

ANÁLISE DOS INTERESSES ARTICULADOS AO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL DO FUMO A PARTIR DOS APORTES DO DIREITO, CIÊNCIA POLÍTICA E AGRICULTURA SOCIOLÓGICA

Cristine Koehler Zanella¹
Rita Inês Pauli Prieb²

Resumo

O trabalho apresenta as contribuições do Direito, Ciência Política e Agricultura Sociológica para compreender melhor as relações que se estabelecem entre os atores do CAI do fumo e o Estado brasileiro no que concerne à formulação de políticas públicas para o referido setor. Para tanto, num primeiro momento esboça-se o quadro explicativo das articulações de interesses a partir desses aportes interdisciplinares. Posteriormente passa-se ao estudo mais pontual dos atores e articulações de interesse no âmbito do setor fumageiro no Brasil. Tal abordagem permitiu constatar que as análises existentes fornecem bons elementos para a compreensão da articulação de interesses no CAI do fumo, possibilitando a identificação da existência de forte integração de capitais neste complexo em função da organização da produção/produtores nos diferentes níveis e em suas relações estreitas com o Estado. Não obstante, foi constatada a falta de um modelo de abordagem que permita evidenciar e avaliar as influências do ambiente internacional sobre as articulações de interesses, revelando uma debilidade pontual da doutrina que merece posteriores desenvolvimentos e deve ser considerada quando da avaliação da formulação de políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: Grupos de interesse, Complexo Agroindustrial do Fumo, Políticas públicas.

Abstract

This paper presents the contributions of Law, Political Science and Sociological Agriculture to a better comprehension of the existing relations between the actors of the tobacco agribusiness and the Brazilian State related to the formulation of public policies to the sector. For that, in a first moment is drawn the explanatory board of the interests articulations from the perspective of these interdisciplinary approaches. Subsequently the actors and articulations of interests of the Brazilian tobacco sector are punctually studied. Such approach let verify that the existent analysis provide good elements to the comprehension of interests articulations in the tobacco agribusiness, making possible the identification of the existence of a high capital integration in this agribusiness originate from the producers/producing organization in different levels and in their closed relations with the State. In spite of this it was verified the lack of a model of approach that allows to make clear the influences of the international environment on the interests articulations, revealing a punctual debility in theory that deserves posterior studies and that must be considered for the formulation of public policies to the sector.

Keywords: Interest groups, Tobacco Agribusiness, Public Policies.

1 Introdução

À diferença de muitos outros complexos agroindustriais (CAIs), o CAI brasileiro do fumo viu-se engendrado bastante cedo, remontando a 1918 a vinculação da produção fumageira a este complexo.

No desenrolar do século XX dois fenômenos importantes atingem o CAI do fumo:

a) a modernização da cultura do fumo pela utilização crescente de insumos modernos, e b) a penetração do capital estrangeiro no complexo, hoje absolutamente esmagadora se

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestranda do Mestrado em Integração Latino-Americana e Acadêmica do Curso de Economia, ambos na UFSM. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² Professora/Pesquisadora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Doutora em Economia Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

considerada em face ao capital nacional envolvido. Essas especificidades geraram um mecanismo de concertação de interesses entre os atores e entre estes e o Estado muito intrincado e de difícil compreensão sobretudo devido ao fato de, a depender do interesse em jogo, as posturas dos envolvidos serem de concertação ou de confronto.

Considerando isso, o presente artigo busca evidenciar as articulações que se estabelecem entre os atores no seio do complexo e entre os atores deste e o Estado. O artigo se divide em dois grandes blocos. A fim de formular uma base teórica para amparar algumas reflexões acerca do tema parte-se das contribuições doutrinárias do Direito, da Ciência Política e da Agricultura Sociológica acerca da articulação entre grupos de interesses. Em um segundo momento parte-se para a análise dos atores do CAI brasileiro do fumo e cogita-se das suas prováveis lógicas de articulação.

2 As contribuições de outras ciências

Para lançar algumas luzes sobre o processo de articulação de interesses no âmbito do complexo que envolve o setor fumageiro no Brasil inicialmente apresenta-se algumas contribuições em nível de doutrina elaborada pelo Direito, pela Ciência Política e pela Agricultura Sociológica. Isso permitirá uma primeira aproximação à problemática de como essas abordagens percebem a interação dos atores envolvidos na tomada de decisões e formulação de políticas públicas por parte do Governo no contexto das sociedades contemporâneas.

2.1 Direito³

O debruçar-se da ciência jurídica sobre a problemática da atuação dos grupos de interesse no tocante à formulação de políticas públicas ainda é insipiente e pouco sistematizado. Entretanto, algumas considerações podem ser formuladas a partir de obras que estudam a interação direito-economia. Em função de um viés específico pelo qual o direito observa a formulação das políticas públicas essas considerações envolvem sobretudo uma análise histórica do processo de atuação do Estado frente à economia.

Em uma análise geral, até as primeiras décadas do século XX, o Estado é concebido como uma figura que não deveria interferir na economia. Reconhecia-se como seu o papel

³ Esta seção é toda ela ancorada nos estudos do Ministro do STF Eros Roberto Grau e, mais especificamente, em suas obras “O direito posto e o direito pressuposto” e “A ordem econômica na Constituição de 1988”, cujas referências encontram-se ao final deste texto.

de garantidor do direito e promovedor da segurança. Porém, conceber essa separação absoluta entre Estado e economia não é correto:

O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico. Passa por alterações, no tempo, apenas o seu modo de atuar, inicialmente voltado à *constituição* e à *preservação* do modo de produção social capitalista, posteriormente à *substituição* e *compensação* do mercado (GRAU, 2005A, p. 19). Grifos no original.

