

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Ana Carla Vasco de Toledo

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O MONITORAMENTO
INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS**

SANTOS
2018

ANA CARLA VASCO DE TOLEDO

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O MONITORAMENTO
INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS**

Tese apresentada ao programa de Doutorado da
Universidade Católica de Santos -
UNISANTOS como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutora em Direito
Ambiental Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Sales do
Nascimento.

SANTOS
2018

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

T649d Toledo, Ana Carla Vasco de
O desenvolvimento sustentável e o monitoramento internacional
para redução do consumo de bebidas alcoólicas / Ana
Carla Vasco de Toledo; orientador Luiz Sales do Nascimento -
2018.
134 f.; 30 cm

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos,
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito
Ambiental Internacional, 2018
Inclui bibliografia

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Bebidas alcóolicas.
3. Monitoramento. I. Nascimento, Luiz Sales do. II.
Título.

CDU 1997 -- 34(043.2)

ANA CARLA VASCO DE TOLEDO

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O MONITORAMENTO
INTERNACIONAL PARA REDUÇÃO DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS**

Tese apresentada ao programa de Doutorado da
Universidade Católica de Santos -
UNISANTOS como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutora em Direito
Ambiental Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Sales do
Nascimento.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Sales do Nascimento
Orientador

Prof. Dr.

Prof.^a Dr.^a

Prof. Dr.

Prof.^a Dr.^a

DEDICATÓRIA

À minha família. Esse trabalho é a conclusão de um ciclo, e o amor foi o combustível dessa minha caminhada. Esse amor tem vários cheiros, texturas, formas, sabores e os nomes Ana, Eloy, Luiz e Arthur.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luiz Sales do Nascimento, meu orientador, que chegou na hora certa, no momento em que mais precisava. Quando pensei em desistir, Deus o colocou no meu caminho e você mostrou a razão para eu continuar. Obrigada, Professor, aqui está o trabalho finalizado.

À CAPES pelo suporte financeiro a esta pesquisa.

Aos meus padrinhos Eliane M. Octaviano Martins e Marcelo Lamy. Este trabalho não seria possível sem o apoio de vocês; foram cinco longos anos ao meu lado, mais que professores, amigos das horas boas e ruins.

Professores Dr. Wallace Paiva Martins Júnior, Dr. Gilberto Passos de Freitas, Dr. Fabiano Lourenço de Menezes, Dr.^a Andreia Costa Vieira, Dr.^a Renata Soares Bonavides e Dr. Delton Pastore, obrigada pelos ensinamentos e exemplos de profissionais.

À Marcia, Amanda e Cláudia, pelo carinho e paciência a mim dispensados durante todos esses anos.

Aos amigos Maria Cristina Gontijo, Felipe Pereira de Almeida e Jaqueline de Souza, obrigada pelo suporte dado à minha carreira enquanto me dedicava à pesquisa.

Aos queridos Véra Lucia de Campos Octaviano e Paulo Henrique Reis de Oliveira, “Paulinho”, obrigada pelas conversas, trocas de experiência e apoio; vocês foram o oxigênio dessa reta final.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar que o monitoramento dos relatórios feito pela OMS não é a melhor forma de exigir que os Estados-partes cooperem na redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas. Para isso foi necessário estudar o método do ciclo de monitoramento dos relatórios periódicos emitidos pelos Estados utilizado pelo comitê de direitos humanos, e fazer um comparativo entre ambos para apontar uma forma mais efetiva de cooperação dos direitos pactuados. A redução do consumo abusivo de bebidas alcólicas é um fator essencial para o desenvolvimento sustentável, pois está conectado a vários programas vinculados entre os Estados e as OIs, dentre eles o documento Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (Objetivo 3.5). O método de procedimento utilizado foi a pesquisa documental e comparativo e o de abordagem, o estruturalismo, que realçou a obrigatoriedade dos relatórios nos documentos internacionais. Assim, com as hipóteses apresentadas e de acordo com o raciocínio indutivo, comprovou-se que o ciclo de monitoramento dos relatórios adotado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU é a maneira mais eficaz de fazer com que os Estados reduzam o consumo abusivo de bebidas alcoólicas.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento sustentável. Bebidas alcoólicas. Monitoramento internacional. Relatórios. OMS.

ABSTRACT

The aim of the paper is to demonstrate that monitoring WHO's reports is not the best way to require States Parties to cooperate in reducing abusive consumption of alcoholic beverages. In order to do this, it was necessary to study the method of the monitoring cycle of the periodic reports issued by the States and used by the human rights committee and to make a comparison between them to indicate a more effective form of cooperation of the agreed rights. Reducing abusive consumption of alcoholic beverages is an essential factor for sustainable development, since it is connected to several programs that link States and International organizations, among them the Objective of Sustainable Development Goals (Goal 3.5). The method used was documental and comparative research and the approach to structuralism, which emphasized the obligation of insertion of the reports in the international documents. Thus, with the hypotheses presented and according to the inductive reasoning, it was verified that the monitoring cycle of the reports adopted by the UN human rights council, is the most effective way to get States to reduce abusive consumption of alcohol.

KEYWORDS: Sustainable development. Alcoholic beverages. International monitoring. Reports. WHO.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas de Direitos Humanos.

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

AG a ONU - Assembleia Geral da ONU.

AMBEV - Companhia de Bebidas das Américas.

CONAR - Conselho de Auto-regulamentação Publicitária.

CQCT - Convenção-quadro sobre Controle do Uso do Tabaco.

COP - Conferência das Partes.

ECOSOC - Conselho Econômico e Social.

LENAD - Levantamento Nacional sobre Álcool e Drogas.

MEA - Acordos Ambientais Multilaterais.

OEA - Organização dos Estados Americanos.

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

OIs - Organizações Internacionais.

OIT - Organização Internacional do Trabalho.

OMS - Organização Mundial da saúde.

ONGs - Organizações Não Governamentais.

ONU - Organizações das Nações Unidas.

PIB - Produto Interno Bruto.

PNA - Política Nacional sobre o Álcool.

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

RPU - Revisão Periódica Universal.

UPR - Universal Periodic Review.

UNICEF - United Nations Children's Fund.

WHA - World Health Assemble.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 - OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS: o uso nocivo de bebidas alcoólicas é uma questão ambiental?	14
1.1 Dos Fatores Ambientais Alteráveis	17
1.2 O Consumo Abusivo de Bebidas Alcoólicas e seus Efeitos Sociais	21
1.3 A Economia e o Consumo de Bebidas Alcoólicas	24
2 - OBRIGAÇÕES ESTATAIS DERIVADAS DE PACTOS E OUTRAS NORMAS INTERNACIONAIS: direitos humanos, meio ambiente e saúde, especialmente a questão do consumo abusivo de bebidas alcoólicas	28
2.1 Obrigações Derivadas de Pactos Internacionais.....	34
2.2 Obrigações Derivadas de Outras Normas Internacionais	36
3 - MECANISMOS DE TUTELAS DAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS	43
3.1 Dos Relatórios	47
3.2 Comitê de Direitos Humanos da ONU.....	58
3.3 Como Funciona o Monitoramento dos Relatórios do ACNUDH.....	59
3.3.1 Diretrizes para a Elaboração dos Relatórios	61
4 - DIRETRIZES DA OMS PARA REDUÇÃO DO CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS	66
4.1 Comitê de Especialistas nos Problemas Relativos ao Consumo de Álcool da OMS...	72
4.2 Sistema de Informação Global sobre Álcool e Saúde e o Sistema Mundial de Informação sobre Álcool e Saúde	73
4.3 Verificação das Hipóteses	76
4.4 As Respostas aos Problemas	77
4.5 Sugestão para Solução do Problema.....	78
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	83
ANEXOS	87
ANEXO A – Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo del Alcohol	88

INTRODUÇÃO

O consumo abusivo de bebidas alcoólicas é responsável por mais de três milhões de mortes anuais em todo o mundo e mais de 200 doenças, conforme informação publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2014, no documento “*Global Status Report on Alcohol and Health*”.

No ano de 2006, o comitê de especialistas da OMS sobre problemas relacionados ao álcool se reuniu em Genebra com o objetivo de apresentar ao Diretor Geral evidências sobre os malefícios do consumo abusivo de álcool, fato que deu origem às diretrizes para a redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas pela resolução WHA63.13.

Na Assembleia Geral da OMS (WHA 63.13), verificou-se que o consumo abusivo de álcool se conecta a diferentes fatores de riscos, alinhando-se com outros programas da OMS, OIT, com as questões de direitos humanos, segurança rodoviária e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os países gastam fortunas com a saúde pública e a previdência social, e comprometem cada vez mais a vida das novas gerações devido ao aumento do consumo prematuro de bebidas alcoólicas, fato este que obstará os países em alcançarem as negociações que culminaram na adoção dos ODS.

A maioria dos documentos pactuados internacionalmente contém em seu bojo a obrigação dos Estados em emitir relatórios, que é um instrumento garantidor dos compromissos assumidos.

A Constituição da OMS, por exemplo, prevê em seus artigos 61 a 65 a obrigatoriedade dos Estados-partes no envio periódico de relatórios, que são, de fato, o meio pelo qual os Estados prestam contas à sociedade internacional em geral.

Este trabalho tem como meta investigar se o relatório emitido pelo Estado-parte referente à Assembleia WHA 63.13 é a maneira mais efetiva da Organização Internacional cobrar que os objetivos pactuados sejam alcançados.

Os problemas postos foram: saber se o uso nocivo de bebidas alcoólicas é uma questão importante para o desenvolvimento sustentável; se os Estados-partes são obrigados a cumprir as decisões derivadas de pactos e de outras normas internacionais; e se a forma como os relatórios são elaborados demonstram a aplicação da norma internacional dentro do território nacional.

Na busca de solução do problema, este trabalho apresenta como hipótese básica e assertiva que a saúde e o bem-estar do planeta dependem da redução do consumo irresponsável de bebidas alcoólicas, como previsto no objetivo 3.5 do documento “Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”.

Quanto ao segundo problema posto à hipótese encontrada foi se, diante do dinamismo imposto para a solução das questões relativas ao meio ambiente e aos direitos humanos, os Estados estão obrigados, jurídica e legalmente, a cumprirem com todas as decisões derivadas de acordos internacionais, sejam elas em forma de pactos ou assembleias.

E por fim, quanto aos relatórios, a hipótese inicial era que a criação de um método qualitativo e quantitativo para a elaboração dos relatórios apresentaria a realidade mais próxima dos Estados, e assim forçaria as organizações a cobrarem maior efetividade.

Os estudos feitos nesta pesquisa sobre a elaboração de relatórios pelos governos evidenciaram que é comum a omissão de dados; os Estados velam as informações reais a serem apresentadas às Organizações Internacionais, pois podem revelar o sucesso e o insucesso de uma política.

Sendo assim, outra hipótese foi alcançada, qual seja, a gênese da harmonia entre o Direito Internacional e o Nacional não está na elaboração dos relatórios e sim na análise minuciosa destes ao serem apresentados aos respectivos comitês.

Essa hipótese foi percebida e adotada após a comparação das metodologias impostas pelo ACNUDH e pelo Comitê de especialistas da OMS sobre álcool e saúde.

A investigação se justifica na medida que o consumo abusivo de álcool é plataforma para outros programas específicos de enfrentamento de doenças, como atividade física e saúde, controle do tabaco, prevenção e controle do câncer, programa de saúde mental, prevenção de suicídios, segurança rodoviária e saúde, saúde infantil, adolescentes e desenvolvimento e saúde reprodutiva.

A relevância do tema se legitima, ainda, em razão da maior atenção aos vínculos entre o uso prejudicial de álcool e algumas doenças infecciosas, como HIV/AIDS e tuberculose, o trabalho da OMS para a redução das desigualdades na saúde através da ação sobre os determinantes sociais da saúde e o comprometimento com a saúde e o bem-estar, que é o 3º item dos ODS.

Devido à escassez de estudos sobre o tema, como referencial teórico a pesquisa se debruçou principalmente na resolução da WHA 63.13, nos “*guidelines*” do ACNUDH, nos relatórios do Brasil dos anos de 2008, 2013 e 2017 emitidos ao Secretário Geral da ONU e nos relatórios do Brasil sobre o consumo de álcool para a OMS dos anos de 2006 e 2010.

A investigação teve fundamento nos trabalhos de autores da área de filosofia, psicologia, educação e medicina, como David Hume, John Locke, Rachel de Maya Brotherhood, Ronaldo Laranjeira, Ilana Pinsk e Sérgio Dualibi.

Em relação aos autores referenciados na área do direito, foram utilizados como base os trabalhos de Norma Sueli Padilha, Antônio Augusto Cançado Trindade, Marcelo Lamy, Hans Kelsen, Robert Hart, Guido Soares, Hildebrando Accioly, Valério Mazzuoli, Wagner Menezes, Flávia Piovesan e Thomas Burgenthal.

O método de abordagem escolhido para a pesquisa foi o estruturalismo, realçando a obrigatoriedade dos relatórios nos documentos internacionais, e para compreender a importância desses documentos foi preciso analisar minuciosamente suas partes (LAMY, 2011, p. 46).

Os métodos de procedimento foi a pesquisa documental (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009; SEVERINO, 2007; WITTER, 1990), de modo que seus dados se originam de documentos, e comparativo (LAMY, 2011, p. 48).

Utilizou-se como fonte os documentos legais do Comitê da ONU e da OMS, dos quais não foram encontrados tratamentos analíticos, e sendo eles a matéria-prima a partir da qual foram desenvolvidas a investigação e a comparação da metodologia utilizada por ambos os comitês.

Nesse passo, confirma a hipótese proposta a pesquisa através do raciocínio indutivo inferindo conclusões reais de que o ciclo de monitoramento praticado pelo ACNUDH aumenta o comprometimento dos Estados.

Os documentos emergidos da pesquisa bibliográfica, em que foi possível constatar as hipóteses referentes aos relatórios, foram retirados do site da ONU internacional, visto que no site da ONU Brasil eles não estão disponíveis, e o mesmo acontece com o site da OMS, em que a maioria dos documentos pesquisados está nas versões inglês e espanhol.

A maior parte da investigação se valeu de pesquisa eletrônicas, artigos científicos publicados em revistas, teses, e livros. Quanto às obras mais raras, na área do direito a busca foi *in loco* na biblioteca da Universidade Católica de Santos.

No primeiro capítulo desta pesquisa, relacionou-se o problema sobre a redução do uso nocivo de bebidas alcoólicas com o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a transdisciplinaridade dos temas saúde e meio ambiente.

Com base nos estudos realizados, analisou-se o conceito de que os seres humanos não possuem ideias inatas, ou seja, são como uma folha em branco; suas ideias, conhecimentos e associações são adquiridos no decorrer de sua vida, e como o uso nocivo do álcool pode afetar o meio ambiente onde o ser humano está inserido.

No segundo capítulo, trabalhou-se a obrigatoriedade dos Estados em cumprir os pactos e outras normas internacionais.

Questões como monismo e dualismo, bem como o dinamismo do Direito Internacional quanto às questões ambientais e de Direitos Humanos, esclarecem que a questão não é apenas jurídica, mas também moral.

Nesse capítulo, inseriu-se a trajetória do álcool na OMS, e foi demonstrado o movimento centrípeto onde os Estados agiram primeiro, implementando internamente as políticas sobre o álcool para que a OMS não recuasse em sua política.

O terceiro capítulo explica os mecanismos de tutela das obrigações internacionais, com destaque para o mecanismo de relatório.

Aqui se fez um estudo sobre a importância do sistema de relatórios e seu monitoramento que, se realizado de forma minuciosa e com sessões públicas, evidencia aumento do comprometimento e da cooperação entre os Estados-partes.

Esse capítulo teve como base os documentos do ACNUDH. A forma de elaboração dos relatórios e o procedimento de seu monitoramento foram estudados para a constatação de que houve evoluções legislativas sobre os Direitos Humanos desde a implementação das análises pelos comitês.

O quarto capítulo apresenta o documento sobre diretriz da OMS relativa à redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas, os objetivos a serem alcançados com a implementação das políticas propostas e como funciona o Comitê de especialistas nos problemas relativos ao consumo de álcool da OMS.

Abordaram-se ainda os dados constantes no observatório da OMS criado para monitorar o consumo de bebidas alcoólicas nos Estados, denominado *Global Information System on Alcohol and Health* (GISAH), para corroborar com o estudo de que sem um monitoramento eficaz também não será possível abastecer o sistema com dados de todos os países, deixando dúvida também nas informações apresentadas.

Pela conclusão desse capítulo é possível perceber que o comprometimento dos Estados em relação aos Comitês da ONU e da OMS, e vice-versa, não é o mesmo, pois a OMS não monitora os relatórios, apenas os utiliza como fonte de dados.

Assim, pelas hipóteses apresentadas e seguindo o método de abordagem adotado, o ciclo de monitoramento de relatórios aplicado pelos Comitês de Direitos Humanos demonstrou ser, no momento, a maneira mais eficaz de fazer com que os Estados cumpram os direitos pactuados com as Organizações Internacionais.

1 - OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS: o uso nocivo de bebidas alcoólicas é uma questão ambiental?

Este capítulo enfoca o conceito amplificado de meio ambiente; para isso percorrerá, mesmo sucintamente, o caminho trilhado pela ONU que culminou na agenda divulgada em 2015 sobre os ODS, na qual se concentra o tema deste estudo, qual seja, a redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas. O ponto de partida será a década de 1980.

A preocupação com o meio ambiente consagrou uma coesão mundial, em que se vislumbrou a necessidade de equilibrar a crescente industrialização entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

Na década de 1980, a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento publicou o Relatório Brundtland “Nosso futuro comum”, conceituando Desenvolvimento Sustentável como as ações e atividades humanas que visam suprir as necessidades hodiernas dos seres humanos, sem comprometer a geração futura (ONU, 1987).

Posteriormente, em 1992, a Rio/92 reuniu 178 países, mais de 100 chefes de Estado e a participação da sociedade civil; foram produzidos documentos de suma importância para a orientação da normatividade ambiental internacional, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agenda 21; Declaração de Princípios sobre Florestas; Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima; e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (PADILHA, 2010, p. 60-63).

A Declaração do Rio reconheceu que o meio ambiente deve ser parte integrante do desenvolvimento sustentável, conforme previsão descrita em seu princípio de nº 4¹ (PADILHA, 2010, passim).

Desde então, restaram evidenciados a importância da interdisciplinaridade e o compartilhamento de conhecimentos científicos entre os Estados para a conquista do Desenvolvimento Sustentável (ONU, 1992).

¹ Declaração do Rio: “Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.” (ONU, 1992).

No ano 2000, a ONU publicou o documento “*Millennium Development Goals*”, Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que produziu o maior movimento contra a pobreza da história, comprometendo líderes de vários Estados a “não poupar esforços em libertar nossos semelhantes da infeliz e desumana condição de extrema pobreza” (ONU, 2015)², transformando-o em uma “*framework*”³ de oito objetivos com 22 metas a serem atingidas até 2015 (ONUBR, 2015).

Durante os 15 anos estipulados pelo documento ODM, registraram-se vários progressos mundiais, principalmente na erradicação da pobreza (ONUBR, 2015).

Entretanto, houve deficiências, e a busca para tentar corrigi-las resultou em novo documento, mais complexo. Mesmo assim, o relatório apresentado pela ONU em 2015 mostrou que as intervenções específicas, estratégias sólidas, recursos adequados e vontade pública fizeram progressos (ONU, 2015).

O novo documento proposto pela ONU para substituir o ODM foi a agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que é uma discussão ambiciosa e sem precedentes, indo além dos ODM.

Embora erradicação da pobreza, saúde, educação, segurança alimentar e nutrição sejam as prioridades dessa agenda, os ODS contemplam amplamente os objetivos econômicos, sociais e ambientais, e oferecem a perspectiva de sociedades mais pacíficas e inclusivas (WHO, 2015, p. 3).

Assim, evidenciaram-se os pontos a serem trabalhados pelos Estados e seus dirigentes, e a saúde é um ponto crítico e delicado para o cumprimento das metas estabelecidas para 2030.

É, como dito acima, no objetivo que se apontam as metas para a melhor qualidade de vida de que trata este estudo, qual seja, o objetivo 3 - subitem 3.5 – especificamente, a redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas, assim previsto no documento (WHO, 2016):

² Tradução nossa. Versão original citada no documento “Spare no effort to free our fellow men, women and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty”.

³ A palavra “*framework*” é traduzida para o português como Convenção-quadro.

ODS 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. Metas para alcançar o ODS 3: [...] 3.5 Reforçar a prevenção, tratamento e abuso de substâncias, incluindo abuso de drogas entorpecentes **e o uso nocivo do álcool**. (grifo nosso e tradução feita a partir do documento original)⁴.

Provavelmente, o questionamento feito neste momento pelo leitor é: como a redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas pode influenciar nas metas propostas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Qual a relação estabelecida entre a redução do consumo e o meio ambiente?

