

"ENTRE AS COALIZÕES DE DEFESA E OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS:

A adaptação e interação de modelos sociocognitivos de Sabatier, Putnam e Milner na avaliação do processo de estruturação da posição brasileira nas negociações do texto da Convenção Quadro para Controle do Tabaco"

Tese de doutoramento defendida em fevereiro de 2019 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (IUPERJ/Candido Mendes)

**Autor: João Ricardo Rodrigues Viégas
Orientador. Prof. Dr. Fernando Antônio da Costa Vieira**

Proposta de apresentação

Justificativa

Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

Proposta de apresentação

Justificativa

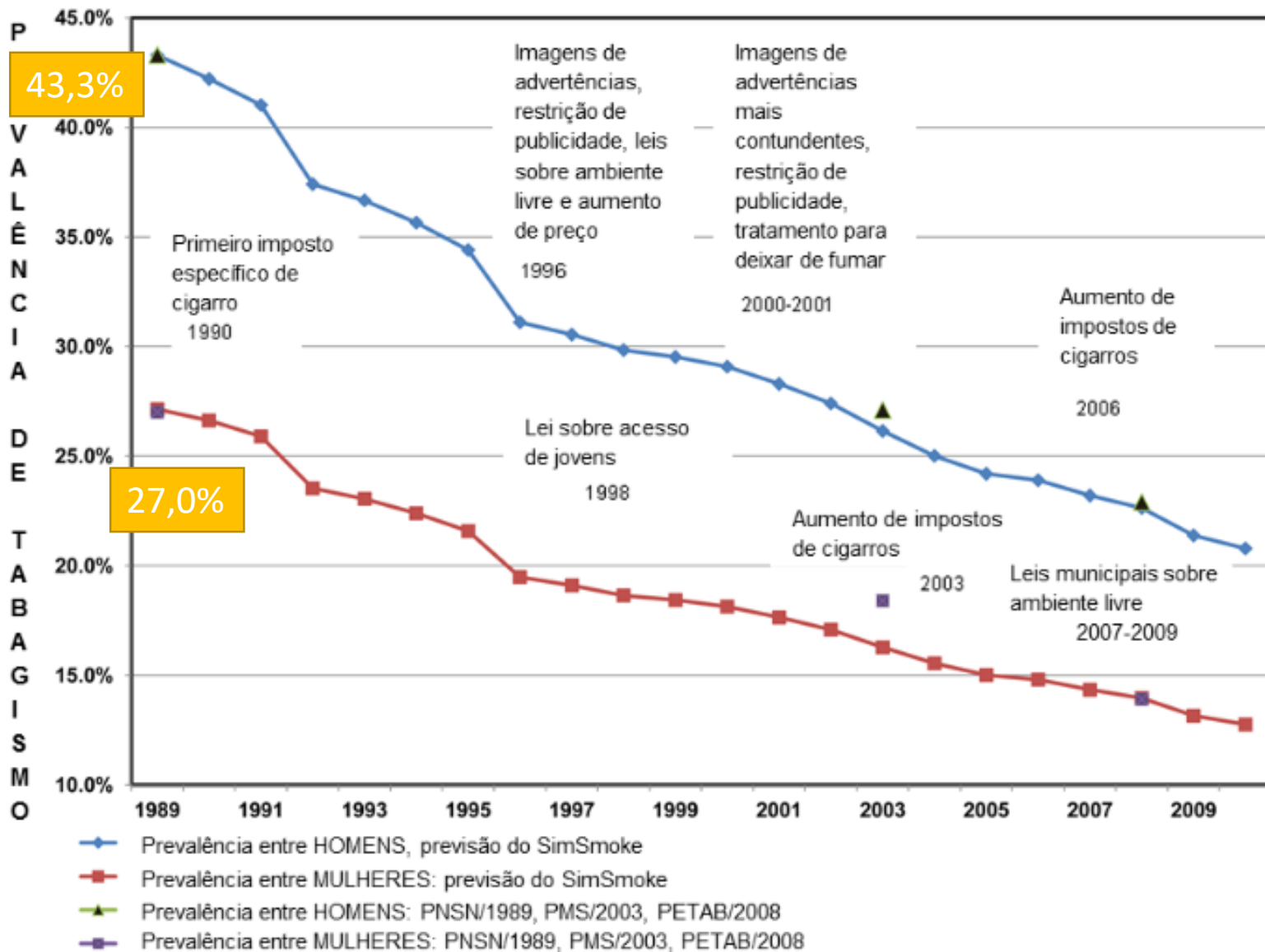
Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

Justificativa



Política nacional de controle do tabaco como um case de sucesso

Dados 2016

Homens: 12,7%

Mulheres: 8,0%

Relações dinâmicas entre o doméstico e internacional



Política doméstica



Política internacional



Justificativa

Cenário Nacional

1999



SE da CNCT

Ministro da Saúde do governo FHC

MDIC

MAPA

Ministro das Relações Exteriores

2003



Diretora do Tobacco Free Initiative (OMS) 2001



Presidentes do processo negociador



2005



Cenário Internacional

Gro Brundtland (Diretora Geral da OMS)



Cenário Nacional



Serviço de Controle do Tabagismo (1995)



Coordenação de Controle do Tabagismo e Prevenção Primária e outros Fatores de Risco (CONTAPP) 1997-1998



Coordenação de Controle do Tabagismo, Prevenção e Vigilância de Câncer (CONPREV). 1998-2000



Vice-Presidente do Grupo de Trabalho da OMS e SE da CNCT 1999

Grande interface entre a política nacional e a dinâmica internacional

Cenário Internacional



Diretora do Tobacco Free Initiative (OMS) 2001

Colaboradora no esboço do texto da FCTC (BR/OMS) 2002

Atores que ultrapassam a fronteira entre o nacional e internacional

Cenário Nacional



Serviço de Controle do Tabagismo (1995)



Coordenação de Controle do Tabagismo e Prevenção Primária e outros Fatores de Risco (CONTAPP) 1997-1998



Coordenação de Controle do Tabagismo, Prevenção e Vigilância de Câncer (CONPREV). 1998-2000



Vice-Presidente do Grupo de Trabalho da OMS e SE da CNCT 1999

Cenário Internacional



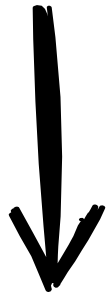
Diretora do Tobacco Free Initiative (OMS) 2001

Colaboradora no esboço do texto da FCTC (BR/OMS) 2002

Grande interface entre a política nacional e a dinâmica internacional

Atores que ultrapassam a fronteira entre o nacional e internacional

**AS RESOLUÇÕES DA AMS (OMS)
SOBRE O TEMA CONTROLE DO
TABACO (INTERNACIONAL)**



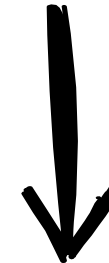
**PRIMEIRO TRATADO
INTERNACIONAL NA ÁREA DE
SAÚDE PÚBLICA DE CARÁTER
VINCULANTE**

**CONJUNTO DE ATORES
VINCULADOS AO MS E OS
CONTRÁRIOS À CQCT**



ATAS DE REUNIÃO DA CNTC

**INDÚSTRIA DO TABACO –
UM GRANDE OLIGOPÓLIO
INTERNACIONAL QUE
ATUA TAMBÉM NO ESPAÇO
DOMÉSTICO**



**PROCESSO JUDICIAIS –
DOCUMENTOS SECRETOS**

Proposta de apresentação

Justificativa

Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

Pergunta

Em que medida é possível compreender a dinâmica entre a política doméstica e internacional na negociação de tratados internacionais, considerando a complexidade e intersectorialidade de temas negociados sob uma conjuntura onde múltiplos atores tem atuação transversal sobre o processo de decisão tanto no plano doméstico como no internacional?

Tese

A partir da adaptação e integração de modelos sociocognitivos - Coalização de Defesa (SABATIER, 1988) e do Modelo de Jogos de dois Níveis (PUTNAM, 2010; MILNER, 1997) é possível sistematizar dinâmica interação e tomada de decisões entre o nível doméstico e internacional.

