundial, quantidades exportadas pelos produtores brasileiros (BUAINAIN, 2009). Mesmo com o fim do Estado Novo, a política pouco se alterou durante os governos que se sucederam, baseando, se prioritariamente na modernização agrícola, através da fabricação, em território nacional, de insumos para a atividade rural e incentivos estatais para compra destes pelos produtores, além da facilitação, via taxas de câmbio privilegiadas, da importação de tratores e máquinas agrícolas. Tais políticas tinham como objetivo aumentar a produção de alimentos para consumo da crescente população urbana, gerar divisas para a exportação e matéria-prima para a indústria.

O setor tabaqueiro possui um antigo histórico de integração entre agricultura e indústria, atestado pela antiguidade do Sistema Integrado de Produção de Tabaco, em operação há mais de noventa anos. As atividades dos produtores rurais são dirigidas e fomentadas pela indústria desde tempos em que tal processo ainda era incipiente em outros setores, de modo que as políticas públicas, tanto agrícolas quanto industriais, podem ter grande reflexo sobre o produtor rural.

### 3.2 O Sistema Nacional de Crédito Rural

As primeiras tentativas de estabelecer políticas de financiamento agrícola datam dos anos 1930, quando o governo, através do Banco do Brasil e do Departamento do Café, passou a financiar compras do produto para evitar as consequências da superprodução. (SPOLADOR E MELLO 2003). A partir deste momento houve pressões de outros setores agrícolas para também receberem atenção oficial com os desdobramentos da crise nos anos 1930. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial constituiu a principal fonte de financiamento do período anterior à criação do Sistema Nacional de Crédito Rural. Esta carteira utilizava recursos da atividade agropecuária para sua aplicação no setor industrial, refletindo a tendência de direção do desenvolvimento econômico brasileiro em direção à urbanização. A falta de recursos e de uma política específica de financiamento ao setor agrícola ocasionou crises de aumentos de preços de produtos agrícolas e até mesmo o desabastecimento no final dos anos 1950 (GIMENEZ, GIMENEZ E GOZER, 2008).

Para mitigar estes efeitos e colocar o setor agrícola em sintonia com a modernização econômica do país, foi criado, através da lei 4.829, de 5 de novembro do 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural, tendo como objetivos auxiliar no custeio das safras agrícolas, acelerar a adoção de novas tecnologias e fortalecer a posição econômica dos produtores. A origem dos recursos seria dada pela obrigatoriedade de no mínimo 10% dos depósitos efetuados em bancos comerciais serem utilizados no crédito agrícola, proporção alterada para 15% posteriormente. A taxa de juros cobrada aos produtores rurais foi fixada no limite de 75% das taxas cobradas dos empréstimos comerciais. A administração do sistema foi atribuída ao Conselho Monetário Nacional, através da sua regulamentação, e as ações sendo controladas pelo Banco Central. Integravam o sistema o Banco do Nordeste, o Banco de Crédito da Amazônia, o Banco Central, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Como resultado da criação do sistema, o volume de empréstimos tomados pelos produtores rurais aumentou significativamente, especialmente no início dos anos 1970, tendo a relação crédito/produção do setor agrícola crescido, no período, mais do que em outros setores. (CASTRO, 2008). A transferência de recursos para o setor agrícola era na ordem de 8% da renda do setor em 1974, chegando a 20% em 1980. Todavia, essa transferência de renda ficou restrita a produtores de maior porte, não se constituindo um sistema de crédito que contemplasse a pequena propriedade familiar, aumentando a concentração de renda no campo.

A partir do final dos anos 1970 a aceleração inflacionária resultante da crise do petróleo causou desequilíbrios econômicos em razão da política agrícola adotada até então, as taxas de juros, que se mantiveram fixas, funcionavam como uma forma de subsídio, pois era inferiores a inflação registrada. Com esse incentivo, o volume de crédito tomado pelo setor rural aumenta substancialmente. O valor do crédito em relação ao produto agrícola passa de 40% em 1969 para 80% no final dos anos 1970, atingindo um pico de 102% em 1975. (CASTRO, 2008). Nesse período, o volume de crédito superava o aumento da produção, ficando implícito que o produtor, neste período, utilizava o crédito recebido e reinvestia parte do montante em outras aplicações que não a produção agrícola. O processo inflacionário, além de possibilitar a transferência de recursos para a agricultura, teve como consequência a concentração de renda entre os grandes produtores, que podiam oferecer mais garantias, de acordo com o Censo Agropecuário de 1970, 88,5% dos estabelecimentos agrícolas não receberam crédito oficial, enquanto em 1975, a proporção foi de 85,6%. O crédito oficial teve sua participação aumentada na década de 70, ao passo que a participação dos bancos comerciais no crédito rural caiu de 21,1% para 16,3% na primeira metade dos anos 1970. (ARAÚJO 1983 *apud* CASTRO, 2008). A concentração do crédito também foi caracterizada pelo período, onde, em 1976, 50% dos recursos para a agricultura eram destinados para 3% dos contratos, na pecuária, essa proporção era de 50% dos recursos para 4% dos contratos. (GUEDES PINTO, 1981 *apud* CASTRO, 2008). Tais desenvolvimentos levaram a críticas ao sistema, sobretudo devido a impossibilidade de manter o crédito subsidiado via transferências orçamentárias por causa da pressão inflacionária, além de dúvidas sobre a sua eficácia na modernização da agricultura e o papel exercido na concentração de renda no setor rural.

A ruptura do padrão de crédito agrícola existente nas primeiras décadas do SNCR foi motivada pela elevada proporção da dívida pública existente representada por financiamentos agrícolas. Foi adotada uma política econômica recessiva, combinada com a desvalorização do câmbio, a fim de impulsionar as exportações e gerar superávits para a balança comercial, que se encontrava negativa após o segundo choque do petróleo em 1979. Nesse cenário, foram eliminados os subsídios concedidos via crédito a juros abaixo da inflação, além da redução de recursos destinados ao setor via cortes orçamentários. (GIMENES, GIMENES E GOZER, 2008) Houve um desmantelamento do SNCR no período, com aumento das taxas de juros para o produtor rural e redução da disponibilidade da oferta de crédito de custeio. O superávit na balança comercial do

período se deu ao aumento na exportação de manufaturados e no pequeno recuo das importações.

Durante a operação das primeiras décadas do SNCR, a cultura tabaqueira experimentou uma grande expansão em suas atividades, firmando-se como uma atividade exportadora, favorecida pela expansão industrial brasileira no período. Todavia, devido às características do sistema e a ausência de dados específicos para o setor, não se pode creditar tal expansão ao SNCR. Um importante fato que colaborou para a expansão da produção nacional de tabaco foi o boicote, nos anos 1960, pelos compradores europeus ao tabaco produzido no Zimbábue, abrindo uma lacuna para que os produtores brasileiros, já razoavelmente bem organizados para atender a demanda interna, assumissem uma maior projeção internacional. Em quinze anos, a participação brasileira no mercado internacional de tabaco passou de 5,5% em 1970 para 11,51% em 1985 (DESER, 2003 *apud* BUAINAIN, 2009). Segundo o mesmo autor, tal processo se deveu a dois fatores: a modernização do parque industrial brasileiro a partir do final da década de 1960 e a capacidade da indústria de coordenar a extensa rede de suprimento formada por milhares de pequenos produtores rurais. As novas oportunidades para a indústria nacional do fumo atraíram capitais estrangeiros para o setor, causando uma concentração de capitais, além da adoção de novas técnicas de gestão e ganhos de escala. A internacionalização do setor possibilitou a redução de custos, aplicação de novas tecnologias e técnicas agrônômicas, além da modernização da rede de suprimento e da estrutura de comercialização, fatores considerados como de sumária importância para a competitividade da indústria brasileira no mercado internacional. A reestruturação da indústria tabaqueira levou a “institucionalização” (BUAINAIN 2009) do sistema de produção integrado, já introduzido pela Souza Cruz no início do século XX. As negociações a respeito de preços e regras de regulação do setor passaram a ser formais, envolvendo as indústrias, de um lado, e as associações representantes de classe, de outro. Tal mecanismo, embora não elimine informações assimétricas, representa uma salvaguarda do interesse do produtor no processo frente ao grande poder das agroindústrias.

