

O AMBIENTE INSTITUCIONAL FORMAL E OS RUMOS DA CADEIA AGROINDUSTRIAL DO TABACO NO RIO GRANDE DO SUL

Leonardo Xavier da Silva¹
Carla Weiss²

RESUMO

Este artigo busca analisar a cadeia agroindustrial do tabaco no Rio Grande do Sul, seu ambiente institucional formal e as principais ações e medidas adotadas pelo Brasil após a ratificação a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (CQCT) em 2005. Em termos conceituais, este trabalho fundamenta-se em torno de dois eixos centrais, que apresentam relevância no estudo: Cadeias Agroindustriais, sob o ponto de vista de suporte analítico e, pelo aporte teórico, a Nova Economia Institucional (NEI), com ênfase em Instituições Formais. A pesquisa teve caráter exploratório, tendo buscado informações e dados em fontes secundárias, complementadas por entrevistas com especialistas no objeto estudado. Dentro desta proposta, o artigo demonstra que o país vem se destacando com suas medidas de controle e combate ao tabagismo. Todavia, mesmo diante das mudanças no ambiente institucional formal, constata-se que essa situação não implicará numa grande desaceleração da produção a curto e médio prazos.

Palavras-chave: Cadeia agroindustrial do tabaco; CQCT; Ambiente institucional formal.

THE FORMAL INSTITUTIONAL ENVIRONMENT AND THE WAY OF TOBACCO AGRO-INDUSTRIAL CHAIN IN RIO GRANDE DO SUL STATE, BRAZIL

ABSTRACT

This paper analyzes the tobacco agro-industrial chain in Rio Grande do Sul, its formal institutional environment and the main actions and measures adopted by Brazil after the ratification of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), in 2005. Conceptually, this work is based around two central axes that are relevant in the study: Agro-industrial Chains, from the point of view of analytical support, and the theoretical framework, the New Institutional Economics (NIE), with emphasis on Formal institutions. The research was exploratory, and information and data sought from secondary sources, supplemented by interviews with experts in the studied object. Within this proposal, the article demonstrates that the Country has stood out with their control measures and anti-smoking. Nevertheless, it appears that this situation does not imply a major slowdown in the short and medium-term production.

Keywords: Tobacco agro-industrial chain; FCTC; Formal institutional environment.

JEL: Q02; Q18

1 INTRODUÇÃO

Diante do cenário do agronegócio, o Brasil lidera desde 1993, as exportações de tabaco em folha, sendo também, o segundo maior produtor mundial. Essa

¹ Economista; Mestre e Doutor em Economia pela UFRGS, leoxavier25@gmail.com

² Administradora, Mestre em Agronegócios (CEPAN) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), carlaweiss1@hotmail.com



atividade na safra de 2013/14 abarcou 182.970 famílias em quinze estados, segundo a Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA,2015).

Presente em 651 municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, juntos correspondem por 97,4% da produção nacional e apresentam relevância nessas localidades. Cultivado por pequenas propriedades familiares, a região Sul produziu 731.390 toneladas na safra de 2013/14. Em 2014, foram exportadas 473 mil toneladas do produto para 96 países, gerando US\$ 2,5 bilhões, de acordo com o Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (SINDITABACO, 2015).

A União Europeia foi responsável por 42% das importações do tabaco sul brasileiro em 2014. Na sequência dos mercados, o Extremo Oriente representou 28% do total exportado, a América do Norte importou 10%, o Leste Europeu mercenciou 8%, a África/Oriente Médio negociou 6% e a América Latina adquiriu 6% do valor total comercializado (SINDITABACO,2015).

Todavia, com a vigência da Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (CQCT) ratificada pelo Brasil em 2005, os atritos e a disputa entre os diversos agentes interessados, tanto na promoção quanto no combate da atividade, suscitam desse modo, incertezas quanto ao rumo das regiões produtoras. Esse tratado, com a adesão de 180 países (até março de 2015), enfatiza a necessidade de estratégias de redução da demanda e da oferta dos subprodutos do tabaco, pois, segundo o Instituto Nacional do Câncer (INCA, 2015), são considerados nocivos ao consumo, causam dependência química e expõem seus usuários a substâncias tóxicas. *World Health Organization* (WHO, 2015) destaca a existência de um bilhão de fumantes no mundo, onde cerca de 80% vivem em países de baixa e média renda.

Dentro desse contexto, esse artigo tem como objetivo analisar a cadeia agroindustrial do tabaco no RS, seu ambiente institucional formal e os possíveis efeitos sobre a produção, além das principais ações e medidas adotadas pelo Brasil após a CQCT. O Rio Grande do Sul destaca-se como estado brasileiro com maior produção de fumo, responsável na safra de 2013/14, por 51,70% do total da produção da região Sul do Brasil, com 274 municípios e 84 mil famílias envolvidas na atividade. (AFUBRA,2015).

Assim sendo, este trabalho foi estruturado em cinco seções. Além da introdução, o segundo capítulo aborda a fundamentação teórica pertinente ao

desenvolvimento do estudo e o terceiro evidencia a metodologia de pesquisa utilizada. O penúltimo capítulo retrata as discussões e resultados acerca do direcionamento da cadeia agroindustrial do tabaco no RS diante do ambiente institucional formal. O último capítulo tece algumas considerações e sugestões de pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Cadeias Agroindustriais (CAGS) e a Nova Economia Institucional (NEI)

Os processos agroindustriais começaram a ser estudados através de duas vertentes metodológicas. A *commodity system approach* (CSA) foi desenvolvida por Goldberg em 1968, na escola americana, em estudos dos sistemas produtivos do trigo, da soja e dos citros (NEVES et al., 2015).