Estudo de caso

Para efeito de avaliação da proposta avaliou-se o processo de negociação do texto da Convenção Quadro a partir dos relatórios da Comissão Nacional de Controle do Uso do tabaco, comissão interministerial responsável pela construção da posição brasileira nas negociações da OMS

Objetivos

Sugerir adaptações e integração de instrumental teórico de modelos das disciplinas de RI e de CPol (Psicologia Social e da Psicologia Cognitiva) para ampliar a capacidade interpretativa dos modelos à complexa dinâmica contemporânea

Comprovar a complexidade e dinamismo das relações no processo de negociação e suas interfaces em dois níveis, bem como suas múltiplas interferências ao longo do processo;

Apresentar como as adaptação ao caso concreto viabilizam um processo interpretativo mais amplo das relações por meio da análise do sistema de crenças

Proposta de apresentação

Justificativa

Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

Robert D. Putnam

- desenvolve teoria para entender o quanto e como uma determinada política (doméstica e internacional) influencia na outra.
- Reconhece a necessidade de teorias que deem conta simultaneamente das interações de fatores domésticos e internacionais ;
- “jogo de dois níveis” para explicar o processo de entrelaçamento e múltiplas influencias das dinâmicas domestica e internacional.



Jogos de dois Níveis



- Nacional - grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo à adoção de políticas e os políticos buscam poder constituindo coalizões entre esses grupos.
- Internacional - os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.
- Sucesso: ratificação do tratado

- a) processo cooperativo (nível I)
- b) considerar a ordem poliárquica no âmbito doméstico (nível II) e os diferentes interesses

Jogos de dois Níveis

Putnam (2010, p.157) apresenta três conjuntos de fatores que são especialmente importantes para entender o conjunto possível de vitórias (assinar e ratificar um acordo):

- (1) as preferências e coalizões do nível II;
- (2) as instituições do nível II e
- (3) as estratégias dos negociadores do nível I.

Modelo sistêmico de Helen V. Milner

- Sistematiza e aperfeiçoa o “jogo de dois níveis”
- Cooperação entre Estados - um tipo específico de trocas. (envolve a adequação da política doméstica dos países)
- Acordo internacional cooperativo necessariamente cria vencedores e perdedores no âmbito doméstico, em função da distribuição desigual de consequências para os diferentes grupos.



Modelo sistêmico de influências domésticas em política internacional de Milner

Segundo Milner (1997), a política internacional e a política externa se tornam parte da luta doméstica por poder e a busca interna por compromisso. Para compreender o grau de poliarquia de política doméstica de cada Estado três fatores intervenientes devem ser considerados:

- a) As preferências políticas dos atores domésticos;
- b) As instituições que dividem poder entre eles;
- c) A distribuição de informação entre os grupos;

Modelo sistêmico de influências domésticas em política internacional de Milner

A posição internacional do país influencia nos assuntos de política doméstica, assim como as restrições domésticas moldam o comportamento internacional.

A **definição das preferências** pelos atores políticos, essa depende do impacto dos grupos de interesse. A distribuição de consequências das políticas motivam grupos de interesse a agir sobre os atores.

Os GT não moldam diretamente as preferências dos atores políticos, mas sinalizam sobre as consequências das decisões políticas.

Modelo sistêmico de influências domésticas em política internacional de Milner

A distribuição doméstica de custos e benefícios para a cooperação ajuda a determinar se a cooperação é factível.

Por fim, Milner (1997, p. 62) informa que a cooperação internacional será possível quando houver um alinhamento das preferências políticas dos atores-chaves dos grupos de interesse ou sociais em um determinado número de países.

Modelo de Coalização de Defesa (MCD) – Paul A. Sabatier

- Modelo de análise de mudança em política pública;
- incorporar o sistema de crenças no processo de formação das coalizões de defesa
- Coalização de defesa

“pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, empresários, líderes de grupos de interesse, representantes da sociedade civil, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, idéias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo.”



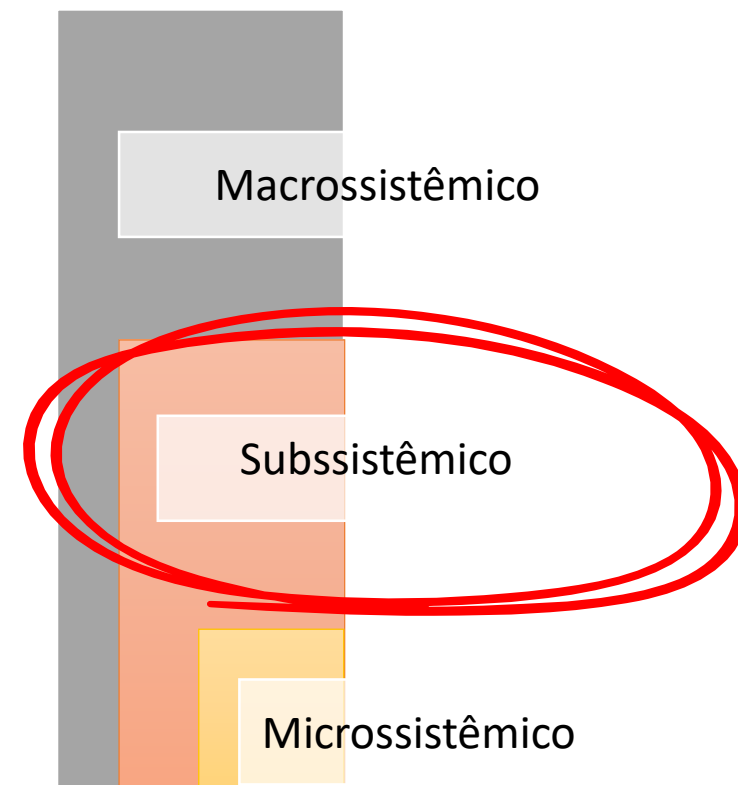
Modelo de Coalização de Defesa (MCD) - Sabatier



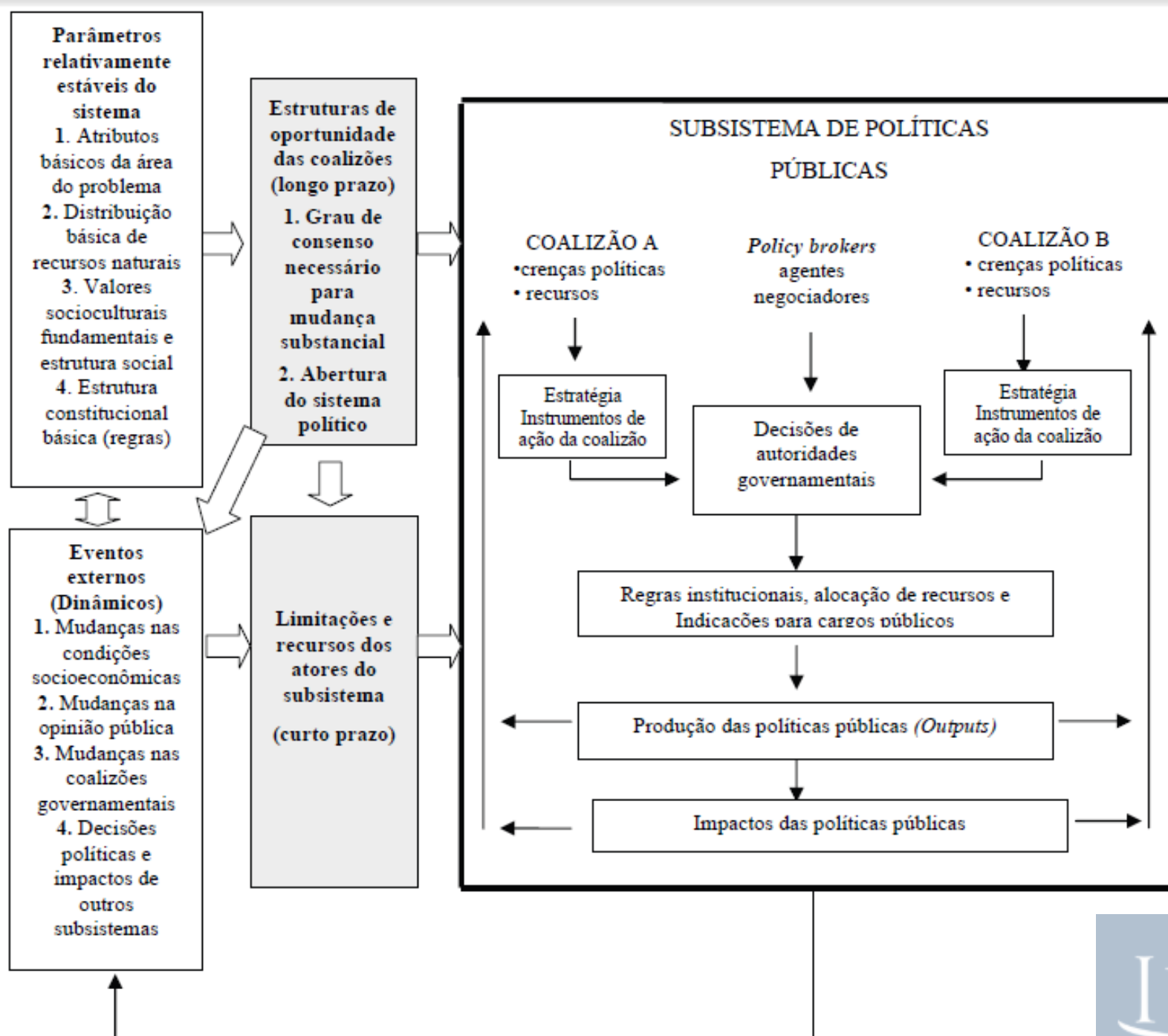
Núcleo duro (axiomas normativos e ontológico fundamentais)

