

AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO EM UM MUNDO GLOBALIZADO;

reflexões a partir do caso do fumo

Assis, Joaquim¹; Diesel, V.²; Scheibler, J.³

Resumo: A década de noventa é marcada pelo investimento das transnacionais do fumo no Brasil e, especialmente, no Rio Grande do Sul (RS). Simultaneamente, no plano internacional, cresce a articulação e organização dos movimentos anti-fumo, que culminam com a proposição do “Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica” (CMLAT)), gestado pela Organização Mundial da Saúde, pelo qual pretende-se restringir a produção e consumo do tabaco. Reconhecendo a importância desta esfera de regulação, as empresas transnacionais tem se articulado politicamente para garantir que seus interesses não sejam prejudicados. Cria-se, assim, no plano internacional, um embate entre a sociedade civil organizada e as empresas transnacionais, o qual definirá os rumos do setor. O presente trabalho apresenta a evolução da produção de fumo no Brasil e RS, a trajetória da construção do CMLAT e os impasses atuais, com ênfase na apreensão da nova dinâmica de regulação social.

PALAVRAS-CHAVE: globalização, regulação, fumo

Introdução

Conforme Boyer (1990, p.46) o termo regulação remete a três sentidos distintos, se não opostos:

- a regulação como um conceito transversal à teoria dos sistemas, à biologia e à termodinâmica, e base possível para uma teoria da auto-organização;
- a regulação como uma intervenção ativa e consciente do Estado ou outras organizações coletivas;
- a regulação como conjunção dos mecanismos que promovem a reprodução geral, tendo em vista as estruturas econômicas e as formas sociais.

O presente trabalho trata da problemática da regulação quando concebida como uma intervenção ativa e consciente do Estado ou de outras organizações coletivas correspondendo, portanto, ao segundo conceito mencionado.

Mitnick (1989), buscando uma definição do termo regulação, coloca que a regulação é uma restrição intencional da eleição de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta, nem está envolvida em dita atividade. Ou seja, não há coincidência de identidade entre o regulador e o regulado. O regulador é, na maior parte das vezes, o governo e o regulado é uma parte não governamental ou privada.⁴ A regulação orienta-se à interferência numa atividade social ou econômica de uma parte privada e, em geral, é feita em nome do interesse público. Assim, a dinâmica da regulação remete ao conflito existente entre interesses públicos e privados e às formas adotadas pelas sociedades para viabilizar a afirmação do interesse público sobre o interesse privado.

Como bem aponta Mitnick (1989) não existe uma noção clara de interesse público na análise legal da regulação e, do mesmo modo, Abranches (1999, p.25) reconhece que “Regulação não tem o mesmo significado em toda parte. Por isto existem modelos regulatórios muito distintos.” Entende-se que o conceito de interesse público e a dinâmica dos processos de regulação são permeados pelas diferenças culturais, pelos discursos político-ideológicos que disputam hegemonia em dado contexto e pela disputa de interesses das partes implicadas.

Ao tratar das tendências históricas na regulação, Mitnick (1989, p.47) observa que a regulação pelo direito consuetudinário, controle estatutário direto e concessões foi, crescentemente, substituída pela regulação exercida por uma agência administrativa específica, cuja forma mais notável é a comissão regulatória. Ainda, dada a tendência à centralização político-administrativa, as ações de regulação foram estabelecidas, sobretudo, ao nível do Estado Nação.⁵

A dinâmica econômico-financeira recente, a hegemonia do discurso neoliberal e as reivindicações de democratização política tem colocado em questão o Estado⁶, definindo-lhe novos papéis e formas de atuação frente a outros Estados-Nação, às unidades político-administrativas subordinadas e à sociedade civil. Isto se reflete diretamente sobre o aparato regulatório, como registra

Abranches: “O fato de que todos estejam sob processo de reforma, indica que todos eles respondiam, de alguma maneira, a requisitos sócio-econômicos e tecnológicos, hoje superados.” (Abranches, 1999, p.25)

Observa-se que a mudança na ação regulatória afeta os campos (ênfases), os agentes e as formas (mecanismos) de regulação.

O presente trabalho tem como objetivo descrever uma iniciativa de regulação de alcance internacional, observando as origens e a natureza das contradições emergentes durante o processo. Para tanto, o trabalho toma como referência o caso de regulação internacional sobre o tabaco, com um olhar a partir da região sul do Brasil.

A dinâmica do processo regulatório

Mitnick (1989) sintetiza a dinâmica processual mediante a qual se estabelecem as políticas públicas de regulação. Para o autor (1989, p.98): “En el proceso mediante el cual se proponen políticas públicas, éstas alcanzan un foro formal de decisión pública, se eligen, instrumenta, se administran en el proceso de rutina que sigue a la instrumentación, tienen impactos, se alimentan de etapas anteriores del proceso, y rara vez terminan, es un complejo proceso.”⁷ Em função desta dinâmica processual, “Una teoría completa de la regulación debe, por tanto, explicar cómo se propone la regulación, se considera formalmente y se aprueba, se pone en efecto, se administra, tiene impactos, se evalúa y altera” (Midnick, 1989, p.98).