A outra abordagem tradicional para sistemas agroindustriais foi proposta por Morvan (1985), na França, o que define uma sequência de caracteres ("*filière*"), como um conjunto de operações relacionadas para transformar um produto. De acordo com Neves et al. (2015, p. 2), "a análise *filière* é uma ferramenta importante para descrever sistemas, organizar a integração dos estudos e analisar as políticas industriais, empresas e estratégias coletivas".

À vista disso, nesse trabalho optou-se por empregar a estrutura analítica baseada nas Cadeias Agroindustriais (CAGs). A razão para essa escolha é a compreensão a partir desse conceito, dos segmentos envolvidos na produção, transformação e comercialização do produto agropecuário, até chegar ao consumidor final (FARINA et al., 1997).

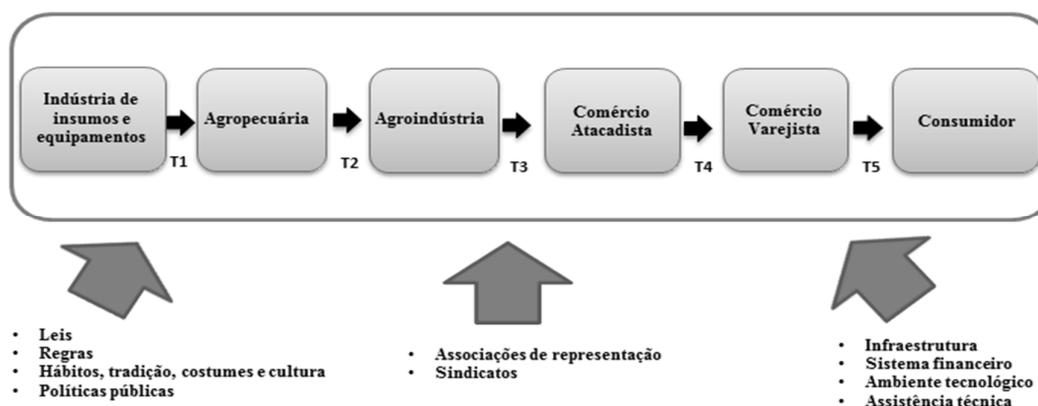
Conforme Batalha (1997), o enfoque de análise de cadeias produtivas é uma ferramenta que possibilita o acompanhamento de um produto desde sua entrega ao consumidor final até o setor fornecedor de insumos. Implica no entendimento de como são realizadas as atividades em cada agente participante do processo produtivo.

Dessa forma, a análise de uma cadeia produtiva aborda os diferentes segmentos do ambiente institucional e organizacional que possuem vínculo, direto e/ou indireto, com a cadeia estudada (CARVALHO JUNIOR, 1995).

A figura 1 representa uma caracterização sintética da cadeia produtiva inserida em um ambiente institucional, com organizações e setores de apoio:

Segundo Miele, Waquil e Schultz (2011), as associações de representação e sindicatos fazem parte do ambiente organizacional, enquanto que a infraestrutura, o sistema financeiro, ambiente tecnológico e assistência técnica perfazem os setores de apoio à cadeia. Já as leis, regras, hábitos, tradição, costumes, cultura e políticas públicas integram o ambiente institucional, objeto de estudo da Nova Economia Institucional (NEI).

Figura 1 – Caracterização de uma cadeia produtiva inserida em um ambiente institucional, com organizações e setores de apoio



Fonte: Miele, Waquil e Schultz (2011) adaptado de Zylbersztajn, Neves (2000); Batalha (1997).

O ambiente institucional contempla as macroinstituições, base das interações entre os seres humanos; e as estruturas de governança, que contemplam as microinstituições e regulam uma transação específica (AZEVEDO, 2000). Ainda segundo o autor, no nível microinstitucional está o braço da NEI denominado Economia dos Custos de Transação (ECT), estruturado por Williamson; e no nível macroinstitucional, o braço da NEI que se ocupa do ambiente institucional, estruturado por Douglass North.

O nível macroinstitucional, tem em North um dos grandes expoentes responsáveis pelo destaque dado às abordagens que tratam do papel das instituições e das dinâmicas de funcionamento da economia (LOPES,2013).

Instituições não devem ser entendidas como mero sinônimo de organizações, mas como regras, normas, acordos construídos pelos seres humanos. As

instituições estão presentes no ambiente, interferindo no comportamento dos atores, fornecendo elementos que contribuem para moldar as suas condutas e comportamentos.

Para North (1990), as instituições podem ser formais – regras escritas nas leis e regulamentos, criadas para resolver problemas específicos de coordenação econômica, social e política – e informais – regras que não estão escritas, que se acumulam ao longo do tempo, originadas dos usos e costumes.

As instituições, em North (1991, p. 13), são, portanto, “as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana”. As instituições representam para North (1991), restrições – quer sejam elas formais (leis e direito de propriedade), ou informais (costumes, tradições e códigos de conduta) – construídas pelo homem que estruturam a interação social, política e econômica.

3 MATERIAL E MÉTODOS

Essa pesquisa é resultado de uma dissertação de mestrado, sendo que os dados primários foram coletados através de entrevistas, com o auxílio de roteiros semiestruturados e questionários junto a instituições formais, organizações formais e setores de apoio ligados à cadeia, sob o recorte do RS. A seleção, caracterizada por critério de conveniência buscou a pluralidade de discursos sobre as possíveis mudanças na cadeia agroindustrial do tabaco no RS, a partir da adesão ao tratado pelo Brasil.

Concomitantemente a isso, fez-se uso nesse artigo de dados produção, número de produtores, principais regiões produtoras e receitas monetárias obtidas através da cadeia em estudo, especialmente a partir de 2005, ano em que foi assinada a CQCT pelo Brasil. As informações e apontamentos relevantes para as análises em questão foram disponibilizados pela Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), Sindicato Interestadual das Indústrias do Tabaco (SINDITABACO), Fundação de Economia e Estatística (FEE), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (MDIC). Demais informações e apontamentos foram obtidos por meio de revisão bibliográfica e consulta a documentos de organizações como Instituto Nacional do Câncer (INCA), Organização Mundial da Saúde (OMS), Banco Mundial e Departamento de Estudos Sócio-Econômico Rurais (DESER).

