



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Mariana Coutinho Marques de Pinho

Câmara Setorial do Tabaco como *veto player* da Política Nacional de Controle do Tabaco

Rio de Janeiro-RJ

2021

Mariana Coutinho Marques de Pinho

Câmara Setorial do Tabaco como *veto player* da Política Nacional de Controle do Tabaco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas, Planejamento, Gestão e Cuidados em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa.

Rio de Janeiro-RJ

2021

Título do trabalho em inglês: Tobacco Sectorial Board as a veto player of the National Tobacco Control Policy.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Catálogo na fonte
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
Biblioteca de Saúde Pública

P654c Pinho, Mariana Coutinho Marques de.
Câmara Setorial do Tabaco como veto player da Política Nacional de Controle do Tabaco / Mariana Coutinho Marques de Pinho. -- 2021.
109 f. : il. color. ; graf. ; tab.

Orientador: Nilson do Rosário Costa.
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

1. Políticas Públicas de Saúde. 2. Indústria do Tabaco.
3. Produtos do Tabaco. 4. Tabaco. 5. Tabagismo. 6. Prevenção do Hábito de Fumar. I. Título.

CDD – 23.ed. – 362.296

Mariana Coutinho Marques de Pinho

Câmara Setorial do Tabaco como *veto player* da Política Nacional de Controle do Tabaco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas, Planejamento e Gestão em Cuidados de Saúde.

Aprovada em: 31 de março de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Luiz Oliveira da Silva
Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro
Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa (Orientador)
Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz

Rio de Janeiro-RJ

2021

Às minhas filhas Isadora e Manuela, ao meu filho Angelo e ao meu marido Gustavo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família – Gustavo, Isadora, Manuela e Angelo – pelo apoio no período que me dediquei às aulas presenciais e remotas do curso, e pela compreensão dos momentos de ausência do convívio familiar quando me debruçava sobre a pesquisa.

Agradeço aos meus pais, Jussara e Isval, e irmãos, Daniel e Cristina, por torcerem sempre pelo meu desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico e, em especial, a minha irmã, um exemplo para mim no que diz respeito à dedicação acadêmica.

Agradeço ao Nilson – meu orientador – pelos ensinamentos, pela dedicação e pela compreensão durante todo o período de formação acadêmica.

Agradeço a oportunidade de conhecer exemplares e dedicados professores do curso de especialização *stricto sensu* da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz.

Agradeço o companheirismo dos colegas da turma de mestrado de 2019, em especial Priscila, Thiago, Fabius, Patrícia, Caio, Rafaela, Ana Liane, Aline, Giovanna, mana Nancy, Paula, Jacqueline, duas Andreas, Vanessa e Cesar.

Agradeço aos colegas e amigos da ACT Promoção da Saúde, por ser um espaço de trabalho, de realização profissional e de aprendizado sobre cidadania e participação social – essenciais para fazer escolhas saudáveis e conscientes.

Agradeço aos colegas e amigos do INCA, uma grande escola para minha formação em política pública e controle do tabaco. No Instituto há pessoas inspiradoras, comprometidas com a saúde pública e que me ofereceram oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço a experiência e o conhecimento que os integrantes da Rede de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco me proporcionaram. Eles trabalham arduamente junto aos agricultores familiares, promovendo a oportunidade de o fumicultor diversificar sua produção e renda para um futuro agroecológico, saudável e sustentável.

Agradeço aos amigos que me apoiaram quando decidi ingressar no mestrado: Alexandre, Erica, Margareth, Cristina, Felipe, João Ricardo, Tania, Mônica, Paula, Ana Helena, Roseli, Letícia, André S, Alessandra, Cristiane, Silvana, Valeska, André O e outros que injustamente posso estar deixando de mencionar aqui.

RESUMO

A Política Nacional de Controle do Tabaco teve sua origem em ações depreendidas pelo governo federal na década de 1980 e hoje é reconhecida como uma política pública exitosa e contribuiu positivamente para indicadores de saúde. A política regulatória da produção, propaganda e consumo de tabaco no Brasil resultou do aprendizado social difundido por comunidades epistêmicas no plano internacional e nacional. No entanto, grupos afetados diretamente pela política regulatória têm exercido a opção do veto político. O objetivo da dissertação é descrever e analisar a dinâmica organizacional da Câmara Setorial do Tabaco, que pertence ao Ministério da Agricultura, e descrever a atuação de atores políticos afetados por políticas de controle do tabaco de difusão multilateral. Para isso, foi realizada pesquisa documental e revisão bibliográfica acerca do controle do tabaco no Brasil, atores (players) envolvidos e Câmara Setorial do Tabaco. Em seguida, procedeu-se com a coleta e organização dos dados e posteriormente com a análise das atas. Os referenciais teóricos e metodológico foram os relativos às comunidades epistêmicas, *veto players*, incrementalismo e neo-institucionalismo. Os resultados apontam para o sucesso da política de controle do tabaco no Brasil, com apoio da comunidade epistêmica e diante da resistência de atores que defendem a fumicultura. A Câmara Setorial do Tabaco é composta prioritariamente por atores que defendem a cadeia produtiva do tabaco. Conclui-se que a política de controle do tabaco no Brasil, assim as medidas para políticas de desigualdades e de inclusão seguiu em um movimento incremental. Em determinado momento, as ações governamentais de controle do tabaco passaram a ocorrer em outro ritmo, mais lento. A Câmara Setorial do Tabaco é uma reação à Convenção-Quadro e uma violação ao seu artigo 5.3. Suas atas refletem a articulação para, ao cumprir seu objetivo, impedir o avanço da PNCT. A comunidade epistêmica brasileira tem contribuído com a proteção de que os interesses das empresas de tabaco e de seus aliados prevaleça. Nos últimos anos, a produção de novas e relevantes medidas de controle do tabaco sofreu impacto e registrou declínio significativo. Assim, o contexto político brasileiro no qual as medidas de controle do tabaco foram discutidas e vetadas é favorecido pelo enfraquecimento dos processos bilaterais.

Palavras-chave: Política Pública de Saúde; Indústria do Tabaco; Produtos do Tabaco; Tabaco; Tabagismo.

ABSTRACT

Throughout the 1980s the federal government took several measures in order to control the tobacco epidemic in Brazil. These actions culminated into the National Tobacco Control Policy which is now recognized as a successful public policy, and continues to contribute positively to indicators of health. The regulatory policies for tobacco production, advertising and consumption in Brazil resulted from contributions made by epistemic communities at the international and domestic levels. However, the groups that are directly affected by regulatory policies have exercised a political veto position. The objective of the dissertation is to describe and analyze the organizational dynamics of the Tobacco Sectorial Board, which is owned by the Ministry of Agriculture. Furthermore, it aims to describe the role of political actors affected by tobacco control policies. The method included a bibliographic review of the literature covering documents about the National Tobacco Control Policy in Brazil and related players, and the Tobacco Sectorial Board. A wide array of data was organized and analyzed proceeded with the collection and organization of the data and later with the analysis of the records. The theoretical and methodological frameworks were those related to epistemic communities, veto players, incrementalism and neo-institutionalism. The results point to the success of the Tobacco Control Policy in Brazil, with support from the epistemic community, and in the face of the resistance of players who defend tobacco supply chain interests. The tobacco control policy in Brazil has proved successful with the support of the epistemic community even though faced with resistance from players who defend tobacco supply chain interests. The Tobacco Control Policy in Brazil, such as equality and inclusion policies, was an incremental process. At a certain point, governmental tobacco control actions started to take place at a slower pace. The Tobacco Sectorial Board is a reaction to the Framework Convention and a WHO/FCTC Article 5.3 violation. The Tobacco Sectorial Board is composed mainly of players who defend the tobacco supply chain. The records reflect the articulation in fulfilling its objective to prevent the advancement, and strengthening of the National Tobacco Control Policy. The Brazilian epistemic community has continued to protect existing public health policies against the interests of tobacco companies and their allies. However, as of late, the implementation of new and relevant tobacco control measures has suffered a significant.

Keywords: Public Health Policy; Tobacco Industry; Tobacco Products; Tobacco; Smoking.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Marcos históricos e atuação do governo brasileiro relativos ao controle do tabaco entre 1986 e 2018 no Brasil.....	38
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Participação na Câmara Setorial do Tabaco de representantes por segmentos por ano, no período 2004-2020, Brasil	69
Tabela 2. Distribuição anual das atas produzidas e disponíveis das reuniões da Câmara Setorial do Tabaco, no período entre 2004-2019, Brasil	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Percentual de fumantes total e por gênero, 2006 - 2019, Brasil.....	40
Gráfico 2. Participação na Câmara Setorial do Tabaco de representantes por segmentos por ano, 2004-2020 (%)......	71
Gráfico 3. Entidades designadas para composição da Câmara Setorial do Tabaco pela totalidade das Portarias entre 2004-2020, distribuídas por segmentos (N=9).....	72
Gráfico 4. Percentual das reuniões da Câmara Setorial do Tabaco segundo os temas abordados	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Relação de presidentes do Brasil e respectivos partidos, no período de 1985-2020.	18
Quadro 2. Relação de tipos de documentos consultados com a fonte relacionada	22
Quadro 3. Relação de membros da Comissão Nacional para Implementação da Convenção- Quadro a partir de 2012.....	37
Quadro 4. Características dos Conselhos do Ministério da Agricultura para assessoria quanto à Política Agrícola, 1990-2019.....	57
Quadro 5. Características das Câmaras Setoriais no Brasil, 1990 a 2019.	61
Quadro 6. Lista das Câmaras Setoriais de Cadeias Produtivas do Ministério da Agricultura, por ordem de data de instalação, 2020.....	67
Quadro 7. Lista entidades designadas como membros da Câmara Setorial do Tabaco do Ministério da Agricultura, no período de 2004 a 2020, Brasil	68
Quadro 8. Participação parlamentar nas reuniões da Câmara Setorial do Tabaco, no período de 2004-2019, Brasil	80
Quadro 9. Agenda estratégica da Câmara Setorial do Tabaco para 2010-2015.....	83
Quadro 10. Agenda Estratégica da Câmara Setorial do Tabaco para 2016-2020.	88

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1. Capas de revistas de grande circulação	52
Imagem 2. Ata da 28ª reunião da Câmara Setorial do Tabaco, 2010.....	77
Imagem 3. Comitativa de composta de deputados e lideranças do setor fumageiro em frente à entrada para o salão da COP5, Seul, 2012.....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abifumo	Associação Brasileira da Indústria do Fumo
Afubra	Associação dos Fumicultores do Brasil
Amarvp	Associação Municípios do Vale do Rio Pardo
Amprotabaco	Associação de Municípios Produtores de Tabaco
Anater	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Ater	Assistência técnica e extensão rural
Capa	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
Ceasol	Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
Cepagro	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
Cetab	Centro de Estudos sobre Tabaco ou Saúde
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
Conagri	Conselho Nacional de Agricultura
Conicq	Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro
Consagro	Conselho do Agronegócio
Contag	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
Cooperfumos	Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil
COP	Conferência das Partes (acompanhado de um número, refere-se ao número da sessão da Conferência das Partes, exemplo COP1 refere-se à primeira sessão da COP)
CQCT	Convenção-Quadro para Controle do Tabaco
CS	Câmara setorial
CST	Câmara Setorial do Tabaco
CTN	Companhias transnacionais
DCNT	Doenças crônicas não transmissíveis
Deser	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
Fetaesc	Federação dos Trabalhadores Rurais de Santa Catarina
Fetraf	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FGV	Fundação Getúlio Vargas

Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GT	Grupo de trabalho
IPI	Imposto sobre produto industrializado
INCA	Instituto Nacional do Câncer
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
PNCT	Política Nacional de Controle do Tabaco
PNDACT	Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco
Se-Conicq	Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro
Sindifumo-SP	Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo
Sindifumo-RJ	Sindicato da Indústria do Fumo do Município do Rio de Janeiro
Sinditabaco-BA	Sindicato da Indústria do Tabaco da Bahia
SindiTabaco	Sindicato InterEstadual da Indústria do Tabaco

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
2.	METODOLOGIA	21
3.	POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO	26
3.1.	A RESPOSTA MUNDIAL À EPIDEMIA DO TABAGISMO: CONVENÇÃO- QUADRO PARA CONTROLE DO TABACO	26
3.2.	AÇÕES NACIONAIS DE CONTROLE DO TABACO	29
3.2.1.	PERÍODO 1986 A 2005	29
3.2.2.	Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco	31
3.2.3.	Período 2005 A 2020	34
4.	OS <i>PLAYERS</i> NA POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO	41
4.1.	INDÚSTRIA.....	41
4.2.	SOCIEDADE CIVIL	42
4.3.	ATORES GOVERNAMENTAIS	47
4.4.	LEGISLADORES.....	50
4.5.	IMPrensa	51
5.	CÂMARA SETORIAL DO TABACO	53
5.1.	CÂMARAS SETORIAIS	53
5.2.	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA.....	56
5.3.	CÂMARA SETORIAL DO TABACO	66
5.3.1.	Composição	68
6.	A AGENDA DA CÂMARA SETORIAL DO TABACO	73
6.1.	AGENDA ESTRATÉGIA DA CÂMARA SETORIAL DO TABACO.....	80
6.2.	TEMAS AGENDADOS	88
7.	CONCLUSÃO	95
	REFERÊNCIAS	100
	ANEXO I - ANÁLISE PRELIMINAR DOS RESULTADOS DE VOTOS PARA HEINZE E MUNICÍPIOS PRODUTORES DE TABACO	108

1. INTRODUÇÃO

O objetivo dessa dissertação é descrever e analisar a dinâmica organizacional da Câmara Setorial do Tabaco e descrever a atuação de atores políticos afetados por políticas de controle do tabaco de difusão multilateral. A dissertação apresenta o processo regulatório da produção e consumo do tabaco do Brasil associado a diretrizes internacionais, à legislação doméstica e à instituição de mecanismos de pactuação setorial.

A dissertação considera que a difusão da política regulatória da produção, propaganda e consumo desses produtos no Brasil resultou do aprendizado social difundido por comunidades epistêmicas no plano internacional e nacional.

A literatura define o conceito de comunidade epistêmica como uma rede de profissionais com proficiência e competência reconhecida em uma área particular de formação de agenda política. A comunidade epistêmica não se confunde com “profissão”, “grupo de interesse” e ou “burocracia” por compartilhar ao mesmo tempo um conjunto de princípios e normas, crenças causais, concepções de validade e horizonte político (MELO; COSTA, 1995).

Os membros de uma comunidade epistêmica se distinguem de grupos de interesse porque além de um objetivo político – ou um projeto de política pública -, apresentam uma base de conhecimento comum, além de crenças causais comuns. Ao contrário dos grupos de interesse, ao se defrontarem com questionamentos válidos no que diz respeito à explicação causal de um evento, esses membros se retiram do debate em torno da política. Em contraste com grupos profissionais, os membros de uma comunidade epistêmica apresentam além da base de conhecimento comum também comunalidade no plano normativo.

Em resumo, a comunidade epistêmica tem como principal fonte de poder a autoridade normativa originada do conhecimento técnico-científico aplicado à implementação de política (MELO; COSTA, 1995). Assim, a comunidade busca explicar determinado problema e aponta qual seria a solução, com base na “verdade científica”, *“que fazem parte de modelos lógicos representativos de teorias científicas e nos ajudam a compreender e explicar fenômenos do mundo que nos rodeia”* (MACHOÑ et al., 2018).

Haas (1992) define o conceito de comunidade epistêmica como uma rede de profissionais com proficiência e competência reconhecida em uma área particular de formação de agenda política.

Na concepção de Mamud et.al. (2011), a comunidade epistêmica de controle global de tabaco consiste em uma rede de profissionais com uma interpretação comum da ciência a

respeito do uso e controle do tabaco, e contribuíram significativamente para sua transformação, por meio da produção de evidências e amplo conhecimento sobre o tema. Os autores consideram que a *“evolução do controle do tabaco em nível nacional para o internacional reflete o desenvolvimento e efetividade de atores não governamentais e a importância do vínculo entre sociedade civil e ciência”* (tradução nossa) (MAMUDU; GONZALEZ; GLANTZ, 2011, p. 2044).

De fato, antes mesmo do Brasil tornar-se Parte da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (CQCT/OMS), a sociedade civil teve um importante papel nos avanços da Política Nacional de Controle do Tabaco, como identificaram Boeira e Guivant (2003) ao explicar as redes multifragmentadas, e Viégas (2018), quando descreveu a construção das crenças da coalização de defesa do setor saúde pública para controle do tabaco.

Os achados produzidos por Rangel (2011) mostraram de que forma a mobilização da sociedade civil e especialistas durante as Audiências Públicas contribuíram para a ratificação e promulgação da Convenção-Quadro. Scheibler (2006) considera que a forma como a imprensa local e as empresas de tabaco comunicaram e, por vezes, desvirtuaram o objetivo e consequências do tratado teria resultado em um novo arranjo de redes: a associação dos agricultores e indústrias que, historicamente, estavam em lados antagônicos. Entretanto, Mengel, Picolotto e Barcelos (2009) sugerem que essa conformação teria se dado por parte de organizações de representação mais tradicionais, uma vez que novas organizações de representação dos agricultores estariam mais próximas da postura que orienta o esforço de regulação internacional.

Em 2005, quando o Brasil se tornou parte da CQCT – primeiro tratado internacional de saúde pública aprovado pela OMS dois anos antes – todo o arcabouço legal acumulado em cerca de 20 anos, com normativas nacionais de proteção e promoção à saúde das pessoas, configuraram um contexto doméstico mais que favorável para a conseqüente ampliação das medidas de controle do tabaco. O Brasil contou com a contribuição de representantes de destaque que atuaram em nível nacional, regional e global para garantir o sucesso da política em todos os âmbitos (VIEGAS, 2018).

Achados permitem afirmar que o governo brasileiro desempenhou um papel relevante tanto nas negociações do tratado como na sua implementação internacional e doméstica, conquistando o reconhecimento por ter uma das políticas de controle do tabaco mais avançadas no mundo 14 anos depois da ratificação. Ao longo das mais de três décadas, diversos autores registraram o avanço da Política Nacional de Controle do Tabaco nos seus mais diferentes

aspectos (CASA OSWALDO CRUZ, 2019; CAVALCANTE et al., 2017; LEVY; DE ALMEIDA; SZKLO, 2012; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2019; PORTES, 2020; REITSMA et al., 2017; SCHEIBLER, 2006).

É relevante destacar que as ações de controle do tabaco se consolidaram a partir da década de 1980 e assim atravessaram diversos governos, conforme demonstrado pelo Quadro 1. Arretche (2019), em análise das políticas de desigualdade e inclusão entre os governos PSDB e PT no Brasil, considera que esse ao chegar encontrou um contexto de políticas desenvolvidas pelo PSDB. Havia uma expectativa de que o PT pudesse propor e realizar mudanças e/ou rupturas, em decorrência das divergências entre os partidos. O que se observou, contudo, foi a ampliação das políticas por meio de estratégias incrementais e imitativas, que permitiram ao PT grande visibilidade institucional.

Além disso, as iniciativas de ampliação da intervenção do Executivo federal em áreas estratégicas foram acompanhadas do fortalecimento da participação da sociedade civil em arenas extraparlamentares federais (Conselhos e Congressos). Diferentemente, o governo atual sugere um movimento inverso, observado em, ao menos, duas situações de interesse dessa dissertação. O primeiro refere-se à extinção dos colegiados, por meio de um dos primeiros decretos presidenciais em 2019, que resultou na suspensão da Comissão Nacional para Implementação da CQCT (BRASIL, 2019a). E o segundo, à reformulação da composição das câmaras setoriais do MAPA, marcada pela total retirada de representações do Executivo federal, deixando apenas aqueles da cadeia produtiva (BRASIL, 2020).

Quadro 1. Relação de presidentes do Brasil e respectivos partidos, no período de 1985-2020.

Presidente	Partido	Período de governo
José Sarney	PMDB	1985-1990
Fernando Collor	PRN	1990-1992
Itamar Franco	PMDB	1992-1995
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	1995-1999 1999-2003
Luiz Inácio Lula da Silva	PT	2003-2007 2007-2011
Dilma Rousseff	PT	2011-2015 2015-2016
Michel Temer	PMDB	2016-2019
Jair Bolsonaro	PSL/sem partido	2019-atual

Fonte: Elaboração própria.

A dissertação mostra que a mudança de cenário político no Brasil em 2016 ampliou a possibilidade dos grupos afetados diretamente pela política regulatória exercerem a opção do veto político.

Tsebelis (1995), Ames (2003), Fonseca (2013), Silva e Corrêa (2016), Santos et al. (2019) e outros estudaram *veto player* de políticas públicas e, muitos deles, se debruçaram na análise do parlamento como um ator, ou *player*, de veto. Apontam que nos processos democráticos não se pode cair na armadilha de que as decisões e políticas públicas seriam “consensuais” e “generosas”. Muito pelo contrário. Por mais que pareçam estar relacionadas a um bem comum, bem-estar social, carregadas de neutralidade ou consenso, as políticas públicas não estão. Especialmente no Estado Democrático, a política pública expressa uma teia de interesses e combinações e recombinações. São grandiosos os interesses que procuram vetar toda e qualquer medida e, sobretudo, programas governamentais consistentes que inibam os negócios de determinados atores (FONSECA, 2013).

Esse autor reforça que as práticas governamentais podem ser reativas, sem planejamento, sem orçamento específico e sem recursos humanos, ou podem refletir uma maturação de um programa desenvolvido por meio de especialistas ao lado de pressões sociais. Portanto, se trata de um processo complexo, multicausal e multidirecional. Adicionalmente, a mídia agiria como ator fundamental e responsável pela forma como o cidadão comum percebe a política pública, equivocadamente, como resultado de um consenso. Portanto, a mídia teria um papel de neutralizar e encobrir as disputas de poder (FONSECA, 2013). Nesse contexto, o

veto político, no entendimento do autor, ocorre quando instituições criam obstáculos para o desenvolvimento de programas e políticas públicas.

Em seu estudo sobre a democracia e o parlamento brasileiros, Ames (2003) já identificava instituições brasileiras consideradas como “disfuncionais” e que incluem o sistema eleitoral, as regras de formação de partidos, a natureza da presidência e a separação de poderes entre o governo federal, governos estaduais e prefeituras – que, combinadas, produzem um número excessivo de *veto players* e geram uma permanente crise de governabilidade. O autor observa ainda que o ativismo obstructionista dos *veto players* comumente se volta com demasiada frequência para “*protelar legislação até que o Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos*” (AMES, 2003, p. 180). Santos e Corrêa (2016) postulam que a ameaça de constrangimento pelo poder de mobilização e articulação feitas por atores, evidencia capacidade de aglutinar outras forças políticas para fazer valer seus interesses, que podem resultar em vetos de políticas públicas.

O *veto player* é, portanto, qualquer ator ou grupo com capacidade de bloquear a adoção de uma política, ou seja, aquele que exige acordos no processo de aprovação de políticas, de acordo com Tsebelis (1995). O cientista político defende que um ator institucional de veto não deve ser considerado como tal a menos que tenha um poder formal de veto. Conclui, portanto, que a estrutura dos atores com poder de veto pode ser expandida para estruturas corporativas de tomada de decisão, governos locais e outros dispositivos institucionais. Assim, diferentemente da perspectiva jurídico-legislativa brasileira, onde apenas o presidente tem poder de veto, e do papel de veto do parlamento sobre propostas do Executivo federal, os atores de veto podem ser diversos. Santos et al. (2019) acrescenta que a atuação de múltiplos atores de veto com preferências divergentes resultam, em geral, no declínio da produção de novas e relevantes políticas.

As ações de controle do tabaco sempre foram contestadas pelas empresas do tabaco e seus aliados, para garantir suas operações na fabricação de cigarros e na exportação das folhas de tabaco. O Brasil é líder mundial em exportação de tabaco – destino de 87% da produção nacional – e ocupa a segunda posição no *ranking* global de produtor. De todo modo, reagir às medidas de controle de tabaco é uma prática global das empresas de tabaco (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2021).

No Brasil, há diversos exemplos sobre a resposta da indústria a propostas do Executivo federal ou legislativo, como na ocasião das discussões sobre os fumódromos registradas por Vianna (2011). A reação da indústria contra a proposta da Anvisa de proibir aditivos em

produtos de tabaco foi objeto de análise de alguns pesquisadores (LENCUCHA; PONTES, 2018; ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE et al., 2010; TURCI; FIGUEIREDO; SILVA, 2014). A lei antifumo de 2011 também sofreu fortes pressões de representantes da indústria do tabaco e parlamentares conforme demonstrado por Almeida (2012). Mais recentemente, Silva (2019) registrou sobre as estratégias das empresas para enfraquecer as Políticas de Controle do Tabaco no Brasil.

As companhias transnacionais com sede no Brasil buscam assegurar sua atividade, sob o argumento de manter empregos de agricultores e das companhias, incluindo a articulação com a mídia e processos de pactuação setorial no cenário de políticas públicas incrementais.

A Câmara Setorial do Tabaco, estabelecida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), é um arranjo setorial formal que a cadeia produtiva do tabaco tem lançado mão para articular e planejar uma série de ações para o desenvolvimento do setor, mesmo que isso seja uma afronta ao artigo 5.3 da Convenção-Quadro, medida que versa sobre a obrigação dos países para proteger as políticas públicas contra os interesses comerciais e outros da interferência da indústria do tabaco (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2012).

As câmaras setoriais no Brasil surgiram, de acordo com Anderson (1999), no final da década de 1980 com o objetivo de contribuir com o país nas discussões para combater a inflação. Ao longo de dos anos, os governos passaram a designar-lhes diferentes atribuições: configuraram um colegiado designado pelo Estado para contribuir com o setor a que pertenciam seus integrantes; também passaram a ser compreendidos por ser um ambiente para politizar os conflitos dos agentes organizados da sociedade, e ainda como tentativa de formulação de instrumentos de políticas (MANTEGA, 1994; SCHMIDTKE et al., 2006; TAKAGI, 2000).

De todo modo, Lehbruch (2003) considera que nos colegiados as entidades lá representadas detêm monopólio, resultando em um acesso privilegiado aos órgãos governamentais, que culminam numa forte relação com o governo. E, assim, no processo de concertação corporatista, pode-se observar uma ampliação de suas funções, passando desta forma a terem um caráter institucional.

Nesse contexto, essa dissertação tem como objetivo analisar o papel da Câmara Setorial do Tabaco na formação da agenda da política pública de controle do tabaco e, para o alcance desse objetivo, pretende descrever o contexto de formação das Câmaras Setoriais no Brasil, mostrar a composição dos grupos de interesse da câmara e analisar se suas deliberações ratificam ou vetam a Política Nacional de Controle do Tabaco.

2. METODOLOGIA

Para cumprir com o objetivo desta dissertação – analisar o papel da Câmara Setorial do Tabaco na formação da agenda das políticas públicas de controle do tabaco, foi preciso (1) contextualizar a Política Nacional de Controle do Tabaco, (2) descrever os atores-chave que têm influenciado a agenda da Câmara Setorial do Tabaco, (3) contextualizar a Câmara Setorial do Tabaco e (4) fazer uma leitura de suas atas produzidas pelas reuniões do colegiado. Este percurso foi suficiente para identificar e analisar as deliberações que ratificam ou vetam a Política Nacional de Controle do Tabaco (PNCT).