Como já citado, os ODS compreendem, de maneira ampla, os objetivos econômicos, sociais e ambientais, e oferecem a perspectiva de sociedades mais pacíficas e inclusivas (WHO, 2015, p. 3).

O livro “Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional” (CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 23-28) traça um plano da elaboração conceitual para desenvolvimento sustentável propondo as bases utilizadas pelo Grupo de Consultores Jurídicos do PNUMA (nas reuniões preparatórias de Genebra e de Nairóbi)⁵.

Os estudos realizados por esse Grupo sustentaram a necessidade, àquela época (1991), do direito a um meio ambiente sadio, e apontaram o crescimento demográfico como um problema ambiental.

O documento do PNUMA concluiu que o crescimento demográfico descontrolado, assentado em uma prevalente pobreza, “produz não só efeitos nocivos na saúde humana, mas também problemas ambientais.”

Enfatiza ainda que as condições de pobreza requerem a melhoria das “condições socioeconômicas de vida” (CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 28).

A Conferência de Monterrey sobre financiamento do desenvolvimento, convocada no final de 1999 pela Assembleia Geral da ONU, aprovou que a comunidade internacional estava determinada a erradicar a pobreza mundial e promover o desenvolvimento sustentável no

⁴ Texto original - “SDG 3 Ensure healthy lives and promote wellbeing for all at all ages. Health targets for SDG 3: [...] 3.5 Strengthen the prevention and treatment of substance abuse, including narcotic drug abuse and harmful use of alcohol.[...]”

⁵ PNUMA, doc. UNEP/ENV. LAW2/2, de 10/09/91, p. 4, e 16 item 9 “*usque*” (CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 28).

contexto de um sistema econômico mundial que seja equitativo e favoreça a plena inclusão (VEIGA, 2013).

Foi-se construindo, de acordo com os documentos da ONU e os estudos realizados desde a Conferência de Estocolmo em 1972, o conceito do Desenvolvimento Sustentável, em que a economia, a sociedade e o meio ambiente devem se interligar equitativamente para que se alcance um objetivo comum entre os povos.

Cada objetivo abordado pela ODS tem uma transversalidade obrigatória entre essas três matérias. A seguir, serão demonstrados os reflexos do consumo abusivo de bebidas alcoólicas e como ela transita e influencia a economia, a sociedade e o meio ambiente.

1.1 Dos Fatores Ambientais Alteráveis

A psicologia estuda como os fatores ambientais alteráveis podem influenciar o desenvolvimento social do indivíduo. Quando se pratica a promoção integral do desenvolvimento humano, a psicologia deixa clara a crença de que o desenvolvimento é um processo influenciado pelo meio ambiente (BROTHERHOOD, 2012, p. 21).

Segundo Brotherhood (2012, p. 21):

[...] o desenvolvimento ocorre quando o potencial genético do indivíduo é levado a se manifestar pelos estímulos do meio, e, mais que isso, o ambiente pode ajudar o indivíduo a superar limites e atingir patamares superiores de desenvolvimento, se favorecido pela ação do meio.

A psicologia evolutiva constrói teorias e modelos sobre o desenvolvimento do ser humano desde o momento de sua concepção e todas as suas fases e dimensões, como crescimento, tamanho e forma do corpo, força, aspecto da pele, amadurecimento de seus sistemas funcionais e também as dimensões subjetivas, criando polêmicas entre “o papel da genética e do meio ambiente como fatores determinantes/condicionantes do desenvolvimento” (BROTHERHOOD, 2012, p. 33).

Deve-se entender que o meio ambiente aqui prescrito não trata apenas do local ou seio familiar onde se desenvolve o indivíduo. Há que se levar em consideração também os fatores sociais, históricos, culturais e econômicos do ambiente social.

O empirismo, posicionamento filosófico de John Locke e David Hume, foi a base da argumentação da psicologia evolutiva.

Locke (1999, p. 30) investigou a origem da ideia consciente que o homem tem em sua mente e o meio pelo qual o entendimento é provido por essas ideias; posteriormente, tentou mostrar que essas ideias, evidências e extensões geraram o conhecimento e o entendimento das coisas. Acrescentou à sua pesquisa investigação acerca da natureza e fundamento da fé ou opinião, entendendo que isso é assentido como verdadeiro.

Prosseguindo, Locke (1999, p. 51-52) apontou que nem a ideia da existência de Deus é inata, e cita o descobrimento de várias civilizações que sequer sabiam da existência de Deus, pelo fato de não estarem inseridos no mesmo ambiente (educação, cultura, história) daquelas que acreditavam.

De outro lado, civilizações que usufruíram igualmente do mesmo ambiente careciam da ideia do conhecimento de Deus por falta da devida aplicação de seus pensamentos da mesma maneira das que acreditavam no divino (LOCKE, 1999, p. 51-52).

Para Hume (2006), a compreensão como indivíduo se baseia entre três ideias: a semelhança, a contiguidade e a causalidade (causas e efeitos); já os conhecimentos, são baseados nas relações das ideias e nas questões de fatos. As relações das ideias se baseiam em princípios da lógica, matemática e geometria, por exemplo; as questões de fato, são as vivenciadas pelo indivíduo, a ciência empírica, ou seja, o indivíduo tem que experimentar para conhecer.

É a partir do conhecimento que se tem o raciocínio dedutivo e indutivo, este último bem- observado por Hume [s.d.].

Lamy (2011, p. 158-159, grifo nosso) ensina em sua obra “Metodologia da Pesquisa Jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação” que “o raciocínio dedutivo é aquele que se propõe a **extrair uma ideia de outras anteriores.**”⁶

Contudo, o raciocínio indutivo “consiste em **sintetizar uma ideia a partir de uma repetição de situações.**”⁷

Pode-se assim extrair o raciocínio indutivo através de fatos não vivenciados nem experimentados, mas testemunhados em comportamento repetitivo de um indivíduo, como por exemplo: perceber que toda vez que meu pai sai para beber quando volta bate em minha mãe, induz a pensar que todo bêbado é violento com seu companheiro.

⁶ Destaque realizado pelo autor do livro em questão.

⁷ Idem.

Assim, é possível assentir que o meio ambiente em que o ser humano está inserido influencia no desenvolvimento humano, visto que o homem é um ser social, e tais influências não ocorrem de maneira descontextualizada (BROTHERHOOD, 2012, p. 44).

Conger e Elder Jr. (apud PAPALIA; OLDS, FELDMAN, 2006, p. 48-49) fizeram um estudo aprofundado sobre a trajetória de vida em tempos difíceis:

O Estudo do Ciclo de Vida: Crescendo em Tempos Difíceis.

Devemos nossa percepção da necessidade de olhar para o curso da vida em seu contexto histórico e social, em parte, a Glen H. Elder Jr. Em 1962, Elder chegou ao campus da Universidade da Califórnia, em Berkeley, para trabalhar no Estudo sobre Crescimento de Oakland, um estudo longitudinal sobre o desenvolvimento social e emocional em 167 jovens urbanos nascidos em torno de 1920, aproximadamente metade deles de lares de classe média. O estudo havia começado no início da Grande Depressão da década de 1930, quando os participantes, que tinham passado a infância no boom dos formidáveis anos 1920, estavam entrando na adolescência. Elder observou como a ruptura da sociedade pode alterar processos familiares e, por meio deles, o desenvolvimento da criança (ELDER, 1974). Assim como o estresse econômico mudava a vida dos pais, também mudava a vida dos filhos. Famílias que passavam por privações alteraram os papéis econômicos. Os pais, preocupados com a perda de emprego e irritados com a perda de status dentro da família, **às vezes bebiam muito**. As mães que conseguiam um emprego assumiam maior autoridade parental. Os pais discutiam com mais frequência. Os adolescentes tendiam a demonstrar dificuldades no desenvolvimento. [...] (grifo nosso).

[...] Elder observou que os efeitos de uma grande crise econômica dependem do estágio de desenvolvimento em que se encontra a criança. As crianças da amostra de Oakland já eram adolescentes na década de 1930. Já podiam contar com seus próprios recursos emocionais, cognitivos e econômicos. Uma criança nascida em 1929 seria totalmente dependente da família. Por outro lado, os pais dos jovens de Oakland, sendo mais velhos, talvez tenham sido menos resistentes em lidar com a perda do emprego, e sua vulnerabilidade emocional pode muito bem ter afetado o caráter da vida familiar e a educação dos filhos. [...].

[...] Eventos negativos como crise econômica, doença e dificuldades na escola tendiam a intensificar a tristeza, o medo e a conduta anti-social, o que, por sua vez, resultava em mais adversidades, tais como o divórcio dos pais (p. 49).

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência das Nações Unidas de informação, análise e orientação sobre o trabalho, de 20% a 25% dos acidentes de trabalho no mundo envolvem pessoas que estavam sob o efeito do álcool ou outras drogas⁸.

Mesmo em pequenas quantidades, o álcool causa prejuízos à performance, qualidade e segurança no trabalho, pois é uma substância depressora do sistema nervoso central e cujos

⁸ OIT – Organização Internacional do Trabalho, em inglês a sigla é ILO – *International Labour Organization*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

principais efeitos a curto prazo envolvem: prejuízo do julgamento e da crítica; prejuízo da percepção, memória e compreensão; diminuição da resposta sensitiva e retardo da resposta reativa; diminuição da acuidade visual e visão periférica; incoordenação sensitivo-motora, prejuízo do equilíbrio; e sonolência⁹.

O estresse tem papel importante na relação entre álcool e trabalho, sendo que os labores mais estressantes (posições com maiores responsabilidades) influenciariam mais o uso de álcool e transtornos relacionados (abuso e dependência).

Investigação em um dos maiores acidentes com impacto ao meio ambiente ocorrido no mundo, o caso do navio Exxon Valdez¹⁰, de acordo com a obra de Eliane M. Octaviano Martins (2015, passim. v.1), indicou que o comandante estava embriagado.

Em outro volume de sua obra “Curso de Direito Marítimo” (OCTAVIANO MARTINS, 2015, passim.v.2), a autora indica que é alto o índice de alcoolismo nas atividades de tripulantes, tanto é que diante dessa preocupação a OIT, em parceria com o Programa Internacional de Controle de Drogas da ONU, lançou em 2003 a versão revisada do manual sobre desenvolvimento de medidas para redução de drogas e álcool na indústria marítima - “*Development of measures to reduce drug and alcohol problems in the maritime industry*”¹¹.

Por fim, destaca que, por ser considerada uma doença crônica, há uma proposta para que o trabalhador dependente de álcool seja submetido a tratamento médico ou psicológico para sua recuperação.

O projeto de lei do Senado (PLS 83/2012) exclui da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT - Decreto-Lei 5.452/1943) a possibilidade de demissão nesse caso¹².

Com tudo isso em mente, e com base nos estudos da psicologia evolutiva, verifica-se que o consumo abusivo de bebidas alcoólicas pode ser consequência de um fator cultural, histórico, social e ambiental, uma vez que o indivíduo se desenvolve objetiva e subjetivamente levando também em consideração as condições ambientais da sociedade em que está inserido.

⁹ CISA – Centro de Informação Sobre Saúde e Álcool. Disponível em: <<http://www.cisa.org.br/artigo/467/alcool-trabalho.php>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

¹⁰ Embora não seja objeto deste estudo, consulte PIMENTA, Matusalém Gonçalves. **Praticagem, meio ambiente e sinistralidade**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2017. p. 16-22 e CALIXTO, Robson José. **Incidentes marítimos**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

¹¹ Documento disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_117734.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

¹² PLS 83/2012 disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104853>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

1.2 O Consumo Abusivo de Bebidas Alcoólicas e seus Efeitos Sociais

Não é difícil imaginar os efeitos do consumo abusivo de bebidas alcoólicas na vida do indivíduo e os seus impactos na sociedade.

O último relatório apresentado pela OMS (2014) demonstrou que o consumo abusivo de bebidas alcoólicas é responsável por 3,3 milhões de mortes anuais em todo o mundo e mais de 200 doenças; é o terceiro maior fator de risco de doença mundial, o primeiro nas Américas e o segundo na Europa (WHO, 2014, p. 46).

Entretanto, Paolino (2010) propõe que o consumo de pequenas quantidades diminui as taxas de mortalidade vascular em até 38%; todavia, ressalta que não deve ser superior a dois ou três copos americanos (200ml), variando de indivíduo para indivíduo, de gênero, de idade, pois será prejudicial.

A maioria, porém, dos estudos publicados reprova o consumo de bebidas alcoólicas apontando em suas pesquisas os lados negativos do seu consumo irresponsável.

Tais estudos indicam que quanto maior o volume de álcool ingerido, mais o organismo se intoxica, o que implicará em vários problemas, como alteração do padrão de sono, pressão e demais metabolismos hormonais e orgânicos (CAMPOS, 2012, p. 212; FIGLIE, 2002; LARANJEIRA, 2011; WHO, 2014, p. 05).

As consequências poderão ser devastadoras, como causar dependência, doenças cardiovasculares, hepáticas, psíquicas, além de acidentes, violência, homicídios.

O psiquiatra Ronaldo Ramos Laranjeira (2011), em entrevista ao médico Dráuzio Varella expõe a distinção entre três padrões diferentes do beber:

1. baixo risco - beber um ou dois copos de bebida alcoólica por dia, se beber mais está fazendo uso nocivo do álcool; 2. risco médio - o cidadão que ingere em casa uma média de 3 uísques, ele pode não ser dependente, mas está sujeito

aos efeitos negativos do álcool, aumentando seu risco de doenças ligadas à bebida; e 3. dependente - que tem duas características marcantes: beber grandes volumes regularmente e ser tolerante ao álcool. Portanto, é um estado de necessidades fisiológicas que ocorrem em graduações mais ou menos elevadas, semelhante à dependência da nicotina¹³.

Valendo-se da linguagem comum, na mesma entrevista, o psiquiatra destaca uma prática conhecida de todos, os indivíduos que saem para beber nos finais de semana, “os bebedores de finais de semana”. Segundo Laranjeira (2011), “os bebedores de finais de semana - ao ingerirem uma grande quantidade de álcool, o cérebro precisa desenvolver uma série de modificações típicas da dependência, para suportar a agressão imposta ao corpo”.

Em um estudo elaborado em seu grupo de pesquisa, o médico conclui que somente 10% do álcool ingerido é eliminado pelos rins e pelos pulmões; os 90% restantes serão lentamente metabolizados no fígado, através de um fenômeno bioquímico de oxidação (DUAILIBI; PINSKY; LARANJEIRA, 2010, p. 128).

Melhor explicando, um copo de chope (200 ml) ou uma dose de destilado (50 ml) leva em média uma hora e meia para ser totalmente eliminado do corpo; o dobro demoraria de duas a três horas, e dependendo do aumento da quantidade o corpo poderá levar um dia para metabolizar todo o álcool consumido (DUAILIBI; PINSKY; LARANJEIRA, 2010, p. 128).

A última pesquisa realizada pelo Levantamento Nacional de Álcool e Drogas - II LENAD foi divulgada em 2012, e se refere ao período de 2006/2012¹⁴.

Mesmo ultrapassado, esse estudo constatou que 2 /10 de brasileiros já sofreram algum tipo de violência física na infância, sendo que em 20% desses casos a vítima relatou que o abusador havia ingerido algum tipo de bebida alcoólica¹⁵ e 6%, que foram vítimas de agressão física por seu parceiro ou parceira e em metade dos casos também se observou o consumo de álcool.

O II LENAD divulgou o aumento de ingestão de bebidas alcoólicas frequentemente por mulheres, de 29% em 2006 para 39% em 2012.

¹³ Entrevista concedida ao médico Draúzio Varella em seu site <http://drauziovarella.com.br/dependencia-quimica/tratamento-do-alcoolismo/>. Acesso em: 27 out. 2013.

¹⁴ Critica-se aqui a deficiência do Brasil em realizar pesquisas para que possa repassar a realidade do Estado a OMS, conforme determina sua Convenção devidamente ratificada pelo Brasil.

¹⁵ II LENAD, 2012, p. 11-13.

A observação que se faz aqui é que novas pesquisas indicam que esse aumento se dá em razão do empoderamento feminino e pressões sofridas no ambiente de trabalho (USP, 2016)¹⁶.

O “*binge*”¹⁷ também aumentou de 45% para 59% entre os consumidores, e nessa categoria as mulheres passaram de 36% para 49%. Destaca-se ainda que as entrevistas realizadas pelo II LENAD foram feitas com indivíduos a partir dos 14 anos de idade.

O último relatório global sobre o consumo de bebidas alcoólicas, apresentado pela OMS em 2014, demonstrou que indivíduos com 15 anos de idade ingerem em média 6,2 litros de álcool puro por ano ou 13,5 gramas por dia (WHO, 2014, p. 29).

A OMS adverte que o consumo não está limitado apenas à saúde; também impõe significativo custo social e econômico para a sociedade. Nesse contexto, há três categorias atribuídas ao consumo de álcool e às despesas sociais e econômicas (WHO, 2014, p. 17-18)¹⁸:

Primeira categoria - é derivada de dados registrados de recortes de caso a caso das maiores das instituições responsáveis por esse problema, como hospitais e sistemas de saúde, dados da polícia e sistema judicial criminal, desemprego e assistências de caridade. Os custos do consumo de álcool comparado com os demais atendimentos hospitalares, ambulatoriais, “*home care*”, prescrição de medicamentos representa de 9 – 24% dos gastos totais. Porém, o custo significativo está no setor judiciário, como acidentes de veículos com motoristas alcoolizados, bem como o crescimento do crime;

Segunda categoria - são os custos sociais indiretas, como perda de produtividade causada por faltas no trabalho, desemprego, redução de salário, perda de anos de trabalho, por aposentadoria por invalidez e mortes. Uma sociedade com alta densidade de indivíduos, que por causa do consumo de bebidas alcoólicas perde produtividade na força de trabalho, pode afetar a viabilidade economia de uma comunidade inteira; e

¹⁶ “*Strategic Workshop*” teve como objetivo incentivar novos arranjos de pesquisa e colaborações e a troca de experiências entre diferentes grupos que pesquisam o uso do álcool, contribuindo para que o Brasil alcance a meta de redução do consumo nocivo em 10% até o ano de 2025, conforme proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/midiateca/video/videos-2016/reducao-do-uso-nocivo-de-alcool-desafios-e-oportunidades-abertura>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

¹⁷ *Binge* é uma expressão onde o indivíduo ingere grandes quantidades de álcool (4 doses para mulheres e 5 doses para homens) durante um curto espaço de tempo (2 h).

¹⁸ Texto referente as três categorias traduzido do documento original da OMS, pela autora, Anexo I, p. 17-18.

Terceira categoria - essa categoria é pobre em estatísticas, por isso trabalha com estimativas, e os valores são intangíveis, sofrimentos e dores; mais genericamente, a diminuição de qualidade de vida, e a causa está no seio familiar, ou seja, inicia-se em casa.

1.3 A Economia e o Consumo de Bebidas Alcoólicas

O monitoramento realizado sobre custo das despesas realizadas provenientes do consumo de bebidas alcoólicas referente a tratamento, acidentes, mortes e sistema judiciário na União Europeia em 2003 foi estimado em 25 bilhões de euros. Na Inglaterra, em 2009 foram gastos 21 bilhões de libras e nos Estados Unidos, 233.5 bilhões de dólares, conforme dados de 2006, que representam de 1,3%-3,3% do PIB desses Estados (WHO, 2014, p. 18)¹⁹.

Em contrapartida, o relatório anual da AMBEV de 2015²⁰ apresenta um número de 52,7 mil funcionários, sendo 34,6 mil no Brasil, 2,7 mil no Canadá, 4,6 mil na América Central e no Caribe e 10,6 mil em outras unidades da América Latina (AMBEV, 2015).

A AMBEV gera também empregos indiretos, tendo em vista que dispõe de uma complexa malha de distribuição, por meio da qual trabalha diretamente com distribuidoras de bebidas, supermercados, bares e restaurantes, além de pequenos armazéns, padarias, lanchonetes, quiosques e franquias, o que no Brasil representa mais de 1 milhão de pontos de venda e gera renda para produtores rurais, ou seja, 2,2 milhões de pessoas empregadas (AMBEV, 2015).

O PIB gerado em 2015 foi de 3,8% no Brasil, e investiu R\$ 400 milhões em esporte e cultura, R\$ 21 bilhões de impostos gerados por ano, R\$ 27 bilhões em salários, R\$ 70 bilhões de faturamento ao ano, 99% dos lares brasileiros são atendidos pela indústria de cervejaria e produz 13,8 bilhões de litros por ano (AMBEV, 2015).

Quanto ao mercado de marketing, em 2015 a AMBEV ficou na 6ª posição das empresas que mais investiram em propaganda, cujo valor foi de R\$ 742.612,00, caindo uma posição em relação a 2014, com investimento de R\$ 1.068.803,00²¹.

