

ANA CECÍLIA AMARANTE DE OLIVEIRA

**A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS
SOCIAIS:
O CASO DO TABACO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais, do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

**BRASÍLIA
2003**

ANA CECÍLIA AMARANTE DE OLIVEIRA

**A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS
SOCIAIS:
O CASO DO TABACO**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Marco Antonio de Meneses Silva
(Orientador)

Prof. Marcelo Gonçalves do Valle
(Membro)

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão
(Membro)

**BRASÍLIA
2003**

*Aos meus pais,
pelo incentivo aos estudos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por iluminar minhas idéias; aos meus pais, Eliane Fortes de Oliveira e Wilton Magela de Oliveira, pelo apoio e confiança; ao Professor Marco Antonio de Meneses Silva, pela atenção, incentivo, dedicação, críticas, confiança e interesse no tema desta monografia; ao Professor Marcelo Gonçalves do Valle, pela paciência, sugestões e dicas para o meu trabalho; aos meus amigos, colegas de turma e de trabalho, pelo carinho, colaboração e suporte; e, aos professores, que contribuíram para a minha formação acadêmica e a conclusão desta etapa.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	VII
LISTA DE QUADROS	VIII
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	IX
RESUMO	I
ABSTRACT	I
1. INTRODUÇÃO	13
2. A ABORDAGEM PLURALISTA SOBRE OS GRUPOS DE PRESSÃO E O GOVERNO BRASILEIRO	15
2.1. Teoria Pluralista	15
2.2. Histórico e Conceituação	17
2.3. Atuação Sobre os Poderes e Aspectos Legais	21
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA TABAGISTA NOS CENÁRIOS DOMÉSTICO E INTERNACIONAL	28
3.1. Os Grupos de Pressão e o Tabaco	28
3.1.1. <i>Empresas Multinacionais – EM’s</i>	30
3.1.2. <i>Fumicultores no Brasil</i>	33
3.1.3. <i>Organização Mundial da Saúde – OMS</i>	35
3.1.5. <i>Governo Federal</i>	36
3.1.6. <i>O trâmite legislativo</i>	38
3.2. A Convenção-Quadro do Controle do Uso do Tabaco	40
3.3. Relações de Poder	42

4. A ATUAÇÃO DO BRASIL NOS FOROS INTERNACIONAIS: REFLEXOS DA POLÍTICA INTERNA	44
4.1. A Agenda Internacional.....	44
4.2. Consistência dos discursos – Assuntos internos e a formação da Política Externa Brasileira.	46
4.3. Espelho da política nacional.....	48
5. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	54

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 - ARTICULAÇÃO DE INTERESSES	6
FIGURA 2.2 - RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS	8
FIGURA 2.3 - DEMOCRACIA E <i>ADVOCACY</i>	9

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1 - COMPRANDO FAVORES. AS DEZ MAIORES CONTRIBUIÇÕES PARA CANDIDATOS FEDERAIS (EUA 1995-2000)	20
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
<i>BAT</i>	<i>British American Tobacco</i>
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
CONICQ	Comissão Nacional de Implementação da Convenção Internacional para o Controle do Tabaco
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
<i>DC</i>	<i>District of Columbia</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EMs	Empresas Multinacionais
EUA	Estados Unidos da América
FIA	Federação Internacional de Automobilismo
GP	Grande Prêmio
INCA	Instituto Nacional do Câncer
MS	Ministério da Saúde
OIs	Organizações Internacionais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PE	Pernambuco
PEB	Política Externa Brasileira
PFL	Partido da Frente Liberal

PT	Partido dos Trabalhadores
RS	Rio Grande do Sul
SINDFUMO	Sindicato da Indústria Fumageira
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura
<i>US</i>	<i>United States</i>
<i>USA</i>	<i>United States of America</i>
<i>WHO</i>	<i>World Health Organization</i>

RESUMO

OLIVEIRA, Ana Cecília Amarante. *A formulação de políticas públicas nas áreas sociais: o caso do tabaco*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003.

Quando a sociedade civil passou a influenciar o processo político, os grupos de pressão tornaram-se ativos na formulação de políticas públicas. Essa monografia estuda a interação entre esses atores, por meio da análise da elaboração das políticas tabagistas. Os resultados obtidos mostram que a influência dos grupos de pressão, sobre o Poder Público, interferem tanto na política doméstica, quanto na internacional, devido as semelhanças observadas entre as posições adotadas pelos Governos, no âmbito interno e externo.

Palavras-chave: Grupos de Pressão. Lobby. Tabagismo. Governo. Políticas Públicas.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Ana Cecília Amarante. *The making of public policies in social issues: the tobacco case. Monograph (Graduation in Foreign Affairs). Brasília: Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2003.*

Since civil society started to influence the political process, the pressure groups had become active in the making of public policies. This monograph studies the interaction between these actors, by analysing the elaboration of policies concerning tobacco. The results show that the influence of the lobbyists, on Government, intervenes with domestic policies, as well as with foreign ones, the outcome of the similarities between the positions absorbed in the internal and international domains.

Key words: Pressure Groups. Lobby. Tobacco. Government. Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem por objetivo analisar a atuação dos grupos de pressão pró e antitabagistas na política brasileira, avaliando suas contribuições para as posições que o País assume internacionalmente a respeito desse tema. Essa pesquisa justifica-se pelo interesse na compreensão do papel da sociedade civil em governos democráticos, pela análise da influência desses atores na esfera política doméstica e internacional, a fim de identificar características úteis aos atores relacionados com esse processo, sejam eles os responsáveis ou as vítimas desse sistema. Nesse sentido, adotou-se o caso do tabaco, no intuito de testar essa hipótese com fatos cotidianos. Para tanto, essa monografia foi dividida em cinco capítulos.

O primeiro capítulo trata-se da introdução ao trabalho que será realizado. Nele são descritos a justificativa dessa pesquisa e a estrutura dos demais capítulos que compõem esse trabalho.

O segundo capítulo buscará conceituar os grupos de pressão e os métodos utilizados por eles para atingirem seus objetivos, apresentando as posições de vários estudiosos do tema. Partindo da hipótese de que o *lobby* dos grupos de pressão pró e antitabagismo contribuem para as decisões tomadas pelo poder público brasileiro nessa área, me basearei na Teoria Pluralista, a fim de justificar a atuação da sociedade civil no processo político.

Em seguida, no terceiro capítulo, apresentarei os grupos de pressão atuantes na questão tabagista, partindo da identificação de seus foros de discussão, como as instituições nacionais (caso do Congresso Nacional brasileiro) e as organizações internacionais (caso da ONU). Analisarei se a influência dos grupos de pressão, sobre os governos, podem colaborar para a ética e a transparência das deliberações tomadas por suas instituições ou prejudica-las, tornando-as duvidosas. Buscarei verificar se os grupos de pressão pró-tabagismo tornam-se contribuintes de

campanhas políticas para receberem, no futuro, mais “atenção” dos governantes na exposição de seus interesses; e, se a falta de uma legislação que fiscalize e controle a atuação desses grupos prejudica a confiança da sociedade civil nos políticos e nos lobistas, associando-os à corrupção.

Após essa contextualização, aprofundarei o estudo sobre o papel do Brasil em organizações internacionais, com foco na Organização Mundial da Saúde - OMS. Portanto, o quarto capítulo será voltado para os reflexos da política interna na elaboração da Agenda Internacional brasileira, no que tange as questões sociais, como o tabagismo. Segundo essa concepção, abordarei a concretização do primeiro tratado internacional de saúde pública, a Convenção-Quadro para o Controle do Uso do Tabaco.

Por fim, no quinto capítulo, farei a conclusão do trabalho, avaliando as informações apresentadas ao longo dessa monografia. A partir dessa análise, serão traçadas algumas perspectivas, considerando a importância da atuação política da sociedade civil para a consolidação dos sistemas de governo democráticos.

2. A ABORDAGEM PLURALISTA SOBRE OS GRUPOS DE PRESSÃO E O GOVERNO BRASILEIRO

Ao longo deste capítulo discutir-se-á a interação entre os grupos de pressão e o Poder Público, bem como suas implicações sobre a formulação e a execução da Política Externa Brasileira. Este capítulo, constituído por três seções, analisará os aspectos que envolvem o *lobby* e a democracia. Para tanto, a primeira seção do texto se concentra nas relações entre o Estado e os grupos de pressão na formulação de políticas públicas, visando esclarecê-las por meio da Teoria Pluralista. Em seguida, na segunda seção, faz-se uma discussão teórica sobre distintos conceitos: grupos de pressão, de interesse, *lobby* e relações governamentais, já que é necessário distinguí-los para entender como se relacionam. Na terceira seção, discute-se a posição de vários autores em relação a estes assuntos, sob a visão das Relações Internacionais¹, ampliando o escopo desta abordagem.

2.1. Teoria Pluralista

O Estado não é o único centro de poder em uma sociedade democrática. De acordo com o filósofo e pensador político Norberto Bobbio, “nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas”², o que remonta essa abordagem à Teoria Pluralista.³

O Pluralismo admite atores não-estatais na política, seja doméstica ou internacional. Dentre eles, estão os grupos de pressão, que exercem importante influência na definição de prioridades políticas. Esses atores, como organizações não-governamentais e empresas multinacionais, ganham poder com o aumento da interdependência na economia mundial sendo, em alguns casos, cruciais para o processo

¹ Esta análise exclui os chamados grupos de interesse “institucionais” (como a Igreja e o Exército, por exemplo). A noção de grupos de interesse refere-se aos de cunho “associativo” ou similar, concentrando o foco do texto nas organizações que surgem da sociedade civil.

² BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 70 p. (Coleção Pensamento Crítico).

decisório. Outra característica da Teoria Pluralista é a percepção de que o Estado não é um ator unitário, posto que em sua composição há indivíduos, grupos de interesse e burocratas que formulam e influenciam a política⁴.

Democracia e pluralismo, ao contrário do que muitos intelectuais pensam, não são a mesma coisa. A democracia engloba o pluralismo. Os dois conceitos não possuem a mesma dimensão, podendo haver uma sociedade democrática que não seja pluralista, bem como uma sociedade pluralista que não seja democrática⁵. Um exemplo da primeira hipótese é a democracia direta (democracia antiga), ocorrida em Atenas, desenvolvida na pólis sem intermédio entre o indivíduo e a cidade; a segunda hipótese refere-se à sociedade feudal, composta por várias oligarquias⁶. A independência norte-americana e a Revolução Francesa transformaram a participação social, por meio do exercício da cidadania. Oposta à democracia “direta”, da pólis de Atenas, foi introduzida a democracia “representativa”, proveniente dos governos eleitos pelo voto popular. Fica claro que a existência de organizações intermediárias entre o indivíduo e o Estado, ao contrário do que pensava Rousseau, dá-se por meio dos mais diversos grupos representativos de interesses⁷, mas certamente, os contextos histórico e social nos quais vivia o “pai da democracia moderna” (basicamente os cantões suíços) eram muito distintos dos de Bobbio. Segundo Bobbio, “um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos”⁸, ou seja, com a dimensão e complexidade do Estado moderno, é possível encontrar, em cada nível administrativo, diversos poderes e *players* partícipes do processo de formação das políticas públicas, tornando o sistema decisório cada vez mais

³ Apesar disso, Robert Dahl, entende que as democracias existentes são pobres aproximações do ideal democrático que, por isso, prefere denominá-las de poliarquias. DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1997. (Coleção Clássicos).

⁴ VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond**. 3. ed. Boston: Prentice Hall, 1998. 7 p.

⁵ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 71 p. (Coleção Pensamento Crítico).

⁶ “Governo de poucas pessoas, pertencentes ao mesmo partido, classe ou família” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário de língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. 1441 p.).

⁷ MELO, Luiz de Magalhães. **Lobby e Democracia**. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992. 55 p.

⁸ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 57 p. (Coleção Pensamento Crítico).

complexo. Não são mais as pessoas diretamente afetadas por uma questão que tomam as decisões a respeito, e sim seus eleitos para esse fim, no caso, os políticos.