Núcleo político (Essas crenças explicam as preferências políticas que abrangem todo o subsistema)

Aspectos instrumentais (considerações de nível instrumental sobre a implementação de determinada política)

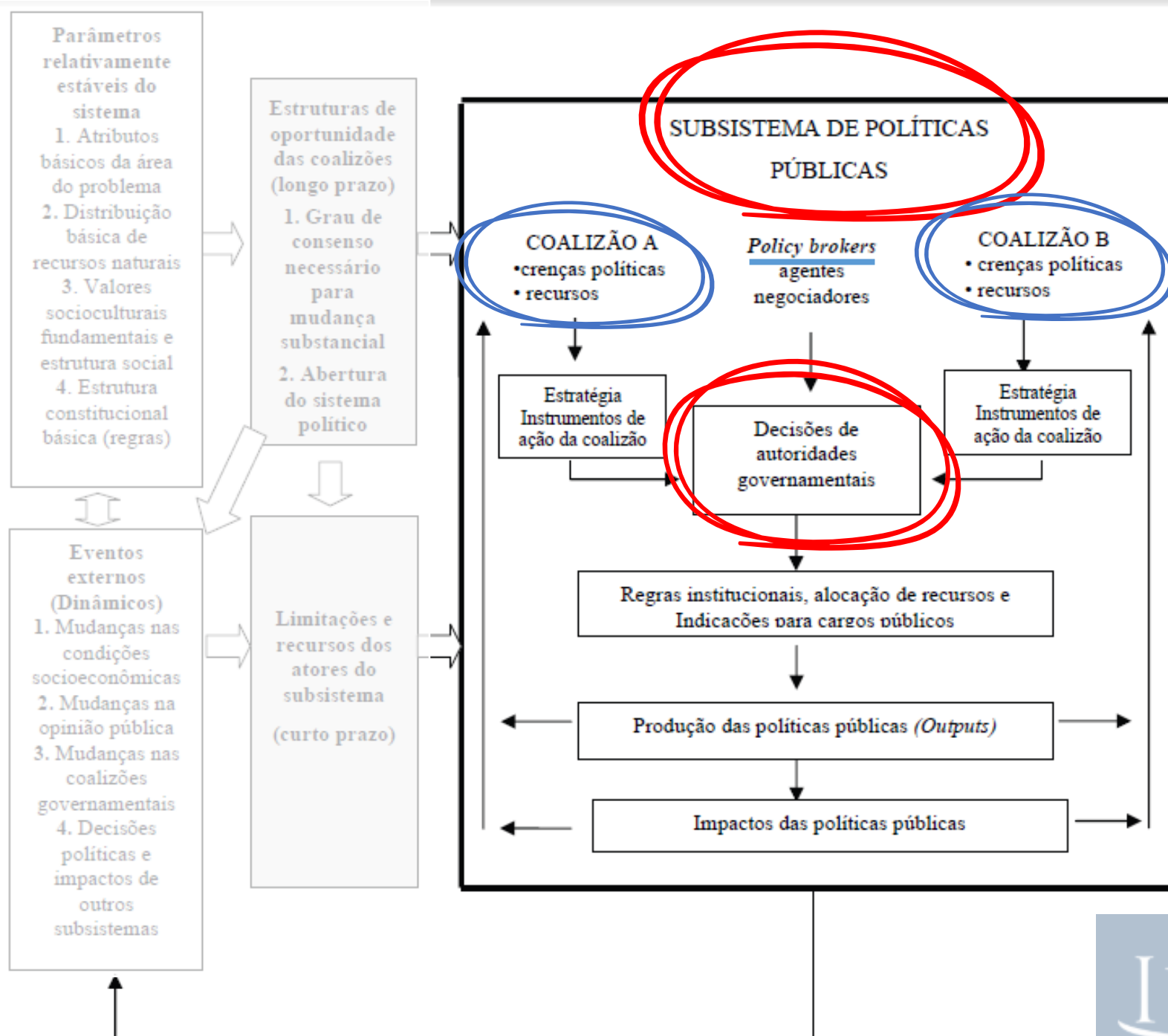


Marcos Conceituais



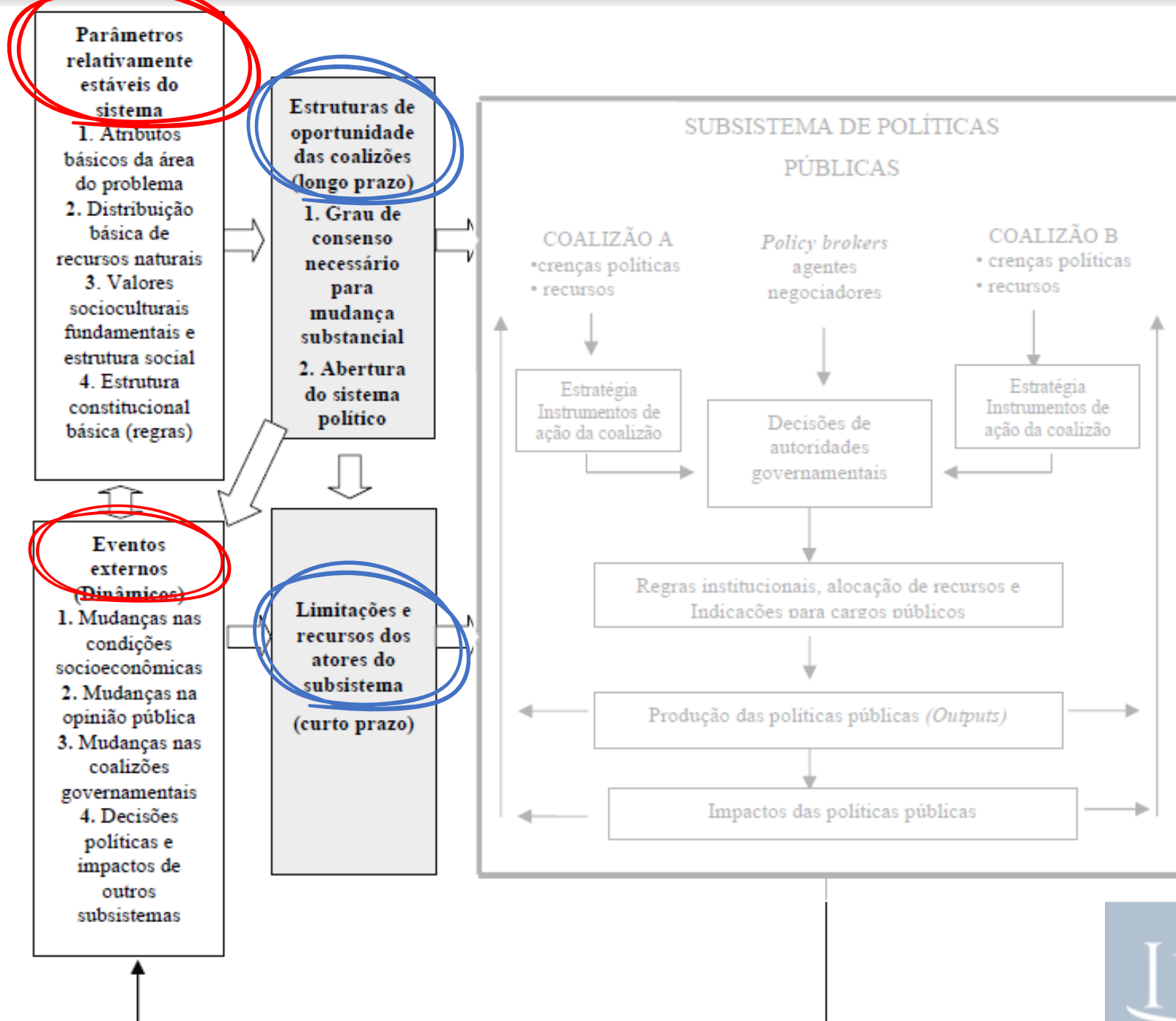
Modelo de Coalização de Defesa (MCD) - Sabatier