Dentro da dialética acima apresentada entre economia da indústria cervejeira e empresas de marketing “*versus*” gastos sociais derivados do consumo abusivo do álcool, serão

¹⁹ Idem.

²⁰ Relatório 2015, p. 11. Disponível em: <http://ri.ambev.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=43232#>. Acesso em: 10 maio 2017.

²¹ Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2015/07/gastos-com-publicidade-no-brasil-crescem-08-no-1- semestre.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.

apresentados estudos que classificam o marketing cervejeiro como um grande vilão para a redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas.

A restrição de horários e formas apelativas da qual a mídia se vale para a divulgação das bebidas alcoólicas, sobretudo entre os jovens e adolescentes, é objetivo importante a ser alcançado para a redução do uso nocivo de álcool.

O álcool se comercializa mediante técnicas publicitárias e de promoção cada vez mais sofisticadas, por exemplo, a vinculação de marcas de álcool a atividades esportivas e culturais, o patrocínio e a colocação de vários produtos no mercado.

As estratégias das propagandas são um sucesso não só por associarem de forma direta o seu consumo a uma série de imagens agradáveis, tornando-as mensagens alegres, bonitas, eróticas ou engraçadas, mas porque essa correlação está voltada à criação de memórias afetivas, positivas, fundamentais na tomada de decisões (PINSKY; JUNDI, 2008, p. 363).

O marketing de bebidas alcoólicas atua globalmente, em países industrializados e em desenvolvimento; os mercados são desenvolvidos por meio de associação com diferentes esportes, estilo de vida e identidades que variam de acordo com a cultura local.

No Brasil, o álcool é associado ao futebol e ao carnaval, enquanto nos EUA essa relação acontece no baseball e no futebol americano (PINSKY; JUNDI, 2008, p. 364).

Destaque-se que a maior patrocinadora do evento da Copa do Mundo é uma indústria de cervejaria, e por conta de seu patrocínio o Brasil foi obrigado a sancionar a “Lei da Fifa” autorizando a divulgação e comercialização dos produtos que patrocinam sua organização.

Essa lei foi criada para forçar legislações estaduais e municipais dos locais que sediariam jogos da copa do mundo (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, cidade de São Paulo) a voltarem atrás, em leis que impediam a comercialização de bebidas alcoólicas em estádios de futebol desde 2003, com o objetivo de garantir a segurança dos torcedores.

De acordo com os profissionais de marketing, o intuito da propaganda não é aumentar o consumo de bebidas alcoólicas, mas promover a troca e a fidelidade da marca.

Ocorre que o efeito é contrário, pois não diminui drasticamente o consumo da concorrente; há um aumento no consumo global pela adesão de novos consumidores (LIMA, 2007; PINSKY, 2009, p. 1-64; PINSKY; JUNDI, 2008, p. 364).

Outra legislação que favorece as indústrias de cervejaria no Brasil é a Lei 9.294/96, sobre a regularização da publicidade de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, entre outras.

A referida lei dispõe em seu artigo primeiro, parágrafo segundo, que se consideram bebidas alcoólicas, para seus efeitos, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a 13 graus *Gay-Lussac*.

Em contrapartida, não se pode esquecer que, de acordo com o Decreto 6.117/2007, é considerada bebida alcoólica aquela que contiver 0.5 grau *Gay-Lussac*.

Apesar de a Lei que regula a publicidade de bebidas alcoólicas ser de 1996 e o Decreto que aprova a Política Nacional do Álcool (PNA) ser de 2007, até o momento nada se fez para regularizar essa divergência.

Na Câmara dos Deputados, o PL 2.733/2008, que regularizaria esse conflito, teve sua tramitação prejudicada em virtude de outro projeto, o PL 5.502/2013²², que alterou a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para tornar crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou adolescente; e revogou o inciso I do art. 63 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais)²³.

Necessário enfatizar que o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei das Contravenções Penais não regularizaram a divergência do teor alcoólico entre as leis de publicidade e a PNA.

A implicação em a Lei 9.294/1996 considerar bebidas alcoólicas com teor alcoólico superior a 13 graus *gl* é que estão incluídas apenas as bebidas alcoólicas destiladas, excluindo-se as cervejas, alguns vinhos e coolers (PINSKY, 2009, p. 12).

A restrição proíbe a propaganda entre o período das 6 às 23 h, justamente para que não se associe a bebida a eventos esportivos, novelas, alguns shows e outros eventos com grande número de participação pública; contudo, a bebida alcoólica mais consumida no país é a cerveja, a principal vilã quando se trata do tema sobre bebidas alcoólicas (LIMA, 2007).

Outro ponto em aberto é a mídia digital; esta, todavia, está mais distante de ser controlada, e a probabilidade de a informação abranger menores e adolescentes é muito grande.

²² Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=382709>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

²³ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575666>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

O CONAR²⁴ é o órgão não governamental que controla a propaganda no Brasil, porém as buscas realizadas sobre as reclamações recebidas em nome da AMBEV, por exemplo, no que tange às propagandas de cervejas, são sobre concorrência entre as marcas, e não se faz cumprir a PNA²⁵.

As ações das indústrias cervejeiras batem recordes anuais em vendas e produção de seus produtos, geram empregos e fomentam o mercado de trabalho, geram impostos, aumentam o PIB nacional, atendem 99% das residências brasileiras (AMBEV, 2015).

A AMBEV possui mais de 1 milhão de pontos de venda, implica em uma reação, que é o aumento do consumo, das despesas com acidentes de veículos, médicas, hospitalares, ambulatorial, farmacêutica, violência e todos os demais motivos já mencionados (AMBEV, 2015).

Assim, pode-se concluir pelas áreas que integram o desenvolvimento sustentável (economia, sociedade e meio ambiente) que o consumo abusivo de bebidas alcoólicas é nocivo, e o fator econômico deve ser tratado com cuidado pelas políticas públicas nacionais e internacionais, caso contrário irá de fato prejudicar o desempenho dos ODS de n.º 3.

²⁴ CONAR - Conselho de Autorregulamentação Publicitária. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

²⁵ Consulta realizada no site do CONAR em 9 ago. 2017.

2 - OBRIGAÇÕES ESTATAIS DERIVADAS DE PACTOS E OUTRAS NORMAS INTERNACIONAIS: direitos humanos, meio ambiente e saúde, especialmente a questão do consumo abusivo de bebidas alcoólicas

O Direito Internacional está em constante mutação, e isso se deve ao dinamismo que os temas ambientais e humanitários requerem. Existe também o progressivo número de atores e ações que se interagem com vários níveis de governança, arquitetados como uma malha resiliente com o intuito de atingir os interesses comuns dos Estados.

Essa malha é construída pelos diversos pactos, tratados guarda-chuva (*umbrella treaty*)²⁶, Convenção-quadro (*frameworks*)²⁷, diretrizes e decisões em assembleias gerais das Organizações Internacionais, sendo que essas duas últimas são as responsáveis pelo dinamismo e tecnicidade do Direito Internacional nas últimas décadas.

Para chegar à construção que resultou nos ODS, é preciso abarcar alguns conceitos e fontes do Direito Internacional para desconstruir a ideia de que para existir um direito há que necessariamente existir uma coerção.

Kelsen, na obra “A Teoria Pura do Direito”, conceituou o Direito Internacional como “um complexo de normas que regulam a conduta recíproca dos Estados, que são sujeitos específicos do Direito Internacional” (2009, p. 359-366). A criação e formação do Direito Internacional positivado só é possível pelo fato deste ser reconhecido por seus sujeitos - os Estados soberanos - que com base na sua constituição pressupõe o Direito Internacional como norma fundamental vigente (KELSEN, 2009, p. 359).

Ao definir o direito como uma ordem coercitiva da conduta humana, Kelsen (2009, p. 359-364) propõe que compreender o Direito é entendê-lo como uma ordem sustentada por ameaças, e conclui que o Direito Internacional é direito por existir sanção. A sanção descrita por Kelsen é o direito que o Estado tem de executar uma retaliação ou mesmo declarar guerra a outro Estado que feriu seu interesse, sem que haja um judiciário internacional para instaurar

²⁶ Tratado guarda-chuva (*umbrella treaty*): tratado amplo que não se prende em regular completamente determinada questão jurídica, mas apenas instituir as grandes linhas mestras da matéria que lhe deu origem, demandando complementação por meio de outros tratados internacionais concluídos sob a sua sombra. Exemplo: Tratado da Antártica.

²⁷ Convenção-quadro: estabelece as grandes bases jurídicas do acordo, bem como os direitos e deveres das partes, deixando para um momento posterior sua regulamentação pormenorizada, o que é feito por meio de anexos e apêndices.

processos, ou seja, é o Estado lesado quem decide se deve ou não dirigir uma sanção cabendo a ele executá-la²⁸.

Contudo, quando Kelsen escreveu a obra “Teoria Pura do Direito” (1934) - posterior ao Tratado de Versalhes (1920)²⁹ e anterior à segunda guerra mundial (1939), o Direito Internacional se encontrava em luta constante pela paz, e dentro desse momento histórico Kelsen ditava que a execução de uma sanção no Direito Internacional eram “represálias e guerras”.

Hart³⁰ (2009, p. 275-284) conduz o questionamento sobre o nome “direito internacional”, e explica que se trata apenas de uma designação, de um nome próprio, que depende de convenções, pois a dúvida se o Direito Internacional é ou não um direito está de maneira desfavorável aposta em duas definições da palavra direito.

A primeira dúvida se enraíza na concepção de que o direito consiste em ordens sustentadas por ameaças; a segunda, “brota da crença obscura de que os Estados são fundamentalmente incapazes de serem sujeitos de obrigações jurídicas e compara a natureza dos sujeitos do direito internacional com os do direito interno”(HART, 2009, p. 278-279).

Crê-se que ambas as dúvidas foram respondidas acima por Kelsen, quando demonstra qual é em alguns casos a sanção imposta pelo Direito Internacional, e que este é reconhecido pela constituição de seus sujeitos, ou seja, os Estados.

Porém, o mais importante para este estudo é a reflexão que Hart faz sobre “Como pode o direito internacional ser vinculante?” (HART, 2009, p. 279).

²⁸ KELSEN, Hans. **A teoria pura do direito**. 8ª ed, São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 360-361: “O Direito internacional impõe deveres e confere direitos aos Estados. Impõe aos Estados a obrigação de adotarem uma determinada conduta, na medida em que liga à conduta oposta as sanções acima referidas - represálias e guerra - e, assim, proíbe esta conduta, considerando-a delito, e prescreve a sua contrária. [...] o Estado relativamente ao qual o dever foi violado não tem o poder jurídico de instaurar um processo judicial dirigido à sanção, mas tem o poder jurídico de decidir ele próprio que, no caso em apreço, deve ser dirigida uma sanção contra um Estado que, em face dele, faltou sua obrigação, e o de executar ele próprio essa sanção.”

²⁹ Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações, foi uma organização internacional, idealizada em 28 de Abril de 1919, em Versalhes, nos subúrbios de Paris, onde as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz. Sua última reunião ocorreu em abril de 1946. Um dos pontos do amplo tratado referiu-se à criação de uma organização internacional, cujo papel seria o de assegurar a paz. Em 28 de Junho de 1919, foi assinado o Tratado de Versalhes, que na sua I Parte estabelecia a Sociedade das Nações, cuja Carta foi nessa data assinada por 44 Estados. O Conselho da Sociedade das Nações reuniu-se pela primeira vez em Paris no dia 16 de Janeiro de 1920, seis dias depois da entrada em vigor do Tratado de Versalhes. A sede da organização passou em Novembro de 1920 para a cidade de Genebra, na Suíça. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Sociedade_das_Na%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 13 jun. 2017.

³⁰ HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 275-284.

Pelo fato de o Direito Internacional nem sempre evidenciar sanções, não se pode simplesmente concluir que suas obrigações não sejam vinculantes e que o mesmo não se trata de um direito. Em toda sociedade o aceite de um acordo, tratado, regulamentação gera obrigações que vinculam aqueles que assim decidiram, valendo também aos Estados que são sujeitos do Direito Internacional.

Hart (2009, p. 280-281) define que, “quando são assim reconhecidos, o indivíduo ou Estado, que adotar conscientemente esses procedimentos, ficarão por eles vinculados, quer queiram, quer não.” E ainda demonstra de forma assertiva que, “os Estados só podem ser vinculados por obrigações auto impostas, não existindo outra forma de obrigação sob as normas atuais do Direito Internacional”.

As soberanias dos Estados podem se insurgir quando perceberem que as normas ditadas pelo Direito Internacional podem ser conflitantes em relação ao Direito Interno, o que será elucidado a seguir.

Não obstante, a soberania estatal no atual Direito Internacional é mitigada, pois as recomendações e acordos advindos, maximizam a prevenção de danos ao meio ambiente e violações aos direitos humanos e facilitam avaliações das pretensões para que se alcancem um objetivo comum, sem imporem sanções, apenas por serem normas vinculantes; ou seja, o Estado se auto impõe a cumprir tais acordos contidos em decisões tomadas nas assembleias gerais das organizações internacionais.

Soares (2001, p. 20) argumenta que a necessidade social também é fonte de uma norma jurídica.

A antiga frase do Direito Romano, *ex facto oritur jus*, conforme sua expressão no vernáculo, “o direito se origina do fato”, indica uma das fontes materiais que engendram a norma jurídica: a própria necessidade social, ou melhor dito, a exigência dos fatos que dão causa ao aparecimento da regulamentação da conduta das pessoas e dos Estados.

A partir do momento em que os Estados perceberam a importância na cooperação como fator fundamental para desacelerar a degradação ao meio ambiente, e fortalecer os direitos humanos, vários acordos multilaterais foram firmados, resultado de participações dos entes estatais em Conferências, dando-se um destaque inicial à Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, conhecida por Rio 92.

Assim, torna-se imoral, segundo Hart (2009), não cumprir os regramentos estipulados nos pactos e demais acordos internacionais como as convenções, as recomendações, as

diretrizes e as decisões emitidas nas assembleias, pelo fato da autovinculação dos Estados ao participarem e assinarem os documentos referenciados.

Além do conceito de Direito Internacional supracitado, há que serem apontados as fontes e os aspectos da relação do Direito Internacional com o Direito interno.

Como ensina Accioly, “por fontes do direito internacional entendam-se os documentos ou pronunciamentos de que emanam direitos e deveres das pessoas internacionais configurando os modos formais de constatação do direito internacional” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, não paginado).

Para o encaminhamento deste estudo, não se adentrará no universo das fontes do Direito Internacional, mas apenas uma passagem sucinta para justificar o caráter vinculante dos pactos e demais normas internacionais.

Há na doutrina uma divisão entre fontes materiais e formais do Direito Internacional público; as fontes materiais se criam através dos fatores sociais, econômicos, culturais e ambientais levados em conta na hora da tomada de decisão para a formalização das diversas fontes do direito (MAZZUOLI, 2016, p.132-137).

Resta dizer que fontes formais são “os métodos ou processos de criação das normas jurídicas, as diversas técnicas que permitem considerar uma norma como pertencente ao mundo jurídico, vinculando os atores para os quais se destinam” (MAZZUOLI, 2016, p. 132).

O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça³¹ enumerou as fontes formais do Direito Internacional Público, e ao lado delas também serão considerados fontes do Direito Internacional os atos emanados das organizações internacionais e os atos unilaterais dos Estados devido ao dinamismo do Direito Internacional e ao crescente número de atores internacionais após a criação do Estatuto da CIJ (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, não paginado).

³¹ “Artigo 38: A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
 - b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
 - c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
 - d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.
- A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.”

As considerações pontuadas acima serão peças-chave para os subcapítulos a seguir, nos quais se farão distinções entre as obrigações derivadas dos pactos internacionais e as derivadas de outras normas.

As primeiras tratam dos acordos, convenções, protocolos, ajustes que, conforme a Convenção de Viena, só geram direitos para os Estados signatários que ratificarem suas assinaturas no plano internacional, também conhecidos como *hardlaw* (MENEZES, 2005, p. 126-127).

As obrigações derivadas de outras normas são normas usadas como instrumento de modelação, onde indicam normas jurídicas socioambientais e econômicas, emitidas pelas Organizações Internacionais em conjunto com os Estados para serem aplicadas à sociedade internacional e aos indivíduos dos Estados - as *softlaws* (MENEZES, 2005, p. 140).

Por fim, analisar-se-ão as correntes mais debatidas entre os internacionalistas, a teoria monista e a dualista, ou seja, duas questões que sempre são propostas pelos doutrinadores: a) as normas de Direito Internacional são conflitantes com as do Direito interno? b) se forem, qual deverá prevalecer?

De acordo com Mazzuoli (2016, p. 96), foi Alfred von Verdross quem, em 1914, cunhou a expressão “dualismo”, aceita por Triepel em 1923.

Contudo, Menezes (2005, p. 177) indica que o enfrentamento do problema referente à relação entre o Direito Internacional e o Direito Interno foi realizado por Triepel em 1899, na obra *Volkerrecht und Landesrecht*”, responsável por construir a teoria pluralista ou dualista, a qual foi aceita por vários doutrinadores da época, dentre eles Dionisio Anzilotti.

Os defensores do dualismo partem do princípio de que o Direito interno dos Estados e o Direito Internacional são sistemas distintos e independentes, que não existe interligação jurídica entre eles, e por isso é inconcebível existir qualquer tipo de conflito entre os dois.

Segundo Anzilotti apud Mazzuoli (2016, p. 97):

[...] quando um Estado assume um compromisso exterior, o está aceitando tão somente como fonte do Direito Internacional, sem qualquer impacto ou repercussão no seu cenário normativo interno. Para que isto ocorra, ou seja, para que um compromisso internacionalmente assumido passe a ter valor jurídico no âmbito do Direito interno, é necessário que o Direito Internacional seja ‘transformado’ em norma interna, o que se dá pelo processo conhecido como adoção ou transformação.

O posicionamento e entendimento de Anzilotti é importante pelo fato de ele ter sido o secretário geral da Liga das Nações, membro da comissão que criou a Corte Permanente do Tribunal de Justiça Internacional, membro da Corte entre os anos de 1921 a 1946, presidindo-a no período de 1928 a 1930³² (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, não paginado).

Ele foi uns dos autores do Estatuto da Corte Internacional de Justiça; sua opinião influenciou muitos Estados-partes a aceitarem e assumirem a posição dualista, na qual a eficácia do Direito Internacional tem competência apenas no âmbito internacional, e para ingressar no âmbito nacional, após a ratificação dos tratados, seu conteúdo deverá ser incorporado legislativamente. E a omissão do Estado em relação aos tratados ratificados seria apenas em nível internacional (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, não paginado; MAZZUOLI, 2016, p. 97-99).

A concepção dualista fora aprovada na Itália, por Dionisio, seguido por Oppenheim, que a instituiu na Inglaterra e na Islândia (MAZZUOLI, 2016, p. 99-101). Era uma forma de afirmar a soberania dos Estados impedindo que uma decisão externa pudesse adentrar seu sistema jurídico sem sua reafirmação.

Na Suprema Corte Brasileira também se adota o dualismo, pois como prática o tratado internacional deve ser promulgado internamente por decreto de execução presidencial, considerando-se seus três efeitos básicos: a) a promulgação do tratado internacional; b) a publicação oficial de seu texto; e c) a executoriedade do ato internacional (MAZZUOLI, 2016, p. 101)³³.

A teoria monista tem Kelsen (2009, p. 364-370) como seu maior idealizador, que defende justamente o oposto da teoria dualista.

³² Informações sobre Dionisio Anzilotti disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Dionisio_Anzilotti>. Acesso em: 15 jun. 2017.

³³ V. ADIn 1480-DF, rel. Min. Celso de Mello, *Informativo do STF*, nº 109, DJU 13.05.1998, apud Mazzuoli, 2016, p. 101, nota de rodapé n.º 15.

Para os defensores da teoria monista o Direito Internacional e o Direito Interno fazem parte de um único sistema, existindo inclusive uma hierarquia a ser obedecida, aplicando-se diretamente o Direito Internacional no sistema jurídico nacional.

Uma vez que os Estados se relacionam entre si, esses se sustentam por pertencerem a um sistema jurídico uno, e de acordo com Hart (2009, p. 280-281) quando o Estado assume e participa dos procedimentos e decisões internacionais, ficarão vinculados quer queiram quer não, uma vez que se auto impuseram essa obrigação (MAZZUOLI, 2016, p. 102-114; MENEZES, 2005, p. 180-183).

Acrescenta ainda Kelsen (2009, p. 364-365):

“Esta construção dualista – ou melhor, ‘pluralista’, se levarmos em conta a pluralidade das ordens jurídicas estaduais – é, no entanto, insustentável, mesmo do ponto de vista lógico, quando tanto as normas do Direito internacional como as das ordens jurídicas estaduais devem ser consideradas como normas simultaneamente válidas, e válidas igualmente como normas jurídicas. [...] ‘Ninguém pode servir a dois senhores’”.