Desta forma, a dissertação está organizada oito capítulos: Capítulo 1. Introdução, Capítulo 2. Metodologia, Capítulo 3. Política Nacional de Controle do Tabaco, Capítulo 4. Os players na Política Nacional de Controle do Tabaco, Capítulo 5. Câmara Setorial do Tabaco, Capítulo 6. A Agenda da Câmara Setorial do Tabaco, Capítulo 7. Conclusão, Capítulo 8. Referências Bibliográficas e Anexo.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os temas controle do tabaco no Brasil e câmara setorial do tabaco. Assim, identificou-se uma vasta produção científica sobre ações e política de controle do tabaco. Observou-se também um grande conjunto de evidências que analisam as ações depreendidas pelas indústrias do tabaco para dificultar que os avanços sejam alcançados, com destaque para aquelas contra a adoção do tratado pelo Brasil, as medidas de ambientes livres, aditivos e política de preços. Todavia, é limitado o número de estudos que focam na Câmara Setorial do Tabaco. O levantamento bibliográfico permitiu identificar que em artigos e produção científica a câmara aparece como mais um elemento na PNCT, por exemplo Lenchucha et.al (2017) e Silva (2019). Entretanto, não foi identificado algum estudo que analisasse o conteúdo das atas produzidas pela Câmara Setorial do Tabaco no Brasil em suas reuniões.

Como parte da revisão bibliográfica, foi buscado se, em países produtores de tabaco, existia estrutura semelhante à Câmara Setorial do Tabaco do Brasil. Foram encontradas menções a conselho ou “board” de tabaco. Na internet, também foi possível identificar a existência de conselhos pertencentes a Ministério da Agricultura ou Indústria, em países produtores de tabaco como Ilhas Maurício, Malásia, Filipinas e Índia (ALECHNOWICZ; CHAPMAN, 2004; GOVERNMENT OF INDIA, 2021; GOVERNMENT OF MALASYA, 2019; GOVERNMENT OF MAURITIUS, 2013; RAO et al., 2016).

Desde 2017, a Casa Oswaldo Cruz desenvolve um projeto e construiu um repositório de 81 documentos relacionados ao tema “diversificação em áreas cultivadas com tabaco”. A base conta com oito dissertações de mestrado, duas teses de doutorado, 30 artigos e trabalhos publicados em periódicos, um trabalho apresentado em conferência e 40 textos do Informativos da Secretaria-Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro do Tabaco/Instituto Nacional do Câncer (CASA OSWALDO CRUZ, 2019). Assim, parte de seu conteúdo foi acessado durante o levantamento bibliográfico.

Como parte da revisão, foi desenvolvida uma resenha do livro “Política de Controle do Tabaco no Brasil”, resultado de tese de doutorado de Leonardo Henriques Portes (2020) defendida em 2017 e contemplada com o primeiro lugar no Prêmio Capes de Tese na área de saúde coletiva em 2018. A resenha foi submetida e aceita para publicação em Revista Saúde em Debate.¹

Em se tratando de um estudo qualitativo, foi realizada a pesquisa documental e histórica resultando em um conjunto de dados normativos e empíricos sobre a Política Nacional de Controle do Tabaco e Câmara Setorial do Tabaco (CST) conforme demonstrado pelo Quadro 2.

Quadro 2. Relação de tipos de documentos consultados com a fonte relacionada

Tipos de documento e Assunto	Fonte
Implementação da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco no Brasil e Política Nacional de Controle do Tabaco	Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco, produção técnica e científica sobre o tema
Instrumentos normativos relativos à Política Nacional de Controle do Tabaco	Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Planalto
Instrumentos normativos relativos à Câmara Setorial do Tabaco	Ministério da Agricultura e Diário Oficial da União
Atas da Câmara Setorial do Tabaco	Ministério da Agricultura
Estratégias e táticas da indústria do tabaco	Observatório das Estratégias da Indústria do Tabaco
Notícias relacionadas ao tema da dissertação	Imprensa e redes sociais

Fonte: Elaboração própria.

O Instituto Nacional do Câncer mantém o Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco, lançado em 2011, que tem como objetivo pesquisar, coletar, reunir, organizar, monitorar e disponibilizar informações e conhecimentos atualizados sobre a implementação do tratado. Essas informações estão divididas em diferentes seções e é possível acessar um conteúdo robusto e atualizado das ações e programas desenvolvidos como parte da PNCT e

¹ A resenha encontra-se em fase de edição.

foram de grande valia para o processo de pesquisa empírica e levantamento de documentos pertinentes ao tema da dissertação (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2021).

O Centro de Estudos sobre Tabaco e Saúde (Cetab) hospeda o Observatório das Estratégias da Indústria do Tabaco, um repositório de centenas de documentos relativos às táticas dessas empresas. O objetivo do Observatório é tornar pública a estratégia da indústria fumageira em interferir nas políticas públicas. O conjunto de informações ofertadas por este observatório contribuiu com as evidências sobre a relação de atores da conjuntura da PNCT e as empresas de tabaco, baseadas na sistematização proposta pela Universidade de Bath (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2021; TURCI et al., 2017).

A base de dados mantida pela Universidade da Califórnia, que contém documentos internos das empresas de tabaco, foi acessada com uso de palavras em português e inglês relativas a câmara setorial, e não foram identificados documentos relacionados ao Brasil.

O conteúdo normativo acessado originou principalmente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e das casas do Congresso Nacional: Senado e Câmara dos Deputados e do Planalto. No entanto, para os atos normativos acerca da Câmara Setorial do Tabaco, foram utilizados como fonte o Diário Oficial da União e o sítio do Ministério da Agricultura².

O conjunto de normas referentes ao colegiado da Política Agrícola e à Câmara Setorial do Tabaco foi organizado cronologicamente. As portarias e decretos referente ao primeiro foram dos anos 1990, 1991, 1998, 2008, 2018 e 2019, e para as câmaras setoriais foram de 2004, 2006, 2009, 2018 e 2020 (BRASIL, 1990, 1991, 1998, 2004, 2006a, 2009, 2017, 2018a, 2018b, 2019b).

As portarias de nomeação dos membros da câmara setorial foram planilhadas e foram feitos ajustes com os nomes das entidades, em virtude de alguma delas terem sofrido alteração com o passar dos anos. Isso se deu com: (a) Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio, que passou a ser a partir de 2004 Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, (b) Sindicato da Indústria do Fumo no Estado do Rio Grande do Sul, que passou a ser Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco a partir das atas de 2009, e (c) Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na

² O governo federal, a partir de 2019, passou a reformular o sítio oficial. Incorporou na plataforma <<https://www.gov.br>> todas as áreas do governo federal e como está em fase de transição, é possível que parte dos links esteja instável, gerando erros nos acessos às páginas oficiais, antigas e atuais.

Agricultura Familiar da Região Sul foi nomeada em 2004 e 2009, sendo substituída a partir de 2009 por Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar.

Posteriormente, passou-se à categorização das representações, de acordo com os segmentos a que pertencem: indústria, trabalho, legislativo federal, governo central, e estadual e/ou municipal. Nesta última categoria encontram-se representantes do governo estadual por meio de Secretarias Estaduais de Agricultura, a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural e associações e federação de municípios.

Na categoria de governo federal estão reunidos representantes dos Ministérios, Banco do Brasil e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. A representação do legislativo se deu por meio da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados.

A indústria está representada por suas associações diretamente vinculadas ao setor fumageiro e cooperativas e sindicatos do setor industrial como é o caso da Associação Brasileira de Automação, Associação Brasileira de Sementes e Mudanças, Associação Nacional de Defesa Vegetal, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Organização das Cooperativas Brasileiras e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal. E, finalmente na categoria trabalho estão as associações, sindicatos e federações dos agricultores e trabalhadores da indústria.

O Ministério da Agricultura disponibiliza no seu sítio um limitado número de atas das câmaras setoriais. Está atualmente disponível no sítio, documentação relativa às reuniões de 26 de fevereiro de 2014 a 22 de outubro de 2019. Atas relativas aos períodos anteriores já estiveram disponíveis o que permitiu ampliar o número de documentos acessados, em virtude de *downloads* feitos em 04 de outubro de 2004, 26 de janeiro de 2005, 21 de fevereiro de 2005, 02 de agosto de 2005 e 01 de julho de 2010. Não se teve acesso às atas referentes às reuniões 31ª a 42ª, relativas ao período entre 12 de novembro de 2010 e 26 de fevereiro de 2014, totalizando de 12 atas. Tomando-se em conta que as atas dos anos 2011, 2012 e 2013 não estão disponíveis, para efeitos de apresentação dos resultados, assumiu-se que foram quatro encontros anuais.

Desta forma, para o período entre 16 de janeiro de 2004, data da primeira reunião da Câmara, e 22 de dezembro de 2019, última ata disponível no sítio do Ministério, o conjunto das atas consideradas na análise desta dissertação somam 35.

Procedeu-se à leitura das atas, seguida da identificação dos tópicos abordados e sua subsequente categorização. Os tópicos foram classificados em 21 diferentes categorias temáticas. A categorização das representações da composição da Câmara Setorial do Tabaco e de seus temas contribuiu para a análise pretendida pela dissertação. Salienta-se que a análise

proposta neste trabalho não é a mesma adotada por muitos pesquisadores, que tornaram públicas as estratégias e táticas desenvolvidas pela indústria do tabaco para dificultar ou obstruir a adoção de políticas públicas de controle do tabaco pelo governo federal (ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE et al., 2010; PEREZ, 2013; SILVA, 2019; TURCI; FIGUEIREDO; SILVA, 2014; ULUCANLAR; FOOKS; GILMORE, 2016; VIANNA, 2011).

Assim, esta dissertação à luz dos referenciais teóricos das Ciências Sociais e Política buscou estabelecer um diálogo permanente entre eles e os achados resultantes da pesquisa empírica.

A pesquisa documental e revisão bibliográfica ocorreu durante todo processo do estudo, incluindo buscas livres por publicações técnicas e científicas quando houve necessidade de maior aprofundamento. Com o mesmo intuito, a internet foi amplamente acessada, em especial jornais de alcance nacional e da região sul do Brasil.

3. POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO

3.1. A RESPOSTA MUNDIAL À EPIDEMIA DO TABAGISMO: CONVENÇÃO-QUADRO PARA CONTROLE DO TABACO

A epidemia do tabagismo é uma das maiores ameaças à saúde pública que o mundo enfrenta porque leva à morte oito milhões de pessoas anualmente. A maioria dessas mortes é resultado do consumo de produtos de tabaco, enquanto cerca de 1,2 milhão dos óbitos decorrem da exposição passiva a sua fumaça (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a).

O tabagismo é um fator de risco comum às quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (DCNT): doenças cardíacas, pulmonares, diabetes e câncer, que respondem por 70% das mortes globais, representando uma carga significativa às nações.

No Brasil, os dados são tão alarmantes quanto aos dos demais países do mundo. Estudo aponta que em 2015 o tabagismo foi responsável por 156.216 óbitos, e corresponderam a 12,6% do total de mortes ocorridas no país. Em razão dos custos médicos diretos com o tratamento de doenças associadas ao tabagismo e custos indiretos decorrentes da perda de produtividade devido à morte prematura e incapacidade, o tabagismo gera perdas anuais para os cofres públicos no valor de R\$ 56,9 bilhões de reais. (PINTO; PICHON-RIVIERE; BARDACH, 2015).

Com o intuito de enfrentar a epidemia global do tabagismo e suas consequências, em 2003 a 56ª Assembleia Mundial de Saúde aprovou o primeiro tratado internacional de saúde, a Convenção Quadro para Controle do Tabaco (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Naquela oportunidade, os países manifestaram-se profundamente preocupados “*com as devastadoras consequências sanitárias, sociais, econômicas e ambientais geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco, em todo o mundo*” (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2012).

A Convenção-Quadro é composta por 38 artigos divididos em 11 partes. A Parte I – Introdução refere-se ao uso de termos e relação entre o tratado e os demais acordos e instrumentos jurídicos. A Parte II – Objetivo, princípios norteadores e obrigações gerais inclui os artigos 3º a 5º. Dentre eles, destacam-se o artigo 4.7 sobre a participação da sociedade civil como um dos princípios norteadores, o artigo 5.2 (a) sobre a obrigação dos signatários criarem mecanismo de coordenação nacional ou pontos focais para controle do tabaco e o artigo 5.3 que

versa sobre a obrigatoriedade de proteger as políticas de saúde pública dos interesses comerciais ou outros interesses garantidos para a indústria do tabaco.

Composta pelos artigos 6º a 14, a Parte III descreve as medidas relativas à redução da demanda de tabaco. O artigo 6º propõe medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco. Há um conjunto de medidas para reduzir a demanda que não são relativas a preços e impostos e estão nos artigos descritos a seguir. O artigo 8º versa sobre a proteção contra a exposição à fumaça do tabaco, e os artigos artigo 9º e 10 determinam que os signatários regulamentem o conteúdo e a divulgação das informações sobre os produtos de tabaco. O artigo 11 estabelece a adoção de medidas sobre a embalagem e rotulagem desses produtos.

O desenvolvimento de ações educativas, de comunicação, treinamento e conscientização do público sobre as questões de controle do tabaco está previsto pelo artigo 12, enquanto que as medidas relativas à publicidade, promoção e patrocínio de tabaco, pelo artigo 13. O artigo 14 estabelece as medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco.

A Parte IV – Medidas relativas à redução da oferta de tabaco inclui os artigos 15 ao 17. O artigo 15 determina que os países devem adotar medidas referentes ao mercado ilegal. Cabe destacar que, foi elaborado o Protocolo para Combate do Comércio Ilícito de Tabaco, um outro tratado internacional, necessariamente vinculado à Convenção, ou seja, poderão ser signatários do Protocolo apenas os países que forem signatários da CQCT.

A adoção de dispositivos referentes à venda de produtos para e por menores de idade está prevista no artigo 16 da Convenção. O artigo 17 estabelece a obrigação de promover alternativas economicamente viáveis para trabalhadores, agricultores e, eventualmente, varejistas de pequeno porte relacionados ao tabaco.

A Parte V – Proteção ao meio ambiente inclui o artigo 18, que se refere à adoção de medidas protetivas no que diz respeito ao cultivo do tabaco e à fabricação de produtos, à proteção do meio ambiente e à saúde das pessoas em relação ao meio ambiente.

O artigo 19 está inserido na Parte VI – Questões relacionadas à responsabilidade. Por meio destes dispositivos os signatários estão obrigados a promover medidas de responsabilização penal, civil e de compensação aos prejuízos causados pela produção, exposição e consumo dos produtos de tabaco.

A cooperação científica e técnica e a comunicação de informação estão previstas na Parte VII, que inclui os artigos 20, 21 e 22. A Parte VIII – Mecanismos institucionais e recursos financeiros descreve em quatro artigos a Conferência das Partes (COP), como funcionará a

secretaria da Convenção, a relação entre a COP e outras organizações intergovernamentais e detalhes sobre os recursos financeiros.

A Parte IX – Solução de Controvérsias está detalhada no artigo 27. Os artigos 28 e 29 determinam como poderão ser dadas emendas ao texto da Convenção, dispostos na Parte X – Desenvolvimento da Convenção.

Finalmente, a Parte XI – Disposições Finais, que inclui nove artigos, estabelece questões sobre a proibição de se fazer reservas à Convenção (artigo 30), denúncias (artigo 31), o direito de voto de cada Parte do tratado (artigo 32), a possibilidade de se propor protocolos (artigo 33), os detalhes da assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e confirmação oficial ou adesão (artigos 34 e 35), a entrada em vigor (artigo 36), o estabelecimento do Secretário-Geral das Nações Unidas como depositária do tratado (artigo 37) e a obrigatoriedade de ter os textos oficiais nos idiomas árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol (artigo 38).

Por conseguinte, a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco registrou a maior adesão em tempo recorde entre os tratados das Nações Unidas em número de países, e entrou em vigor quando o quadragésimo país o ratificou. Esse número de ratificações foi alcançado em fevereiro de 2005. Foram necessários dois anos para que 40 países ratificassem a Convenção-Quadro (maio de 2003 a fevereiro de 2005) e, apesar de o Brasil ter sido o segundo país a assinar o tratado, foi o 100º a ratificá-lo³. O motivo da demora do governo brasileiro a ratificar o acordo internacional foi a pressão de parlamentares do Congresso Nacional, de Estados Produtores e grupos ligados à produção de tabaco e indústria que resultaram na realização inédita de audiências públicas fora do Senado Federal. Essa trajetória foi registrada por Rangel (2011).

Atualmente, a Convenção conta com 181 países e a União Europeia que em diferentes níveis vem implementando as medidas previstas pelo tratado e por suas diretrizes para conter a epidemia do tabagismo (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018, 2020b).

Cabe ressaltar que o Brasil teve um papel muito proeminente no processo de negociação internacional dos termos da Convenção, tendo sido eleito presidente do órgão responsável pela sua negociação no âmbito da OMS (RANGEL, 2011).

³ O processo para internalização de um tratado internacional no Brasil inicia-se com a assinatura, seguida da aprovação, ratificação e promulgação. No caso da Convenção-Quadro da OMS para Controle do Tabaco, a assinatura foi em junho de 2003; a aprovação pelo Senado Federal, em outubro de 2005; a ratificação junto à Organização das Nações Unidas, em novembro de 2005, e a promulgação pelo Presidente da República, em janeiro de 2006.

3.2. AÇÕES NACIONAIS DE CONTROLE DO TABACO

Neste Capítulo serão apresentadas as principais ações depreendidas pelo governo federal, ou que envolveram sua participação direta. Elas foram divididas em dois períodos: 1986-2005 e 2005-2020, considerando que a aprovação pelo Congresso Nacional do texto da Convenção-Quadro e a sua ratificação pelo governo ocorreram em 2005.

Entre os períodos, uma seção versa sobre o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco. O destaque se deu, principalmente, em virtude de sua criação ter sido o compromisso do governo com os agricultores para fazer parte do tratado, como se verá mais adiante em detalhe.

3.2.1. Período 1986 a 2005

Antes mesmo da aprovação do texto da Convenção pela OMS, o Brasil já desenvolvia ações e programas de controle do tabagismo sistematicamente. Leis nacionais e normas do Poder Executivo estabeleciam uma série de medidas que, posteriormente vieram a guardar plena consonância com as obrigações da Convenção-Quadro, expressas por meio de seus artigos, conforme demonstrado por meio da Figura 1.

O desenvolvimento de campanhas educativas sobre os prejuízos do tabagismo no Brasil, previsto no artigo 12 da Convenção como uma das medidas para reduzir a demanda por tabaco, é datado antes mesmo da criação do Dia Nacional de Combate ao Fumo em 1986. O governo desenvolveu uma campanha em parceria com o cartunista Ziraldo e recebeu prêmio da OMS. Anualmente, comemora-se no dia 31 de maio o Dia Mundial Sem Tabaco, oportunidade de levar o tema tabagismo para comunidade, mídia e tomadores de decisão, e desde da década de 1980 o Brasil adere às propostas e celebra o dia com campanhas educativas, eventos técnicos e científicos (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2012).

Desde 1989 foi criada uma coordenação nacional de controle do tabagismo e uma rede nacional de parcerias, que posteriormente se relacionou ao artigo 5.1 do tratado. A Coordenação Nacional tem sido atribuição do Instituto Nacional do Câncer (INCA) pertencente ao Ministério da Saúde, e em articulação com o Fundo Nacional de Saúde, permitiu a criação e instrumentalização dos 27 Estados da federação. Os convênios resultaram em uma estrutura

mínima para o desenvolvimento de ações de controle, prevenção e vigilância do câncer, incluindo ações de controle do tabagismo.

Na década de 1990 foi criado um imposto específico para cigarros (artigo 6º). A medida de controle do tabaco mais efetiva para reduzir o consumo é referente a preços e impostos. As evidências demonstram que essa medida econômica contribui para estimular a cessação do tabagismo e inibir a iniciação de crianças e adolescentes. Além disso, o aumento dos impostos amplia a arrecadação dos governos.

Durante o governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi aprovada a principal norma infraconstitucional de controle do tabaco, a lei federal 9.294 de 1996. Ela dispõe sobre as restrições ao consumo, comercialização e propaganda dos produtos fumígenos. Por meio dela, foi estabelecido o “fumódromo” – área destinada exclusivamente para fumar, devidamente isolada e com arejamento conveniente, em recinto coletivo, privado ou público (artigo 8º). A lei determinou que a propaganda de cigarros estaria limitada ao período de 21h às 6h para os meios de comunicação, e a partir de 2000 passou a estar restrita por meio de cartazes no interior dos pontos de venda (artigo 13). As primeiras advertências sanitárias eram compostas de frases que iniciavam com “Ministério da Saúde adverte” e deveriam estar impressas nas embalagens de produtos fumígenos e acompanhar as propagandas, no período em que eram permitidas (artigo 11).

Entre 2000 e 2003, a lei federal sofreu alterações com destaque para proibição da comercialização desses produtos por meio postal e eletrônico e em estabelecimentos de ensino e de saúde e em órgãos ou entidades da Administração Pública. Foi determinado que os produtos necessitam de registro junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Proibiu a distribuição de amostras grátis e a propaganda indireta (*merchandising*), e para os eventos culturais e esportivos nacionais o patrocínio também foi banido.

Vale destacar que em 2003, durante o primeiro ano do mandato do PT no governo federal, a lei federal 9.294/1996 foi parcialmente alterada. Tal situação criou um lapso temporal entre o dia 14 de julho de 2003 a 30 de setembro de 2005, onde a proibição de patrocínio de atividade esportiva e da propaganda fixa ou móvel em estádio, pista, palco ou local similar não se aplicaria no caso de eventos esportivos internacionais que não tivessem sede fixa em um único país e fossem organizados ou realizados por instituições estrangeiras. Esta concessão para eventos esportivos se deu em virtude de o Brasil ter sediado em 25 de setembro de 2005 o Grande Prêmio do Brasil de Fórmula 1, que sabidamente conta com patrocinadores as empresas de tabaco.

Criada pelo FHC em 1999, a Anvisa passou a ser o órgão regulador de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, a implementação dos artigos 8º, 9º e 10, 11, 13, 15 (combate ao comércio ilícito de produtos de tabaco) e 16 passou a contar com um reforço extra, já que muitas das medidas não mais dependeriam do Congresso Nacional. Assim, o Brasil foi um dos primeiros países a regular a descrição, o conteúdo e as emissões dos produtos derivados do tabaco (artigo 9º) e a adotar imagens de advertência nas embalagens de cigarros em 100% de uma das faces da embalagem (artigo 11), em 2001. A Anvisa lançou em 2004 o segundo grupo de advertências.

A partir do ano 2002, houve a integração do tratamento do tabagismo ao Sistema Único de Saúde e oferta do aconselhamento telefônico para deixar de fumar (artigo 14). O tratamento para deixar de fumar inclui sessões individuais ou em grupo conduzidas por profissional de saúde capacitado, distribuição de cartilhas individuais e apoio medicamentoso, que incluem cloridrato de bupropiona e reposição de nicotina (adesivos transdérmicos ou goma). Os medicamentos são adquiridos pelo Ministério da Saúde e distribuídos aos Estados e Municípios. Diferentemente, o aconselhamento telefônico é uma abordagem pontual, de demanda livre, prestado por atendentes treinados e capacitados do Disque Saúde do Ministério da Saúde, mas não há acompanhamento. A norma determina que o número do serviço conste em todas as embalagens de produtos fumígenos.

O Estatuto da Criança e Adolescente, de 1990, já estabelecia como crime a venda a criança ou a adolescente de produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, e em 2003, a medida provisória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), convertida posteriormente em lei, alterou da lei 9.294/1996, tornando proibida a venda de produtos fumígenos a menores de idade (artigo 16).

As negociações do tratado no âmbito da OMS ocorreram durante o governo FHC mas sua ratificação aconteceu no primeiro ano do mandato de Lula em 2003. Nesse mesmo ano, ele criou um mecanismo de coordenação nacional da política (artigo 5.2), a Comissão Nacional para Controle do Tabaco (Conicq), cuja presidente é o Ministro da Saúde (MS), seu substituto, o Diretor-Geral do Instituto Nacional de Câncer (INCA) e a Secretaria-Executiva, o INCA.

3.2.2. Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco

Em 2005, ao ratificar a CQCT através de Decreto Legislativo 1.102/2005 e da promulgação com o Decreto 5.658/2006, a implementação do tratado passou, portanto, a ser

uma obrigação legal para o Brasil, e suas medidas, um mapa da PNCT (BRASIL, 2006a). Desta forma, o controle do tabaco passou a ter *status* de uma política de Estado. O controle do tabaco ganhou nova dimensão e os programas e atividades foram intensificados e novas estratégias foram desenvolvidas.

É preciso destacar aspectos do contexto nacional que envolvem a fumicultura no Brasil que foram relevantes no processo de ratificação do Brasil à Convenção-Quadro.

O Brasil tornou-se crescentemente, nas décadas de 1980 e de 1990, parte do cenário global do comércio de folhas de tabaco. A expansão e a consolidação do sistema integrado do tabaco, a qualidade do fumo brasileiro, a possibilidade de produção com baixos preços, e a capacidade de abastecimento do mercado externo são fatores garantiram a expansão da produção de fumo em folha e as exportações brasileiras. Como resultado, o país assumiu a liderança mundial na exportação de tabaco desde 1993 e mantém-se no topo do *ranking*, exportando 87% de sua produção. A produção de fumo brasileira assume a segunda posição, seguida da Índia e Estados Unidos, sendo a China o maior produtor e também o maior consumidor mundial (BOEIRA; JOHNS, 2007; TROIAN; WIZNIEWSKY; DALCIN, 2009).

Em 2005, a fumicultura envolvia cerca de 200 mil famílias de pequenas propriedades agrícolas em cerca 700 municípios, principalmente dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, responsáveis por 95% da produção de fumo em folha (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2017). A cadeia produtiva movimentava diferentes atores e organizações, desde os agricultores que produzem a folha de fumo, passando pelas usinas de processamento, fábricas de derivados de tabaco, até distribuidores, exportadores e varejistas (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2014a).

Logo, como forma de assegurar as famílias produtoras de tabaco, na ocasião em que se discutia a ratificação do tratado pelo Brasil, o governo federal representado pela Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, Ministro da Saúde, das Relações Exteriores, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Fazenda encaminhou para o Senado Federal um manifesto de apoio à ratificação ao tratado. O documento incluía duas propostas. A primeira apontava para a apresentação de interpretação de termos da Convenção, onde, para o Poder Executivo, não havia o entendimento de que a mesma proponha a proibição à produção do tabaco ou restrição às políticas de apoio aos agricultores – como alegavam as empresas de tabaco durante as audiências públicas. Além disso, compreendia que ao ratificar o instrumento, era imperativo que recursos técnicos e financeiros internacionais fossem mobilizados para auxiliar os países em desenvolvimento a viabilizarem alternativas econômicas à produção agrícola do tabaco, e

que o governo brasileiro não apoiaria propostas que visassem a utilizar a CQCT/OMS como instrumento para práticas discriminatórias ao livre comércio (BRASIL, 2005).

A segunda proposta do referido documento referiu-se à criação do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco (PNDACT), relativo à implementação dos artigos 17 e 18 do tratado. Seu objetivo seria apoiar os agricultores presentes em regiões fumicultoras tradicionais que estivessem dispostos a diversificar suas atividades, para que passassem sem sobressaltos à estabilidade econômica e social diante da queda do consumo mundial de tabaco em decorrência do sucesso da implementação do tratado por países no mundo (BRASIL, 2005).

Um documento – preparado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e apresentado na segunda sessão da COP – descreve os primeiros projetos, a estruturação do Programa e as experiências e modelos de diversificação implementados por iniciativas de organizações não governamentais em áreas produtoras de tabaco do Brasil. Esse documento foi a base para as discussões em âmbito da Convenção-Quadro sobre a implementação dos artigos 17 e 18 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007).

O primeiro formato em que se constituiu o PNDACT foi por meio de projetos financiados diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário às entidades rurais que prestariam assistência e extensão rural (Ater) a famílias produtoras de fumo que desejassem diversificar sua produção e renda. Até 2010, foram 60 projetos de Ater, alcançando 30 mil famílias em 600 municípios de sete Estados, com um investimento de R\$ 12 milhões de reais (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010).