De fato, há que se considerar que a atuação estatal foi fundamental para a própria constituição do modo de produção capitalista (lembre-se o seu monopólio da emissão da moeda, e mesmo seu poder geral de regulador da economia). Mas não é só: o Estado, frente a crises que ameaçaram a própria existência deste modo de produção, atuou não apenas no sentido de organizá-lo, mas efetivamente no sentido de garantir a sua continuidade, conduzindo-o (lembre-se as atividades de prestação de serviços públicos, de promoção de investimentos, a atuação na área da saúde, etc)⁴.

Essa intervenção no processo econômico por parte do Estado se torna evidente a partir da ameaça ao futuro capitalista com a revolução bolchevista e as crises internas ao sistema que eclodiram no início do século XX. A partir daí observa-se um salto qualitativo na forma de atuação estatal através da implementação de políticas públicas⁵ de ordenação da atividade econômica. A atividade estatal frente ao modo de produção passa a ser definida: a) afim de *constituir* e *preservar* o modo de produção (Estado garantindo a segurança jurídica da propriedade, dos contratos, intermediando relações entre classes e garantindo direitos mínimos aos trabalhadores para evitar o efeitos autodestrutíveis dentro do próprio sistema, estabilizando o sistema monetário, etc); b) para *complementar* o mercado (Estado adequando suas instituições e sistema jurídico para assegurar as novas formas de relações comerciais); c) para *substituir* o mercado (quando o mercado não for capaz de movimentar a economia, Estado cria novas situações econômicas através de demanda de bens, facilitação de inversões, capacitação de trabalhadores) e d) para *compensar* algumas disfunções da acumulação capitalista (Estado assume efeitos externos

⁴ No Brasil, alguns documentos legais que exemplificam essa atuação estatal em nível federal são: Lei 2.049, de 31.12.1908, que autoriza o Poder Executivo a conceder subvenções a sindicatos e cooperativas agrícolas que cultivassem o trigo e que isentava dos impostos aduaneiros máquinas, instrumentos, adubos, inseticidas e insumos utilizados para a cultura e beneficiamento do mesmo grão; e, Decreto 2.543A, de 5.1.1912, estabelecendo medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores. Mais tarde, sobretudo na década de 60, especialmente nos seus anos finais, há um incremento quantitativo e qualitativo da regulação estatal no financiamento e patrocínio da apropriação pelos capitais integrados à agricultura do lucro gerado neste setor.

⁵ E aqui, “a expressão *políticas públicas* designa todas atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social” (GRAU, 2005, p. 26).

da atividade privada, como o dano ecológico, socializando o prejuízo e viabilizando a sobrevivência de setores ameaçados).

Em síntese: desde os tempos do liberalismo o Estado vem sendo chamado a intervir na economia. A partir do início do século XX a atuação estatal muda de caráter, tanto quantitativa quanto qualitativamente e este passa a legitimar a sua existência e a garantir a continuidade de uma ordem econômica através de programas de ação de grande espectro – as chamadas políticas públicas.

Há que se reconhecer, entretanto, que nem toda a sociedade se fez beneficiária dos programas de ação para a manutenção e desenvolvimento do capitalismo. Por essa razão, uma parte da doutrina jurídica denuncia aquilo que chama de espécie de “apropriação privada dos espaços públicos”:

Isto é: as escolhas políticas que informam o desempenho intervencionista do Estado não são – ou raramente o são – escolhas motivadas por um querer genético de toda a sociedade. Antes, elas refletem os interesses dos grupos eventualmente no poder. Esse diagnóstico, que já se verifica a nível teórico mais geral, é sobretudo evidente quando nos debruçamos sobre o caso do Brasil. Historicamente, sabemos todos, o Estado brasileiro não se constitui como um espaço público livremente pactuado ao qual todos os segmentos sociais tenham iguais possibilidades de acesso, desde que participem de um jogo político cujas regras são fixadas em normas gerais, objetivas e estáveis, como quer o modelo liberal clássico, e é o que define a democracia. Ao contrário, historicamente, o Estado brasileiro se caracteriza, antes, como um *locus* tradicionalmente apropriado por elites econômicas que instrumentalizam o poder para servir aos seus próprios negócios, quase como se tivéssemos uma espécie de apropriação privada dos espaços públicos (OLIVEIRA e PEREIRA, apud GRAU, 2005, p. 141).

Em que pese reconhecer o grande peso político e a capacidade de influenciar na formulação das políticas públicas nacionais parece que essa segmentação do Estado brasileiro, mesmo que existente, está sujeita a uma dinâmica mais complexa que aquela, que coloca o Estado como simples máquina a atuar os interesses de determinados setores particulares.

Um olhar ao passado permite afirmar que hoje a esfera política não está dominada por somente um grupo de interesse. O processo de redemocratização pelo qual passou o país na década de 80 e a própria diversificação da economia colaboram para isso. Hoje grupos dos mais variados (trabalhadores e empregadores, ruralistas e sem-terra, importadores e exportadores, comerciantes, industrialistas, ambientalistas, etc.) disputam a atenção do Estado para a elaboração e implementação de políticas que os beneficiem. Tal situação é certamente diferente daquela vivida durante a República Velha, onde as normas destinadas a atender os interesses dos cafeicultores podiam ser criadas sem oposições significativas.