A modernização do processo produtivo do tabaco a partir dos anos 1960 implicou em mudanças técnicas, tais como uso de estufa, fornos, inseticidas e outros agentes químicos, bem como a assistência técnica ao produtor rural. O adensamento da cadeia fortaleceu a economia regional, aumentando a renda e criando novos empregos, possibilitando a ascensão social de membros de comunidades rurais, que passaram a

ocupar empregos criados em função do gerenciamento da cadeia produtiva, tal fato reduziu a desconfiança do produtor em relação à indústria.

Colocados estes fatos, a relação entre a implantação do SNCR e o crescimento da produção tabaqueira nacional pode ser estabelecida. Não há uma base de dados específica para o setor fumageiro nas primeiras décadas do SNCR sobre a quantidade de recursos emprestada a produtores de fumo, todavia, dadas as características do financiamento agrícola no Brasil até o final dos anos 1980, podemos estabelecer que a contribuição dessas políticas para a evolução da produção nacional de tabaco é substancial, em contraste com outras culturas cultivadas por pequenos produtores. Tal conclusão pode ser feita devido ao caráter de integração do setor fumageiro, que confere a indústria o poder de direcionar a produção agrícola para suas necessidades. No sistema integrado de produção, a indústria atua como intermediária na concessão de crédito ao produtor, facilitando o acesso ao financiamento. O fator de integração, apesar da falta de assistência governamental para o pequeno produtor, fez com que o produtor de tabaco tivesse melhor acesso ao crédito para financiar sua produção, além disso, a modernização da indústria também foi um fator importante para determinar a variação da produção de tabaco. Tal quadro sofreu uma mudança somente com o advento do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), ainda que, desde 1993, o Brasil tenha ocupado o posto de maior exportador do produto. (SINDITABACO, 2013).

### 3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado pelo decreto 1946/96 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal programa surgiu da necessidade de assistência ao pequeno produtor rural, tradicionalmente longe do alcance dos programas anteriores de financiamento. Segundo GUANZIROLI (2007), produtores familiares, normalmente descapitalizados e com baixa produtividade, necessitam de taxas de juro preferenciais, não podendo contrair empréstimos com as taxas utilizadas pelo mercado para investir em suas lavouras. Além disso, o financiamento agrícola se encontrava estrangulado desde meados dos anos 1980, onde as políticas de combate à inflação e de corte de subsídios reduziram drasticamente a



oferta de recursos ao produtor rural. Nos anos 1990, a agricultura brasileira se encontrava em situação de vulnerabilidade devido a abertura comercial e a desregulamentação financeira, sobretudo na Região Sul, onde a concorrência com os produtores dos países do Mercosul fez com que a situação do produtor fosse bastante debilitada (SCHNEIDER, 2004).

Deve-se destacar a importância, neste contexto, da mobilização de entidades de classe de pequenos produtores rurais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais, organizados em “Jornadas Nacionais de Luta” e posteriormente em “Gritos da Terra”, visando a reconversão e a reestruturação produtiva dos trabalhadores rurais afetados pelo novo cenário econômico. Já na Constituição Federal de 1988 foi dado maior espaço para organizações de pequenos produtores rurais na formulação de políticas públicas. (SCHNEIDER, 2004). Em 1994, respondendo a pressão dos pequenos produtores, foi criado o Programa Nacional de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), utilizando recursos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Tal programa pode ser considerado como o embrião do PRONAF, embora tenha conseguido resultados pífios do ponto de vista dos recursos destinados ao pequeno produtor, foi considerado o marco inicial na diferenciação de políticas públicas para diferentes categorias de produtores rurais. Até então, os pequenos produtores eram caracterizados como “mini produtores” pelo Manual de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, fazendo com que concorressem pela tomada de crédito com os grandes produtores.

Em 1995, o PROVAP foi totalmente reformulado, sendo a sua reformulação a origem para a criação do PRONAF, desde então, o programa foi o principal instrumento de apoio do governo federal ao pequeno produtor, porém, somente a partir de 1997 que o programa passou a atender de maneira integrada todo o território nacional. Operacionalmente, o PRONAF possui quatro linhas de ação: a) Crédito de custeio e investimento destinado a atividade produtivas rurais; b) Financiamento de infraestrutura e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa da agricultura familiar; c) capacitação dos agricultores familiares através de cursos e treinamentos de agricultores, conselheiros municipais e equipes de formação técnica; d) financiamento de pesquisa e extensão rural, visando a transferência de tecnologia para os produtores rurais. As fontes de financiamento do programa também foram diversificadas, além dos recursos do BNDES, foram utilizadas verbas do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador),

que assumiu o posto de principal fonte de recursos do programa, responsável por cerca de 80% do total desde 1996 até hoje. (SCHNEIDER, 2004).

Institucionalmente, as principais mudanças ocorridas foram à transferência da responsabilidade de seu gerenciamento em 1999, onde passou a ser responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, até então, o programa era vinculado ao Ministério da Agricultura, através da Secretaria de Desenvolvimento Rural. A Secretaria de Desenvolvimento Rural, por sua vez, foi rebatizada para Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), que serviu de guarda-chuva institucional para as políticas relacionadas ao pequeno produtor.

O impacto do PRONAF na agricultura brasileira foi de grande importância no cenário político e econômico. Politicamente, o pequeno produtor tornou-se uma voz ativa na formulação da política agrícola governamental, sendo alvo de crescente atenção por parte da mesma. A cobertura do PRONAF e o volume investido no amparo ao pequeno produtor somente cresceu ao longo do tempo. Em termos de alcance, o PRONAF atingia, em 1999/2000, 3.403 municípios, chegando, no ano seguinte, a 4.539 municípios e, em 2005/2006, a 5.379 municípios, resultando na inserção de 1.976 municípios, aumentam de 58% em relação a 1999/2000. Sobre o montante investido no programa, no ano agrícola de 1999/2000, foram disponibilizados cerca de R\$ 3,3 bilhões, com execução de 66%, no ano agrícola de 2003/2004, houve o primeiro incremento no montante, com um crescimento de 65% em relação a 1999/2000, sendo ofertados R\$ 5,4 bilhões aos agricultores e com uma execução de 83% do valor disponibilizado. Em 2006/2007, o montante disponibilizado para financiamento do Pronaf chegou a R\$ 10 bilhões, representando um crescimento em relação a 1999/2000 de 205% e com uma taxa de execução de 84%. O montante contratado de crédito pelos agricultores tem crescido ano a ano, a contratação efetiva de crédito frente ao montante disponibilizado era de 66% em 1999/2000, passando para 75% em 2007/2008. (MDA, 2012).

Sobre o setor tabaqueiro, não há dúvidas que o produtor de fumo passou a ter mais acesso ao crédito rural com a criação do PRONAF, uma vez que o setor é dominado por pequenos proprietários, pouco atendido pelo sistema anterior, que privilegiava grandes produtores. A política de crédito rural teve grande impacto na expansão da produção de fumo brasileira, que passou de 445,5 mil toneladas em 1990 para 787,6 mil toneladas em 2010 (IBGE). Em 2002 passou a vigorar a restrição do Pronaf custeio para famílias produtoras de tabaco em parceria com agroindústrias, tal política foi parcialmente revisada em 2005, onde a concessão do crédito passou a estar condicionada a

diversificação da lavoura, onde no mínimo 20% da renda do produtor deveriam ser provenientes de outras atividades. Mesmo com tais restrições, a tomada de crédito pelos produtores de tabaco continua bastante significativa.