Dando continuidade ao que Lula realizou, no governo de Dilma Rousseff entre 2011 e 2012 foram executados 75 projetos em seis estados produtores de tabaco em parcerias com 50 organizações governamentais, da sociedade civil, universidades, centros de pesquisa e associações de produtores, beneficiando mais de 55 mil famílias. No ano de 2012, foi executada uma ação específica de Ater para a diversificação, via Chamada Pública, abrangendo 95 dos principais municípios fumicultores, beneficiando 10 mil famílias produtoras de tabaco, com investimentos de mais de R\$ 11 milhões de reais. Já a segunda chamada em 2013 garantiu Ater para mais de 11 mil de famílias no Sul até 2016, sendo investidos em torno de R\$ 53 milhões (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2014a).

Em 2014, as exportações de tabaco apresentaram uma queda de 23,5% quando comparadas ao ano anterior, corroborando com as expectativas de redução de demanda em virtude das adesões à Convenção-Quadro feitas à ocasião da aprovação do tratado em 2003

(BONATO, 2015). Contudo o Programa, que completava quase uma década, estava distante de atender das necessidades dos agricultores. Além disso, nos últimos anos do governo de Dilma Rousseff a Rede Temática, conjunto de entidades governamentais e não governamentais que faziam a gestão do Programa, deixou de atuar. Em 2016, o Presidente Michel Temer extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa ficou por longo período sem responsáveis técnicos e praticamente paralisado na Casa Civil.

Assim, a situação deu espaço para a ampliação do programa “Plante milho e feijão após tabaco”, originalmente da Souza Cruz. Este projeto tem o apoio do Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (SindiTabaco) e, por meio de parcerias com governos estaduais e municipais, tem sido oferecido às famílias produtoras de fumo como forma de diversificação. No entanto, a forma como é planejada mantém o agricultor dependente da indústria do tabaco (GAZETA, 2019; OLÁ JORNAL, 2019).

Desse modo, no contexto político em que vivia a agricultura familiar, agravada a partir de 2016, o Programa se encontrava extremamente vulnerável, com as insistentes interferências de representantes e organizações financiadas pela indústria do tabaco (DESER et al., 2019).

Em 2018, foram lançadas duas Chamadas Públicas para seleção de entidades executoras de Ater com foco na diversificação à produção do tabaco, para o atendimento de 13.620 famílias em 118 municípios diferentes dos três estados do sul do país. Para a contratação das entidades, foram previstos R\$ 45,5 milhões de reais de investimento do governo federal, sendo o custo médio por família de R\$ 3,3 mil (ANATER, 2018a, 2018b; PINHO, 2019). No entanto, já no governo do Presidente Jair Bolsonaro em meados de 2019, os valores precisaram ser repactuados em virtude de cortes orçamentários e o Ministério da Agricultura, responsável pela condução do Programa desde a nova gestão do governo federal, informou ele que será totalmente revisado (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2019a, 2019b).

Mesmo sem perspectivas no atual governo, destaca-se que o PNDACT desde sua criação tem sido considerado referência para os demais países produtores de tabaco e, assim, a experiência brasileira serviu como modelo para a construção da diretriz para a implementação dos artigos 17 e 18 da Convenção-Quadro: “Opções de políticas e recomendações sobre alternativas economicamente sustentáveis para o cultivo de tabaco” adotadas na sexta sessão da COP, em 2014.

3.2.3. Período 2005 a 2020

Os anos seguintes à ratificação registraram o fortalecimento de ações conduzidas principalmente no âmbito do Ministério da Saúde e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em 2007 e 2009, foram implementados respectivamente o terceiro e quarto grupo de advertências sanitárias nas embalagens de fumígenos. Nove anos mais tarde, o quarto grupo entrou em vigor, com atraso de sete meses em virtude do questionamento quanto ao prazo de vigência feito por empresas de tabaco.

Em 2009, a Anvisa editou uma resolução que proíbe a comercialização, propaganda e importação de dispositivos eletrônicos para fumar, conhecidos por cigarros eletrônicos, *vape*, *e-cigarette*, Jull[®], iQOS[®] entre outros. Os dispositivos compõem um conjunto de aparelhos que funcionam de formas diversas: cigarros eletrônicos e tabaco aquecido. A maioria deles são mecanismos de entrega de nicotina, que pode ser feita por meio do aquecimento de um líquido (cigarros eletrônicos) ou do tabaco (tabaco aquecido) que se transformam em aerossol⁴ para ser inalado pelo usuário e por quem estiver exposto a ele. Em 2020, pelo menos 30 países proibiam o uso de cigarros eletrônicos e pelo menos 15 países, os produtos de tabaco aquecidos (INSTITUTE FOR GLOBAL TOBACCO CONTROL, 2020).

Medida provisória 540 de autoria da Presidente Dilma Rousseff foi convertida na lei federal 12.546/2011, um grande destaque no período pós-ratificação da CQCT. Atualizando a principal norma de controle do tabaco no Brasil, a lei federal 9.294/1996, a propaganda de produtos fumígenos ficou limitada apenas à exposição de suas embalagens nos pontos de venda.

A lei antifumo, como ficou conhecida, também estabeleceu definitivamente que deveriam ser livres de tabaco os ambientes coletivos públicos ou privados total ou parcialmente fechados. Essa medida consolidou o movimento de extinção de “fumódromos” que Estados e Municípios iniciaram em 2008, já que os mesmos não protegem a saúde das pessoas tendo em vista as robustas evidências científicas que mostram a ausência de eficácia nos sistemas de ventilação eficaz para eliminar as substâncias tóxicas da fumaça do tabaco. A regulamentação da lei para as questões relativas aos ambientes livres foi publicada três anos mais tarde, por meio de uma portaria conjunta entre o Ministério da Saúde e do Trabalho e Emprego. A regulamentação da proibição da propaganda ocorreu sete anos depois, por meio de uma resolução da Anvisa. A lei 12.546 também introduziu a obrigatoriedade a partir de 2016 da

⁴ A indústria do tabaco e outras empresas de dispositivos eletrônicos para fumar referem-se ao aerossol como vapor, como estratégia de promover os e minimizar os efeitos no organismo. Em virtude do termo esses aparelhos são chamados de vaporizadores ou do neologismo *vape*.

advertência sanitária na face frontal das embalagens de produtos fumígenos, ampliando assim, a medida introduzida em 2001.

A Política de Preço Mínimo e aumento de impostos – trazidos em 2011 pela mesma Medida Provisória 540 e posteriormente convertida em lei por meio da lei antifumo – alterou a sistemática de tributação do Imposto sobre Produtos Industrializados e instituiu o preço mínimo de maços de cigarros. O pacote com 20 unidades não poderia ser vendido a menos de R\$3,00 (três reais) e, a cada ano, a esse valor seriam somados cinquenta centavos até alcançar R\$4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) em 2015. Em 2016, a alíquota *ad valorem* foi elevada e o preço mínimo foi elevado para R\$5,00 (cinco reais).

Em 2012, a Anvisa por meio de resolução proibiu o uso de aditivos em produtos fumígenos, substâncias que conferem aroma e sabor, e em decorrência disso, aumentam a palatabilidade e o poder aditivo desses produtos (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2014b). O Brasil foi o pioneiro mundial em proibir mentolmas a medida foi ajuizada e, apesar de ter obtido decisão favorável pelo Supremo Tribunal Federal em 2018, não está sendo aplicada por não ter sido vinculante e por ações judiciais aguardando decisões nos Estados (ERINOSO et al., 2020). A reação da indústria contra essa medida será comentada mais à frente.

Em 2012, a transversalidade do tema controle do tabaco se refletiu na atualização da composição da Conicq, que originalmente foi constituída de onze áreas do governo federal, e passou a contar com dezoito representações (BRASIL, 2003a).

A lei federal 12.921/2013, como forma de proteção e prevenção ao tabagismo, proibiu a fabricação, comercialização, distribuição e propaganda de produtos nacionais e importados, de qualquer natureza, bem como embalagens, destinados ao público infanto-juvenil, reproduzindo a forma de cigarros.

A adesão ao Protocolo para Combate ao Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 185/2017 e promulgada pelo Presidente Michel Temer, por meio do Decreto 9.516/2018.

Em 2019, houve uma tentativa do governo federal por meio do Ministro da Justiça Sérgio Moro de reduzir a carga tributária do cigarro. No entanto, o grupo de trabalho estabelecido para

avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros no Brasil, e assim, diminuir o consumo de cigarros estrangeiros de baixa qualidade, o contrabando e os riscos à saúde dele decorrentes” concluiu que “a proposta (...) resultaria em perda de arrecadação e incentivo ao consumo de cigarros e outros produtos tabaco, não havendo, até aquele momento, substancial evidência empírica indicando que a redução tributária ou criação de faixa popular de cigarro acarretaria em diminuição do contrabando de cigarros de forma relevante. (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2021).

Destaca-se que esse resultado positivo se deu em virtude de esforços da Secretaria-Executiva da Conicq e de pesquisadores do INCA que apresentaram análises substanciais que corroboram para o argumento de que a redução de preços e impostos de cigarro prejudicam à saúde e economia do país.

Quadro 3. Relação de membros da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro a partir de 2012

Áreas do governo federal
Ministério da Saúde
Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Fazenda
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Justiça
Ministério da Educação
Ministério do Trabalho e Emprego
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério das Comunicações
Ministério do Meio Ambiente
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça
Advocacia-Geral da União e
Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa

Em 2020, o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas do Tabagismo foi revisto pelo Ministério da Saúde do governo Bolsonaro e orienta Secretarias Estaduais, Municipais e do Distrito Federal sobre a regulação do acesso assistencial, autorização, registro e ressarcimento dos procedimentos relativos ao tratamento do tabagismo no SUS.

Figura 1. Marcos históricos e atuação do governo brasileiro relativos ao controle do tabaco entre 1986 e 2018 no Brasil.



Fonte: Adaptação de *University of Waterloo* (2020)

A Figura 1 apresenta os principais marcos da PNCT a partir de 1986, conforme mencionados acima. É possível depreender o grande volume de regulamentações e ações governamentais para o controle do tabaco ao longo de mais de três décadas. Houve uma grande produção e diversidade normativa até 2005, ano de ratificação ao tratado, especialmente voltadas para proteção de ambientes livres da fumaça do tabaco, promoção da cessação do tabagismo no Sistema Único de Saúde, e prevenção por meio de campanhas e advertências sanitárias nas embalagens de produtos de tabaco.

Os achados mostram uma grande produção de medidas regulatórias entre as décadas de 1990 e de 2000. Posteriormente, as propostas legislativas e da presidência foram incrementais tal qual sugere Arretche (2019) quando da análise das políticas entre governo do PSDB e PT. Não se observou uma ruptura significativa na PNCT, especialmente nos dois primeiros mandatos do Presidente Lula. Registrou-se uma sucessão de medidas que vieram a somar-se àquilo construído no governo anterior. No entanto, a implementação das propostas passou a ser mais lenta a partir de 2014, quando as leis demoraram a ter decretos e resoluções para sua efetiva aplicação, como foi o caso da lei antifumo 12.546/2011 cuja regulamentação ocorreu em 2014 e sua respectiva resolução pela Anvisa em 2018.

De todo modo, os avanços da PNCT estão expressos nos indicadores sanitários. A prevalência do tabagismo na população acima de 18 anos reduziu de 34,8% em 1989 para 14,7% em 2013 e 12,8 em 2019. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014, 2020)

Em virtude de o Brasil dispor de um sistema de vigilância de indicadores de saúde realizados por meio de inquéritos anuais telefônicos nas capitais brasileiras, tem sido possível monitorar o percentual de fumantes desde 2006. Os dados apresentados permitem verificar que há cerca de três décadas, o Brasil vem registrando uma curva descendente na prevalência de fumantes. Entre 2006 e 2014, a curva descendente está mais acentuada e até 2018, não foram observadas alterações relevantes. Em 2019, o aumento de 0,5 pontos percentuais interrompeu a tendência, conforme demonstrado pelo Gráfico 1.

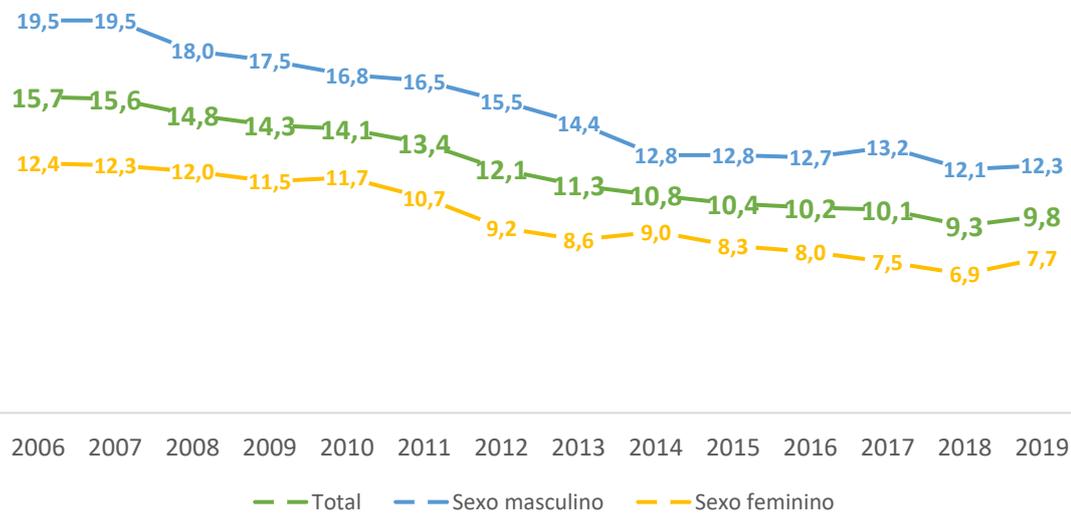
Adicionalmente, as políticas públicas de controle do tabagismo contribuíram para a redução da morbimortalidade causada pelo consumo e exposição desses produtos, tendo como destaque o fato de o Brasil, dentre 195, ser aquele que obteve a maior redução da prevalência de tabagismo entre homens e mulheres (REITSMA et al., 2017).

Recente estudo sobre a morte por câncer de pulmão entre mulheres no Brasil, estimou-se que é esperado uma redução da mortalidade por câncer de pulmão em mulheres até 55 anos de

idade entre 2021 e 2026, sugerindo que políticas de cessação e de prevenção ao tabagismo são essenciais para o evitar mortes prematuras e mortes preveníveis relacionadas ao tabagismo (CARVALHO DE SOUZA et al., 2020)

Portes (2020) afirma que a PNCT é uma das mais avançadas no mundo no que se refere ao controle de tabaco. Como resultado dos esforços do governo brasileiro, em 2019 o país recebeu uma premiação da OMS por ser o segundo país do mundo a implementar no mais alto grau as medidas de enfrentamento da pandemia do tabagismo (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2019).

Gráfico 1. Percentual de fumantes total e por gênero, 2006 - 2019, Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nas publicações do Vigitel (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

4. OS *PLAYERS* NA POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DO TABACO

Neste capítulo serão apresentados os conjuntos de atores domésticos, ou *players*, que atuam no contexto do controle do tabaco no Brasil, incluindo entidades e associações ligadas à produção, cultivo, sociedade civil, governo e legisladores. Foram selecionados atores que têm relação com a agenda da Câmara Setorial do Tabaco.

4.1. INDÚSTRIA

A atividade produtiva do tabaco se dá, majoritariamente, em torno da apropriação dos recursos gerados pela produção, tendo como principais agentes os agricultores e as agroindústrias fumageiras (MENGEL; AQUINO, 2017).

As companhias transnacionais (CTN) no Brasil são Alliance One Brasil Exportadoras de Tabacos, Associated Tobacco Company (ATC/Brasil), Brasfumo Indústria Brasileira de Fumos, China Brasil Tabacos, Continental Tobaccos Alliance, Industrial Boettcher de Tabacos, Indústria de Tabacos, Premium Tabacos do Brasil, ProfiGen do Brasil, Tabacos Marasca, Universal Leaf Tabacos, UTC Brasil Indústria e Comércio de Tabaco e lideradas pelas BAT Brasil, subsidiária da British American Tobacco (BAT) que até 2020 se chamava Souza Cruz, Philip Morris Brasil Indústria e Comércio e JTI Processadora de Tabaco do Brasil (SINDITABACO, 2020).

No Brasil, essas CTN são representadas pelo Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (SindiTabaco), com atuação política nacional. Parte delas estão também associadas à Associação Brasileira da Indústria do Fumo (Abifumo). Existem adicionalmente sindicatos regionais, como é o caso do Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo (Sindifumo-SP), Sindicato da Indústria do Fumo do Município do Rio de Janeiro (Sindifumo-RJ) e Sindicato da Indústria do Tabaco do Estado da Bahia (Sinditabaco-BA). Esta última tinha associados cuja principal atividade era a fabricação do charuto e mini charuto, tendo em vista que a região produz fumo destinado para esses produtos, o que requer um processo diferente daquele em que ocorre no sul do país. No entanto, empresas que comercializam fumo para narguilé também tem se associado. A lista de associados da Sinditabaco-BA, em confronto com a mais recente lista de dados cadastrais e relação das marcas de charutos, cigarrilhas, fumo para cachimbo, bidis, cigarro de palha, tabaco mascável, tabaco inalado, fumo desfiado, fumo para narguilé e demais produtos fumígenos emitida pela Anvisa mostra que pelo menos 13% das

empresas associadas comercializam fumo para narguilé. Isso indicaria que o sindicato está alterando seu perfil de associados (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2021). Vale destacar que o grupo tem sido autor de ações judiciais contra medidas de controle do tabaco, como é o caso da ação contra aditivos – que obteve decisões ou liminares favoráveis aos seus pleitos e o direito de comercializarem os produtos com sabores.

Certamente, a indústria tem interesse de manter a liderança do Brasil como segundo maior produtor de tabaco e maior exportador de fumo mundial, e assim promove o desenvolvimento do setor e da cadeia produtiva.

Dentre outras, as CTN e suas associações e sindicatos promovem ações a título de ações de responsabilidade social e corporativa. Ações como essas criam uma imagem positiva e natural, especialmente nas regiões produtoras, afastando-as da ideia de que seus produtos são prejudiciais à saúde e economia da nação.

Há registros de parcerias estabelecidas entre essas empresas e associações com os governos central e produtores de fumo, caracterizando-se uma das formas de interferência da indústria do tabaco nas políticas públicas, violando aquilo estabelecido pelo artigo 5.3 do tratado (GLOBAL CENTER FOR GOOD GOVERNANCE IN TOBACCO CONTROL, 2020).

4.2. SOCIEDADE CIVIL

Antes de haver uma política de controle do tabaco, iniciativas no sentido de alertar à população sobre os malefícios do tabagismo já estavam presentes no Brasil como demonstrou Viegas (2018), em um levantamento acerca da construção de crenças sobre o controle do tabagismo no Brasil. O autor, em seu trabalho, comentou sobre uma publicação de cunho religioso e católico em meados da década de 1930. Encontrou nos pneumologistas e suas publicações técnicas e científicas uma importância significativa na produção de conhecimento e articulações com entidades médicas no sentido de discutir o problema do tabagismo e os impactos na sociedade.

Profissionais médicos de entidades como Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Associação Médica Brasileira, Associação Médica do Rio Grande do Sul, Jornal Brasileiro de Medicina, Associação Brasileira de Cancerologia dentre outros, durante a década de 1970 repercutiram o conteúdo da “Carta de Salvador”, um marco para o controle do tabagismo, onde apresenta não apenas os prejuízos à

saúde e sociedade decorrentes do consumo, exposição e produção de produtos de tabaco, como apresenta uma série de medidas para seu controle (BOEIRA; GUIVANT, 2003; VIEGAS, 2018).

Parte dos especialistas das entidades envolvidas em ações de combate ao tabagismo no Brasil foram convidados a compor o Grupo Assessor do Ministério da Saúde para o Controle do Tabagismo, que em 1986 contribuiu para a elaboração do Programa Nacional de Combate ao Fumo.

Com o desenvolvimento dos programas de saúde e políticas que passaram a incorporar ações governamentais, outros atores passaram a fazer parte do conjunto de entidades que compõem a rede antifumo ou multifragmentada de acordo com a proposta de Boeira e Guivant (2003). Os autores entendem que este grupo era assim denominado pois era composto por diferentes fragmentos que dispunham de características e dilemas próprios, em contraposição às CTN, entidades de classe e associações que defenderiam os interesses dos agricultores, mas que na verdade estavam associadas às indústrias de tabaco, que compunham juntos a rede estratégica.

Os fragmentos identificados por Boeira e Guivant eram originários da comunidade religiosa, médica, movimento antifumo, ambientalismo, juristas e advogados, mídia ético-política, grupos anônimos, antitabagismo mercadológico e da saúde pública. Este último fragmento constituído principalmente pelo Instituto Nacional de Câncer, que teve papel central na condução de programas e política nacional de controle do tabaco, que na verdade, nesta análise, compõe o grupo de entidades governamentais de controle do tabaco, apresentado mais à frente.

No período de discussão sobre a Convenção-Quadro na sociedade brasileira (2003 a 2005), Rangel (2011) registrou como se deu a participação de representantes governamentais e parlamentares dos níveis municipal, estadual e federal, e organizações não governamentais representadas por entidades de classes e sociedade civil durante as Audiências Públicas realizadas pelo Senado Brasileiro, que culminaram na ratificação do Brasil ao tratado internacional. Cabe destacar que as audiências inauguraram um feito, quando pela primeira vez do Senado Federal, esse processo foi realizado fora do Congresso Nacional. Para ter ampla participação social, as audiências ocorreram em municípios produtores de tabaco. É provável que sem as contribuições e articulação da sociedade civil, com amplo apoio da Secretaria-Executiva da Conicq, o resultado não teria sido exitoso no tempo em que transcorreram os debates públicos (CAVALCANTE et al., 2017; RANGEL, 2011).

Esse período contou com ampla participação de entidades rurais que passaram a defender a adesão do Brasil à Convenção, tais como Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, Projeto Esperança Cooesperança da Caritas de Santa Maria/RS, Sociedade Brasileira e Paulista de Oncologia, Aliança de Controle do Tabagismo⁵, Conselho Federal de Medicina, Fundação do Câncer, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Central Única dos Trabalhadores, Associação Médica Rio Grandense, Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica e Sociedade Paulista de Oncologia Clínica e Associação Médica Brasileira.

A mobilização da sociedade civil brasileira em apoio à ratificação do tratado está em consonância com os achados de Mamudu et.al (2011), quando afirmam que quando não produzem evidências, esses atores atuam um papel importante: o de influenciar comportamentos políticos no processo de adoção de políticas públicas, por meio de *advocacy*, propositura de projetos de lei, programas e políticas de saúde pública. Os autores defendem ainda que a comunidade epistemológica global contribuiu significativamente para que ações em nível local de controle do tabaco tomassem dimensões planetárias e fosse institucionalizado por meio da adoção da CQCT.

Nesse mesmo sentido, Boeira e Guivant (2003, p. 74) entendem que a *“atuação das redes em âmbito local poderá gerar impactos globais ou longínquos, imprevistos e imprevisíveis”*, especialmente em decorrência da globalização.

O processo de propositura e implementação das medidas de controle do tabaco contou com a participação e apoio organizações da sociedade civil. Entidades representativas da área da saúde, em especial as médicas, e a ACT Promoção da Saúde têm ocupado um papel relevante no processo legislativo, juntando memoriais e documentos técnicos como documentos integrantes das discussões dos projetos de lei de controle do tabaco ao longo dos últimos 15 anos. A entidade coordena uma rede com mais de mil integrantes e dissemina conteúdo por meio de grupo de e-mails, anualmente realiza seminário sobre o tema controle do tabaco e mantém um site com enorme quantidade de conteúdo sobre o tema. Tem grande destaque no que se refere à mobilização, incidência política, campanhas, pesquisa e participação dos debates públicos. O processo legislativo e aprovação da lei antifumo no Estado de São Paulo, por exemplo, contou com ampla participação da ACT Promoção da Saúde, conforme documentado

⁵ A Aliança de Controle do Tabagismo alterou seu nome quando ampliou o escopo de atuação. Hoje a entidade chama-se ACT Promoção da Saúde e atua na promoção e defesa de políticas de saúde pública, especialmente nas áreas de controle do tabagismo, alimentação saudável, controle do álcool e atividade física.

por Vianna (2011). A entidade também atua como *amicus curiae* e ou como denunciante de violações de direitos relativos ao tema e demanda do governo o cumprimento da legislação de controle do tabaco.

A elaboração do Consenso para Tratamento do Fumante realizado pelo Instituto Nacional de Câncer contou com a participação organizações da sociedade civil e entidades de classe. Recentemente, consultas públicas sobre advertências sanitárias, propaganda em ponto de venda e registros de produtos fumígenos contaram com a contribuição das organizações não governamentais (PINHO; ANDREIS, 2019; PINHO; PEREZ; VIANNA, 2019).

Os agricultores que plantam fumo estão organizados e representados por diferentes arranjos. A principal entidade é a Associação de Fumicultores do Brasil (Afubra). No entanto, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) são entidades representativas com atuação de destaque.

Pesquisadores como Mengel, Riquinho, Diesel e outros vem se debruçando sobre as relações e coalisões ocorridas no território da fumicultura no contexto da Convenção-Quadro. Trouxeram importantes análises que contribuem para melhor compreensão dos interesses defendidos pelas diferentes entidades. Mengel e Aquino (2017) encontraram, por meio de entrevistas com representantes das principais entidades, que a Afubra apresenta uma

posição de defesa intransigente, o que é explicado pelo papel histórico que tal organização desempenha na sociedade (...) – se o campo se enfraquece a posição desta organização também é enfraquecida, posto que sua existência social somente tem sentido com a existência do próprio campo tabagista. Além [dela], a CNA é uma vigorosa defensora do campo tabagista e isto tem uma forte correspondência com os interesses da organização fora do campo, mas também com a proximidade de seus dirigentes com a Afubra e com o SindiTabaco, agentes chave do campo (MENGEL; AQUINO, 2017, p. 16).

A Contag, segundo os achados de Mengel e Aquino, teria um posicionamento intermediário, e por mais que defenda o campo, tem o reconhecimento por parte da Afubra e SindiTabaco, em virtude de sua capilaridade. A Fetraf e MPA, que têm em suas histórias ligação com a luta sindical, e por esta razão estabelecem disputas pela apropriação dos recursos provenientes da produção, tornaram-se ainda mais radical com o fortalecimento do controle do tabagismo na sociedade. Os pesquisadores delimitaram sua análise aos conflitos de interesses em torno da cadeia produtiva à luz de Bourdieu (MENGEL; AQUINO, 2017).

O PNDACT estabeleceu que uma gestão descentralizada onde o destino dos recursos seria definido via assembleias regionais com a participação dos escritórios estaduais do

Ministério do Desenvolvimento Agrário e de entidades envolvidas e interessadas em projetos de diversificação (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2007).

Esse grupo passou a incorporar novos membros e a partir de 2008 se instituiu a Rede Temática de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco.

É formada por representantes de 25 instituições parceiras do MDA na implementação das ações de diversificação em áreas de fumo. Esta reúne-se periodicamente para debater as ações do programa, apresentar as experiências dos projetos em andamento, planejar e propor atividades assim como definir as demandas para se avançar na implementação dos artigos 17 e 18 da CQCT. Realiza a interface com as políticas públicas, as intersectorialidades e as medidas para o controle do tabaco no âmbito da Convenção-Quadro. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010, p. 28).

Entre as instituições envolvidas com a ações de diversificação estão Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil (Cooperfumos), Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (Capa), Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Ceasol), Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) e Projeto Esperança Co-Esperança.