Entende-se ser a corrente monista coerente, visto que, uma vez assumido um dever, o Estado deve cumpri-lo.

Apesar de a Constituição do Brasil determinar sobre os tratados internacionais no art. 5º, §2º e §3º, dá força de emenda constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros.

Contudo, para fortalecer o entendimento abaixo, será demonstrado que os objetivos do Desenvolvimento Sustentável já estão incorporados na legislação interna brasileira, assim como a PNA objeto deste estudo, demonstrando o reflexo das discussões e debates ocorridos nas assembleias gerais da OMS.

2.1 Obrigações Derivadas de Pactos Internacionais

As obrigações derivadas de pactos internacionais são as principais fontes normativas do Direito Internacional.

São os acordos formais e obrigatórios realizados entre os Estados que produzem direitos e obrigações para seus signatários, ou seja, a transformação das normas costumeiras em regramentos escritos, regulando toda a vida no plano do Direito Internacional.

A Convenção de Viena (1969), chamada de Lei dos Tratados, não se limitou apenas à codificação das regras gerais para a elaboração dos instrumentos concluídos pelos Estados. Mazzuoli expõe que a Convenção tratou de outros aspectos importantes para a sua criação:

[...] também se preocupou em regular todo tipo de desenvolvimento progressivo daquelas matérias ainda não consolidadas na arena internacional. A Convenção regula desde questões pré-negociais (capacidade para concluir tratados e plenos poderes), até o processo de formação dos tratados (adoção, assinatura, ratificação, adesão, reservas etc.), sua entrada em vigor, aplicação provisória, observância e interpretação, bem assim a nulidade, extinção e suspensão de sua execução. Entre as regras basilares de direito das gentes reconhecidas pela Convenção, pode ser citada a norma *pacta sunt servanda* (art. 26) e o seu corolário segundo o qual o Direito interno não pode legitimar a inexecução de um tratado (art. 27) ; recorda-se, ainda, o reconhecimento da cláusula *rebus sic stantibus*, que permite a extinção ou retirada de um tratado quando passa a existir uma mudança fundamental nas circunstâncias relativamente àquelas existentes ao tempo da estipulação do acordo (art. 62) , entre outras.

No Brasil, somente em 2009 a Convenção de Viena foi ratificada, e promulgada internamente pelo Decreto 7.030/2009.

Entretanto, de acordo com a leitura do Manual de Procedimentos, Atos Internacionais e Práticas Diplomáticas Brasileiras, o Itamaraty oficialmente sempre pautou sua atividade nas negociações pelas regras da Convenção de Viena por saber que um tratado, mesmo não ratificado, tem valor de costume positivado (MAZZUOLI, 2016, p. 199).

Assim, pontuar-se-ão alguns tratados importantes para a saúde, o meio ambiente e os direitos humanos, nos quais a redução do consumo prejudicial de bebidas alcoólicas se faz necessário para que os tratados sejam cumpridos em sua integridade.

Constituída em 7 de abril de 1948, e atualmente integrada por 192 Estados-Membros e dois Membros Associados, a OMS estabelece como um de seus princípios que "a saúde é um estado completo de bem-estar físico, mental e social, e não somente ausência de infecções e doenças".

O preâmbulo de sua constituição impõe que os governos tenham responsabilidade na saúde de seus povos, a qual só pode ser cumprida mediante a adoção de medidas sanitárias e sociais adequadas, e com a padronização na assistência à saúde, na liderança e vigilância nos assuntos sanitários mundiais, incluindo a prestação de apoio técnico aos países. Esse é seu principal objetivo.

A negligência em relação à prevenção e redução do consumo prejudicial de bebidas alcoólicas viola o preâmbulo convenção da OMS. Haverá violações nos principais tratados de Direitos Humanos, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, Convenção Sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes e Outras, como Convenção da Organização Mundial do Trabalho.

Cançado Trindade (1993, p. 36-37) revela que “O Direito à Saúde como um Direito Humano” foi abordado no colóquio de 1978 da Academia de Direito Internacional de Haia, e neste foi abordada a questão do direito humano à salubridade ambiental. Ainda, segundo o autor, a inter-relação entre a proteção ambiental e a salvaguarda do direito à saúde evidencia-se claramente na implementação do art. 11 da Carta Social Europeia de 1961.

Conclui que no âmbito ambiental internacional

[...] o Projeto de Pacto sobre a Conservação Ambiental e Uso sustentável de Recursos Naturais (em sua 4ª revisão, de setembro de 1992), da Comissão de Direito Ambiental da IUCN – ‘World Conservation Union’ – com o apoio do ‘International Council for Environmental Law’ (ICEL), dispõe no artigo 2(2), que “todas as pessoas têm o dever de proteger e conservar o meio-ambiente para o benefício das gerações presentes e futuras”. Verifica-se, pois, neste particular, uma identidade de propósito, em esforços conducentes à consagração do direito a um meio-ambiente sadio desenvolvidos no âmbito tanto da proteção dos direitos humanos quando da proteção ambiental. (CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 88).

Restado está que, não havendo, por parte dos Estados, um comprometimento com o tópico 3.5 dos ODS, este não só violará o acordo de Paris, mas também infringirá dezenas de pactos internacionais.

2.2 Obrigações Derivadas de Outras Normas Internacionais

Como estabelecido no Capítulo 2, entende-se por obrigações derivadas de outras normas internacionais as utilizadas como instrumento de modelação onde indicam normas jurídicas socioambientais e econômicas.

Essas normas são reflexo de debates e discussões no âmbito das Assembleias Gerais das Organizações Internacionais com a participação dos Estados-Membros e que não aplicadas à sociedade internacional e aos indivíduos dos Estados – as denominadas *softlaws* (MENEZES, 2005, p. 140).

A referência que se faz a esses debates diz respeito às resoluções de organizações internacionais, ou seja, as resoluções tomadas nas Assembleias Gerais das Nações Unidas e nos seus órgãos, cuja importância não pode ser ignorada.

Segundo Accioly, em muitas discussões, aventou-se a possibilidade de dar à Assembleia Geral funções legislativas, fato a que os internacionalistas clássicos se opõem. Contudo, assume Accioly que a oposição doutrinária não tem impedido as tentativas das organizações internacionais que por meio da aprovação de suas declarações nas Assembleias Gerais atribuem valor normativo a estas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, não paginado).

Compartilha-se esse entendimento, pois ao analisar as recomendações emitidas nas Assembleias Gerais das Organizações Internacionais existem alguns aspectos que merecem ser pontuados.

As resoluções tomadas nas Assembleias exercem pressões políticas sobre os Estados-membros, e o resultado tem sido satisfatório vez que estes acabam adotando as recomendações, impondo-as a seus cidadãos.

Como os Estados, as OIs contribuem não somente com a elaboração de normas internacionais; também sugerem de que forma devem ser implementadas, fazendo papel de órgão legislativo internacional. Todavia, as OIs também são favoráveis à participação de entes não estatais nos processos de discussão, tomadas de decisões, implementações e monitoramento de ações que as envolvem, tudo de acordo com o artigo 57 e 63 da Carta da ONU.

As OIs estabelecem uma relação especial entre as ONGs e as agências especializadas das Nações Unidas junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), conferindo às organizações não governamentais status consultivo; preveem a participação direta das ONGs e do ECOSOC em três níveis: 1) na criação de regras, 2) na sua implementação e 3) no processo de interpretação (SOARES, 2004).

Um exemplo claro são as Conferências ou Reuniões das Partes (COP) e os secretariados dos Acordos Ambientais Multilaterais (MEA), que deram forma à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, elaborada com base em dados científicos que amparam as discussões emitidas.

Outro exemplo é a Revisão Periódica Universal feita pelos comitês de direitos humanos da ONU, que influencia os Estados-partes na elaboração e aprimoramento de suas normas internas para garantir os direitos humanos³⁴.

Com isso, pode-se classificar três tipos de discussões que geram as normas internacionais: (a) produção de normas envolvendo um consenso formal (adoção de um protocolo); (b) produção de normas através de “outros tipos” de expressão e consentimento (adoção de um anexo que venha a ser legalmente efetivo, a menos que o Estado não o aceite); e (c) produção de normas através de anexos elaborados pelas agências especializadas da ONU para ajustar uma decisão (BEYERLIN; ULRICH; MARAUHN, 2011, p. 258).

A participação dos atores privados também é essencial para a promoção da sustentabilidade, por conta de seu empreendedorismo, criatividade e capacidade de inovação.

A cooperação das empresas é fundamental para redirecionar seus recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais, pois sem isso não se consegue lidar com as preocupações da sustentabilidade (MATIAS, 2014, p. 98).

A participação cooperada dos atores surte efeitos positivos nos Regimes Internacionais; todavia, esses procedimentos também são adotados, em parte, como base das discussões emitidas nas Assembleias Gerais das Organizações Internacionais resultando na criação de normas *softlaw*, o que permite maior transparência e liberdade na solução dos problemas comuns.

As assembleias gerais da OMS, também partem do mesmo princípio.

A organização estabelece associações com outros órgãos das Nações Unidas, com organizações não governamentais e setores privados; conta com uma equipe de funcionários e de colaboradores *experts* em saúde pública³⁵.

Sua equipe trabalha de forma coordenada com seus associados; cada tema (doença) é trabalhado por uma equipe especializada e capacitada para elaborar diretrizes e normas sanitárias em suas 147 oficinas espalhadas por seus Estados-Membros, mais seis oficinas regionais e sua sede em Genebra, Suíça³⁶.

³⁴ Teremos um capítulo exclusivo sobre a RPU e o ciclo de monitoramento dos relatórios pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU.

³⁵ Cf. no site da OMS: <http://who.int>.

³⁶ Cf. a informação no site da OMS: <http://who.int>.

O orçamento é realizado com a contribuição de seus Estados-Membros, de acordo com o seu estatuto; porém, a organização trabalha quase sempre com um orçamento extra, proveniente de nações e setores privados³⁷.

Com importante influência na área médica de seus Estados-Membros, a organização contém uma grande base de dados - um mapa da saúde mundial – permitindo que sua equipe elabore convenções com políticas públicas de prevenção, a exemplo da Convenção-Quadro sobre Controle do uso do Tabaco (CQCT)³⁸.

Todavia, por ser uma organização internacional de grande influência, é inevitável que sofra pressões políticas e econômicas, e com o álcool não foi diferente.

Desde 1950 o álcool é um dos temas da OMS, porém naquela época os estudos e as abordagens não estavam voltados às consequências causadas pela ingestão abusiva, somente sobre o doente alcoólico, ligado às áreas de psiquiatria e saúde mental (SELVAGGIO, 1983).

Em 1970, o programa liderado pelo sueco Jan Ording juntamente com a OMS, resolveu aliar as pesquisas e estudos relativos à saúde à produção e ao comércio voltado ao álcool, com a colaboração da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

O projeto, quando concluído, de acordo com os pesquisadores, foi de extrema importância, porém insustentável³⁹ devido às pressões dos setores privados, empresas de marketing e indústrias de bebidas alcoólicas, resultando no arquivamento desse procedimento na sede da organização⁴⁰.

³⁷ As informações sobre equipe de trabalho, escritórios e orçamento foram retiradas do site da organização em: <www.who.int>.

³⁸ A CQCT entrou em vigor em 2005 e tem 168 signatários, tornando-o um dos tratados mais amplamente adotados na história das Nações Unidas. O Decreto brasileiro nº 5.658 de 02/01/2006 deu publicidade interna à ratificação; ver mais em VEDOVATO, Luís Renato. A convenção-quadro sobre controle do uso do tabaco e consequências para o ordenamento jurídico brasileiro In: HOMSI, Clarissa Menezes (Coord.). **Controle do tabaco e o ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2011. p. 6-7.

³⁹ Assembleia Geral de Saúde, WHA 32.40. Disponível em: <http://www.who.int/substance_abuse/en/WHA32.40.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁴⁰ Os mesmos pesquisadores John Cavanagh e Frederick Clairmonte, cujo livro fora arquivado pela OMS, lançaram um artigo científico com o título de “*Alcohol Beverages: dimensions of Corporate Power*”, um dos mais importantes trabalhos ligado ao álcool, produção e marketing, que foi distribuído para todas as companhias.

Quando foi mencionado acima que a participação cooperada dos atores surte efeitos positivos a exemplo dos Regimes Internacionais, a não participação de alguns atores importantes pode ser um fracasso.

E foi justamente pelo fato de a OMS refutar a participação das indústrias de bebidas alcoólicas e das empresas de marketing que o projeto se tornou insustentável.

Somente no ano de 1990 álcool e drogas foram retirados do programa de saúde mental devido à criação do programa para abusos de substâncias, dirigido até 1996 pelo suíço Hans Emblad⁴¹, servidor público do Fundo das Nações Unidas para abuso e controle de drogas.

Esse programa criou um documento com estratégias ambiciosas delineando uma série de programas de ação, novamente sem a participação das indústrias de bebidas alcoólicas e empresas de marketing.

Foi assim que, pela segunda vez, pressões políticas geraram insegurança na OMS, e esta optou por concentrar suas energias em outros programas, realocando novamente no ano 2000 o programa álcool e drogas ao programa de saúde mental (SELVAGGIO, 1983).

Na administração de Gro Harlem Brundtland⁴² (2001-2003) é que a política sobre o álcool ressurgiu e pela primeira vez foi incluído no discurso de um Diretor Geral como uma de suas prioridades⁴³.

Na conferência realizada em Estocolmo (2002), denominada álcool e jovens - *Alcohol and Young People* -, na “*large alcohol manufacturers*” para “*dangerous marketing techniques*” dirigida aos jovens, visto que em estudos constava que muitos tinham iniciado o consumo desde muito cedo, foi anunciada a criação de um comitê de estratégias de políticas públicas para o álcool, com o intuito de controlar esse problema de saúde pública (OMS, 2002a).

⁴¹ Mais informações em: <https://wikileaks.org/wiki/World_Health_Organization_global_Cocaine_Project_Study_suppressed_by_the_United_States_for_13_years_1995>.

⁴² A Dr.^a Gro Harlem Brundtland assumiu a Direção Geral da OMS no período de 21 de julho de 1998 a 21 de maio de 2003. Veja sua bibliografia completa em: <<http://www.who.int/dg/brundtland/brundtland/en/>>.

⁴³ Parte do discurso de Brundtland em que os problemas relativos ao consumo de álcool foram considerados pela primeira vez como uma das prioridades a serem desenvolvida em 16/06/2003: [...] “*We now take so much for granted: routine immunizations; safe water and food supplies; healthier housing and safer roads; effective laws to control tobacco use and alcohol abuse. And we have linked prevention and health promotion to family policy to ensure safe motherhood and healthy child development.*” [...]. O discurso está disponível em: <<http://www.who.int/dg/brundtland/speeches/2003/bergen/en/>>.

Esse anúncio foi impactante, e mais uma vez o setor privado das indústrias produtoras de bebidas alcoólicas ficou de fora.

A *The International Center for Alcohol Policies* (ICAP), uma organização fundada por estas indústrias, passou a exercer influências nos planos da organização, e propôs uma interação dos membros da ICAP junto ao comitê científico da organização (ROOM, 2005).

A participação das indústrias de álcool não foi aceita pela administração de Brundtland em 2002, que optou por abrandar a prioridade de seu discurso referente ao consumo abusivo de álcool e concentrar suas forças na CQCT, bem como na estratégia mundial em emagrecimento.

Quando deixou sua posição em 2003, Brundtland admitiu a uma repórter da *Financial Times*⁴⁴ que a continuidade do programa de álcool poderia comprometer politicamente os demais trabalhos da OMS, dentre eles o uso do tabaco (SELVAGGIO, 1983).

Os esforços da administração Brundtland na OMS não foram em vão. Na Assembleia Mundial de Saúde de 2002 houve um debate sobre os riscos sanitários mais preocupantes de cada país.

Constou no relatório da Assembleia que o consumo abusivo de álcool era responsável por 4% das doenças mundiais e 3,2% da mortalidade mundial, com prevalência maior nos países pobres e em desenvolvimento (OMS, 2002b).

Os relatórios anuais enviados pelos Estados-membros indicaram aumento nos problemas relativos ao consumo abusivo de bebidas alcoólicas, bem como nos gastos com a saúde pública mundial, fato que objetivou na retomada dos projetos adotados pela OMS de breves intervenções contra o uso abusivo de álcool (OMS, 2002b).

O programa surtiu efeito positivo, pois o álcool, após duas décadas, entrou definitivamente na agenda política da OMS, na 58ª Assembleia Mundial de Saúde (WHA 58.26), realizada em 2005⁴⁵, e cinco anos após (maio/2010), na 63ª Assembleia Mundial de Saúde (WHA 63.13), foram recomendadas como suas 10 estratégias para reduzir o consumo abusivo de álcool (OMS, 2002b).

⁴⁴ Matéria disponível em: <<http://www.ias.org.uk/What-we-do/Publication-archive/The-Globe/Issue-2-2003/First-the-target-was-tobacco-Then-burgers-So-how-has-Big-Alcohol-stayed-out-of-the-lawyers-sights.aspx>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

⁴⁵ A WHA 58.26 requereu, dentre outras determinações, que seus membros elaborassem, aplicassem e valorassem estratégias e programas eficazes para reduzir as consequências sanitárias e sociais negativas do uso nocivo do álcool.

Devido ao acompanhamento do programa do álcool junto a OMS, a maioria de seus Estados-membros se sentiu obrigado a vincular as diretrizes de forma antecipada, com o intuito de constatar sua aplicabilidade e efetividade para sua população.

Iniciou-se um movimento centrípeto, ou seja, os Estados-partes passaram a aplicar internamente as discussões estabelecidas nas Assembleias, forçando a OMS a criar diretrizes referentes ao consumo irresponsável de bebidas alcoólicas o que se deu no ano de 2010.

A verdade é que em 2010 muitos Estados-partes já haviam interiorizado políticas públicas para redução do consumo irresponsável de bebidas alcoólicas com base nas discussões emitidas nas Assembleias Gerais.

Esse fato comprova que os debates e discussões estabelecidos nas Assembleias Gerais são efetivos e não tão engessados como os Pactos.

O Brasil, por exemplo, instituiu uma equipe técnica para estudar os impactos do consumo prejudicial de bebidas alcoólicas em 2003, e em 2007 aprovou a PNA praticamente com as mesmas recomendações instituídas nas diretrizes da OMS publicada três anos após⁴⁶.

⁴⁶ V. Decreto 6.117/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6117.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017.

3 - MECANISMOS DE TUTELAS DAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

Tutela, no sentido figurado, quer dizer proteção, amparo. No dicionário jurídico, trata-se de encargo legal ou judicial atribuído a alguém, que deverá administrar os bens ou a conduta do tutelado⁴⁷.

Mecanismos de tutelas das obrigações internacionais são os meios legais pelos quais as convenções ou pactos controlam as condutas dos Estados-partes no cumprimento dos direitos enunciados no documento.

Alguns desses mecanismos são: os relatórios (*reports*), exigidos na grande maioria das convenções internacionais, as comunicações interestatais (*inter-state communications*), petições individuais (*individual petition*) e acompanhamento (*follow-up*).

Todos esses mecanismos de tutelas podem fazer parte de uma única convenção; aliás, são as convenções e seus protocolos facultativos que costumam impor as formas pelas quais serão tutelados os direitos contidos em seu bojo. O Estado que ratificar a convenção, ou eventualmente seus protocolos facultativos – quando nestes estiverem os mecanismos, fica sujeito a esses mecanismos.

O objetivo deste estudo é analisar o sistema de relatórios, como devem ser feitos pelos Estados e como são analisados pelas Organizações Internacionais ou Comitês que foram instituídos pelas convenções ou protocolos para esse fim.

A Assembleia Geral de Saúde (WHA 63.13⁴⁸), que recomendou as diretrizes para a redução do consumo de bebidas alcoólicas, nos tópicos 66 a 69 diz ser necessária a adoção de vários mecanismos, com diferentes níveis de monitoramento, e que seria imperiosa uma convenção-quadro (*framework*) com grande impacto para atingir os objetivos dessa política internacional.

No tópico 64, a Assembleia declara que o sistema de pesquisa global da OMS sobre Álcool e Saúde e o Sistema Global de Informação sobre Álcool e a Saúde⁴⁹ são partes importantes dos mecanismos de relatórios e monitoramento.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/897/Tutela>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

⁴⁸ Disponível em: <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_13-en.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

⁴⁹ Tradução nossa. O título da versão original (contida na WHA/63.13) é: *WHO's Global Survey on Alcohol and Health and the Global Information System on Alcohol and Health*.