Marcos Conceituais



Modelo de Coalização de Defesa (MCD) - Sabatier

Marcos Conceituais



Modelo de Coalização de Defesa (MCD) - Sabatier

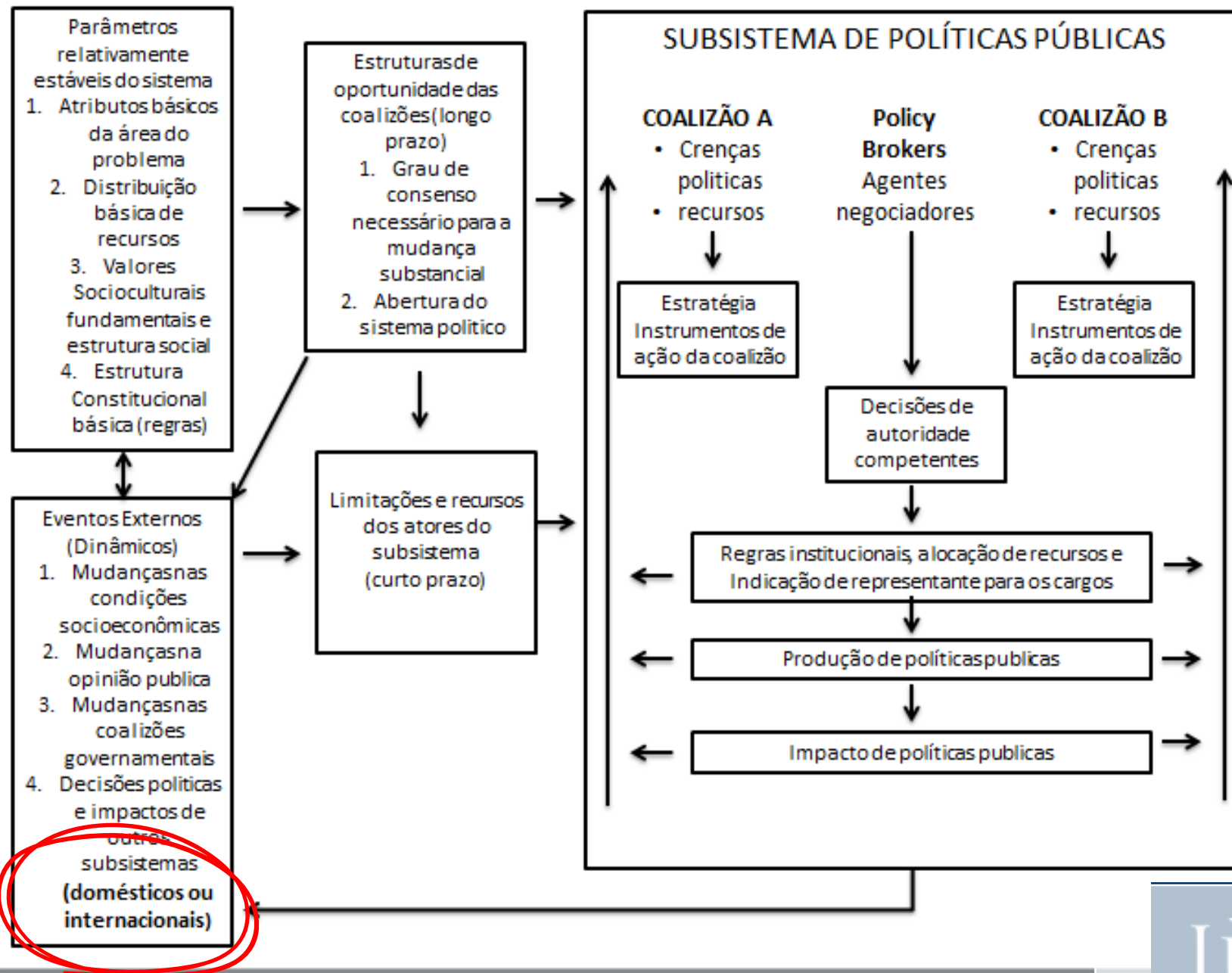
Intercessão e adaptações entre os modelos (Putnam; Milner; Sabatier)

Putnam e Milner
Eleição de atores-chaves (Legislativo, Executivo, grupos de interesse)
Coalizações sofrem interferência de atores externos
Interesses (Milner) ↔
Preferências (Milner) ↔
Avaliação política por impacto em votos
Mapa de distribuição de consequências
Conceito de Cooperação (Milner)
Pressão externa > decisões nacionais

Sabatier
Mesmo perfil de análise, só na esfera doméstica.
Sistema de núcleos de crenças
Núcleo duro
Núcleo Político e aspectos instrumentais
Informação qualificada na Mudança de política pública

Contribuição positiva
Perpassa os diferentes atores de Milner de forma transversal e estratificada
Sistema de núcleos de crenças
Interferência de atores externos
Informação qualificada
Impacto em votos
Mapa de distribuição de consequências
Conceito de Cooperação
Decisões domésticas > capacidade negociadora internacional

Marcos Conceituais



Modelo adaptado

Proposta de apresentação

Justificativa

Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

IUPERJ



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

Definição das crenças

Indústria do Tabaco

TÁTICAS CONTRA AS AÇÕES DE
AUTORIDADES NACIONAIS

PROCESSO JUDICIAIS

US Vs. Philip
Morris (1999)

35 mi
páginas

Minnessota Vs. Philip
Morris Inc (1998)

32 mi
páginas

DOCUMENTOS INTERNOS
E SECRETOS

Resultados

INDUSTRIA TINHA
ESTRATÉGIAS GLOBAIS (Ex.
Projeto Whitecoat) e SISTEMA
DE REDE DE PARCEIROS