Resumindo: mesmo reconhecendo-se a validade da identificação da segmentação do Estado contemporâneo e a sua apropriação por parte de uma elite proprietária tal diagnóstico não pode ser considerado sem ressalvas já que a estrutura brasileira de relacionamento Estado-grupos de interesse é atualmente mais complexa e dinâmica do que a teoria da apropriação simples e pura do aparato estatal por uma elite econômica pode induzir a pensar.

De qualquer forma, senão para explicar o mecanismo de funcionamento das relações entre Estado e grupos de interesse, a abordagem do direito econômico existente permite a compreensão de como se chegou ao atual contexto estatal de necessidade de implementação de políticas públicas e de necessidade de mediação dos interesses entre grupos. Essa atuação, como visto, apresenta algumas características importantes a) antes de ir na contramarcha da orientação do modo de produção dominante – como poderia se supor apressadamente – é voltada exatamente para evitar o colapso deste. Desta forma, a hodierna atuação estatal na economia, pelas suas mais variadas formas, é indispensável para garantir a continuidade do modo de produção capitalista; e b) antes de ser um mero reflexo dos interesses de uma elite econômica dominante é permeada por uma complexa interação de pretensões de diversos grupos que disputam entre si os recursos estatais.

Tendo as constatações a que se chegou nesta seção como pano de fundo pode-se partir para a colaboração da ciência econômica, que preocupou-se mais com a interação entre grupos de interesse e Estado.

2.2 Ciência Política

Pode-se indicar o último quarto do século XX como o período em que os pesquisadores da ciência política começaram a analisar a participação política através de grupos de interesse. Até então, a análise das atividades voltadas a influenciar o comportamento dos governantes e a definição de políticas públicas, tinha se centrado quase que exclusivamente sobre a atuação dos indivíduos (especialmente pelo instrumento do voto).

Esta nova perspectiva de abordagem permite reconhecer a diferença entre um mero grupo de pessoas reunidas em torno de um interesse específico comum e um grupo que procura influir nas escolhas políticas e nos governantes que devem atuá-las. O reconhecimento dessa diferença pela doutrina permitiu definir como modalidade de atuação própria dos grupos a chamada “pressão”. Daí também a definição de “grupo de pressão” ou, em linguagem anglo-saxônica, “*lobby*”.

A doutrina aponta que no exercício da pressão (ou *lobbying*) para realizar seus interesses particulares o grupo buscará utilizar-se dos canais de comunicação e pressão sobre o poder político e procurará individualizar com precisão o nível (ex: legislativo, executivo, judiciário, burocrático, etc.) onde vêm tomadas as decisões que o interessam. Identificado o *locus* efetivo do poder político que lhe interessa o grupo poderá atuar com maior precisão sobre as políticas públicas que o atingem.

Neste ponto cabe relevar alguns fatores que podem influenciar no sucesso ou insucesso da atuação de um grupo de pressão:

- a) O grau de associativismo e a representatividade. Com a modernização, a diversificação, a fragmentação social surgem uma pluralidade de interesses cujos titulares podem se organizar em grupos especializados para se auto-proteger e promover. A medida que organizam uma estrutura permanente e representativa esses grupos reforçam-se frente a outros grupos e ao Estado e legitimam suas atividades;
- b) A dimensão do grupo;
- c) Os recursos financeiros, podendo estes serem utilizados tanto para criação de um clima favorável às suas reivindicações através de meios de comunicação até a pura e simples corrupção dos responsáveis pelas decisões políticas;
- d) Os conhecimentos técnicos à disposição. Estes podem influenciar a tomada de uma decisão a partir de argumentações de natureza técnica;
- e) Colocação estratégica dentro do processo produtivo.

Os autores observam que tais fatores podem estar todos presentes em maior ou menor grau, ou mesmo podem alguns deles estar ausentes. Importa relevar que sua presença é indício do poder que este grupo dispõe para buscar influenciar o desenho das políticas públicas.

Em que pese a propriedade dessa abordagem, e a evolução que representou no pensamento da ciência política, colocando ênfase na atuação dos setores privados, através da prática de lobby, há que se considerar que a posição atual dos governos não é somente de se sujeitar à pressão. Aí, isto é, por considerar que o governo também tem um papel na formulação das políticas públicas, que o modelo neocorporativista de Schmitter, que segue, ganha importância.

Ao tratar-se de articulação de interesses por meio de organizações é indispensável citar, no âmbito da ciência política, a contribuição de Philippe Schmitter. Ele individuou

um modelo de relações entre organizações e Estado ao qual deu o nome de neocorporativismo, que possibilita voltar a atenção para as especificidades dos grupos, que implicam em conseqüências importantes sobre a forma de participação política.

O modelo neocorporativista pode ser utilizado para uma série de fins, até mesmo para a análise de novos desenhos de democracia. Para o que interessa aqui, vale dizer, para a compreensão de como o modelo neocorporativista explica a formulação de políticas públicas, provavelmente a melhor maneira de se fazer essa abordagem parece contrapor esse modelo àqueles pluralista e corporativista tradicional.

De uma forma geral o modelo pluralista considera as políticas públicas como o resultado da interação de uma diversidade de interesses, grupos, associações e o Estado não é que mais um destes grupos e, muitas vezes, nem mesmo o mais importante. Este modelo não considera previsibilidade dos resultados destas interações e compreende os grupos de atores a partir de uma perspectiva não estável de estrutura organizacional, capacidade de permanência, etc.