Para Mitnick (1989), o processo regulatório completa-se com as seguintes etapas: acesso, decisão, instrumentação, administração, impactos e efeitos.⁸ O Quadro 1 apresenta um detalhamento das etapas do processo regulatório que serão enfatizadas no presente estudo⁹:

QUADRO 1: Etapas do processo regulatório segundo Mitnick (1989, p.99-101)

rrI. Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de puntos (iniciación y especificación de la intención de la política) <ul style="list-style-type: none"> o Naturaleza de las partes que proponen la regulación o Naturaleza de la forma de la cuestión regulatoria: especificación de puntos (dimensiones, uso de símbolos) o La dinámica de la creación (por ejemplo, crisis vs gradual) o Condiciones contextuales y situacionales que afectan la creación - Expansión de los puntos (la construcción de la coalición de partes adicionales) <ul style="list-style-type: none"> o Naturaleza de las partes contempladas para su inclusión en la colaci o 't3n o Naturaleza de los emprendedores de puntos que administran la expansión del punto o Estrategias de individuos o grupos que defienden o se oponen al punto regulatorio o La dinámica de expansión o Condiciones contextuales y situacionales - La entrada a la agenda (el punto alcanza consideración dentro de la agenda p - 'fablica o social, y en la agenda formal, institucional) <ul style="list-style-type: none"> o Naturaleza de individuos o grupos que logran el ingreso o Naturaleza de los “guardianes” de la agenda que rigen la entrada o Ubicación a la entrada de la agenda o Estrategias de los administradores del ingreso; patrones de ingreso o Dinámica de ingreso o Condiciones contextuales y situacionales
-------------	---

II. Decisión	<ul style="list-style-type: none"> - Naturaleza de quienes toman las decisiones claves - Naturaleza de los defensores u opositores de la política - Naturaleza del proceso de toma de decisiones - Ubicación de la decisión - Estrategias de defensores u opositores de la política durante el proceso de decisión - Procesos de coalición y construcción de apoyos para las políticas propuestas o su legitimación - Dinámica de la decisión - Naturaleza de la política aprobada - Factores contextuales y situacionales en las decisiones
--------------	---

A regulação do tabaco

A inclusão do tabaco na agenda pública regulatória requer, conforme Mitnick (1989) “criação de pontos” e expansão dos pontos”. Em outros termos, requer que algum agente questione a prática social, proponha sua regulação e promova ações para conseguir apoio social para sua reivindicação.

Na busca da reconstituição do processo de “criação de pontos”, no caso do tabaco, observa-se que seu uso sempre foi tema controvertido. No processo de difusão, o consumo do tabaco foi associado a um imaginário de prática medicinal (Boeira, 2000). Assim, muitas das ações anti-tabaco orientaram-se, inicialmente, a questionar o valor medicinal do consumo do tabaco.

Um exame de trabalhos que narram a trajetória do movimento anti-fumo evidencia que houveram diversos esforços pró-regulação do tabaco, em distintos lugares e em diferentes momentos históricos. A maioria destes esforços resultou em regulações de abrangência espaço-temporal restrita embora, eventualmente, implicassem num alto grau de interferência no comportamento dos agentes regulados. Como iniciativas pioneiras de questionamento da prática de consumo do tabaco destacaram-se a iniciativa do rei da Inglaterra, Jaime I (1556-1625), que publicou a primeira obra antitabagista de que se tem conhecimento, os esforços de Japão e Turquia que, no início do século XVII, tentaram proibir seu consumo e iniciativas religiosas (do papa Urbano VIII em 1642, que proibiu o uso de tabaco entre os eclesiásticos e da Igreja Adventista nos EUA a partir de 1830).¹⁰ Como exemplo do alto grau de interferência das medidas sugeridas, mencionam-se as leis criadas no início do século XX nos EUA (em 1901 New Hampshire declarou ilegais a manufatura, a venda e o consumo de cigarros e, em 1911, 11 estados criaram leis para proibir ou limitar o consumo).

Iniciativas continuadas e com maior alcance geográfico passam a ocorrer a partir da Segunda metade do século XX. Tomando-se por base a trajetória histórica do movimento anti-fumo na Inglaterra, como apresentado por ASH¹¹, distingue-se que, até a década de sessenta, os esforços concentraram-se primordialmente na investigação dos efeitos do tabaco sobre a saúde observando-se, eventualmente, a adoção de medidas disciplinadoras do consumo do tabaco em locais públicos e restrição de acesso ao consumo de tabaco aos menores. Neste período, organizações médicas assumem protagonismo no movimento pró-regulação e, paulatinamente, os agentes comprometidos com a causa anti-fumo dirigem seus esforços para campanhas educativas com vistas ao esclarecimento da opinião pública sobre os malefícios a saúde associados ao consumo do tabaco, bem como propõe medidas de regulação de seu uso.¹²

Em 1962 o “Real College of Physicians” elabora um relatório sobre o consumo do tabaco e recomenda que sejam feitas restrições à propaganda de tabaco, aumento dos impostos, sejam colocadas maiores restrições à venda de tabaco às crianças, se estabeleçam maiores restrições ao fumo em locais públicos e se forneçam aos consumidores maiores informações sobre o conteúdo de nicotina e alcatrão dos cigarros.