Crenças propagadas

FUMO É HABITO

DIREITO DE ESCOLHA

TRIBUTO REDUZ
EMPREGO E RENDA

TRIBUTO ESTIMULA
MERCADO NEGRO

SEM ESTUDOS
CONCLUSIVOS

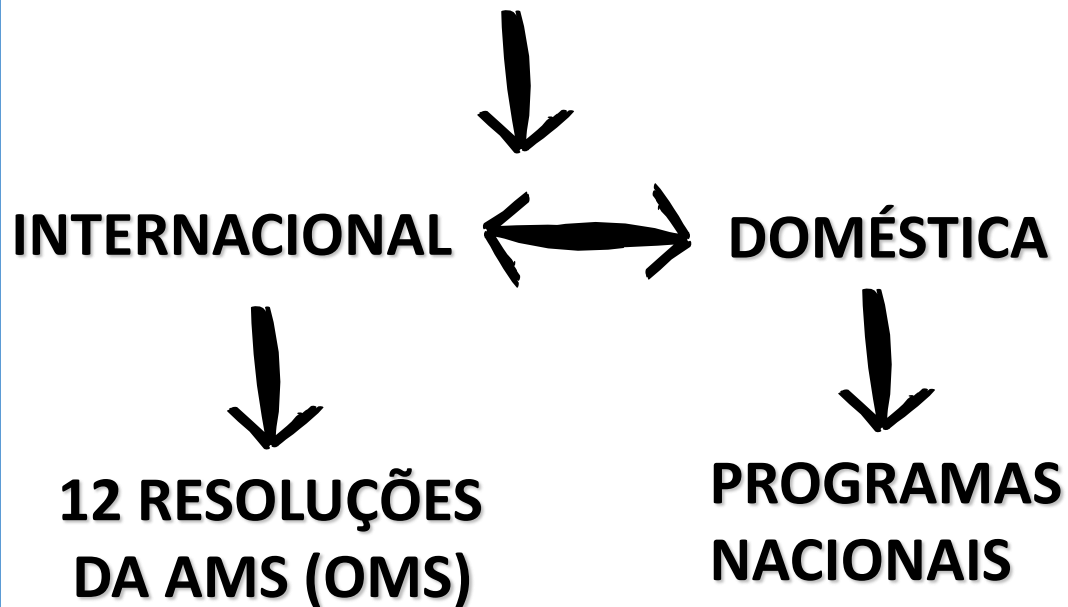
SEM ALTERNATIVA
AGRICOLA

PROPRIEDADE
INTELLECTUAL

Definição das crenças

Setor Saúde Pública

REVISÃO BIBLIOGRAFICA DA EVOL.
DO CONTROLE DO TABACO



Resultados

NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO GLOBAL PARA ENFRENTAR A EPIDEMIA DE TABAGISMO

Crenças propagadas

FUMO É VÍCIO

COMPROVAÇÃO CIENTIFICA

LIDAR COM TODA CADEIA PRODUTIVA

CONTER A INICIAÇÃO

NÃO HÁ COLABORAÇÃO POSSIVEL

INDUSTRIA É RESPONSAVEL PELA EPIDEMIA

Definição das crenças

Indústria do tabaco

FUMO É HABITO

DIREITO DE ESCOLHA

TRIBUTO REDUZ
EMPREGO E RENDA

TRIBUTO ESTIMULA
MERCADO NEGRO

SEM ESTUDOS
CONCLUSIVOS

SEM ALTERNATIVA
AGRICOLA

PROPRIEDADE
INTELECTUAL

axiomas normativos e ontológicos fundamentais são: o direito à liberdade, o direito de escolha e o direito de propriedade.

Setor Saúde publica

FUMO É VÍCIO

COMPROVAÇÃO
CIENTIFICA

LIDAR COM TODA
CADEIA PRODUTIVA

CONTER A
INICIAÇÃO

NÃO HÁ
COLABORAÇÃO
POSSIVEL

INDUSTRIA É
RESPONSAVEL PELA
EPIDEMIA

CONTER A
PROPAGANDA

axiomas normativos e ontológicos fundamentais são: o direito à vida e o dever do Estado de proteger a saúde publica.

COALIZÕES DE DEFESA (CNCT)

Indústria do tabaco

FUMO É HABITO

DIREITO DE ESCOLHA

TRIBUTO REDUZ EMPREGO E RENDA

TRIBUTO ESTIMULA MERCADO NEGRO

SEM ESTUDOS CONCLUSIVOS

SEM ALTERNATIVA AGRICOLA

PROPRIEDADE INTELECTUAL



Setor Saúde publica

FUMO É VÍCIO

COMPROVAÇÃO CIENTIFICA

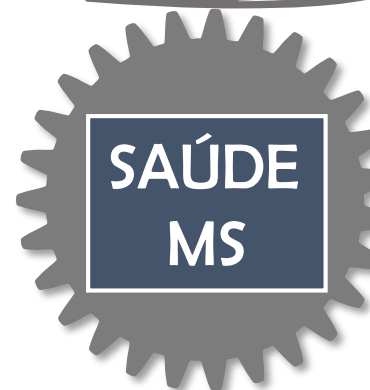
LIDAR COM TODA CADEIA PRODUTIVA

CONTER A INICIAÇÃO

NÃO HÁ COLABORAÇÃO POSSIVEL

INDUSTRIA É RESPONSÁVEL PELA EPIDEMIA

CONTER A PROPAGANDA



Processo de Análise

Parâmetros relativamente estáveis do sistema

1. Atributos básicos da área do problema
2. Distribuição básica de recursos
3. Valores Socioculturais fundamentais e estrutura social
4. Estrutura Constitucional básica (regras)

Eventos Externos (Dinâmicos)

1. Mudanças nas condições socioeconômicas
2. Mudanças na opinião pública
3. Mudanças nas coalizões governamentais
4. Decisões políticas e impactos de outros subsistemas (domésticos ou internacionais)

Estruturas de oportunidade das coalizões (longo prazo)

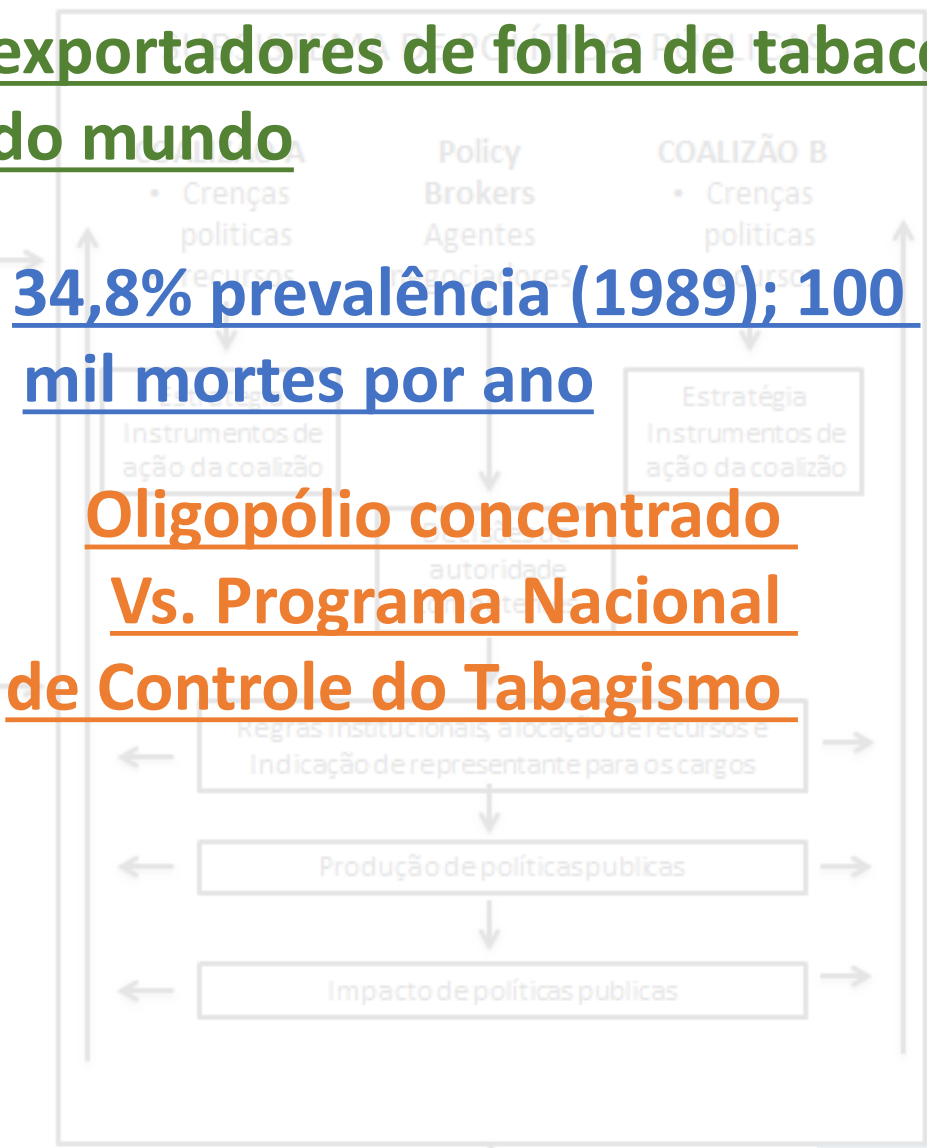
1. Grau de consenso necessário para mudança substancial
2. Abertura do sistema político

Limitações e recursos dos atores do subsistema (curto prazo)