Além disso, a implementação do artigo 17 da Convenção, relativo às atividades sustentáveis alternativas à cultura do fumo, foi apoiada e subsidiada tecnicamente por universidades e entidades de pesquisa e executoras de assistência técnica e extensão rural, documentadas pela Fundação do Câncer no relatório do Seminário sobre Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco em 2017 (FUNDAÇÃO DO CÂNCER et al., 2017). Cabe destacar que para construção do PNDACT, professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coordenado por Schneider, contribuíram com o governo brasileiro ao adaptar a metodologia *livelihoods* numa perspectiva de fortalecimento dos meios de vida dos agricultores plantadores de fumo e geração de possibilidades de que pudessem diversificar as suas atividades produtivas (PERONDI et al., 2008).

Diante da conjuntura política dos anos 2014 e 2015 em que se encontrava o Programa de Diversificação, organizações não governamentais da saúde passaram a articular uma rede de entidades de saúde e de representatividade do meio rural em atividades de diversificação com o intuito retomar a importância e relevância do tema para o país. Com base no princípio de participação social, previsto pelo artigo 4.7 da CQCT, essas instituições não apenas buscavam formas de demandar ao governo federal a continuidade do programa e de salvaguardar os agricultores produtores de fumo diante da redução da demanda, mas também entendendo que implementar o artigo 17 da CQCT é uma estratégia para contribuir para a proteção das políticas públicas contra a interferência indevida da indústria do tabaco (medida prevista no artigo 5.3 do tratado), que frequentemente utiliza-se dos fumicultores como massa de manobra para

convencer representantes dos poderes executivo e legislativo das diferentes esferas da federação (CAVALCANTE et al., 2017).

Desta forma, com apoio da Se-Conicq/INCA, da Casa Civil, do Centro de Estudos Tabaco ou Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Cetab/Fiocruz) e Secretariado da Convenção Quadro da OMS para Controle do Tabaco, formou-se a Rede de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco.

Durante os anos de 2016 a 2018, encontraram-se presencial e virtualmente com o intuito de discutir estratégias para a continuidade, melhoria e fortalecimento do Programa.

Nesse período, foi realizado um seminário em Florianópolis com ampla participação de parceiros da área da saúde, da pesquisa e rural, incluindo organização não governamental e governo. Nesta oportunidade, foi produzido extenso relatório com apontamento dos avanços e dos desafios do programa, criando-se um grupo executor para entregá-lo aos representantes da Casa Civil (FUNDAÇÃO DO CÂNCER et al., 2017). Integrantes da Rede acompanharam a delegação da Se-Conicq em visitas nos três estados produtores de tabaco para conversações com poder legislativo e executivo estadual. Representantes da Rede, com mandato das entidades presentes no seminário em Florianópolis, também estiveram com técnicos e executivos da Casa Civil e Anater com o intuito compreender o cenário político relacionado ao programa e fazer tratativas quanto à necessidade de se dar continuidade ao Programa tendo em vista a descontinuidade que estava gerando desconfiança e descrédito por parte das entidades executoras e, especialmente, por parte das famílias beneficiárias. Houve representação das entidades na reunião preparatória pública para oitava sessão da COP do tratado realizada pela Conicq em Santa Maria durante a Feira Internacional de Cooperativismo e em Brasília.

Apesar do investimento federal para a Ater-diversificação ser 17,9% menor que a chamada anterior, o governo cumpriu, ainda que sem avaliação quanto à efetividade, com o artigo 17 da Convenção-Quadro e com a principal demanda da Rede de Diversificação.

4.3. ATORES GOVERNAMENTAIS

Buss (2018) considera que, em virtude da comunidade epistemológica e do contexto político, o governo federal teve destaque na Organização Mundial da Saúde. Nas discussões internacionais, o Brasil coordenou o processo de elaboração e aprovação da Convenção-Quadro durante os anos de 1999 e 2003.

Como resultado da oficialização do programa de controle do tabagismo em 1986, fica instituído o papel de coordenador nacional ao INCA, pertencente à estrutura do Ministério da Saúde. Assim, instituiu-se o Programa Nacional de Controle do Tabagismo que incluiu uma série de ações para reduzir a prevalência do tabagismo, descentralizar as ações para Estados e ampliar as medidas legislativas de controle do tabaco (PORTES et al., 2018b).

Nos anos que se seguiram até o final da década de 1990, as ações de controle do tabaco ficaram mais concentradas no âmbito do Ministério da Saúde. No entanto, com amplo trabalho junto aos governos estaduais, as Secretarias de Saúde dos 27 entes federativos passaram a contar com pontos focais para o programa. Ações educativas envolviam por vezes profissionais de educação, mas geralmente conduzidos pela área da saúde.

Em 1996, o INCA assumiu a função de Centro Colaborador da OMS e dois anos mais tarde, a Organização escolheu o Brasil para comemorar o Dia Mundial sem Tabaco (31 de maio), com a participação de seu Secretário-Geral e o Ministro da Saúde, José Serra, na abertura do evento. Esse reconhecimento pela OMS na política de controle do tabaco que proporcionou ao Brasil a liderança do Brasil nas negociações da CQCT a partir de 1999.

A partir de 1999, o governo PSDB o segundo mandato do FHC passou a incorporar na discussão de controle do tabaco outras áreas do governo federal. Com o decreto 3.136/1999, instituiu a Comissão Nacional para Uso e Controle do Tabaco, com o objetivo assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à formulação das posições brasileiras para as negociações internacionais com vistas à elaboração do projeto da CQCT no âmbito da OMS. Integraram a Comissão, representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura e do Abastecimento, da Justiça, da Educação, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Agrário, tendo presidente o Ministro da Saúde e Secretaria-Executiva, o INCA. A partir desse momento é ampliado o papel do INCA no controle do tabaco, passando de coordenador do Programa Nacional de Controle do Tabagismo para Secretaria Executiva de uma comissão multisetorial.

A Conicq, criada quatro anos mais tarde, logo após à ratificação da adesão do Brasil ao tratado, contribuiu para que o controle do tabaco estivesse na pauta de outros Ministérios. A Conicq, composta por 18 áreas do governo federal (Quadro 3), é presidida pelo Ministro da Saúde e tem como Secretaria-Executiva (Se-Conicq) o Inca. Compete à Comissão, dentre outros, *“articular a organização e implementação de uma agenda governamental intersetorial para o cumprimento das obrigações previstas pela Convenção-Quadro”* (artigo 2º, inciso II). Cabe destacar, no entanto, que nos primeiros meses de mandato, o presidente Jair Bolsonaro,

por meio de decreto presidencial 9.759/2019, extinguiu todos os colegiados da administração pública federal, incluindo a Conicq, e até dezembro de 2020, ela não foi reconstituída oficialmente. No entanto, a comissão mantém suas atividades, como por exemplo participação das reuniões no âmbito do grupo de trabalho criado pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro em 2019 (BRASIL, 2003a, 2019a).

Ao longo dos 17 anos de atuação, a Se-Conicq/INCA – em cumprimento às atribuições determinadas pelo decreto presidencial – mantém reuniões regulares, promove e facilita o intercâmbio de informações por meio de boletins periódicos e manutenção de uma Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco⁶, entre outros. O INCA monitora a implementação nacional das obrigações da Convenção e, representando Presidente da Comissão, assessora o governo brasileiro no efetivo cumprimento das obrigações previstas na Convenção, e na negociação e na adoção de protocolos complementares, anexos e emendas ao tratado, assim como em outros eventos a ela relacionados.

A Comissão dispõe de um regimento interno e, como forma de proteger as políticas da interferência indevida da indústria do tabaco, em conformidade com o artigo 5.3 do tratado, seus membros devem atender às diretrizes éticas, declarando ou não conflitos de interesse.

Portes analisou as atas das reuniões da Conicq e identificou que os temas mais frequentes são produção e diversificação (94%), educação, comunicação e conscientização (72%), regulação dos produtos (53%) e comércio ilícito (53%), confirmando a transversalidade que o tema controle exige, mas também como as reuniões atendiam a essa especificidade. Os debates menos comuns nas reuniões são referentes à proteção ao meio ambiente e à saúde do trabalhador (19%), tratamento (19%), publicidade e patrocínio (22%) e pesquisa e vigilância (28%).

Além das reuniões periódicas, são promovidas pela Conicq reuniões abertas à participação da sociedade civil em ocasiões específicas, em consonância com o artigo 4.7, como é o caso das reuniões preparatórias para as sessões da COP. Essas reuniões configuram uma oportunidade para o setor produtivo, pesquisadores e organizações não governamentais levarem suas demandas para que a Conicq possa deliberar e incorporar ou não ao posicionamento levado à COP.

⁶ O Observatório fica hospedado na página do Instituto Nacional de Câncer e pode ser acessado pelo link www.inca.gov.br/observatoriotabaco

Conforme demonstrado na Figura 1, até 2020 aconteceram oito sessões da COP⁷ e o governo brasileiro esteve representado em todas elas por meio de uma delegação oficial constituída de representantes do governo federal, que defendem o posicionamento acordado em reuniões prévias com membros da Conicq.

Os membros da Conicq participam ativamente dos grupos de trabalho (GT) para a construção das diretrizes para implementação de artigos da Convenção-Quadro. Neste sentido, o Brasil esteve representado nos GT relativos aos artigos 5.3, 6, 8, 9 & 10, 11, 13, 14, e 17 & 18, e ao desenvolvimento da proposta da Estratégia Global 2025 assim como em grupo de especialistas sobre os artigos 13, 19 e sobre medidas sustentáveis para o fortalecimento da Convenção. No que diz respeito ao Protocolo de Combate ao Comércio Ilícito de Tabaco, o Brasil representa a região das Américas no GT sobre Rastreamento e Localização de produtos de tabaco e sobre assistência jurídica internacional. Representante brasileiro está na coordenação regional das Américas para a Convenção-Quadro e Protocolo na gestão entre a COP8 e COP9.

Lencucha (2017) identificou que a Conicq tem garantido de maneira geral a coerência do governo federal naquilo que se refere ao controle do tabaco, e cita como exemplo disso a mudança de posicionamento do Ministério da Fazenda, passando a ser um defensor do controle do tabaco.

No entanto, o Ministério da Agricultura tem se mostrado como resistente aos avanços da política, seja por manifestações pessoais de seus representantes na Conicq, como identificou Portes (2020) ou por meio da criação da Câmara Setorial do Tabaco, objeto desta dissertação.

Em 1999, foi criada a Anvisa, que passou a ser responsável pela regulamentação dos produtos fumígenos derivados ou não de tabaco. Desde então, uma série de resoluções promoveram o controle do tabaco em âmbito nacional além de ter técnicos da Agência participando e contribuindo para as discussões internacionais sobre a regulamentação dos produtos de tabaco, como os GT da Convenção, grupos de especialistas da OMS (TobLabNet) entre outros.

4.4. LEGISLADORES

O poder legislativo desempenha um papel de relevância devido ao conjunto de leis de controle do tabaco propostas e ou aprovadas ao longo dos mais de 30 anos. No entanto,

⁷ Em 2020, ocorreria na Holanda a COP9 que foi suspensa em virtude da pandemia da Covid-19.

conforme afirma Ames (2003), o parlamento pode ser uma das instituições brasileiras “disfuncionais”, capazes de vetar políticas e gerar uma permanente crise de governabilidade. Compreende ainda que o ativismo obstrucionista dos *veto players* comumente se volta com demasiada frequência para protelar legislação até que o Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos. Os achados apontam que isso tenha ocorrido ao longo da PNCT.

Quando a legislação brasileira permitia doações de empresas para campanhas eleitorais, foi possível identificar que empresas fumageiras eram financiadoras de candidatos e, quando eleitos se comprometiam com a pauta da indústria do tabaco. O Observatório das Estratégias da Indústria do Tabaco mantido pelo Cetab/Fiocruz mantém uma lista de políticos que defendem os interesses das CTN (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2014).

A exemplo disso, uma análise preliminar sobre dos resultados de votos para Luis Carlos Heinze – candidato a deputado federal em 1998, 2002, 2006 e 2010, que recebeu financiamento da indústria do tabaco pelo menos em 2014 – sugere um aumento entre 1998 e 2010 de 183% no número de votos e 70% no número de municípios que o elegeram para o cargo. O fenômeno foi percebido tanto em municípios não produtores (161%) quanto em municípios produtores de tabaco (306%), mas entre esses últimos, o crescimento foi o dobro, conforme Anexo I. O parlamentar é autor de projetos de lei, enquanto deputado federal e senador, contra os avanços do controle do tabaco e que favorecem a cadeia produtiva, em especial as empresas.

Na seção 5.3.1, esta dissertação destaca que os parlamentares Luis Carlos Heinze, e Heitor Schuch participaram de reuniões da CST, manifestando apoio e sugerindo ações que o colegiado e seus membros pudessem desenvolver. Heinze é também autor de decretos legislativos que tentaram dificultar o processo de consulta pública realizada pela Anvisa na ocasião da proposta de proibição de aditivos.

4.5. IMPRENSA

No modelo apresentado por Boeira e Guivant (2003) para explicar os atores envolvido no controle do tabaco, na rede multifragmentada, que defende a saúde, existe o fragmento “mídia ético-política” constituída de empresas de comunicação ou líderes de opinião. De fato, a imprensa brasileira tem sido de modo geral receptiva para a pauta do controle do tabagismo. As campanhas educativas ganham visibilidade nacional, em especial no Dia Mundial sem Tabaco (31 de maio) e o Dia Nacional de Combate ao Tabagismo (29 de agosto) que anualmente

recebem destaque nos veículos de comunicação. Vale lembrar que notícias já estamparam capa de revistas de grande circulação.

Imagem 1. Capas de revistas de grande circulação



Fonte: Acervo pessoal.

Por outro lado, há diversas evidências de que a imprensa, em especial aquelas de atuação regional produtora de fumo – Gazeta do Sul, Folha do Mate, Zero Hora (Grupo RBS) e Olá Jornal – produz matérias, encartes e sessões especiais dando destaque para o setor fumageiro (JAQUES, 2010; SANTÂNGELO, 2010; SOGOCIO, 2008).

É comum a imprensa nacional cobrir as sessões da COP, e sistematicamente repórteres da Gazeta do Sul viajam até os países onde acontece a reunião para registrar todos os fatos. Isto se tornou ainda mais relevante em virtude nas duas últimas sessões COP7 e COP8, a indústria do tabaco enquanto público geral da reunião foi expressamente impedida de participar das sessões abertas e públicas. Porém, a imprensa pôde permanecer e pôde registrar. Soma-se a isso, Scheibler (2006) comenta sobre a existência de documentos que mostram que as CTN organizam eventos de mídia para distrair atenção dos eventos da OMS (FOLHA DO MATE, 2016; ZERO HORA, 2016, 2018).

Os autores do “Modelo de distopia política: uma análise interpretativa sobre a atividade política da indústria do tabaco”, Ulucanlar, Fooks e Gilmore (2016) mostram como as empresas fumageiras têm a imprensa como um canal para propagar seu discurso e suprimir o da saúde pública que estariam de encontro com seus interesses. As companhias até oferecem cursos e financiam projetos para grandes veículos de comunicação.

Na concepção trazida por Fonseca (2013), a mídia por sua capacidade de intermediar as relações sociais, age como ator fundamental e responsável pela forma como o cidadão comum percebe a política pública como resultado de um consenso, neutralizando e encobrindo as disputas de poder. Assim, atuaria como *veto player* da conjuntura das políticas públicas.

5. CÂMARA SETORIAL DO TABACO

5.1. CÂMARAS SETORIAIS

Esse capítulo aborda o tema da concertação de interesses do setor produtivo do tabaco no Brasil vis-à-vis a crescente pressão regulatória demonstrada na Capítulo 1. Como já apontada na Introdução, a concertação de interesses no Brasil é instituída por meio da CS.

Além de situar o papel da câmara setorial como forma de redução da taxa de conflitos e na condução da relação interesses setoriais e Estado no Brasil, são descritas as dinâmicas organizacionais e identificadas os temas levados à pauta relacionados à Política Nacional de Controle do Tabaco com base em 35 atas da Câmara Setorial do Tabaco. Para efeitos de focalizar a análise, foram identificados os principais temas agendados no período 2004-2019.

Anderson (1999) examinou a utilização das câmaras setoriais como *locus* de discussão de política industrial setorial no Brasil no início da década de 1990. A autora descreveu sobre o contexto do surgimento e funcionamento das câmaras setoriais no Brasil, que

As câmaras setoriais surgiram no final dos anos 80, como uma tentativa de estabelecer diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento. Ou seja, tiveram, desde o início, suas funções institucionalmente voltadas para objetivos de política industrial. No entanto, como a questão da estabilidade monetária ofuscava as demais, as câmaras setoriais passaram, rapidamente, a ter como ponto central das suas discussões o problema do combate à inflação (ANDERSON, 1999, p. 1).

A partir de 1991, passaram a ser objeto das CS questões relacionadas ao desempenho da indústria, tratadas setorialmente e os temas debatidos no âmbito das câmaras passaram a ser desde a redução de alíquotas de impostos, geração de empregos, até questões de inserção do Brasil no comércio exterior. A autora destaca que há uma clara dicotomia entre os papéis atribuídos a elas, o que reflete a incerteza quanto às suas funções desde a sua criação (ANDERSON, 1999).

Schmidtke et al. (2006), em análise acerca das CS do agronegócio brasileiro, utilizando o ferramental teórico da Nova Economia Institucional, entendem que os mecanismos institucionais de articulação Estado-Sociedade sofreram expressivas mudanças no decorrer da década de 1990. Com intuito de adaptar-se às mudanças do mercado e à busca pela sua reinserção na economia, houve uma abertura à participação de grupos privados especialmente por meio das CS, os quais desempenharam, por vezes, funções antes exclusivas do Estado. Os autores compreendem ainda que por meio de um espaço organizativo, em conjunto com o

Estado, os colegiados propunham mudanças no ambiente institucional de forma favorável ao setor a que pertenciam.

Mantega (1994) defende que em sociedades menos organizadas, como a do Brasil de meados da década de 1990, que passam pela necessidade de se desenvolver programas de ajuste econômico e de estabilização, e quando não há mecanismos de arbitragem, as CS devem ser incrementadas e aperfeiçoadas afim de que se tornarem um fórum privilegiado de administração de preços, de controle de custos e margens de lucro, assim como de discussão de políticas de investimento, de emprego e de renovação tecnológica. O autor afirma que quando surgiram no Brasil, pouco depois do fim da ditadura, as CS eram um

embrião de um novo canal de negociação e equacionamento de conflitos de parte dos agentes organizados da sociedade, que foi pouco amadurecido, mas demonstrou possuir um grande potencial para politização dos conflitos econômicos e de seu equacionamento.(MANTEGA, 1994, p. 27).

Entende ainda que seria inviável implementar ajustes econômicos duradouros em uma sociedade democrática sem explicitar os conflitos entre os principais segmentos da sociedade e, para ele, as CS permitem esse processo – como foi o caso das negociações que ocorreram sob a CS da indústria automobilística. Nesses casos, defende que a ação do Estado em câmaras setoriais seria, dentre outras, a de neutralizar atitudes corporativas, representando os interesses dos consumidores e do coletivo (MANTEGA, 1994).

De fato, o que se passou entre 1991-93 com a CS da indústria automotiva foi uma experiência inovadora no que se refere aos acordos setoriais. Martin (1996) entende que esse foi um acordo “neocorporativista” de estilo europeu e inédito para o governo brasileiro. Este inovou quando as CS no Brasil deixaram de ser bipartite (representantes do Estado e do capital) e passaram a incluir representantes do trabalho, ou seja, tripartite. Antes de seu estabelecimento, em sua análise, as tentativas de “pactos sociais” foram fracassadas. O autor, entretanto, destaca que nos anos seguintes, as CS passaram por período de esvaziamento enquanto fórum de negociação, passando a no final dos anos 1990, apenas um foro de consulta sobre as políticas de Estado.

Segundo Diniz (2001 apud SCHMIDTKE et al., 2006), as CS seriam inovadoras por consagrarem uma sistemática de negociação tripartite em que os trabalhadores aparecem como interlocutores legítimos, tornando-se uma arena de negociação voltada para a articulação de acordos em torno de políticas setoriais.

Takagi entende que as câmaras setoriais “*representam uma tentativa de formulação de instrumentos de políticas a partir da participação formal dos grupos de interesses privados articulados em torno das cadeias produtivas*” (2000).

As primeiras câmaras setoriais se constituíram no Ministério da Indústria e Comércio por decreto presidencial. O setor relativo à produção de fumo era representado na Câmara Setorial da Agroindústria e posteriormente passou a contar com uma CS própria, de acordo com Brito (1995 apud TAKAGI, 2000).

No entendimento de Lehbruch (2003), no processo de gestão da economia, os governos criam arenas de decisão com a participação de grupos de interesse. Nesse contexto, o autor cita dois tipos diferentes de interações: corporativismo setorial e concertação corporatista. Antes de prosseguir, cabe aqui um destaque para a distinção dos termos “corporativismo” e “corporatismo” feita por Arbix (1996), referindo-se a este último relativo “às *relações de intercâmbio entre grupos de interesse e o Estado, que se dão através de mecanismos institucionalizados*”, e o primeiro sugeriria as mais diferenciadas ações em busca de benefícios particularistas junto ao setor público em detrimento do “bem comum”. Parece, portanto, que corporativismo seria adequado nesta discussão de câmaras setoriais como adotaram os autores alemão e brasileiro.

Por corporativismo setorial, Lehbruch (2003) entende como a representação corporatista de interesses que estaria limitada a setores específicos da economia de um país. Para ele, certas entidades desses setores centralizam e detém um monopólio, resultando em um acesso privilegiado aos órgãos governamentais, que culminariam numa forte relação com o governo.

De outro lado, encontra-se a concertação corporatista, que tem como elementos a pluralidade de organizações representando com interesses antagônicos, que gerenciam seus conflitos e coordenam suas ações de acordo com aquilo preceituado pelo governo para o desenvolvimento econômico.

As câmaras setoriais são colégios de participação tripartite que respondem a uma agenda estabelecida pelo governo central. Lehbruch sugere que, à medida que os conflitos ganham relevância sistêmica para o funcionamento do governo e economia nacional, o corporativismo setorial se tornaria concertação corporatista e, assim ampliado suas funções e ganhado um caráter institucional.

Lehbruch compreende que a cooperação entre os grupos de interesses envolvidos nos arranjos criados pelo Estado teria um papel relevante. Assim, a cooperação, mais do que o conflito, apareceria como um reconhecimento da relação de interdependência dos interesses entre os grupos da sociedade atuantes na economia capitalista (ARBIX, 1996).

Nesse sentido, quando se observa uma participação intensa de trabalhadores e de empregadores na formulação e implementação de políticas, chama-se corporativismo forte.

Quando a participação dos setores está limitada, observa-se o corporativismo fraco. Lehbruch classifica como corporativismo médio, quando a concertação é ampla, porém com resultados temporários. E, por fim, a ausência de concertação é classificada pelos autores como pluralismo (ARBIX, 1996; LEHMBRUCH, 2003).

5.2. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Para melhor compreender a trajetória da instituição das câmaras setoriais no âmbito do Ministério da Agricultura, é preciso conhecer que ela faz parte do Conselho que assessoria este Ministério em assuntos relativos à Política Agrícola e Plano Safra do Brasil.

Este conselho, ao longo dos anos, vem sendo constituído por representantes de outros Ministérios, das áreas econômica e social e dos setores da área privada. Deste modo, entre 1990 e 2003, o conselho teve uma atividade instável. O Conselho Nacional de Agricultura (Conagri), com caráter de assessoria foi instituído por decreto e existiu entre maio de 1990 a janeiro de 1991, quando foi instituído Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que foi desativado em meados da década de 1990 e retornou em novembro de 2019, como será detalhado mais à frente (BRASIL, 1991).

Conforme demonstrado no Quadro 4, o Conselho do Agronegócio (Consagro) foi o colegiado estabelecido para colaborar, subsidiar e assessorar o MAPA entre 1998 e 2019. O decreto determinou que o Consagro teria a missão de articulação e de negociação entre o poder público e a iniciativa privada, “*com o objetivo de implementar os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro*”. Seu Regimento Interno foi aprovado cinco anos mais tarde (BRASIL, 1998, 2003b, 2018a).

Quadro 4. Características dos Conselhos do Ministério da Agricultura para assessoria quanto à Política Agrícola, 1990-2019.

Nome	Ano	Atribuições	Composição
<p align="center">Conselho Nacional de Agricultura Conagri</p>	<p align="center">1990</p>	<p>I - colaborar com a formulação do ajustamento da Política Agropecuária;</p> <p>II - propor medidas visando ao aumento da produção e da produtividade, bem como h melhoria da renda e do bem-estar do homem do campo;</p> <p>III - estudar, analisar e informar sobre a conjuntura econômica e social da atividade agropecuária;</p> <p>IV - acompanhar o orçamento de bens e serviços essenciais ao consumo alimentar e às atividades produtivas do setor agropecuário; e</p> <p>V - estudar e discutir os projetos de Lei Orçamentária relativos ao setor agropecuário.</p>	<p>Representantes dos Ministérios das áreas econômica e social, bem como de todos os setores da área privada, de forma a que fique assegurada a participação de representantes da produção, envolvendo produtores e trabalhadores, da industrialização, da comercialização, do armazenamento e dos transportes.</p> <p>Fica o Ministro da Agricultura-e Reforma Agrária autorizado a designar, os membros que comporão, na qualidade de efetivos, o CONAGRI.</p>
<p align="center">Conselho Nacional de Política Agrícola CNPA</p>	<p align="center">1991</p>	<p>I - orientar a elaboração do Plano Safra e subsidiar a formulação dos Planos Anuais de Safra;</p> <p>II - propor ajustamentos ou alterações na política agrícola, colaborar com a sua adequada aplicação; e</p> <p>III - manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola.</p>	<p>I - um do Ministério da Economia;</p> <p>II - um do Banco do Brasil S.A.;</p> <p>III - dois da Confederação Nacional da Agricultura;</p> <p>IV - dois representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag);</p> <p>V - dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, ligados ao setor agropecuário;</p> <p>VI - um da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública;</p> <p>VII - um do Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>VIII - um do Ministério do Desenvolvimento Regional;</p> <p>IX - três do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;</p> <p>X - um do Ministério da Infraestrutura; e</p>

			XI - dois dos setores econômicos privados abrangidos pela Lei Agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Conselho do Agronegócio Consagro	1998	<p>I - articular e negociar, entre os setores público e privado, a implementação dos mecanismos, diretrizes e estratégias competitivas para as propostas de política agrícola derivadas do Fórum Nacional da Agricultura - FNA;</p> <p>II - propor ajustamentos e alterações na política agrícola e nos planos anuais de safra;</p> <p>III - orientar na identificação das prioridades a serem estabelecidas na formulação de políticas agrícolas e no estabelecimento de metas socioeconômicas;</p> <p>IV - assessorar o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fixação de diretrizes e metas de desempenho do setor nos mercados interno e externo;</p> <p>V - emitir parecer quanto a assuntos relacionados à tributação interna e também sobre tributação compensatória em caso de concorrência desleal ou predatória;</p> <p>VI - coordenar e organizar Conselhos Estaduais e Municipais de Política Agrícola, bem como Câmaras Setoriais e Grupos Temáticos voltados ao agronegócio brasileiro.</p>	<p>De forma paritária pelos poderes público e privado, com membros representantes de:</p> <p>I - órgãos de governo diretamente relacionados à formulação e execução de políticas econômicas e agrícolas voltadas ao desenvolvimento rural, agrícola, agroindustrial, da infraestrutura viária e portuária e de comércio exterior;</p> <p>II - órgãos de governo responsáveis pela saúde pública, defesa do consumidor e assistência social;</p> <p>III - órgãos da iniciativa privada relacionados à defesa do consumidor, cooperativas, entidades patronais e de trabalhadores e representação socioeconômica dos setores rural e agrícola.</p>
	2008	<p>I - colaborar na identificação das prioridades a serem estabelecidas na formulação da Política Agrícola e no estabelecimento de metas socioeconômicas;</p> <p>II - subsidiar a formulação dos Planos Anuais de Safra; e</p>	<p>De forma paritária por Representantes, advindos dos setores público e privado, representantes dos</p> <p>I - órgãos federais diretamente relacionados à formulação e execução de:</p> <p>a) políticas públicas econômicas e agrícolas, voltadas ao desenvolvimento rural, agrícola, agroindustrial, da infraestrutura viária e portuária e de comércio exterior; e</p> <p>b) políticas públicas sociais, voltadas à saúde pública, defesa do consumidor e assistência social; e</p>

		<p>III - assessorar o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fixação de diretrizes e metas de desempenho do setor nos mercados interno e externo</p>	<p>c) políticas públicas de emprego, trabalho e geração de renda; e</p> <p>II - entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais, de trabalhadores, socioeconômicas e comprovadamente representativas dos setores rural e agropecuário.</p>
	2018	<p>I - colaborar na identificação das prioridades a serem estabelecidas na formulação da Política Agrícola e no estabelecimento de metas socioeconômicas;</p> <p>II - subsidiar a formulação dos Planos Anuais de Safra; e</p> <p>III - assessorar o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fixação de diretrizes e metas de desempenho do setor nos mercados interno e externo.</p>	<p>De forma paritária por Representantes, advindos dos setores público e privado dos:</p> <p>I - órgãos e entidades federais diretamente incumbidos da formulação e execução de:</p> <p>a) políticas públicas econômicas e agrícolas, voltadas ao desenvolvimento rural, agrícola, agroindustrial, da infraestrutura viária e portuária e de comércio exterior;</p> <p>b) políticas públicas sociais, voltadas à saúde pública, defesa do consumidor e assistência social; e</p> <p>c) políticas públicas de emprego, trabalho e geração de renda; e</p> <p>II - instituições da iniciativa privada incumbidas da defesa do consumidor, cooperativismo, representações patronais, de trabalhadores, socioeconômicas e comprovadamente representativas dos setores rural e agropecuário.</p>
Conselho Nacional de Política Agrícola CNPA	2019	<p>I - orientar a elaboração do Plano Safra e subsidiar a formulação dos Planos Anuais de Safra;</p> <p>II - propor ajustamentos ou alterações na política agrícola, colaborar com a sua adequada aplicação; e</p>	<p>Será composto pelos seguintes representantes</p> <p>I - um do Ministério da Economia;</p> <p>II - um do Banco do Brasil S.A.;</p> <p>III - dois da Confederação Nacional da Agricultura;</p> <p>IV - dois representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag);</p> <p>V - dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, ligados ao setor agropecuário;</p> <p>VI - um da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública;</p> <p>VII - um do Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>VIII - um do Ministério do Desenvolvimento Regional;</p>

		III - manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola.	IX - três do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; X - um do Ministério da Infraestrutura; e XI - dois dos setores econômicos privados abrangidos pela Lei Agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
--	--	---	---

Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa.

