

1 Introdução

Atualmente, o consumo de tabaco é a principal causa de morte passível de prevenção no mundo. O crescimento dos índices de tabagismo em países de média e baixa renda é visto com alarde por grande parte dos especialistas em saúde pública, tendo em vista a sua interferência direta nos padrões de saúde e doenças destas sociedades¹. Nesse sentido, a despeito do potencial econômico da indústria do tabaco, a última década assistiu à elevação do comprometimento por parte de inúmeros governos no que tange à adoção de medidas para o controle do tabaco, especialmente aquelas promovidas transnacionalmente. Mais do que isso, as últimas décadas testemunharam uma verdadeira transformação nos padrões de significados associados ao tabagismo.

Neste caso, o comprometimento dos países com o controle do tabaco ao longo das últimas décadas constitui um movimento fragmentado em diversos aspectos, em especial nos seguintes aspectos: (a) o caráter das medidas adotadas pelos países; (b) os níveis em que estas medidas são adotadas; (c) o tempo que levam para serem adotadas; (d) os mecanismos e dinâmicas domésticas que viabilizam sua adoção; (e) eficácia da aplicação destas medidas. Embora a adoção mundial de medidas para o controle do tabaco tenha esta natureza fragmentada, todavia ela constitui um movimento de escala global, cujo processo de evolução ao longo das últimas décadas o presente trabalho pretende traçar.

Em 1998, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS) assumiu o controle do tabaco como uma de suas prioridades. Portanto, já no ano seguinte ela deu início à negociação formal de um tratado internacional com o objetivo de reduzir o impacto global de mortes e doenças relacionadas ao consumo do tabaco. Com isso, em 2003 os Estados-membros da Organização adotaram, de maneira unânime, a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) – que, por seu turno, passou a vigorar no ano de 2005. Até o final de 2011, a CQCT já contava

¹ Embora o consumo de tabaco, sobretudo de cigarros, venha caindo na maioria dos países desenvolvidos, o consumo global aumentou cerca de 50% durante o período de 1975 a 1996, devido, principalmente, ao crescimento do consumo em países em desenvolvimento. Nesse período, o consumo cresceu 8% na China, 6,8% na Indonésia, 5,5% na Síria e 4,7% em Bangladesh. Ver WORLD BANK, 1999.

com 168 países signatários e 174 Estados Partes – sendo estes últimos aqueles países onde houve a ratificação ou equivalente legal do tratado.

Em linhas gerais, a CQCT estabelece obrigações a serem cumpridas gradativamente e que englobam um conjunto de políticas domésticas para o controle do tabaco, incluindo restrições do fumo em locais públicos; proibição da propaganda de produtos derivados do tabaco; avisos de advertências em embalagens de cigarros, dentre outras medidas. Com efeito, a importância de sua criação reside no fato de que esta corresponde à primeira experiência da Organização Mundial da Saúde na negociação de um tratado de saúde pública; assim como corresponde à primeira tentativa no sentido de organizar uma resposta global para o combate a uma doença crônica.

Nesse sentido, a criação da CQCT também pode ser entendida como um caso emblemático no esforço mais amplo de se testar os impactos potenciais da institucionalização de políticas públicas por parte da comunidade internacional, sobre a política doméstica de saúde pública². Diante disso, o presente trabalho objetiva explicar as origens da criação da CQCT, assim como seus impactos sobre as políticas públicas domésticas com relação ao tabagismo. Sendo assim, a investigação deste trabalho é guiada por dois importantes questionamentos: no caso, seria possível argumentar que a prévia emergência de uma norma internacional de controle do tabaco está por trás da criação da CQCT? Ainda, que impactos a assinatura do primeiro tratado de saúde pública internacional teriam na adoção de políticas de controle do tabaco promovidas internacionalmente?

A despeito de uma análise pormenorizada da eficácia das medidas de controle do tabaco adotadas pelos países ao longo das últimas décadas, o presente trabalho considera este mesmo comprometimento dos países com o controle do tabaco um evento já relevante por si só, cuja análise reflete sobre o lugar das normas sociais nas relações internacionais. No caso, o aumento nos índices globais de consumo do tabaco no decorrer do último século foi resultado de um processo mais amplo de difusão e aceitação social deste hábito/vício – o qual, por seu turno, foi amparado pelas estratégias de *marketing* da indústria do tabaco. Com isso, verifica-se que modificar os significados sociais associados ao tabagismo ao longo deste período, e principalmente, colocar em xeque a

² WIPFLI & HUANG, 2011.

legitimidade de uma atividade econômica que proporciona lucros a governos, empresas e trabalhadores de inúmeros países, são processos que exigiram e continuam exigindo grandes esforços de concertação global.

Inicialmente, foram necessários esforços e avanços de natureza científica, que culminaram no amplo reconhecimento de que o tabagismo corresponde a uma grave ameaça à saúde pública global. Posteriormente, fez-se necessário transladar o discurso científico para o campo das práticas regulatórias, que por seu turno originam tanto políticas domésticas quanto internacionais para o controle do tabaco. Ainda, para que ambos estes movimentos fossem possíveis, foram necessárias décadas de intensa atividade por parte dos empreendedores da norma de controle do tabaco, que originaram ou cooptaram plataformas organizacionais distintas para a consecução de seus objetivos. Neste caso, portanto, a criação da CQCT pode ser entendida como resultado de um processo anterior.