Por sua vez, o modelo neocorporativista coloca acento sobre três grupos fundamentais na formulação das políticas públicas: o governo e seu aparato executivo, os sindicatos e as associações empresariais. Considera que estes grupos gozam de disponibilidade de recursos e permanência no tempo, podendo estabelecer acordos de maior alcance e de fazer respeitá-los. As séries de sucessivas interações entre os grupos de interesse e o Estado desenham aquele espaço de decisão onde se engendram as políticas públicas.

Esse modelo também é diferente do modelo tradicional de corporativismo. O neocorporativismo considera que tanto os interesses privados se articulam para influenciar as autoridades governamentais quanto estas se organizam para influenciar a articulação daqueles. Por sua vez, o corporativismo tradicional vê uma influência e, pode-se mesmo dizer, coordenação, por parte do Estado sobre o processo de representação dos interesses privados.

Com efeito, muitas políticas públicas parecem ser estruturadas no contexto do modelo neocorporativista, sobretudo quando se trata de conformar o aspecto sócio-econômico das relações entre os atores. Entretanto, quando entra em jogo a discussão de interesses como disputas culturais ou a influência proveniente da interação dos atores com a economia internacional (sobretudo das empresas transnacionais) este modelo apresenta algumas deficiências enquanto método de análise, dificuldade essa que outros modelos de conformação de políticas públicas também não foram capazes de superar.

2.3 Agricultura sociológica

Os estudiosos da agricultura sociológica em âmbito nacional vêm se servindo do modelo neocorporativista de Schmitter para explicar a maneira contemporânea mais específica de mediação de interesses entre os setores da agricultura e o Estado.

Ao mesmo tempo que parece inadequado estender a todos os setores da agricultura brasileira a análise de suas relações com o Estado através do modelo neocorporativista, parece adequada a abordagem através desse modelo para uma grande parte dos CAIs brasileiros, dentre os quais, o do fumo, cuja avaliação segue na seção seguinte.

Graziano da Silva (1998), em abrangente estudo sobre os CAIs, afirma que o início do processo que viabilizou a sua constituição remonta a um contexto que assistiu a desarticulação do complexo rural e a perda da regulação geral da agricultura, que antes era dada pela dinâmica de mercado externo/interno.

A desarticulação do complexo rural teria se processado durante a segunda metade do século XIX e início do século XX e foi marcada por uma crescente substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre. Surgiram, assim, alguns pequenos produtores de alimentos e algumas indústrias rurais, além de ter início a constituição de um mercado interno, o que era também impulsionado pelo crescimento da urbanização. Dessa forma, até a década de 1930 surgem algumas agroindústrias, como as de óleos e vegetais, açúcar e álcool. Na década de 50 o Brasil terá a constituição do seu D1 industrial e, até o fim da década de 60 os mercados nacionais de alimentos, trabalho e matérias-primas estariam integrados.

Somente em 1970 se constituíram os CAIs no Brasil, articulando, num novo padrão agrícola: o D1 para a agricultura, as agroindústrias e a própria agricultura. A partir de então a agricultura não gozava mais de uma dinâmica geral, mas passou a depender da dinâmica da indústria, ou melhor, da dinâmica própria do CAI a que faz parte.

Neste contexto observou-se que a própria relação entre os atores dos complexos e o Estado foi se alterando.

Antes de tudo é necessário observar que o CAI não é uma unidade homogênea, que manifesta interesses unívocos:

Assim, não se trata de um todo harmônico de capitais que possuem objetivos iguais dentro do processo de agroindustrialização. Na verdade, trata-se de atividades complementares, porém com relações que conflitam entre si, até porque mesmo que alguns objetivos – tais como a manutenção de determinado setor – sejam comuns em vários momentos, verificam-se dissensos como no caso da fixação de preços (PRIEB, 2005, p. 43-44).

Por essa sua característica específica e complexa o Estado é chamado, cada vez mais, a coordenar os arranjos dos interesses privados entre si e entre esses e a sociedade. O Estado passa, assim, a desempenhar duas importantes funções: a) é o novo regulador da economia do setor (gestão de subsídios, financiamentos, política de preços); b) é o árbitro das contradições que se internalizam dentro dos próprios complexos.

Observando essa necessidade de atuação estatal, com a coordenação dos arranjos de interesses específicos de cada complexo e a conseqüente formulação de políticas públicas específicas por setor, afasta-se a idéia errônea da necessidade de que o Estado se mantenha distante da gestão das atividades econômicas, idéia esta que leituras apressadas do receituário neoliberalista volta e meia tornam a alardear.

Muito antes do afastamento estatal das atividades econômicas o que se vê, sobretudo na gerência das políticas públicas contemporâneas, é que ele é mesmo necessário para a manutenção de vários setores econômicos. E aqui vale ressaltar, como o fez o jurista Grau (2005) que sua atuação não é só importante enquanto age *na economia* (como agente econômico, quando assume controle dos meios de produção), mas também quando age *sobre a economia* (estabelecendo normas de comportamento compulsório para agentes econômicos, dinamizando normas de intervenção na conformidade de leis que regem o funcionamento dos mercados).

Isso não significa que o Estado seja algo absolutamente separado da sociedade e incólume às influências que grupos de pressão podem sobre ele exercer. Muito antes pelo contrário. O Estado continua operando planos de ação (ou políticas públicas) que não refletem exatamente a vontade da elite econômica dominante mas, há que se reconhecer, algumas mudanças na base político-econômica nacional permitem que ele seja, ao menos em parte, mais suscetível à influência de alguns grupos que outros.