De 1999 até 2005, a quantidade de contratos de custeio de fumo aumentou progressivamente a cada ano, atingindo o ápice em 2005, quando foram celebrados 323.604 contratos e foram aplicados R\$ 858 milhões, em matéria de recursos, o maior valor aplicado foi constatado no ano anterior, onde foram investidos R\$ 905 milhões. (FETRAF, 2012). No Rio Grande do Sul, a cultura tabaqueira foi responsável por 30,7% dos contratos de custeio no período de 2000 a 2010. Em Santa Catarina, no período de 2003 a 2005, a média de contratos de custeio realizados por produtores de fumo foi de 79 mil por ano, sendo a cultura que mais tomou empréstimos do programa. No Paraná, a cultura tabaqueira foi a terceira que mais celebrou contratos de custeio, perdendo apenas para os contratos de produtores de milho e soja, perfazendo 17,2% dos contratos. Analisando a região Sul como um todo, o fumo é a segunda cultura que mais tomou recursos de custeio do PRONAF, perdendo apenas para a cultura do milho. Mesmo com a ratificação da Convenção-quadro para o Controle do Tabaco, que fez com que o financiamento da produção de fumo fosse controlado via resolução do Conselho Monetário Nacional (CNM), o volume de recursos destinados a produção de tabaco ainda é bastante significativo.

Segundo FETRAF (2012), outros fatores contribuíram para a expansão da produção nacional de tabaco. Esses motivos seriam desde o deslocamento de unidades produtivas dos países desenvolvidos para países em desenvolvimento até o aumento do consumo de cigarro nos países emergentes, passando pela qualidade do tabaco brasileiro e do papel estratégico assumido pelo Brasil, que conta com um sistema bastante integrado e internacionalizado de produção, no fornecimento de tabaco para o mercado internacional. Cabe lembrar que outro fator que contribuiu para a expansão da produção brasileira de fumo foram os financiamentos realizados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para outras estruturas da cadeia produtiva do fumo, além dos próprios produtores rurais, tal ponto será abordado mais adiante.

O volume de financiamentos tomados por produtores de tabaco, como já foi mencionado, era e ainda é bastante substancial, até 2005, ano da ratificação, por parte do estado brasileiro, da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, os produtores de fumo tinham o mesmo tratamento por parte do PRONAF que os demais. A Convenção-Quadro, que também será abordada mais adiante, foi resultado da crescente pressão por

parte de organizações, especialmente de saúde, que ambicionavam o controle da oferta, consumo e produção de tabaco, pelas suas propriedades cancerígenas e, por consequência, evitar danos a qualidade de vida da população. A partir da ratificação, passaram a vigorar restrições para a concessão de financiamento por parte do PRONAF, consistindo basicamente em exigências para a diversificação da lavoura. Tais diretrizes têm causado uma disputa política entre associações de produtores e organizações antitabagistas para ampliação ou flexibilização de tais exigências, com o governo tentando harmonizar interesses tão conflitantes.

O cerne da questão envolve a considerável renda auferida pelo produtor de tabaco, superior a demais culturas cultivadas em pequenas propriedades familiares. De acordo com AFUBRA (2013), apenas 1% das propriedades em que o tabaco é cultivado possuem área superior a 50 hectares, sendo que 25% das famílias produtoras não possuem nenhuma extensão de terra em seus nomes, trabalhando em regime de parceria. Se considerarmos também os 35,2% de famílias que trabalham em propriedades de 1 até 10 hectares, pode-se concluir que mais de 60% das famílias envolvidas na produção de tabaco tiram seu sustento em propriedades muito pequenas, quando a possuem. O tabaco desempenha para muitas famílias um elo de integração para com o ambiente rural, possibilitando que permaneçam fixadas no mesmo e não procurem a migração para a cidade, onde migrantes rurais podem encontrar-se em situações de marginalização social. Além disso, 56% da renda obtida pelo produtor, em média, é obtida pela cultura tabaqueira, o que pode explicar o alto volume de empréstimos de custeio do PRONAF, mesmo com as restrições impostas, pois para a maioria dos produtores, os atuais requisitos de diversificação estão atendidos.

## 4. Políticas públicas e a indústria fumageira.

### 4.1 Políticas industriais e a cadeia produtiva do tabaco

Ao contrário das políticas agrícolas, as políticas industriais só passaram a existir e serem debatidas no Brasil em tempos historicamente recentes. No Brasil colonial, a instalação de manufaturas estava proibida pelo pacto que era mantido com a metrópole, onde o país não poderia produzir bens que concorressem com os produtos portugueses no mercado internacional. Tal acordo só deixou de vigorar em 1808, com a abertura dos portos feita por D. João VI.

Concomitante a abertura comercial, foi celebrado um tratado comercial que estabelecia uma taxação de 24% para produtos importados, com exceção dos produtos portugueses, que eram tributados em 16%, tal política sofreu uma alteração com o acordo firmado com a coroa britânica, onde produtos ingleses eram taxados com 15% de alíquota, pois a invasão de Portugal por parte das tropas de Napoleão fez com que seus inimigos britânicos temessem que a compra de produtos portugueses pudesse financiar indiretamente o esforço de guerra francês. Em 1828, com o país já independente de Portugal, passou a ser cobrada uma taxa de 16% sobre produtos importados, independente da origem. Tais políticas de comércio foram insuficientes para impulsionar a produção de bens manufaturados em território nacional, os produtos importados, especialmente ingleses, eram mais baratos e de maior qualidade que os similares nacionais. (PRADO Jr., 1994)

Em 1844, a Lei Alves Branco marcou o que seria a primeira atitude de proteção a indústria nascente no Brasil. Ela estabelecia que produtos sem similar brasileiro deveriam pagar um imposto de 20%, ao passo que produtos com similar nacional seriam taxados em 60%. Em 1846, foram concedidos incentivos fiscais a indústria têxtil, e matérias-primas para indústrias nacionais passaram a receber isenção de taxas alfandegárias. Contudo, a indústria nacional ainda encontrava-se incipiente, pois boa parte da população era escrava e tal fato causava um duplo problema para a industrialização: primeiro escravos não constituíam um mercado consumidor, pois estes não recebiam remuneração, e segundo, não havia mão-de-obra suficiente para a expansão industrial. Tais problemas seriam resolvidos somente com a chegada de imigrantes europeus e o fim do tráfico negreiro na década de 1850. Fatores como a abertura de novas estradas de ferro, a Guerra Civil nos Estados Unidos, que interrompeu o fornecimento do algodão dos

estados sulistas no mercado internacional, o excesso de oferta monetária implementado pelo governo brasileiro para financiar a Guerra do Paraguai contribuíram para o crescimento da indústria no Segundo Reinado. O setor mais favorecido foi o têxtil, graças a abundância de matéria-prima nas lavouras de algodão, mas também outras indústrias, como a de produtos químicos, charutos, naval e vidros, entre outros, expandiram suas atividades.

O setor tabaqueiro se dedicava, desde os tempos coloniais, ao comércio de fumos em folha. Todavia, no século XIX, com o fim das restrições impostas pelo pacto colonial, além do aumento das exportações do tabaco em folha, causado pela abertura comercial e da chegada dos imigrantes alemães, observou-se a abertura dos primeiros estabelecimentos destinados a manufatura de tabaco. Conforme SILVA (2002), os primeiros estabelecimentos eram destinados a produção de rapé, sendo mais tarde obliteradas pelas manufaturas de charuto, de maior preferência por parte do consumidor. Rio Grande do Sul e Bahia despontaram como grandes centros de produção de charutos. O cigarro passou a ser produzido ainda no século XIX, ainda em pequenas fábricas, visando atender o emergente mercado para o produto. A indústria tabaqueira no Brasil se dedicava, prioritariamente, a atender a demanda doméstica pelo produto, as exportações eram em grande parte constituídas pelo fumo em folhas.