4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

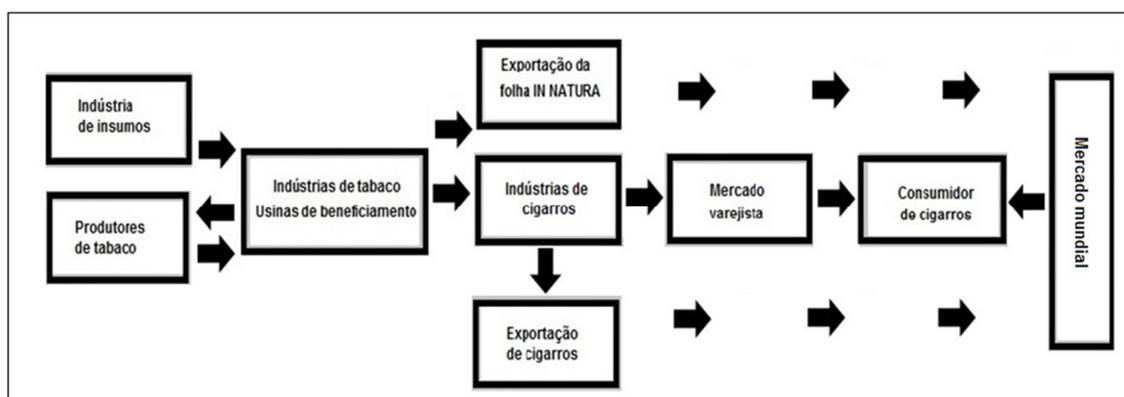
4.1 O Sistema Integrado de Produção do Tabaco (SIPT) e os elos que Compõem sua Cadeia Agroindustrial (CAG)

Considerado um dos pilares do agronegócio do tabaco e apontado como o principal responsável pelo sucesso e desempenho da atividade, o (atualmente chamado pelos agentes que compõem a cadeia) Sistema Integrado de Produção do Tabaco (SIPT) foi criado em 1918, pela empresa Souza Cruz. As empresas (indústrias de tabaco e usinas de beneficiamento), por meio do SIPT, controlam a cadeia produtiva, desde os insumos, o plantio das sementes, colheita, classificação, seleção do produto, armazenagem, transporte, beneficiamento e a produção e exportação de seus derivados (SILVA; BORGES, 2010).

Exemplos dessa situação são as cadeias de aves, suínos e tabaco na Região Sul, que estabelecem relações contratuais com os agricultores, os quais recebem os insumos, seguem pacotes tecnológicos, têm acompanhamento técnico e garantia para colocação de seus produtos no mercado (WAQUIL, 2014).

Assim sendo, a cadeia agroindustrial do tabaco tem início com os fornecedores de fatores e insumos e termina na logística de distribuição e consumo da folha *in natura* fora do país e/ou do produto final desse processo produtivo, os cigarros (SILVA; BORGES, 2010). A figura 2 ilustra a cadeia agroindustrial do tabaco no RS.

Figura 2 - Elos da cadeia agroindustrial do tabaco no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da AFUBRA (2015)

Diversos insumos são utilizados na produção do tabaco, entre eles: inseticidas, fungicidas, herbicidas, raticidas, acaricidas, nematocidas, molusquicidas, fumigantes, adubos e similares, e placas de poliestireno expandido (CARVALHO JÚNIOR; BINOTTO; PEREIRA, 2005). Além dos citados acima, há também o uso de calcário, ureia, adubo químico, substrato, sulfato de potássio, antibrotantes, reguladores de crescimento, óleo mineral e espalhante adesivo.

Esses defensivos são produzidos na sua predominância por empresas multinacionais, algo que se verifica também em outras atividades agrícolas. Segundo Silva e Borges (2010), Basf S.A., Bayer S. A., Milenia Agro Ciências S.A., Hokko/Arysta Life Science, FMS Agricultural Products, Rhodia-Agro S.A., Fersol Indústria e Comércio Ltda são alguns dos fabricantes.

Quanto às indústrias e usinas de beneficiamento, o Sindicato Interestadual da Indústria do Tabaco (Sinditabaco) representa 15 companhias. Entre elas estão a Philip Morris e a Souza Cruz, principais responsáveis pela produção de cigarros no Brasil. A British American Tobacco (BAT) é acionista majoritária da empresa Souza Cruz, com 75,3% do capital acionário (NASDAQ, 2015). As demais são empresas de beneficiamento, processadoras e exportadoras de fumo em folha, tais como a China Brasil Tabacos Exportadora S.A., Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda, a Universal Leaf Tobaccos, a JTI Processadora de Tabaco do Brasil Ltda, JTI Kannenberg Comércio de Tabacos do Brasil Ltda, a Continental Tobaccos Alliance S/A, Tabacos Marasca Ltda, Premium Tabacos do Brasil S/A, ATC Associated Tobacco Company (Brasil) Ltda, Brasfumo Indústria Brasileira de Fumos S/A, Industrial Boettcher de Tabacos Ltda, Intab Indústria de Tabacos e Agropecuária Ltda e Tabacos Novo Horizonte Ltda (SINDITABACO, 2015).

A maioria dessas corporações encontra-se estabelecida nas cidades de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, localizadas no Vale do Rio Pardo, RS. Nas usinas de beneficiamento estão empregadas 29 mil pessoas, entre empregos fixos e temporários (AFUBRA, 2015).

O tabaco após passar pelas indústrias de beneficiamento tem três destinos. Primeiro, o produto *in natura* é exportado para outras indústrias, através de um contrato de venda ou, apenas, transportados até os locais (países), onde a própria companhia possui suas indústrias de cigarros sendo, assim, caracterizado apenas como uma mudança na etapa de produção (SILVA; BORGES, 2010). Essas

exportações representaram, segundo a AFUBRA (2015), 88% do total produzido no país no ano de 2013.