Ao longo das décadas de 60 e 70 observa-se algo assemelhado ao que Mitnick (1989) denomina expansão de pontos, com adesão voluntária de pessoas e empresas na causa anti-fumo, atuando na restrição de comportamentos pró-fumo em suas respectivas áreas de influência.¹³ Aos poucos, implementam-se medidas de regulação ao tabaco de âmbito nacional, especialmente relativas à propaganda e informação do consumidor.

Um exame da estratégia política adotada pelo governo inglês evidencia a valorização dos “acordos voluntários” mas revela, simultaneamente, a necessidade de instituições independentes para estabelecer regras de interesse público e monitorar sua aplicação. Assim, os problemas enfrentados na regulação levaram à criação de organizações independentes, em substituição às paritárias, para estabelecimento do código de ética para propaganda, para avaliar os efeitos dos teores de nicotina, alcatrão e aditivos sobre a saúde, para monitorar a aplicação das regras estabelecidas. Cria-se, assim, um complexo institucional do Estado orientado a regular atividades relativas ao tabaco¹⁴.

No momento seguinte, observa-se tendência à avançar no sentido da responsabilização social pelos danos à saúde causados pelo consumo do tabaco, sejam eles manifestos em fumantes ou fumantes passivos. Este é o momento em que ganham publicidade as ações de civis e do Estado contra as companhias fumageiras, sobretudo nos EUA, e cresce o número de leis que tratam da responsabilização nas questões relativas ao consumo do tabaco.

Entende-se que as motivações para promover mudanças na regulação derivam de formulações críticas relativamente complementares. A primeira linha crítica promove o abalo da imagem pública das empresas fumageiras como resultado de estudos

críticos, que condenam, sob o ponto de vista ético, seu comportamento econômico.¹⁵ A segunda linha crítica dirige-se a insuficiência das medidas de regulação, até o momento adotadas. Houveram precedentes de descumprimento unilateral dos acordos por parte das indústrias, instituições anti-fumo como ASH perceberam que os acordos eram muito moderados e, em setembro de 1988, “An HEA-funded study on whether health authorities are introducing effective smoking policies in health premises reveals a worrying lack of action.”¹⁶ Ainda, estudos de 1987 revelaram as relações entre as empresas e o poder político possibilitando concluir que a ineficácia da regulação constituía uma consequência da “captura” do regulador pelo regulado.

Mitnick (1989, p.34) esclarece que a captura ocorre quando invertem-se as posições de regulador-regulado. Ou seja, na regulação tradicional, preconiza-se o controle dirigido por um regulador público sobre o setor privado mas, na prática, a direção da interferência ou controle é oposta e, deste modo, os resultados regulatórios tendem a corresponder com os interesses da parte regulada. Assim, concebe-se “captura” como um tipo de regulação inversa.

Neste processo é interessante observar que a transposição da regulação nacional ao nível supranacional pode ser interpretada como forma de evitar a “captura” do processo regulatório.¹⁷ Observa-se que a questão do tabaco é introduzida na agenda supranacional simultaneamente aos processos de promoção da integração política europeia. Os relatos apresentados por ASH permitem distinguir uma crescente mobilização da comunidade europeia na luta anti-fumo a partir de 1987, ano em que foi realizada uma campanha conjunta contra o câncer. Seguem-se proposição de regulações supranacionais quanto a teores de nicotina e alcatrão, informação ao consumidor, restrições à propaganda...¹⁸

O “passo seguinte” na luta antifumo consiste na tentativa de estabelecer uma regulação global para o tabaco. O fórum institucional que assume estes propósitos é a Organização Mundial da Saúde (OMS) que, desde o final da década de 60, vinha assumido posições públicas explicitamente antifumo.¹⁹ Em 1967 a OMS deu início a um conjunto de reuniões internacionais orientadas a discutir o tabaco ao realizar, em Nova Iorque, a primeira “World Conference on Smoking and Health”. Em geral, destas reuniões resultaram “recomendações” muitas das quais sugerindo grande interferência nas atividades relativas ao tabaco. Ao fazer sua análise sobre as perspectivas para o mercado do tabaco UNCTAD (1978, p.49) reconhece:

The World Health Organization (WHO) has made several recommendations which, if implemented by governments throughout the world, could restrict the rate of increase of tobacco consumption. These recommendations include steps to curtail the advertising of cigarettes, warnings about the health hazards of smoking on packets of cigarettes and statements of the tar content of each cigarette on the packet and in advertisements.. WHO has further suggested increased taxation on cigarettes as well as the implementation of differential taxation to discourage the smoking of cigarettes with a high tar or nicotine content. Governments have also been urged to establish bodies to study the effect of, and attitudes towards, smoking.