O século XIX terminou com uma tendência de industrialização crescente, todavia, a economia continuava dependente da exportação de produtos agrícolas, sobretudo o café. A produção industrial até então se destinava a atender a demanda interna, sobretudo por bens de consumo não-duráveis. Tal quadro não se alterou na fase da República Velha, onde o debate político concentrou-se na defesa da cafeicultura. No início da República, no entanto, houve uma desastrada tentativa de oferecer crédito a indústria por parte do então ministro da Fazenda Ruy Barbosa, política que ficou conhecida como “encilhamento”, que se baseou na oferta de crédito e aumento da oferta monetária, que teve como consequência a estagnação econômica, a concentração de renda e a predileção dos agentes econômicos pelo rentismo ao invés de atividades produtivas.

A Crise do Café em 1929 e a “Revolução de 30”, que tirou do poder a oligarquia cafeeira, contribuíram para que o governo assumisse o papel de promotor e indutor da industrialização do país de maneira mais ativa. Foi implementado o Programa de Substituição de Importações, visando a reduzir a dependência brasileira de mercadorias estrangeiras. Conforme GREMAUD, TONETTO JR e VASCONCELLOS (2002), tais medidas foram causadas pelo estrangulamento externo gerado pela falta de divisas

geradas com a queda na receita das exportações de café. O governo passa a tentar controlar esse problema com medidas que evitem a saída de divisas do país, dificultando as importações através de desvalorizações cambiais e barreiras tarifárias, protegendo a indústria nacional. Tais políticas geram um aumento de investimentos direcionados a indústria, aumentando a renda nacional e a demanda agregada, gerando um novo estrangulamento externo, que se torna o motor do processo. O processo era ditado por etapas, conforme a pauta de importações, começando com os bens de consumo não-duráveis (embora estes já se encontrassem em grande parte produzidos no país), passando para os duráveis e finalizando o processo com a produção de bens de capital em solo brasileiro. Esse processo veio a ser a linha mestra da política industrial do governo brasileiro até o final dos anos 1970.

A indústria do tabaco se encontrava, no começo do século XX, em fase de concentração de capitais, etapa necessária para a fabricação do cigarro, que demandava maiores investimentos. Em 1919, foi criado o Sistema Integrado de Produção de Tabaco (SIPT), que visava garantir, via contrato, uma série de direitos e deveres entre o produtor e a indústria. Nele, a indústria fornecia insumos certificados e aprovados para uso na cultura, prestava assistência financeira, custeava o transporte da produção desde a propriedade até a empresa e comprava toda a safra contratada ainda no plantio. Tal sistema foi o principal fator de sucesso e expansão da indústria fumageira no Brasil. (SOUZA CRUZ, 2009). Tal como outros setores da indústria, a indústria fumageira beneficiou-se da expansão industrial causada pelas políticas de substituição de importações, ainda que o país não fosse um importador de tabaco ou cigarros. Visando a equipar a nascente indústria nacional, o governo criou, ao longo das décadas, diferentes faixas de câmbio e de tarifas aduaneiras, conforme a natureza do bem a ser importado, discriminando bens de consumo de bens de capital (GIAMBIAGI, 2005), não prejudicando a importação de insumos e máquinas tanto para a lavoura quanto para a indústria de fumo. Houve também as fases de modernização e industrialização da agricultura, já mencionadas nesse trabalho, onde a aquisição de máquinas, implementos e outros insumos foram facilitados pelo fato de haver no país uma crescente indústria destinada a atender o mercado agrícola. Outras medidas, como a criação de mecanismos de fomento, como o então BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), favoreceram a ampliação da atividade industrial e sua conseqüente integração com o produtor rural, formando o complexo agroindustrial do fumo, produto que mostrava grande grau de integração entre agricultura e indústria ainda no início do século XX. A integração entre produtor de tabaco e indústria via SIPT, tornou-se completa. A indústria

via tal sistema, passou a determinar a direção a qual a produção agrícola tomava com base nas suas demandas. O mercado para o produtor rural passou a ser um oligopsônio onde figuravam como consumidores não mais o consumidor final, mas as indústrias de cigarro. O sistema integrado de produção do tabaco brasileiro foi responsável pela tomada de liderança do país no mercado internacional de tabaco, processo que se iniciou nos anos 1960, quando o tabaco brasileiro passou a substituir no mercado internacional o seu similar produzido na então Rodésia, atual Zimbábue

Atualmente, mesmo com um ambiente institucional desfavorável, graças a pressão de entidades antitabagistas, a indústria fumageira tem conseguido apoio financeiro razoável em matéria de financiamentos estatais. No período de 2006 a 2011, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) desembolsou R\$ 336 milhões para a cadeia produtiva do tabaco, mesmo sem possuir nenhum programa específico para a cadeia no período. Ao passo que o investimento para a diversificação das lavouras dos produtores de tabaco foi de apenas R\$ 22,4 milhões no período. Todavia, segundo o Informe Setorial do BNDES de 2013, a cadeia do fumo foi responsável por menos de 1% do total desembolsado para a agroindústria, tendência que vem se confirmando desde informes anteriores. Apesar de não haver políticas específicas para o setor no que tange à indústria, houve incentivos pontuais para instalação de unidades industriais de fabricantes de cigarro, como, por exemplo, os recursos do FUNDOPEM (Fundo Operação Empresa) utilizados para a instalação de uma unidade da Souza Cruz, no município de Cachoeirinha (RS). (INCA, 2009)

A integração entre produtor e indústria, além da grande quantidade de capital estrangeiro investido no setor, foram os grandes responsáveis pelo salto na produção brasileira de tabaco, junto com o auxílio de custeio ao agricultor proporcionado pelo PRONAF. Outro fator que auxiliou a expansão da produção tabaqueira nacional foi o baixo custo de produção em comparação com o produtor externo. Segundo SILVEIRA, DORNELLES E FERRARI (2011), a quantia recebida pelo produtor brasileiro é 4,5 vezes menor que o produtor norte-americano, 7,5 vezes menor que o europeu e 13,5 vezes menor que o japonês. A estabilidade da economia brasileira a partir de meados da década de 90 possibilitou maiores financiamentos bancários por parte das multinacionais beneficiadoras de tabaco. O financiamento, nesse caso, é misto, tendo como fonte tanto o BNDES quanto bancos privados. O agente facilitador na tomada de empréstimos é o sistema integrado, quando a indústria beneficiadora age como avalista e intermediária do empréstimo junto ao banco, que por sua vez repassa os recursos para os produtores na conta das empresas, mediante comprovação das despesas das empresas com os



fumicultores. A empresa repassa insumos, equipamentos e fornece assistência técnica ao produtor, garantindo a compra da totalidade da produção e o transporte do tabaco da propriedade até a unidade ou posto de compra da empresa. Segundo SILVEIRA, DORNELLES e FERRARI (2011), tal sistema garante substanciais ganhos de capital para a indústria, que não utiliza recursos próprios para financiamento da produção agrícola. A forma de controle da produção por parte das empresas e a estrutura de mercado, organizada num oligopsônio, permite um grande poder de subordinação econômica da empresa em relação ao produtor, pois são elas que decidem o grau do rigor a ser adotado na classificação do tabaco.

## 4.2 A Convenção-Quadro Para o Controle do Tabaco

A Convenção-Quadro Para o Controle do Tabaco foi proposta em 1999, durante a 52ª Assembléia Geral das Nações Unidas, sendo aprovada por unanimidade quatro anos depois, durante a 56ª assembléia, sendo o primeiro tratado internacional da história sobre saúde pública. Sua iniciativa foi da Organização Mundial da Saúde (OMS), em virtude dos danos a saúde pública causados pelo consumo de cigarros e outros produtos do tabaco. A CQCT entrou em vigor em fevereiro de 2005, contando com a adesão de 176 países, a maior da história da OMS (INCA 2011). No seu artigo 3º, a convenção define seus objetivos como “proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras conseqüências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco”. A convenção possui abrangência intersetorial, abordando temas como propaganda, publicidade, patrocínio, advertências sanitárias, tabagismo passivo, tratamento de fumantes, comércio ilegal e preços e impostos.