A segunda destinação se dá através do transporte até as indústrias de cigarros dentro do Brasil e, depois, a comercialização para o mercado interno (SILVA; BORGES, 2010). Esse abastecimento é realizado pelas indústrias de cigarro estabelecidas no país, com destaque para a Souza Cruz e a Philip Morris, conforme acima mencionado. O consumo doméstico de 2013 representou 12% da produção nacional, o que equivaleu a 84.350 toneladas e receita bruta de R\$ 17,66 bilhões (AFUBRA, 2015).

A terceira hipótese é quanto à exportação de cigarros e cigarrilhas. De acordo com dados da AFUBRA (2015), totalizaram 3.295 toneladas (onde 1 kg equivale a 1000 cigarros), o que representou apenas 0,69% das exportações. Essa participação no comércio internacional do tabaco *in natura* é resultado das mudanças nas políticas macroeconômicas do Brasil no final dos anos 90, mais especificamente a Medida Provisória (MP) nº 1.725 de 1998, que fixou alíquotas elevadas de impostos de exportação para cigarros e bebidas destinadas ao comércio externo (SILVA; BORGES, 2010).

O Brasil também importou 12.320 toneladas de tabaco na safra de 2011/12 (AFUBRA, 2015). Além da importação de cigarros lícitos, o país tem enfrentado problemas com o contrabando de cigarros que está avaliado em 31% do mercado nacional, com evasão fiscal de R\$ 4,5 bilhões (PORTAL DO TABACO, 2015). Dados do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) revelam que a capacidade instalada de produção de cigarros no Paraguai chega a 70 bilhões de unidades por ano. Em 2013, foram produzidas 55 bilhões de unidades, desse total, apenas 1,3 bilhão teriam sido consumidas no país e sete bilhões exportadas ilegalmente. Estima-se que o restante – 46,7 bilhões, foi contrabandeado para países vizinhos como o Brasil, segundo a Aliança de Controle do Tabagismo do Brasil (ACTBR, 2014).

Analisados os elos que compõem a cadeia agroindustrial do tabaco, a próxima seção retrata a produção de fumo no RS após a adesão à CQCT pelo Brasil em 2005.

4.2 A produção de fumo no Rio Grande do Sul entre os anos de 2005 e 2013

O Rio Grande do Sul como maior produtor nacional de tabaco, possui 274 municípios envolvidos no cultivo (SINDITABACO, 2015). À vista disso, através dos dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE), analisou-se a produção entre os anos de 2005 a 2013, conforme a tabela 1.

Dentro do período pesquisado, constataram-se variações entre 343 mil toneladas em 2010 e 499 mil toneladas no ano de 2011. Segundo o Anuário Brasileiro do Tabaco (2010), na safra de 2009/10 houve uma diminuição na produção devido a fatores climáticos (fenômeno *El Niño*), o que gerou perdas que atingiram a região Sul do país.

Como maiores regiões produtoras, destacaram-se o Vale do Rio Pardo, a Região Sul, Centro-Sul, Vale do Taquari, Alto da Serra do Botucaraí e Central, conforme a tabela 1. Essas seis regiões foram responsáveis por 85,83% da produção de tabaco do RS em 2013 (FEE/IBGE, 2014).

À vista disso, quando se analisa o período entre 2005 e 2013, evidenciam-se oscilações na produção, com exceções dos anos de 2010 e 2011. A princípio, as variações não ocorrem em decorrência de ações governamentais vinculadas à CQCT.

Tabela 1- Produção de tabaco nas 28 regiões do RS (2005 a 2013)

Corede	2005 (t)	2006 (t)	2007 (t)	2008 (t)	2009 (t)	2010 (t)	2011 (t)	2012 (t)	2013 (t)
Alto da Serra do Botucaraí	22.525	27.234	26.015	24.930	24.026	18.364	28.382	19.993	22.441
Alto Jacuí	340	700	482	449	415	393	450	315	450
Campanha	27	220	220	220	220	220	233	38	69
Campos de Cima da Serra	-	-	474	62	60	59	62	58	60
Celeiro	-	-	-	3.963	4.717	2.830	3.746	3.182	3.053
Central	31.016	32.938	32.282	23.512	23.725	15.319	27.019	17.863	21.753
Centro-Sul	60.618	72.365	71.674	71.623	71.976	50.016	70.602	62.577	61.748
Fronteira Noroeste	3.050	4.311	3.761	2.878	3.401	2.388	3.417	3.139	2.718
Fronteira Oeste	222	211	158	92	44	28	3	0	0
Hortênsias	8	22	18	15	14	7	10	0	0
Jacuí-Centro	16.875	17.319	19.023	20.081	18.121	14.039	21.497	16.514	17.135
Litoral	1.180	1.260	1.303	1.324	1.324	1.324	1.406	887	708
Médio Alto Uruguai	17.732	18.445	15.956	16.470	17.290	12.799	17.644	14.869	14.872
Metropolit. Delta do Jacuí	170	261	158	172	135	139	110	80	80
Missões	1.047	1.237	901	721	835	552	696	400	379
Nordeste	1.035	1.876	1.323	989	901	888	819	862	816
Noroeste Colonial	5.106	6.767	5.029	278	269	244	120	31	59
Norte	4.851	4.314	3.828	3.135	2.790	3.483	3.738	2.645	2.455
Paranhana-Enc. da	90	111	70	44	44	37	17	12	12