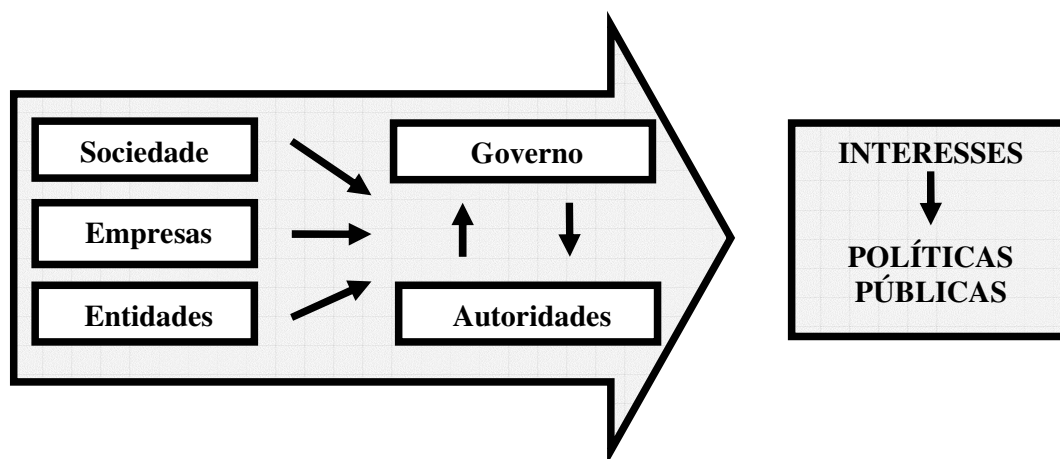
Bobbio afirma que a democracia moderna deve ser pluralista. Segundo esse juízo, a sociedade moderna é pluralista (tanto nos níveis ideológico, político e econômico), voltada à democracia participativa e caracterizada pela liberdade de opiniões, para que surja um “relativo” dissenso no sistema político. Quanto maior o direito de participação direta e quanto maior o número de grupos sociais que integram esse processo, melhor será a democracia. Nos Estados Unidos, o Estado se formou de baixo para cima (poder ascendente) e a participação das bases na formulação de políticas públicas contribuiu para legitimar a atuação dos grupos de interesse e dos grupos de pressão. A democracia depende da atuação do cidadão e da sociedade civil, de sua capacidade de se organizar e participar ativamente do processo político, ou seja, do exercício da cidadania. Em uma democracia, o processo de formação de políticas públicas deve respeitar os interesses dos cidadãos, dos eleitores e contribuintes. O voto popular, o reconhecimento de direitos, de garantias individuais e sociais, deram aos cidadãos de vários países desenvolvidos, em especial aos norte-americanos, o estímulo para que participassem na elaboração das políticas públicas⁹. Pela prática da *advocacy* e do *lobby*, eles podem levar aos *decision-makers* seus pleitos, estudos e informações, tanto técnicas quanto de natureza legislativa, sobre as tendências mundiais relacionadas ao tema¹⁰.

2.2. Histórico e Conceituação

Quando um conjunto de indivíduos se une, surge um grupo. Se esses grupos partilham de um **interesse** comum, são organizados, formais ou informais, ligados por interesses profissionais políticos, econômicos ou sociais, constituem então um grupo de interesse. Os tipos mais conhecidos de grupos de interesse são as Confederações, as Federações, os Sindicatos, as Associações comerciais e profissionais, as Cooperativas, as Organizações Não-Governamentais, os Grupos religiosos,

⁹ Ib. 72 p.

comunitários e de caridade, dentre outros¹¹. Dentre as várias formas de articulação entre os interesses organizados e o poder, encontram-se os grupos de pressão. Desde os primórdios da humanidade, as pessoas exercem pressão para convencer os demais sobre seu ponto de vista. Esse processo ocorre em todos os ambientes sociais, como a família, a escola e o trabalho, a fim de influenciar as decisões dos que detêm o poder. A Figura 2.1, expressa abaixo, representa esse processo:



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 2.1 – Articulação de interesses.

Há muitas definições que não separam os grupos de interesse dos grupos de pressão, mas a que será adotada neste trabalho considera os referidos conceitos como elementos distintos. Para que suas idéias sejam ouvidas e ponderadas, os grupos de pressão buscam influenciar as decisões políticas e a administração pública, num sentido favorável ao grupo. Por outro lado, os grupos de interesse podem seguir ações à margem da arena política caso seus objetivos não dependam da formulação de políticas públicas e os seus recursos não sejam financiados por órgãos da administração pública.

Pasquino define pressão como:

¹⁰ AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. **Ética Social e Governamental: Advocacy e Lobby**. 1. ed. São Paulo: Hottopos, 1997. 130 p. (Série Acadêmica).

¹¹ PATRI RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.patri.com.br>>. Acesso em: 15 setembro 2003.

“a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político”¹².

Quando os grupos de pressão conseguem influenciar seus alvos, lograram alcançar seus objetivos¹³. Porém, alguns autores os subestimam, como Peter Odegard, que de forma simplista, entende que os grupos de pressão são, apenas, organizações constituídas para representar um interesse de natureza essencial, visando influenciar as políticas governamentais, sem quaisquer outras finalidades. Para André Mathiot, cientista político francês, também citado por Melo, os grupos de pressão são em suma, “forças sociais, econômicas e espirituais da nação, organizadas e atuantes”¹⁴.

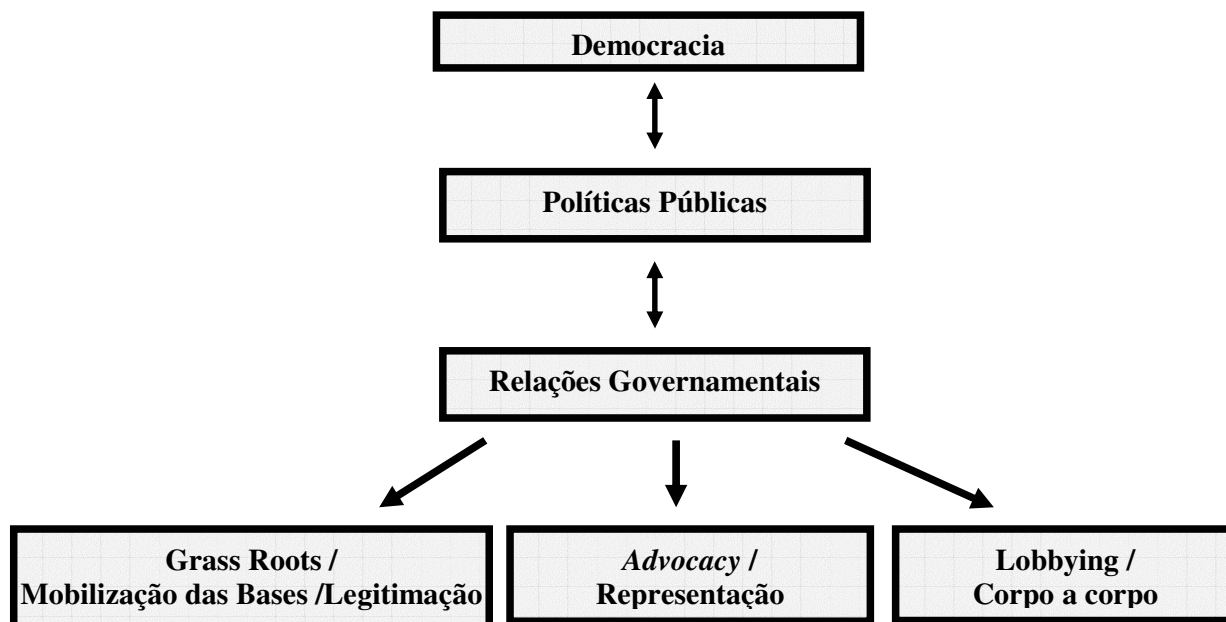
Amaral, acerca da democracia contemporânea¹⁵, afirma que as sociedades democráticas propiciam aos grupos de interesse os direitos de associação e livre expressão, daí sua crescente participação nos debates das questões públicas, através do acompanhamento, da fiscalização e dos aportes, através do processo de Relações Governamentais. Abaixo, a Figura 2.2 procura sintetizar esse processo:

¹² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 9. ed. Brasília: Editora UnB, 1983. 564 p.

¹³ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **O lobby militar e as relações civis-militares durante a Assembléia Nacional Constituinte**. 1998. 55 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

¹⁴ MELO, Luiz de Magalhães. **Lobby e Democracia**. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992. 53 p.

¹⁵ AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. **Ética Social e Governamental: Advocacy e Lobby**. 1. ed. São Paulo: Hottopos, 1997. (Série Acadêmica).



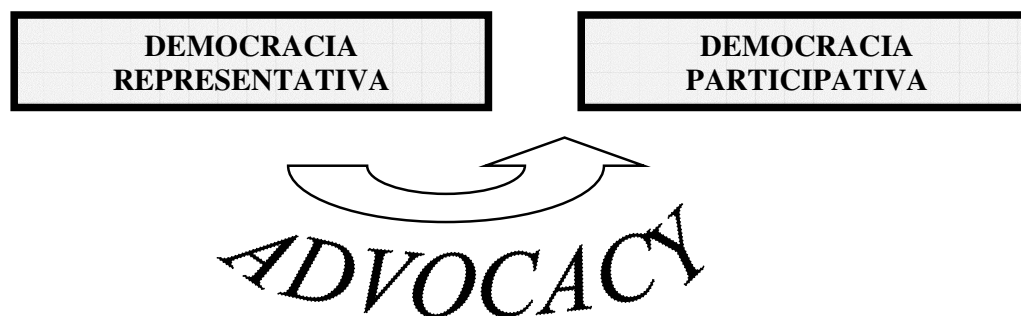
Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 2.2 – Relações Governamentais.

O processo de Relações Governamentais se dá pela interação entre a sociedade civil e o governo, envolvendo interesses e autoridades públicas. Objetiva receber benefícios ou apoio que não se conseguem na iniciativa privada, como leis em favor do meio ambiente, dos direitos civis e das minorias; receber ou manter benefícios econômicos, como subsídios, salários, pensões e o fim de restrições de acesso a mercados; receber benefícios ou apoio num nível de governo que é negado em outros, como leis estaduais, federais ou municipais; criar programas ou leis novas; e, resolver problemas que só cabem ao Poder Público, como a segurança, a saúde pública e o comércio internacional.

Posteriormente, em decorrência do reconhecimento do papel desses grupos, surge nos Estados Unidos um meio para instrumentalizar a ação do *lobby*: a *advocacy*. A democracia “representativa” é então vista como “participativa”, na qual os grupos de interesse dos mais diversos setores têm sua legitimidade reconhecida e são considerados necessários à formulação adequada das políticas públicas. Apesar de fundamental na democracia, o voto não é a única forma de participação política da

sociedade civil. Defender interesses é um direito de todos. Não há uma correspondência para o termo “*advocacy*”, de origem latina, na língua portuguesa, mas esse termo refere-se a combinação de elementos do *lobby* com a pesquisa e a divulgação de estudos ou documentos que mostrem os benefícios das mudanças propostas junto aos Poderes Públicos. A Figura 2.3, ilustrada abaixo, mostra a relação entre as ações de *advocacy* e a democracia moderna:



Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 2.3 – Democracia e *advocacy*.

2.3. Atuação Sobre os Poderes e Aspectos Legais

Isso leva ao debate sobre a influência dessas organizações que atuam sobre o governo na defesa dos interesses comuns de seus membros e revela a força dos grandes interesses corporativistas. Qualquer estudo nesse sentido sugere uma análise da história do *lobby* nos Estados Unidos, onde numerosas associações exercem influência e mesmo deliberada pressão junto ao governo, visando a satisfação de seus interesses. No caso norte-americano, as atividades desses grupos estão na lei de organização legislativa do Congresso, aprovada em 1946 e publicada pela Resolução nº 148, de 28 de julho de 1946, do Senado, conhecida como “*Federal Regulations of Lobbying Act*”. As disposições dessa lei aplicam-se a qualquer pessoa que pedir, cobrar ou receber objetos de valor, com o intuito de contribuir para a aprovação ou rejeição de qualquer projeto

pelo Congresso dos Estados Unidos e influenciar, por meios diretos ou indiretos, a aprovação ou rejeição desses projetos¹⁶.

Nos regimes autoritários, os grupos que compõem a sociedade não têm o direito de defender seus interesses ou posições, sobretudo quando contrárias ao Governo. Quanto menos democrático for um país, maior será a imposição das políticas públicas e a falta de diálogo com a sociedade. Um dos meios clandestinos utilizados no Brasil, à época da ditadura, foi o tráfico de influências¹⁷, por meio de relações pessoais. A confiança da sociedade civil nos políticos e nos lobistas ficou abalada e a palavra *lobby* ficou associada à corrupção e ao tráfico de influências¹⁸. Infelizmente esse crime não ficou restrito ao período ditatorial da política brasileira. Ainda hoje o *lobby* está associado a corrupção e ao tráfico de influência, porém sua popularização vem contribuindo para tornar essa atividade mais difundida e transparente. Vale destacar que, se a atuação dos *lobbies* fosse regulamentada no Brasil, tal como nos EUA, poderia haver um avanço na percepção do conceito, dos métodos e a aceitação dessa atividade.