Quadro 5. Características das Câmaras Setoriais no Brasil, 1990 a 2019.

Ano	Caráter	Atribuições	Composição	Presidente
1990	Apoio ao Conagri	não identificadas	não identificada	não identificado
1991	Estrutura funcional do CNPA	não identificadas	não identificada	não identificado
2003	Integrante formal do Consagro	Propor matérias ao Conselho do Agronegócio e assessorá-lo em assuntos de sua especialização.	Representantes dos setores público e privado, e sua composição é definida por critérios estabelecidos pelo Consagro.	Setor Privado
2008	Estrutura funcional do Consagro	Apresentar proposições, apoiar e acompanhar ações para o desenvolvimento dos segmentos setoriais do agronegócio, a elas associados e, especificamente:	Representantes dos diversos segmentos dos setores público e privado, que mantêm interfaces operacionais, ou compõem a cadeia produtiva ou tratam de temas agropecuários, observando seguintes critérios:	Preferencialmente do setor privado
		I - elaborar posicionamentos e estudos relativos aos segmentos setoriais, para assessoramento ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em assuntos especializados de competência;		
		II - encaminhar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:		
		a) documento indicativo das ações prioritárias setoriais ou temáticas, para contribuir para a formulação de políticas públicas e subsidiar elaboração dos Planos de Safra e Plurianual, no primeiro bimestre de cada ano; e	I - os setores público e privado serão representados, respectivamente, por órgãos e entidades que guardam maior identidade com as competências das Câmaras Setoriais e Temáticas, sendo garantida a representatividade de todos os específicos segmentos setoriais e o equilíbrio entre os mesmos; e	
b) propostas que visam ao aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, bem como a geração de empregos, renda e bem-estar, por intermédio do Secretário-Executivo, do CONSAGRO/MAPA;				

		<p>III - promover diagnóstico sobre os múltiplos aspectos dos segmentos setoriais agropecuários, em curto, médio e longo prazos;</p> <p>IV - estabelecer calendário anual de reuniões, tendo em vista apoiar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quanto à formulação das políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual; e</p>	<p>II - os órgãos e entidades com participação nas Câmaras deverão, preferencialmente, ter representatividade de âmbito nacional</p>	
2018	Estrutura regimental do Consagro	<p>Apresentar proposições, apoiar e acompanhar ações para o desenvolvimento dos segmentos setoriais do agronegócio, cabendo-lhes especificamente:</p> <p>I - diagnóstico de estudos relativos aos segmentos setoriais, para assessoramento ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em assuntos especializados de competência;</p> <p>II - subsidiar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento quanto a:</p> <p>a) documentos indicativos das ações prioritárias, que contribuam para a formulação de políticas públicas e para a elaboração dos Planos de Safra e Plurianual, no primeiro trimestre de cada ano;</p> <p>b) propostas de aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, geração de empregos, renda e bem-estar, aumento de produção, abastecimento e comercialização;</p> <p>III - estabelecer calendário anual de reuniões para a formulação de políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual,</p>	<p>Representantes dos Órgãos, Entidades e Instituições dos diversos segmentos dos setores público e privado que compõem ou mantêm interface operacional com a cadeia produtiva e tratem de temas agropecuários, observando os seguintes critérios:</p> <p>I - Setores público e privado serão representados, respectivamente, por Órgãos, Entidades e Instituições que guardam identidade com as competências das Câmaras Setoriais ou Temáticas, garantida a representatividade e o equilíbrio entre todos os segmentos setoriais; e</p>	<p>Preferencialmente do setor privado</p>

		para subsidiar a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;		
		IV - monitorar e avaliar junto aos órgãos competentes, a implementação das proposições emanadas das Câmaras Setoriais ou Temáticas e seus impactos decorrentes das medidas tomadas; e	II - Órgãos, Entidades e Instituições com participação nas Câmaras Setoriais ou Temáticas deverão, preferencialmente, ter representatividade de âmbito nacional.	
		V - encaminhar ao Secretário-Executivo do CONSAGRO/MAPA, para as devidas providências, todas as ações advindas de resoluções e proposições das Câmaras Setoriais ou Temáticas, a serem articuladas junto aos competentes órgãos, entidades ou instituições.		
2019	Estrutura Organizacional do CNPA	I - realizar estudos relativos aos segmentos setoriais, necessários ao assessoramento do MAPA em assuntos da sua competência;	Representantes dos órgãos, entidades e instituições dos diversos segmentos que compõem ou mantêm interface operacional com a cadeia produtiva e tratem de temas agropecuários, observados os seguintes critérios:	Setor Privado
		II - subsidiar o MAPA quanto:		
		a) aos documentos indicativos das ações prioritárias, que contribuam para a formulação de políticas públicas e para a elaboração dos Planos Safra e Plurianual, no primeiro trimestre de cada ano; e		
		b) às propostas de aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, geração de empregos, renda e bem-estar, aumento de produção, abastecimento e comercialização.	I - identidade com as competências das Câmaras Setoriais, garantido o equilíbrio entre todos os segmentos; e	
		III - estabelecer calendário anual de reuniões para a formulação de políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual;		
IV - monitorar e avaliar junto aos órgãos competentes a implementação das	II - representatividade preferencialmente de âmbito nacional.			

		proposições emanadas das Câmaras Setoriais; e		
		V - encaminhar ao Secretário-Executivo do CNPA todas as ações advindas de resoluções e proposições das Câmaras Setoriais, a serem articuladas junto aos órgãos, entidades e instituições competentes.		

Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa.

A Câmara Setorial também teve características diferentes ao longo do período compreendido entre 1991 e 2019, conforme demonstrado no Quadro 5. Mesmo tendo previsão legal em 1998, a definição sobre suas atribuições, membros e presidente aconteceu por meio de Portaria do Ministério da Agricultura apenas em 2003, no início do governo Lula, ainda assim, de forma superficial e sem muitos detalhes (BRASIL, 2003b).

Os membros das câmaras seriam representantes do setor público e privado e nomeados pelo Ministro de Estado. Nesse sentido, passaram a ser definidas como

foros de interlocução criados pelo MAPA para a identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, definindo ações prioritárias de interesse para o agronegócio brasileiro e seu relacionamento com os mercados interno e externo. Este elo entre governo e setor privado resulta em um mecanismo democrático e transparente de participação da sociedade na formulação de políticas públicas. (BRASIL, 2006b, p. 10).

Em 2008, com a reformulação do regimento interno do Consagro, as câmaras setoriais tiveram definidas suas atribuições, forma de composição e presidência. Os representantes deveriam ser provenientes dos diversos segmentos dos setores público e privado, que mantivessem interfaces operacionais, ou compusessem a cadeia produtiva ou tratassem de temas agropecuários, e estava garantido o equilíbrio na representação – que perdurou até a mais recente composição das câmaras setoriais. Além disso, a presidência deveria ser preferencialmente do setor privado.

As Câmaras Setoriais passam a ter novas conformações e atribuições, definidas pelo MAPA como:

importantes fóruns de discussão entre os diversos elos das cadeias produtivas, reunindo entidades representativas de produtores, empresários, instituições bancárias e de outros parceiros no setor, além de representantes de órgãos públicos e de técnicos governamentais. Nos encontros são discutidas questões de interesse da cadeia produtiva, tais como manejo, aplicação de defensivos, processo produtivo, comercialização e questões tributárias, e, discutidas matérias que afetam, ou podem vir a afetar o desenvolvimento e o crescimento do agronegócio brasileiro, identificando possíveis entraves que possam interferir no desenvolvimento do setor produtivo e afetar a renda do produtor rural, no sentido de indicar e apontar soluções, desde a produção até a comercialização (BRASIL, 2016).

Em 2018, no final do mandato de Temer, novo regimento interno do Consagro é publicado, no entanto, não foram observadas muitas alterações.

No ano seguinte no governo de Bolsonaro, ocorreu um resgate da lei federal 8.171/1991 e com isso, a retomada do CNPA. Atualmente, o Conselho é composto por 17 representantes sendo nove órgãos federais, quatro da indústria, dois do setor econômico e dois do trabalho. Tem a atribuição de assessorar a Ministra da Agricultura quanto às questões referentes ao Plano Safra, propor ajustamentos ou alterações na

política agrícola, colaborar com a sua adequada aplicação; e manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola. Para isso, conta em sua estrutura funcional com as Câmaras Setoriais, criadas também desde a lei federal 8.171/1991, e que como o CNPA, tiveram vida curta entre 1991 e 1993. O conselho reuniu-se conforme regimento por cerca de dois anos e as segundas, incluindo a do fumo, por um pouco mais tempo de forma autônoma. Isto teria se dado em função dos vetos que sofreu por ocasião da instituição da Política Agrícola (TAKAGI, 2004).

O texto original da lei sofreu poucas alterações, porém o regimento interno do Conselho determina que as Câmaras Setoriais do Ministério da Agricultura, enquanto parte da estrutura organizacional do CNPA, deixassem de contar com representantes o governo federal e sua presidência seria do setor privado. Desta forma, representantes dos órgãos, entidades e instituições dos diversos segmentos que compõem ou mantêm interface operacional com a cadeia produtiva e tratem de temas agropecuários passaram a compor o colegiado.

Destaca-se que as Câmaras Setoriais são instaladas por ato e a critério do Ministro de Estado da Agricultura, enquanto presidente do Conselho Nacional de Política Agrícola, que também faz a designação de seus membros e suplentes. Assim, atualmente, 31 Câmaras Setoriais da Cadeia Produtiva pertencem à estrutura organizacional do CNPA, conforme Quadro 6.

5.3. CÂMARA SETORIAL DO TABACO

Em dezembro de 2003 – seis meses após o Brasil assinar a Convenção-Quadro e quatro meses após a criação da Comissão Nacional para sua Implementação (Conicq) – em evento realizado na Universidade de Santa Cruz do Sul, relevante polo empresarial do setor de tabaco, foi anunciado que o setor produtivo passaria a ter uma Câmara Setorial, como parte da Política Agrícola brasileira (BRASIL, 2017).

Quadro 6. Lista das Câmaras Setoriais de Cadeias Produtivas do Ministério da Agricultura, por ordem de data de instalação, 2020⁸

Câmaras Setoriais do Ministério da Agricultura	Data da instalação
1. Carne Bovina	01/05/2003
2. Aves e Suínos	14/05/2003
3. Açúcar e Álcool	26/05/2003
4. Culturas de Inverno	27/06/2003
5. Viticultura, Vinhos e Derivados	11/08/2003
6. Hortaliças	23/09/2003
7. Equideocultura	06/10/2003
8. Leite e Derivados	11/11/2003
9. Fruticultura	25/11/2003
10. Tabaco	12/12/2003
11. Flores e Plantas Ornamentais	16/12/2003
12. Mandioca e Derivados	16/02/2004
13. Cacau e Sistemas Agroflorestais	04/05/2004
14. Caprinos e Ovinos	13/05/2004
15. Citricultura	16/07/2004
16. Cachaça	16/09/2004
17. Arroz	19/10/2004
18. Borracha Natural	05/08/2005
19. Algodão e Derivados	26/08/2005
20. Oleaginosas e Biodiesel	21/11/2005
21. Florestas Plantadas	16/01/2006
22. Mel e Produtos Apícolas	22/05/2006
23. Milho e Sorgo	06/07/2006
24. Feijão e Pulses	31/10/2006
25. Soja	24/09/2008
26. Palma de Óleo	07/05/2010
27. Fibras Naturais	30/08/2011
28. Cadeia Produtiva dos Animais de Estimação	08/2012
29. Erva Mate	08/2015
30. Produção e Indústria de Pescados	20/02/2018
31. Cerveja	02/10/2019

Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa

Mesmo que tenha sido a décima câmara setorial criada em 2003, claramente, sua constituição é uma reação à PNCT, à Convenção-Quadro para Controle do Tabaco e especialmente à instituição da Conicq. Essa percepção esteve presente em entrevistas realizadas por Lencucha et.al (2017):

Há mais de 20 câmaras dentro do governo brasileiro para tratar de questões específicas, o que torna difícil afirmar que a Câmara Setorial para a Cadeia Produtiva do Tabaco tenha sido uma resposta direta à CONICQ, embora seja vista assim por vários entrevistados, tendo sido estabelecida logo após a criação da CONICQ”. (LENCUCHA et al., 2017, p. S7)

Oficialmente instituída no governo de Lula em 2004, a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo, ou do Tabaco, passou por diferentes constituições (BRASIL, 2004).

⁸ As datas em que as Câmaras Setoriais foram instaladas foram obtidas em consulta no website do Ministério da Agricultura e em outros websites, quando não mencionado. A data de instalação não se refere necessariamente à data do ato do(a) Ministro(a) publicado no Diário Oficial da União, que ocorre posteriormente.

5.3.1. Composição

Ao longo de 16 anos, a CST foi composta por 48 diferentes entidades ou áreas, conforme demonstrado pelo Quadro 7. Esses membros representam os segmentos do governo central, governo estadual ou municipal, indústria, trabalho e legislativo federal relacionados à cadeia produtiva do tabaco.

Quadro 7. Lista entidades designadas como membros da Câmara Setorial do Tabaco do Ministério da Agricultura, no período de 2004 a 2020, Brasil

Entidades designadas
1. Associação Brasileira da Indústria do Fumo
2. Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
3. Associação Brasileira de Automação
4. Associação Brasileira de Sementes e Mudanças
5. Associação dos Fumicultores do Brasil
6. Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo
7. Associação dos Municípios Produtores de Tabaco
8. Associação Nacional de Defesa Vegetal
9. Associação Nacional de Pequenos Agricultores
10. Banco do Brasil
11. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
12. Central Única dos Trabalhadores
13. Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados
14. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
15. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
16. Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins
17. Cooperativa de Profissionais Autônomos de Cruz das Almas
18. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
19. Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
20. Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e Afins
21. Ministério Casa Civil/Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
22. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Delegacia Federal de Agricultura
23. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
24. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo
25. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária
26. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo
27. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Política Agrícola
28. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio
29. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria Executiva
30. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Superintendência Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul
31. Ministério da Fazenda
32. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal
33. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
34. Ministério da Previdência Social/Secretaria da Receita Previdenciária
35. Ministério da Saúde
36. Ministério das Relações Exteriores
37. Ministério do Desenvolvimento Agrário

38. Ministério do Meio Ambiente
39. Organização das Cooperativas Brasileiras
40. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Estado do Paraná
41. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural do Estado de Santa Catarina
42. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul
43. Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo
44. Sindicato da Indústria do Fumo do Município do Rio de Janeiro
45. Sindicato da Indústria do Tabaco do Estado da Bahia
46. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e Alimentação de Cruz das Almas
47. Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco
48. Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal

Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa.

Periodicamente a composição da Câmara vem sendo atualizada por meio de Portarias Ministeriais e, assim, esta pesquisa identificou a evolução das nomeação para os anos de 2004, 2006, 2009, 2018 e 2020 (BRASIL, 2004, 2006c, 2018b, 2020).

A presidência da Câmara Setorial do Tabaco esteve com a Associação de Fumicultores do Brasil (Afubra) entre 2004 e 2015, e, posteriormente entre 2017 e 2019. No intervalo, a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (Amarvp) assumiu o cargo.

Ao longo desses anos, a câmara foi reduzindo o número de representações, passando de 32 em 2004 para 15 em 2020. Em 2006 alcançou o número máximo de representantes nomeados (36), e em 2009 e 2018 registrou 22 e 20 representantes, respectivamente (Tabela 1).

Tabela 1. Participação na Câmara Setorial do Tabaco de representantes por segmentos por ano, no período 2004-2020, Brasil

Segmentos	Ano				
	2004	2006	2009	2018	2020
Total	32	36	22	20	15
Governo central	13	15	7	5	0
Governo estadual ou	3	4	3	3	3
Legislativo federal	1	1	0	0	0
Indústria	7	8	5	7	7
Trabalho	8	8	7	5	5

Fonte: Elaboração própria base na legislação relativa

O Gráfico 2 mostra que entre os anos 2004 e 2006 a CST era plural, com participação de todos os segmentos mesmo que de forma não equilibrada como determina a normativa. Nos anos seguintes, observa-se saída da representação do governo central até ausência total em 2020. O segmento da indústria aumentou gradualmente o percentual

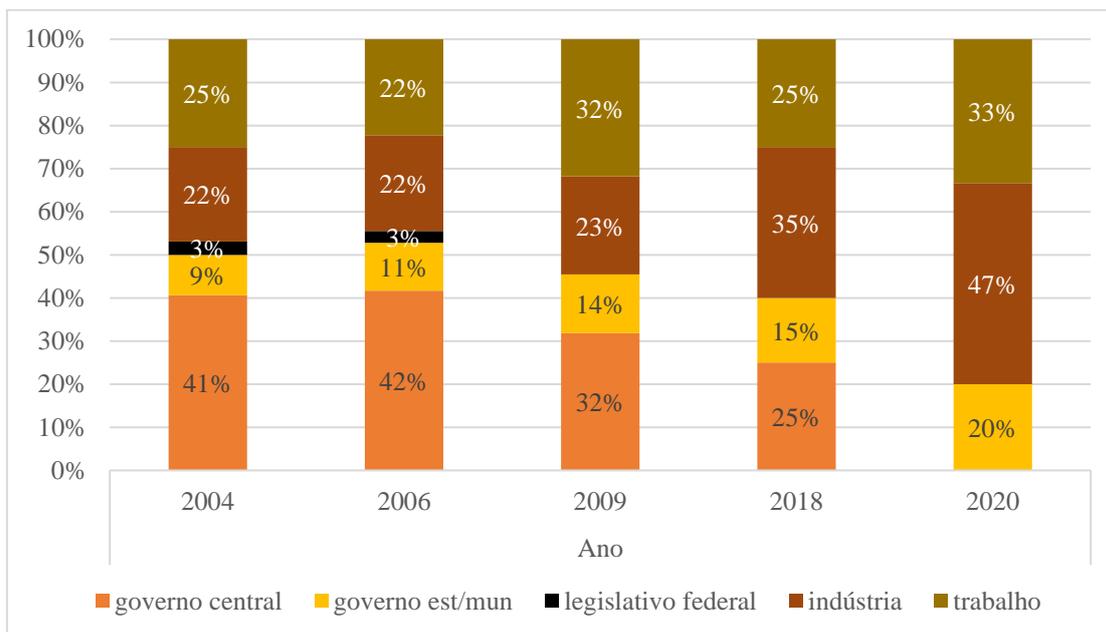
de participação, mesmo que mantendo o número de representantes, alcançando em 2020, 47% da composição da câmara, em virtude da redução no número de componentes.

A participação do segmento do trabalho iniciou em 2004 com 25% de representatividade, passando para 22% em 2006, 32% em 2009, 25% em 2018 e 33% em 2020. A representação de governos estaduais e/ou municipais é significativa mesmo estando em número de três – Amprotabaco, Amarvp, e Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, considerando que são 15 integrantes no total em 2020.

Ainda que os setores da indústria e do trabalho estejam representados ao longo de toda a atuação da CST e ao longo de diferentes governos em nível central, o segmento trabalho ainda está pouco representado.

Ao observar as cinco portarias de indicação do(a) Ministro(a) da Agricultura para composição da CST, foi identificada a constância de nove entidades, constituindo-se o núcleo da colegiado por 16 anos: Abifumo, Afubra, CNA, Contag, Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, Sindifumo-SP, Sindifumo-RJ, Sinditabaco-BA, e SindiTabaco. Com isso, o núcleo da câmara é composto por 56% de representantes do segmento indústria, 33% do trabalho e 11% do governo estadual (RS), de acordo com o que demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 2. Participação na Câmara Setorial do Tabaco de representantes por segmentos por ano, 2004-2020 (%)

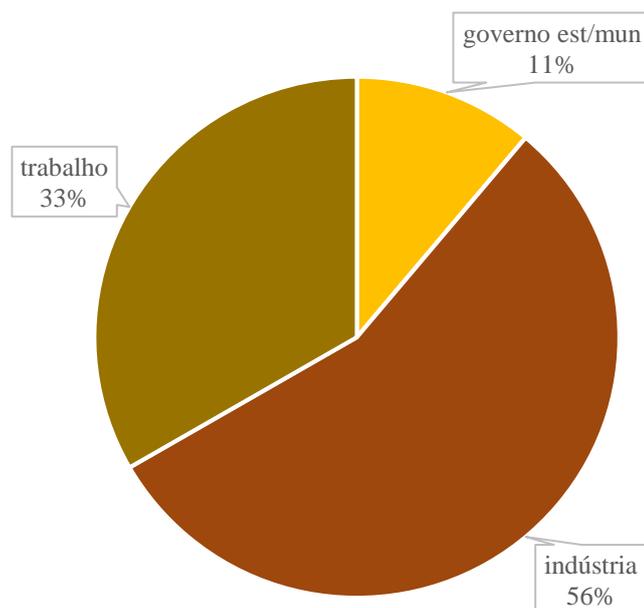


Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa.

Ademais, ressalte-se que dentre as três entidades representantes do segmento trabalho deste núcleo, duas delas – CNA e Afubra - de acordo com análise realizada por Mengel e Aquino (2017) sobre as relações e coalisões ocorridas no território da fumicultura, apresentada no Capítulo 4, são defensoras do campo fumageiro com relações com a SindiTabaco. Além disso, de acordo com os pesquisadores, a outra entidade representante do setor trabalho, Contag, teria posicionamento intermediário que, por mais que defenda o campo, teria o reconhecimento por parte das demais, em virtude de sua capilaridade. Mesmo que tenha sido designada, as atas indicam que seu representante participou de três das 19 reuniões que ocorreram entre 2014-2019. Adicionalmente, a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul, que também faz parte do núcleo permanente da CST, esteve representada em apenas uma das 19 reuniões.

O núcleo da CST é representado exclusivamente por instituições que defendem os interesses da indústria fumageira. Assim, resgatando a classificação proposta por Lehbruch a cerca das concertações corporatista, devido à limitada participação dos trabalhadores agricultores, o corporatismo no âmbito da Câmara Setorial do Tabaco poderia ser compreendido como fraco, ou até mesmo como corporatismo sem o trabalho, tendo em vista a representação em peso do segmento da indústria (ARBIX, 1996; LEHMBRUCH, 2003).

Gráfico 3. Entidades designadas para composição da Câmara Setorial do Tabaco pela totalidade das Portarias entre 2004-2020, distribuídas por segmentos (N=9)



Fonte: Elaboração própria com base na legislação relativa.

Os membros da CST se reuniram em média 3,8 vezes ao ano na capital brasileira ou em alguma cidade produtora entre 16 de janeiro de 2004 a 22 de outubro de 2019, somando 61 reuniões ordinárias, que produziram atas e documentos complementares. Dentre as 35 atas a que se teve acesso, vinte e cinco (71%) reuniões ocorreram em Brasília, seis (17%) em municípios do Sul e quatro (11%) em municípios do Nordeste.

De maneira geral, o calendário das reuniões era aprovado ao final de cada ano. Para cada uma delas, era compartilhada previamente entre os representantes uma sugestão de pauta com os tópicos a serem abordados, e ao início de toda reunião, a ata da reunião anterior era aprovada.

Conforme o calendário da câmara, nos dois primeiros anos de funcionamento, os membros se reuniram 12 vezes, sendo 11 delas anteriores à ratificação da adesão do Brasil à Convenção. Nos três anos subsequentes, a câmara encontrou-se por quatro vezes ao ano, e voltou a repetir essa frequência em 2015 e 2016. No ano de 2018, se registrou o menor número de reuniões realizadas, duas.

6. A AGENDA DA CÂMARA SETORIAL DO TABACO

Este capítulo descreve e analisa as atas da Câmara Setorial do Tabaco. A pesquisa teve acesso a 35 atas, representando 57,4% de todas as reuniões que ocorreram entre 2004 e 2019, conforme demonstrado na Tabela 2. Dentre as 26 atas indisponíveis, seis (9%) referem-se a 2004, sete (11%) dos anos 2007 e 2008, e 12 (19%) delas são de 2011, 2012 e 2013 (BRASIL, 2017).

Tabela 2. Distribuição anual das atas produzidas e disponíveis das reuniões da Câmara Setorial do Tabaco, no período entre 2004-2019, Brasil

Ano	Reuniões/atas produzidas (A)	Atas disponíveis (B)	B/A*100
2004	7	1	14
2005	5	5	100
2006	4	3	75
2007	4	2	50
2008	4	1	25
2009	3	2	67
2010	3	3	100
2011	4	0	0
2012	4	0	0
2013	4	0	0
2014	3	3	100
2015	4	4	100
2016	4	4	100
2017	3	3	100
2018	2	1	50
2019	3	3	100
TOTAL	61	35	57

Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis.