Serra									
Produção	5.591	8.428	7.563	7.292	6.569	6.532	6.628	4.939	5.366
Rio da Várzea	-	-	2.701	1.891	2.173	1.996	2.401	1.425	1.424
Serra	1.132	1.595	1.077	1.285	1.093	843	1.045	680	596
Sul	56.256	63.780	59.826	52.902	56.641	42.776	65.832	59.587	64.135
Vale do Cai	11	5	5	5	5	5	5	4	7
Vale do Jaguarí	-	-	-	6.097	6.168	7.228	10.252	10.049	10.785
Vale do Rio Pardo	175.904	178.609	188.332	175.441	174.766	139.036	203.924	156.183	177.154
Vale do Taquari	25.561	30.718	32.489	29.636	26.091	21.937	29.397	20.529	22.630
Total	430.347	472.726	474.668	445.507	443.813	343.482	499.455	396.861	430.905

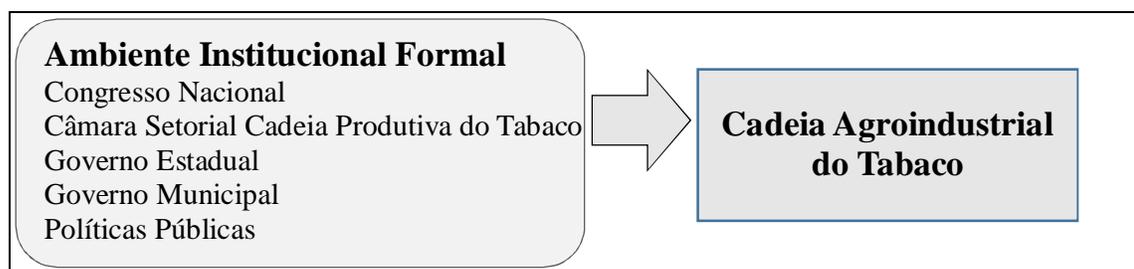
Fonte: FEE/IBGE. Produção Agrícola por COREDE, 2014.

Nota: os chamados Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram criados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de dezembro de 1994. Conforme o estabelecido na Lei, eles têm por objetivo: - a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; - a integração dos recursos e das ações do governo na região; - a melhoria da qualidade de vida da população; - a distribuição equitativa da riqueza produzida; - o estímulo à permanência do homem em sua região; - a preservação e recuperação do meio ambiente (COREDESUL, 2016). O uso deste recorte analítico para expor a produção regionalizada do tabaco no Rio Grande do Sul se deu em razão da FEE priorizar a construção de estatísticas e de interpretações baseadas nos COREDES.

4.3 O ambiente institucional formal da cadeia agroindustrial do tabaco no RS

A Convenção-Quadro para Controle do Tabaco ratificada pelo Brasil em 2005 trouxe medidas com o objetivo de reduzir a epidemia do tabagismo em proporções mundiais. Assim sendo, esse tratado de saúde pública internacional, como uma instituição formal, é regido por um conjunto de normas, que tratam de regular as relações sociais, econômicas e políticas envolvidas na cadeia produtiva, restringindo as ações que buscam fortalecer o consumo de tabaco. Entre as principais medidas, aborda temas como propaganda, publicidade e patrocínio, advertências, marketing, tabagismo passivo, tratamento de fumantes, comércio ilegal, impostos e alternativas para diversificação em propriedades produtoras (INCA, 2007). A figura 3 apresenta os componentes do Ambiente Institucional Formal da CAG do tabaco:

Figura 3 - O Ambiente Institucional Formal da Cadeia Agroindustrial do Tabaco



Fonte: Elaborado pelos autores

Abaixo da CQCT, surgem as demais instituições formais da cadeia que, através das regras, buscam regularizar o ambiente em que as organizações estão inseridas. Têm caráter legal, por serem impostas por órgão que tem o poder de delimitar a atuação de cada agente econômico, como por exemplo, os governos federal, estadual e municipal.

No âmbito federal, destaca-se o Congresso Nacional que exerce o poder legislativo e tem como função elaborar normas de direito e legislar as mais variadas esferas políticas e constitucionais do país, aprovando, rejeitando e fiscalizando as propostas feitas pelo poder executivo. Geralmente constituído por parlamentos, congressos, câmaras e assembleias.

Nesse sentido, a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco pode ser considerada como uma organização formal que também sugere a criação de instituições formais para a cadeia, pois propõe as regras. Tal câmara foi criada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Tabaco contribui com análises e informações sobre a conjuntura econômica e social da cadeia, na identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras, busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como na definição dos índices de produtividade da terra.

Diversas entidades de caráter nacional, representativas de produtores, trabalhadores, empresários, setor privado e representantes de órgãos públicos, parlamentares, técnicos governamentais compõem a Câmara Setorial.

No âmbito estadual, as instituições formais são construídas nas Assembleias Legislativas, que é o órgão de representação através dos deputados estaduais e têm a missão produzir normas jurídicas, legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo. No contexto municipal, as Câmaras Municipais que possuem função legislativa, responsáveis através dos vereadores, na elaboração das leis sobre matérias de competência exclusivas de cada Município. Nos três níveis, o poder executivo cumpre o papel de apresentar a criação, alteração e/ou eliminação de instituições formais, apreciadas pelo poder legislativo competente.

Fazem parte ainda do ambiente institucional formal, as políticas públicas que são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado (seja a

nível nacional, estadual ou municipal) voltados para a resolução de problemas de interesse público. Através de grupos organizados, a sociedade faz seu apelo aos seus representantes (vereadores, deputados e senadores, membros do poder legislativo).