Segundo Xifra, os grupos dispõem de vários métodos para alcançar seus objetivos. Um deles é o *lobby*¹⁹. Outros são dificilmente identificáveis, até mesmo para os elementos que sofrem a influência, daí deriva a expressão comum à crônica política nos Estados Unidos: “*invisible government*”²⁰.

Fica claro então que as idéias de Melo não refletem as apresentadas pelos demais autores. Segundo ele, os grupos de pressão “estão ainda bloqueando as

¹⁶ MELO, Luiz de Magalhães. **Lobby e Democracia**. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992. 72 p.

¹⁷ “Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função” (Decreto -Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Lex**: Constituição federal, código penal, código de processo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. art. 332. 331 p.).

¹⁸ AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. **Ética Social e Governamental: Advocacy e Lobby**. 1. ed. São Paulo: Hottopos, 1997. 129 p. (Série Acadêmica).

¹⁹ XIFRA, Jordi. **Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas**. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998.

²⁰ Alguns autores, como Stuart Chase, Robert K. Carr e Donald H. Morrison, dão tanta importância aos grupos de pressão que chegam a considerá-los a terceira “câmara legislativa” – *la troisième assemblée législative* - ou um gênero do “governo invisível” – *le gouvernement invisible* (MELO, Luiz de Magalhães. **Lobby e Democracia**. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992. 12 p.).

estruturas das organizações partidárias, com graves prejuízos para a democracia, regime político mais consentâneo com a índole do povo e não apenas com as suas elites” [!]²¹. Conclui-se que os grupos de pressão não enfraquecem o regime democrático, mas são uma das partes que o constituem. Portanto, convém esclarecer de imediato o significado da expressão *lobbying* ou *lobby*.

Etimologicamente, *lobby* é a ante-sala, em referência ao Parlamento britânico, onde os representantes de interesses privados iam ao encontro dos parlamentares para expor seus interesses e demandas, desde o século XIX. Melo mostra que, atualmente, as atividades dos agentes desses grupos não se restringem aos corredores do Congresso, alcançando as comissões técnicas, cujo trabalho buscam influenciar²². No Brasil é possível verificar essa afirmação. Consta-se que esses grupos atuam nas Comissões Permanentes e Temporárias do Congresso Nacional, como a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; a Comissão de Seguridade Social e Família – ambas da Câmara dos Deputados, e a Comissão de Assuntos Econômicos, do Senado Federal. Os agentes são os lobistas e a pressão ou influência que exercem sobre os legisladores, e membros do Poder Executivo para agirem de acordo com seus interesses, chama-se *lobbying*.

Costa define o *lobby* como uma atividade utilizada pelos grupos de pressão, através de lobistas ou terceiros, para influenciar o poder político ou os formadores de opinião²³. Thierry Lefébure, presidente da Associação Francesa de Conselheiros de *Lobbying*, afirma que sua prática é “sobretudo, analisar e compreender um problema, a fim de explicar seu teor e suas consequências para aqueles que possuem o poder de decidir”²⁴. Essa definição mais ingênua do *lobby* busca separá-lo das ações dos grupos de pressão, no entanto, cabe destacar que o *lobby* é justamente a ação concreta desses grupos. Mack, define o *lobby* como “a aplicação de técnicas de

²¹ Ib. 16 p.

²² Ib. 97 p.

²³ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **O lobby militar e as relações civis-militares durante a Assembléia Nacional Constituinte**. 1998. 55 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

²⁴ XIFRA, Jordi. **Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas**. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998. 24 p.

comunicação por pessoas ou instituições com o objetivo de afetar decisões do governo”²⁵.

A definição de *lobby* que será utilizada neste trabalho é a que considera que quando as práticas de influência acontecem na arena política, ou seja, são direcionadas ao poder público, recebem o nome de *lobby*. Bobbio, Matteuci e Pasquino, definem a expressão *lobby* como “o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”²⁶. Grupos religiosos, comunitários, entidades de classe e outros, buscam influenciar com eficácia as autoridades, os políticos e os formadores de opinião.

Por sua parte, Bernadet, Bouchez e Phihier corroboram essa afirmação ao enfatizar que o *lobby* é:

“a arte de comunicar-se com as estâncias políticas e administrativas para obter uma flexão dos processos legislativos ou regulatórios ou uma revisão das leis ou regulamentos em um sentido favorável às instâncias profissionais e as empresas”²⁷.

Para o cientista político norte-americano Lester W. Milbrath, citado por Xifra, o *lobby* é:

“a atividade mediante a qual o encarregado pela mesma (o lobista) se comunica com uma pessoa do governo com faculdades para tomar decisões a fim de influenciar no que ela fará (ou não fará) a respeito de determinado assunto” (tradução livre do autor)²⁸.

²⁵ MACK, Charles S. **Business, Politics, and the Practice of Government Relations**. 1. ed. Connecticut, Quorum Books, 1997.

²⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 9. ed. Brasília: Editora UnB, 1983. 564 p.

²⁷ XIFRA, Jordi. **Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas**. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998. 23 p.

²⁸ *Ib.* 24 p.

Milbrath acerta ao ampliar os limites da prática do *lobbying* aos contatos feitos em nome de terceiros, excluindo assim, as definições que aludem apenas os que atuam exclusivamente por interesses próprios²⁹. Porém, no entendimento popular, o *lobby* ainda está associado a atividades ilícitas, como a corrupção. Devido à confusão entre os conceitos, o termo “*lobby*” não causa simpatia. Muito pelo contrário. No entanto, é necessário distinguí-lo desses crimes. Muitas associações e empresas recorrem a atividade estratégica do *lobby* profissional e contratam os serviços de consultores por considerarem-se pouco representados pelas entidades ligadas aos setores em que atuam. Por isso, a participação dessas empresas, sindicatos, entidades de classe e ONGs, ou seja, os grupos de pressão propriamente ditos, na elaboração e na discussão de projetos de lei e políticas públicas, têm contribuído para a defesa legítima de interesses, utilizando métodos que não ultrapassam os limites da lei e do bom senso.

Quanto à discussão sobre a legitimidade do *lobby* no Brasil, a adoção de audiências públicas, a partir da Constituinte, abriu possibilidades para maior participação do setor popular na política e serviu para dar maior visibilidade aos grupos de pressão (representados ou não por lobistas), apesar das diferenças práticas entre o *lobby* no Brasil e nos Estados Unidos. Nos EUA, a adoção do registro sistemático dos lobistas deixa claro para os parlamentares e para a sociedade em geral, quem atua em nome de quem, mostrando também quem está apto a discutir determinado assunto. Além disso, a regulamentação norte-americana impõe limites de gastos com os ocupantes de cargos públicos e obriga os grupos de pressão a declararem, anualmente, seus gastos com a defesa de interesses e as campanhas eleitorais³⁰.

No Brasil, o senador e ex-vice-presidente da República Marco Maciel (PFL/PE), ao falar sobre a regulamentação do *lobby*, afirmou que:

“a atuação dos diversos grupos de interesse no processo político é um capítulo relevante da democracia participativa [...]. Em outras

²⁹ XIFRA, Jordi. **Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas**. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998. 24 p.

³⁰ NETO, Romeu de Bruns. O lobby sai do armário. **Revista Amanhã**, Porto Alegre, n. 192, p. 22-28, out. 2003.

palavras, não basta que o poder político seja democraticamente investido. Ele tem de ser, também, democraticamente exercido”³¹.

O senador apresentou, no dia 2 de agosto de 1989, o Projeto de Lei do Senado nº 203, que dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, visando ampliar e aperfeiçoar a atuação dos grupos de pressão ou de interesse. Em 1990, foi aprovado pelo Senado Federal e remetido à apreciação da Câmara dos Deputados. Nesta Casa, a tramitação não teve muita evolução, e o Projeto se encontra, atualmente, aguardando deliberação do Plenário, uma vez que a agenda legislativa vem priorizando outros temas, como as questões tributárias, por exemplo. Como esse projeto já tramita há quase 15 anos, ficou um pouco defasado para a realidade atual. Baseado em dois pontos principais: a prestação de contas e o registro da atividade, provavelmente não será capaz de regular a prática do *lobby* se não prever questões como a participação dos grupos de pressão nas audiências públicas, realizadas pelos poderes Executivo e Legislativo.

Carlos Mário Velloso, ministro do Supremo Tribunal Federal, afirmou que seria uma tolice o Brasil ignorar o papel dos grupos de pressão em uma democracia pluralista, e que nos Estados Unidos, o *lobby* é extremamente importante para o Congresso americano³². Em algumas matérias, a participação dos grupos de interesse é decisiva para os governos formularem políticas públicas: “tal se dá por ser um aspecto central da sociedade democrática a liberdade de questionar, fazer sugestões e debater resultados junto aos Poderes Públicos”³³.

Cada sistema político tem uma forma de elaborar políticas públicas. Em linhas gerais, muitas pessoas pensam que cabe apenas ao Poder Público (Governo) discutir esses temas, mas em uma democracia a formulação dessas diretrizes e normas

³¹ MACIEL, Marco. Lobby e Regulamentação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 abr. 1996. Seção Tendências e Debates, p. 1-3.

³² Congresso Jurídico Brasil-Alemanha. III, 1998, Brasília. **Delegação Legislativa - A Legislação por Associações**. Revista de Direito Público – RDP 92/150.

³³ Inc Staff Congressional Quarterly. **How Congress Works**. 2. ed. Washington: Congressional Quarterly Books, 1991. 136 p.

não podem ficar limitadas a essa esfera, devendo também, ser discutidas nas demais (municipal e estadual).

Bobbio, em “O futuro da democracia” destaca que:

“tudo portanto se completa: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir necessita de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política”³⁴.

É possível inferir que a participação dos grupos de pressão nos governos democráticos é, portanto, parte da realidade política. Verifica-se assim que os grupos de pressão atuantes na defesa de interesses afetados por decisões do governo vão, aos poucos, despertando o interesse da comunidade internacional, acadêmica e política em torno das suas múltiplas funções, métodos e processos e, conseqüentemente, de seus resultados para sociedade. São temas importantes para os que buscam influenciar (como os grupos de pressão) e para os que são ou podem ser influenciados (como o Poder Público; as autoridades; e, os *decision* e *opinion-makers*).

Neste capítulo, foi apresentada a questão da articulação entre os interesses dos grupos de pressão com o Poder Público e, realizada uma análise da teoria política sobre essa questão. Por ser um nicho pouco explorado pela sociedade, o estudo sobre os grupos de pressão ainda deve ser mais investigado por cientistas políticos, sociólogos, historiadores, economistas e sem dúvida, por profissionais de Relações Internacionais, a fim de aprofundar e otimizar as relações entre o Estado e a população, entre dois ou mais países, e dentre as demais interações possíveis entre os diversos atores internacionais, como Organizações Internacionais, Organizações Não-Governamentais, empresas multinacionais, transnacionais e até mesmo, entre indivíduos. No próximo capítulo, serão apresentados alguns grupos de pressão

³⁴ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 76 p. (Coleção Pensamento Crítico).

vinculados à questão tabagista, mostrando as repercussões da atuação desses atores no campo das políticas da saúde.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA TABAGISTA NOS CENÁRIOS DOMÉSTICO E INTERNACIONAL

Ao debater a atuação dos grupos de pressão na política brasileira, serão estudadas as organizações pró e antitabagismo. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o tabagismo é o único problema de saúde pública que enfrenta uma grande oposição política e econômica de vários órgãos públicos e de entidades privadas, devido às controvérsias quanto aos malefícios causados pelo tabaco e a grande influência da indústria tabagista no mercado internacional³⁵. A primeira seção desse capítulo apresentará um histórico sobre a política tabagista, com foco no Brasil e nos Estados Unidos, mostrando os principais grupos de pressão pró e antitabagistas e as propostas legislativas sobre o tabaco, apresentadas no Congresso Nacional em 2003; a segunda seção discorre sobre a Convenção-Quadro para o Controle do Uso do Tabaco, proposta pela OMS. A terceira seção exemplifica as múltiplas relações entre os grupos de pressão e os Poderes Legislativo e Executivo, quanto aos temas de saúde, economia e meio ambiente.