No capítulo anterior, relatou-se a saga da OMS e suas tentativas em criar um *framework* para o consumo irresponsável de bebidas alcoólicas, e como a Convenção-Quadro sobre Controle do uso do Tabaco acabou tomando o seu lugar na ordem de preferência.

Concluiu-se também que a inviabilidade em criar a *framework* relativa ao consumo de bebidas alcoólicas está na rigidez da OMS em não convocar as indústrias de bebidas alcoólicas e as empresas de marketing para participarem das negociações.

Os artigos 23⁵⁰ e 61 a 64 da Convenção da OMS sustentam legalmente o envio dos relatórios pelos Estados-partes, e a OMS lançou um informe a respeito do tema orientando sobre as suas estratégias para reduzir o consumo abusivo de álcool, seus princípios, políticas e medidas a serem tomadas, opções de intervenções políticas e a forma de executar as estratégias.

Não há, no entanto, a necessidade da criação de um *framework* para que os relatórios sejam emitidos, tanto é que o sistema de pesquisa global da OMS sobre Álcool e Saúde e o Sistema Global de Informação sobre Álcool e a Saúde já estão sendo alimentados no site da organização (<http://www.who.int/gho/alcohol/policies/en/>).

O que advém é que a Organização, na ausência do relatório do Estado-parte, alimenta os dados de sua pesquisa global com dados enviados por instituições não oficiais (pesquisas elaboradas pelas instituições acadêmicas, ONGs, artigos científicos etc.), como se fossem o informe oficial do país.

Esse sistema, adotar relatórios não oficiais, era praticado pela antiga Comissão dos Direitos Humanos (BUERGENTHAL, 2001). Ocorre que, depois de mais de 50 anos, a Comissão se viu obrigada a ser substituída pelo atual Conselho de Direitos Humanos por cair em descrédito, uma vez que não fortalecia os direitos humanos e se utilizava em demasia de critérios políticos ao analisar os relatórios enviados pelos Estados-partes (PIOVESAN, 2013, p. 198-208).

Existia também uma relutância dos Estados-partes violadores de direitos humanos em enviar seus relatórios, pois não é confortável a possibilidade de serem apontados pelos demais como inadimplentes. Ignorar a Comissão era o caminho e a Comissão, por sua vez, era obrigada a se utilizar de relatórios informais para suprir os espaços vazios de informações (BUERGENTHAL, 2001).

⁵⁰ Art. 23 da Convenção da OMS - La Asamblea de la Salud tendrá autoridad para hacer recomendaciones a los Miembros respecto a cualquier asunto que esté dentro de la competencia de la Organización.

Em 2006 a saída foi, então, substituir a Comissão por um Conselho, em que os membros passaram a ser eleitos diretamente pela Assembleia Geral da ONU e sua missão passou a ser estabelecer critérios explícitos de respeito aos direitos humanos com base em análises minuciosas e não meramente políticas (PIOVESAN, 2013, p. 198-200).

Estamos em 2018, e a OMS ainda não tomou uma atitude em relação a cobrança e revisão desses relatórios.

O uso prejudicial de álcool é um dos quatro principais fatores de risco destacados no plano de ação para a estratégia global para prevenção e controle de doenças não transmissíveis (resolução WHA61.14).

Também se baseia e conecta com outros fatores de risco, como as doenças não transmissíveis, e os programas específicos para enfrentar cada uma dessas doenças, especialmente os programas da estratégia sobre dieta, atividade física e saúde (resolução WHA57.17), controle do tabaco (resolução WHA56.1), promoção da saúde e estilo de vida saudável (resolução WHA57.16) e prevenção e controle do câncer (resolução WHA58.22).

Alinha-se ainda com outros programas da OMS, especialmente o Programa de Saúde Mental (*Mental Health Gap Action Programme*), incluindo a prevenção de suicídios e o gerenciamento de outros distúrbios do uso de substâncias químicas, bem como com as atividades programáticas sobre violência e saúde (resolução WHA56.24), segurança rodoviária e saúde (resolução WHA57.10), saúde infantil, adolescentes e desenvolvimento (resolução WHA56.21) e saúde reprodutiva (resolução WHA57.12).

Dá-se maior atenção aos vínculos entre o uso prejudicial de álcool e algumas doenças infecciosas, o que relaciona a questão com os programas existentes da OMS sobre HIV/AIDS e tuberculose, com seu trabalho em reduzir as desigualdades na saúde através da ação sobre os determinantes sociais da saúde (resolução WHA62.14) e com os objetivos de desenvolvimento relacionados à saúde, incluindo especialmente o objetivo 3.5 contido na agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) – grifo nosso:

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades

3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos

3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade

neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos

3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis

3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar

3.5 Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool.

3.6 Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas

3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais

3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos

3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo

3.a Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado

3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos

3.c Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

3.d Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde”⁵¹

É preciso adotar um método para elaboração e revisão dos relatórios sobre as estratégias para redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas pois, como visto, elas são uma engrenagem importante para o sucesso de outros programas.

⁵¹ Destaques nossos. Conteúdo disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

O ACNUDH monitora seus tratados como forma de proteção dos direitos humanos, e a maneira posta como monitoramento, denominado *Universal Periodic Review* (UPR) – em português Revisão Periódica Universal (RPU) - é a abordagem que parece a mais adequada, pois na prática surtiu efeito na forma pela qual os Estados-partes passaram a olhar para os direitos humanos.

A Revisão Periódica Universal faz uma avaliação nos relatórios emitidos pelos Estados-partes, de maneira clara e transparente. O Estado submete o seu relatório a um conselho responsável e a análise é feita na forma de uma corte de justiça.

Mais à frente será cotejada a forma de funcionamento da RPU e a adotada pela OMS de revisar seus relatórios, para demonstrar que o método associado à RPU supre as falhas do sistema adotado pela OMS.

3.1 Dos Relatórios

Neste tópico, justifica-se a importância dos relatórios, visto serem, até o momento, o método encontrado mais próximo de verdadeiramente avaliar e conduzir as políticas públicas internacionais e nacionais.

A ONU e suas agências ou órgãos acabam por ser, efetivamente, um governo internacional, e desempenham muito bem papéis assemelhados ao executivo, legislativo e judiciário.

No tópico 2.2 deste trabalho, foi explicitado o papel das OIs e como suas tomadas de decisões impactam, ou seja, como fazem suas regras serem internalizadas naturalmente pelos Estados-partes:

- 1) As OIs agem como um poder legislativo quando criam regras (leis) para todos os seus Estados-partes, amparados em debates com a participação direta dos Estados, das ONGs e do ECOSOC (SOARES, 2004);
- 2) Agem como um poder executivo quando sancionam regras, criam programas ou instigam, até mesmo de maneira natural, os Estados a seguirem os seus passos, o que

fazem muitas vezes criando legislações internas antes da tomada definitiva das decisões internacionais⁵²; e

- 3) Atuam como poder judiciário quando cobram e fazem recomendações de como os Estados-partes devem proceder diante de seus tratados.

Quanto à correlação entre as regras criadas pelas OIs e a implementação de políticas públicas, há que serem tecidas algumas palavras.

A definição funcional de política pública (*policy-making*) – sugerida por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5-6) e adotada neste trabalho – explicita que política pública “trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’.”

Política pública é, pois, todo o processo que envolve a tomada de decisão e sua aplicação.

Os atores identificam os problemas, envolvem-se em uma articulação, utilizam-se de instrumentos políticos com o intuito de atingir os objetivos, e aplicam suas decisões aos problemas.

Esse processo é cíclico, não tem fim; uma decisão não pode ser rígida porque o problema não é; requer estar em constante avaliação, posto que a influência do meio ambiente é constante.

Desse modo, foi necessário identificar os ciclos de uma política pública para que as soluções dos problemas estejam sempre atentas às mudanças.

De acordo com Schmidt (2008, p. 2315-2321), os ciclos de uma política pública são cinco:

- (1) percepção e definição de problemas – que é transformar a situação em “problema político”, primeira condição para que uma questão possa gerar uma política pública;
- (2) inserção na agenda política – definida como elenco de problemas, um rol de questões relevantes debatidas pelos agentes;

⁵² Durante esses debates produzidos pelas OIs, verificou-se que os Estados-partes já se adaptam à futuras decisões definitivas a serem tomadas nas Assembleias, a exemplo do que aconteceu nas estratégias para redução do consumo irresponsável de bebidas alcoólicas, conforme a conclusão do tópico 2.2.

- (3) formulação – momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas;
- (4) implementação – concretização da formulação através de ações e atividades que materializam as diretrizes; e
- (5) avaliação – é indispensável uma prática regular e continuada de aferição da efetivação das políticas públicas, dos resultados obtidos, do seu custo e da sua aceitação pelos cidadãos.

E, para aferir o item (5) avaliação, deve-se questionar alguns aspectos importantes, conforme o estudo de Schmidt (2008, p. 2315-2321):

- (a) avaliação de efetividade: a política foi de fato implementada?
- (b) avaliação da eficácia: os resultados esperados foram alcançados?
- (c) avaliação de eficiência: qual o montante dos recursos despendidos para alcançar os resultados?
- (d) avaliação da legitimidade: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

Ao submeterem os relatórios previstos nas convenções internacionais, os Estados-partes capacitarão as OIs a avaliarem suas decisões nas soluções dos direitos e deveres postos nos tratados e Assembleias.

Mais adiante, este estudo evidenciará que o ACNUDH divulgou aos Estados-partes um tutorial (*guideline*) de como os relatórios devem ser elaborados, e assim também fez a OMS quando lançou suas estratégias para redução do consumo irresponsável de bebidas alcoólicas.

Assim, na elaboração de relatórios, de acordo com as comissões responsáveis, deve estar incluído um resumo com a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade das decisões tomadas pelas Organizações, e sendo assim tem um viés avaliativo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 202-203).

Pode-se concluir que o envio obrigatório dos relatórios⁵³ pelos Estados-membros, previstos na grande maioria das convenções internacionais, são os meios pelos quais as Organizações Internacionais fiscalizam e avaliam a efetividade, a eficácia, a eficiência e a legitimidade de suas decisões diante de seus membros.

⁵³ *Reports* em inglês e *informes*, em espanhol.

Os Estados-partes se comprometem, de acordo com as disposições conferidas nos tratados, a apresentar informações – por meio dos relatórios – iniciais e periódicas aos órgãos pertinentes sobre as medidas legislativas, judiciais, administrativas e outras que tenham adotado para assegurar a utilização e o reconhecimento dos direitos contidos nos tratados dos quais fazem parte (ONU, 2016, p. 1).

O relatório é um instrumento importante para garantir os direitos postos nos tratados; é por meio deles que as Organizações e os Estados-partes obterão um panorama completo da aplicabilidade dos direitos acordados nas conferências internacionais, pactuados em cada tratado, e ainda observarão se estão sendo cumpridas por todos (PIOVESAN, 2013, p. 238-242).

O mecanismo de relatório é tão significativo, que está estabelecido em vários tratados ou convenções⁵⁴, como mostrado a seguir (grifos nossos):

Convenção	Relatório	Artigos
Organização Mundial da Saúde	Sim	<p>“Artigo 20 Cada Estado membro <u>compromete-se</u> a tomar, no prazo de dezoito meses depois da adoção duma convenção ou acordo pela Assembleia da Saúde, as medidas em relação com a aceitação de tal convenção ou acordo. Cada Estado membro <u>notificará</u> o diretor-geral das medidas tomadas e, se não aceitar a convenção ou acordo no prazo prescrito, enviará uma comunicação informando das razões da não aceitação. Em caso de aceitação, cada Estado membro <u>concorda em apresentar</u> um relatório anual ao diretor-geral em conformidade com o capítulo XIV.</p> <p>Capítulo XIV Relatórios apresentados pelos Estados.</p> <p>Artigo 61 Cada Estado membro <u>apresentará anualmente</u> à Organização um relatório sobre as medidas tomadas e sobre os progressos realizados para melhorar a saúde da sua população.</p> <p>Artigo 62 Cada Estado membro <u>apresentará anualmente</u> um relatório sobre as medidas tomadas em relação às recomendações que lhe tenham sido feitas pela</p>

⁵⁴ Tratado – é a expressão genérica contida na Convenção de Viena de 1969 para designar todo acordo internacional, bilateral ou multilateral, de especial relevo político, qualquer que seja sua denominação específica (art. 2º, § 1º, alínea a do Decreto 7.030/2009).

Convenção – a expressão começou a ser empregada nos congressos e convenções internacionais em que questões relevantes à sociedade começaram a ser debatidas gerando atos internacionais demonstrando a vontade uniforme das partes. A distinção entre tratado e convenção não subsiste a uma análise detalhada dos textos normativos internacionais, sendo que ambos se confundem (MAZZUOLI, 2016, p. 210-211).

<p>Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco</p>	<p>Organização e em relação às convenções, acordos e regulamentos.</p> <p>Artigo 63 Cada Estado membro <u>comunicará prontamente</u> à Organização as leis, regulamentos, relatórios oficiais e estatísticas importantes respeitantes à saúde que tenham sido publicados no mesmo Estado.</p> <p>Artigo 64 Cada Estado membro <u>enviará</u> relatórios estatísticos e epidemiológicos pela forma a determinar pela Assembleia Geral. [...]</p> <p>Artigo 15 Comércio ilícito de produtos de tabaco II 1. [...] 5. A informação coletada em conformidade aos subparágrafos 4(a) e 4(d) do presente Artigo deverá ser transmitida, conforme proceda, pelas Partes de forma agregada em seus relatórios periódicos à Conferência das Partes, em conformidade com o Artigo 21. [...]</p> <p>Artigo 21 Apresentação de relatórios e intercâmbio de informação 1. Cada Parte <u>apresentará à Conferência das Partes</u>, por meio da Secretaria, relatórios periódicos sobre a implementação da presente Convenção, que deverão incluir o seguinte: (a) informação sobre as medidas legislativas, executivas, administrativas ou de outra índole adotadas para aplicar a presente Convenção; (b) informação, quando aplicável, sobre toda limitação ou obstáculo encontrados na aplicação da presente Convenção, bem como sobre as medidas adotadas para superá-los; (c) informação, quando aplicável, sobre a ajuda financeira ou técnica fornecida ou recebida para as atividades de controle do tabaco; (d) informação sobre a vigilância e pesquisa especificadas no Artigo 20; e (e) informações conforme especificadas nos Artigos 6.3, 13.2, 13.3, 13.4(d), 15.5 e 19.2. 2. A frequência e a forma de apresentação desses relatórios das Partes serão <u>determinadas</u> pela Conferência das Partes. Cada Parte elaborará seu primeiro relatório no período dos dois anos que seguem a entrada em vigor da Convenção para aquela Parte. 3. A Conferência das Partes, em conformidade com os Artigos 22 e 26, considerará, quando solicitada, mecanismos para auxiliar as Partes,</p>
---	---

<p>Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos</p>	<p>Sim</p>	<p>que sejam países em desenvolvimento ou que tenham economias em transição, a cumprir as obrigações estipuladas no presente.</p> <p>4. A apresentação de relatórios e o intercâmbio de informações, previstos na presente Convenção, estarão sujeitos à legislação nacional relativa à confidencialidade e à privacidade. As Partes protegerão, segundo decisão de comum acordo, toda informação confidencial que seja intercambiada.</p> <p>Artigo 40</p> <p>1. Os Estados partes do presente Pacto <u>comprometem-se a submeter relatórios</u> sobre as medidas por eles adotadas para tornar efetos os direitos reconhecidos no presente Pacto e sobre o processo alcançado no gozo desses direitos:</p> <p>a) Dentro do prazo de um ano, a contar do início da vigência do presente pacto nos Estados Partes interessados;</p> <p>b) A partir de então, sempre que o Comitê vier a solicitar.</p> <p>2. Todos os <u>relatórios serão submetidos ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas</u>, que os encaminhará, para exame, ao Comitê. Os relatórios deverão sublinhar, caso existam, os fatores e as dificuldades que prejudiquem a implementação do presente Pacto.</p> <p>3. O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas poderá, após consulta ao Comitê, encaminhar às agências especializadas interessadas cópias das partes dos relatórios que digam respeito a sua esfera de competência.</p> <p>4. O Comitê estudará os relatórios apresentados pelos Estados Partes do presente Pacto e transmitirá aos Estados Partes seu próprio relatório, bem como os comentários gerais que julgar oportunos. O Comitê poderá igualmente transmitir ao Conselho Econômico e Social os referidos comentários, bem como cópias dos relatórios que houver recebido dos Estados Partes do presente Pacto.</p> <p>5. Os Estados Partes no presente Pacto <u>poderão submeter ao Comitê as observações</u> que desejarem formular relativamente aos comentários feitos nos termos do parágrafo 4 do presente artigo.</p>
<p>Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</p>	<p>Sim</p>	<p>PARTE IV</p> <p>Artigo 16</p> <p>1. Os Estados Partes do presente Pacto <u>comprometem-se a apresentar</u>, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, <u>relatórios</u> sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto.</p>

<p style="text-align: center;">Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial</p>	<p>2. a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame, de acordo com as disposições do presente Pacto.</p> <p>b) O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios - ou de todas as partes pertinentes dos mesmos enviados pelos Estados Partes do presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou partes deles, guardem relação com questão que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivos instrumentos constitutivos.</p> <p>Artigo 17</p> <p>1. Os Estados Partes do presente Pacto <u>apresentarão seus relatórios</u> por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados Partes e às agências especializadas interessadas.</p> <p>2. Os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no presente Pacto.</p> <p>3. Caso as informações pertinentes já tenham sido encaminhadas à Organização das Nações Unidas ou a uma agência especializada por um Estado Parte, não será necessário reproduzir as referidas informações, sendo suficiente uma referência precisa às mesmas.</p> <p>Artigo IX</p> <p>1. Os Estados Partes <u>comprometem-se a apresentar</u> ao Secretário-Geral, para ser examinado pelo Comitê, um <u>relatório</u> sobre as medidas de caráter legislativo, judiciário, administrativo ou outras que tomarem para tornarem efetivas as disposições da presente Convenção: a) no prazo de um ano, a contar da entrada em vigor da Convenção para cada Estado em questão; e b) a partir de então, a cada dois anos e sempre que o Comitê o solicitar. O Comitê poderá solicitar informações complementares aos Estados Partes. 2. O Comitê submeterá todos os anos à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por intermédio do Secretário-Geral, um relatório sobre suas atividades e poderá fazer sugestões e recomendações de ordem geral baseadas no exame dos relatórios e das informações recebidas dos Estados Partes.</p>
--	---

Sim

<p>Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher</p>	<p>Sim</p>	<p>Levará ao conhecimento da Assembleia Geral essas sugestões e recomendações de ordem geral, juntamente com as observações dos Estados Partes, caso existirem.</p> <p>Artigo 18</p> <p>1. Os Estados-Partes <u>comprometem-se a submeter</u> ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um <u>relatório</u> sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção e sobre os progressos alcançados a esse respeito:</p> <p>a) No prazo de um ano a partir da entrada em vigor da Convenção para o Estado interessado; e</p> <p>b) Posteriormente, pelo menos cada quatro anos e toda vez que o Comitê a solicitar.</p> <p>2. Os relatórios poderão indicar fatores e dificuldades que influam no grau de cumprimento das obrigações estabelecidos por esta Convenção.</p>
<p>Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.</p>	<p>Sim</p>	<p>Artigo 19</p> <p>1. Os Estados Partes <u>submeterão</u> ao Comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, <u>relatórios</u> sobre as medidas por eles adotadas no cumprimento das obrigações assumidas em virtude da presente Convenção, dentro de prazo de um ano, a contar do início da vigência da presente Convenção no Estado Parte interessado. A partir de então, os Estados Partes deverão apresentar relatórios suplementares a cada quatro anos sobre todas as novas disposições que houverem adotado, bem como outros relatórios que o Comitê vier a solicitar.</p> <p>2. O Secretário-Geral das Nações Unidas transmitirá os relatórios a todos os Estados Partes.</p> <p>3. Cada relatório será examinado pelo Comitê, que poderá fazer os comentários gerais que julgar oportunos e os transmitirá ao Estado Parte interessado. Este poderá, em resposta ao Comitê, comunicar-lhe todas as observações que deseje formular.</p> <p>4. O Comitê poderá, a seu critério, tomar a decisão de incluir qualquer comentário que houver feito de acordo com o que estipula o parágrafo 3 do presente Artigo, junto com as observações conexas recebidas do Estado Parte interessado, em seu relatório anual que apresentará em conformidade com o Artigo 24. Se assim o solicitar o Estado Parte interessado, o Comitê poderá também incluir cópia do relatório apresentado em virtude do parágrafo 1 do presente Artigo.</p>

<p>Convenção sobre os Direitos da Criança.</p>	<p>Sim</p>	<p>Artigo 44</p> <p>1. Os Estados Partes se <u>comprometem a apresentar</u> ao comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, <u>relatórios</u> sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos:</p> <p>a) num prazo de dois anos a partir da data em que entrou em vigor para cada Estado Parte a presente convenção;</p> <p>b) a partir de então, a cada cinco anos.</p> <p>2. Os relatórios preparados em função do presente artigo deverão indicar as circunstâncias e as dificuldades, caso existam, que afetam o grau de cumprimento das obrigações derivadas da presente convenção. Deverão, também, conter informações suficientes para que o comitê compreenda, com exatidão, a implementação da convenção no país em questão.</p> <p>3. Um Estado Parte que tenha apresentado um relatório inicial ao comitê não precisará repetir, nos relatórios posteriores a serem apresentados conforme o estipulado no subitem b) do parágrafo 1 do presente artigo, a informação básica fornecida anteriormente.</p> <p>4. O comitê poderá solicitar aos Estados Partes maiores informações sobre a implementação da convenção.</p> <p>5. A cada dois anos, o comitê submeterá relatórios sobre suas atividades à Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio do Conselho Econômico e Social.</p> <p>6. Os Estados Partes <u>tornarão seus relatórios</u> amplamente disponíveis ao público em seus respectivos países.</p>
<p>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.</p>	<p>Sim</p>	<p>Artigo 73º</p> <p>1. Os Estados Partes <u>comprometem-se a apresentar</u> ao Comitê, através do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, <u>relatórios</u> sobre as medidas legislativas, judiciais, administrativas e de outra natureza que hajam adotado para dar aplicação às disposições da presente Convenção: a) No ano subsequente à data da entrada em vigor da presente Convenção para o Estado Parte interessado; b) Em seguida, de cinco em cinco anos e sempre que o Comitê o solicitar.</p> <p>2. Os relatórios apresentados em aplicação do presente artigo devem também indicar os fatores e as dificuldades, se a elas houver lugar, que afetem a aplicação efetiva das disposições da presente Convenção e conter informações sobre</p>

	<p>as características dos movimentos migratórios respeitantes ao Estado interessado.</p> <p>3. O Comité estabelece as diretrizes aplicáveis ao conteúdo dos relatórios.</p> <p>4. Os Estados Partes <u>asseguram aos seus relatórios uma larga difusão</u> nos seus próprios países.”</p>
--	---

Em contrapartida, pode-se entender que o Estado-parte que não apresenta seu relatório para o comitê ou órgão responsável pela tomada desses informes é violador dos direitos ali contidos ou tem sérios problemas burocráticos, muitas vezes por não dispor de órgãos que os possam elaborar (BUERGENTHAL, 2001, p. 390-395).