Diante disso, de um modo geral, o Brasil, antes mesmo da adesão a CQCT, já vinha adotando muitas medidas em maior ou menor grau do tratado, através de demandas de organizações públicas e de órgãos fiscalizadores e de classe. O quadro 1 demonstra as principais medidas adotadas pelo Brasil a partir do ano de 2000:

Figura 4 - Medidas adotadas pelo Brasil para o controle do tabaco entre 2000 e 2016

Ano	Medidas restritivas adotadas pelo Brasil - 2000 a 2016
2000	Proibição da publicidade nos meios de comunicação, como TV, rádio e outdoors, com exceção dos pontos de venda. Proibição da distribuição de amostras grátis ou brindes, assim como das visitas de promoção, vendas e distribuição em instituições de ensino, de saúde ou local público. Proibição de merchandising. Proibição de publicidade em mídia eletrônica, incluindo a internet.
2001	Proibição de descritores, tais como "light" e "suave". Advertências sanitárias ilustradas exigidas em 100% de uma das faces das embalagens e nas propagandas nos pontos de venda.
2002	Alíquota do IPI alterada. Aumento dos preços de cigarros de 8% a 17%. Implementação do tratamento do fumante em todas as unidades de saúde, com medicamentos.
2003	Proibição parcial do patrocínio de eventos esportivos.
2004	Segundo grupo de advertências sanitárias.
2005	Proibição total do patrocínio de eventos esportivos. Ratificação da CQCT/OMS.
2007	Alíquota do IPI aumenta em 30% para todas as classes de cigarros. Porto Alegre: Restrição do tabagismo em recintos coletivos. Fumódromos permitidos.
2009	Imposto aumenta em 65% para venda a varejo. SP e RJ: leis proíbem o fumo em recintos coletivos e os fumódromos. Terceiro grupo com 10 advertências sanitárias ilustradas.
2011	Proibição do tabagismo em todos os ambientes de trabalho e recintos coletivos do país. Regulamentação ainda pendente. Proibição da publicidade em PDVs (permitida a exposição dos produtos para venda). Regulamentação ainda pendente. Aumento dos impostos nos quatro anos seguintes. Advertências sanitárias exigidas em 30% da face frontal das embalagens a partir de 2016.
2012	Proibição do uso de mentol e demais aditivos em produtos de tabaco.
2013	Política de tributação de IPI. Preço mínimo de varejo R\$ 3,50. Os fabricantes de tabaco ganham a batalha no final de 2013 sobre os aditivos aromatizantes.
2014	O maço de cigarros mais barato chega a R\$ 4,00. Aprovada em 2011, mas regulamentada em dezembro de 2014, a lei proibiu o ato de fumar em locais coletivos.
2015	R\$ 4,50 p/ o maço contendo 20 cigarros
2016	30% da face da frente com advertência de texto

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do relatório do projeto ITC- Brasil (2014)

Os resultados mostram progresso em áreas como: a adoção de advertências sanitárias nas embalagens de produtos de tabaco para informar sobre os malefícios do tabagismo e para estimular a cessação do tabagismo; a proibição do ato de fumar em ambientes de trabalho e recintos coletivos, diminuindo a exposição da população brasileira ao tabagismo passivo; e a proibição da publicidade, promoção e patrocínio do tabaco, reduzindo a exposição da população às estratégias de indução ao consumo.

Dados do sítio da AFUBRA (2014) revelam queda no consumo de cigarros (maços com vinte unidades) no mercado interno. Em 2010 foram consumidos 4,85 bilhões de maços, em 2011 (4,87 bilhões), em 2012 (4,45 bilhões) e em 2013 (3,80 bilhões) de maços.

Todavia, com o aumento dos impostos, os fumantes buscam cigarros no mercado ilegal, mais baratos, o que conseqüentemente, leva à perda de arrecadação governamental, avaliada em R\$ 4,5 bilhões (PORTAL DO TABACO, 2015). Nesta lógica, a partir de 2010 observou-se um aumento nas apreensões de cigarros contrabandeados e os anos de 2013 e 2014 representaram 37,05% do total apreendido desde 2001 (R\$ 293.808.659,59 e R\$ 257.069.452,79), sendo esse último, contabilizado até agosto (BRASIL, 2015).

Além dos objetivos propostos pela CQCT quanto ao combate ao mercado ilícito de cigarros, o governo brasileiro também criou através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Programa Nacional de Diversificação da Produção em Áreas Cultivadas com Tabaco, a fim de cumprir com os objetivos dos artigos 17 e 18 (apoio a atividades economicamente viáveis e proteção ao meio ambiente e à saúde das pessoas), além das questões econômicas, sociais e culturais.

Esse programa consiste na parceria com organizações governamentais e não-governamentais, sociedade civil que apoia com ajuda financeira empresas de assistência técnica e extensão rural (Ater), bem como universidades, prefeituras e cooperativas que desenvolvam projetos que visem a diversificação das culturas em propriedades de fumicultores de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2013).

Segundo Brasil (2013), as principais políticas direcionadas à diversificação são:

a) Pronaf – O Pronaf é um programa de crédito para a agricultura familiar brasileira. É um mecanismo de incentivo à produção e melhoria da infraestrutura no meio rural de forma a criar as condições adequadas para os processos de desenvolvimento com qualidade de vida no campo. É um programa de crédito que beneficia mais de 2 milhões de famílias agricultoras. Associado ao Pronaf existe o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e o Seguro para regiões do Semi Árido brasileiro (Garantia-Safra).

b) PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, desenvolvido para incentivar a agricultura familiar, promover a inclusão social no campo e garantir alimento a populações em situação de insegurança alimentar, por meio da compra da produção familiar.

c) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - Programa criado no Brasil através da Lei nº 11.947/2009 que determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Educação (FNDE) para alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

d) Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), coordenada pelo Departamento de Ater - Dater, da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF. A implementação do Programa de Ater, seja através dos órgãos públicos de Ater, como através da participação das Organizações Não Governamentais, especialmente ampliando iniciativas inovadoras, tem papel fundamental na implementação de propostas de diversificação nas áreas de produção de fumo.