3.1. Os Grupos de Pressão e o Tabaco

O tabaco é utilizado pelo homem há mais de mil anos. A princípio, o tabaco era picado e enrolado de forma manual. A industrialização do cigarro iniciou-se após 1840 e na década seguinte a operação tornou-se mecanizada. Após a 1ª Guerra Mundial, em 1914, o consumo de cigarros se expandiu com o avanço das técnicas de publicidade. No entanto, somente em 1952 os médicos detalharam os danos que o fumo causava ao organismo. Até então, a população não sabia identificar os males causados pela inalação ou ingestão dos derivados dessa planta³⁶.

³⁵ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Os argumentos dos opositores do controle do tabagismo: sugestões de respostas às questões mais frequentes**. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=publicacoes&link=argumento_opositores.pdf>. Acesso em: 3 outubro 2003.

³⁶ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 47, jan./abr. 2003.

Desde então, os avanços científicos permitiram aos especialistas em fisiologia identificar que “os efeitos fisiológicos do tabagismo devem-se em grande parte à nicotina que o tabaco contém e que é liberada quando da combustão. A intoxicação crônica pelo tabaco é provocada pelo efeito combinado do monóxido de carbono, de produtos irritantes (acroleína), de aminas com efeito farmacológico (nicotina) e alcatrões que contêm produtos cancerígenos. O uso prolongado do tabaco contribui para a ocorrência de insuficiência respiratória, úlceras estomacais, afecções arteriais e para o desenvolvimento de vários tipos de câncer. O tabagismo é a principal causa de cânceres da hipofaringe. Existe ainda uma relação entre o tabaco e os cânceres da bexiga, já que as substâncias cancerígenas contidas no fumo são eliminadas pela urina. A frequência das doenças arteriais (coronarites, arterites dos membros inferiores) é duas vezes maior nos fumantes do que nos não-fumantes”³⁷.

A indústria do fumo refutou essas informações e, em 1954, criou o Conselho de Pesquisa da Indústria do Tabaco. Os estudos desenvolvidos pelo Conselho foram utilizados para influenciar a população a continuar consumindo os produtos derivados do tabaco³⁸. A atuação desse grupo organizado e ligado por objetivos comuns, na defesa dos interesses de seus membros, constituiu um grupo de pressão pró-tabagismo, desde então não tardou para surgirem grupos de interesse antitabagismo. Em 1960, um desses grupos norte-americanos elaborou documentos científicos que comprovavam os danos causados pelo tabaco e a relação entre o cigarro e várias enfermidades graves, como o câncer. Os textos do Comitê Geral de Vigilância ao Fumo e à Saúde revelaram que há dez vezes mais probabilidades de um fumante sofrer câncer no pulmão em relação a um não-fumante, causando um dano profundo nas poderosas empresas tabagistas. Após a constatação das mais de 4.720 substâncias tóxicas contidas no cigarro, ele passou a ser estudado e a ter teores químicos vistoriados por órgãos de saúde.

O *lobby* antitabagismo, no Congresso norte-americano, fez os parlamentares introduzirem, em 1965, um controle sanitário mais rigoroso, obrigando a

³⁷ Tabaco e Tabagismo. In: s.n. **GRANDE Enciclopédia Larousse Cultural**. São Paulo: Nova Cultural, 1995. v.22, p. 5555.

³⁸ Desenvolveram filtros para os cigarros, convencendo os fumantes a não largar o vício.

impressão de avisos sobre a nocividade do fumo em todas as embalagens de cigarro. Em 1971, proibiram a propaganda na televisão e, em 1990, o fumo em aeronaves comerciais. No entanto, a grande quantidade de leis contra o tabagismo não impediu que as empresas driblassem a legislação, seja por meio de estratégias reativas ou pró-ativas³⁹. Com o notável avanço do setor fumageiro, paralelo ao surgimento de movimentos sociais e legais no sentido de confrontá-lo, a atuação de grupos de pressão pró e antitabagistas mostram-se necessárias para que os princípios democráticos e as informações dos setores afetados sejam considerados pelos *decision-makers* quando da formulação de políticas públicas sociais, especificamente na área da saúde. Além disso, no que se refere às estratégias adotadas pelo setor fumageiro, pelo movimento antitabagista e pelo movimento antifumo (formado pelo Governo, ONGs e indivíduos, dentre outros), tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, bem como na esfera internacional, podemos identificar vários grupos de pressão. A seguir, caracterizaremos alguns deles:

3.1.1. *Empresas Multinacionais – EM’s*

São empresas que dominam a produção internacional de tabaco, fabricando ou distribuindo seus produtos em dois ou mais países. As maiores EM’s estão sediadas nas economias dos Estados Unidos, Japão e Europa⁴⁰. Essas companhias são acusadas de esconder a natureza letal dos seus produtos, prejudicar as ações de proteção à saúde pública e destruir evidências incriminatórias. Atuam contra o aumento dos preços, impostos, determinação de ambientes livres de fumo e as advertências nos maços de cigarro. As empresas também utilizam estratégias de relações-públicas para evitar regulamentações significativas, que afetem seus negócios, articulando-se com empresários e fumicultores, para “influenciar politicamente outros setores da sociedade (*stakeholders*), como a mídia, as associações comerciais e industriais, o parlamento, os órgãos técnicos dos poderes executivos, etc.”⁴¹.

³⁹ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 47, jan./abr. 2003.

⁴⁰ FINANCIAL TIMES. **Dominando os Mercados Globais**. 1. ed. São Paulo: Makron Books, 2001. 14p.

As empresas que atuam na indústria tabagista se opõem às medidas antitabaco apontando as ameaças de desemprego em massa para seus funcionários. Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT, cerca de 100 milhões de pessoas estão empregadas em atividades relacionadas com o tabaco, 90% delas em países em desenvolvimento⁴². Essas indústrias conseguiram uma importante vitória, em 2003, quando uma corte de apelações da Flórida derrubou um veredicto que ameaçava a indústria tabagista. A ação determinava aos maiores fabricantes de cigarros dos Estados Unidos, o pagamento de US\$ 145 bilhões aos consumidores que acusavam as multinacionais de os enganarem quanto aos riscos do fumo⁴³.

As grandes empresas multinacionais do setor de tabaco, como a *American Tobacco Company*, a *Philip Morris*, a *British American Tobacco - BAT* (controladora acionária da empresa Souza Cruz), a *Japan Tobacco*, a *Reemsta* e a *Altadis* movimentam no mundo todo, aproximadamente, R\$ 6,8 bilhões⁴⁴ e, interferem, em maior ou menor grau, nas decisões governamentais de vários países, na área econômica, social e cultural. Sua capacidade de alcançar objetivos políticos está relacionada à habilidade em influenciar, por meio do *lobby*, as políticas governamentais sobre o comércio, a ciência, a tecnologia e os investimentos. Segundo a OMS, essa indústria possui uma receita estimada em US\$ 281 bilhões. A cifra brasileira, no entanto, inclui apenas o comércio legal de cigarros. O mercado estima que o contrabando e a falsificação movimentariam até 46 bilhões de unidades do produto no País, gerando um faturamento de R\$ 1,8 bilhão. Tamanho desempenho preocupa a OMS. Segundo estudos da Organização, os custos anuais que o tabaco poderá gerar aproximam-se de US\$ 600 bilhões, até 2010. Essas cifras incluem gastos com o tratamento de doenças e reflexos na economia.

⁴¹ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 62, jan./abr. 2003.

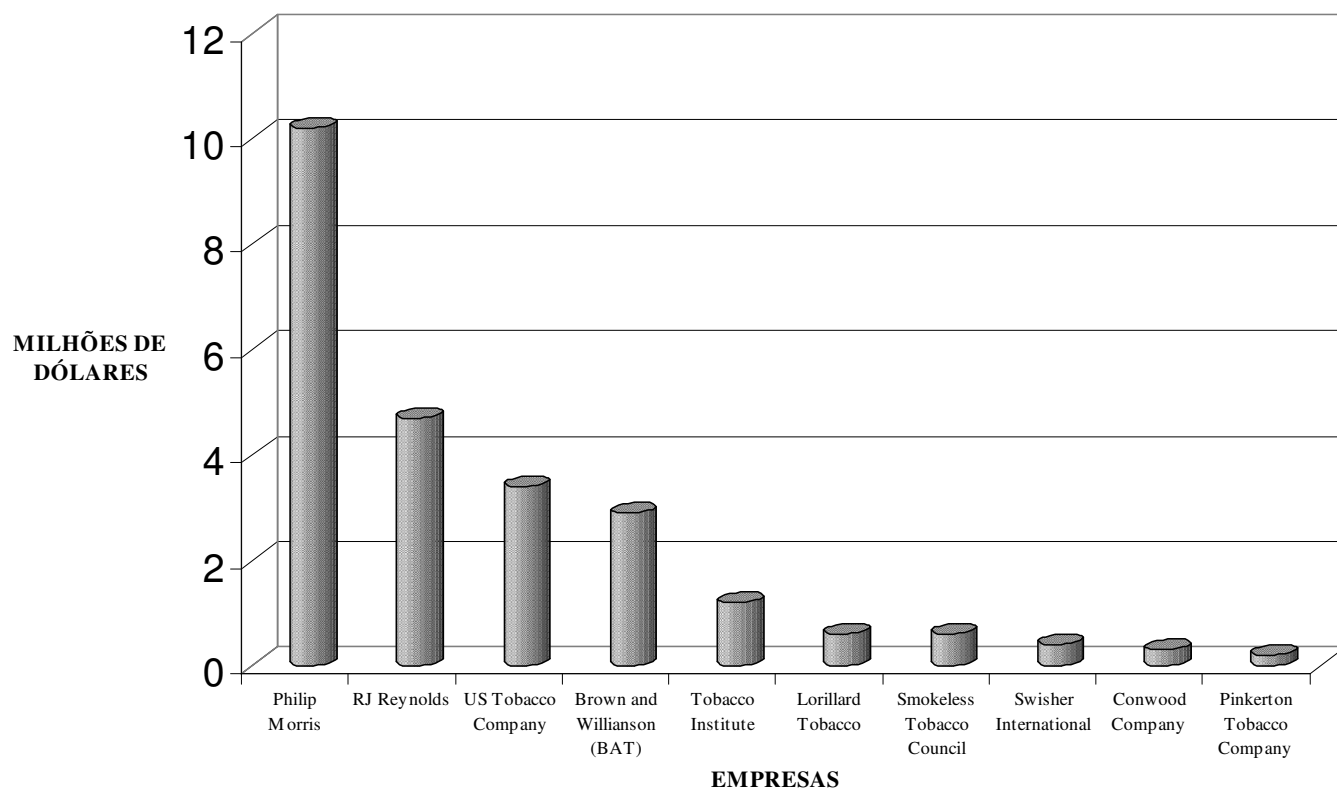
⁴² OMS aprova primeiro tratado global contra o tabagismo. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 maio 2003. Caderno Mundo, p. A7.

⁴³ BLOOMBERG. Indústria tem vitória em megaprocessos nos EUA. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

⁴⁴ MACKAY, Judith; ERIKSEN, Michael. **The Tobacco Atlas**. 1.ed. Brighton: Myriad Editions Limited, 2002. 18 p.

O gráfico 2.1, apresenta as somas gastas por grandes empresas de tabaco norte-americanas para apoiar candidatos à cargos públicos nos Estados Unidos, entre 1995 e 2000. Fica explícita a grande quantia captada (*fund-raising*)⁴⁵ em função do apoio a campanhas políticas, que ampliam as “alianças mercadológicas e políticas, a fim de proteger o setor contra medidas restritivas, formando redes estratégicas”⁴⁶.

QUADRO 3.1 – Comprando favores. As dez maiores contribuições para candidatos federais (EUA 1995-2000).



Fonte: *The Tobacco Atlas* – OMS.

⁴⁵ Os sistemas eleitorais brasileiro e norte-americano aceitam que os candidatos recebam financiamento privado tanto nas eleições legislativas quanto nas presidenciais. Os grupos de pressão participam dessa coleta de fundos, o que pode facilitar seu acesso aos *decision-makers* (XIFRA, Jordi. **Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas**. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998. 75 p.).

⁴⁶ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 48, jan./abr. 2003.