No ano 2000, o ACNUDH fez um levantamento e constatou que 44 Estados estavam pelo menos cinco anos atrasados no envio dos relatórios (*reports*) e outros (não menciona quantos), pelo menos com 10 anos de atraso (BUERGENTHAL, 2001, p. 356).

Segundo Henry Steiner (apud PIOVESAN, 2013, p. 238):

Os relatórios elaborados pelos Estados sobre os direitos humanos internacionais tornaram-se hoje um lugar comum no plano dos tratados internacionais de direitos humanos. Mas considere quão revolucionária uma ideia como esta pode ter parecido, para grande parte dos Estados do mundo, quase que inconcebível, na medida em que deveriam periodicamente submeter um relatório a órgãos internacionais, sobre seus problemas internos de direitos humanos, envolvendo governo cidadão, e posteriormente participar de discussões a respeito do relatório com membros daquele órgão perante o mundo como um todo.

A metodologia adotada pelo ACNUDH fez com que os relatórios se tornassem um lugar comum no plano dos Estados-partes, mas é óbvio que inicialmente havia resistência ao método, principalmente no período da Guerra Fria⁵⁵.

Essa resistência dos Estados em submeterem relatórios às Organizações Internacionais se nota hodiernamente junto a OMS.

⁵⁵ “É frequentemente difícil avaliar a credibilidade dos relatórios quanto a abusos de direitos humanos. Com exceção de alguns grupos terroristas, a maior parte dos grupos de oposição e, certamente, a maior parte dos governos, negam a prática de abusos de direitos humanos e, geralmente, buscam encobrir a evidência destas práticas. Consequentemente, ao julgar a política governamental, é importante olhar para além das declarações políticas ou de intenção, a fim de examinar o que efetivamente o governo tem feito para prevenir os abusos de direitos humanos, incluindo a forma pela qual ele investiga tais abusos, julga e pune aqueles que o cometeram” (US Department of State. *Country reports on human rights practices for 1991, 1992*. p. 1646 apud Piovesan (2013, p. 239).

Ao analisar os relatórios da GISAH⁵⁶ online, constata-se que existem muitos Estados-partes que não emitem relatórios sobre o consumo de álcool há anos, e dentre eles alguns dados utilizados são de fontes não governamentais, ou seja, não oficiais.

A elaboração de um relatório pelo Estado-parte para ser submetido a uma OI nem sempre visa a aprimorar a sua política ou conduta perante o cenário internacional, mas, muitas vezes, criticá-la.

Se o Estado é devedor junto à Organização e declara isso em seu relatório, estará dando vantagem a seus inimigos políticos, reforçando postulados ideológicos. De maneira informal, seria como entregar o ouro ao bandido.

No plano internacional, embora ainda não exista sanção no sentido jurídico pelo descumprimento da entrega de relatórios, não cumprir com os direitos internacionais também enseja consequências políticas, mediante o chamado “*power of embarrassment*”, causando constrangimento político e moral ao Estado (PIOVESAN, 2013, p. 246).

Helga Ole Bergensen, em seu estudo “*The Power of Embarrass*” (BERGENSEN, 1982) diz: “a ONU não tem poder físico para determinar as ações internas dos Estados, mas tem a capacidade de ‘embaraçar’ os Governos, através de condenações morais constrangedoras.”

Diante desse panorama, é preferível que o Estado apresente um relatório, mesmo que tenha uma avaliação altamente política, do que simplesmente se omitir. Ser omissor implica explicitar sua inércia e desprezo sobre o tema.

Já um relatório com conteúdo político é uma resposta, gera um debate, pode inclusive servir de alerta à consciência de que confiar apenas em uma avaliação formal para tirar conclusões sobre o sucesso ou insucesso relativo à política pública elaborada pelo Estado pode ser uma limitação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 200).

Debates surgirão com a apresentação do relatório, mesmo com um conteúdo político, instituições não governamentais apresentarão outras avaliações gerando um debate, o que poderá fazer surgirem soluções efetivas sobre a implementação do direito pactuado.

Howlett e outros (2013, p. 200), no livro *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*, diz:

⁵⁶ *Global Information System on Alcohol and Health* (GISAH). Disponível em: <<http://www.who.int/gho/alcohol/policies/en/>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

Para se extrair o máximo da avaliação de uma política deve-se também levar em conta os limites da racionalidade e as forças políticas que a moldam, sem cair no extremo de acreditar, porém, que a natureza subjetiva das apurações políticas impede que aconteçam as avaliações significativas.

Essa é a razão de existir dos relatórios: gerar debates, achar soluções, fazer comparações, ensinar, aprender, estar em busca constante pela cooperação nos direitos sociais, ambientais e econômicos globais.

E dentro desse espírito de debates, passa-se a analisar a metodologia empregada pela revisão periódica universal, aplicada pelo ACNUDH como forma de garantir que os Estados-partes sejam cumpridores dos direitos humanos.

3.2 Comitê de Direitos Humanos da ONU

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

A Declaração estabeleceu as bases para a estrutura dos direitos humanos que surgiu nas décadas posteriores e cuja peça-chave são os Comitês compostos por peritos *-experts-* em direitos humanos, formalmente conhecidos como Organismos de Tratados da ONU⁵⁷ (*Treaty Bodies*).

Esses comitês são a coluna vertebral do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Foram criados para monitorar os Estados-partes na implementação dos tratados específicos que formam o coração do sistema de Direitos Humanos da ONU (ONU, 2016, p. 2).

Desde 1948, os Estados adotaram 10 organismos de tratados internacionais de direitos humanos⁵⁸. Nasceram dos pactos internacionais de direitos civis e políticos, de direitos econômicos, sociais e culturais, de tratados que se concentram em direitos de grupos específicos, como crianças, trabalhadores migrantes e pessoas com deficiência, de tratados centrados na prevenção e luta contra violações específicas de direitos humanos, como a tortura, e desaparecimentos forçados, discriminação racial e discriminação contra a mulher.

⁵⁷ Tradução encontrada no site da ONUBR <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

⁵⁸ Ver informação no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

Quando um Estado ratifica um tratado internacional de direitos humanos contrai a obrigação legal de implementar as disposições estabelecidas nesse tratado e observar suas normas. E como dito nos tópicos iniciais deste capítulo, muitas vezes se obriga a apresentar relatórios (*reports*) periódicos (ONU, 2016, p. 3).

Os relatórios são endereçados ao comitê gestor de cada tratado e informam sobre os avanços na implementação do tratado em questão. Para cada tratado existe um comitê, que irá revisar esses relatórios e monitorar o quanto de sucesso os Estados estão obtendo na implementação dos direitos contidos no tratado.

Como já mencionado, esses comitês são formados por peritos - *experts* - no direito contido em cada tratado, independentes e não remunerados, nomeados e eleitos pelos Estados-partes.

Seus membros (entre 10 e 25 dependendo do comitê) são pessoas de toda parte do mundo, com diferentes culturas, formações legais diversas - deve conter um equilíbrio nos gêneros (ONU, 2016, p. 3).

3.3 Como Funciona o Monitoramento dos Relatórios do ACNUDH

Os Estados, ao apresentarem seu relatório ao comitê correspondente a cada quatro ou cinco anos, sabem com antecedência quando será a sessão de revisão pública. Essas sessões são realizadas na sede do ACNUDH, em Genebra, Suíça.

O procedimento para o exame dos relatórios leva vários meses, e ocorre da seguinte forma (ONU, 2016, p. 4):

1. O Estado apresenta seu relatório por escrito;
2. O comitê adota o relatório e elabora um questionário ao Estado;
3. O Estado apresenta suas respostas ao questionário emitido pelo Comitê;
4. Uma delegação desse Estado é convidada a dialogar com o comitê em sessão pública de perguntas e respostas, cuja duração leva normalmente um dia;
5. Após alguns dias o Comitê emite suas conclusões, conhecidas como Observações finais, e nelas destaca os avanços conquistados pelo Estado em relação aos direitos contidos no tratado pelo qual o Comitê é responsável, e propõe recomendações concretas para melhorar nas áreas que o preocupam; e

6. O Comitê marca uma data para o acompanhamento das medidas tomadas pelos Estados para melhorar a situação dos direitos humanos em questão.

Os comitês trabalham com base em um ciclo de monitoramento dos relatórios⁵⁹, posto que cada novo monitoramento se baseia no anterior. As observações finais são uma somatória das avaliações oficiais e públicas da forma pela qual o tratado vem sendo implementado no país que está sob revisão (A/HRC/RES/16/21)⁶⁰.

A exceção desse processo é o subcomitê para Prevenção da Tortura, que não monitora os relatórios emitidos pelos Estados. Ele adota o procedimento de visita aos locais de detenção, como prisões, delegacias de polícia e instituições de saúde mental, e assessora as formas de prevenir a tortura e outros tipos cruéis de degradação humana (ONU, 1984)⁶¹.

São sempre bem-vindas as contribuições de grupos da sociedade civil, de instituições Nacionais de Direitos Humanos e agências da ONU, como a UNICEF, OIT, ACNUR e ONU Mulheres aos Comitês.

Esses atores podem proporcionar informações e análises em diferentes etapas do procedimento de monitoramento dos relatórios (ver figura 1). Isso ajudará o comitê a ter compreensão mais profunda da situação dos direitos humanos do país monitorado e basear suas observações finais em várias fontes, não somente na avaliação que o Estado oferece (ONU, 2016, p. 6).

A figura 1 exemplifica o funcionamento do ciclo de monitoramento dos relatórios⁶²:

⁵⁹ Ver figura 1.

⁶⁰ Para consultar os relatórios das assembleias gerais da ONU referentes aos comitês de direitos humanos acesse o link <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

⁶¹ A Convenção contra Tortura foi aprovada pela Resolução 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10.12.1984; no Brasil, pelo Decreto Legislativo n.º 4, de 23.05.1989, e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15.02.1991.

⁶² Reproduzido e traduzido pela autora a partir do documento *The Human Rights treaty bodies: protecting your rights* de autoria do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/TB_booklet_en.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2018.

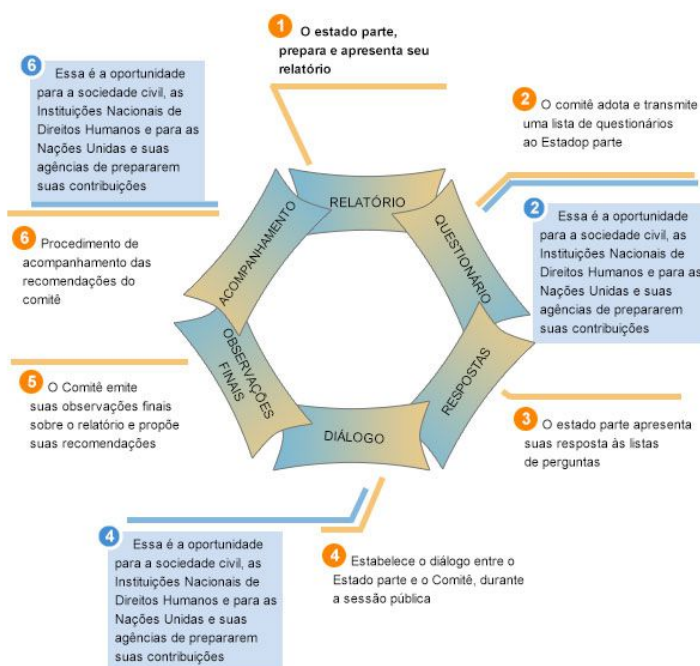


Figura 1 – Ciclo de monitoramento dos relatórios.

Como se pode verificar, as etapas 2, 4 e 6 do monitoramento do relatório são as que oportunizam a participação de diversos atores, fazendo com que a metodologia empregada para o monitoramento seja considerada a mais efetiva até este momento.

3.3.1 Diretrizes para a Elaboração dos Relatórios

A Assembleia Geral da ONU⁶³ solicitou que fossem compiladas diretrizes para a elaboração dos relatórios a serem submetidos pelos Estados-partes aos comitês de Direitos Humanos, de direitos econômicos, sociais e culturais, eliminação da discriminação contra a mulher, eliminação da discriminação racial, dos direitos das crianças, comitê contra a tortura e dos trabalhadores migratórios.

As diretrizes servem para guiar os Estados-partes no cumprimento de suas obrigações, que são a entrega periódica dos relatórios.

O estudo realizado pela Assembleia Geral da ONU quando da elaboração das diretrizes considerou que os relatórios, se apresentados em conformidade com elas, permitiriam que cada órgão e cada Estado-parte obtivessem um panorama completo dos direitos a serem aplicados por meio de cada tratado⁶⁴.

⁶³ RES. 52/118 e 53/138 da Assembleia Geral da ONU.

⁶⁴ Idem.

Em contexto mais amplo, a padronização de um método teria o objetivo de fortalecer a capacidade dos Estados no momento de cumprirem suas obrigações, de maneira pontual e efetiva, evitando a duplicação desnecessária de informações e aumentando a eficácia do sistema de monitoramento dos tratados, pois (ONU, 2016):

1. Facilitaria a adoção de um enfoque coerente por todos os comitês nas análises;
2. Ajudaria cada comitê a examinar a situação dos direitos humanos em cada Estado-parte sob uma base de igualdade; e
3. Reduziria a necessidade de o comitê solicitar informações complementares antes de examinar o relatório.

Elaboradas as diretrizes e apresentadas aos Estados-partes pela Assembleia da ONU (Res. 52/118 e 53/138), estabeleceu-se que, em relação aos documentos comuns, eles não deverão superar 80 páginas⁶⁵. Já os documentos iniciais específicos para cada tratado não deverão exceder 60 páginas e os documentos periódicos posteriores deverão se limitar a 40 páginas⁶⁶.

Quanto ao conteúdo, os relatórios precisarão explicar a situação de direito e de fato sobre a aplicabilidade dos tratados em seus Estados, e ainda deverão se ater a apresentar listas ou descrições dos instrumentos jurídicos aprovados no país nos últimos anos⁶⁷.

Deverão também indicar como se refletem os instrumentos jurídicos na realidade econômica, política, social e cultural do país, proporcionar dados estatísticos pertinentes divididos por sexo, idade e grupos de população, que poderão ser apresentados em quadros, como anexos aos relatórios⁶⁸.

Essas informações permitirão fazer comparações no decorrer do tempo.

O documento básico comum deverá conter a informação geral e concreta sobre a aplicação dos tratados, e podem ser pertinentes a todos os órgãos de tratados internacionais⁶⁹.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

As atualizações podem ser apresentadas em forma de aditamento ao documento básico comum em vigor ou como uma nova versão revisada; isso dependerá da magnitude das mudanças que devam ser incorporadas⁷⁰.

O documento específico sobre cada tratado (que será encaminhado ao comitê respectivo) deverá abordar a evolução da legislação e da prática nos casos que afetem as garantias dos direitos consagrados no tratado, assim como responder as questões apresentadas pelo comitê em suas observações finais ou em suas observações gerais (ONU, 2016).

Cada documento poderá ser apresentado separadamente, e o procedimento para a apresentação de relatórios é o seguinte⁷¹:

1. O Estado-parte apresentará o documento básico comum ao Secretário Geral, que o transmitirá a cada um dos comitês que supervisionam a aplicação dos tratados em que o Estado é parte;
2. O Estado-parte apresentará o documento específico de cada comitê ao Secretário Geral, que o transmitirá aos órgãos específicos de que se trate;
3. Cada comitê examinará o relatório emitido pelo Estado sobre o tratado cuja aplicação supervise, que consistirá no documento básico comum e no documento específico de seu comitê, em conformidade com os seus próprios procedimentos.

Os Estados deverão evitar consignar dados históricos detalhados; bastará oferecer um relato conciso dos feitos históricos essenciais, quando sejam necessários para ajudar aos comitês a compreender o contexto da aplicação dos tratados pelo país.

Ao apresentar o relatório para o 2º ciclo de monitoramento em 2012, o Brasil fez constar a seguinte informação:

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

Tópico III - parágrafo 22 – Em 1º de janeiro de 2011 jurou seu cargo a primeira mulher eleita para a Presidência na história do Brasil. Sua eleição representa um grande passo à frente para a democracia brasileira e para o alcance efetivo da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Em 2008, o relatório de EPU do Brasil ressaltava a escassa participação da mulher nas esferas do poder no país. [...] ⁷².

Destaque-se que, ao redigir o relatório, o Brasil ⁷³ pincela um fato histórico, passando o que realmente importa para o comitê: um país cobrado pela ausência de mulheres no poder teve eleita a sua primeira chefe de Estado.

As informações devem ser exatas sobre as principais características étnicas e demográficas do país e de sua população e sobre o nível de vida dos diferentes setores de sua população ⁷⁴.

A estrutura constitucional e o marco político e jurídico do país, quais normas internacionais de direitos humanos aceitam, marco jurídico e promoção nacional de direitos humanos, tipo de governo, sistema eleitoral e organização dos poderes executivo, legislativo e judiciário também devem constar nos relatórios ⁷⁵.

O documento específico para cada Comitê deverá conter toda a informação relativa à aplicação de um tratado pelo Estado, que seja principalmente de interesse do comitê encarregado de vigiar a sua aplicação ⁷⁶. Essa parte permitirá que os Estados centrem suas atenções nas questões concretas relativas à aplicação da respectiva convenção.

⁷² Tradução nossa. Versão original: “**Consejo de Derechos Humanos**. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal 13º período de sesiones. Ginebra, 21 de mayo a 4 de junio de 2012. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos* Brasil. [...] III. **Logros y desafíos en la promoción y protección de los derechos humanos en el Brasil**. 22. El 1º de enero de 2011 juró su cargo la primera mujer elegida para la Presidencia en la historia del Brasil. Su elección representa un gran paso adelante para la democracia brasileña y para el logro efectivo de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En 2008, el informe del EPU del Brasil resaltaba la escasa participación de la mujer en las esferas de poder del país. En 2010, las mujeres suponían el 14,8% de los escaños en el Senado Federal y el 8,8% en la Cámara de Diputados. Sin dejar de reconocer que sigue siendo necesario paliar la escasa representación de la mujer en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, es importante destacar que en 2011 se registró la proporción más alta de mujeres entre los cargos a nivel de gabinete de la historia del Brasil: el 24,32%. Este progreso responde al compromiso del Gobierno de promover la igualdad entre los géneros, en concordancia con la sociedad civil y el movimiento feminista.” Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁷³ É possível acessar os relatórios, questionários, respostas aos questionários e observações finais, bem como vídeos da sessão pública de todos os países pelo site da ONU. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

Deverá o documento específico incluir a informação solicitada pelo comitê pertinente nas diretrizes mais atuais específicas ao tratado. Incluirá, quando necessário, informação sobre as medidas adotadas para responder as questões feitas pelo Comitê em suas observações no relatório anterior⁷⁷.