Ressalta-se que o período de 2011 a 2013 coincide com dois importantes eventos de controle do tabaco no Brasil da última década: o processo legislativo relativo à tramitação da medida provisória 540 de autoria da Presidente Dilma e sua conversão na lei federal 12.546/2011, e as discussões de âmbito nacional sobre a proposta da Anvisa de proibir aditivos em produtos fumígenos.

No entanto, há evidências de que a cadeia produtiva protagonizou ações para impedir, obstruir e retardar a proposta da Anvisa. Representantes do SindiTabaco e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Fumo e Alimentação de Santa Cruz do Sul e Região (STIFA) – membros da CST – em conjunto com representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina, Confederação Nacional do Turismo e Associação Brasileira de Bares e Restaurantes encomendaram da Fundação Getúlio Vargas uma análise socioeconômica dos impactos que a consulta pública da Anvisa sobre

os aditivos poderia gerar ao setor fumageiro (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013). Este documento construiu toda linha de argumentação da cadeia produtiva do tabaco durante os debates públicos e mídia. No entanto, sua metodologia foi questionada pela comunidade epistêmica de controle do tabaco (LENCUCHA; PONTES, 2018; ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE et al., 2010).

Silva (2019) descreveu em sua tese que a dentre as diversas manifestações contrárias às consultas públicas relativas à proposta de proibição de aditivos, a Anvisa recebeu moção de repúdio da Comissão de Agricultura do Congresso Nacional, uma Carta da CST escrita em papel timbrado do MAPA e brasão da República, “*causando certa confusão entre a posição institucional do MAPA e a opinião da Câmara*” (SILVA, 2019, p. 38).

Turci et.al. (2014) descreveram sobre as estratégias empreendidas pela indústria do tabaco e por seus aliados contra a proposta de proibição de aditivos, com destaque para mobilização articulada pelo então Deputado Federal Luis Carlos Heinze, que propôs um decreto legislativo que se opunha explicitamente às consultas públicas da Anvisa sobre os aditivos. O deputado foi um dos proponentes da audiência pública na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural convocada para obter esclarecimentos sobre as consultas públicas propostas pela Anvisa. Vale destacar que a campanha eleitoral de 2014 do parlamentar foi financiada por empresa de tabaco (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2017).

A cadeia produtiva também mobilizou agricultores que plantavam fumo e a mídia sobre a proibição dos açúcares e seu impacto na produção de tabaco do tipo *Burley* durante a COP4 no Uruguai. Outra estratégia adotada foi a realização de audiências públicas nos parlamentos de estados produtores e na câmara dos deputados. O Deputado Luis Carlos Heinze defendeu a cadeia produtiva diversas vezes, usando os argumentos disseminados pelo estudo da FGV e das empresas de tabaco durante as reuniões ordinárias públicas da Diretoria Colegiada da Anvisa.

Os agricultores que cultivam tabaco foram mobilizados por suas entidades de classes, em especial a Afubra, membro e presidente da Câmara por muitos períodos, a enviar manifestações contrárias à proibição de aditivos. As cartas entregues no escritório da Agência somaram cerca de 130 mil cartas, o que isto prolongou o período de análise.

Após a publicação da Resolução da Anvisa em 2012 que proíbe o uso de aditivos a Abifumo – membro da CST – insatisfeita com o resultado final, solicitou à Anvisa maior

prazo para entrada em vigor da resolução, revisão da lista de aditivos proibidos e inclusão de 145 ingredientes permitidos pela resolução, incluindo o açúcar.

Esses eventos conduzidos e impulsionados pelo braço da cadeia produtiva do tabaco que defende os interesses da indústria significaram mais uma prática obstrucionista contra uma medida eficaz de controle do tabaco. A falta de transparência nas relações entre o governo federal e a cadeia produtiva, no âmbito da câmara setorial contribuiu ainda mais para que a perpetuação das práticas das empresas que resultam no seu favorecimento e desenvolvimento às custas de vidas perdidas pela exposição e consumo de seus produtos.

Almeida (ALMEIDA, 2012) analisou como se deu a interferência da indústria do tabaco no processo legislativo referente à lei antifumo. O pesquisador conclui, que mesmo tendo um grande avanço para proteção à saúde pública, a lei 12.546/2011,

Em face da natureza e orientação das proposições que foram negociadas e retiradas do texto proposto pelo relator, ou vencidas na votação da matéria na Câmara do Deputados, ou mesmo, daquelas que remanesceram no texto e nele continuam, ou foram vetadas pela Presidente da República, evidentemente não atendem ao interesse da saúde pública. Igualmente, colocar em texto de lei a permissão/exceção à proibição da propaganda para que sejam exibidas as embalagens de cigarros e outros produtos fumígenos nos pontos de venda, ou, postergar para 2016 a entrada em vigor de novas advertências na parte inferior frontal das embalagens, reduzindo-se a dimensão da área a ser compreendida pela advertência sanitária, excetuar a publicidade institucional das indústrias do tabaco da proibição à propaganda, e, ainda, sugerir a criação de estabelecimentos comerciais destinados exclusivamente ao público fumante autorizar materiais promocionais e propaganda de cigarros no interior destes estabelecimentos, também não atendem ao interesse da política de saúde para controle do tabaco, nem da população. (ALMEIDA, 2012, p. 77)

Além dessa mobilização, a proposta da Anvisa disparou uma série de ações judiciais contra a medida e questionando a competência da Anvisa em regular produtos fumígenos. As ações tiveram como autores a Confederação Nacional da Indústria, Sinditabaco da Bahia (membro da câmara setorial) e Cia. Sulamericana de Tabaco, entre outros. Assim, a resolução da Agência, mesmo vigente, está com a sua eficácia prejudicada por conta de dezenas de liminares concedidas em favor da indústria do tabaco.

De acordo com as atas, os componentes da CST se dividem em grupos temáticos ou de trabalho que se reuniam anteriormente às reuniões da câmara. Os grupos temáticos estabelecidos foram: Combate ao mercado ilegal de cigarros, Convenção-Quadro para Controle do Tabaco e outros acordos internacionais, fundido com o primeiro em 2015, e Renda do fumo e complementação com outras atividades até 2007. Foram criados também grupos temáticos temporários para elaboração de agenda de trabalho em 2005,

sobre o charuto brasileiro em 2010, e relativo à COP7 em atividade entre o final de 2015 e 2016. Cada grupo conta com um coordenador, que apresenta as deliberações e posicionamentos à reunião geral da câmara. Cabe destacar que as atas das reuniões dos grupos temáticos não estão disponíveis para consulta.

Por todo período analisado, o MAPA disponibilizou um servidor para prestar apoio às câmaras setoriais no que diz respeito à logística das reuniões, incluindo a elaboração das atas. Estas seguem um padrão por quase todo o período de análise, com exceção das duas últimas reuniões, quando passou a ser resumida. Seu cabeçalho geralmente recebe o brasão da República, a citação da estrutura ministerial a qual está inserida, o número, a data, local e horário da reunião. Em seguida, apresenta-se a lista de membros titulares e suplentes, com a indicação dos nomes, instituição e dados para contato. Muitas vezes, é disposta uma lista de convidados, onde são inseridos os nomes dos participantes e convidados para a reunião seguidos de seus respectivos dados de contato (Imagem 2).

Imagem 2. Ata da 28ª reunião da Câmara Setorial do Tabaco, 2010.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA-EXECUTIVA
CONSELHO DO AGRONEGÓCIO
CÂMARA SETORIAL DA CADEIA PRODUTIVA DO TABACO

ATA DA 28ª REUNIÃO ORDINÁRIA

LOCAL: Sala de Reunião do CNPA. Térreo do MAPA – Brasília/DF

DATA: 07/ 04/ 2010

HORÁRIO: 09:00 – 12:00 horas

Pauta:

- 1-Abertura da reunião
- 2- Apreciação e Votação da ata da 27ª Reunião Ordinária
- 3-Avisos e informações da Presidência e Secretaria-Executiva
 - i. Missões Internacionais – Secretária de Relações Internacionais
 - ii. Relatório de Gestão da Coordenação das Câmaras
 - iii. Agenda Estratégica
- 4-Encaminhamentos do grupo de Trabalho Charuto Brasileiro
- 5-Convenção Quadro artigos 9ª e 10ª.
- 6-Assuntos gerais
- 7-Encerramento

Membros Titulares

Titular	Instituição	Suplente	Assinaturas

Convidados Oficiais

Nome	Instituição:	Assinaturas

Detalhamento da ata:

1-Abertura da reunião

Às nove horas e cinco minutos do dia 07 de abril de 2010, na Sala do CNPA, no Edifício Sede do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Brasília/DF, foi aberta pelo Presidente da Câmara, Sr. Romeu Schneider, vigésima oitava Reunião Ordinária da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco, que saudou os presentes, agradecendo a presença de todos.

2- Apreciação e Votação da ata da 27ª Reunião Ordinária

A Ata foi aprovada por unanimidade sem modificações pelo plenário.

3-Avisos e informações da Presidência e Secretaria-Executiva

FONTE: Adaptação da ata da 28ª reunião (BRASIL, 2017).

E assim, com base nos itens da pauta, a ata registra detalhadamente o conteúdo das reuniões, incluindo os debates, as estratégias, os empasses e as deliberações da CST e de seus representantes.

Entre os convidados, foi registrada a presença de outros representantes, além dos titulares, de entidades que já são membros, pessoas que a câmara identificou que

pudessem ter relação ou interesse ou que pudessem contribuir com o tema a ser debatido, ou ainda que fossem apresentar algum assunto de interesse para a Câmara.

Além disso, entre os convidados foi registrada em 12 reuniões (31%) a presença de parlamentares – da Câmara dos Deputados e/ou Câmara de Vereadores ou seus representantes (assessores ou membros de seus gabinetes). Foram duas participações em 2005, uma em 2006 e em 2009, três em 2010, uma em 2014 e em 2015, duas em 2016, e uma em 2018.

O Deputado Federal Luis Carlos Heinze compareceu a três reuniões, Heitor Schuch a duas e os Deputados Federais Francisco Turra, Moacir Micheletto, Sérgio Moraes, Marcelo Moraes a uma reunião cada um. Os vereadores de Cruz das Almas, município que produz tabaco para confecção de charutos, marcaram presença em cinco reuniões e os de Santa Cruz do Sul, em uma (Quadro 8).

Ao confrontar as datas das reuniões com participação de parlamentar, observa-se que parte delas coincide com anos em que ocorreram as sessões da Conferência das Partes da CQCT: 2010, 2014, 2016 e 2018.

Mesmo que a pesquisa não tenha tido acesso às atas que incluem o período da COP5 (2012) que ocorreu na Coreia do Sul, cabe destacar que uma comitiva formada de deputados e lideranças do setor fumageiro foram até Seul. Eram Deputados Estaduais Adolfo Brito, Pedro Pereira e Marcelo Moraes, Deputado Federal Heitor Schuch, o presidente da Afubra, o presidente da Câmara Setorial do Tabaco, o presidente do SindiTabaco, prefeito de Venâncio Aires, integrante da Comissão do Fumo da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul, e representantes da Federação dos Trabalhadores Rurais de Santa Catarina (Fetaesc) (CANGUÇU EM FOCO, 2012). Na ocasião, por conta das regras de procedimentos da COP, a comitiva não pôde entrar nas salas das reuniões, o que gerou grande insatisfação entre os representantes da cadeia produtiva, e com repercussão – por vezes distorcida – na mídia brasileira, em especial as de regiões fumicultoras.

Outro fato que ganhou repercussão refere-se à delegação oficial do Brasil. Conforme relatório emitido pela Secretaria-Executiva da Conicq relativo à COP5,

A delegação do Brasil foi composta por representantes do Ministério da Saúde, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e Advocacia-Geral da União.

(...)

Vale salientar que todo processo de formação da delegação brasileira sofreu pressão de parlamentares de regiões produtoras de fumo, que queriam participar da COP5 como membro oficial da delegação. Em um primeiro momento, a

delegação chegou a incluir um deputado do estado de Santa Catarina [Heitor Schuch], que posteriormente foi excluído em função da decisão do governo de compô-la apenas com representações do Poder Executivo. (INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2013, p. 6)

No entanto, no quarto dia da reunião (15 de novembro), o governo brasileiro cuja presidente era Dilma Rousseff e Ministro da Saúde era Alexandre Padilha, enviou orientações de que quatro representantes oficiais da delegação brasileira deveriam deixar as reuniões da COP e retornar imediatamente ao Brasil – dois deles na ANVISA e dois do INCA. A notícia atravessou os continentes e ganhou espaço na mídia brasileira, com notas e moções de repúdio sobre o caso (ABRASCO, 2012; INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER, 2013).

Imagem 3. Comitiva de composta de deputados e lideranças do setor fumageiro em frente à entrada para o salão da COP5, Seul, 2012.



Fonte: INCA (2013).

Para a COP7 em 2016, a Afubra enviou carta ao Ministro das Relações Exteriores solicitando que fossem credenciados para acessar o prédio onde se realizariam as sessões, representantes da entidade, da Fetaesc, e os deputados estaduais do Rio Grande do Sul, Adolfo Brito, Edson Brum, José Nunes, Pedro Pereira e Marcelo Moraes. Este último, conforme demonstra o quadro, esteve na 51ª reunião da CST, três meses antes (AFUBRA, 2016).

A participação do Deputado Estadual Luis Carlos Heinze em 2010 antecedeu alguns meses não apenas a COP4, que ocorreu no Uruguai, mas o início do processo das audiências públicas sobre a proposta da Anvisa em proibir aditivos, que teve como uma

das principais reações legislativas, projeto de sua autoria para sustar os efeitos das referidas audiências (HEINZE, 2010).

Quadro 8. Participação parlamentar nas reuniões da Câmara Setorial do Tabaco, no período de 2004-2019, Brasil

Reunião	Data	Parlamentar ou seu representante
10ª reunião	16/03/2005	Deputado Federal Francisco Turra
12ª reunião	06/07/2005	Representante da Câmara dos Vereadores
15ª reunião	10/08/2006	Representante do Gabinete Deputado Federal Moacir Micheletto
26ª reunião	05/06/2009	Representante da Câmara de Vereadores de Cruz das Almas
28ª reunião	07/04/2010	Representante da Câmara de Vereadores de Cruz das Almas
		Deputados Federais Luis Carlos Heinze e Sérgio Moraes
29ª reunião	30/06/2010	Representante da Câmara de Vereadores Cruz das Almas
		Deputado Federal Luis Carlos Heinze
30ª reunião	12/11/2010	Presidente da Câmara de Vereadores de Cruz das Almas
43ª reunião	26/02/2014	Deputado Federal Alceu Moreira
44ª reunião	22/07/2014	Presidente da Câmara de Vereadores de Cruz das Almas e Vereadores da região
46ª reunião	18/03/2015	Deputado Federal Heitor Schuch
50ª reunião	29/03/2016	Deputado Federal Heitor Schuch
51ª reunião	15/06/2016	Deputado Federal Luis Carlos Heinze e Deputado Estadual Marcelo Moraes
57ª reunião	21/03/2018	Presidente da Câmara de Vereadores de Santa Cruz do Sul

Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis.

6.1. AGENDA ESTRATÉGIA DA CÂMARA SETORIAL DO TABACO

A leitura das 35 atas permitiu identificar os temas levados aos debates e deliberações do colegiado. Assim, a agenda estratégica da câmara setorial esteve em 26% das reuniões. As agendas estão inseridas no contexto de que o Ministério da Agricultura entende que as câmaras setoriais têm o objetivo de

atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, articulando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos.

(BRASIL, 2010)

Assim, as oportunidades de desenvolvimento, por sua vez, estão espelhadas nas agendas estratégicas, entendidas como “*ferramentas de construção de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio*” (BRASIL, 2010).

Desta forma, importante destacar que o conteúdo das agendas estratégicas da Câmara Setorial do Tabaco representa seus interesses e objetivos ratificados pelo Ministério da Agricultura, como parte da Política Pública do Agronegócio brasileiro.

A formulação da agenda estratégica no MAPA é periódica e nela estão incluídos os temas estratégicos para a cadeia produtiva do tabaco e as metas relativas. Para alcançá-

las, o colegiado descreveu em detalhes as atividades a serem realizadas no período. A documentação disponível refere-se ao conteúdo preliminar e/ou final de duas agendas regulatórias, referentes ao período 2010-2015 e 2016-2020, representadas no Quadro 9 e Quadro 10, respectivamente.

A primeira é robusta e descreve detalhadamente o plano de ação em 43 páginas de publicação de propriedade do Ministério da Agricultura, ao passo que a agenda estratégica para o período 2016-2020, da forma como está disponível (cinco slides como documento complementar da 49ª reunião da câmara), mostra que a CST teve um planejamento menos estruturado e com ações menos reativas.

Conforme regimento vigente até 2018, as deliberações das câmaras setoriais são apreciadas pelo Consagro, cujo Presidente é o Ministro do MAPA, ainda que contradiga a Política Nacional de Controle do Tabaco e a Convenção-Quadro, como evidenciado na Agenda Estratégica 2010-2015, cujo resumo está representado no Quadro 9.

Nela foi expressa a diretriz de posicionar o governo federal a rejeitar a minuta das diretrizes relativas à implementação dos artigos 9 e 10 da CQCT – relacionado à proposta de proibir aditivos em produtos de tabaco, que seria levada para quarta sessão da Conferência das Partes (COP4) do tratado (BRASIL, 2011).

O tema “7. Governança da cadeia – item: Convenção-Quadro – diretriz: Posicionar o governo brasileiro para rejeitar a minuta de diretrizes relativas a implementação dos artigos 9 e 10” é um ataque às medidas de controle de tabaco. Aqui, o colegiado refere-se ao conjunto de recomendações em elaboração pelos Estados-Parte do tratado integrantes do grupo de trabalho sobre os artigos 9º e 10, que versam sobre a regulamentação do conteúdo dos produtos e da divulgação das informações sobre eles.

Além disso, por meio da agenda, planejaram a flexibilização de normas quanto às embalagens de cigarros destinadas à exportação, buscando a permissão de embalagens com 10 unidades e não 20, como determina a lei federal; a redução de imposto sobre produto industrializado (IPI) de charutos e a equalização tributárias com países do Mercosul. Sobre o crédito rural, a proposta era criar uma linha de crédito com taxas competitivas para agricultores, contrário à política implementada em 2002, como será comentado mais à frente.

As propostas da agenda também evidenciam uma estratégia da cadeia produtiva em fortalecer o setor por meio de articulações com parlamentares, diversos órgãos governo federal e MAPA para uma “*atuação (...) em defesa de forma mais enfática da*

cultura do tabaco (...) [e] maior participação nos contrapontos a ataques exagerados e sem fundamentos técnicos ao setor” (BRASIL, 2011, p. 25).

Quadro 9. Agenda estratégica da Câmara Setorial do Tabaco para 2010-2015.

Tema	Item	Diretrizes
1. ESTATÍSTICAS	Levantamento das áreas de produção e safras	1. Definir metodologias, sistema de governança, gestão do trabalho, orçamento, cronograma de trabalho, implantação e manutenção;
		2. Levantar eventos ocasionais, granizo, secas, inundações, pragas, entre outros.
		3. Convergir os trabalhos para consolidar informação oficial e confiável, através da Conab, após os aperfeiçoamentos requeridos.
		4. Utilizar e envolver experiências existentes de demais instituições públicas e privadas.
		5. Avaliar as competências operacionais e tecnológicas para trabalhos específicos, de universidades, instituições de pesquisas e extensão, cooperativas e associações que possam contribuir.
		6. Criar plataforma de dados comum e acesso a informação de forma objetiva e transparente, que preserve as questões concorrenciais
		7. Estabelecer parcerias e ou convênios de cooperação técnica com instituições públicas e/ou privadas que possam colaborar de forma sistemática e contínua.
2. PD&I	Plano Integrado de PD&I do Tabaco	1. Estabelecer um ambiente de discussão periódica para a elaboração de agenda mínima de PD&I pautada por todos os elos da Cadeia do Tabaco, com o objetivo de se somar aos esforços privados, as instituições públicas afins.
		2. Identificar todas as instituições de pesquisa públicas e privadas com trabalhos relevantes no setor.
		3. Desenvolver produtos Orgânicos para uso no controle de pragas e doenças do Tabaco
		4. Promover estratégias de captação de recursos públicos e privados disponíveis para pesquisa, desenvolvimento e inovação.
		5. Sistematizar métodos e formas de captação de demandas de pesquisa dos diversos elos da Cadeia do Tabaco
		6. Disponibilizar pesquisas de temas referentes a saúde e segurança do produtor realizadas pelas empresas e pelos sindicatos
		7. Contemplar pesquisas de variedades produtivas resistentes a doenças adaptadas ao cultivo na região Nordeste
		8. Criar Banco de Germoplasma para preservação de variedades utilizadas no NE
		9. Identificar e classificar variedades potencialmente melhoradoras das Características Sensoriais dos Charutos no Nordeste
		10. Envolver além da EMBRAPA, UFSM, UNISC, UFRB, UFPel
3. ASSISTÊNCIA TÉCNICA (Capacitação, Difusão e Extensão)	Plano Integrado Região SUL	<p>1. Elaborar Programa Especifico de Capacitação de Profissionais de ATER e Empresas Privadas.</p> <p>2. Elaborar Programa Especifico de Capacitação de Produtores na Gestão Administrativa, Financeira e Comercial</p>

Tema	Item	Diretrizes
		3. Elaborar Programas Específicos de Capacitação de Mão-de-Obra em todas as operações de manejo e segurança do trabalho, na diversificação, etc.
		4. Estabelecer convênios com MDA, Sebrae, Emater, SENAR, EBDA, SDC, ADAB e demais Instituições Públicas e Privadas afins
		5. Promover estratégias de captação de recursos públicos e privados disponíveis para capacitação, difusão e extensão.
	Plano Integrado Região NORDESTE	6. Contemplar nos Programas ações sistematizadas e focadas em prioridades de cada região ou Estado, contemplando as características regionais segundo tecnologias de produção, tamanho da propriedade, etc. ; / Gestão através de comitê gestor, com coordenação executiva; / Na capacitação de gestão administrativa, financeira, contemplar temas como financiamento, seguro rural, programas de subvenção governamental, gestão ambiental e social, marketing e comercialização; / Que a certificação dos alunos contenha requisitos de reconhecimento gradual para ampliar a motivação e continuidade do processo educativo; / Orçamento anual ; / Criação de incentivos (exemplo: redução de juros em operações de crédito oficial ou acesso facilitado a operações de financiamento se atingidas determinadas metas de conclusão de capacitações, pelos produtores e seus funcionários; / Aferição de desempenho, com auditoria de execução;
		7. Contemplar as ações de coleta sistematizada de demandas de pesquisa para que sejam encaminhadas ao Programa de Pesquisa do Setor
		8. Contemplar no programa a difusão de tecnologias existentes e geradas anualmente de forma sistemática.
		9. Identificar propriedades de referência no conjunto de tecnologias e manejo para sugerir pacotes tecnológicos mínimos de referência
4. DEFESA AGRÍCOLA	Fiscalização e Controle	<p>1. Credenciar Classificadores Oficiais pelo MAPA na região Nordeste, utilizando as experiências já existentes na região Sul</p> <p>2. Credenciar laboratórios, no Brasil, para análises de substâncias exigidas pela ANVISA de tabaco e derivados</p> <p>3. Credenciar novos laboratórios para análises Fitopatológicas especialmente na região Nordeste</p> <p>4. Registrar e certificar as Sementes produzidas na região Nordeste</p> <p>5. Acompanhar e atuar junto a ANVISA nos processos de registro, reclassificação e banimento de produtos utilizados no agronegócio</p>
5. COMUNICAÇÃO E PROMOÇÃO	Grupo de Trabalho SINDITABACO SUL, SINDIFUMO RJ, SP, AFUBRA, FAMURS, CNA, CNTA	<p>1. Estabelecer parcerias de promoção internacional com a SRI / MAPA, MRE, APEX e MDIC</p> <p>2. Promover estratégias de informação pública de esclarecimentos ao respeito e preocupação existentes com as questões ambientais, sociais, sensoriais, históricas do Tabaco Brasileiro e com a diversificação da produção na propriedade.</p> <p>3. Estabelecer estratégias de identificação e arrecadação de recursos para aplicar o marketing institucional</p> <p>4. Buscar junto ao MTE dados de geração de empregos do Setor, para divulgação</p>

Tema	Item	Diretrizes
		5. Destacar o volume de Impostos gerados pela Cadeia do Tabaco, comparando-os ao que os mesmos podem proporcionar ao desenvolvimento do país, tais como - tantos % dos recursos de orçamento federal destinados à educação, etc....
	Grupo de trabalho SINDITABACO/BA e SINTIFA	6. Destacar a riqueza do portfólio de variedade que o Brasil possui, do Tabaco Negro ao Virginia
		7. Reivindicar maior participação do MAPA nos contrapontos a ataques exagerados e sem fundamentos técnicos ao Setor
		8. Promover o Tabaco Brasileiro e seus produtos artesanais finais, como Charutos e Cigarrilhas, em mercados externos potenciais, como a China
		9. Contemplar os assuntos relativos ao tabaco e seus produtos artesanais finais, como Charutos e Cigarrilhas, nas publicações do MAPA
10. Estabelecer estratégias de ampliar as exportações de Tabaco, Charutos e Cigarrilhas do Brasil		
6. GESTÃO DA QUALIDADE	Programa de Produção Integrada	1. Agilizar a implementação do programa apoiado pelo MAPA no Sul; 2. Construir o programa de PI no Nordeste
	Indicação Geográfica (NE)	1. Promover trabalhos de parcerias com fomento do Mapa e Sebrae, com foco na região Nordeste
	Processo de Certificação	1. Discutir a aplicação, e ou ampliação de sistemas de certificação. Aproveitando os mecanismos e experiencias existentes e praticadas pelo setor. E em alinhamento, inclusive, com as exigências existentes dos mercados compradores
7. GOVERNANÇA DA CADEIA	Convenção Quadro	1. Estabelecer um cronograma para acompanhar a implementação da Convenção-Quadro
		2. Garantir a implementação dos compromissos assumidos pelo Governo Federal por ocasião da ratificação da Convenção-Quadro
		3. Posicionar o governo brasileiro para rejeitar a minuta de diretrizes relativas a implementação dos Arts 9 e 10
		4. Posicionar o governo brasileiro em relação aos Arts. 15, 17 e 18
	Mercado Ilegal	1. Promover plano de ações contra a concorrência desleal de charutos e cigarrilhas contrabandeados e subfaturados, com adoção de canal vermelho na Alfândega
		2. Buscar junto ao Governo federal recursos para estudo sobre o Mercado Ilegal de Charutos e Cigarrilhas no País
		3. Buscar junto ao Governo federal recursos para a implementação da pesquisa sobre o Mercado Ilegal de Cigarros no País aprovado pela Câmara Setorial
		4. Definir estratégias de combate ao Contrabando
		5. Definir estratégias de combate à Falsificação
		6. Definir estratégias de combate à Sonegação Fiscal
		7. Apoiar projetos legislativos que criminalizam a prática de comércio ilícito

Tema	Item	Diretrizes
		8. Aproximação do Conselho Nacional de Combate à Pirataria do Ministério da Justiça e com a Receita Federal do Brasil 9. Interagir com a Câmara de Vinhos e Defensivos Agrícolas 10. Estudar a criação de um Serviço de Inteligência do Tabaco junto ao Ministério da justiça
	Relações Institucionais	1. ANVISA - Reivindicar adequações na legislação, taxas de serviços (especialmente charutos), harmonização de procedimentos, reclassificação e banimento de produtos fitossanitários, entre outros. 2. Receita Federal / MF - Discutir adequações nas regras de registro especial de fabricantes de cigarros, permitindo a autorização prévia e a flexibilização na legislação de embalagens de cigarros quanto a volume, de forma que as embalagens não tenham que obedecer a critérios fiscais, permitindo também a exportação de cigarros em maços de 10 unidades de cigarros - 3. Acompanhar a discussão das políticas relativas ao Merchandising nos pontos de varejo e condições para a entrada e permanência de pequenas e médias empresas no mercado de cigarros. 4. Congresso Nacional - Promover ações para fortalecer bloco de parlamentares em defesa da cultura do Tabaco 5. MAPA - Estabelecer parceria de atuação do Ministério em defesa de forma mais enfática da cultura do Tabaco junto aos Ministérios e Órgãos Federais afins. 6. Reivindicar maior participação do MAPA nos contrapontos a ataques exagerados e sem fundamentos técnicos ao Setor
	Dados Econômicos do Setor (NE)	1. Solicitar ao IBGE a inserção nos seus trabalhos de censo e estatísticas a informação dos dados econômicos do Setor no Nordeste
	8. LEGISLAÇÃO	Legislação Tributária
Legislação Trabalhista		1. Apoiar todos os projetos que promovam a adequação da legislação trabalhista no meio rural sem a perda dos direitos atuais dos trabalhadores 2. Promover a apoiar projetos de adequação da NR31
Legislação Ambiental		1. Acompanhar as alterações da legislação do Código Florestal, de forma a adequá-las as especificidades do Setor
9. CRÉDITO E SEGURO	Seguro Rural	1. Ampliar o acesso dos produtores, trabalhando as especificidades do setor
		2. Atuar junto aos governos estaduais para implantar subvenção estadual ao prêmio similar ao existente em São Paulo
		3. Ampliar a discussão da expansão do Seguro Agrícola com Bancos, Seguradoras, Governo, Produtores e demais envolvidos
		4. Implementar o fundo de catástrofe

Tema	Item	Diretrizes
	Crédito Rural	1. Buscar a criação de linha de crédito com taxas competitivas para pequenos agricultores, que façam parte dos próximos PAP Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal.
10. COMERCIALIZAÇÃO	Negociações Internacionais	1. Estabelecer negociações bilaterais com o Paraguai em questões de interesse do setor, envolvendo demais cadeias do Agronegócio com o mesmo interesse
		2. Incluir nas negociações Mercosul - EEU a inclusão do Cap. 24 do NCM, no Sistema Geral de Preferências (SGP), inclusive desonerando de alíquotas para zero vis-à-vis.
		3. Estabelecer tratamento isonômico de impostos aos Charutos importados de Cuba, hoje com alíquota zero, buscando reverter o acordo comercial no âmbito do Mercosul
		4. Implementação da equalização tributária com os países do Mercosul
	Exportação de Tabaco para a China	1. Incluir no protocolo com a China os Estados da Bahia, Alagoas, Paraná e Santa Catarina
	Taxa de exportação de Cigarros	1. Buscar a extinção da taxa de exportação para os países da América Latina após a implementação da equalização tributária com os países do Mercosul

Fonte: Adaptação de Brasil (2011)

A agenda estratégica para o período 2016-2020, da forma como está disponível e ilustrado no Quadro 10, mostra que a CST teve um planejamento menos estruturado e com ações menos reativas, comparado à agenda anterior, sugerindo que o contexto e a composição da Câmara tenham oferecido menos resistência às propostas do setor ou, até mesmo, estivesse pró cadeia produtiva. Tal fato corrobora com os achados de que as concertações neste período estavam fracas, de acordo com a classificação proposta por Lehmbbruch (LEHMBRUCH, 2003).