A CQCT tem como principal objetivo agir com o propósito de reduzir a demanda e a oferta mundial de tabaco. A convenção tem como órgão diretivo a Conferência das Partes (COP), que se reúne a cada dois anos e é responsável por rever regularmente o processo de implementação dos objetivos da convenção, sendo composta por todos os países signatários da mesma (ACT, 2013). Como instrumentos de execução das políticas pactuadas, a CQCT dispõe de protocolos e diretrizes orientando os signatários, que devem por sua vez reportar os progressos obtidos para a COP, que decidirá sobre como proceder com suas políticas. A COP com o passar dos anos criou órgãos subsidiários e grupos de trabalho para garantir a execução das diretrizes e protocolos.

Segundo BUAINAIN (2009), a convenção contribuiu para a criação de um cenário institucional bastante adverso para a produção e consumo do tabaco no mercado internacional. Quatro políticas são descritas pelo autor como sendo condicionantes da demanda internacional pelo produto. Primeiro, a responsabilização das empresas fabricantes de cigarro pelos males causados pelo seu consumo. Segundo, aumento de tributos sobre a produção e comércio de tabaco, com uma considerável parte do valor final do produto sendo creditada a incidência de impostos. Terceiro restrições a produção, comercialização e propaganda, tendo este último item sido bastante combatido pelo governo brasileiro ainda antes da ratificação da convenção, onde houve o banimento da publicidade televisiva e radiofônica de cigarros desde o início dos anos 2000. Quarto, a redução da aceitação social do tabaco, tal efeito conseguido através de campanhas institucionais de órgãos públicos e de imprensa alertando contra os males causados a saúde pelo consumo de cigarro.

A convenção<sup>7</sup> traçou entre seus objetivos gerais a proteção das gerações futuras dos efeitos nocivos da exposição da fumaça do cigarro, devendo as partes adotar medidas a fim de reduzir o consumo de tabaco e por conseqüência prevenir a incidência de doenças relacionadas a este produto. Dessa maneira, como estabeleceu o próprio texto da convenção, o cigarro deverá ser tratado como um produto de tributação especial visando desencorajar seu consumo, tendo no Brasil, inclusive, uma política de preço mínimo para o maço. Também devem ser destacados os esforços da convenção em reduzir a oferta de tabaco por duas estratégias: a eliminação do comércio ilícito e o oferecimento de incentivos a diversificação de culturas para os fumicultores. Outro objetivo da convenção é a proteção do meio ambiente dos efeitos causados pela produção e consumo de tabaco ao redor do mundo, merecendo destaque o uso de lenha para secar as folhas de algumas variedades cultivadas, o que leva ao desmatamento e perda da cobertura vegetal nativa. A convenção também tem como objetivos reforçar as questões sobre responsabilidade social e definir mecanismos de cooperação técnico-científica para cumprir o que foi pactuado. (BUAINAIN, 2009). Espera-se que a cooperação entre os países atue para reduzir o comércio clandestino de tabaco e possa fornecer dados mais confiáveis sobre consumo e produção tabaqueira ao redor do mundo, permitindo um acompanhamento a nível internacional das políticas implementadas pela convenção. A

---

7

<http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/5a3abd004eb68a22a09bb2f11fae00ee/Conven%C3%A7%C3%A3o-Quadro+para+o+Controle+do+Tabaco+em+portugu%C3%AAs.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5a3abd004eb68a22a09bb2f11fae00ee>

entrada em vigor da convenção se deu em 27 de fevereiro de 2005, o Brasil, embora tenha assumido um papel bastante destacado nas negociações da convenção, foi um dos últimos países a ratificá-la.

No plano da dissuasão do consumo de tabaco, a principal estratégia consiste na elevação dos tributos cobrados pelo produto. Tal estratégia é reconhecida no artigo 6 da convenção, onde, sem prejuízo das políticas tributárias de cada país, deverão ser tomadas medidas que visem reduzir o consumo. A majoração de tributos sobre o cigarro é uma política que vem sendo implementada há um bom tempo por vários países. No Brasil, a fração do preço do maço de cigarros pago pelo consumidor final é menor que a de outros países latino-americanos como Chile e Argentina, e semelhante a de outros países desenvolvidos. Entre os países de primeiro mundo, os Estados Unidos apresentam a tributação mais baixa sobre o preço do maço de cigarro, apenas 10% segundo a OMS (2008), em países europeus, a taxa varia entre 65% no Reino Unido, Espanha e Alemanha a 28% na Rússia. A posição da indústria tabaqueira sobre a elevada tributação de seus produtos é de que o setor apresenta grande importância para as economias nacionais, representando uma fração importante do PIB em alguns países, todavia, as organizações internacionais como a FAO e o Banco Mundial creditam a política de impostos elevados a tentativa dos governos de reduzir as externalidades negativas geradas pelo consumo de tabaco. (BUAINAIN, 2009). A pressão das organizações da sociedade civil revelou-se exitosa no âmbito de conscientizar a população sobre os males causados pelo tabaco e em obrigar as empresas a informar aos consumidores a proporção de substâncias tóxicas que são utilizadas na fabricação do cigarro. As empresas colocaram-se numa posição defensiva, buscando desenvolver produtos menos agressivos a saúde, tornando-se populares os cigarros com baixos teores de nicotina.

No que tange a eliminação do comércio ilegal de tabaco, ainda existem muito progressos a serem realizados, pois a própria política tributária em relação ao tabaco funciona como um incentivo para o contrabando do produto, proporcionando grandes margens de lucro para os que o praticam. Estima-se que cerca de um terço dos cigarros comercializados no Brasil tenham origem ilegal (BUAINAIN, 2009). A diferença de preço entre os países vizinhos e o controle precário das fronteiras são fatores que facilitam a entrada de cigarro contrabandeado no país, especialmente do Paraguai. Além do Brasil, outros países possuem formas muito precárias de fiscalização sobre o contrabando, de forma que o combate ao tabagismo se torna prejudicado, pois o contrabando faz com que sejam oferecidos cigarros a preço mais baixo e causam um prejuízo ainda maior para a

saúde do consumidor, pois as empresas que fabricam cigarros para este fim utilizam materiais de qualidade muito inferior. Para ajudar a combater este problema, foi aprovado, em 10 de janeiro de 2013, um protocolo dentro da convenção-quadro, visando a criação de um sistema global de rastreamento para o produto. (BUAINAIN, 2009)

Sobre as restrições a respeito da publicidade do cigarro, a convenção estabelece em seu artigo 13 que reconhece a importância da proibição total da publicidade para a redução do consumo de tabaco. Essa medida deve ser tomada em conformidade com a constituição de cada país, e caso a constituição impeça a proibição total, devem ser tomadas restrições a propaganda dentro dos limites legais. Tais diretrizes incluem inclusive alterações na embalagem do maço, de modo que não se torne uma forma de atrair clientes, além de conter advertências, inclusive por imagens, em pelo menos 50% da superfície do mesmo. O conceito de publicidade abrangido pela convenção é bastante extensivo, vedando até mesmo contribuições de indústrias de tabaco para entidades comunitárias, de assistência social, ambientais, entre outras, que visariam associar à imagem das empresas a condição de empresas “responsáveis”.

A respeito da redução da aceitação social do tabaco, entraram em ação, desde antes da aprovação da convenção, campanhas de agências governamentais e organizações da sociedade civil desencorajando o consumo de tabaco. A convenção decide que os governos devem tomar medidas para a conscientização sobre os efeitos nocivos do consumo do tabaco entre a população, com ações ativas entre os meios de comunicação para a promoção do abandono do tabaco.

Outro item importante da convenção é a importância dada a diversificação de culturas por parte do produtor rural. O principal objetivo da convenção é a supressão da demanda, todavia, procura dar ao produtor alternativas ao cultivo do fumo, buscando mitigar a sua relação de dependência em relação as empresas fabricantes, além de prevenir danos ao meio ambiente causados pelo cultivo do fumo, tal disposição encontra-se em seu artigo 17.