Dentre as mudanças mencionadas parecem de fundamental relevo: a) a abertura política com o fim do período ditatorial e a promulgação da Constituição de 1988, que retirou um pouco da rigidez da organização sindical⁶ e proporcionaram um maior acesso da população e de grupos sociais organizados às arenas de decisão nacionais e b) a diversificação da economia (fazendo com que os grupos se organizassem para pleitear

⁶ Diz-se que essa Constituição retirou “um pouco” a rigidez do sistema de organização sindical pois, apesar de fazer algumas alterações importantes (por exemplo, a de que o sindicato é uma entidade de direito privado, não exercendo função delegada do poder público), ela manteve o sistema do sindicato único, ou unicidade sindical, tanto do lado patronal, quanto dos trabalhadores rurais (art. 8º, II, Constituição Federal de 1988).

benesses em torno de um produto específico e não mais em torno da atividade agrícola considerada como um todo pois já não existe apenas uma agricultura).

Especialmente quanto à letra b, é interessante notar que, ante a impossibilidade de os interlocutores, dentro dos CAIs, manipularem unilateralmente os poderes públicos, eles acertam um discurso para fazer valer os interesses de determinado setor de produção. A necessidade de atuar em consenso leva esses atores, dentro dos CAIs, a se vincularem de tal forma à esta concertação que sua saída dela resulta, na prática, impossibilitada. Todo esse jogo de vinculações e interesses observados dentro do modelo neocorporativista permitem afirmar, com Cawson (apud GRAZIANO, 1998, p. 97) que “o neocorporativismo parece requerer um Estado que seja forte o suficiente para preservar sua própria autonomia mas não o suficiente para impor uma concepção independente à sociedade que transcenda os interesses envolvidos”.

Este novo quadro de estruturação político-econômica permite à Agricultura Sociológica considerar o Estado operando já em uma fase posterior à simples mediação de conflitos de interesses mas não ainda atuando como mero instrumento de uma elite econômica dominante.

Com efeito, é verdade que as políticas públicas operadas deixam entrever que a concertação de interesses que as determinou é muito setorizada, o que sugere uma certa “apropriação” do aparelho estatal por parte de setores mais organizados e envolvidos com as autoridades públicas. Mas afirmar que as políticas públicas estatais seguem única e exclusivamente a lógica do capital parece que seria demasiado, já que se estaria a negar a atuação de variados grupos e classes sociais.

Neste sentido a abordagem neocorporativista desenvolvida pela agricultura sociológica logrou alcançar grandes êxitos no que tange a análise da lógica de atuação dos atores econômicos dentro de um CAI e deste com o Estado. O que pode-se aproveitar destas investigações e as suas eventuais deficiências quanto ao tratamento do complexo fumageiro é o que vêm a seguir.

3 O Complexo Agroindustrial do Fumo

Em que pese as considerações gerais acerca da organização dos Complexos Agroindustriais no Brasil durante a década de 1970, não se pode esquecer da especificidade de cada um desses complexos, seja no que tange à sua formação histórica, seja no que concerne a articulação de interna de interesses.

Quanto ao primeiro aspecto mencionado é importante ressaltar que o CAI do fumo, diferentemente da regra geral, formou-se cerca de meio século antes da onda brasileira de organização de CAIs. Essa especificidade é devida fundamentalmente a um fator externo. Em 1918, com a destruição de grande parte das lavouras de fumo do país africano hoje denominado Zimbábue, essas plantações se deslocam para o Brasil. Nestas terras as indústrias estabelecem uma relação com os agricultores familiares de Santa Cruz, RS, agregando-os em um sistema interdependente que ligava, desde cedo portanto, a indústria (com trabalho assalariado) e a agricultura (com trabalho familiar).

Em um primeiro momento é perceptível no CAI do fumo brasileiro a presença majoritária do capital nacional e a produção mais destinada ao mercado externo. A partir da década de 70 essa situação se altera. A agricultura nacional passa por um processo geral de modernização e as pequenas e médias empresas, afetadas por uma política estatal da década anterior (entre 62 e 67), não conseguem comprar os insumos requeridos pela modernização. Ainda na década de 70 ocorre a chamada desnacionalização da indústria fumageira pela sua concentração face à expansão da competição entre grandes empresas interessadas num mercado interno em crescimento.

O contexto que se desenhou impeliu os produtores a aprofundar as relações com a indústria, o que é ainda mais peculiar no caso do CAI do fumo, onde a indústria exerce um elevado controle já que uma mesma empresa concentra tanto o processamento e a comercialização do produto quanto o fornecimento dos principais insumos para lavoura fumageira (aqui a segunda especificidade deste Complexo). Para as indústrias, por sua vez, esses vínculos que se instauram são importantes já que, além de terem os produtores a elas vinculados (com o respectivo controle sobre eles, facilitado), sua função no processo é muito lucrativa pois deixa para estes a parte agrícola da produção que é de maior risco. Isso tudo conjugado oferece uma grande vantagem competitiva à agroindústria do fumo.

3.1 Atores

Tendo-se em mente a estrutura do CAI do fumo, pode-se passar à individuação de seus atores e investigar das possíveis táticas de que lançam mão para atuar seus interesses a partir da teoria neocorporativista. Tal abordagem, que, como visto, considera a força das organizações sobre o comportamento dos membros permite um diagnóstico mais claro da lógica da concertação de interesses que se observa entre os grupos de interesse do CAI do fumo.

As indústrias fumageiras, que no CAI do fumo assumem as estratégicas posições a montante e a jusante no processo produtivo, têm como principais órgãos de representação a Associação Brasileira de Indústrias do Fumo (Abifumo), com sede no Rio de Janeiro, e o Sindicato das Indústrias do Fumo (Sindifumo), com sede em Santa Cruz do Sul/RS⁷.