Tomando como referência aos achados empíricos apresentados no Capítulo 3, a partir de 2014 as ações governamentais de controle do tabaco estiveram tímidas quando comparadas com anos anteriores.

Quadro 10. Agenda Estratégica da Câmara Setorial do Tabaco para 2016-2020.

Tema	Diretrizes	Ação Proposta
Convenção Quadro	Acompanhamento Protocolo do comércio ilícito	1. Envio de ofício, pela CS ao governo 2. Solicitar à Frente Parlamentar do Contrabando o acompanhamento do protocolo
	Monitoramento no sentido de obterem se esclarecimentos	1. Reuniões da Conicq e ministérios
	Monitoramento projetos de diversificação	1. Envio de ofício pela CS ao MDA
Ambiente Regulatório no Brasil	Agenda regulatória da Anvisa 2015/2016	
	a. Registro de qualquer produto derivado do tabaco	a. Acompanhar agenda regulatória
	b. Advertências nas embalagens,	b. Acompanhar a implementação
	c. Controle sanitário de importação de produtos fumígenos,	c. Acompanhar
	d. Novos tipos de produtos fumígenos	d. Acompanhar GT criado pela Anvisa (prazo de 9 meses)
	Congresso Nacional:	
a. Embalagens genéricas (proibição uso da marca),	--	
Crédito	Manutenção crédito agrícola para produção tabaco	Acompanhamento

Fonte: Adaptação de documento complementar da 49ª reunião da CST (BRASIL, 2017)

6.2. TEMAS AGENDADOS

Gráfico 4. Percentual das reuniões da Câmara Setorial do Tabaco segundo os temas abordados



Fonte: Elaboração própria com base nas atas disponíveis

Prosseguindo-se à análise dos temas agendados, identificou-se que mercado ilegal e contrabando de tabaco, em especial de cigarros, estiveram em 63% das reuniões da Câmara Setorial enquanto que os cigarros eletrônicos estiveram em apenas uma reunião (3%), configurando desta forma os temas mais e menos abordados, respectivamente. No tema mais comum, estão inclusos relatos de participação e acompanhamento das Frentes Parlamentares de Combate à Pirataria e de Combate ao Contrabando e Falsificação, assim como de eventos que contavam com a participação de órgãos governamentais.

O combate ao mercado ilegal de produtos de tabaco é interesse do governo brasileiro assim como é para a cadeia produtiva. No entanto, esta tem utilizado o mercado ilegal de cigarros como principal argumento, apontando-o como consequência das medidas propostas e implementadas de controle do tabaco no Brasil. As principais empresas de tabaco fazem parte do Fórum Nacional de Combate à Pirataria, porta-voz de pesquisas e campanhas de combate ao mercado ilegal de cigarros no país. No entanto, conforme demonstrado na análise de Szklo e Iglesias (2020), os dados produzidos e divulgados pela indústria superestimam o mercado ilegal, configurando-se portanto como uma estratégia de obstruir, dificultar e impedir avanços na política pública.

Além disso, esse tema aparece frequentemente associado às questões relativas ao preço e impostos dos produtos de tabaco, presente em 26% das reuniões. A relação entre os referidos assuntos é construída e disseminada no sentido de que o aumento de preços supostamente resultaria em aumento do mercado ilegal. De fato, isso pode ocorrer. No entanto, no caso do Brasil, pesquisas indicam que mesmo com aumento do mercado ilegal nos anos subsequentes à Política implementada de preços e impostos – entre 2012 e 2016 – o objetivo da medida foi alcançado: a prevalência de fumantes reduziu, corroborando para aquilo que indicam as evidências sólidas: as políticas sobre preços e impostos são as mais efetivas para reduzir o tabagismo.

Ainda sobre o mercado ilegal, vale registrar que CTN de tabaco sofreram litígios em outros países por estarem envolvidas com o contrabando do produto. No Brasil, uma delas chegou foi investigada pela Secretaria da Receita Federal e pela Secretaria de Fazenda de São Paulo (CORPWATCH, 2001; FOLHA DE S.PAULO, 2000, 2018).

A diversificação produtiva e de renda apareceu em 54% das sessões da câmara e nesta categoria estão incluídas deliberações acerca do PNDACT, do Programa Plante Milho e Feijão e de propostas legislativas relativas. Mesmo que a leitura das atas desta dissertação não foque na análise de discurso, vale destacar que o conceito de diversificação adotado até pelo governo federal quando de sua adoção e pela câmara setorial diferem um do outro. O primeiro tem como objetivo apoiar a implementação de projetos de extensão rural, formação e pesquisa para desenvolver estratégias de diversificação produtiva em propriedades de agricultores familiares que produzem fumo e criar novas oportunidades de geração de renda e qualidade de vida às famílias (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010). De outro lado, a CST tem entendimento de que o programa nacional desestimula o produtor, e que a diversificação deveria dar *“atenção à sustentabilidade da cadeia produtiva do tabaco a longo prazo [e por essa razão,] o setor deve assumir a dianteira para evitar distorções”* (46ª reunião). Aqui fica evidente a apropriação indevida e distorção do termo “diversificação” com o objetivo de favorecer e desenvolver o setor fumageiro, perpetuar o cultivo do fumo, ignorando o compromisso do governo brasileiro ao ratificar a Convenção-Quadro no sentido de salvaguardar os agricultores da esperada redução da demanda global por tabaco.

Além disso, Portes et.al (2018a) identificou em seu estudo que as divergências entre a Conicq e a Câmara Setorial acerca do PNDACT foram destacadas como fatores que têm prejudicado o avanço desse programa.

Nas reuniões da CST, como já mencionado anteriormente, seus integrantes traçaram estratégias de ação junto ao poder executivo e legislativo no nível central, estadual e/ou municipal, no sentido de defender, proteger ou enaltecer a cadeia produtiva do tabaco, e este tema presente em 51% das reuniões.

Em 46% das reuniões, foram apresentados os dados da referentes à produção e consumo de tabaco e renda advinda do cultivo das folhas do tabaco produzido no Brasil. Também foram apresentados estudos financiados e encomendados pelas entidades participantes da câmara, que subsidiam os argumentos em favor do desenvolvimento e manutenção da produção de tabaco em regiões produtoras.

As sessões da COP da Convenção-Quadro são reuniões periódicas com a participação de representantes de países, observadores, imprensa e público para o exame da implementação do tratado e para tomada de decisões necessárias para promover sua aplicação eficaz. No período analisado, ocorreram oito sessões da COP, o que levou a CST a debater esse assunto em 43% das reuniões. Esse tema incluiu a articulação para que membros da câmara setorial compusesse a delegação brasileira e para acessar antecipadamente a agenda da COP, e o relato das decisões tomadas apresentadas por alguém que tenha participado ou até mesmo por representantes da cadeia produtiva que foram às reuniões. Vale destacar que os critérios para as sessões públicas onde todos os credenciados poderiam assistir – inclusive representantes ou aliados da indústria do tabaco – mudaram em 2018. As empresas de tabaco e entidades a ela relacionadas tiveram limitação às sessões da COP7 e COP8.

Um terço das reuniões da CST debateram as questões referentes ao tabaco produzido na Bahia e Nordeste, um tipo destinado à produção de charutos, e também as questões relativas ao crédito e seguro para o setor produtivo. Quanto a esse ponto, importante destacar que desde 2002 o Banco Central deixou de conceder créditos para produção de tabaco, permitindo apenas para aqueles agricultores que comprovem que diversificam sua renda e produção. Essa medida é um marco pois o governo deixa de estimular a produção de fumo no Brasil com linhas de créditos a juros mais baixos.

Uma importante inovação na década de 2010 trazida pela Anvisa foi a proibição de aditivos em produtos fumígenos derivados ou não de tabaco. Esta medida tem como objetivo principal a prevenção da iniciação, especialmente entre o público infante-juvenil, e proteção à saúde, pois aditivos aumentam o poder aditivo desses produtos e alguns deles tornam-se extremamente tóxicos ao serem aquecidos e inalados. Conforme evidenciado pela agenda estratégica da CST, o colegiado expressamente se posiciona contrariamente

às diretrizes para implementação dos artigos 9º e 10, que incluem essa medida. Mesmo que as atas relativas a este período não estão disponíveis, Almeida (2012) em sua pesquisa identificou manifestações na câmara setorial e encaminhamento de ofício para o Ministro da Agricultura por meio do qual reivindica que fossem *“feitas gestões junto à Casa Civil da Presidência da República para que seja cumprido o que foi tratado durante a COP4 e que sejam suspensas, imediatamente, as Consultas Públicas nº112 e 117 da Anvisa”* (ALMEIDA, 2012, p. 51).

O Sistema integrado da produção do tabaco, e a classificação do fumo ou preço pago pela sua produção são temas relacionados e estiveram presentes cada um em 20% das reuniões da câmara. Criado pela empresa Souza Cruz em 1918, o Sistema Integrado de Produção de Tabaco estabelece que famílias produtoras, por meio de contrato com empresas agroindustriais (usinas de processamento, fábricas de derivados de tabaco e exportadores),

se comprometem a produzir fumo na quantidade e de acordo com as exigências técnicas das empresas, e a entregarem toda sua produção, em troca da garantia das empresas em realizar o fornecimento de insumos, a assistência técnica, e a intermediação de financiamento junto aos bancos. As empresas igualmente se comprometem a realizar o transporte das propriedades rurais até as usinas ou postos de compra das empresas, e, principalmente, a compra integral da produção. Nessa compra do tabaco, ocorre um controle unilateral das empresas na classificação das folhas entregue pelos produtores nas unidades de compra e nas usinas, o que permite às empresas obterem alta lucratividade, ao mesmo tempo em que ampliam a subordinação econômica, e os níveis de apropriação do sobretrabalho dos agricultores produtores de tabaco. (SILVEIRA, 2015, p. 28)

Esta relação perpetua a vulnerabilidade social e a precariedade das condições de vida das famílias envolvidas com a cultura do tabaco. O sistema garante a compra e assistência técnica correspondendo a um controle que se inicia no plantio e se estende até a entrega do produto, tendo o técnico agrícola como mediador da relação entre a empresa e o produtor de fumo, orientando as diversas etapas do cultivo. As consequências advindas dessa relação são pagar valores mais altos pelos insumos impostos pelas processadoras, não ser ressarcido conforme expectativa nos casos de perda da colheita e, com isso, o endividamento do agricultor junto às empresas. Além disso, como toda a produção se destina a uma única empresa, o fumicultor fica dependente do preço pago pelo tabaco por ela. Outro fator que agrava a dependência se dá pelo fato do produtor somente poder plantar a quantidade estipulada no contrato, de modo que qualquer quantidade superior não tem comercialização garantida (RIQUINHO; HENNINGTON, 2016).

O sistema integrado do tabaco está relacionado com o tema “certificação”, presente em quatro reuniões da câmara (11%). A certificação do fumo “*nem sempre significa ganhos maiores nos preços, mas é uma certeza de permanência no mercado*” porque a “*certificação é uma demanda dos compradores de tabaco em nível mundial*” (BRASIL, 2017, p. 94, 2017, p. 106).

Até os dias de hoje, a forma de avaliação da produção não agrada uma parcela dos colonos. A classificação das folhas do tabaco segue uma lista de mais de 40 classes diferentes e é a indústria quem determina o valor a ser pago pela produção do colono, por mais que ele indique previamente uma classe melhor. As entidades que defendem o interesse dos agricultores procuraram sugerir menos números de classes, enquanto que os que defendem as fumageiras tendiam a sugerir uma variedade maior de classes.

O fato do Brasil ser o maior exportador mundial de tabaco há três décadas justifica a abordagem do tema “exportação e comércio e acordos internacionais” estar presente em 20% das reuniões do colegiado. Nelas estão incluídas as tratativas dos acordos de Mercosul com a União Europeia, que resultou isenção de tarifas de exportação de fumo em folhas e cigarros por quatro anos; e as articulações para neutralizar iniciativas de cláusulas restritivas ao comércio internacional de tabaco junto à Organização Mundial do Comércio (OMC).

A Austrália em 2012 foi o primeiro país a implementar embalagens padronizadas, uma medida que têm múltiplos efeitos por tornar o produto menos atraente e reduzir o efeito promocional do produto (o design das embalagens é considerado estratégia de propaganda) e, desta maneira, prevenir a experimentação e estimular a cessação do tabagismo. No entanto, a medida foi questionada junto à OMC sob alegações de as embalagens padronizadas supostamente violariam acordos internacionais de comércio e propriedade intelectual. Seis anos mais tarde, a corte entendeu que não há violações de nenhum acordo de comércio internacional ou propriedade intelectual. Em 2015, o Brasil, por meio de projeto de lei de iniciativa do Senador José Serra, ex-Ministro da Saúde do governo FHC, propôs a adoção de embalagem padronizada de produtos de tabaco num pacote de ações de prevenção ao tabagismo. Em 2019, o texto do projeto de lei foi parcialmente aprovado pelo Senado, excluindo a parte relativa à adoção da embalagem padronizada e atualmente segue na Câmara dos Deputados. Esse tema mobilizou a câmara, representando 20% de suas reuniões, para preparação e articulação de moções contrárias à proposta tanto no sentido de tentar subsidiar o governo brasileiro no

posicionamento no caso da Austrália junto à OMC quanto em âmbito nacional no Congresso.

O acompanhamento e deliberações sobre as questões relativas à legislação trabalhista no campo ou na indústria representaram 20% das reuniões. Nesta categoria foram também incluídos os projetos de prevenção ao trabalho infantil na lavoura, que o SindiTabaco desenvolve como ação de responsabilidade social corporativa junto às unidades familiares das regiões produtoras. A mobilização para acompanhamento das discussões no Congresso Nacional sobre trabalho diário no campo também está nesta categoria. Eventualmente as entidades representantes dos trabalhadores da indústria fumageira trouxeram para pauta assuntos relativos às questões trabalhistas do setor.

Em cinco reuniões (14%), o colegiado deliberou sobre agrotóxicos, buscando a articulação sobre manutenção da permissão de uso de determinada classe ou sobre tratar da urgência na análise de produto de interesse da cadeia.

Desde que a câmara foi instituída, há esforços de que tenha assento na Conicq, colegiado com a participação de 18 áreas do governo federal com o objetivo de implementar o tratado. O MAPA, órgão ao qual a câmara está inserida, tem assento e sua participação é ativa, considerando que esteve em 28 das 36 reuniões analisadas por Portes (2020). Por um período, o mesmo representante do MAPA era também membro da CST e naturalmente havia um relato sobre as reuniões da Conicq. Foram registradas cinco reuniões em que houve mobilização da CST no sentido de buscar assento ou participação nas reuniões da Conicq. Para Lencucha (2017), mesmo que a Conicq tenha recursos para proteger a política pública da interferência da indústria do tabaco, em atendimento ao artigo 5.3 da Convenção-Quadro, as normas não atingiram todos os setores.

O caso da Câmara Setorial sugere que interesses comerciais entrenchados podem se beneficiar do acesso a uma instância primordial onde se discute a política de controle do tabaco, e é possível que a existência de membros comuns entre a Conicq e a Câmara venha a obstaculizar a capacidade da Conicq de servir como epicentro do controle do tabaco no Brasil. Além disso, a presença de representantes comuns poderá reforçar um clima de desconfiança entre os membros da Conicq durante as deliberações, se os defensores do controle do tabaco acreditarem que as informações que compartilharem com o conjunto da Conicq serão repassadas aos representantes da indústria do tabaco durante as reuniões da Câmara Setorial para a Cadeia Produtiva do Tabaco. (LENCUCHA et al., 2017, p. S7)

A análise das atas identificou que a menção às taxas e registros exigidos na regulação dos produtos fumígenos esteve em três reuniões da câmara (9%) e questões relativas à competitividade interna, referente ao desfavorecimento de pequenos negócios em relação à grande capacidade econômica das companhias transnacionais em duas reuniões.

7. CONCLUSÃO

Mesmo que a presente análise possa contribuir com a discussão sobre a atuação da cadeia produtiva do fumo, representada na câmara setorial, é importante apontar as limitações desse estudo. A dificuldade de mobilidade e de alcançar atores envolvidos no controle do tabaco – em decorrência das orientações das autoridades sanitárias para controle da pandemia causada pelo vírus Sars-Cov-2, desde 16 de março de 2020 – expressam os principais limites da pesquisa.

O controle do tabaco é uma política pública muito bem-sucedida no Brasil e tem amplo reconhecimento entre os Países-Parte da Convenção-Quadro e pela Organização Mundial da Saúde. As ações depreendidas para controlar a epidemia têm alcançado seus objetivos.

No entanto, a série histórica do Vigitel (Gráfico 1) mostra que até meados do terceiro mandato do governo do PT (2014), o percentual de fumantes reduziu. No período entre 2014 e 2018 – transição do governo PT para o PMDB, o indicador manteve uma tendência estável e em 2019 registrou um aumento de 0,5 pontos percentuais. Os marcos históricos identificados na Figura 1 contribuíram para resultado.

Observou-se que programas e medidas para combater o tabagismo se concentraram nas décadas de 1990 e 2000.

A lei federal 9.294/1996, a criação da Anvisa e suas importantes resoluções, aumento de impostos, tratamento para deixar de fumar no SUS e a adesão do Brasil à CQCT, dentre outros, formam o arcabouço programático do governo federal para enfrentar o tabagismo. Nos anos seguintes, como afirma Arretche (2019), o governo do PT aproveitou o legado dos governos anteriores e num movimento incremental, avançou em medidas para políticas de desigualdades e de inclusão, o que certamente incluíram as de controle do tabaco, conforme se verificou com a pesquisa documental realizada. Não se pode desconsiderar, no entanto que o PNDACT foi criado quando o Brasil ratificou o tratado, em 2005. A política de preço mínimo de cigarros adotada em 2011 também se constitui um ponto fora da curva. Talvez possam ser considerados juntos importantes exceções à análise proposta pela autora quando analisou as políticas do governo PSDB e PT.

Vale destacar o importante papel da Conicq para os avanços alcançados. Especialmente porque a Comissão, secretariada pelo INCA, tem conduzido as ações de controle de acordo com aquilo estabelecido pela CQCT de maneira coerente, incluindo

nas relações entre seus membros e a indústria do tabaco, conforme afirmam Lencucha et.al (2017), Cavalcante et.al (2017), Silva (2019) e Portes (2020).

Em determinado momento, as ações governamentais de controle do tabaco passaram a ocorrer em outro ritmo, mais lento. Observam-se longos períodos entre sua aprovação e a data da entrada em vigor. É possível citar alguns exemplos: a advertência sanitária frontal foi aprovada em 2014 e demorou dois anos para ser exigida nas embalagens de produtos fumígenos. Foram nove anos entre o terceiro e o quarto grupo de advertências sanitárias. Depois que fumar em ambientes total ou parcialmente fechados foi proibido, a população brasileira aguardou três anos até sua regulamentação. O PNDACT sofreu com o sufocamento por esvaziamento de programas que lhe davam apoio em 2014, extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016, redução orçamentária em 2018 e hoje nem mesmo as chamadas públicas de assistência técnica estão garantidas.

O controle do tabaco tem amplo apoio da sociedade civil. O conhecimento de que tabagismo causa prejuízos à saúde das pessoas está mais que consolidado, e sua disseminação conta com organizações governamentais de todos os entes federativos, organizações não governamentais, pesquisadores, legisladores e imprensa.

Entretanto, a dinâmica pela qual tem passado a PNCT reforça os argumentos de Fonseca (2013) de que as políticas públicas, incluindo as da saúde, não são neutras e não são alcançadas de maneira consensual.

O controle do tabaco no Brasil é, enquanto política pública, a expressão de uma teia de interesses e, em virtude disso, ao longo do tempo é possível perceber “pontos de veto”. Diversas pesquisas registraram intervenções, negociações e obstruções nas políticas públicas realizadas pelas pela indústria do tabaco, por seus aliados, por parlamentares. Contudo, a Câmara Setorial do Tabaco ainda não havia sido objeto específico de nenhum desses estudo. Mesmo que os teóricos costumem apontar os *veto players* de uma democracia como integrantes de instituições “disfuncionais” (AMES, 2003), representados muitas vezes pelo parlamento em sua relação com o governo federal numa democracia clássica, e a mídia pode também assumir essa função (FONSECA, 2013), que buscam protela adoção de políticas para que tenham atendidos seus pleitos e pedidos particularistas de pequenos grupos. No entanto, Tsebelis (1995) expande a estrutura que teriam poder de veto os tribunais, grupos majoritários, referendos, e estruturas corporativas de tomada de decisão.

Foram identificadas diferentes instituições, para além das empresas de tabaco, que defendem os interesses do setor, que promovem seu desenvolvimento e que atuam para bloquear medidas de controle do tabaco. No ataque à Convenção-Quadro, às CTN fumageiras e suas representações sindicais – SindiTabaco, Abifumo, Sindifumo-SP, Sindifumo-RJ, Sinditabaco-BA – somam-se a Afubra, CNA e Contag, esta última com posicionamento intermediário conforme análise de Menguel e Aquino (2017).

A atuação dessas entidades por si só seria um desafio no cumprimento das obrigações da Convenção. No Brasil, tornou-se ainda maior quando em 2003 foi criada a Câmara Setorial do Tabaco no âmbito do Ministério da Agricultura. Seu objetivo é desenvolver a cadeia produtiva, enquanto que o objetivo da Convenção-Quadro é proteger as pessoas contra as devastadoras consequências geradas pelo consumo e exposição ao tabaco, o que deve ser feito por meio de medidas com vistas à redução da demanda e redução do consumo de produtos de tabaco. Partindo-se da concepção de que ao aderir ao tratado, suas medidas tornam-se Política de Estado – estando assim o governo brasileiro vinculado necessariamente às obrigações estabelecidas por ele – a Câmara Setorial do Tabaco é uma afronta à Convenção-Quadro. Entidades que promovem o desenvolvimento da cadeia produtiva do tabaco fizeram da CST uma trincheira, onde podem atacar medidas de controle do tabaco e estão sob a proteção do Executivo federal.

A pesquisa permitiu observar que ao longo de sua existência a CST perdeu a pluralidade de atores. O governo reduziu sua participação entre 2004 e 2018, até que em 2020 o executivo brasileiro abdicou de sua participação nas câmaras setoriais. A paridade de representação entre os segmentos indústria e trabalho foi mantida até 2009, porém em 2020 a indústria conta com mais assentos (47%) que o trabalho (33%) e representantes dos estados e municípios (20%). No contexto de concertação corporatista, aquilo que se observou com a CST poderia ser caracterizado como um corporatismo forte, marcado por participação intensa de trabalhadores e de empregadores na formulação e implementação de políticas, conforme Lehbruch (2003). Na medida em que o segmento trabalho está limitado, passa-se a ter um corporatismo fraco e os interesses das empresas de tabaco acabam dominando os ambientes de concertação.

Ademais, o colegiado conta ainda com o apoio de certos parlamentares, que de acordo com as atas, estiveram em 51% das reuniões, com destaque para Luis Carlos Heinze. O parlamentar, além de ter tido campanha eleitoral financiada por empresa de tabaco, tem ações explícitas de ataque às medidas de controle do tabaco, como a proposta

da Anvisa de proibir aditivos em produtos de tabaco e do trâmite da conversão da medida provisória em lei federal em 2011.

A CST expressamente manifesta-se contrária às medidas da Convenção-Quadro e às propostas legislativas e do Executivo federal para controle do tabaco, em especial sua agenda estratégica 2010-2015. De certo que suas atas refletem a articulação desse *player* para, ao cumprir seu objetivo – de desenvolver o setor, impedir o avanço da PNCT. Os temas levados em pauta sinalizam a estratégia do colegiado de construção de argumentos no sentido de que medidas de controle do tabaco devem ser contidas. O combate do mercado ilegal, de acordo com argumentos do colegiado, deveria ser combatido com controle de fronteiras, mas principalmente por redução dos preços dos produtos de tabaco. O colegiado naturalmente não delibera sobre o prejuízo à saúde e à economia do país na hipótese de os cigarros passarem a serem vendidos com menores preços. Cabe destacar que a utilização do argumento do aumento do contrabando aparece em resposta a todas as medidas de controle do tabaco.