Um estudo publicado no *British Medical Journal*, em 2002, detalha as verbas e doações para pesquisas provenientes da indústria do tabaco, bem como os cargos ocupados na alta direção de universidades canadenses por funcionários graduados da indústria do tabaco: “das 90 universidades e 16 faculdades de medicina, 39% haviam recebido doações da indústria do tabaco. Quatro das 16 faculdades de medicina receberam verbas para pesquisa. Verificou-se que altos funcionários e diretores de companhias de tabaco ocuparam 26 cargos em universidades entre 1996 e 2001, incluindo os cargos de governador, presidente, chanceler e diretor, e ainda postos em hospitais universitários e em posições voltadas ao avanço e desenvolvimento universitário”.⁴⁷ Isso mostra que nenhuma das instituições pesquisadas adotou políticas para proibir a captação de recursos provenientes do tabaco, devido ao *lobby* da indústria que busca parcerias com entidades de grande prestígio para a sociedade civil.

Dentre as principais esferas de ação estratégica dessas empresas, estão os investimentos em marketing e publicidade. Na busca pela aceitação social do cigarro, as aparições do produto no cinema foram muito importantes para a indústria do tabaco. Documentos de 1984⁴⁸, encontrados nos arquivos da *Philip Morris*, mostram o envolvimento entre a *20th Century Fox* e a indústria do tabaco, revelando a parceria que existiu para a promoção do tabagismo nos filmes, apesar do fato de, nesta época (1984), o Ministério da Saúde americano (*US Surgeon General*) ter emitido 17 relatórios descrevendo os perigos à saúde causados pelo tabagismo. Foi com a ajuda de técnicas de publicidade e marketing que o ato de fumar cigarros se espalhou, tornando o tabaco a droga lícita mais consumida no mundo⁴⁹. Segundo Boeira e Guivant, as estratégias de marketing e tecnocientíficas de empresas como a Souza Cruz, contribuíram fundamentalmente para o êxito desse setor.

3.1.2. *Fumicultores no Brasil*

⁴⁷ SPURGEON, David. Canadian universitie’s links to tobacco industry shown. **British Medical Journal**, Quebec, 5 out. 2003. Disponível em: <<http://bmj.com/cgi/content/full/325/7367/734/a>>. Acesso em: 20 outubro de 2003.

⁴⁸ LANDMAN, Anne. **Tobacco Documents Online**. Movie placement of cigarettes. Disponível em: <<http://tobaccodocuments.org/landman/2021280495-0496.html>>. Acesso em: 20 outubro 2003.

⁴⁹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Drogas lícitas: tabaco**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/saude/visao.cfm?id_area=154>. Acesso em: 5 novembro 2003.

Com a colonização alemã, a produção de fumo brasileira, concentrou-se no Rio Grande do Sul. Após estudos geográficos, climatológicos, históricos e socioeconômicos, a *British American Tobacco* criou o “sistema integrado de produção de fumo”, estabelecido na cidade de Santa Cruz do Sul/RS (a “capital do fumo”) e microrregião⁵⁰. Com o passar do tempo, a perda de autonomia dos agricultores reforçou a tensão desse sistema de trabalho e as questões financeiras e ambientais vieram à tona. Porém, há muita resistência entre os agricultores para adotarem culturas alternativas ao fumo, pois os interesses comerciais vêm prevalecendo sobre a consciência ambiental⁵¹. Entidades como a Associação dos Fumicultores do Brasil – AFUBRA e o Movimento dos Pequenos Agricultores congregam os agricultores do setor fumageiro. Esses produtores reivindicam melhores preços para a produção das safras, a desapropriação de terras e novos financiamentos. Em 24/07/03, mais de 600 camponeses ocuparam as dependências do Sindicato da Indústria Fumageira – SINDFUMO, na cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Os agricultores alegam que dos 54 mil produtores de fumo no estado, cerca de 17 mil não possuem terras, precisando arrendar áreas para produzir o fumo nas terras de outros proprietários. Segundo o deputado estadual Frei Sérgio Görden (PT/RS), enquanto os trabalhadores são penalizados, as empresas de grande porte, como a Souza Cruz, mantêm grandes latifúndios improdutivos⁵².

A fumicultura tem exercido um papel relevante para a agricultura da Região Sul do Brasil. No Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, predominam as pequenas propriedades, característica da agricultura familiar, que empregam muita mão-de-obra no campo, nas estufas e nos galpões. Segundo a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, em 1998 havia cerca de 160.000 produtores de fumo nesses três estados, sendo 80.000 no Rio Grande do Sul, 57.000 em Santa Catarina e 23.000 no Paraná, o que representa mais de 90% da

⁵⁰ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 49, jan./abr. 2003.

⁵¹ “Algumas ONGs ambientalistas (como Apremavi e Fundação Gaia), técnicos de órgãos públicos e mesmo setores do Partido dos Trabalhadores (PT) convergem no sentido de privilegiar o conhecimento tradicional e local, no caso da produção de fumo, inibindo as tentativas de substituição desse produto em função das conseqüências de seu consumo em âmbito nacional ou global” (ib. 67 p.).

⁵² GÖRGEN, Sérgio. Assessoria de Imprensa do deputado estadual. **Produtores de fumo sem terra ocupam SindFumo em Santa Cruz do Sul**. Disponível em: <http://planeta.terra.com.br/artes/359/noticias/12rural_mstsindifumo.htm>. Acesso em: 8 outubro 2003.

produção nacional. O País é hoje o quarto maior produtor de tabaco do planeta, atrás somente da China, dos Estados Unidos e da Índia, sendo que desde 1993 ocupa o primeiro lugar na exportação mundial de fumo⁵³.

3.1.3. Organização Mundial da Saúde – OMS⁵⁴

A organização trabalha para fortalecer os esforços nacionais para reduzir o consumo de tabaco, exercendo um papel significativo “com o propósito de politizar os produtos da pesquisa tecnocientífica em favor da saúde pública mundial”⁵⁵. No documento “Indústria do Tabaco e Responsabilidade Corporativa: uma contradição”, desenvolvido pela equipe de Análise de Políticas e Comunicação, do Programa “Iniciativa Livre do Tabaco” da OMS, em fevereiro de 2003, são citados relatórios internos, elaborados em 1999, para Gro Harlem Brundtland, diretora-geral da organização, sobre as evidências de que as companhias de tabaco “envidaram esforços para prevenir a implementação de políticas de saúde pública e reduzir as verbas disponíveis para o controle do tabagismo em organizações das ONU”. Ainda naquele ano, a diretora nomeou um Comitê de Especialistas para pesquisar documentos da indústria do tabaco, que se tornaram disponíveis ao público como resultado de ações judiciais nos Estados Unidos. O Comitê descobriu que a indústria do tabaco considerava a Organização Mundial da Saúde como um dos seus principais inimigos, e que a indústria havia planejado estratégias para “conter, neutralizar e redirecionar” as iniciativas de controle do tabagismo da OMS⁵⁶. Esses estudos da Organização evoluíram para a elaboração da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.

⁵³ SECRETARIA DE AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO PARANÁ. **Aspectos da Agropecuária Paranaense**. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/seab/aspectos/fumo.html>>. Acesso em: 3 outubro 2003.

⁵⁴ Proposta pela Conferência de São Francisco e com sede em Genebra, a OMS trata os principais aspectos da saúde e da higiene pública, elaborando recomendações para os países e territórios que a compõem. Suas ações não são centralizadas na Suíça, já que possui estruturas regionais na África, na Europa, no Mediterrâneo e no Pacífico (SEINTENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 176 p.).

⁵⁵ BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 72, jan./abr. 2003.

⁵⁶ TOBACCO FREE INITIATIVE. **WHO inquiry**. Disponível em: <<http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?tld=174>>. Acesso em: 3 outubro 2003. .

3.1.4 Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS⁵⁷

Segundo Seitenfus, a OPAS “costuma ser chamada de antena da OMS”. Localizada em Washington, atua em coordenação com a OMS nas Américas. Um de seus recentes relatórios, informa que as “companhias transnacionais de tabaco planejaram e executaram, na última década, campanhas enganosas na América Latina e no Caribe sobre os efeitos nocivos do tabagismo passivo e a natureza das atividades de marketing das companhias de tabaco”, e que essas empresas tinham acesso a importantes autoridades governamentais e tiveram sucesso em enfraquecer ou acabar com legislações sobre o controle do tabagismo em vários países⁵⁸.

3.1.5. Governo Federal

O Estado Brasileiro reconhece os malefícios do fumo através de mensagens institucionais e advertências do Ministério da Saúde – MS, que alertam para os riscos do consumo, da dependência química e dos danos à saúde. O aumento dos impostos dos produtos do tabaco constitui uma política pública efetiva na redução do consumo de cigarro, pois “pra cada aumento de 10% no preço real dos produtos derivados do tabaco, o consumo diminuirá em torno de 8% em países que possuem economias em transição. A queda será maior entre os jovens e nas classes mais pobres, exatamente aqueles grupos que a política governamental espera beneficiar mais e que menos dispõem de recursos para suportar a carga de doenças causadas pelo tabaco”⁵⁹. Em 2003, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, recebeu o Prêmio Liderança Global na Área de Controle do Tabagismo, concedido pela Organização Mundial da Saúde. Os principais órgãos governamentais envolvidos no combate a o

⁵⁷ A missão desse organismo internacional de saúde pública é “orientar os esforços estratégicos de colaboração entre os Estados Membros e outros parceiros no sentido de promover a equidade na saúde, combater doenças, melhorar a qualidade de vida e elevar a expectativa de vida dos povos das Américas” (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Home**. Disponível em: <<http://www.opas.org.br>>. Acesso em: 5 outubro 2003).

⁵⁸ Id. **Profits Over People, Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean**. Disponível em: <<http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?tld=178>>. Acesso em: 3 outubro 2003.

⁵⁹ Id. **Os argumentos dos opositores do controle do tabagismo: sugestões de respostas às questões mais frequentes**. Disponível em:

fumo são a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, o Sistema Único de Saúde – SUS e o Instituto Nacional de Câncer – INCA (todos possuem vínculos com o Ministério da Saúde).

Uma das dezessete áreas de atuação da Agência⁶⁰ é a de produtos fumíferos. A Gerência de Produtos Derivados do Tabaco, chefiada por Moyses Diskin, foi responsável pela autuação da empresa Souza Cruz, em setembro de 2003, acusada de estimular fumantes a consumir cigarros. Segundo a ANVISA, não há níveis seguros para o consumo das substâncias presentes no cigarro. Devido à posição desse órgão, campanhas publicitárias com o uso de expressões como “*light*” e “baixos teores” foram suspensas. Articulando-se com outros órgãos, como o INCA, a Agência fortalece seus argumentos e seu poder de barganha junto ao Governo, estabelecendo medidas sanitárias relativas ao controle do tabagismo.

O consumo de cigarros aumenta a probabilidade de ocorrência de várias doenças, sobrecarregando o atendimento público hospitalar com pacientes que sofrem de males que poderiam ser evitados. Pelos cálculos do Banco Mundial, o tabagismo gera prejuízos anuais da ordem de US\$ 200 bilhões. Esse valor é resultado dos gastos com o tratamento de doenças relacionadas ao consumo do fumo, sobretudo o câncer, e a morte de cidadãos em idade produtiva. Os países em desenvolvimento concentram o maior número de mortes (70%) e têm maiores carências de programas sociais financiados com dinheiro público. Apesar de todo o esforço dos Estados para inibir o consumo do tabaco, é evidente a indução do consumidor ao vício. No Brasil, o Sistema Único de Saúde arca com os custos de atendimentos médicos e hospitalares dos usuários, acometidos por doenças provenientes do consumo do tabaco. No entanto, a verba repassada pelo Governo Federal destinada à Saúde Pública é insuficiente para atender adequadamente a todos aqueles que necessitam de tratamento na rede hospitalar dos estados ou dos municípios. Assim sendo, seria necessário responsabilizar aqueles

<http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=publicacoes&link=argumento_opositores.pdf>. Acesso em: 3 outubro 2003.

⁶⁰ A Agência Nacional de Vigilância Sanitária é uma das nove agências reguladoras federais. Com a finalidade de promover a proteção da saúde da população, sua principal missão é “proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso” (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **A instituição: apresentação.** Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/inst/apresentacao.htm>>. Acesso em: 6 novembro 2003).

que conscientemente têm ajudado a aumentar o número de doentes em nosso País, para que arquem com os prejuízos que causam ao erário público. A sociedade que já paga os impostos, também termina arcando com esses custos.