“Percebe-se que essas instituições possuem um discurso que defendem as empresas fumageiras, sendo que na imprensa tentam inculcar a necessidade da continuidade do setor, justificando a importância que se traduz não apenas na renda dos agricultores mas na geração de empregos e, principalmente, na manutenção do homem no campo uma vez que de forma crescente a parte agrícola da produção ocupa braços de pessoas desprovidas de terra. Os Seminários Nacionais do Fumo são, por sua vez, verdadeiros palcos que unem os interesses e cujas discussões resultam na busca de apoio político nas diferentes esferas do governo, Prefeituras, Estado e União, ou seja, a idéia defendida pela Abifumo e Sindifumo é a de criação de um fundo especial para os agricultores fumageiros na forma de garantia de um valor mínimo sem que isso se traduza na criação de novos impostos para as empresas” (PRIEB, 2005, p. 47).

A representação dos interesses dos produtores de fumo, por sua vez, é feita numa base ampla pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais e, mais especificamente, pela Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA).

O terceiro ator neste cenário de articulação de interesses é o Estado, perante o qual indústrias e agricultores agem para conseguir angariar benesses a serem obtidas pela formulação e implementação das políticas públicas.

Pode-se considerar a sociedade civil como um quarto ator neste cenário. Em que pese a sua não articulação de forma tão institucionalizada como os três atores anteriores e a sua ausência em muitas negociações que se verificam só no interior do próprio complexo, ela assume uma posição importante na formulação das políticas públicas atuais, como se verá na recente situação de assinatura e ratificação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil.

Há ainda que se ponderar que o cenário político-econômico internacional exerce uma grande influência na orientação da atuação das indústrias fumageiras (já que são sobretudo as grandes transnacionais do tabaco que se beneficiam das vantagens comparativas de uma produção organizada em bases globais). Embora haja alguma dificuldade em identificá-lo como um ator, sua influência é tudo outra coisa que desprezível⁸.

⁷ PRIEB (2005, p. 47) esclarece que a Abifumo “negocia com os órgãos governamentais, orientando os contratos de integração, captação de recursos e na uniformização dos critérios para a comercialização de cada safra” enquanto o Sindifumo “se ocupa com as questões mais gerais do setor”.

⁸ Ilustra bem esse fato uma denúncia feita por exportadores chineses de que lotes de tabaco brasileiros estariam contaminados pelo mofo azul. A constatação de tal doença poderia

3.2 Articulação de interesses

De acordo com os argumentos e interesses em questão podem-se definir conflitos ou aproximações de discursos entre os vários atores acima delineados.

Considerando a preocupação com a manutenção da cultura do fumo observa-se um uníssono por parte de indústrias fumageiras e agricultores. Ambos ressaltam as vantagens da lavoura fumageira: a) a produção se dá em pequenas propriedades e o cultivo utiliza o regime familiar, mantendo o agricultor no campo; b) é uma cultura que fornece ao agricultor um elevado rendimento em uma pequena faixa de terra; c) o curto ciclo do fumo permite a diversificação de culturas e d) a importância que o setor representa para a economia brasileira já que o Brasil é o maior exportador mundial de fumo. E ambos também unem vozes quando se trata de buscar benefícios para a manutenção do setor de forma geral, como nas situações em que se dirigem ao Governo para pedir mais crédito, isenções, reduções de tributos, etc. Toda essa articulação conjunta reflete quão integrados estão os capitais no CAI do fumo.

Essa harmonia de postura nas reivindicações perante o Estado se desfaz quando se desce à análise das relações indústria-agricultores-indústria, vale dizer, quando se busca compreender a essência do processo. Neste caso o que se vê é que a indústria fumageira somente não ocupou a fase agrícola da produção (pelo excessivo emprego de mão-de-obra requerido e alto risco da atividade não só às pessoas, mas também ao meio-ambiente) já que, por sua especificidade, é a que menos apropriação de excedente possibilita. Desenhasse, então um quadro de conflito em que os agricultores buscam uma boa remuneração pelo fumo em folha e as indústrias que querem comprá-lo pelo menor preço possível já que estas estão preocupadas com o preço do produto final.

O embate antes referido pode ser bem identificado todos os anos quando fumageiras e agricultores se batem pela fixação das categorias de classificação do fumo

comprometer a comercialização da safra, gerando grandes prejuízos ao setor nacional. É de relevar a questão estratégica de exportadores chineses (a China é o maior produtor mundial seguida de Brasil e Índia) levantarem tal tipo de suspeita. Neste sentido Francisco Signor, superintendente federal do Ministério da Agricultura no RS, chamou atenção para o fato de o Brasil nunca ter tido registro do fungo, o que leva a uma desconfiança de tentativa de embargo comercial. Signor também fez uma comparação dessa denúncia com o ocorrido com a soja brasileira em 2004 (ocasião em que cargas brasileiras foram rejeitadas devido à presença de sementes tratadas com fungicida). Além dessas consequências sobre a exportação da produção tal imbricamento de uma questão de origem internacional interfere de forma bastante marcante na interação entre os atores do Complexo. Isso pode-se inferir da preocupação do deputado Heitor Schuch (PSB), para quem essa situação poderia interferir negativamente na negociação de preços que iniciaria em poucos dias. *Jornal Correio do Povo*, 29 de dezembro de 2005, p. 14.