e) Seguro da Agricultura Familiar é um programa exclusivo para os agricultores familiares que realizam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf. Para os produtores de fumo que se decidam por ampliar a diversificação de sua renda através de outras culturas, com financiamento do Pronaf, o Seguro da Agricultura Familiar proporciona mais segurança para o

caso de frustração de safra. O Seguro de Preços da Agricultura Familiar trata de um programa vantajoso aos agricultores e também aos consumidores.

f) Programa do Biodiesel busca a inserção de agricultores familiares produtores de fumo e constitui-se uma das alternativas na diversificação com garantia de renda.

g) Programa Turismo Rural busca contribuir para a diversificação nas áreas de produção de tabaco com o desenvolvimento de outras atividades não agrícolas. As transformações no modo de organização das populações rurais apontam o turismo como ferramenta capaz de proporcionar a diversificação da renda, a valorização da cultura local, a comercialização da produção pelos próprios agricultores familiares.

h) Programa Nacional de Apoio à Agricultura de Base Ecológica nas Unidades Familiares de Produção busca realizar e/ou apoiar a transição dos modelos produtivos convencionais para estilos sustentáveis de agropecuária, de pesca, de aquicultura, de extrativismo e de manejo de sistemas florestais.

i) Programa de Agroecologia prevê recursos para apoio à produção, industrialização e comercialização de alimentos orgânicos, tendo como metas: capacitação de técnicos e agricultores na produção com base agroecológica; assistência técnica e extensão rural; estímulo à pesquisa e ensino voltados à agroecologia; e crédito subsidiado para a transição agroecológica.

Essas ações, de acordo com Brasil (2013), possuem como objetivo, apoiar os agricultores familiares em todas as etapas do cultivo, desde a produção a comercialização. Ainda conforme Brasil, apoiar os agricultores presentes em regiões fumicultoras tradicionais que estiverem dispostos a diversificar suas atividades, de maneira que a possível queda do consumo mundial de tabaco ocorra sem sobressaltos à estabilidade econômica e social destas regiões.

Em vista disso, infere-se que os negócios agrícolas e o seu entorno são condicionados pelas instituições, como é o caso da cadeia agroindustrial do tabaco e as implicações diante do tratado de saúde pública internacional. Logo, as mudanças institucionais demonstram o modo como as sociedades evoluem, interferindo no comportamento dos agentes, através das regras formais para a manutenção da ordem, redução das incertezas e do desenvolvimento da sociedade (NORTH, 1990).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a inicial tensão gerada em virtude da CQCT, o Brasil acompanha esse movimento, pois a cadeia agroindustrial do tabaco possui relevância para estados, municípios e milhares de pequenos produtores familiares. Aqui também estão instaladas as filiais das corporações tabaqueiras e diversas atividades satélites ligadas ao setor.

Esses divergentes interesses, pró e antitabaco, foram retratados na pesquisa com o objetivo de compreender os diferentes aspectos da realidade na cadeia no RS sob a influência de um ambiente institucional formal.

O que se pode constatar é que o país vem se destacando com medidas de controle e combate ao tabagismo, principalmente a partir do ano de 2000. Em decorrência disso, houve uma redução no consumo de cigarros legalizados no Brasil, mas em contrapartida, o crescimento do mercado ilícito de cigarros e produtos afins. Medidas de combate ao contrabando de cigarros têm se intensificado como forma de minimizar as perdas em arrecadações de impostos.

Além das medidas supracitadas, merecem destaque, os avanços das políticas públicas para a agricultura familiar, subsidiando o processo de diversificação da produção e renda em áreas fumicultoras, atendendo aos artigos 17 e 18 da CQCT sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde.

Entretanto, o que se verifica é que, mesmo diante das diversas ações antitabagistas adotadas, a cadeia do fumo ainda não está fadada a extinguir-se no Brasil a curto e médio prazo. Se analisado o período entre 2005 e 2013, não houve mudanças significativas na produção de tabaco no RS, apenas variações na produtividade.

Essa situação demonstra que o impacto da redução de consumo interno decorrente da pressão antitabagista ainda não implicará numa grande desaceleração da produção. O tabaco produzido no Brasil tem como principal cliente o setor externo. Coadjuvam para tal, as articuladas estratégias das empresas que buscam intensificar seus domínios, manutenção e criação de novos mercados consumidores. Nesses mercados, as corporações aproveitam ambientes de regulação mais brandos, a crescente população e o aumento da renda.

Além disso, a existência de um bilhão de consumidores no mundo não pode ser ignorada. Somente com a alteração do hábito (dependência) de fumar dos consumidores e dos avanços da consciência social em relação à saúde individual e coletiva poderá atingir os ensejos antitabagistas.

Todavia, é certo que, em se cumprindo as metas da CQCT, haverá uma redução na demanda por fumo, o que traduzir-se-á em redução na produção, comprometendo, possivelmente, a estabilidade econômica dos municípios cuja renda e emprego internos estejam alicerçados na agricultura. Os agricultores serão aqueles mais fortemente atingidos por uma transformação provocada pelas mudanças institucionais derivadas de tal convenção.

Logo, conclui-se que o estudo se torna relevante na medida em que permite refletir sobre as implicações que emergem em meio a um ambiente institucional formal, sendo o país um grande produtor mundial, exportador de tabaco e atuante nas medidas antitabagistas. No entanto, o rumo do SIPT, no curto prazo, é de estabilidade, ou até mesmo crescimento, diante da mudança cambial observada a partir do ano de 2015 no Brasil, o que o coloca com preços mais competitivos no mercado internacional, já liderado pelo produto brasileiro. Mas, também, em função das suas condições competitivas, quase centenárias.

REFERÊNCIAS

ACTBR. **Manutenção da ilegalidade:** empresas de tabaco do Brasil fornecem matéria prima para os cigarros contrabandeados do Paraguai, 26 nov. 2014. Disponível em: <http://actbr.org.br/comunicacao/noticias-conteudo.asp?cod=2574> . Acesso em: 01 dez. 2014.