A CQCT é um documento de suma importância para a produção tabaqueira brasileira e mundial, pois é parte de um esforço internacional e intersetorial para a supressão da demanda de produto. A convenção é a pedra angular das políticas adotadas pelo governo brasileiro desde a sua ratificação, embora outras legislações sobre o tema a tenham precedido. Pode-se notar a sua influência na política sobre o PRONAF e outras medidas relacionadas a produção fumageira, que serão abordadas adiante.

### 4.3 Mudanças ocasionadas pela adesão a CQCT

A ratificação pelo governo brasileiro da CQCT levou o governo brasileiro a criar a Política Nacional de Controle do Tabaco, para o fim de alcançar objetivos do tratado. Tal política de estado causou uma revisão das políticas públicas adotadas em relação ao setor tabaqueiro, especialmente no campo das políticas direcionadas a agricultura familiar, ainda que o foco principal da Convenção seja a supressão da demanda pelo tabaco. A principal contenda entre o governo brasileiro, pressionado por organizações de proteção a saúde, e as organizações ligadas a defesa dos fumicultores se dá no campo agrícola. No ano de 2004, quando o Congresso Nacional discutia a ratificação da CQCT, a proposta da OMS de diversificação das lavouras de fumo causou apreensão entre os produtores, pois esta prevê a diversificação do plantio até a completa extinção do cultivo de tabaco<sup>8</sup>. A convenção acabou ratificada pelo Congresso, com o governo se comprometendo a oferecer alternativas aos produtores para que diversifiquem suas lavouras.

No que tange as políticas públicas, o foco principal da convenção é o combate a demanda pelo tabaco, agindo em diversas frentes. Como já foi mencionada antes, a política fiscal para o cigarro e outros produtos derivados do tabaco passou a ter um tratamento especial por parte do governo brasileiro após a ratificação da convenção. Conforme INCA (2013), o Ministério da Fazenda, como membro da CONICQ e por intermédio da Secretaria da Receita Federal, busca alinhar a política tributária em relação ao tabaco com os objetivos propostos pela CQCT. O objetivo é aumentar sucessivamente as alíquotas do IPI (imposto sobre produtos industrializados) e PIS/COFINS (contribuições que visam custear a seguridade social) visando a desencorajar o consumo de cigarro. Tal ação é considerada satisfatória quanto aos seus efeitos, conforme BIZ, IGLESIAS E MONTEIRO (2011), o aumento do preço do cigarro tende a reduzir o consumo total do produto, mesmo com a argumentação contrária de que o aumento de impostos causaria uma substituição do consumo para o cigarro de procedência ilegal. Em dezembro de 2011, com a promulgação da lei nº 12546, foi instituída uma política de preços mínimos para o cigarro, além de alterar a sistemática para o cálculo da alíquota do IPI. Com a edição dessa lei, a alíquota de IPI sobre o preço do maço de cigarro

---

<sup>8</sup> <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2004/not20040910p694.htm>

passou a ser de 45%. Junto com demais tributos incidentes sobre o produto, a proporção do preço referente a impostos pode variar de 72% a 81% (INCA, 2013). A inovação introduzida por esta lei tratou-se da adoção de uma política de preços mínimos para o cigarro, fixada inicialmente em R\$ 3,00, devendo aumentar gradativamente até atingir a proporção de R\$ 4,50 em 2015. Os cigarros comercializados abaixo do preço mínimo são considerados ilegais, incorrendo nas penalidades impostas pela lei ao estabelecimento que pratique tal ato. Tal medida, além de desencorajar o consumo, visa combater a evasão fiscal e recuperar a capacidade arrecadatória sobre o setor fumageiro.

Ainda visando a supressão da demanda pelo cigarro, foram criados, pelo Ministério da Saúde, o Programa Nacional de Controle do Tabagismo, promovendo programas de cessação do tabagismo no Sistema único de Saúde (SUS) e também a criação de ambientes livres do fumo. Tais medidas visam a reduzir a aceitação social ao consumo do tabaco e a retirada de consumidores do mercado.

No que tange a fumicultura, passou a ser promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, visando reduzir a dependência dos fumicultores em relação a produção de fumo e oferecer alternativas que gerem renda ao produtor. O programa consiste na liberação de recursos para organizações como empresas públicas de assistência técnica e extensão rural (Ater), bem como organizações não-governamentais, universidades, prefeituras e cooperativas que desenvolvam projetos que visem a diversificação das culturas em propriedades de fumicultores. Além da liberação de recursos, o MDA atua na assistência e cooperação técnica com seus parceiros em projetos dessa natureza (MDA, 2013). O ministério realiza Chamadas Públicas de Projetos, onde é oferecida a oportunidade para a apresentação de projetos onde é analisada a qualificação técnica à luz das diretrizes do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco e também da Política Nacional de Ater (PNATER). Além do objetivo da diversificação da atividade produtiva, o programa adota como princípios o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar e a participação social. De acordo com INCA (2011), foram investidos até então R\$ 12 milhões em programas dessa natureza, beneficiando 30 mil famílias de fumicultores, em 600 municípios espalhados por sete estados produtores de fumo.

Ainda sobre a fumicultura, a CQCT veio reforçar a restrição ao crédito rural concedido a fumicultores, que vigorava desde antes da ratificação do acordo. Como já foi mencionado, desde 2002 vigoravam restrições a contratos de custeio celebrados por

produtores de fumo, que representavam um volume substancial do montante emprestado a pequena agricultura. A CQCT veio revisar as políticas de restrição ao crédito a fumicultura, exigindo dos candidatos ao empréstimo que no mínimo 20% da renda obtida pelo produtor seja oriunda de outras atividades, conforme resolução do Conselho Monetário Nacional (FETRAF, 2012).

No que tange aos resultados obtidos por estas políticas públicas que passaram a estar em conformidade com o que foi pactuado pela CQCT, as perspectivas variam. A ratificação da convenção reforçou o ambiente institucional adverso e a reprovação social ao consumo do tabaco, através do aumento das alíquotas dos impostos sobre o cigarro e campanhas publicitárias visando desencorajar o consumo. A ratificação da CQCT veio a acelerar uma tendência de redução do consumo per capita de cigarros, que vem se verificando nas últimas décadas. De acordo com INCA (2013) em 2010 o consumo aparente de cigarros (resultado obtido pela produção nacional de cigarros, subtraindo-se as exportações e somando-se as importações) atingiu o menor patamar de toda a série estudada, atingindo 682 unidades por pessoa. Como já foi ressaltada, a incidência de alíquotas de impostos mais severas possui um efeito inibidor do consumo de cigarros, especialmente sobre a população de baixa renda, conforme BIZ, IGLESIAS E MONTEIRO (2011), em que pese a pouca elasticidade da demanda pelo produto, demandando sucessivos ajustes das alíquotas devido a inflação.

Devido ao protagonismo e a importância internacional da produção tabaqueira do Brasil, a ratificação da CQCT não teve como efeito alterações significativas na produção de tabaco, uma vez que o foco principal da convenção é a supressão da demanda. Porém, no que tange a diversificação das áreas de cultivo do tabaco, outro objetivo da CQCT, os resultados são controversos. A ratificação da convenção colocou barreiras a concessão de financiamento aos produtores de fumo, exigindo que parte de sua renda seja obtida por outras atividades, além de promover projetos de diversificação da produção. Todavia, o montante investido pelo governo brasileiro em projetos de diversificação é pequeno comparado com o crédito concedido a cadeia produtiva do tabaco. O BNDES se defende dizendo que não há política específica do banco que contemple a fumicultura, sendo os empréstimos realizados dentro de uma linha de crédito destinada aos agricultores em geral. Porém, a ausência de restrições aos fumicultores mostra que a aplicação dos princípios da CQCT ainda possui muitos avanços a serem realizados, especialmente no campo da coordenação entre órgãos governamentais.