Considera-se que as ações anti-tabaco promovidas pela OMS ganharam novo caráter quando a instituição engaja-se no esforço pela definição

de uma regulação internacional para o tabaco (referida como “Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)” em países anglófonos ou “Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica” (CMLAT) em países com língua espanhola), iniciativa formalizada na Assembléia Geral da Organização Mundial da Saúde, realizada em 1999. Segundo OMS, “El Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica (CMLAT) será un instrumento jurídico internacional que limitará la difusión mundial del tabaco y de sus productos derivados.”²⁰ Neste contexto, os propósitos da regulação se realizam, operacionalmente, em dois momentos. Conforme OMS:

- “El Convenio Marco establecerá los parámetros y estructuras jurídicos del instrumento de salud pública. Es como echar los cimientos de un edificio.
- Los Protocolos serán acuerdos separados que constituirán la parte sustantiva del Convenio, es decir, lo edificado sobre los cimientos.”²¹

Uma vez concluído este processo, as “recomendações” relativas a regulação do tabaco passam a ter valor de norma legal, com possibilidade de penalização daqueles que não cumprem o acordado. Como lembra Mitnick (1989, p.33) “Una pregunta importante en este caso es si el regulador tiene poder de coerción sobre el regulado.” Neste sentido, considera-se que o estabelecimento do CMLAT, aufere a OMS um poder que, até o momento, ela não detinha para regular o tabaco. Historicamente, a OMS posicionou-se favoravelmente à luta antifumo e, por isto, o CMLAT tem objetivo explícito de contribuir para redução do consumo do tabaco, contrariando interesses de segmentos sociais que tem sua reprodução econômica dependente de atividades relacionadas ao tabaco.²² Como reconhece Abranches (1999, p.28): “O processo regulatório freqüentemente suscita fortes conflitos de interesses tendo que se tornar também um processo de resolução de conflitos.” Abranches (1999) assinala ainda que a formação de coalizões, por negociação, e o estabelecimento de regras processuais é inerente ao processo regulatório.

Neste contexto, a OMS estabelece um prazo relativamente longo para a construção do CMLAT (2003), cria um grupo de trabalho para esboçar a proposta e agenda reuniões de negociação.

Inicialmente, a OMS divulga uma leitura que aponta amplo apoio ao estabelecimento de CMLAT. A OMS esclarece que a resolução foi apoiada por unanimidade pelos 191 membros na Assembléia Geral realizada em 1999, ressaltando-se que 50 países (um número sem precedentes) fizeram uso da palavra e se comprometeram a prestar apoio financeiro e político para o convênio. Entre eles figuravam os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e principais produtores, exportadores e consumidores de tabaco. A decisão foi também apoiada pela União Européia e cinco ongs.²³ As chances de sucesso da iniciativa regulatória são, também, previstas na análise da distribuição dos custos/benefícios da regulação. Considera-se que, neste caso, os custos são concentrados (são arcados pelas empresas fumageiras) e os benefícios são difusos (alcançam grande número de beneficiários). Conforme Mitnick (1989, p.105) neste caso um pequeno grupo é incapaz de escapar a imposição de custos por parte de um grupo grande, com benefícios difusos como nos casos da regulação em defesa do consumidor, da segurança e do meio ambiente. O autor coloca, ainda, que nestes casos representantes políticos tendem a “assumir a causa” porque isto lhes permite uma publicidade considerável. Mitnick (1989, p.105) complementa: a regulação tenderá a enfatizar algum mal a fim de obter atenção, a legislação regulatória será forte e moralista a fim de mobilizar apoio, muitas negociações de procedimento – não substantivas – se realizarão e o processo político representado pela luta legislativa na passagem de projeto a lei condicionará a legislação real.

As ações pró-regulação do tabaco da OMS são acompanhadas pela definição de estratégias anti-regulação por parte das empresas, como bem registra WHO (2000). Assim, estabelece-se uma tensão permanente no processo de formação de coalizões.

A segunda reunião de negociação da OMS, realizada em maio de 2001, foi caracterizada pelo setor tabagista como “a Controversial Conference”, evidenciando os profundos desacordos que permeiam este esforço de regulação e que levam a que “the meeting ended without any satisfactory agreements being reached”.²⁴

Conforme Lewis (2001) observa-se clara divisão dos participantes da Segunda Conferência em posições pró e anti-tabaco. O estudo dos argumentos apresentados pelo corpo pró-tabaco evidencia que eles procuram estender os custos a outros agentes que não, somente, as empresas fumageiras e vão além da questão do mérito da regulação do tabaco ao incorporar a questão da legitimidade da organização reguladora, do processo de construção do convênio e, sobretudo, do repasse de poder regulador à uma organização internacional.

Quanto a questão da distribuição social dos custos da regulação, observa-se esforço de cooptação de instituições representativas dos agricultores que cultivam fumo (ITGA).²⁵ Assim, propõe-se um deslocamento no imaginário: ao trazer a cena as organizações de produtores, criam-se condições de evidenciar que, ao invés de condenar as empresas, as medidas regulatórias vão prejudicar a sobrevivência de agricultores pobres, muitos dos quais residentes no Terceiro Mundo, e que não tem alternativas econômicas ao cultivo de fumo.

