



Larissa Mendes Minussi

A construção social das normas

**A origem da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus
impactos no Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a Letícia Pinheiro

Rio de Janeiro
Abril de 2012



Larissa Mendes Minussi

A construção social das normas

A origem da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus impactos no Brasil

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profª Letícia de Abreu Pinheiro

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Gilberto Hochman

Fiocruz

Profª Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2012.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Larissa Mendes Minussi

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) em 2007.

Ficha Catalográfica

Minussi, Larissa Mendes

A construção social das normas: a origem da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus impactos no Brasil / Larissa Mendes Minussi; orientadora: Letícia de Abreu Pinheiro – Rio de Janeiro PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

130 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui referências bibliográficas

1. Relações internacionais – Teses. 2. Saúde global. 3. Organização Mundial da Saúde (OMS). 4. Atores sociais transnacionais. 5. Normas. 6. Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT). 7. Brasil. I. Pinheiro, Letícia. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Aos meus queridos pais, por tudo.

Agradecimentos

À minha orientadora, Professora Letícia Pinheiro, pelo apoio e incentivo verdadeiramente cruciais. Minha gratidão extrapola o âmbito acadêmico, estendendo-se a minha vida pessoal.

À Professora Carolina Moulin, pela sensível e instigante contribuição à nossa formação, e principalmente, pelo valioso estímulo à literatura.

A todos os Professores do IRI, pelo talento que compartilharam, e pela dedicação com que nos ensinaram. Em especial, ao apoio de Mônica Herz e Paulo Esteves. A todos os Funcionários da PUC-Rio, pelo valor de seu trabalho.

Aos inesquecíveis companheiros da turma de Pós-graduação do IRI, ano 2009. Ao se tornarem espelhos, permitiram que eu finalmente visse minha própria imagem refletida. Em especial, à Laís Tamanini pela amizade.

À PUC - Rio e CAPES, pelo apoio institucional sem o qual este trabalho não teria sido possível.

À Dra. Geórgia, Dra. Fernanda e Márcio, pelos carinhosos cuidados. Ao Dr. César e Maura, por me guiarem pelo novo caminho de volta.

Aos meus irmãos, por serem amigos especiais e versões fraternais de pai e mãe. Aos amigos que me apoiaram nesta e em outras jornadas. Ao André, por preencher diariamente toda a falta que me fez até hoje.

Aos meus pais, pela dedicação e paciência com que me acompanharam nesta etapa.
Apenas mais uma dentre inúmeras outras provas de amor.

A todos, sinceramente, muito obrigada.

Resumo

Minussi, Larissa Mendes; Pinheiro, Letícia de Abreu. **A construção social das normas: a origem da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus impactos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012. 130 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A dissertação analisa o processo de criação do primeiro tratado de saúde pública internacional, a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), assinada em 2003, e em vigência desde 2005. A hipótese defendida é a de que as décadas anteriores à criação da CQCT coincidem com o estágio de emergência da “norma internacional de controle do tabaco” – uma denominação avançada pelo presente trabalho na tentativa de sintetizar sob um único conceito analítico uma miríade de ideias, entendimentos, e prescrições internacionais relativas ao controle do tabaco desenvolvidas ao longo das últimas cinco décadas. Nesta perspectiva, a criação da CQCT corresponderia à institucionalização da norma de controle do tabaco a nível internacional. Ainda, tal institucionalização representaria um “ponto de ruptura” no processo mais amplo de evolução da norma internacional de controle do tabaco, delimitando o início de uma nova fase, caracterizada pela dinâmica de socialização da norma, bem como pela ocorrência de um “efeito cascata”, em que mais países passam a adotá-la, e de maneira mais rápida. No intuito de analisar o processo de internalização da norma internacional em questão, o trabalho seleciona o caso brasileiro, atentando para como as particularidades domésticas dos países tanto ditam o passo da evolução desta norma, como determinam suas futuras possibilidades.

Palavras-chave

CQCT; OMS; saúde global; Construtivismo; normas; Brasil; internalização.

Abstract

Minussi, Larissa Mendes; Pinheiro, Letícia de Abreu (Advisor). **The social construction of norms: the origin of Framework Convention on Tobacco Control and its impacts on Brazil**. Rio de Janeiro, 2012. 130 p. Master Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The scope of this study is to analyze the creation process of the first international public health treaty, the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC); which was signed in 2003 and came into force in 2005. The hypothesis is that the previous decades, before the creation of FCTC, overlap with the stage of emergence of an “international norm on tobacco control” – a denomination used in this present analysis as an attempt to synthesize, under a single analytical concept, the myriad of ideas, understandings, and international prescriptions about tobacco control; which has been developed during the last five decades. In this perspective, the creation of FCTC would correspond to the institutionalization of tobacco control norms at the international level. Furthermore, this institutionalization would represent a “tipping point” in the whole evolution process of the international norm on tobacco control. This would set the limits of the beginning of a new stage, characterized by the dynamic of socialization of the norm; as well by the occurrence of a “cascade effect,” where more countries start to adopt the norm and do it in a faster way. With the purpose of analyzing the internalization process of the international norm in question, the present study selects the Brazilian case; emphasizing how domestic particularities of different countries dictate the speed in which this norm evolves, and also determine future possibilities.

Keywords

FCTC; WHO; global health; Constructivism; norms; Brazil; internalization

Sumário

1. Introdução	12
2. Normas: aportes metodológicos e conceituais	17
2.1 Normas: definições e desdobramentos	17
2.2. Normas e instituições como objetos de estudo nas Relações Internacionais	22
2.2.1. Abordagens institucionalistas das Relações Internacionais	24
2.3. O “ciclo de vida” das normas	30
2.4. A política doméstica e as normas internacionais	36
3. A construção social das normas: o processo de criação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT)	47
3.1. O tabagismo no século vinte: uma trajetória de resignificação do hábito/vício	51
3.1.1. O reconhecimento científico dos riscos do tabagismo	55
3.2. A evolução da norma internacional de controle do tabaco	60
3.2.1. A comunidade epistêmica antitabagista e a “Conferência Mundial em Tabaco ou Saúde”	61
3.2.2. Os atores sociais transnacionais	66
3.2.3. A Organização Mundial da Saúde	71
3.3. A criação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT)	75
3.3.1. Difusão e implementação de medidas para controle do tabaco	80
4. A internalização da norma internacional de controle do tabaco:	84

o processo de ratificação da CQCT no Brasil	
4.1. O panorama brasileiro	84
4.2. A emergência da norma internacional de controle do tabaco e seus impactos no Brasil	86
4.2.1. A internalização da norma internacional de controle do tabaco	95
4.3. A ratificação brasileira da CQCT	98
4.3.1. Os atores governamentais	102
4.3.2. Grupos de Interesse contrários à CQCT	107
4.3.3. Grupos de Interesse favoráveis à CQCT	109
4.3.4. As audiências públicas e a aprovação legislativa da CQCT	110
5. Conclusão	117
6. Referências bibliográficas	121

Lista de Quadros

Quadro 1. Classificação das Estruturas Domésticas	40
Quadro 2. Estratégia Internacional para Controle do tabaco	65
Quadro 3. Resoluções das Assembleias Mundiais da Saúde	73
Quadro 4. Países que não fazem parte da CQCT (porém são signatários*)	77
Quadro 5. Legislação Federal de Regulamentação do Tabaco (1986-2004)	93-94
Quadro 6. Panorama do processo de ratificação da CQCT pelo Brasil	101