## 5. Conclusões

Como foi exposto nos capítulos iniciais, o tabaco representou papel destacado na economia do Brasil colonial e imperial, desempenhando dois papéis muito importantes na economia mercantilista da época: seja garantindo divisas para a metrópole através da exportação e revenda para o resto da Europa, seja pelo uso como moeda de troca no comércio de escravos. Desde então, o governo português dedicou-se a regulação do comércio de tabaco, a fim de garantir divisas para a Coroa, inclusive chegando, em alguns momentos, a estabelecer o monopólio estatal na sua distribuição por ser um gênero bastante apreciado na Europa. Pode-se estabelecer, portanto, que o tabaco vem sendo alvo de diferentes tipos de políticas públicas ao longo do tempo, desde que se iniciou seu cultivo comercial. A chegada dos imigrantes alemães na primeira metade do século XIX introduziu o cultivo de fumos claros no Brasil, variedade mais apreciada pelos consumidores alemães, sendo esta relação de complementaridade com seus compatriotas no Velho Continente fundamental para que o tabaco brasileiro ganhasse maior preferência no mercado europeu, embora grande parte da produção brasileira se destinasse para o mercado doméstico. Até então, o tabaco estava inserido dentro do contexto geral de utilização da agricultura como forma de viabilizar a ocupação territorial no país, tendo o governo imperial doado lotes e ferramentas aos colonos, bem como criado frentes de trabalho para ocupação provisória dos mesmos. O tabaco, pelas condições naturais que encontrou no Brasil e por ter ganhado a preferência dos colonizadores e dos europeus do outro lado do Atlântico, firmou-se como um dos principais produtos agrícolas do país, condição que o tabaco goza até os dias de hoje.

O aumento da urbanização no começo do século XX trouxe diferentes mudanças para o cultivo de tabaco no Brasil. Primeiro, houve a mudança de preferência dos consumidores, que passaram a consumir cigarros ao invés de charutos. Os cigarros demandavam uma maior industrialização da produção, ao passo que os charutos eram produzidos de maneira artesanal. Tal fenômeno atraiu maior quantidade de capitais para a cadeia produtiva do tabaco, inclusive capitais estrangeiros, culminando na criação, em 1919, do Sistema Integrado de Produção de Tabaco, que seria responsável pela expansão da cultura tabaqueira e a formação de condições para o desenvolvimento de uma plataforma exportadora do produto no Brasil, a partir dos anos 1960. No que tange as políticas públicas, as ações do governo brasileiro até os anos 1960 consistiam na substituição de importações de bens de consumo não duráveis e no favorecimento a



importação de máquinas e insumos agrícolas, via taxas de câmbio diferenciadas. Tais fatores foram fundamentais para a expansão do setor tabaqueiro após a Segunda Guerra.

A partir de 1965, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, o governo passou a assumir um papel mais ativo no financiamento da produção agrícola, a fim de aumentar a produção e modernizar o setor rural, o colocando em conformidade com as necessidades da indústria nascente no país. Nesse momento ocorre a formação dos complexos agroindustriais, onde o setor tabaqueiro obteve grande protagonismo, por já apresentar grande grau de integração entre produtor rural e indústria. Outro fator que alavancou as exportações brasileiras de tabaco foi o boicote internacional ao produto originado do Zimbábue. Nesse contexto, o SNCR mostrou ter influência substancial sobre o setor tabaqueiro, mesmo privilegiando grandes produtores, os fumicultores buscando apoio das indústrias fumageiras via SIPT, conseguiram acesso ao crédito para financiar suas atividades.

O panorama de financiamento agrícola só foi mudar nos anos 1990, como resultado da pressão exercida por organizações de pequenos agricultores. No governo de Itamar Franco surge o PROVAP, que mais tarde seria reformado pelo seu sucessor e rebatizado de PRONAF. Com o PRONAF, os fumicultores passaram a ter apoio oficial do governo voltado à pequena agricultura. Graças a maior organização dos produtores e fumo, já acostumados a negociar o custeio de suas lavouras com as indústrias, a fumicultura passou a exercer grande protagonismo dentro do programa, respondendo por boa parte dos contratos de custeio no Sul do Brasil. O PRONAF, junto com outros fatores, como a expansão do consumo do tabaco em países emergentes e o deslocamento de unidades produtivas de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, pode figurar como responsável pelo crescimento da produção nacional de fumo no período após a criação do mesmo. Durante o período do início da vigência do PRONAF até 2005, quando foram revisadas as políticas de concessão de financiamento aos fumicultores devido a ratificação da CQCT, a produção nacional de fumo passou de 456 mil toneladas em 1995 a 889,4 mil toneladas em 2005, segundo a Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE de 2005. Os fumicultores estiveram e ainda estão entre os produtores que mais celebram contratos de custeio, mesmo com as exigências de diversificação, não restando dúvida que o amparo oficial ao pequeno produtor trouxe benefícios ao setor tabaqueiro nacional.

No que tange as políticas direcionadas a indústria, o setor tabaqueiro passou a não apenas acompanhar, mas também exercer protagonismo na concentração de capitais e internacionalização do setor em comparação com os demais setores da indústria. Até o

final do século XIX, a atividade fumageira era essencialmente rural e artesanal, tendo surgido apenas manufaturas para a produção de charutos, tal panorama veio a se modificar com a urbanização da população e a crescente preferência do público pelos cigarros, que demandavam uma produção em escala industrial. Foi no início do século XX que foram injetados o primeiro capital estrangeiro no setor, através da British American Tobacco (BAT) em sociedade com Albino Souza Cruz a fim de processar o fumo em folha e produzir cigarros. A grande mudança institucional no quadro das políticas públicas relacionadas a indústria se deu a partir da “Revolução de 30”, com a ascensão de Getúlio Vargas a presidência. A partir desse momento foi iniciado o Programa de Substituição de Importações (PSI), onde foi buscado, inicialmente, reduzir a dependência dos bens não duráveis importados. Apesar do cigarro não ser um produto cujo consumo majoritariamente se desse com similares do exterior, a indústria tabaqueira certamente beneficiou-se dos incentivos a importação de máquinas e insumos a taxas de câmbio favoráveis, além da criação de um ramo da indústria dedicado a atender o produtor rural. Nesse período, podemos destacar a atuação do Sistema Integrado de Produção de Tabaco (SIPT), onde o fumicultor se compromete a vender sua produção a indústria em troca do custeio de sua lavoura. Assim sendo, a indústria tabaqueira no Brasil atingiu um grau de especialização e qualificação do produto, aliado as condições naturais do Sul do Brasil e a experiência dos produtores com o fumo, tais fatores se traduziram em excedentes exportáveis ainda no período pós-Segunda Guerra. Essa estrutura produtiva, baseada na integração entre produtor e indústria, gerando um sistema econômico ao redor da lavoura de fumo, fez com que a indústria fumageira nacional conseguisse atender as demandas do mercado externo e o tabaco brasileiro tivesse grande preferência pelo consumidor externo.

Com a política de substituição de importações e a criação de uma indústria nacional que eliminasse a dependência brasileira dos gêneros industriais importados, foram criados mecanismos de fomento, tendo como condutor de tais políticas o BNDES (fundado como BNDE) e demais agentes financeiros. O BNDES executou papel muito importante na execução de políticas de fomento a produção, especialmente na formação de complexos agroindustriais. Tais políticas de fomento se tornaram mais efetivas durante os anos 1990, com a estabilização da economia, facilitando o crédito para as indústrias de cigarro e dinamizando a produção agrícola devido à alta integração entre indústria e produtor. A recuperação da capacidade de fomento por parte do Estado, comprometida pela aceleração inflacionária e os ajustes ocorridos nos anos 1980 foi um importante fator para a expansão da produção nacional de fumo nos anos que se seguiram, pois haviam mais recursos a disposição das empresas.