Além disso, nas atas, enfatizam que cultivar tabaco produz riqueza para os agricultores e municípios de regiões fumicultoras assim como para o Brasil por ser o segundo maior produtor e maior exportador de fumo, no entanto desconsideram a carga de doenças para os cofres públicos e os prejuízos socioambientais. As empresas e associações afirmam que a diversificação produtiva e de renda já acontece nas propriedades, mas não ressaltam que os agricultores fazendo aderindo ao modelo da indústria, os colonos permanecem dependentes economicamente das CTN.

Os temas classificação do fumo, legislação trabalhista, sistema integrado e certificação do fumo, que são de interesse do segmento trabalho estão com pouca representação nas reuniões da Câmara Setorial do Tabaco.

Assim, os achados demonstram a Câmara Setorial do Tabaco tem atuado como um *player* de veto das políticas de controle do tabaco no Brasil. O setor produtivo nesta câmara setorial está fortemente representado através das indústrias e suas associações, e a forma como a CST vem atuando reforça a tese de que os conflitos e *veto players* são inerentes às políticas públicas, que em última instância obstruem propostas que podem estar contrárias aos seus interesses comerciais.

Entretanto, vale salientar que também atuam no Brasil um grupo de especialistas que tem contribuído não apenas para demandar os governos para implementar medidas de controle do tabaco. A comunidade epistêmica brasileira, formada por pesquisadores e sociedade civil, tem também contribuído com a proteção de que os interesses das

empresas de tabaco e de seus aliados prevaleça. Sua atuação nesse período foi marcante no processo de ratificação em diversos momentos. A sociedade participou por dois anos durante consultas públicas no Brasil, em regiões produtoras de tabaco no sul e nordeste, produzindo documentos técnicos e científicos e articulando com atores-chaves buscando comprometer o congresso nacional quanto à importância de aderir ao tratado. Anos mais tarde, pesquisadores e organizações não governamentais se empenharam para contrapor argumentos falaciosos encomendados pela cadeia produtiva do tabaco acerca das supostas consequências para o setor tabaco se os aditivos fossem proibidos. Esse embate perdura até os dias de hoje em virtude de litígios estarem em curso questionando a competência da Anvisa e o banimento dos aditivos. A rápida reação de pesquisadores do INCA para responder à proposta do Ministro Sérgio Moro para reduzir o preço dos cigarros para conter o contrabando é um grande exemplo do papel das comunidades epistêmicas no Brasil. Outro exemplo refere-se à mobilização para aprovação de leis municipais e estaduais de ambientes livres ao qual a indústria do tabaco se opôs fortemente.

Desta forma, a comunidade epistêmica no Brasil atuou como fonte de poder a autoridade normativa originada do conhecimento técnico-científico aplicado à implementação da Política Nacional de Controle do Tabaco. Assim, os compromissos que foram construídos com a contribuição da comunidade epistêmica vêm sendo destruídos mais especificamente a partir de 2016.

Assim, essa dissertação traz à luz a atuação do *veto player* no âmbito setorial num processo incremental de uma política pública e, como resultado – conforme preceitua Santos et al. (2019), a produção de novas e relevantes medidas de controle do tabaco sofreu impacto e registrou declínio significativo. Adicionalmente, o contexto político brasileiro no qual as medidas de controle do tabaco foram discutidas e vetadas é favorecido pelo enfraquecimento dos processos bilaterais.

REFERÊNCIAS

- ABRASCO. **10º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva: nota de repúdio**. Disponível em: <<http://www.abrasco.org.br/abrascao/mocoos.php>>. Acesso em: 2 abr. 2021.
- AFUBRA. **COP7: Afubra envia carta à José Serra e solicita credenciamento - 09/11/2016**. Disponível em: <<https://afubra.com.br/noticias/10488/fato-relevante-cop7-afubra-envia-carta-a-jose-serra-e-solicita-credenciamento.html>>. Acesso em: 2 abr. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Registro de produto fumígeno – dados cadastrais relação das marcas de charutos, cigarrilhas, fumo para cachimbo, bidis, cigarro de palha, tabaco mascável, tabaco inalado, fumo desfiado, fumo p/ narguilé e demais produtos fumígeno**, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/tabaco/consulta-a-registro/arquivos/MarcasdeCharutosediversos_20201223.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021
- ALECHNOWICZ, K.; CHAPMAN, S. The Philippine tobacco industry: “the strongest tobacco lobby in Asia”. **Tobacco Control**, v. 13, n. suppl 2, p. ii71–ii78, 1 dez. 2004.
- ALMEIDA, G. E. G. DE. **A interferência da indústria do tabaco na aprovação da lei federal nº 12.546 de 2011 para ambientes livres de fumo**. especialização em Direito Sanitário—Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2012.
- AMES, B. **Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANATER. **Edital de Chamada Pública ANATER Nº 004/2018**, jun. 2018a. Disponível em: <<http://www.anater.org/ascom/legado/docs/chamada-publica04.pdf>>
- ANATER. **Edital de Chamada Pública ANATER Nº 007/2018**, ago. 2018b. Disponível em: <http://www.anater.org/ascom/legado/docs/cp07_2018_tabaco_complementar.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2021
- ANDERSON, P. **Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados - 1991/95IPEA**, , 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2778>>. Acesso em: 4 fev. 2020
- ARBIX, G. A dinastia corporatista. **Tempo Social**, v. 8, n. 1, p. 127–159, jun. 1996.
- ARRETICHE, M. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e do PT**. São Paulo: UNESP, 2019.
- BOEIRA, S.; JOHNS, P. Indústria de Tabaco vs. Organização Mundial de Saúde: um confronto histórico entre redes sociais de stakeholders. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 4, n. 1, p. 1–25, 25 abr. 2007.
- BOEIRA, S. L.; GUIVANT, J. S. Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 20, n. 1, p. 45–78, 2003.
- BONATO, A. A. **Tabaco: Queda nas exportações confirma necessidade de fortalecimento do Artigo 17 da Convenção-Quadro**. Disponível em: <<https://observatoriodotabaco.com.br/noticias/tabaco-queda-nas-exportacoes-confirma-necessidade-de-fortalecimento-do-artigo-17-da-convencao-quadro>>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- BRASIL. **Decreto n. 99.232 de 02 de maio de 1990. Estrutura o Conselho Nacional de Agricultura**. 1990, p. 1.
- BRASIL. **Lei nº 8171 de 17 de janeiro de 1991. Institui a política agrícola**. 1991.
- BRASIL. **Decreto de 2 de setembro de 1998. Cria Conselho do Agronegócio**. 1998.
- BRASIL. **Decreto de 1º de agosto de 2003. Cria a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos**. 2003 a.
- BRASIL. **Resolução nº 1 de 14 de agosto de 2003. Aprova o Regimento Interno do Consagro**. 2003 b.

BRASIL. **Portaria nº 231 de 10 de setembro de 2004. Cria a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo.** 2004.

BRASIL. **Aviso nº 115/2005** (Casa Civil, Ed.), 26 out. 2005. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//documento-do-governo-brasileiro-anexado-a-ratificacao.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2021

BRASIL. **Decreto nº 5658 de 2 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial de Saúde em 21 de maio de 2003 e assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003.** 2006 a.

BRASIL. **Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio.** Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006b.

BRASIL. **Portaria n. 10, de 05 de janeiro de 2006. Cria a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo.** 2006 c.

BRASIL. **Portaria nº 60 de 3 de fevereiro de 2009. Cria Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco.** 2009.

BRASIL. **Agendas Estratégicas das Câmaras Setoriais do MAPA,** 2010. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14078417-Agendas-estrategicas-das-camaras-setoriais-do-mapa.html>>

BRASIL. **Agenda Estratégica 2010 – 2015 Tabaco.** Brasília: Mapa/ACS, 2011.

BRASIL. **Câmaras setoriais e temáticas do MAPA.** Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-e-tematias-do-mapa>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BRASIL. **Câmara Setorial do Tabaco.** Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-setoriais-1/tabaco>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 1353 de 16 de agosto de 2018. Aprova o Regimento Interno do Consagro.** 2018 a.

BRASIL. **Portaria Nº 2, de 7 de fevereiro de 2018. Cria a Câmara Setorial do Tabaco.** 2018 b.

BRASIL. **Decreto nº 9759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.** 2019 a.

BRASIL. **Portaria nº 253 de 6 de novembro de 2019. Aprova o Regimento Interno do CNPA.** 2019 b.

BRASIL. **Portaria nº 13 de 15 de janeiro de 2020. Institui a Câmara Setorial Produtiva de Tabaco.** 2020.

BUSS, P. M. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1881–1890, jun. 2018.

CANGUÇU EM FOCO. **Comitiva fica do lado de fora da COP5.** Disponível em: <<http://www.cangucuemfoco.com.br/2012/11/comitiva-fica-do-lado-de-fora-da-cop5.html>>. Acesso em: 2 abr. 2021.

CARVALHO DE SOUZA, M. et al. The tobacco epidemic curve in Brazil: Where are we going? **Cancer Epidemiology**, v. 67, p. 101736, 1 ago. 2020.

CASA OSWALDO CRUZ. **O controle do tabaco no Brasil.** Disponível em: <<http://observatoriohistoria.coc.fiocruz.br/php/level.php?lang=pt&component=17&item=10>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CAVALCANTE, T. M. et al. Brasil: balanço da Política Nacional de Controle do Tabaco na última década e dilemas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. suppl 3, 21 set. 2017.

CORPWATCH. **Tobacco Companies Linked to Criminal Organizations in Lucrative Cigarette Smuggling | corpwatch.** 3 mar. 2001.

- DESER et al. **Programa Nacional de Diversificação de Áreas Cultivadas com Tabaco**. Disponível em: <http://www.deser.org.br/publicacoes/advocacy_2019.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- ERINOSO, O. et al. Global review of tobacco product flavour policies. **Tobacco Control**, 15 maio 2020.
- FOLHA DE S.PAULO. Cigarros: Receita investiga papéis da Souza Cruz. **Folha de S.Paulo**, 2 fev. 2000.
- FOLHA DE S.PAULO. Fazenda de SP faz operação para apurar supostas fraudes fiscais de R\$ 60 milhões da Souza Cruz. **Folha de S.Paulo**, 18 jun. 2018.
- FOLHA DO MATE. Imprensa local une audiência para ir à COP 7, na Índia. **Folha do Mate**, 27 ago. 2016.
- FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, p. 402–418, nov. 2013.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Estudo de Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação dos Assuntos das Consultas Públicas nº 112 e 117**. Disponível em: <<https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/estudo-de-efeitos-socioeconomicos-da-regulamentacao-dos-assuntos-das-consultas-publicas>>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco no Brasil - Políticos**. Disponível em: <<http://cetab.ensp.fiocruz.br/index.php/Categoria:Pol%C3%ADticos>>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco no Brasil - Luis Carlos Heinze**. Disponível em: <http://cetab.ensp.fiocruz.br/index.php/Luis_Carlos_Heinze>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco no Brasil**. Disponível em: <http://observatoriotabaco.ensp.fiocruz.br/index.php/P%C3%A1gina_principal>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- GAZETA. Aberta a colheita de tabaco no Rio Grande do Sul. **Portal GAZ**, 13 dez. 2019.
- GLOBAL CENTER FOR GOOD GOVERNANCE IN TOBACCO CONTROL. **Global Tobacco Index - Brazil**. Disponível em: <<https://globaltobaccoindex.org/country/BR>>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- GOVERNMENT OF INDIA. **Tobacco Board**. governmental. Disponível em: <<http://tobaccoboard.com/bactivities.php>>. Acesso em: 2 abr. 2021.
- GOVERNMENT OF MALASYA. **National kenaf and tobacco board**. Disponível em: <<http://www.lktn.gov.my/index.php/en/nktb-info/nktb-profile/vision-mission>>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- GOVERNMENT OF MAURITIUS. **Tobacco Board**. Disponível em: <<http://tobaccoboard.intnet.mu/>>. Acesso em: 1 nov. 2020.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.
- HEINZE, L. C. **Projeto de Decreto Legislativo nº 3034/2010. Susta os efeitos da Consulta Pública da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa - número 112, de 29 de novembro de 2010**. 2010.
- INSTITUTE FOR GLOBAL TOBACCO CONTROL. **Leyes de países que regulan cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado: escaneo de políticas**. Baltimore, MD: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (ED.). **Pesquisa nacional de saúde, 2013: percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças**

crônicas: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal : Brasil e grandes regiões.** Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Convenção-Quadro para o controle do tabaco: texto oficial.** 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: INCA, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Quinta Sessão da Conferência das Partes da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco da Organização Mundial de Saúde: relatório e decisões.** Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//quinta-sessao-da-conferencia-das-partes-2013.pdf>>.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **A importância e a urgência da diversificação de produção em áreas que produzem tabaco no Brasil.** Rio de Janeiro: INCA, 2014a.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Aditivos em cigarros.** Rio de Janeiro: INCA, 2014b.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Tabaco: uma ameaça ao desenvolvimento.** Rio de Janeiro: INCA, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. **Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco.** Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Exposição: o controle do tabaco no Brasil: uma trajetória.** Rio de Janeiro: INCA, 2012.

JAQUES, T. A. **Impasses e estratégias: convenção-quadro e controle do tabagismo no Brasil (1986-2005).** Mestrado—[s.l: s.n.].

LEHMBRUCH, G. Concertation and the Structure of Corporatist Networks. In: LEHMBRUCH, G. (Ed.). **Verhandlungsdemokratie.** Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. p. 103–128.

LENCUCHA, R. et al. As instituições e a implementação do controle do tabaco no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 33, n. suppl 3, 19 out. 2017.

LENCUCHA, R.; PONTES, C. DE L. The context and quality of evidence used by tobacco interests to oppose ANVISA's 2012 regulations in Brazil. **Global Public Health**, v. 13, n. 9, p. 1204–1215, 2 set. 2018.

LEVY, D.; DE ALMEIDA, L. M.; SZKLO, A. The Brazil SimSmoke Policy Simulation Model: The Effect of Strong Tobacco Control Policies on Smoking Prevalence and Smoking-Attributable Deaths in a Middle Income Nation. **PLoS Medicine**, v. 9, n. 11, p. e1001336, 6 nov. 2012.

MACHON, M. et al. AS COMUNIDADES EPISTÉMICAS E A SUA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL: ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO. **Janus.net**, v. 9, p. 1–16, 1 nov. 2018.

MAMUDU, H. M.; GONZALEZ, M.; GLANTZ, S. The Nature, Scope, and Development of the Global Tobacco Control Epistemic Community. **American Journal of Public Health**, v. 101, n. 11, p. 2044–2054, nov. 2011.

MANTEGA, G. Programas de estabilização, mistificação tecnocrática e câmaras setoriais. **Revista de Economia Política**, 54. v. 14, n. 2, p. 24–39, 1994.

MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 37, p. 139–170, 1996.

MELO, M. A. B. C. DE; COSTA, N. DO R. A Difusão das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais. In: ALMEIDA, M. H. B. T.; FRY, P. (Eds.). **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. São Paulo: HUCITEC/ANPOCS, 1995. p. 153–176.

MENGEL, A. A.; AQUINO, S. L. DE. A cadeia produtiva do tabaco como campo de disputas. **Mundo Agrário**, v. 18, n. 38, p. 057, 21 ago. 2017.

MENGEL, A. A.; PICOLOTTO, E. L.; BARCELOS, S. B. **Tratados internacionais, coalisões políticas e o dever dos territórios e agricultores produtores de fumo no Brasil**. In: XVII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA. VIII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Ofício nº 533/2019/SAF/MAPA. Resposta ao Ofício nº 098/2019/PRESIDÊNCIA/ANATER**, 16 jul. 2019a.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Ofício Nº 56/2019/DECAM/SAF/MAPA. Repactuação de metas dos contratos do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco na região Sul do Brasil**, 17 jul. 2019b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Vigitel: o que é, como funciona, quando utilizar e resultados**. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/saude-de-a-z/vigitel>>. Acesso em: 30 dez. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Ações do Desenvolvimento Agrário para diversificação da produção e renda em áreas cultivadas com tabaco no Brasil**, nov. 2010. Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-2583697-3759191-lt_Balano_do_Programa_de-2021660.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Tobacco Growing, Family Farmers and Diversification Strategies in Brazil: Current Prospects and Future Potential for Alternative Crops**. Disponível em: <https://www.who.int/tobacco/framework/cop/events/2007/brazil_study.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2019.

OLÁ JORNAL. Diversificação rende R\$ 640 milhões aos produtores de tabaco. **Olá Jornal**, 7 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS lança novo relatório sobre a epidemia mundial do tabaco**. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5993:om-s-lanca-novo-relatorio-sobre-a-epidemia-mundial-do-tabaco-brasil-e-2-pais-a-alcancar-alto-nivel-de-todas-as-medidas-mpower&Itemid=839>. Acesso em: 29 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE et al. **Análise do “Estudo dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela ANVISA, dos Assuntos de que tratam as Consultas Públicas no. 112 e 117, de 2010”, assinado pela Fundação Getúlio Vargas**. Brasil: [s.n.]. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivo/664_RESPOSTA_FGV.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PEREZ, C. DE A. **Análise da interferência da indústria do tabaco na implementação das advertências sanitárias nos derivados de tabaco no Brasil**. Mestrado—Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2013.

PERONDI, M. et al. **Metodologia de avaliação das políticas de diversificação em áreas cultivadas com tabaco**. In: XLVI CONGRESSO DA SOCIEDADE

BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Rio Branco, Acre: 23 jul. 2008

PINHO, M. C. M. DE. **Orçamento para Assistência Técnica na diversificação do tabaco tem redução de 17,9%**, 2019. Disponível em: <http://actbr.org.br/diversifica/uploads/biblioteca/201901_texto%20sobre%20Chamadas%20Pu%CC%81blicas_AM.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018

PINHO, M. C. M. DE; ANDREIS, M. **Participação da sociedade civil como contraponto às estratégias da indústria do tabaco de promover dispositivos de fumar na Consulta Pública Nº 314/2017**. 8º Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária. **Anais...**Belo Horizonte: Galoá, 2019Disponível em: <<https://proceedings.science/simbravisa-2019/papers/participacao-da-sociedade-civil-como-contraponto-as-estrategias-da-industria-do-tabaco-de-promover-dispositivos-de-fumar>>. Acesso em: 14 nov. 2020

PINHO, M. C. M. DE; PEREZ, C. DE A.; VIANNA, C. G. F. **Contribuição da sociedade civil para o desenvolvimento das novas advertências sanitárias de embalagens de produtos de tabaco**. 8º Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária. **Anais...**Belo Horizonte: Galoá, 2019Disponível em: <<https://proceedings.science/simbravisa-2019/papers/contribuicao-da-sociedade-civil-para-o-desenvolvimento-das-novas-advertencias-sanitarias-de-embalagens-de-produtos-de-ta>>. Acesso em: 14 nov. 2020

PINTO, M. T.; PICHON-RIVIERE, A.; BARDACH, A. Estimativa da carga do tabagismo no Brasil: mortalidade, morbidade e custos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 6, p. 1283–1297, jun. 2015.

PORTES, L. H. et al. Trajetória da política de controle do tabaco no Brasil de 1986 a 2016. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 2, 2018a.

PORTES, L. H. et al. A Política de Controle do Tabaco no Brasil: um balanço de 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1837–1848, jun. 2018b.

PORTES, L. H. **Política de controle do tabaco no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ, 2020.

RANGEL, E. C. **Enfrentamento do controle do tabagismo no Brasil: o papel das audiências públicas no Senado Federal na ratificação da Convenção-Quadro para o controle do tabaco (2004/2005)**. Mestre—Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2011.

RAO, N. V. et al. Conflicts of interest in tobacco control in India: an exploratory study. **Tobacco Control**, v. 25, n. 6, p. 715–718, 1 nov. 2016.

REITSMA, M. B. et al. Smoking prevalence and attributable disease burden in 195 countries and territories, 1990–2015: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. **The Lancet**, v. 389, n. 10082, p. 1885–1906, maio 2017.

RIQUINHO, D. L.; HENNINGTON, É. A. Sistema integrado de produção do tabaco: saúde, trabalho e condições de vida de trabalhadores rurais no Sul do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016.

SANTÂNGELO, C. C. F. **Setor de saúde pública versus indústria do tabaco: confronto ideológico entre Organização Mundial da Saúde e British American Tobacco/Souza Cruz**. mestrado—[s.l.] Universidade do Vale do Itajaí, 2010.

SANTOS, F. et al. Capital Mobility, Veto Players, and Redistribution in Latin America During the Left Turn. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, 2019.

SCHEIBLER, J. L. **A emergência de fóruns reguladores globais: relações e conflitos entre atores locais no processo de regulação do tabaco**. Mestrado—Porto alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

- SCHMIDTKE, C. R. et al. **Câmaras setoriais do agronegócio brasileiro: uma abordagem voltada à nova economia institucional.** . In: 44º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Fortaleza: 2006Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/148599>>. Acesso em: 4 fev. 2020
- SILVA, A. L. O. DA. **As estratégias da indústria do tabaco para enfraquecer as políticas de controle do tabaco no Brasil.** Doutorado—Rio de Janeiro, RJ: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2019.
- SILVA, M. D. L. DA; CORRÊA, L. C. M. **Veto players e processo decisório. Estudo do comportamento político da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014).** In: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/veto-players-e-processo-decisorio-estudo-comportamento.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2020
- SILVEIRA, R. L. L. DA. A cultura do tabaco na Região Sul do Brasil: dinâmica de produção, organização espacial e características socioeconômicas. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, n. 2, p. 23–40, 24 ago. 2015.
- SINDITABACO. **Relatório Institucional 2019. Tabaco: relevância econômica e social.** Santa Cruz do Sul/RS: SindiTabaco, 2020. Disponível em: <http://www.sinditabaco.com.br/site/wp-content/uploads/2019/02/07900_relat%C3%B3rio-institucional-2019-SindiTabaco-VERS%C3%83O-WEB-1.pdf>.
- SOGOCIO, M. P. DE S. C. **O Brasil Adverte: Fumar é Prejudicial à Saúde: Análise do Processo de Ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.** Mestrado—Brasília: Instituto Rio Branco, 2008.
- SZKLO, A. S.; IGLESIAS, R. M. Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, p. e00175420, 2020.
- TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas.** Mestrado—Campinas, SP: Universidade de Campinas, 2000.
- TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas.** São Paulo: Annablume, 2004.
- TROIAN, A.; WIZNIEWSKY, J. G.; DALCIN, D. A Produção de fumo Versus a Sustentabilidade: um novo caminho a ser trilhado. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 4, n. 2, p. 405–8, 31 dez. 2009.
- TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289–325, jul. 1995.
- TURCI, S. R. B. et al. Observatório sobre as Estratégias da Indústria do Tabaco: uma nova perspectiva para o monitoramento da interferência da indústria nas políticas de controle do tabaco no Brasil e no mundo. **Cad. Saúde Pública**, v. 33, n. suppl 3, 2017.
- TURCI, S. R. B.; FIGUEIREDO, V. C.; SILVA, V. L. D. C. E. A regulação de aditivos que conferem sabor e aroma aos produtos derivados do tabaco no Brasil. **CADERNOS IBERO-AMERICANOS DE DIREITO SANITÁRIO**, v. 3, n. 1, p. 44, 20 jun. 2014.
- ULUCANLAR, S.; FOOKS, G. J.; GILMORE, A. B. The Policy Dystopia Model: An Interpretive Analysis of Tobacco Industry Political Activity. **PLOS Medicine**, v. 13, n. 9, p. e1002125, 20 set. 2016.
- UNIVERSITY OF WATERLOO et al. **International Tobacco Control Policy Evaluation Project.** Disponível em: <<https://itcproject.org/countries/brazil/>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

VIANNA, C. G. F. **O artigo 8º da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco sob a perspectiva do Direito à Saúde e Proteção do Trabalhador**. Rio de Janeiro, RJ: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2011.

VIEGAS, J. R. R. **Entre as coalisões de defesa e os jogos de dois níveis: A adaptação e interação de modelos sociocognitivos de Sabatier, Putnam e Milner na avaliação do processo de estruturação da posição brasileira nas negociações do texto da Convenção Quadro para Controle do Tabaco**. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Candido Mendes, 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **2018 global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control**. Geneva: World Health Organization, 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Tobacco: key facts**. Disponível em: <<https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>>. Acesso em: 29 dez. 2020a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control**. Disponível em: <<https://www.who.int/fctc/cop/en/>>. Acesso em: 19 jun. 2020b.

ZERO HORA. Repórter de Zero Hora cobre conferência sobre tabaco na Índia. 4 nov. 2016.

ZERO HORA. Estratégias para controlar tabagismo são discutidas na COP8, em Genebra. **Zero Hora**, 29 set. 2018.

ANEXO I - ANÁLISE PRELIMINAR DOS RESULTADOS DE VOTOS PARA HEINZE E MUNICÍPIOS PRODUTORES DE TABACO

Fonte de dados:

- Tribunal Superior Eleitoral¹: relação da votação nominal por município do Estado do Rio Grande do Sul das eleições de 1998², 2002, 2006 e 2010 (os anos 2014 e 2018 estão apresentando erros temporários, conforme resposta da Ouvidoria).
- IBGE, 2017: relação de municípios gaúchos produtores de tabaco com base em informações do IBGE, 2017 e a quantidade de unidade produtora (fonte de parceiros)

Breve análise:

O Estado do Rio Grande do Sul é o maior produtor de fumo do país, contando com 50% dos municípios com ao menos uma unidade produtora de tabaco (UPT). Duzentos e quarenta e nove municípios não produzem tabaco contra 164 com até 100 UPT e 84 com mais de 100.

Tabela 1. Distribuição de unidades produtoras de tabaco em municípios gaúchos, 2017

faixas de UPT por município	N
1 a 10	15
11 a 50	47
21 a 100	102
mais de 100	84
TOTAL	248

Para esta análise, foram incluídos os municípios com mais de 100 UPT.

Luis Carlos Heinze, depois se prefeito de São Borja entre 1993 e 1996, candidatou-se ao cargo de deputado federal e, desde sua primeira eleição, foi eleito por cinco eleições consecutivas. Posteriormente, em 2018, foi eleito senador.

Entre 1998 e 2010, ele registrou um crescimento de 183% no número de votos e 70% no número de municípios que o elegeram para o cargo. O fenômeno foi percebido tanto em municípios não produtores (161%) quanto em municípios produtores de tabaco (306%), mas entre esses últimos, o crescimento foi o dobro.

Em 1998, 67% dos municípios produtores tiveram voto para Heinze e na eleição seguinte, eleitores do candidato estiveram presente em 96% dos municípios em questão.

Entre a primeira e segunda candidatura, observou-se uma explosão nos votos, contabilizando um incremento de 110% no total de votos. Cabe, no entanto, destacar que houve uma desproporção entre os municípios produtores e não. Mesmo que tenha

aumentado o número de votos e municípios, os dados mostram que os votos para Heinze estiveram concentrados em municípios produtores numa razão 3 vezes maior do que em municípios não produtores.

Tabela 2. Distribuição de votos para Luis Carlos Heinze para o cargo de deputado federal por municípios gaúchos não produtores e produtores de fumo, 1998, 2002, 2006 e 2010

	Eleição 1998			Eleição 2002			Relação 1998-2002		Eleição 2006			Eleição 2010			Relação 1998-2010	
	Municípios	Votos	razão	Municípios	Votos	razão	Municípios	Votos	Municípios	Votos	razão	Municípios	Votos	razão	Municípios	Votos
Não produtores*	220	53.877	244,90	373	98.980	265,36	70%	83,7%	378	159.730	422,57	392	140.851	359,31	78,2%	161,4%
Produtores**	57	9.729	170,68	81	34.415	424,88	42%	253,7%	78	46.004	589,79	79	39.552	500,66	38,6%	306,5%
Total	277	63.606	-	454	133.395	-	63,9%	109,7%	456	205.734	-	471	180.403	-	70,0%	183,6%

1. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>
2. Para os anos 1998 e 2002, o website informa que estão incompletos os dados de resultados das eleições