O Instituto Nacional de Câncer, órgão ligado ao Ministério da Saúde, desenvolve e coordena ações de caráter multidisciplinar para combater o câncer no País. As atividades do Instituto são estratégicas para os grupos de pressão que atuam no processo de formulação de políticas públicas, já que uma das principais competências desse órgão é assistir o ministro da Saúde. Portanto, possui grande influência nas decisões governamentais e nas indicações de alocação de verbas para pesquisas. O combate ao fumo no Brasil alcançou lugar de destaque no cenário internacional em razão das diversas iniciativas tomadas, notadamente a partir de 1999, e lideradas pelo INCA, inclusive, a especialista em fumo e coordenadora do Programa de Controle do Tabagismo e Outros fatores de Risco, do INCA, Tânia Cavalcante, questiona as informações da indústria de que existem níveis seguros de consumo do tabaco: “no caso de uma pessoa que consome de 1 a 9 cigarros por dia, o risco de câncer de pulmão é seis vezes maior que o de um não-fumante”⁶¹.

Em 11 de junho de 1986, o Governo Federal Brasileiro promulgou a Lei nº 7488/86 instituindo o dia 29 de agosto como o Dia Nacional de Combate ao Fumo. O Ministério da Saúde e o Instituto Nacional do Câncer apoiaram a iniciativa que surgiu para alertar e conscientizar a população sobre os malefícios do tabaco. Durante a semana que antecede a data, foi lançada uma campanha de âmbito nacional, visando alertar a população, em particular os adolescentes e adultos jovens - alvos da indústria do tabaco - sobre os males causados pelo fumo à saúde. Em 2003, o tema da campanha, promovida pelo INCA, foi "Esporte livre do tabaco é mais radical".

3.1.6. O trâmite legislativo

⁶¹ PALERMO, Maria de Pia. Para especialista, expor composição do cigarro é marketing. **Yahoo! Brasil: notícias**, Reuters. Disponível em: < <http://br.news.yahoo.com/030903/16/dty7.html> >. Acesso em: 19 setembro 2003.

A participação de grupos de interesse, pró e antitabagismo, nas audiências públicas que ocorrem no Congresso Nacional brasileiro e o acesso à documentação pública, que circula na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, vem possibilitando aos grupos de pressão, comunicar-se com os parlamentares para defender seus pleitos, as vantagens, desvantagens e conseqüências das decisões tomadas pelo Poder Legislativo em relação ao tabaco. Os conflitos de interesse ficam mais claros à medida em que “as empresas de tabaco e os órgãos públicos de saúde, pressionados pelas pesquisas sobre doenças e mortalidade relacionadas ao tabagismo, por um lado e, por outro, pelos órgãos de arrecadação de impostos, passam a investir em novas estratégias”⁶².

A Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, da Câmara dos Deputados, é o principal foro de discussões sobre o tabaco, no Poder Legislativo. No primeiro semestre de 2003, foram apresentadas no Congresso Nacional 22 novas proposições relacionadas ao tabaco⁶³. A maioria delas ainda não teve relatores designados ou pareceres apresentados, portanto, continuam suas tramitações. Esses dados, obtidos pelos sistemas eletrônicos de acompanhamento de proposições da Câmara e do Senado, evidenciam a relevância desse tema⁶⁴. Os grupos de pressão atuam fortemente junto aos políticos, tanto para incluir propostas e garantir seu andamento, quanto para impedir que esses temas saiam da pauta das Comissões. O sucesso da atuação depende da convergência entre o teor da decisão e a posição dos grupos. Segundo Wagner Pralon Mancuso, “a sorte política da indústria dependerá da congruência entre a agenda da indústria e a do Executivo”⁶⁵. Ele pondera que o Poder Executivo domina a produção legislativa federal e que a relação do empresariado com o Palácio do Planalto determina, em grande medida, a ocorrência dos sucessos e insucessos alcançados pela indústria.

⁶² BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. **Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 48, jan./abr. 2003.

⁶³ Os temas dessas proposições variam entre: consumo, comercialização, ressarcimento, meio ambiente, propaganda, advertências, cultivo, tributação e outros.

⁶⁴ Os sistemas eletrônicos de acompanhamento de proposições da Câmara e do Senado são públicos. A atualização das informações sobre o trâmite legislativo é diária. Disponíveis em: < www.camara.gov.br e www.senado.gov.br > . Acesso em: 8 setembro 2003.

⁶⁵ JUNIOR, Jamil Nakad. Lobby é bem sucedido em temas do custo Brasil. **Valor Econômico**. São Paulo, 13 out. 2003. 1º Caderno. Seção Indústria.

Em 24/6/2003, o Senado Federal aprovou a Medida Provisória nº 118, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do artigo 220 da Constituição Federal. Após a sanção do Presidente da República, foi fixado o prazo de 31/7/2005 para que se permita o patrocínio de produtos derivados de fumo em eventos esportivos e a veiculação de propaganda, fixa ou móvel, em estádios, pistas ou veículos de competição. No entanto, o ministro da saúde, Humberto Costa, chegou a admitir em depoimentos na Câmara dos Deputados que o governo editou a MP depois que a Federação Internacional de Automobilismo – FIA ameaçou cancelar o Grande Prêmio de Fórmula Um do Brasil⁶⁶. A prefeita de São Paulo, Marta Suplicy também pressionou o governo, a fim de impedir o cancelamento do evento, realizado em Interlagos. O GP brasileiro movimenta cerca de US\$ 100 milhões no País.

No Brasil, a carga tributária do cigarro é uma das mais elevadas do mundo⁶⁷, mas ainda assim o cigarro brasileiro é barato e por isso é difícil inibir seu consumo aumentando os impostos; a propaganda foi banida há três anos, e hoje só pode ser feita nos pontos de venda; alertas de saúde pública e fotos com imagens chocantes foram inseridas nas embalagens de cigarros; o fumo é restrito em bares, restaurantes e prédios públicos, amenizando a exposição do cigarro aos não-fumantes; mas o desrespeito às normas (tanto aqui como em outros países) é amplamente tolerado. O consumo de cigarros, segundo o INCA, sempre aumenta quando a economia e a renda dos trabalhadores melhoram⁶⁸.

3.2. A Convenção-Quadro do Controle do Uso do Tabaco

No plano internacional, a questão do tabaco também vem sendo debatida. Em 20 de maio de 2003, a Organização Mundial da Saúde aprovou a versão preliminar do primeiro tratado mundial antitabagista: a “Convenção-Quadro do Controle do Uso do Tabaco”, em Genebra, na Suíça. Foi uma vitória internacional do

⁶⁶ MENDES, Graciela Urquiza. Entrevista/Humberto Costa: Cigarro com imposto maior. **Correio Braziliense**. Brasília, 21 maio 2003. Seção Mundo.

⁶⁷ Carga tributária de 74%, segundo o Banco Mundial (BALTHAZAR, Ricardo. Consumo resiste a restrições no Brasil. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12).

lobby antitabagista, pois o texto aprovado é o primeiro acordo internacional sobre saúde de iniciativa da OMS.

Após quatro anos de negociações, o tratado foi aprovado por unanimidade pelo comitê principal da assembléia geral da OMS, que reúne representantes de 192 países. O tratado entrará em vigor após a ratificação de 40 países. Até 3 de outubro de 2003, 74 países assinaram a Convenção, mas apenas três⁶⁹ já ratificaram o documento. A Convenção banirá ou restringirá a propaganda, introduzirá novos alertas de saúde contra o tabaco e controlará o uso de termos como "suave" e "light" nos pacotes de cigarro. Também prevê medidas mais duras contra o contrabando de cigarros e a proteção ao "fumante passivo". Além disso, cria o conceito de "responsabilidade do fabricante". O texto aprovado também prevê medidas específicas para proibir estratégias de propaganda dirigidas a adolescentes.

O Brasil foi fundamental no acordo e presidiu as negociações, por já dispor de uma legislação abrangente sobre o assunto e de programas para o controle do tabagismo; mesmo enfrentando os interesses e as pressões de muitos países, como o Japão e os Estados Unidos (sede das maiores indústrias de tabaco do mundo)⁷⁰. No entanto, a tramitação da Convenção no País, ainda deve tardar vários anos, devido a morosidade do processo legislativo, já que esse documento precisa ser ratificado pelo Congresso Nacional antes de ser incorporado à legislação brasileira⁷¹. Em 10/10/2003, o ministro da Saúde, Humberto Costa, participou da primeira reunião da Comissão Nacional de Implementação da Convenção-Quadro Internacional para o Controle do Tabaco - CONICQ⁷². Isso mostra que o País está se articulando para viabilizar a

⁶⁸ *Ib.*

⁶⁹ Ilhas Fiji, Malta e Noruega (TOBACCO FREE INITIATIVE. **Update status of the WHO Framework Convention on Tobacco.** Disponível em: <http://www.who.int/tobacco/fctc/signing_ceremony/countrylist/en/>. Acesso em: 7 outubro 2003.).

⁷⁰ AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. Tratado busca conter indústria do fumo. **Valor Econômico.** São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

⁷¹ INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Por que aprovar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco?** 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003. 3p.

⁷² As funções da CONICQ são assessorar o governo federal nas decisões relativas à formulação de políticas públicas para a ratificação do documento internacional, sugerir emendas à Convenção-Quadro, organizar uma agenda de trabalho intersetorial, promover estudos e pesquisas sobre o assunto e estabelecer diálogos com entidades nacionais e internacionais.

Convenção, fortalecendo as alianças com os países signatários e atuando para influenciar na criação de sistemas que regulem as indústrias tabagistas.

3.3. Relações de Poder

O principal mercado para a indústria do cigarro, atualmente, são os países em desenvolvimento. Buscando compensar as perdas com a legislação mais rigorosa e o declínio do consumo em países desenvolvidos, alguns países estariam adiando a decisão política do combater o tabagismo, em parte porque dependem da arrecadação de impostos do cigarro. A OMS afirma que o número de fumantes vem aumentando nos países em desenvolvimento. Segundo a Organização, 70% das mortes causadas por cigarros e outros produtos do tabaco, ocorrerão nos países em desenvolvimento, onde vivem 800 milhões dos 1,2 bilhões de fumantes no mundo⁷³. Segundo a ministra da Saúde da África do Sul, Mantombazana Tshabalala-Msimang: “Isso também é um fator de empobrecimento, à medida que pessoas viciadas usam o pouco dinheiro que têm para comprar tabaco em vez de comida, combustível e outros produtos essenciais. É um ciclo vicioso”⁷⁴.

Em geral, a indústria do tabaco se aproveita das vulnerabilidades nacionais e locais para ganharem mais adeptos aos seus produtos, por isso, as ações para o controle do fumo são concentradas em estratégias para reduzir a demanda e o consumo. Porém, a experiência brasileira mostra que há uma lacuna grande entre as medidas tomadas no combate ao fumo e a realidade. Mesmo sendo alvo de ataques antitabagistas, desde 1950, os grupos de interesse pró-tabagismo continuam obtendo ótimos desempenhos e lucros bilionários⁷⁵. O poder político e a influência são, no mundo todo, significativamente influenciados pelo poder econômico. O dinheiro tem muita força na política. Melo relata bem isso:

⁷³ AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. Tratado busca conter indústria do fumo. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

⁷⁴ REUTERS. **Países em desenvolvimento têm 80% dos fumantes, alertam especialistas**. Globonews. Caderno Mundo. Disponível em: < <http://globonews.globo.com/GloboNews/article/0,6993,A580607-571,00.html> >. Acesso em: 5 agosto 2003.

⁷⁵ CAPELA, Maurício. Cigarro tem receita global de US\$ 281 bi. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

“O poder econômico, de um modo geral, acha-se representado nas duas casas do Congresso brasileiro. Alguns deputados e senadores são, direta ou indiretamente, eleitos, graças ao seu apoio. Não raro, como vem acontecendo em várias legislaturas, são os próprios industriais, comerciantes, agricultores e criadores que passam a ocupar uma cadeira no Senado ou na Câmara, visando melhor acautelarem os seus objetivos econômicos e financeiros, através de legislação específica ali eventualmente elaborada”⁷⁶.

Após apresentar o histórico da questão tabagista no cenário político, brasileiro e norte-americano, ressaltamos a estreita relação entre os grupos de pressão e o Governo. Dada a relevância dos temas de saúde, economia e meio ambiente para esses atores, é importante que os grupos se articulem para atuar com sucesso na esfera política. Caso os grupos de pressão não busquem melhorar sua representatividade junto ao Poder Público, as minorias não terão voz no Governo e, a idéia do *lobby*, como método de ação exclusivo da elite econômica, se perpetuará nos processos decisórios domésticos e em nossa sociedade civil. A fim de detalhar melhor a questão da interferência da sociedade civil na formação da política externa brasileira, o próximo capítulo debaterá os reflexos da política interna, na atuação do País em foros internacionais.