Cada comitê tem um procedimento específico, mas de maneira geral os documentos básico comum e o específico serão apresentados ao Secretário Geral, que os encaminhará aos Comitês⁷⁸.

O documento básico comum irá para todos os Comitês, e o documento específico, para o Comitê correspondente.

Todas essas informações trarão um retrato do país para os Comitês e os “*stakeholders*”⁷⁹, e assim os habilitarão a fazerem os questionários e apresentarem as suas observações.

Faz-se mister constar que a OMS também tem sua “*guideline*” - diretrizes - para elaboração dos relatórios referentes à redução do consumo abusivo de álcool, o que será detalhado no próximo capítulo.

Contudo, seria imperativo a criação de um comitê (COP, denominação dada pela OMS), para que o monitoramento dos relatórios, indicando desde já que a sua metodologia poderia ser igual à instaurada pelo ACNUDH.

A seguir, serão apresentadas as diretrizes sobre a redução do consumo abusivo de álcool, e como os dados chegam aos observatórios da OMS.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ *Stakeholder* é uma pessoa ou um grupo que legitima as ações de uma organização; tem um papel direto ou indireto na gestão de resultados dessa mesma organização. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/stakeholder/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

4 - DIRETRIZES DA OMS PARA REDUÇÃO DO CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS

A 63.^a Assembleia Mundial de Saúde reconheceu os vínculos estreitos que existem entre o uso nocivo de álcool e o desenvolvimento socioeconômico.

A estratégia para reduzir o uso nocivo de bebida alcoólica representa o compromisso da OMS com as outras várias iniciativas e estratégias mundiais e regionais para prevenção e controle de doenças não transmissíveis, em particular o plano de ação da estratégia mundial para a prevenção e controle de doenças não transmissíveis aprovado pela Assembleia Mundial de Saúde em 2008.

Durante longos anos, a OMS foi testemunha da maneira pela qual os formadores de políticas sanitárias dos países em desenvolvimento se viam obrigados a formular estratégias eficazes para resolver os problemas causados pelo consumo nocivo de álcool.

Então, em 2010, publicou um documento que oferece um conjunto de opções políticas e intervenções que devem ser levadas em conta para a sua execução em cada país como parte integral de suas políticas nacionais, iniciando um grande marco para o desenvolvimento, honrando o espírito da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda⁸⁰.

Vale lembrar que o consumo nocivo, ou irresponsável, de bebidas alcoólicas tem graves repercussões na saúde pública, e é considerado um dos principais fatores de risco da má saúde mundialmente.

Para divulgar as diretrizes a OMS adotou o conceito de uso nocivo de álcool como uma noção ampla que abarca o consumo e provoca efeitos sanitários e sociais prejudiciais ao

⁸⁰ Nós, Ministros de países desenvolvidos e em desenvolvimento responsáveis pela promoção do desenvolvimento, e Directores de instituições multilaterais e bilaterais de desenvolvimento, reunidos em Paris em 2 de Março de 2005, tomamos a resolução de empreender acções de longo alcance, monitorizáveis, com vista a reformar as nossas modalidades de entrega e de gestão da ajuda, na perspectiva da revisão quinquenal da Declaração do Milénio e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que deve ser efectuada numa fase mais adiantada do ano, no âmbito das Nações Unidas. Como em Monterrey, reconhecemos que se a realização destes objectivos supõe um incremento dos volumes de ajuda e de outros recursos afectados ao desenvolvimento, é igualmente necessário um aumento significativo da eficácia da ajuda para apoiar os esforços empreendidos pelos países parceiros, no sentido de reforçarem a governação e melhorarem os resultados obtidos na implementação do desenvolvimento. Isto será tanto mais importante se considerarmos que tanto as actuais como as futuras iniciativas bilaterais e multilaterais conduzem a outros aumentos significativos da ajuda. Disponível em: <<http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s18744pt/s18744pt.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

bebedor, para quem o rodeiam e para a sociedade em geral, assim como as pautas de consumo de álcool associadas a maior risco de resultados sanitários prejudiciais.

Enfim, o uso nocivo do álcool compromete tanto o desenvolvimento individual como o social, e pode arruinar a vida do bebedor, devastar a sua família e soltar as urdiduras⁸¹ de uma comunidade.

Sendo assim, o compromisso estabelecido pelos Estados-partes de reduzir o uso nocivo de álcool oferece uma excelente oportunidade para melhorar a saúde e bem-estar social e aliviar a carga de morbidade atribuída ao álcool.

Contudo, é necessário ter em mente alguns desafios enfrentados para a iniciativa do programa (OMS, 2010, p. 6-8):

- a)** Reforçar a ação mundial e a cooperação internacional. Pesquisas atuais indicam que o uso nocivo de álcool continuará sendo um problema de saúde no mundo todo. É importante perceber essa tendência e fornecer respostas apropriadas em todos os níveis.

Sobre esse assunto, faz falta uma orientação global e maior colaboração internacional para respaldar e complementar as iniciativas regionais e nacionais. Esse é justamente o ponto crucial deste estudo, pois a ausência de monitoramento dos relatórios pela OMS faz com que os países não colaborem entre si;

- b)** Possibilitar a ação intersetorial. A diversidade dos problemas associados ao álcool e as medidas necessárias para reduzir os danos a ele relacionados apontam a necessidade de uma ação integral em muitos setores.

As políticas destinadas a reduzir o uso nocivo de álcool devem transcender o setor da saúde e fazer participar os setores do desenvolvimento, como o transporte, a justiça, o bem-estar social, a política fiscal, o comércio, a agricultura, a política sobre consumo, a educação e o emprego, assim como os atores econômicos da sociedade civil.

E são estes últimos justamente os que não são chamados a participar, o que inviabiliza a intersetorialidade do tema;

⁸¹ Ação ou efeito de urdir. Conjunto de fios de mesmo comprimento reunidos paralelamente no tear por entre os quais se faz a trama. (Sin.: urdimento, urdume.). Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/urdidura/>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

- c) Equilibrar os interesses distintos. A não participação de todos os atores aumenta o desequilíbrio. A produção, a distribuição, o marketing e a venda de álcool criam empregos e apresentam altos índices econômicos para um país.

Esse tema, trabalhado no Capítulo II deste estudo, mostrou ocasiões em que as medidas de saúde orientadas à redução do consumo abusivo de bebida alcoólica se chocam com outros objetivos, como a liberdade de mercado e a possibilidade de escolha dos consumidores, que afetam os interesses econômicos e reduzem as receitas públicas;

- d) Centralizar a igualdade. As taxas de consumo de bebidas alcoólicas populacional são menores nas sociedades pobres do que nas ricas. Contudo, os danos são desproporcionais, principalmente nas populações indígenas e nos grupos minoritários ou marginalizados e nos países em desenvolvimento.

Pesquisas realizadas no campo da psicologia demonstram (BROTHERHOOD, 2012) a relação entre o desemprego e o aumento no consumo de bebidas alcoólicas e o reflexo nas próximas gerações da família atingida⁸².

As populações mais pobres também podem sofrer danos desproporcionais mais graves atribuídos ao consumo de álcool.

É importante formular e aplicar políticas e programas eficazes que reduzam as disparidades sociais; e

- e) Melhorar a informação. De acordo com a OMS, os sistemas integrados de informação regional oferecem meios para fazer um monitoramento dos progressos alcançados na redução do uso nocivo de bebidas alcoólicas em nível mundial.

Infelizmente, não é isso que vem acontecendo. Serão demonstradas no decorrer deste estudo as falhas dessas informações, tanto do sistema regional como da própria OMS.

A omissão da OMS em monitorar os relatórios periódicos faz com que os dados apresentados pelos Estados-partes não possuam um padrão, trazendo inconsistências entre as informações apresentadas e a realidade interna dos países.

⁸² O conteúdo das pesquisas foi abordado no Capítulo I deste estudo.

As opções de política e as intervenções aplicadas em nível nacional recomendadas pela OMS estão agrupadas em 10 esferas de ações que se apoiam e se complementam (OMS, 2010, p. 11):

- a) Liderança, conscientização e compromisso;
- b) Resposta dos serviços de saúde;
- c) Ação comunitária;
- d) Políticas e medidas contra a condução de baixos efeitos do álcool;
- e) Disponibilidade de álcool;
- f) Marketing das bebidas alcoólicas;
- g) Políticas de preços;
- h) Mitigação das consequências negativas do consumo de álcool e intoxicação etílica;
- i) Redução do impacto na saúde pública de álcool ilícito e de produção informal; e
- j) Acompanhamento e vigilância.

O monitoramento dos progressos realizados pela estratégia recomendada, de acordo com o documento proposto pela OMS (OMS, 2010, p. 27), deve incluir diferentes níveis de mecanismos apropriados às tarefas de avaliação, apresentação de relatórios e reprogramação.

O documento aponta a importância de ser um marco inicial centrado na implementação dessas estratégias para que se possa avaliar a evolução dos objetivos nele apresentados.

A primeira reunião para a implementação das estratégias globais para a redução do uso de álcool foi em 2011⁸³, ano em que também foi lançado o documento “*Global status report on alcohol and health*”⁸⁴, e com ele foram apresentados os relatórios dos países incluindo informações sobre o consumo de álcool referentes aos anos de 1990 a 2006.

⁸³ Documento disponível no site da OMS: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44699/1/9789241502269_eng.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2018.

⁸⁴ Documento disponível no site da OMS: <http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msbgsruprofiles.pdf?ua=1>. Acesso em: 6 fev. 2018.

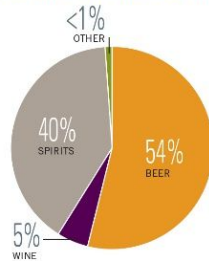
Brazil

SOCIOECONOMIC CONTEXT

Total population: 189 323 000 ► Population 15+ years: 72% ► Population in urban areas: 85% ► Income group (World Bank): Upper-middle income

Data source: United Nations, data range 1990–2006.

RECORDED ADULT (15+) ALCOHOL CONSUMPTION BY TYPE OF ALCOHOLIC BEVERAGE (IN % OF PURE ALCOHOL), 2005



Beer includes malt beers. Wine includes wine made from grapes. Spirits include all distilled beverages. Other includes one or several other alcoholic beverages, such as fermented beverages made from sorghum, maize, millet, rice, or cider, fruit wine, fortified wine, etc.

Adult (15+) per capita consumption, average 2003–2005 (in litres of pure alcohol):

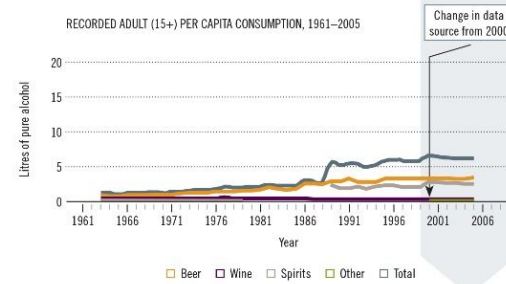
Recorded	6.2
Unrecorded	3.0
Total	9.2
WHO American Region	8.7

Robust estimate of five-year change in recorded adult (15+) per capita consumption, 2001–2005:

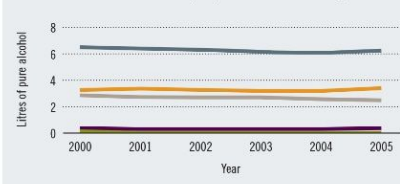
INCREASE
 ► **STABLE**
 DECREASE
 INCONCLUSIVE

ALCOHOL CONSUMPTION

Population data (refer to the population 15 years and older and are in litres of pure alcohol).



ENLARGEMENT OF RECORDED ADULT (15+) PER CAPITA CONSUMPTION, 2000–2005



PATTERNS OF DRINKING

ABSTAINERS (15+ years), 2003			
	Males	Females	Total
Lifetime abstainers	14.5%	22.7%	18.7%
Former drinkers	27.3%	36.0%	31.8%
Abstainers*	41.8%	58.7%	50.5%

* Persons who did not drink in the past 12 months.

DRINKERS ONLY

Adult (15+ years) per capita consumption*, total	18.51
Adult (15+ years) per capita consumption*, males	24.38
Adult (15+ years) per capita consumption*, females	10.62
Heavy episodic drinkers** (15–85+ years), males, 2003	32.4%
Heavy episodic drinkers** (15–85+ years), females, 2003	10.1%

* (Recorded + unrecorded – tourist) in litres of pure alcohol, average 2003–2005.
 ** Had at least 60 grams or more of pure alcohol on at least one occasion weekly.

PATTERNS OF DRINKING SCORE

Patterns of drinking score*	1	2	3	4	5
	LEAST RISKY				MOST RISKY

* Given the same level of consumption, the higher the patterns of drinking score, the greater the alcohol-attributable burden of disease for the country.

HEALTH CONSEQUENCES

MORBIDITY		
Prevalence estimates (12-month prevalence for 2004):	Males	Females
Alcohol use disorders (15+ years)	7.29%	1.41%

ALL CAUSE MORTALITY

Age-standardized deaths rates, 15+ years (per 100,000 population)												
	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Liver cirrhosis	25.4	5.1	24.9	5.0	25.3	5.0	24.9	4.9	25.0	4.8	24.4	4.7
Road traffic accidents (I)	34.6	7.3	35.9	7.1	37.4	7.5	37.2	7.8	39.6	8.1	39.9	8.3

Data source: WHO Mortality Database, data as reported by countries (I) refer to transport accidents.

ALCOHOL POLICY

Excise tax on beer / wine / spirits	Yes / Yes / Yes
National legal minimum age for off-premise sales of alcoholic beverages (selling) (beer / wine / spirits)	18 / 18 / 18
National legal minimum age for on-premise sales of alcoholic beverages (serving) (beer / wine / spirits)	18 / 18 / 18
Restrictions for on-/off-premise sales of alcoholic beverages:	
Time (hours and days) / location (places and density)	No & Yes / Yes & No
Specific events / intoxicated persons / petrol stations	Yes / Yes / Yes
National maximum legal blood alcohol concentration (BAC) when driving a vehicle (general / young / professional), in %	0.02 / 0.02 / 0.02
Legally binding regulations on alcohol advertising / product placement	Yes / Yes
Legally binding regulations on alcohol sponsorship / sales promotion	No / No

© World Health Organization 2011

Contudo, em 2014, ano da segunda reunião⁸⁵ de implementação das estratégias para redução do uso de álcool, foi lançada uma versão atualizada do documento “Global status

⁸⁵ Documento disponível no site da OMS: <http://www.who.int/substance_abuse/activities/global_alcohol_strategy/event/en/>. Acesso em: 6 fev. 2018.

report on alcohol and health⁸⁶, na qual consta o relatório de cada país com dados compilados de 1961 – 2010, ou seja, relatórios que englobavam os da versão anterior.

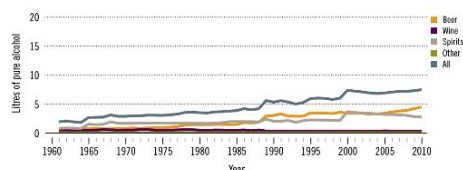
Brazil

Total population: 195 000 000 ► Population aged 15 years and older (15+): 75% ► Population in urban areas: 87% ► Income group (World Bank): Upper middle income

ALCOHOL CONSUMPTION: LEVELS AND PATTERNS

Recorded alcohol per capita (15+) consumption, 1961–2010

Data refer to litres of pure alcohol per capita (15+).



Alcohol per capita (15+) consumption (in litres of pure alcohol)

	Average 2003–2005	Average 2008–2010	Change
Recorded	6.8	7.2	→
Unrecorded	3.0	1.5	↘
Total	9.8	8.7	↘
Total males / females		13.6 / 4.2	
WHO Region of the Americas	9.2	8.4	

Prevalence of heavy episodic drinking* (%), 2010

	Population	Drinkers only
Males (15+)	20.7	29.9
Females (15+)	5.2	11.1
Both sexes (15+)	12.7	22.1

*Consumed at least 60 grams or more of pure alcohol on at least one occasion in the past 30 days.

HEALTH CONSEQUENCES: MORTALITY AND MORBIDITY

Age-standardized death rates (ASDR) and alcohol-attributable fractions (AAF), 2012

	ASDR*		AAF (%)	
Liver cirrhosis, males / females	28.8	5.8	62.6	60.2
Road traffic accidents, males / females	52.5	11.3	18.0	5.2

*Per 100 000 population (15+).

Years of life lost (YLL) score*, 2012

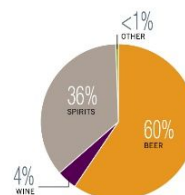
LEAST < 1 2 3 4 5 > MOST

*Based on alcohol-attributable years of life lost.

POLICIES AND INTERVENTIONS

Written national policy (adopted/revised) / National action plan	Yes (2003/2007) / Yes
Excise tax on beer / wine / spirits	Yes / Yes / Yes
National legal minimum age for off-premise sales of alcoholic beverages (beer / wine / spirits)	18 / 18 / 18
National legal minimum age for on-premise sales of alcoholic beverages (beer / wine / spirits)	18 / 18 / 18
Restrictions for on-/off-premise sales of alcoholic beverages.	
Hours, days / places, density	No, No / No, No
Specific events / intoxicated persons / petrol stations	Yes / Yes / Yes

Recorded alcohol per capita (15+) consumption (in litres of pure alcohol) by type of alcoholic beverage, 2010



Total alcohol per capita (15+) consumption, drinkers only (in litres of pure alcohol), 2010

Males (15+)	19.6
Females (15+)	8.9
Both sexes (15+)	15.1

Abstainers (%), 2010

	Males	Females	Both sexes
Lifetime abstainers (15+)	12.4	30.8	21.9
Former drinkers* (15+)	18.3	22.4	20.4
Abstainers (15+), past 12 months	30.7	53.2	42.3

*Persons who used to drink alcoholic beverages but have not done so in the past 12 months.

Patterns of drinking score, 2010

LEAST RISKY < 1 2 3 4 5 > MOST RISKY

Prevalence of alcohol use disorders and alcohol dependence (%), 2010*

	Alcohol use disorders**	Alcohol dependence
Males	8.2	3.9
Females	3.2	1.8
Both sexes	5.6	2.8
WHO Region of the Americas	6.0	3.4

*12-month prevalence estimates (15+).

**Including alcohol dependence and harmful use of alcohol.

⁸⁶ Documento disponível no site da OMS: <http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Tem-se, de acordo com essa documentação, um marco inicial, que é o ano de 2010, que também foi o ano de lançamento das diretrizes conforme a resolução da WHA63.13.

Sendo assim, é a partir do ano de 2010 que os Estados-partes deverão se atentar ao acompanhamento da evolução dos 10 objetivos contidos no documento.

4.1 Comitê de Especialistas nos Problemas Relativos ao Consumo de Álcool da OMS

Os comitês de especialistas da OMS são formados por um grupo de especialistas internacionais que dão suporte à OMS com os mais recentes conselhos científicos e técnicos sobre a grande gama de assuntos médicos e de saúde pública⁸⁷.

Os membros desses grupos são retirados dos painéis consultivos especializados, e servem em sua capacidade pessoal e não como representantes de governos ou outros órgãos. Seus pontos de vista não refletem necessariamente as decisões ou a política declarada da OMS, e a sua duração é apenas para a reunião.

Um comitê de especialistas da OMS sobre os problemas relacionados ao consumo de álcool se reuniu em Genebra no ano de 2006. Seu principal objetivo foi rever uma série de problemas de saúde pública atribuíveis ao consumo de álcool, apresentando ao Diretor Geral, no final da reunião, evidências empíricas sobre os malefícios do consumo abusivo de álcool, diferentes opções políticas e intervenções efetivas para reduzir os prejuízos causados⁸⁸.

Na sequência, mais dois comitês foram formados, um em 2011, para a primeira reunião sobre implementação das estratégias globais para a redução do uso de álcool, e outro em 2014.

Os documentos resultantes dessas reuniões esclarecem ao máximo as preocupações relativas ao consumo abusivo de álcool direta e indiretamente, afirmando assim o quão importante é o comprometimento dos Estados-partes em aplicar internamente os objetivos atribuídos ao documento apresentado pela WHA 63.13.

Quanto aos relatórios, eles são informações de dados emitidos pelos Estados-partes. A OMS não propõe uma “*guideline*” sobre como deve ser feito um relatório. Assim, é possível constatar que muitos dos dados emitidos à OMS não foram confeccionados a partir de uma avaliação sobre a política pública do país.