A crítica à legitimidade do processo de construção da regulação se faz à luz de modelos processuais normativos. Abranches (1999, p.38) descreve sinteticamente o modelo processual normativo difundido na atualidade: “A regulação autoritária impede o contencioso, a democrática busca o contencioso, como meio de informação e equilíbrio. Em muitos casos a agência se torna um mediador entre as partes. Mas, para isto, é preciso que esteja equidistante das partes.” Noutro momento o autor complementa: “É preciso que as regras para regulação determinem processos abertos ao contraditório. No exame de conflito se estabelece, quase sempre, não apenas um processo de negociação, mas também de comunicação, de troca e confronto de informações, que pode permitir aos reguladores induzir consensos produtores de princípios regulatórios mais legítimos, aumentando a governança do sistema, ou que até mesmo mostrem a desnecessidade da regulação.” (Abranches, 1999, p.40) No caso da regulação do tabaco, questiona-se a imparcialidade do mediador (OMS) e, sobretudo, a parcialidade do processo denunciando-se que

Tobacco companies, tobacco farmers, suppliers and smokers' right groups have been critical that WHO has not allowed them a chance to convey their points of view and for ignoring the fact that thousands of people around the world depend on tobacco for their livelihood. The tobacco industry was allowed limited participation at the conference that took place in October 2000, but was not allowed to participate at the most recent conference. (Lewis, 2001)

Na argumentação crítica à iniciativa de regulação global em si, coloca-se que “Autonomy of member nations must be respected” ou que os governos nacionais são a única autoridade legítima para encaminhar o tipo de medidas de regulação previstas. As restrições à propaganda propostas no convênio, por exemplo, são criticadas por ferirem a liberdade de expressão prevista na constituição dos Estados Nacionais.²⁶ Em síntese, “One of the biggest issue surrounding the talks is not tobacco, but the balance of power. Many people feel that WHO is overstepping its boundaries by trying to enforce a set of global tobacco regulations” (Lewis, 2001)

Observa-se claramente que interesses econômicos e políticos em restringir o alcance do processo de regulação levam a elaboração de discursos críticos que ganham legitimidade porque apelam para valores e princípios compartilhados entre as nações. Por esta via, encobrem suas reais motivações. Lewis (2001) coloca: “Nations such as the United States and Japan, which have a greater economic stake in tobacco, were less willing to consent to harsh anti-tobacco regulations.”

A natureza destes interesses econômicos fica bem caracterizada com o exame do caso da região sul do Brasil. Nesta, a produção de tabaco para exportação expande-se na década de 90 em consequência de restrições em países concorrentes (especialmente EUA e Zimbábwe).²⁷ Segundo Neumann apud Silva e Waquil (2002), em 1999 a produção de tabaco é encontrada em 680 municípios da região sul do Brasil. O cultivo de tabaco constitui a renda familiar de cerca de 135.000 famílias rurais.²⁸

No discurso de defesa da atividade, a importância econômica do tabaco fica evidenciada por constituir alternativa de renda para agricultores com poucos recursos (cerca de 25% das famílias não dispõem de terras próprias e cerca de 30% dos produtores possuem áreas menores de 10 há)²⁹; pelo número de empregos diretos nas indústrias (cerca de 20.000) e indiretos em ocupações diversas (1.450.000)³⁰; pelo volume de recursos gerados para o estado na forma de impostos (mais de R\$ 5,5 bilhões na produção e comercialização de cigarros)³¹ e pela geração de divisas (R\$ 1.568.360.000,00 pela exportação de fumo em folha em 1999).³²

Com este performance o setor passa a ser relevante na economia da Nação (responde por participação de cerca de 3% na pauta de exportações brasileiras); para o Estado (responde por cerca de 16% da exportação do RS em 1996) e para microregiões que tem elevada dependência econômica nas atividades relacionadas ao tabaco como o Vale do Rio Pardo (Etges, 2002). Na carta à Comissão Nacional para o Controle do Tabaco, o presidente da AFUBRA (Associação dos Fumicultores do Brasil) coloca: “Considerando a favorável posição brasileira do fumo em relação a outras culturas é difícil acreditar que o próprio país deseje ser exemplo de combate ao produto que lhe dá destaque” finalizando com “Confiamos que a Comissão o subsidiará [referindo-se a Celso Amorim que articula o CMLAT na OMS] *de forma a não frustrar um dos únicos setores agrícolas bem-sucedidos em nosso país*,³³ e que serão considerados os enormes efeitos sociais que o fumo proporciona às famílias fumicultoras e aos demais empregados e trabalhadores que tem o seu sustento alicerçado nessa cultura.”³⁴

Os impasses da construção das “novas formas de regulação”

As dinâmicas sociais e econômicas recentes contribuem para recomposição das relações de poder no setor público que apontam, simultaneamente, para o fortalecimento de instâncias de base (descentralização) e instâncias supranacionais. Este movimento não tem aparecido como movimento linear sendo, mais propriamente caracterizado como um movimento de avanços e recuos, como bem descreve Santiso (2001) ao tratar da questão da democratização.³⁵

Com relação ao estabelecimento de instâncias reguladoras supranacionais observam-se as mesmas discontinuidades. Por um lado registra-se a proliferação de Organizações Internacionais (OI) (Senarcles, 2001) mas, o poder efetivo que lhes é auferido parece muito variável (Coicaud, 2001). Enquanto algumas organizações adquirem poder efetivo (GAT, Banco Mundial, FMI) outras lutam para que suas deliberações não sejam “letras mortas”. Aparentemente, o poder efetivamente concedido a uma instituição guarda relação com a relevância concedida à sua atuação (o que remete à importância econômica, social da questão a regular na ótica de quem detém poder efetivo). Em função desta dinâmica, os países assumem posições contraditórias quanto ao referendado ao processo de regulação internacional segundo a questão lhes soa.