⁷⁶ MELO, Luiz de Magalhães. **Lobby e Democracia**. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992. 136 p.

4. A ATUAÇÃO DO BRASIL NOS FOROS INTERNACIONAIS: REFLEXOS DA POLÍTICA INTERNA

Aprofundando-se no debate sobre o papel da diplomacia brasileira nos temas de saúde, esse capítulo buscará mostrar a importância dessas questões na definição da Agenda Internacional. O setor da saúde repercute no comércio internacional e nas negociações diplomáticas em organismos, instituições e mecanismos multilaterais. O caso do tabaco, recorrente nas reuniões da Organização Mundial da Saúde, será o foco desse texto, uma vez que a política interna do País reflete na atuação brasileira nos debates internacionais onde os temas sociais vem recebendo maior destaque, refletindo, dessa forma, na conjuntura das relações internacionais. Este trabalho limita-se a destacar os aspectos do caso do tabaco, relacionado ao conjunto dos temas sociais pelo setor da saúde. Na primeira seção destaca-se o crescente papel dos temas sociais no contexto internacional; na segunda seção o trabalho focalizará as oportunidades de atuação coordenada dos grupos de pressão com o Governo; e, na terceira seção serão apresentados os reflexos dessa relação na política externa brasileira.

4.1. A Agenda Internacional

Após o período da Guerra Fria, que culminou com a queda do Muro de Berlim, em 1989, ocorreram mudanças significativas no cenário internacional, até que os temas sociais entraram na pauta da agenda política internacional, recebendo o status de “temas globais”, de interesse da humanidade. Segundo Rubarth, “essa evolução faz parte de uma tendência mais geral de reformulação das concepções do desenvolvimento que passaram a considerar a área social como um de seus elementos essenciais”⁷⁷. Na prática, a valorização desses temas resultou em conferências mundiais, promovidas pela ONU; no interesse dos organismos internacionais (OMS) e dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BIRD); na inclusão desses tópicos nas negociações de mecanismos regionais de integração; e, no crescimento dos programas e projetos sociais, com o apoio de agências de cooperação.

⁷⁷ RUBARTH, Ernesto Otto. **A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999. 7 p.

O crescente aumento da importância assumida dos temas sociais, no contexto internacional, se deve à diminuição das disputas ideológicas (mundo bipolar) e pelo acesso obtido pelos atores diretamente envolvidos com as questões sociais, aos foros de debates internacionais. No entanto, as questões sanitárias ainda recebiam um “tratamento secundário”, que inibia a ação dos países, que reagiam às decisões e deliberações da ONU com ceticismo, dando prioridade aos temas políticos, estratégicos e econômicos. Era utópico que um mundo confrontacionista se comprometesse a enfrentar os problemas da área social, ao invés de priorizar as tensões existentes na sociedade internacional⁷⁸. Porém, os temas sociais são fundamentais para a promoção do desenvolvimento, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos. A área da saúde, em especial, envolve também a má distribuição de renda, a educação e a falta de moradia, entre outras coisas.

Portanto, o “desbloqueio” da agenda internacional propiciou a junção das vertentes econômica e social, para obter uma visão integrada das diferentes dimensões do desenvolvimento⁷⁹. Com o fim da Guerra Fria também surgiram novas idéias para que houvesse desenvolvimento e melhora do padrão de vida dos povos. Várias instâncias da ONU se dedicaram à área social, como o Conselho Econômico e Social – Ecosoc, que atua como foro para o exame dos problemas econômicos e sociais internacionais; e as agências especializadas do sistema: como a Organização Mundial da Saúde – OMS, que objetiva que todos os povos adquiram o nível de saúde mais elevado possível; a Organização Internacional do Trabalho – OIT, especializada em questões trabalhistas; e, a Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, que promove a paz e os direitos humanos por meio da cooperação técnica entre seus membros. A partir da década de 90, as questões relativas ao desenvolvimento foram influenciadas pelas novas características da economia internacional: como a aceleração

⁷⁸ É importante contrapor o conceito de sociedade internacional, com o de comunidade internacional. A sociologia fez essa distinção, no século XIX, através da obra de Ferdinand Tonnies, intitulada “Comunidade e Sociedade”. Tonnies levou em consideração, ao fazer a distinção entre os dois conceitos, a “intensidade do vínculo psicológico” nos grupos sociais. (BIAGGIO, AMB. **Introdução à teoria de julgamento moral de Kohlberg**. In: Nunes MLT. Moral e TV. Porto Alegre: Evangraf, 1998. 51 p.).

⁷⁹ RUBARTH, Ernesto Otto. **A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999. 16 p.

da globalização, a crise dos *welfare states*⁸⁰ e a expansão dos processos de integração regional.

Essas questões tornaram os acordos e as convenções na área da saúde, situações propícias para o debate de questões mais amplas, como o vínculo indelével entre o desenvolvimento econômico e o social. O que se nota, em geral, é que a adoção de diretrizes de alcance internacional, por meio desses mecanismos, possibilitariam o envolvimento da sociedade internacional em questões de cunho interno, de cada um dos países que ratificassem esses documentos. Mostrando-se também como grandes possibilidades para a sociedade civil interferir em questões públicas. Por meio do lobby, os grupos de pressão poderiam interferir na formação da Política Externa Brasileira – PEB. A Agenda Internacional brasileira é composta por temas em voga no cenário nacional, portanto sujeita as discussões internas em torno desses tópicos. No caso da política tabagista, os grupos de pressão pró e anti-tabaco interferem na formulação de políticas públicas que embasam as posições assumidas pelo Brasil em foros internacionais, como a OMS.

4.2. Consistência dos discursos – Assuntos internos e a formação da Política Externa Brasileira.

A fim de exemplificar as oportunidades de ação coordenada entre os grupos de pressão e o Governo, esta seção focalizará nos debates sobre o tabaco em organizações internacionais. Os primeiros esforços para elaborar um documento com medidas internacionais de restrição ao tabaco se deram em 1999, durante a 52ª Assembléia Mundial de Saúde. Na ocasião, os estados membros da Organização das Nações Unidas propuseram a adoção da Convenção-Quadro, o primeiro tratado internacional de saúde pública da história, assinado pelo Brasil, em 16/5/2003. A

⁸⁰ Segundo André Cezar Medici, esse conceito define que “todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação em todos os níveis, até o auxílio ao desempregado, à garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para sustentação dos filhos etc”. (MEDICI, André Cezar. **Welfare State no Brasil**. Ministério de Relações Exteriores. Políticas Sociais. Saúde. Disponível em: < <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/welfare/apresent.htm> >. Acesso em: 5 outubro 2003.

criação da Convenção-Quadro se deve à constatação de que as doenças relacionadas ao fumo matam cerca de 4 milhões de pessoas por ano e que para diminuir esse número alarmante seriam necessárias à adoção de ações integradas entre os atores públicos e privados, nacionais e internacionais⁸¹.

Esse documento começou a ganhar forma a partir da criação, em 1999, de um Grupo de Trabalho, no âmbito da OMS, para elaborar as bases técnicas para a elaboração de um protocolo internacional sobre o controle do tabaco. Nos anos seguintes, as propostas apresentadas pelo Grupo foram discutidas e analisadas em vários fóruns, como o da Conferência Internacional sobre Estrutura de Controle Global do Tabaco, realizada na Índia, em 2000. Em fevereiro de 2003, o texto da Convenção foi concluído. Seu objetivo, em resumo, foi o de reforçar as ações internas no combate ao fumo, repercutindo nas políticas e economias nacionais, a partir da verificação de que medidas uniformes restringiriam o consumo e dificultariam a comercialização do tabaco⁸². No entanto, as regras da OMS estabelecem que para uma convenção ser adotada em todo o mundo, ela deva ser ratificada por, no mínimo, 40 países. Desde junho de 2003, 74 países (incluindo o Brasil) já demonstraram interesse em ratificar o documento. O prazo para os demais Estados assinarem esse tratado encerra em 29/6/2004⁸³.

A atuação da diplomacia brasileira no decorrer dos processos preparatórios e das negociações desenvolvidas durante a elaboração da Convenção-Quadro para o Controle do Uso do Tabaco foi influenciada pelos debates realizados no foro interno. Essa avaliação se apóia na constatação de que os grupos de pressão pró e antitabagistas participaram da formulação de políticas públicas sobre o tabaco e seus derivados, conforme os dados apresentados no segundo capítulo. A relação entre o contexto nacional e o internacional são fundamentais para o Brasil, que busca direcionar

⁸¹ INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Por que aprovar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco?** 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003. 3p.

⁸² Id. **O Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.** 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003.

⁸³ MENDES, Graciela Urquiza. Entrevista/Humberto Costa: Cigarro com imposto maior. **Correio Braziliense**. Brasília, 21 maio 2003. Seção Mundo.

suas ações diplomáticas para a criação de “um ambiente externo mais favorável ao desenvolvimento nacional”⁸⁴.

4.3. Espelho da política nacional

As políticas públicas propostas para proteger a saúde da população, fumante e não-fumante, ainda não conseguiram reverter, no curto e médio prazos, a problemática do fumo, posto que, até então, as alternativas apresentadas foram concebidas como se a questão tabagista fosse estritamente um problema setorial. Se essas ações continuassem concentradas na área da saúde, o Brasil, por exemplo, não avançaria suficientemente, em uma solução mais ampla para o problema, uma vez que as mudanças sociais e econômicas se complementam e geram crescimento com vias para o desenvolvimento humano.

O conjunto das decisões tomadas pelo Poder Público refletem a situação nacional, assim como a influência de determinados grupos de pressão sobre os *decision-makers* constituem, de fato, a base da postura dos representantes nacionais perante a comunidade internacional, refletindo nas possíveis decisões que serão tomadas nos encontros e nos compromissos firmados com outros países. Os efeitos concretos dessa tendência à atuação coordenada se expressam na política brasileira, repercutindo sobre as decisões tomadas no âmbito externo e gerando conseqüências relativas a postura dos representantes brasileiros nos processos decisórios internacionais. A participação ativa das empresas multinacionais, das organizações internacionais e de outros atores pode se tornar, inclusive, obstáculo aos pleitos internacionais. Quando a Convenção-Quadro estava sendo discutida pelos representantes de 192 países membros da OMS, muitos deles colocaram empecilhos para assinar o documento. Os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha ameaçaram não assiná-lo, devido às pressões da indústria tabagista, que aportam bilhões de dólares as suas economias e a evocação do direito soberano das nações para legislar sobre esse e outros temas. Segundo o jornalista Paul Davidson, do jornal *USA TODAY*, existem indícios de que algumas dessas companhias contrataram lobistas, consultores e advogados em Washington, D.C., nos anos de 2001 e

⁸⁴ SABA, Sérgio. **Comércio Internacional e Política Externa Brasileira**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria

2002, para desenvolverem argumentos contra o tratado, concentrando seus esforços na possível violação de regras internacionais de livre comércio. Até mesmo no Capitólio havia congressistas que mobilizavam seus esforços para mostrar à mídia e à opinião pública a importância econômica do setor fumageiro. Sugeriram também que o ato de fumar está garantido pela 1ª emenda⁸⁵ da Constituição dos Estados Unidos, portanto a adoção de medidas drasticamente restritivas, propostas pela Convenção-Quadro, infringiriam as garantias constitucionais e outros assuntos comerciais, como a proteção marcas registradas. Felizmente, esses governos não cederam a tais pressões e assinaram o tratado internacional. O ponto que mais provocou discussões foi a proibição da publicidade do cigarro. Mais de 100 países, entre eles 20 europeus, defendiam uma suspensão total, mas outros membros se opuseram energicamente. As indústrias tabagistas também destacaram a ameaça de desemprego no setor⁸⁶.

As legislações antitabagismo são avançadas em muitos Estados, principalmente no Brasil que, segundo a Organização Mundial da Saúde, possui o marco legal mais restritivo ao fumo. No entanto, é necessário distinguir a política explícita da implícita. Nesse caso, o envolvimento dos vários setores governamentais e não-governamentais nos processos decisórios contribuem positivamente para a formulação e execução dessas diretrizes. O Brasil é referência internacional na política de controle do tabagismo. No País são adotadas providências relacionadas à propaganda, ao patrocínio de eventos, a política de impostos, aos preços dos produtos, a fiscalização do mercado ilícito, o combate à exposição de não-fumantes (tabagismo passivo), a proteção ao meio ambiente e aos agricultores. Essas medidas também são alvo da Convenção-Quadro, principalmente no sentido de resguardar os países em desenvolvimento da expansão do consumo do tabaco. Alguns países estariam até adiando a decisão política de combater o tabagismo, em parte, porque dependem do dinheiro aportado por esse setor. Segundo a OMS, estima-se que nos últimos anos o tabagismo cresceu quase 50% nesses mercados, que concentram o maior número de mortes e têm maiores carências de programas sociais financiados com dinheiro público.

do Advogado Editora, 2002. 40 p.