A ratificação da CQCT em 2005, resultado da pressão exercida por organizações de saúde, visando combater o consumo de tabaco ao redor do mundo, trouxe mudanças no tratamento dispensado pelo governo a fumicultura. Até então, as políticas públicas cujos efeitos recaíam sobre a fumicultura eram direcionadas a agricultura ou indústria num sentido amplo, tendo a indústria fumageira exercido protagonismo no desenvolvimento de seus produtos e na expansão da produção até alcançar o patamar de maior exportador mundial devido à qualidade do tabaco nacional e a organização da cadeia, trabalhando em completa integração entre indústria e produtores rurais. A CQCT, além de trabalhar com a supressão da demanda pelo tabaco, teve como um de seus objetivos a diversificação das lavouras de fumo, visando a amparar o produtor, prevenindo uma queda em seu padrão de vida devido a futura redução da demanda pelo tabaco. No que tange a diversificação das lavouras, ainda há muito trabalho a ser realizado, pois os recursos utilizados no Programa Nacional de Diversificação das Lavouras de Fumo ainda são escassos em comparação com os estímulos dados aos fumicultores e a renda obtida pelos produtores na produção de fumo. As alterações realizadas no PRONAF para evitar o grande volume de contratos de custeio por parte de fumicultores não causou grandes alterações no quadro atual. Todavia, devem-se destacar as políticas de dissuasão dos consumidores ou possíveis consumidores, restringindo a publicidade de cigarros e aumentando impostos sobre o produto, além de ampliar a quantidade de ambientes livres do cigarro, com uma série de leis estaduais ou municipais proibindo o cigarro em ambientes fechados. Tais políticas intensificaram o cenário institucional adverso que o cigarro enfrentava, além de criar no consumidor uma imagem negativa referente ao ato de fumar.

Como a CQCT foi ratificada apenas em 2005, seus efeitos em longo prazo ainda são incertos. A produção brasileira, em grande parte voltada ao mercado externo, apresentou uma pequena queda desde 2005 em termos de volume, todavia o aumento do preço por quilograma fez com que o valor da produção aumentasse continuamente. A redução do consumo doméstico fez com que a produção brasileira tivesse como destino cada vez mais preferencial a exportação, que apresentou crescimento nos últimos anos. A ratificação da CQCT veio a acelerar as alterações no quadro das exportações, já afetadas por leis federais anteriores, como a lei nº 10167/2001. As principais mudanças se deram na forma em que o tabaco é exportado, aumentando a quantidade de fumo em folha e diminuindo a de cigarros, sendo o fumo em folha destinado em boa parte a países que praticam beneficiamento e reexportação do tabaco, como Bélgica e Alemanha. Portanto, a curto e médio prazo, a quantidade produzida e exportada de tabaco pelo Brasil ainda deve permanecer alta, resultado da expansão nos anos 90 e do nível ainda

alto de consumo em países emergentes, especialmente na Ásia, onde políticas antitabagistas ainda têm muito a avançar.

Outro efeito que ficou exposto com a ratificação da CQCT foi à falta de uma política unificada entre os diferentes órgãos governamentais na execução dos objetivos pactuados, resultando ainda em grandes volumes de recursos aplicados no fomento a fumicultura, em que pese as exigências estabelecidas quanto a diversificação. Esse caráter dúbio no tratamento dispensado a fumicultura pode ser creditado a importância do setor para a pauta de exportações brasileiras e a receita tributária auferida pelo governo em impostos originados da produção de cigarros. Tal cenário não dá sinais de alteração a curto e médio prazo.

Nota-se neste trabalho o caráter indutor de certas políticas públicas sobre a fumicultura e o grande interesse do governo brasileiro, desde a época colonial, em gerenciar o seu comércio. Ainda que políticas públicas direcionadas ao setor tabaqueiro sejam recentes, a organização dos produtores e a integração entre estes e a indústria fizeram com que a produção de tabaco respondesse positivamente aos incentivos oferecidos ao setor agrícola e industrial. Todavia, no que tange a políticas restritivas ao consumo do tabaco, adotadas mais recentemente, os resultados terão que ser observados a um prazo maior, pois apenas a alteração da preferência dos consumidores poderá atingir a finalidade desejada pelos idealizadores de políticas antitabagistas.

## 6. Referencias

ABIFUMO – Associação Brasileira da Indústria do Fumo. Produção de fumo. Disponível em <http://www.abifumo.org.br/produ.htm>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

ACTBR – Aliança de Controle do Tabagismo – Disponível em: <http://actbr.org.br/tabagismo/historico.asp> . Acesso em 9 de novembro de 2013.

AFUBRA – Associação dos fumicultores do Brasil. Mutualidade. Disponível em <http://www.afubra.com.br/index.php/mutualidade/index/menu2/3>. Acesso em 13 de Novembro de 2013.

BORGES, Renata 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. Porto Alegre: UFRGS. 2011. 95p.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Organização e funcionamento do mercado de tabaco no Sul do Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2009.

CASTRO, Eduardo Rodrigues de. Crédito Rural e oferta agrícola no Brasil. Viçosa, 2008

COSTA, Carlos Gabriel. Imigração alemã e fumicultura: A colônia de Santa Cruz (RS) no período imperial brasileiro. Santa Cruz do Sul. UNISC. 2007.

DESER - DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS. Boletim Especial DESER-ACT. Curitiba: Dezembro de 2009.

DESER - DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS. Disponível em [http://actbr.org.br/uploads/conteudo/56\\_335\\_BoletimDeser\\_fumo.pdf](http://actbr.org.br/uploads/conteudo/56_335_BoletimDeser_fumo.pdf) Boletim Especial DESER-ACT. Curitiba: Dezembro de 2004. Acesso em 11 de novembro de 2013.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>. Acesso em 10 de novembro de 2013.

FETRAF – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA FAMILIAR. Disponível em:

[http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2311:o-credito-rural-e-a-producao-de-fumo-no-brasil&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=104](http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2311:o-credito-rural-e-a-producao-de-fumo-no-brasil&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=104). Acesso em 10 de novembro de 2013.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JÚNIOR, Rudinei; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. Economia Brasileira Contemporânea. 4ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

INCA – INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo/atualidades/ver.asp?id=1093>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO – Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios-agronegocio,agronegocio- responde-por-40-das-exportacoes-brasileiras,134301,0.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO – Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2004/not20040910p694.htm>. Acesso em 9 de novembro de 2013.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/>. Acesso em 9 de novembro de 2013.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em:

GIAMBIAGI, Fábio [et al]. Economia Brasileira Contemporânea. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GIMENES, Régio Márcio Toesca; GIMENES, Fátima Pegorini; GOZER, Izabel Cristina. Evolução do Crédito Rural no Brasil e o papel das cooperativas agropecuárias no financiamento dos produtores rurais. Umuarama: UNIPAR, 2008

GUANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

IGLESIAS, Roberto; BIZ, Aline; MONTEIRO, Anna. Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil. ACTBR, 2011.

PORTAL BRASIL – Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/setores-da-economia/agronegocio/print>. Acesso em 8 de novembro de 2013.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

SCHNEIDER, Sérgio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antônio. Histórico, Caracterização e dinâmica recente do PRONAF –

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Porto Alegre, UFRGS, 2004.

SINDITABACO – Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco. Dimensão do setor. Disponível em <http://sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/dimensoes-do-setor>. Acesso em 12 de novembro de 2012.

SILVA, Leonardo Xavier da. Análise do complexo industrial fumageiro Sul-brasileiro sob o enfoque da Economia dos Custos de Transação. Porto Alegre: UFRGS. 2002. 287p.

SILVA, Leonado Xavier da.; TILLMANN, Eduardo André. Exportações e eficiência competitiva da cadeia brasileira do tabaco: vantagens comparativas reveladas e orientação regional. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2009

SILVA, Leonardo Xavier da.; BORGES, Renata Lacerda Antunes. Interpretação e análise das relações contratuais e da interdependência na cadeia industrial do tabaco sul-brasileiro. Porto Alegre: 5º Encontro de Economia Gaúcha, 27 e 28 de maio de 2010.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; DORNELLES, Mizael; FERRARI, Stela. Expansão da cultura do tabaco no Sul do Brasil (1996): Características, mudanças e persistências na produção de tabaco e nos usos do território.