(conforme coloração, tamanho da folha, posição da folha no pé...) e quando estes atores negociam o preço do fumo a ser praticado naquela safra. Quanto a esse último aspecto observa-se que:

O preço do fumo praticado em cada safra é, em geral, negociado com atrasos havendo suspensão de reuniões e isso compromete o ciclo da safra pois, na prática, não há acordo nas primeiras reuniões realizadas com o intuito de estipular o preço das diferentes categorias do fumo em folha. Na verdade, o maior problema para os produtores diz respeito ao fato deles terem que esperar mais tempo para a comercialização de sua produção em um momento em que crescem os custos não deduzidos das receitas sobre as vendas (PRIEB, 2005, p. 71).

Essa situação sem dúvida vem em desvantagem do agricultor que, ao ter seus custos não dedutíveis das receitas aumentados com o passar tempo, vêem aumentar o poder de negociação das empresas em seu confronto.

A análise da essência do processo permite, desta forma, entrever nas ações das empresas perante o Estado que os argumentos por parte destas de que a atividade mantém as pessoas no campo, assegura emprego para uma mão-de-obra não qualificada, etc. servem para dar um ar de justiça social às reivindicações de benesses para o setor em forma de políticas públicas. A partir do modelo neocorporativista percebe-se a interação de vários grupos de interesse para a conformação de uma articulação tendente a conformar uma política pública. Mas não se pode ignorar que neste processo alguns grupos têm mais força que outros. É o que acontece no CAI do fumo onde, de uma maneira geral, os pequenos produtores são utilizados como massa de manobra pelas empresas que só estão preocupadas com o seu lucro. Tanto é assim que apóiam a reivindicação de uma renda mínima para as famílias de agricultores (algo como um subsídio), desde que essa venha do Estado e não signifique aumento de tributação. Ademais, a própria cultura do fumo é das que mais afeta a saúde dos agricultores, de maneira que a defesa de sua continuação é no mínimo indício da alta taxa de excedente produzido nesta atividade e que é apropriado por parte das fumageiras⁹.

Outro fato pontual demonstra o crescimento do poder do setor no cenário nacional: a instalação da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo. A Câmara foi instalada em

⁹ Na Apae de Agudo, cidade de apenas 17,8 mil habitantes, 102 crianças com deficiência mental são atendidas. Além do número ser grande (em Santa Maria, cidade vizinha, com mais de 261 mil habitantes, a Apae atende 105 crianças) 91 das 102 crianças são de famílias que trabalham na lavoura de fumo. Apesar de não haver comprovação científica definitiva da relação dos problemas de saúde com os pesticidas utilizados durante toda a cultura do fumo as evidências indicam que deficiência mental, má formação do feto, doenças cancerígenas, problemas no sistema endócrino, no funcionamento renal e no sistema nervoso são problemas que tendem a aparecer com a exposição aos pesticidas. Jornal Diário de Santa Maria, 1º e 2 de outubro de 2005, p. 12-13.

dezembro de 2003 e é formada por representantes dos segmentos que compõem a cadeia produtiva do fumo (inclusive os setores a montante e a jusante).

Ao estudar-se o art. 2º e seus incisos (definem a competência) do Regimento interno da Câmara (alocada institucionalmente dentro da estrutura do Ministério da Agricultura) percebe-se que suas funções são voltadas unicamente para o reforço das atividades relacionadas à expansão e aprimoramento da cadeia produtiva do fumo. Tais atividades dizem respeito sobretudo à expansão dos mercados interno e externo para a colocação do produto. A Câmara é, portanto, uma conquista particular do setor que consegue institucionalizar perante o Governo um fórum permanente de debate para auxiliar este na elaboração de políticas públicas específicas.

A conquista deste espaço no seio do aparato estatal evidencia a importância do setor na economia nacional e demonstra o crescimento de seu poder político. E, à medida que esse poder político do setor se reforça e se institucionaliza, o Estado vai sendo demandado para atuar políticas públicas específicas para o setor. Esse acontecimento pontual reflete uma tendência geral de perda do poder estatal de formular políticas públicas gerais para a agricultura (perda do poder de regulação geral da economia) e o seu fenômeno correlato de crescimento do poder político de determinados grupos de interesse.

É verdade que a instalação da Câmara Setorial do Fumo representou o reconhecimento por parte do Estado da força do setor, mas isso não significa que o aparato deste tenha sido absolutamente apropriado por aquele. Isso pode ser constatado pelas discussões que envolveram o processo de assinatura e ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil.

O texto da Convenção-Quadro (que juridicamente é um tratado) começou a ser elaborado no âmbito da Organização Mundial da Saúde em 1999 e foi adotado em 2003, por unanimidade, na 56ª Assembléia Mundial da Saúde. Pelo caráter do direito internacional tal tratado precisava ser internalizado (processo geralmente conhecido como ratificação) e depositado na OMS para efetivamente vincular o Brasil.

Desde o momento da assinatura da Convenção, em 2003, iniciou-se um processo de mobilização de grupos e do próprio Estado em torno da questão da ratificação. Percebeu-se que as transnacionais do fumo e agricultores uniram vozes contra a ratificação da Convenção, e que, na contra-parte, se encontravam representantes do governo e da sociedade civil organizada. É interessante notar que a sociedade civil organizada, sobretudo através da Rede Tabaco Zero e de associações de defesa da saúde se fez presente durante todo o processo, comparecendo nas audiências públicas, entrando em contato com

parlamentares, indo à mídia, divulgando informações, etc. E mais: em texto redigido por Tânia Cavalcanti, da Coordenação do Programa Nacional de Controle do Tabagismo, vinculado ao Ministério da Saúde, pode-se ler os agradecimentos também a organizações internacionais que apoiaram o processo de ratificação no Brasil (no momento da redação deste trabalho falta somente a promulgação do documento) deixando transparecer que a preocupação que envolve o futuro do setor já há muito extrapolou os limites nacionais e assim também os interesses nas suas disputas envolvidos.