Simultaneamente, o foco orientado exclusivamente à dinâmica interna de construção dos acordos internacionais no âmbito das OI deixa escapar processos em curso em outras instâncias regulatórias. Se confirmar-se a tendência identificada por Lewis (2001) que, para viabilizar-se o consenso, no Tratado, “shall” vire “should”, remete-se a decisão aos governos nacionais. Neste âmbito, as negociações em torno da regulação do tabaco não cessaram. As notícias publicadas em Tobacco Reporter em agosto de 2002 evidenciam que a questão da regulação do tabaco está na ordem do dia em diversos países: “Australian judge throws out case against PM and BAT”; “California deliberates massive tobacco tax increase”; “Malaysia to ban all tobacco advertising from next year”; “U.K. considering ad ban to take effect by end of 2002”; “UST withdraws request to claim snuff safer than cigarettes”; “Czech Republic bans tobacco ads”; “Illinois certifies new “lights” suit”; “California’s court upholds immunity for cigarette makers”; “Greece to ban public smoking”; “Ukrainian institute calls for mandatory cigarette testing”; “Israel approves new warning labels” ou “U.S. health groups urge Congress to grant FDA authority over tobacco”.

Um exame mais detalhado dos casos relatados nas reportagens evidencia o poder das indústrias de negociar exceções e transições, na Malásia ou na Inglaterra.³⁶ Na Malásia, identifica-se:

Thursday, August 22, 2002 – Malaysia’s Ministry of Health announced that it will ban all forms of promotions on cigarette brand names in Malaysia effective Jan. 1, 2003. However, Health Minister Chua Jui Meng told the official Bernama news agency that *exemptions will be temporarily given to sponsorships of Formula One Grand prix, football and sepak takraw as these need further discussions*.³⁷

Direct tobacco advertising has been banned in Malaysia under 9-year-old regulations, but tobacco companies have found loopholes in the law to advertise indirectly and sponsor sporting events. Chua says the revised law will be more specific.³⁸

No Reino Unido, sucede algo semelhante:

Thursday, August 22, 2002 – The U.K. Parliament is currently considering a bill that will outlaw tobacco ads in magazines, newspapers, on the Internet and on billboards throughout the U.K. by the end of this year. Tobacco companies will also be stopped from sponsoring sporting events. *However, Formula One racing and other global sporting events will be given until 2006 to find alternative sources of funding.*³⁹

Na luta para que o FDA passe a regular os produtos derivados de tabaco, representantes dos movimentos anti-fumo nos EUA argumentam: “contrary to the tobacco companies’ s claims that they have changed, they continue to market in ways effective at attracting kids, to deceive the public about the harm caused by tobacco products, and to oppose measures proven effective at protecting kids from becoming addicted smokers.”

Aparentemente, a nova configuração implica proliferação de fóruns regulatórios, criando dificuldades para que os movimentos antifumo controlem estes processos simultâneos, que ocorrem nas mais diferentes localidades geográficas. Além disto, o processo de regulação é longo e não esgota-se na decisão. As partes reguladas podem atuar, com relativo sucesso, nas fases de instrumentação e administração para viabilizar a garantia de seus interesses como bem demonstra Bonanno e Constance (1994) para o caso da pesca do atum. Por fim, mesmo que as restrições sejam rígidas há sempre a possibilidade de “achar brechas nas leis”, como bem demonstra Boeira (2000) ao relatar os efeitos do processo de regulação do tabaco aplicado em certos estados dos EUA no início do século.

Assim, o estabelecimento de novos fóruns de alcance global não simplifica, antes complexifica o processo de regulação.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. H. H. de. Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, v.50, n.2, p.19-46, 1999.
- BOEIRA, S. L. **Atrás da cortina de fumaça**: Tabaco, Tabagismo e Meio Ambiente: estratégias da indústria e dilemas da Crítica. Tese (Doutorado em Ciências Humanas/ Sociedade e Meio Ambiente) Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/ Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. 2000.
- BONNANO, A.; CONSTANCE, D. The Global Agri-food Sector and the case of the Tuna Industry: Global Regulation and Perspectives for development. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v.4, p.113-138, 1994.
- BOYER, R. **A Teoria da Regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Uma interpretação da America Latina: a crise do Estado. **Novos Estudos**, n.37, p.37-57, nov. 1993.
- COICAUD, J-M. Réflexions sur les organisations internationales et la légitimité internationale: contraintes, pathologies et perspectives. **Revue Internationale des Sciences Sociales**; contestation et gouvernance globale, n.170, p.573-585, dec. 2001.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. “Welfare State”; crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.5, n.5, p.53-78, 1988.
- ETGES, V. E. A Região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: Coloquio sobre Transformaciones Territoriales, IV, Montevideo, 2002. **Anais....** Montevideo: AUGM, 2002. 1CD.
- MITNICK, B. M. **La economia política de la regulacion**. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1989.
- NEWELL, P. **Globalisation and the future state**. Sussex: IDS, 2002. IDS Working Paper 141.
- SANTISO, C. International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation ? **The European Journal of Development Research**, v.13, n.1, p.154-180, jun. 2001.
- SENARCLENS, P. de Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation. **Revue Internationale des Sciences Sociales**; contestation et gouvernance globale, n.170, p.559-572, dec. 2001.
- SILVA, L. X. da; WAQUIL, P. D. Caracterização e Desempenho do Setor Fumageiro do Sul do Brasil nos anos noventa. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Passo Fundo, 2002. **Anais....** Brasília: SOBER, 2002. 1CD.
- TAYLOR, A. L.; BETTCHER, D. W. El Convenio Marco de la OMS para la Lucha Antitabáquica: una baza mundial para la salud pública. **Boletín de la Organización Mundial de la Salud**, Recopilacion de articulos, n.4, p.28-37, 2001. Disponível em: <http://www.who.int/bulletin/digests/spanish/number4/bu0631.pdf>.
- UNCTAD. **Major markets for unmanufactured tobacco**. Geneva: UNCTAD, 1978.
- WORLD BANK. **Curbing the Epidemic**: Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington: WB, 1999.
- WHO. **Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization..** Report of the Comitee of Experts on Tobacco Industry Documents. Jul. 2000. Disponível em: <http://filestore.who.int/who/home/tobacco/tobacco.pdf>