Portanto, o presente trabalho defende a hipótese 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 por este trabalho na tentativa de sintetizar sob um único conceito analítico uma miríade de ideias, entendimentos e prescrições internacionais relativas ao controle do tabaco. De acordo com esta perspectiva, a criação da CQCT corresponderia à institucionalização da norma de controle do tabaco a nível internacional. Ainda, esta institucionalização conformaria um “ponto de ruptura” no processo mais amplo de evolução da norma internacional de controle do tabaco. Por sua vez, este limiar ou ponto de ruptura delimitaria o início de uma nova fase da evolução da norma, especialmente caracterizada pela ocorrência de um “efeito cascata”, ou dinâmicas de socialização e aceitação da norma, de forma que mais países passam a adotar a norma, e também de maneira mais rápida.

Nessa direção, a década de 1960 corresponde ao ponto de partida temporal adotado pelo trabalho ao se traçar o processo de emergência da norma internacional de controle do tabaco. Neste período, os relatórios do *Royal College of Physicians* (Inglaterra, 1962) e do *Surgeon General* (Estados Unidos, 1964) levaram a público o reconhecimento científico do vínculo entre tabagismo e câncer de pulmão, inaugurando assim uma nova fase no que se refere aos padrões de significados associados a este hábito/vício. Mais especificamente, este período corresponde ao marco da consolidação de um complexo intercâmbio de

conhecimento e ideias sobre questões relacionadas ao tabaco, bem como da articulação de esforços cooperativos entre os diferentes atores da sociedade internacional (estatais e não estatais) para a instituição de dispositivos legais que impeçam o avanço da epidemia mundial de tabagismo.

Assim, ao investigar a evolução da norma internacional de controle do tabaco, este trabalho realiza dois movimentos analíticos distintos: (a) o primeiro corresponde à apresentação de fatos históricos e identificação dos atores e plataformas organizacionais responsáveis por promover entendimentos sociais de combate/controlado do tabagismo ao longo das últimas décadas, que, por seu turno, explicariam a emergência e difusão da norma em questão; (b) por sua vez, o segundo movimento seria a análise do processo brasileiro de internalização da norma internacional de controle do tabaco, com o objetivo de refletir sobre como as particularidades domésticas tanto ditam o passo da evolução desta norma, quanto determinam suas possibilidades futuras.

Diante do que foi exposto até então, cabe destacar que o presente trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos, incluindo a introdução e conclusão. No caso, a introdução tem como intuito apresentar a hipótese, os objetivos e recorte temporal do trabalho. Por seu turno, a exposição do segundo capítulo dedica-se à aos aportes teóricos que orientaram a presente investigação, com destaque especial para o estudo sobre normas e as abordagens institucionalistas das Relações Internacionais. Em especial, este capítulo procura evidenciar por que o as premissas construtivistas fornecem os principais elementos para a reflexão aqui avançada, sobre a evolução da norma internacional de controle do tabaco. No Todavia, o capítulo não deixa de chamar a atenção para outros enfoques que, mesmo baseados em outros tipos de premissas, não deixam de fornecer aportes para se pensar sobre como as consequências distributivas domésticas de determinados acordos internacionais têm impactos diretos na maneira como as normas internacionais são internalizadas pelos países.

Quanto ao terceiro capítulo, este procura traçar os principais aspectos históricos que marcaram o processo de evolução da norma internacional de controle do tabaco. Com o modelo de Finnemore e Sikkink³ em mente, do “ciclo de vida das normas”, procura-se delimitar a fase de emergência da norma em

³ FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

questão, com ênfase tanto para a explicação dos fatos históricos, quanto para a identificação dos atores e plataformas organizacionais envolvidos neste processo – ou seja, daqueles atores (empreendedores das normas) e organizações que promoveram mudanças nos entendimentos sociais associados ao tabagismo, difundindo, para tanto, novas práticas para a regulamentação do tabagismo. Ainda, o terceiro capítulo descreve o processo de criação da CQCT no intuito de fundamentar o argumento de que a assinatura deste tratado internacional desencadeou o início de um novo estágio do ciclo de vida da norma internacional de controle do tabaco, caracterizado pela ocorrência de uma “cascata”, em que cada vez mais países passam a adotar a norma.

Nessa direção, com o propósito de evidenciar a ocorrência de uma “cascata” da norma internacional de controle do tabaco – isto é, após sua institucionalização pelo formato da CQCT –, as últimas páginas do terceiro capítulo se dedicam à apresentação de um panorama mundial da difusão de medidas para o controle do tabaco. Mais especificamente, são apresentados dados sobre a implementação de três medidas em específico, quais sejam: a) a proibição da propaganda de produtos derivados do tabaco; b) os avisos de advertência nas embalagens de cigarros; c) a restrição do fumo em lugares de uso coletivo. Cabe destacar que a ênfase nestas políticas específicas não implica que outras medidas são irrelevantes, ou que não evidenciam um processo de difusão internacional de políticas para o controle do tabaco. No caso, a análise das três medidas selecionadas busca colocar em perspectiva a complexidade do processo de evolução da norma internacional de controle do tabaco, devido seu dinamismo e natureza multifragmentária.

Finalmente, o capítulo quatro tenta explicar a dinâmica da internalização da norma internacional de controle do tabaco e da ratificação brasileira da CQCT. Embora algumas pesquisas construtivistas tenham se esforçado em demonstrar o processo de socialização das normas, seus críticos defendem que elas não deram atenção suficiente para *como* isso ocorre. Diante disso, com o objetivo de traçar a internalização da norma internacional de controle do tabaco, o capítulo recorre à avaliação de seus impactos sobre as práticas e discursos de indivíduos, autoridades estatais e grupos organizados da sociedade civil brasileira. Com isso, ao final será possível compreender por que as particularidades domésticas determinam o passo da evolução desta norma, ao mesmo tempo em sua internalização pelos países acena com novas possibilidades.