AFUBRA. **Cadeia produtiva.** [2015]. Disponível em:< <http://www.afubra.com.br/cadeia-produtiva.html>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Diagnóstico socioeconômico fumicultor sulbrasileiro** [2015]. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/perfil-fumicultor.html>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. **Fumicultura no Brasil.** [2015]. Disponível em:< <http://www.afubra.com.br/fumicultura-brasil.html>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

_____. **Exportação em kg.** [2015]. Disponível em:< <http://www.afubra.com.br/fumicultura-brasil.html>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. **Fumicultura Mundial.** [2015]. Disponível em:< <http://www.afubra.com.br/fumicultura-mundial.html>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Consumo mundial de cigarros**. [2014]. Disponível em: <<http://www.afubra.com.br/index.php/conteudo/show/id/171>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

ANUÁRIO BRASILEIRO DO TABACO. Santa Cruz do Sul: Gazeta Grupo de Comunicações, 2010.

AZEVEDO, P. F. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Agric. São Paulo**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

BATALHA, M.O., Sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas, In: BATALHA, M.O. et. al, **Gestão Agroindustrial**, São Carlos : Ed. Atlas, 1997. P.24-48.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Diversificação da Produção em Áreas Cultivadas com Tabaco**, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf >. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Destruição de Cigarros** (Art. 14 Decreto-lei nº 1.593, de 21/12/1977) Valores Anuais, por Região Fiscal, em reais, 2014. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/DestinacaoMercadorias/DestruCigarros/default.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

CARVALHO JÚNIOR, L. C. de. A noção de filière: um instrumento para a análise das estratégias das empresas. **Textos de Economia**, v .6, n.1. 1995.

CARVALHO JÚNIOR, L. C. de; BINOTTO, Paula Alexandra; PEREIRA, João Gustavo de S. **A cultura do fumo**. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <http://www.labsad.ufsc.br/estudos_economia_SC/Trabalhos%20sobre%20economia%20catarinense/0%20Sintese%20master%20plan/4.2%20CPR%20Fumo.pdf>. Acesso em: 23 out. 2014.

COREDESUL – CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em <http://www.coredesul.org.br/Pagina/9/O-QUE-SAO-E-COMO-FUNCIONAM-OS-COREDES-%96RS>. Acesso em: 22 jan. 2016.

FARINA, E.M. et al., A experiência de regulamentação de sistemas agroindustriais no Brasil, In: Farina, E.M. et al., **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. Piracicaba: Ed. Singular, Fapesp;Pensa, p. 207-214, 1997.

FEE – **Agricultura/Culturas temporárias/Fumo/ Quantidade produzida**.2014. Disponível em: <<http://dados.fee.tche.br/index.php> >. Acesso em: 12 dez. 2014.

INCA. **Status da Política**. [2015]. Disponível em: <http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/home/convencao_quadro/o_que_e>. Acesso em: 15 abril 2015.

_____. **Percentual de fumantes no Brasil cai mais uma vez, afirma Vigitel**. 02 maio 2014. Disponível em: <http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/agencianoticias/site/home/noticias/2014/percentual_fumantes_brasil_cai_mais_uma_vez_vigitel>. Acesso em: 04 dez. 2014.

ITC – BRASIL - Projeto Internacional de Avaliação das Políticas de Controle do Tabaco **Relatório do Projeto**. Resultados das ondas 1 e 2 da pesquisa (2009-2013), maio de 2014. Disponível em: <http://www.itcproject.org/files/ITC_BrazilNR-POR-May29v3.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Rev. Econ. Política**, São Paulo, v. 33, n.4 oct./dec. 2013.

MIELE, M; WAQUIL, P. A; SCHULTZ. **Mercados e Comercialização de Produtos Agroindustriais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011 80p.

MORVAN, Y. 1985. **Filière de Production, in fondaments d'économie industrielle. Econômica**. 2. ed. Paris: Economica, 1991.

NASDAQ. **British American Tobacco Announces Offer For Souza Cruz - Quick Facts**. 10/09/2015. Disponível em: <<http://www.nasdaq.com/article/british-american-tobacco-announces-offer-for-souza-cruz--quick-facts-20150910-00331#ixzz3r8NeiOcE>>. Acesso em: 21 set. 2015.

NEVES et al. Mapping and Quantification of Sugar Cane Chain in Brazil, 2015. **IFAMA 2015 Forum & Symposium**, June 14th -17th 2015.

NORTH. D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge: Cambridge University Press.1990.

_____. D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives. American Economic Association**. v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PORTAL DO TABACO. **Contrabando já responde por 31% do mercado nacional de cigarros**. 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://portaldotabaco.com.br/?p=504>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

SILVA, L. X. da; BORGES, R. L. A. Interpretações e análise das relações contratuais e da interdependência na cadeia agroindustrial do tabaco sul-brasileiro. **Quinto Encontro de Economia Gaúcha** – Porto Alegre, 2010.

SINDITABACO. **Evolução das exportações – Região Sul do Brasil**. [2015]. Disponível em: <<http://sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/exportacoes/>>. Acesso em: 02 set. 2015.

_____. Estatísticas e Infográficos. **Produção de tabaco no Rio Grande do Sul**. [2015]. Disponível em:< <http://sinditabaco.com.br/sobre-o-setor/estatisticas-e-infograficos/>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. **Associadas**. [2015]. Disponível em:< <http://sinditabaco.com.br/entidade/associadas/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

WAQUIL, P. D. **A conta ambiental e econômica do desperdício**. Entrevista especial com Paulo Waquil. Instituto Humanitas Unisinos. 31/08/2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/534797-a-conta-ambiental-e-economica-do-desperdicio-entrevista-especial-com-paulo-waquil> > Acesso em: 19 set. 2014.

WHO.**Tobacco**. Fact Sheet Nº 339, 06/07/2015. Disponível em:< <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo: Pioneira, 2000.