¹ Eng. Agrônomo, Mestrando CPGEExR /UFSM, e-mail: ajaz@terra.com.br.

² Prof. Adjunto DEAEER/ CCR/ UFSM, e-mail: vivien@ccr.ufsm.br

³ Bolsista PIBIQ/ CNPq , UFSM.

⁴ Mitnick (1989, p.26) coloca que é, também, possível ocorrer uma regulação intragovernamental.

⁵ Deve-se reconhecer, entretanto, as diferenças existentes entre os países quanto a centralização político-administrativa.

⁶ Existe, na literatura, intensa discussão em torno da “crise do Estado”. Para caracterização da origem deste processo, toma-se por referência as obras de Draibe e Henrique (1988), Bresser Pereira (1993), por exemplo.

⁷ Neste caso, fica claro que a referência processual corresponde a dinâmica observada em países democráticos (a exemplo dos EUA que são referência para o autor) .

⁸ No caso estudado, observa-se uma reiteração do processo de regulação em diferentes níveis político-administrativos. Aqui existe a possibilidade de propor que o processo de regulação não é, necessariamente, realizado plenamente quando se firma sobre uma unidade político-administrativa. Há sempre a possibilidade de recolocá-lo na agenda da instância político-administrativa superior. Ou seja, observa-se que um processo de regulação do tabaco pode iniciar no interior do Estado Nação e ser sucedido por uma regulação supranacional, mas regional, e supra nacional em âmbito global.

⁹ Neste trabalho, a ênfase situa-se no exame da construção de uma regulação internacional sobre o tabaco, a qual encontra-se na fase de decisão. Assim, o presente trabalho focaliza, essencialmente, as fases de acesso e decisão no processo de regulação supranacional, em âmbito global.

¹⁰ Boeira (2000, p.16)

¹¹ A ASH é uma organização criada em 1971, sob os auspícios do “Royal College of Physicians”, orientada a informar e educar o público sobre os danos à saúde associados ao consumo de tabaco. As informações trabalhadas para a presente análise provém de ASH. Tobacco History. Disponível em: <http://www.ash.org.uk>. Acesso em: 21 de set. 2001.

¹² Boeira (2000,p.25) identifica que médicos e religiosos são os atores sociais pioneiros do movimento antifumo. É interessante observar que as organizações médicas continuam a ter um certo protagonismo nas ações antifumo como fica revelado na recente luta pela atribuição de poder de regulação ao FDA nos EUA. Nesta luta “Groups sponsoring the ads include the Campaign for Tobacco-Free Kids, American Cancer Society, American Heart Association, American Lung Association, American Medical Association and American Public Health Association” (U.S Health groups urge Congress to grant FDA authority over tobacco. Tobacco Reporter, August 2002. Disponível em: <http://www.tobaccoreporter.com>.) No presente trabalho não será dada ênfase específica à contribuição das instituições religiosas no processo de regulação.

¹³ Este seria o caso, por exemplo, de revistas que se negam a publicar propaganda de produtos derivados de tabaco, restaurantes que restringem acesso à fumantes, etc

¹⁴ Conforme esclarece Mitnick (1989, p.50-51) na discussão sobre regulação tendeu-se a atribuir características muito positivas às agências administrativas ao compará-las com os comitês legislativos, regulação por direito consuetudinário, mediante controle estatal direto ou concessões. Na argumentação de defesa da regulação por agências administrativas específicas coloca-se que a agência se caracteriza pela perícia de seus diretores e pessoal; capacidade de supervisionar em tempo integral a área regulada; capacidade de manejar um alto número de modo relativamente econômico através de uma especialização de funções; capacidade de promover a continuidade na política mediante a persistência do corpo profissional e programas institucionais; flexibilidade para responder mudanças no ambiente e nas condições tecnológicas; comportamento independente e imparcial; acesso e participação do público e de outras partes interessadas através de procedimentos tais como audiências públicas e representações.