Brasil um dos maiores produtores exportadores de folha de tabaco do mundo

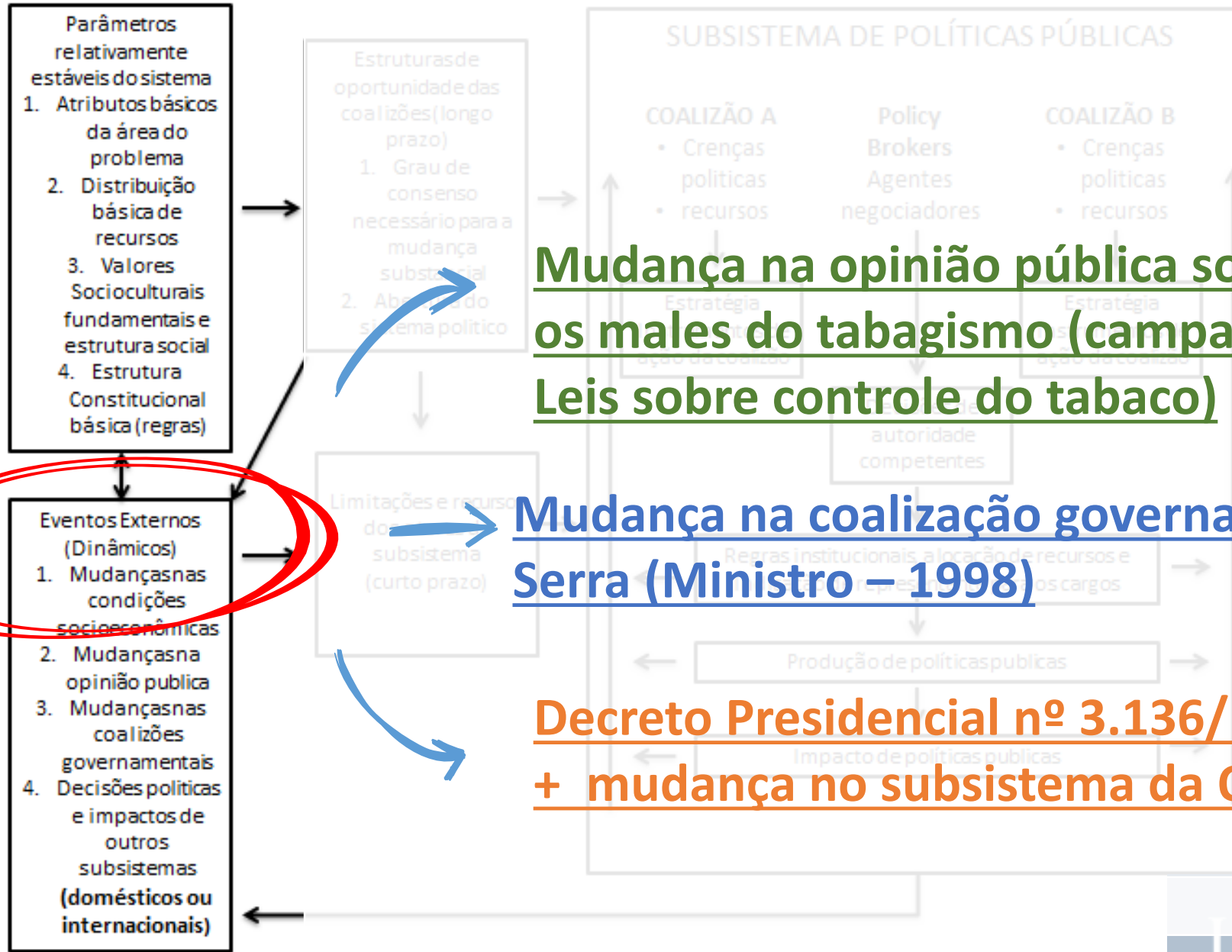
34,8% prevalência (1989); 100 mil mortes por ano

Oligopólio concentrado Vs. Programa Nacional de Controle do Tabagismo



Modelo adaptado

Processo de Análise



Modelo adaptado

Mudança na opinião pública sobre os males do tabagismo (campanhas, Leis sobre controle do tabaco)

Mudança na coalização governamental Serra (Ministro – 1998)

Decreto Presidencial nº 3.136/1999 (CNCT) + mudança no subsistema da OMS

Interação entre fatores externo e o subsistema

Grande interface entre a política

Vice Presidente do GT - OMS
(maio 1999)

Negociador (Nível I)

Decreto Presidencial 3.136
(CNCT) – agosto de 1999

Líder na coalizão de defesa da Saúde

Coordenadora da CONPREV
(INCA)