A ratificação representou uma importante vitória para o Governo, mas as condições da ratificação (a ratificação só foi possível porque o governo federal se comprometeu, por meio de um documento assinado por seis ministros, a garantir a atividade dos produtores de fumo) deixam entrever que, como já apontado pelo modelo neocorporativista, as políticas e decisões públicas neste setor não são possíveis de forma unilateral por apenas uma das partes. Pelo contrário, elas são o resultado de uma complexa concertação de interesses cuja atuação através das organizações lhes dá uma certa previsibilidade de postura mas que se articulam de forma tal que o resultado não é absolutamente previsível. Outra constatação interessante a ser deduzida da ratificação da Convenção é que, ao contrário do que podem querer algumas teorias que afirmam a tomada do aparato estatal pelas empresas transnacionais o processo de formulação das posturas do governo não é um simples reflexo dos interesses daquelas, mas sim o resultado da interação de forças num ambiente plural, onde vários grupos de interesse tentam atuar e fazer valer seus argumentos com os recursos de que dispõem.

4 Considerações Finais

O presente artigo buscou elucidar os principais aspectos da articulação de interesses que se engendram no CAI do fumo e entre os atores deste e o Estado. Para tanto, inicialmente se fez uma revisão bibliográfica de vários campos do conhecimento que preocuparam-se em trabalhar a questão da articulação de interesses de diferentes setores e suas formas organizativas buscando a concessão de benesses a partir da atuação junto aos formuladores das políticas públicas.

Pode-se constatar que a percepção da área jurídica sobre o assunto dirige-se muito no sentido de perceber a apropriação do aparato estatal por parte da elite economicamente dominante, dando pouca ou quase nenhuma atenção para as ações de outros grupos de interesse que também agem buscando chamar atenção do Estado para suas reivindicações. Em que pese a autoridade de Eros Roberto Grau, o limite desta abordagem está em não

perceber a complexidade dos interesses que envolvem a tomada de decisões na esfera pública contemporânea, dominada, sim, pelo capital, mas não de forma absolutamente exclusiva, como pode-se se entrever pela vitória do Estado e grupos da sociedade organizada no que concerne à ratificação da Convenção-Quadro contra o Tabaco.

Por sua vez, a ciência política pode trazer grandes contribuições para a análise da atuação dos grupos de interesse uma vez que aponta as várias características e formas de atuação destes grupos e seus teóricos fornecem modelos de abordagem da interação entre os vários atores. Dentre estes revela-se de grande importância o modelo neocorporativista de Schmitter, do qual se ocuparam em desenvolver também os estudiosos da Agricultura Sociológica.

O neocorporativismo serviu, assim, como modelo para a análise do Complexo do Fumo e das articulações que se conjugam e se dissociam conforme os interesses em jogo. Também serviu para a percepção das fortes interações existentes entre os setores da produção da cadeia do fumo, evidenciando a significativa integração de capitais do Complexo. Tal quadro permitiu que se visualizasse nos agricultores o elo mais fraco da cadeia, freqüentemente utilizado como massa de manobra por uma indústria cujas preocupações se concentram exclusivamente em torno da maior obtenção de lucro possível e não em torno de evitar o êxodo rural e propiciar melhores condições de vida para os agricultores e suas famílias como o seu discurso pode deixar a entender.

Por fim, da investigação realizada, deve-se registrar que, por mais adequado que seja o modelo neocorporativista é possível individuar uma deficiência pontual que permanece (nem o direito nem a agricultura sociológica propuseram algo diferente): as abordagens feitas são sempre a partir do viés da consideração do poder dos grupos de interesse para influenciar a formulação de políticas públicas em um nível nacional. Esta perspectiva de análise não leva em consideração a articulação e dependência do setor fumageiro em relação ao ambiente internacional. Eis aí uma questão pontual que merece um posterior desenvolvimento.

Referências bibliográficas:

ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL. AFUBRA. Disponível em: <www.afubra.com.br>. Acesso em: 27 nov. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Instituto Nacional de Câncer. **A ratificação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco pelo Brasil: mitos e verdades**. Rio de Janeiro: INCA, 2004.

CAVALCANTE, Tânia. **Convenção-Quadro - Mais que uma ratificação, uma vitória**. Disponível em: <<http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=atualidades&link=ver.asp?id=442>>. Acesso em: 28 out. 2005.

CORREIO DO POVO. Porto Alegre, RS, 29 dez. 2005. p. 14.

DIÁRIO DE SANTA MARIA. Santa Maria, RS, 1º e 2 out. 2005. pp. 12-13.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005A.

GRAZIANO da SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2.ed. Campinas,SP: UNICAMP, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. **Corso di scienza politica**. Bolonha, Itália: il Mulino, 2000.

PRIEB, Rita Inês Pauli. **Pluriatividade na produção familiar fumageira**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

PRIEB, Rita Inês Pauli; RAMOS, Pedro; SOUZA, Marcelino. **Elementos para a análise da situação atual e das perspectivas da agricultura familiar articulada ao complexo do fumo**. Disponível em: <http://coralx.ufsm.br/eed/a3_REV.ECO-1.PDF>. Acesso em: 18 out. 2005.

REGIMENTO INTERNO da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Fumo. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/novo/principal.php?acao=conteudo&u_id=3&i_id=1&menu_site_id=42>. Acesso em 28.nov.2005.