¹⁵ Por exemplo, em 1984 publica-se, no meio anglófono, estudo que critica as empresas por realizarem sua reprodução econômica às custas da vida e saúde alheia, estudos de 1986 condenam as estratégias de marketing das empresas fumageiras. Ainda, a “batalha judicial” travada nos EUA entre consumidores e as empresas trouxe à mídia um questionamento permanente da postura ética das empresas.

¹⁶ ASH. Tobacco History. Disponível em:<http://www.ash.org.uk>. Acesso em 21 set. 2001.

¹⁷ É interessante comparar este caso com o caso da regulação da pesca do atum, descrito por Bonanno e Constance (1994). No caso descrito pelos autores, o estabelecimento de uma regulação internacional deve-se a constatação da impossibilidade de que um Estado Nacional tivesse poder de controle sobre o comportamento de companhias transnacionais.

¹⁸ No presente trabalho apresenta-se o caso inglês para depois passar à regulação supranacional. Isto não significa afirmar que os ingleses tenham um comportamento de protagonistas na instituição de uma regulação supranacional. No presente trabalho, não será examinada, especificamente, a construção do processo (fases de acesso e decisão, Mitnick (1989)) ao nível supranacional- regional.

¹⁹ Uma noção sintética da trajetória das posições da OMS relativas a regulação do tabaco pode ser observada pela consulta ao site: <http://tobacco.who.int/en/ftc/resolutions.html>.

²⁰ OMS. El Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica. Disponível em: <http://www5.who.int/tobacco/repository/stp41/Primeres.pdf>

²¹ OMS. El Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica. Disponível em: <http://www5.who.int/tobacco/repository/stp41/Primeres.pdf> Conforme OMS habitualmente o protocolo complementa, esclarece, modifica ou matiza um acordo internacional existente, por exemplo, um convênio geral. Enquanto o convênio compreende obrigações mais gerais, os protocolos implicam obrigações jurídicas mais concretas.

²² Conforme esclarecem Taylor e Bettcher (2001, p.34) : “En conjunto, las estrategias de reducción de la demanda destacadas por el Grupo de trabajo coinciden con las recomendaciones del Banco Mundial” As recomendações do Banco Mundial estão expostas no documento World Bank. Curbing the epidemic (1999).

²³ OMS/TFI. El Convenio Marco para la Lucha Antitabáquica. Disponível em: <http://www5.who.int/tobacco/repository/stp41/Primeres.pdf>

²⁴ Artigo de Jay Lewis, intitulado “Controversial Conference”, publicado na revista Tobacco reporter em junho de 2001.

in ²⁵ ITGA (International Tobacco Growers Association) autodefine-se como “the representative body for the world’s tobacco growers. It was formed in 1984 by grower organisations from six tobacco exporting countries – argentina, Brazil, Canada, Malawi, United States and Zimbabwe.” Maiores informações podem ser obtidas com consulta ao site da organização, no endereço: <http://www.tobaccoleaf.org>.

²⁶ Lewis (2001) coloca: “The United States said this would be a violation of its constitutional guarantee of freedom of speech.”

²⁷ A questão do desempenho do setor fumageiro na década de 90 no sul do Brasil é analisada por Silva e Waquil (2002)

²⁸ Dados referentes a safra 1999/2000 apresentados em : AFUBRA. Fumicultura e os minifúndios. Distribuição Fundiária 1999/2000 sul do Brasil. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/5.htm>. Acesso em 16 de jun. de 2002.

²⁹ Dados referentes a safra 1999/2000, constantes em AFUBRA. Fumicultura e os minifúndios. Distribuição Fundiária 1999/2000 sul do Brasil. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/5.htm>. Acesso em 16 de jun. de 2002.

³⁰ Dados referentes ao ano 2000, constantes em AFUBRA. Importância Social do Fumo. Disponível em <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/8.htm>. Acesso em 16 de junho de 2002.

³¹ Dados referentes a 1999, salientando-se que totais mencionados não englobam outras obrigações fiscais como Previdência Social, renda sobre o lucro das empresas, além de taxas estaduais e municipais. Dados constantes em: AFUBRA. Cigarros e os impostos no Brasil. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/6.htm>. Acesso em : 16 de junho de 2002.

³² Dados constantes em AFUBRA. Fumo brasileiro. Disponível em: <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/7.htm>. Acesso em: 16 de jun. de 2002.

³³ Grifo nosso.

³⁴ Texto integral disponível em <http://www.afubra.com.br/port/pronunciamento/1.htm>

³⁵ Sobre a natureza das pressões que a globalização impõe sobre a configuração do Estado Nação ver Newell (2002).

³⁶ De fato, uma vez estabelecida a decisão sobre a regulação, sucede disputa na instrumentação e administração. O regulado pode conseguir a defesa de seus interesses atuando eficazmente neste âmbito, como evidenciam Bonano e Constance (1994) no exame do caso da regulação da pesca do atum.

³⁷ Grifo nosso.

³⁸ É interessante observar que os dados fornecidos ao final da reportagem evidenciam que aumentou a proporção de fumantes no período de vigência das restrições à propaganda: de 21,5% em 1986 os fumantes passaram a ser 25% em 1996.

³⁹ Grifo nosso.