Fluxo de crenças



Vice-
do Grupo de
Trabalho da
OM
CN

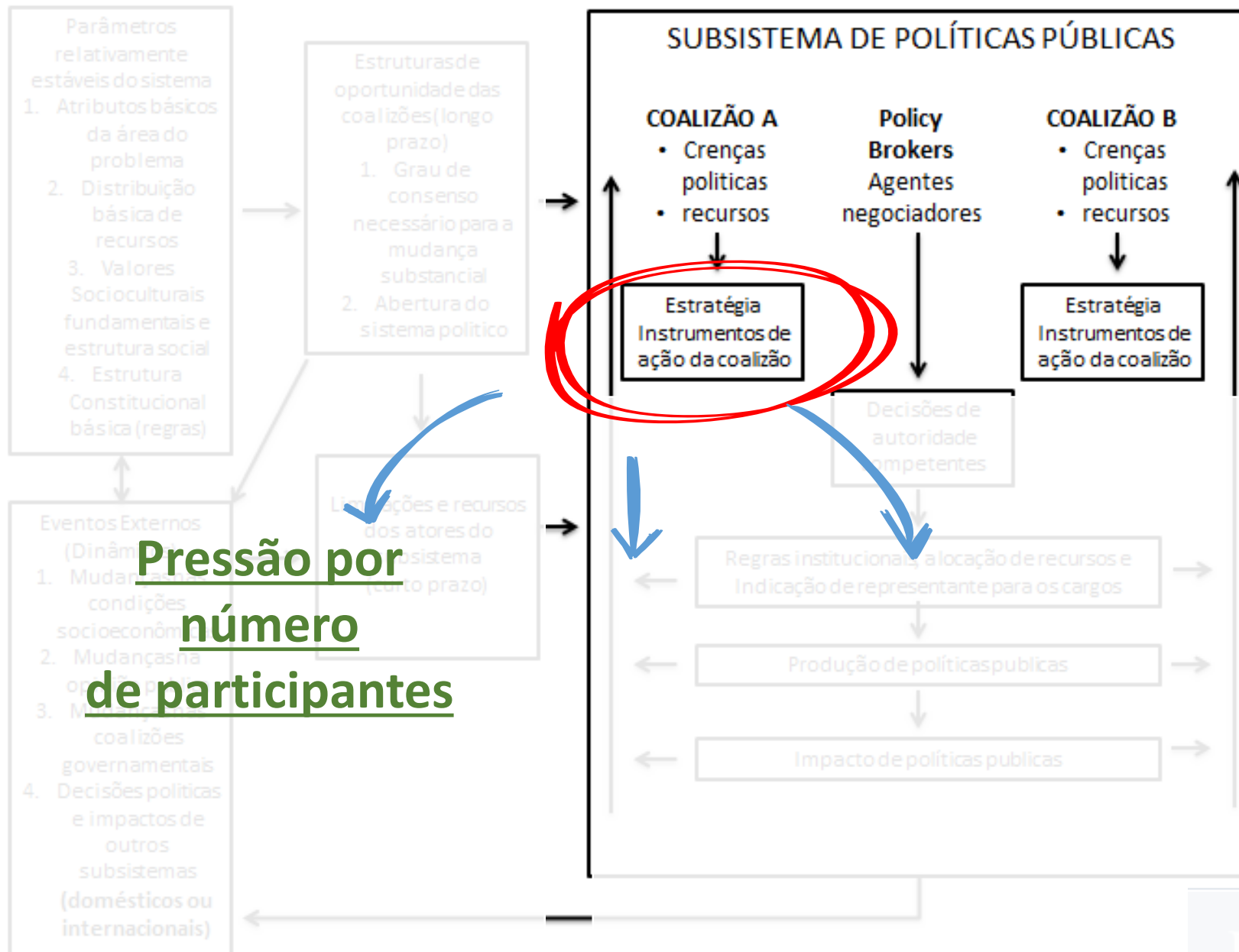
Cenário Internacional

Colaboradora no
esboço do texto
da FCTC
(BR/OMS) 2002

Atores que ultrapassam a fronteira
entre o nacional e internacional

Diretora do
Tobacco Free
Initiative
(OMS) 2001

Processo de Análise



Pressão por número de participantes

Modelo adaptado

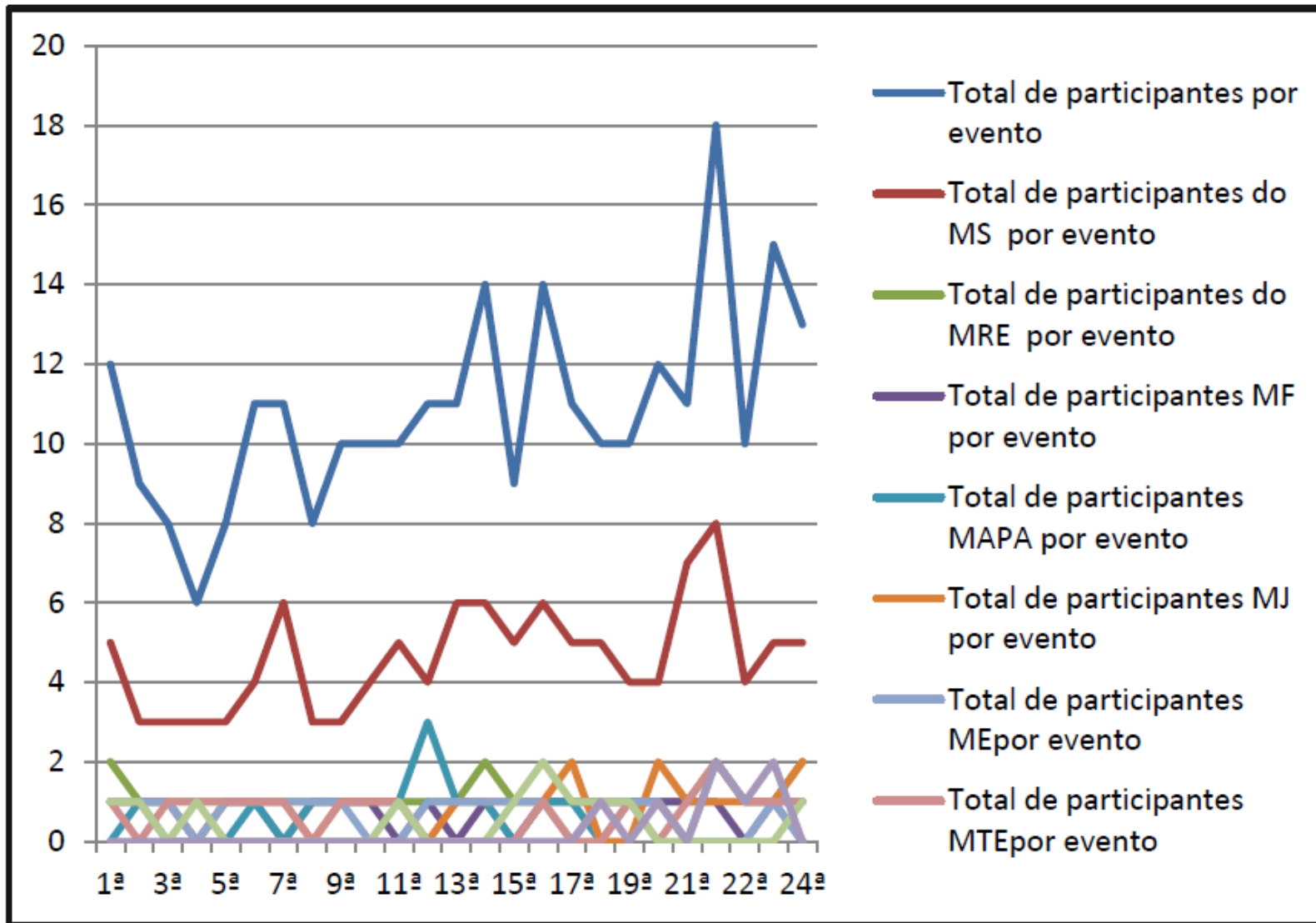
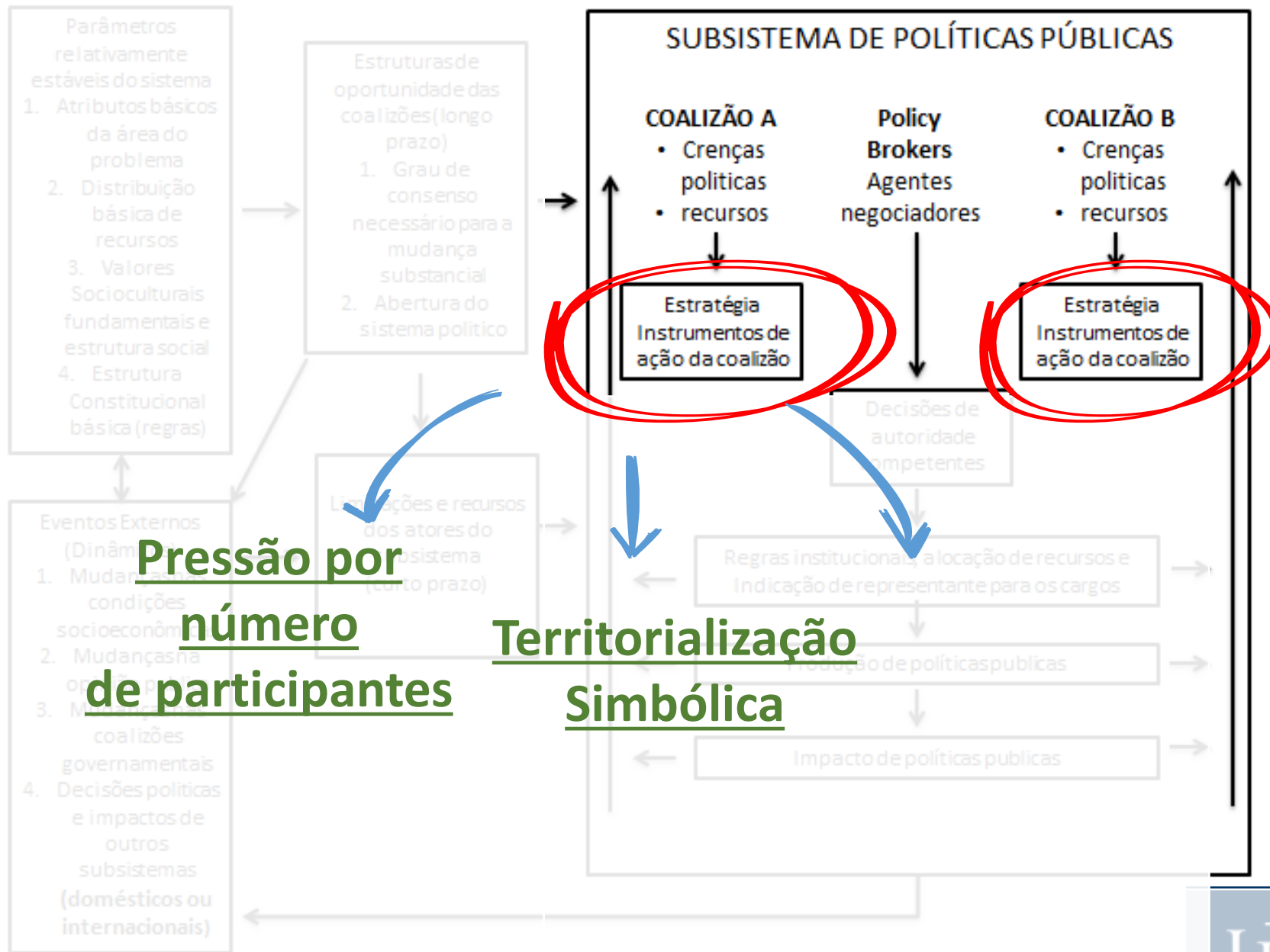


Figura 11 : Relação do número de participantes por reuniões da CNCT. Elaborado pelo autor