⁸⁵ “Freedom of religion, speech, and the press; rights of assembly and petition”. (JORDAN, Terry L. **The US Constitution and fascinating facts about it**. Naperville: Oak Hill Publishing Company, 2003. 45 p.)

⁸⁶ s.n. OMS aprova primeiro tratado global contra o tabagismo. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 maio 2003. Caderno Mundo, p. A7.

Buscando adiantar-se as premissas da Convenção e dando continuação as campanhas antitabagistas brasileiras o Ministério da Saúde apresentou, em 22/10/2003, as novas imagens de advertência que deverão ser impressas nas embalagens de cigarro, com base na resolução da diretoria colegiada da ANVISA nº 14/03. Essas alterações são fundamentais pelo fato de haver outras informações sobre os males do tabagismo que os fumantes e a população em geral desconhecem. Também porque é necessário estar sempre renovando, já que com o tempo esse tipo de medida de advertência vai perdendo impacto. Um dos aspectos mais importantes do tratado é seu caráter internacional, que ajudará o Brasil e outros países a combaterem o contrabando de cigarros que vêm do exterior. Dentre os principais pontos da Convenção, destacamos a proibição da propaganda, do patrocínio e de promoções envolvendo o tabaco; a proibição da venda de produtos com tabaco em supermercados, padarias e bares (esses produtos serão comercializados, apenas, em tabacarias e boates, onde a entrada de menores não é permitida); a sugestão para os países aplicarem altos impostos sobre a venda de cigarros (o objetivo dessa medida é encarecer o produto e inibir o consumo); a colaboração dos países no combate ao contrabando e a venda ilegal de cigarro; e, a criação de um fundo para auxiliar os países em desenvolvimento a combater o tabaco. Para isso, os países que ratificarem o tratado contribuirão financeiramente para esse fundo⁸⁷.

Os temas sociais servem para “alargar o alcance do exercício diplomático e da projeção externa do País”⁸⁸, como na elaboração da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. Conclui-se que é conveniente para o Brasil, adotar no exterior, iniciativas coordenadas com as decisões tomadas no plano interno, com o auxílio dos grupos de pressão. O desempenho e os resultados das instituições brasileiras, como o Ministério das Relações Exteriores, podem melhorar caso os trabalhos desenvolvidos passem a basear-se no preceito de que há pontos comuns entre a política externa e as políticas sociais, e que ambas são políticas públicas. Segundo Almeida, “do incômodo de conviver com certas realidades, possivelmente vexatórias do ponto de

⁸⁷ INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **O Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco**. 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003.

⁸⁸ RUBARTH, Ernesto Otto. **A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999. 9 p.

vista internacional, nascem determinadas posições”⁸⁹, no caso dos temas sociais, o governo brasileiro sofre a pressão dos grupos de interesse e da sociedade civil, que desejam a modificação da situação interna e a interferência na formação da Política Externa Brasileira. Portanto, a adoção de estratégias internacionais e de acordos de cooperação técnica⁹⁰ podem resultar, ao menos parcialmente, em ganhos para a população. Agora existe um marco legal para o tema, mas o seu impacto prático vai depender da vontade política dos países, que deverão cumprir as determinações que firmaram; e, da formulação de políticas públicas internas e suas conseqüências sociais.

⁸⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização**. 1. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998. 162 p.

5. CONCLUSÃO

Considerando, então, a influência dos grupos de pressão sobre o Governo, este trabalho permitiu esclarecer um pouco mais os aspectos implícitos nesse processo político. Com o passar do tempo, a sociedade civil integra-se cada vez mais às esferas decisórias, ainda que seus métodos de ação não tenham sido esclarecidos para a maioria da população. Ao utilizar como exemplo, a formulação de políticas públicas tabagistas, foi possível (des)construir a idéia de *lobby*, o principal mecanismo utilizado pelos grupos de pressão para interferir nas decisões governamentais sobre a formulação de políticas públicas e na definição das posições que países como o Brasil, os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão e a África do Sul, dentre outros, assumem em foros internacionais. Portanto, essa análise permitiu comprovar que essas influências realmente ocorrem, bem como as interferências na política externa.

Após a identificação das ações de vários grupos de pressão, foi possível analisar quais tipos de relações eram mantidas entre eles e o Poder Público. Essas articulações podem ser encontradas nas mais diversas áreas, como a econômicas, a ambiental e a social. Quanto melhor for a articulação desses grupos, mais sucesso eles terão na concretização de seus interesses políticos. Daí, entendem-se alguns motivos para as camadas sociais mais baixas não terem “voz” no Governo. A falta de conhecimentos e de poderio econômico limitam decisivamente o atendimento de seus pleitos. Cabe então, atentar para a necessidade de permitir que esses grupos tenham legitimidade, por meio da inclusão de seus representantes nos processos decisórios internos e externos.

Partindo dessa premissa, a pesquisa foi voltada para as negociações políticas realizadas em instituições internacionais. Então, foram identificadas as conveniências dos países adotarem, no plano internacional, iniciativas coordenadas com seus pleitos domésticos. A adoção desse tipo de estratégia de ação, possibilita a melhoria do desempenho dos representantes nacionais, caso do corpo diplomático, devido a coerência entre as posturas exercidas em ambas arenas (interna e externa), o que possibilita resultados extremamente positivos, melhorando o desempenho dos Estados nas relações internacionais e estreitando os laços de cooperação entre os países.

Pela análise realizada, a problemática tabagista mostra-se como uma das boas oportunidades para o Brasil obter destaque na sociedade internacional, devido ao trabalho do País na formulação de políticas de controle do tabagismo. Esse tipo de reconhecimento beneficia a imagem do País, gerando benefícios para a população e para o próprio Governo. No entanto, futuramente, caberá discutir até que ponto esse tipo de “bandeira”, como o controle do tabagismo, o combate à AIDS e à fome, dentre outras, são suficientes para que o Brasil se promova e aproveite as oportunidades existentes no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *A instituição: apresentação*. Disponível em: < <http://www.anvisa.gov.br/inst/apresentacao.htm> >. Acesso em: 6 novembro 2003.

AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. Tratado busca conter indústria do fumo. *Valor Econômico*. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. 1. ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética Social e Governamental: Advocacy e Lobby*. 1. ed. São Paulo: Hottopos, 1997. (Série Acadêmica).

BALTHAZAR, Ricardo. Consumo resiste a restrições no Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

BIAGGIO, AMB. *Introdução à teoria de julgamento moral de Kohlberg*. In: Nunes MLT. *Moral e TV*. Porto Alegre: Evangraf, 1998.

BLOOMBERG. Indústria tem vitória em megaprocesso nos EUA. *Valor Econômico*. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (Coleção Pensamento Crítico).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 9. ed. Brasília: Editora UnB, 1983.

BOEIRA, Sérgio Luís; GUIVANT, Júlia Silvia. *Indústria de tabaco, tabagismo e meio ambiente: as redes ante os riscos*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, jan./abr. 2003.

CAPELA, Maurício. Cigarro tem receita global de US\$ 281 bi. *Valor Econômico*. São Paulo, 22 maio 2003. Caderno Especial, p. A12.

Congresso Jurídico Brasil-Alemanha. III, 1998, Brasília. *Delegação Legislativa - A Legislação por Associações*. Revista de Direito Público – RDP 92/150.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *O lobby militar e as relações civis-militares durante a Assembléia Nacional Constituinte*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1997. (Coleção Clássicos).

Decreto - Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Lex: Constituição federal, código penal, código de processo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário de língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FINANCIAL TIMES. *Dominando os Mercados Globais*. 1. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

GÖRGEN, Sérgio. Assessoria de Imprensa do deputado estadual. *Produtores de fumo sem terra ocupam SindFumo em Santa Cruz do Sul*. Disponível em: <http://planeta.terra.com.br/arte/359/noticias/12rural_mstsindifumo.htm>. Acesso em: 8 outubro 2003.

Inc Staff Congressional Quarterly. *How Congress Works*. 2. ed. Washington: Congressional Quarterly Books, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. *Por que aprovar a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco?* 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003.

_____. *O Brasil e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco*. 1. ed. Rio de Janeiro: Divisão de Comunicação Institucional/INCA, 2003.

JORDAN, Terry L. *The US Constitution and fascinating facts about it*. Naperville: Oak Hill Publishing Company, 2003.

JUNIOR, Jamil Nakad. Lobby é bem sucedido em temas do custo Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, 13 out. 2003. 1º Caderno. Seção Indústria.

LANDMAN, Anne. *Tobacco Documents Online*. Movie placement of cigarettes. Disponível em: <<http://tobaccodocuments.org/landman/2021280495-0496.html>>. Acesso em: 20 outubro 2003.

MACIEL, Marco. Lobby e Regulamentação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 abr. 1996. Seção Tendências e Debates, p. 1-3.

MACK, Charles S. *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*. 1. ed. Conecticut, Quorum Books, 1997.

MACKAY, Judith; ERIKSEN, Michael. *The Tobacco Atlas*. 1.ed. Brighton: Myriad Editions Limited, 2002.

MEDICI, André Cezar. *Welfare State no Brasil*. Ministério de Relações Exteriores. Políticas Sociais. Saúde. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/welfare/apresent.htm>>. Acesso em: 5 outubro 2003.

MELO, Luiz de Magalhães. *Lobby e Democracia*. 1. ed. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife/CEPE, 1992.

MENDES, Graciela Urquiza. Entrevista/Humberto Costa: Cigarro com imposto maior. *Correio Braziliense*. Brasília, 21 maio 2003. Seção Mundo.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Drogas lícitas: tabaco*. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/saude/visao.cfm?id_area=154>. Acesso em: 5 novembro 2003.

NETO, Romeu de Bruns. O lobby sai do armário. *Revista Amanhã*, Porto Alegre, n. 192, p. 22-28, out. 2003.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Home*. Disponível em: <<http://www.opas.org.br>>. Acesso em: 5 outubro 2003.

_____. *Os argumentos dos opositores do controle do tabagismo: sugestões de respostas às questões mais frequentes*. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/tabagismo/frameset.asp?item=publicacoes&link=argumento_opositores.pdf>. Acesso em: 3 outubro 2003.

_____. *Profits Over People, Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <<http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?tld=178>>. Acesso em: 3 outubro 2003.

PALERMO, Maria de Pia. Para especialista, expor composição do cigarro é marketing. Yahoo! Brasil: notícias, Reuters. Disponível em: <<http://br.news.yahoo.com/030903/16/dty7.html>>. Acesso em: 19 setembro 2003.

PATRI RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Políticas Públicas*. Disponível em: <<http://www.patri.com.br>>. Acesso em: 15 setembro 2003.

REUTERS. *Países em desenvolvimento têm 80% dos fumantes, alertam especialistas*. Globonews. Caderno Mundo. Disponível em: <<http://globonews.globo.com/GloboNews/article/0,6993,A580607-571,00.html>>. Acesso em: 5 agosto 2003.

RUBARTH, Ernesto Otto. *A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde*. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

s. n. Grande Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo: Nova Cultural, 1995. v. 22.

s.n. OMS aprova primeiro tratado global contra o tabagismo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 22 maio 2003. Caderno Mundo, p. A7.

SABA, Sérgio. *Comércio Internacional e Política Externa Brasileira*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO PARANÁ. *Aspectos da Agropecuária Paranaense*. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/seab/aspectos/fumo.html>>. Acesso em: 3 outubro 2003.

SEINTENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SPURGEON, David. Canadian universitie's links to tobacco industry shown. *British Medical Journal*, Quebec, 5 out. 2003. Disponível em: <<http://bmj.com/cgi/content/full/325/7367/734/a>>. Acesso em: 20 outubro de 2003.

TOBACCO FREE INITIATIVE. *Update status of the WHO Framework Convention on Tobacco*. Disponível em: <http://www.who.int/tobacco/fctc/signing_ceremony/countrylist/en/>. Acesso em: 7 outubro 2003.

_____. *WHO inquiry*. Disponível em: <<http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?tld=174>>. Acesso em: 3 outubro 2003.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3. ed. Boston: Prentice Hall, 1998.

XIFRA, Jordi. *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. 1. ed. Barcelona, Gestión 2000, 1998.