Processo de Análise



Pressão por número de participantes

Territorialização Simbólica

Modelo adaptado

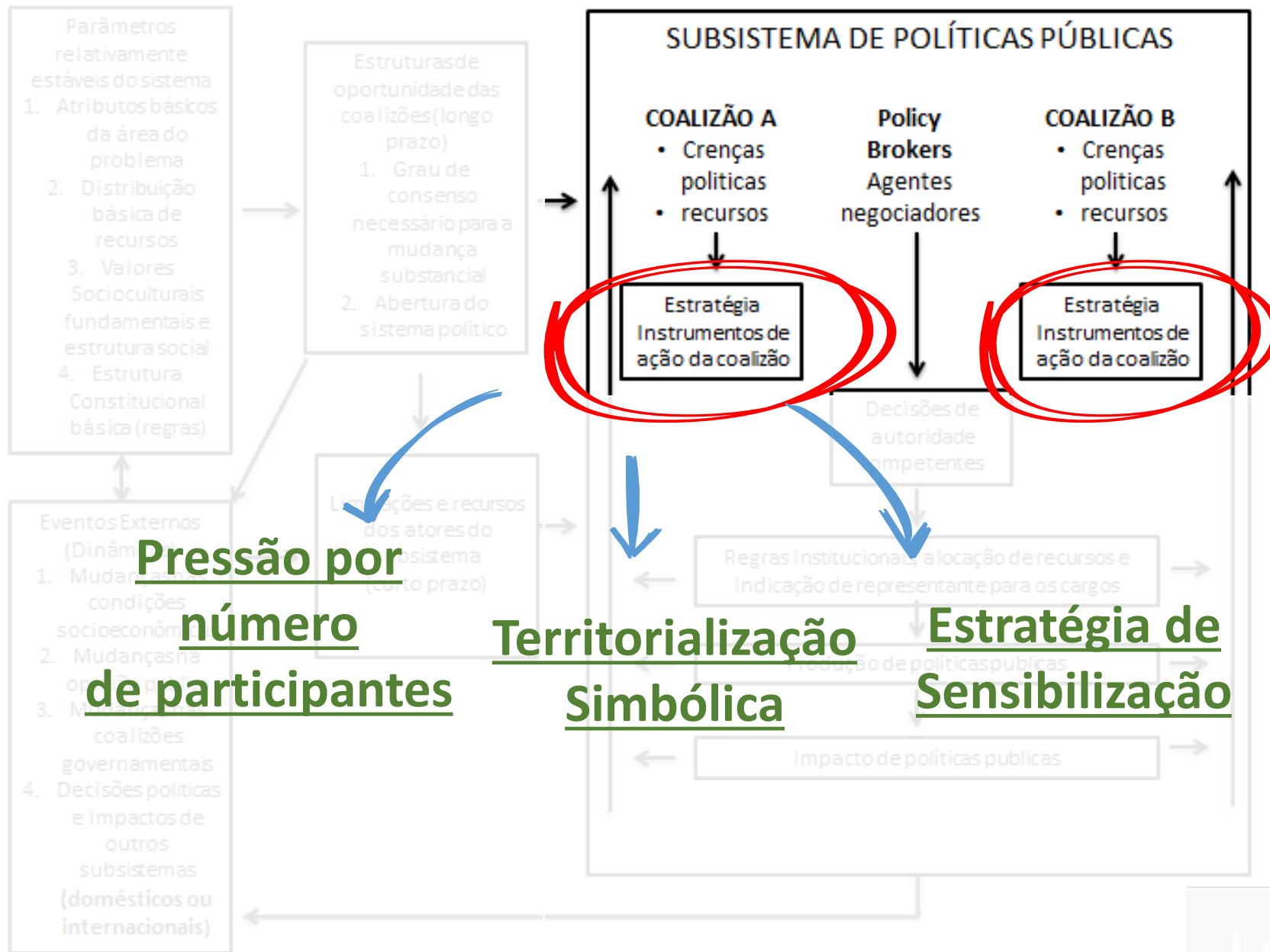
Reuniões CNCT e local do evento - Tabela 4

Reunião	Local
1ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
2ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
3ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
4ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
5ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
6ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
7ª reunião CNCT	Salão Cristal Hotel Novo Mundo (RJ)
8ª reunião CNCT*	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
9ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
10ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
11ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
12ª reunião CNCT	Cidade de Santa Cruz (RGS)
13ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
14ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
15ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
16ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
17ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
18ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
19ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
20ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
21ª reunião CNCT	Sala de reunião da Comprev/INCA (RJ)
Reunião Extraordinária	Sala de reunião da Secretaria executiva do MS (Bsb)
22ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
23ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)
24ª reunião CNCT	Sala de reuniões da AISA (Bsb)

*Audiência pública marcada para o mesmo dia na parte da tarde

Fonte: Autoria própria

Processo de Análise



Modelo adaptado

Pressão por número de participantes

Territorialização Simbólica

Estratégia de Sensibilização

Estratégia de Sensibilização

Milner (1997) destaca que a informação é um elemento interveniente na construção e modificação dos interesses e crenças. Sabatier (1988) destaca também que a informação técnica e qualificada gera grande impacto no processo de mudança e aprendizado em política pública

Coalização de defesa do setor saúde estabeleceu uma estratégia continuada para ação didática sobre os demais Ministérios

Processo de Análise



Estratégia de participação para infiltrar a indústria

Ações para promover a estratégia de infiltração são identificadas, por exemplo, no relatório da 11ª reunião, reunião preparatória para a audiência pública que ocorreria no Rio Grande do Sul. Nessa ocasião, Sr. Jorge Waquim sugere:

O representante do Ministério da Agricultura e Abastecimento informou sobre a possibilidade da AFUBRA programar um roteiro de visitas para que a Comissão Nacional conheça a produção e as empresas sediadas na região. A Secretária-Executiva informou que é necessário, inicialmente, agendar uma reunião entre os membros da Comissão Nacional. Ficou decidido, então, que haverá uma reunião da Comissão, no dia 19, em Santa Cruz do Sul, e no dia 20, uma visita, pela manhã, à região fumageira, e à tarde uma reunião aberta às pessoas e instituições convidadas previamente. O Sr. Waquim questionou a possibilidade de um convite, por parte dos empresários, para um jantar, o que a Secretária-Executiva ponderou ser mais prudente não aceitar convites de nenhuma das organizações lá presentes, para evitar posições tendenciosas e conflitantes, o que foi acatado por todos os presentes (CNCT, 2001 (a), grifo nosso).

Processo de Análise



Bloqueio dos instrumentos para execução do tratado

Ações para promover a estratégia de infiltração são identificadas, por exemplo, no relatório da 11ª reunião, reunião preparatória para a audiência pública que ocorreria no Rio Grande do Sul. Nessa ocasião, Sr. Jorge Waquim sugere:

O representante do Ministério da Agricultura e Abastecimento informou sobre a possibilidade da AFUBRA programar um roteiro de visitas para que a Comissão Nacional conheça a produção e as empresas sediadas na região. A Secretária-Executiva informou que é necessário, inicialmente, agendar uma reunião entre os membros da Comissão Nacional. Ficou decidido, então, que haverá uma reunião da Comissão, no dia 19, em Santa Cruz do Sul, e no dia 20, uma visita, pela manhã, à região fumageira, e à tarde uma reunião aberta às pessoas e instituições convidadas previamente. O Sr. Waquim questionou a possibilidade de um convite, por parte dos empresários, para um jantar, o que a Secretária-Executiva ponderou ser mais prudente não aceitar convites de nenhuma das organizações lá presentes, para evitar posições tendenciosas e conflitantes, o que foi acatado por todos os presentes (CNCT, 2001 (a), grifo nosso).

Proposta de apresentação

Justificativa

Tese

Marcos conceituais

Processo de análise

Conclusões

IUPERJ



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

Conclusões

Houve uma conjuntura propícia para a vitória da Coalização de defesa do setor saúde

O modelo de coalizão de defesa adaptado a dinâmica globalizada reconhece haver subsistemas tanto no espaço nacional como na esfera internacional, assim como a ocorrência de decisões internacionais que podem afetar diretamente o subsistema

É necessária a integração do instrumental teórico das correntes de abordagem sociocognitivas das disciplinas de Relações Internacionais e de Ciência Política para alcançar uma abordagem mais qualificada das relações multiescalares

Muito obrigado!

Autor: João Ricardo Rodrigues Viegas

Contato: joao.viegas@inca.gov.br