⁸⁷ Informação tirada do site da OMS: <http://www.who.int/substance_abuse/expert_committee_alcohol/en/>. Acesso em: 6 fev. 18.

⁸⁸ Idem.

Não há também por parte do comitê um monitoramento individual de cada país, nem mesmo regional; percebe-se que, não havendo prestação de contas oficial, buscam-se dados disponíveis, como pesquisas acadêmicas publicadas, polícia militar, departamento de trânsito, banco de dados da previdência social, para que o sistema de informação global sobre álcool e saúde não fique desabastecido.

A preocupação está na ação, ou seja, se os Estados-partes estão agindo conforme os ditames da OMS. Aparentemente, o monitoramento ainda não é o mais importante, compromete-se apenas com a apresentação de dados como se fosse um balcão de informações sobre o consumo mundial de álcool.

Esse parece ser um momento de justificativas, ou seja, precisa-se informar ao mundo os horrores causados pelo consumo abusivo de bebidas alcóolicas para que todos acreditem, conscientizem-se e assim passem a cooperar.

4.2 Sistema de Informação Global sobre Álcool e Saúde e o Sistema Mundial de Informação sobre Álcool e Saúde

O Sistema de Informação Global sobre Álcool e Saúde, conhecido como “*Global Information System on Alcohol and Health*” (GISAH), é um componente importante dos mecanismos de monitoramento e apresentação de relatórios (OMS, 2010, p. 27).

Foi desenvolvido para ser alimentado com os relatórios apresentados pelos Estados-partes aos comitês regionais da OMS e a Assembleia de Saúde, e está ativo no site da organização⁸⁹.

O GISAH oferece acesso fácil e rápido aos indicadores de saúde relacionados ao álcool. Essa ferramenta é a mais completa em termos de monitoramento sobre a situação da saúde e tendências relacionadas ao consumo de álcool, danos causados pelo álcool e resposta sobre as políticas adotadas pelos países⁹⁰.

É supervisionado por um Comitê Diretor composto por representantes do Departamento de Saúde Mental e Abuso de Substâncias da OMS, o Centro de Vício e Saúde Mental do Canadá, a *Addiction Suisse* da Suíça e a Escola de Saúde Pública Johns Hopkins

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.who.int/gho/alcohol/policies/en/>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

⁹⁰ Informações disponíveis no site do GISHA: <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.GISAH?lang=en>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

Bloomberg dos Estados Unidos⁹¹. Conta ainda com apoio financeiro do Governo autônomo Valenciano da Espanha⁹².

É possível encontrar no banco de dados GISAH informações sobre níveis e padrões de consumo, prejuízos e consequências, aspectos econômicos, políticas de controle, prevenção, pesquisa e tratamentos, juventude e álcool, principais indicadores sobre o consumo de álcool relevantes para os ODS e para doenças não transmissíveis e um cronograma de base de dados de países da Região Europeia da OMS.

Contudo, constatam-se ausências de informações por parte de muitos países. Ao adentrar na categoria aspectos econômicos, despesas de álcool em percentagem das despesas domésticas totais, verifica-se que faltam informações sobre os países da região das Américas, com exceção de México, Canadá e Estados Unidos.

Global Health Observatory data repository

By category > Global Information System on Alcohol and Health > Economic Aspects > Revenue

Alcohol expenditure as a per cent of total household expenditure
Data by country

filter table | reset table
Last updated: 2017-11-22

Download filtered data as: CSV table | XML (simple) | JSON (simple)
Download **complete** data set as: CSV table | Excel | CSV list | more...

Country	Data Source	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Australia	Data Source						2.6						2.6			
Austria	Data Source	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Azerbaijan	Data Source	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6			0.6				
Belarus	Data Source	2.5	2.6	2.6	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.3		2.5				
Bhutan	Data Source				4.3					3.8						
Canada	Data Source	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.0
Cook Islands	Data Source											1.2				

Imagem 2 – GISAH. Fonte: <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1116?lang=en>>.

Ao selecionar o Canadá e clicar na fonte de dados, constata-se que as informações vieram do site *Statistic Canada* (www.statcan.gc.ca).

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

Alcohol expenditure as a per cent of total household expenditure
Data by country

filter table | reset table
Last updated: 2017-11-22

Download filtered data as: CSV table | XML (simple) | JSON (simple)
Download complete data set as: CSV table | Excel | CSV list | more...

Country	Data Source	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Canada	Data Source ^f	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.0
Cook Islands	Data Source ^f											1.2				
Croatia	Data Source ^f	1.3				1.5	1.5	1.5		1.6	1.6	1.6				
Cyprus	Data Source ^f															
Czechia	Data Source ^f															
Denmark	Data Source ^f															2.3
Estonia	Data Source ^f															1.9
Ethiopia	Data Source ^f															
Finland	Data Source ^f															5.4

Definition CANSIM Table 380-0085. Statistics Canada (www.statcan.gc.ca).

Imagem 3 – GISAH. Fonte: <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1116?lang=en>>.

Verifica-se, então, que não há o envio de relatórios dos Estados-partes; o que a OMS faz é apenas compilar dados estatísticos e os disponibilizar à sociedade.

Demonstrou-se no capítulo anterior que o envio de relatórios é uma obrigação dos Estados-partes; é a maneira pela qual os Estados prestam conta de suas ações diante do comprometimento assumido nas Assembleias Gerais.

A conclusão a que se chega é que, para a OMS, é irrelevante a obrigação assumida pelos Estados-partes.

Leva a crer que a OMS se reveste de um conceito primordialmente político, e isso gera descrédito, como ocorreu com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, conforme narrado no terceiro capítulo desta tese⁹³.

⁹³ Capítulo 3 deste documento: “Esse sistema, adotar relatórios não oficiais, era praticado pela antiga Comissão dos Direitos Humanos (BUERGENTHAL, 2001). Ocorre que, depois de mais de 50 anos, a Comissão viu-se obrigada a ser substituída pelo atual Conselho de Direitos Humanos, por cair em descrédito, uma vez que não fortalecia os direitos humanos e utilizava-se em demasia critérios políticos ao analisar os relatórios enviados pelos Estados-partes (PIOVESAN, 2013, p. 198-208).”

4.3 Verificação das Hipóteses

Ao iniciar o presente estudo, a hipótese pretendida era a criação de um método qualitativo e quantitativo para a elaboração dos relatórios, pois se acreditava que mostraria um retrato mais próximo da realidade dos Estados e assim forçaria as organizações a cobrarem maior efetividade.

No final de 2014, a autora deste estudo apresentou, como parte da obtenção do seu título de mestre em direito internacional, nesta mesma instituição, pesquisa que demonstrou que no Brasil nem todos os objetivos recomendados pela OMS são aplicados, e quando o são, em sua maioria não são efetivos (TOLEDO, 2014, *passim*).

A Assembleia Geral da OEA (AG/RES. 2713 (XLII-O/12)) aprovou em 2012 as normas para confecção dos relatórios periódicos previstos no artigo 19 do Protocolo de São Salvador, e recomendou ao Conselho a criação de um Grupo de Trabalho (GT) que se encarregasse de analisá-los.

O GT elaborou um guia⁹⁴ (OEA, 2013) com a metodologia para a elaboração dos relatórios, e determinou que o primeiro agrupamento dos relatórios seria em 2012, o segundo em 2016 e o terceiro em 2019.

Contudo, apenas Honduras (2015), Guatemala (2016) e México (2016) enviaram os relatórios, dificultando a comparação posto que apenas o primeiro ciclo foi apresentado.

A ausência de relatórios na OEA conduziu a pesquisa para a busca de relatórios nacionais nas bases de dados do governo (Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Ministério das Relações Exteriores), o que também não se mostrou viável.

Encontrou-se, em 2004, um artigo em que restou provado que o Secretário de Direitos Humanos daquela época, não contava com o pessoal encarregado para elaboração dos relatórios, por isso a inviabilidade na produção dos mesmos (ALBUQUERQUE; EVANS, 2004).

⁹⁴ O protocolo estabelece as obrigações relativas ao cumprimento do direito a saúde, a alimentação adequada, a desfrutar de um meio ambiente saudável, a educação, ao trabalho e sindicalização, a segurança social, a cultura, ao reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes, dos idosos, dos incapazes, da desigualdade de gênero, dos povos indígenas e afrodescendentes que somados a outros direitos específicos ingressam na agenda pública regional como um mandato de respeito, mas particularmente de efetivação para os Estados e garantias para os cidadãos da região, que são os titulares dos direitos contemplados no protocolo.

Passou-se então a buscar os motivos pelos quais os governos omitem os relatórios, e no estudo feito por Howlett e outros (2013, p. 199-299) constatou-se que é comum a omissão de dados.

Os Estados velam as informações reais a serem apresentadas às Organizações Internacionais, tendo em vista que tais dados podem revelar o sucesso e o insucesso de uma política, podendo ainda tais informações serem utilizadas por adversários políticos.

Esse fato também foi confirmado por Burgenthal (2001) no artigo *The UN Human Rights Committee*.

E foi a partir desse último estudo que o trabalho deparou os relatórios dos países (inclusive do Brasil) no site do Alto Comissariado da ONU internacional.

Sendo assim, outra hipótese foi alcançada, qual seja: a gênese da harmonia entre o direito internacional e o nacional não está na elaboração dos relatórios e sim na análise minuciosa destes ao serem apresentados aos respectivos comitês.

O ciclo de monitoramento realizado pelos comitês de direitos humanos da ONU, principalmente o procedimento da audiência pública, faz com que os países apresentem seus relatórios, corroborando o estudo de Helga Ole Bergensen, “*The Power of Embarrass*”.

Os procedimentos do ciclo de monitoramento dos relatórios enviados aos comitês de direitos humanos da ONU têm a capacidade de “embaraçar” os governos, pois a data da audiência pública de cada Estado, para análise dos relatórios, é marcada no término do último ciclo, antes da apresentação do relatório ao Secretário Geral (ONU, 2016).

4.4 As Respostas aos Problemas

A inquietação apresentada no início da pesquisa era saber se o uso nocivo de bebidas alcoólicas é uma questão importante para o desenvolvimento sustentável e para o meio ambiente.

A pertinência desse questionamento se dá em virtude da área de concentração do programa de pós-graduação da Unisantos, qual seja, direito ambiental internacional.

A resposta dada foi a relevância do tema para toda a sociedade. A saúde e o bem-estar do planeta dependem da redução do consumo irresponsável de bebidas alcoólicas, assim previsto no objetivo 3.5 do documento “Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”.

O segundo problema posto foi se os Estados-partes são obrigados a cumprir as decisões derivadas de pactos e de outras normas internacionais.

O estudo é baseado em uma resolução da Assembleia Geral de Saúde (WHA 63.13), e não de pactos ou convenções.

Contudo, o dinamismo imposto pela relevância do tema fez com que o Brasil criasse a norma antes da resolução internacional, ou seja, a Política Nacional sobre o Álcool teve como marco inicial o ano de 2007, via Decreto n.º 6.117/2007, enquanto o marco inicial da OMS foi 2010.

Outro ponto importante é que a Constituição da OMS⁹⁵, Decreto n.º 26.042, de 17/12/48, prevê em seu artigo 23 que a Assembleia Geral da Saúde tem autoridade para fazer recomendações a seus membros no diz respeito a qualquer assunto que seja de sua competência.

O terceiro problema apresentado foi se a forma como os relatórios são elaborados demonstra a aplicação da norma internacional dentro do território nacional.

A resposta é positiva; contudo, a efetividade da norma dentro do território nacional depende de um monitoramento minucioso dos relatórios.

4.5 Sugestão para Solução do Problema

A pesquisa, após verificar os documentos oficiais no site da ONU internacional, como os três ciclos de relatórios enviados pelos Estados, o documento mecanismo nacional de monitoramento de relatórios e acompanhamento, atas das reuniões dos comitês, sugere que a OMS adote o ciclo de monitoramento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos.

A sugestão está baseada no raciocínio indutivo, pelo qual foi possível constatar que os procedimentos adotados pelo ciclo de monitoramento abrandarão os desafios enfrentados para a iniciativa do programa.

Cabe aqui fazer a tradução dos desafios enfrentados pela OMS com o sistema atual, analisados logo no início do capítulo 4, para o sistema de ciclo de monitoramento:

a) Reforçar a ação mundial e a cooperação internacional. Os debates apontados no ciclo farão com que os países percebam a tendência do consumo abusivo de álcool e forneçam

⁹⁵ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização-Mundial-da-Saúde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

respostas apropriadas em todos os níveis. Aumentará a orientação global e a colaboração internacional;

b) Possibilitar a ação intersetorial. Com maior colaboração internacional e participação de atores, como é previsto no ciclo de monitoramento dos comitês da ONU, a diversidade dos problemas associados ao álcool ficará mais clara, e medidas para sua redução serão apontadas por seus pares ou pelos atores que virão de todos os setores, não apenas da saúde;

c) Equilibrar os interesses distintos. A participação de todos os atores equilibrará os interesses. Conversar com as indústrias de bebida e empresas de marketing e a participação destes como atores na análise dos relatórios trará novas possibilidades e parcerias;

d) Centralizar a igualdade. A cooperação pode levar exemplos dos países que baixaram os danos referentes ao consumo de bebidas alcoólicas nas sociedades pobres; e

e) Melhorar a informação. O monitoramento dos relatórios pode ser feito pelos comitês regionais, e um relatório final do comitê apresentado à OMS. Cada região saberá analisar o relatório de acordo com os costumes religiosos, culturais, sociais e econômicos, apontando os acertos e dificuldades encontradas.

Conclui-se, diante do raciocínio indutivo alcançado na análise dos documentos oficiais, que o método adotado pelo comitê de direitos humanos da ONU é, na atualidade, a melhor maneira de colaboração entre Estados - Estados e Estados - Organização.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bebidas alcoólicas são substâncias psicoativas como tantas outras. A diferença é que sua produção, comércio e uso são permitidos por lei, o que as torna extremamente acessíveis.

O álcool é a droga de maior consumo no mundo, nas mais diferentes culturas, e que possui a capacidade de alterar estados de consciência e modificar o comportamento do indivíduo; parece ainda ser um fenômeno universal.

O mecanismo de tutela internacional, emissão de relatórios pelos Estados, demonstrou ser uma das ferramentas na busca da implementação dos direitos pactuados internacionalmente.

Contudo, no que concerne à redução do consumo de bebidas alcoólicas a apresentação dos relatórios à OMS não é explorada de maneira contundente, fazendo com que as informações apresentadas sejam apenas para alimentação de um banco de dados.

O conceito de uso nocivo de álcool abarca o consumo e os efeitos sanitários e sociais prejudiciais ao bebedor, para quem o rodeia e para a sociedade em geral, assim as pautas de consumo de álcool estão associadas a maior risco de resultados sanitários.

É um dos quatro principais fatores de risco destacados no plano de ação para estratégia global para prevenção e controle de doença não transmissíveis de acordo com a OMS.

O consumo abusivo de bebidas alcoólicas conecta-se com vários fatores de risco e prejudica muitos dos programas de saúde da OMS, e inviabiliza o objetivo 3.5 contido na agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).

“Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades

3.1 [...]

3.5 reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool

3.6 [...]”

Os Estados estão vinculados às obrigações internacionais, sejam elas derivadas de pactos ou resoluções. Se o Estado participou dos debates, apresentou propostas ele corroborou as decisões tomadas, se auto impôs as obrigações internacionais.

Portanto, é uma obrigação dos Estados-partes da OMS e do ODS cooperar na redução do consumo abusivo de bebidas alcoólicas, e dever das OIs avaliar e monitorar as políticas de redução do consumo aplicadas pelos Estados.

O comitê de especialista nos problemas relativos ao consumo de álcool da OMS cinge a reforçar os argumentos negativos sobre o consumo irresponsável da bebida, a importância da aplicação de suas estratégias e utiliza os relatórios como base de dados, monitorando o consumo mundial.

Já os comitês da ONU sobre direitos humanos se utilizam de metodologia diversa para monitorar e avaliar os relatórios, impondo uma participação mais efetiva dos Estados na condução dos trabalhos de análise desses relatórios.

O ciclo de monitoramento dos relatórios realizado pelo ACNUDH convida os Estados a dialogarem sobre os problemas encontrados, fazendo com que haja uma efetiva cooperação internacional.

É de suma importância que a metodologia adotada pelo comitê de especialistas sobre álcool e saúde da OMS, seja modificada. A maneira pela qual é feito o procedimento de acompanhamento dos relatórios faz crer que a política sobre a redução do consumo de álcool é menos importante, o que não é.

O objetivo deste trabalho é alertar a comunidade científica que a OMS pode fazer com que melhorem índices danosos do consumo de bebidas alcoólicas, se adotar a metodologia do ciclo de monitoramento aplicado pelo comitê de direitos humanos.

Não basta a emissão de relatórios periódicos apontando os índices de consumo dos Estados, precisa convidá-los a dialogarem sobre os índices de consumo, fazendo-os encarar seus problemas e trabalhar com os demais em busca de soluções.

Assim, até o momento, o ciclo de monitoramento é o mais apto a fazer com que os Estados reduzam o consumo irresponsável de bebidas alcoólicas, dando maior efetividade aos demais programas de saúde, programas sociais, e programas ambientais.

No primeiro capítulo demonstrou-se os riscos do consumo da bebida alcoólica para o meio ambiente, para a garantia de direitos humanos e a inviabilidade do desenvolvimento sustentável.

No segundo capítulo foi reforçada a obrigação dos Estados em cumprirem as decisões internacionais, e a apresentação dos relatórios é obrigatória. Compete, portanto, à OMS dar a devida importância a esse mecanismo de tutela dos direitos internacionais.

O terceiro capítulo apresentou um monitoramento aplicado pela ONU, órgão este ao qual a OMS é subordinada. Ao analisar o monitoramento, constatou-se que os procedimentos adotados pelo ciclo de monitoramento pelos comitês de direitos humanos da ONU são na atualidade o mais eficiente.

No quarto capítulo se fez a comparação dos métodos aplicados pela ONU e pela OMS que originou a hipótese desse estudo, constatando que o ciclo de monitoramento de relatórios seria a mediada mais eficaz a ser adotada pela OMS ao analisar seus relatórios referentes ao consumo de bebidas alcoólicas.

O tema não se esgota com esta investigação, podendo ela ser alargada na busca de soluções além das que aqui foram apresentadas.

A pesquisa pretende ser um instrumento de alerta para a Organização Mundial de Saúde, promove uma reflexão profunda sobre a responsabilidade na utilização dos mecanismos de tutela existentes no direito internacional.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. D. N. E.; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMBEV. **Relatório anual da Ambev 2015**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://ri.ambev.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=43232#>. Acesso em: 10 maio 2017.

BERGENSEN, Helga Ole. The power of embarass. In: CONGRESSO MUNDIAL DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: IPSA World Congress Events, 1982. p. 167-177.

BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. International environmental governance. In: BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo **International environmental law**. Oxford: Hart Publishing, 2011.

BROTHERHOOD, R. de M. **Psicologia da educação**. Maringá: Cesumar, 2009. Disponível em: <<http://www.ead.cesumar.br/moodle2009/lib/ead/arquivosApostilas/1500.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2013.

BUERGENTHAL, T. The U.N. Human Rights Commettee. **Max Planck Yearbook of United Nations law**, 2001. p. 341-398.

CALIXTO. Robson José. **Incidentes Marítimos**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: [s.n.], 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 35, p. 39-48, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.)

CULLETON, Alfredo; BRAGATO, Fernanda Frizzo; FAJARDO, Sinara Porto. **Curso de direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DOKUPIL, S.; COLLINS, E. Law & public policy. **Harvard-Jlpp.Com**, v. 1, p. 0–39, 1993.

DUALIBI, Sérgio; PINSKY, Ilana; LARANJEIRA, Ronaldo. **Álcool e direção: beber ou dirigir**. São Paulo: UNIFESP, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FIGLIE, N. Biological markers of alcohol consumption in nondrinkers, drinkers, and alcohol dependent Brazilian patients. **Alcoholism: Clinical & Experimental Research**, New Jersey, v. 26, n. 7, p. 1062-1069, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, RJ, n. 21, p. 211-259, 2000.

HART, Herbert. L. A. **O conceito de direito**. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013.

- HUME, David. **Investigação acerca do entendimento humano**. Londres. 1748. Créditos da digitalização: Membros do grupo de discussão Acrópolis (Filosofia). Disponível em: <<http://davidhume.org/texts/ehu.html>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.
- LARANJEIRA, Ronaldo Ramos. **Tratamento do alcoolismo**. Disponível em: <<http://drauziovarella.com.br/dependencia-quimica/tratamento-do-alcoolismo/>>. Acesso em: 27 out. 2013.
- LIMA, José Mauro Braz de. **Propaganda de bebidas alcoólicas como fator de aumento de consumo**. Rio de Janeiro, RJ: Madbok, 2007.
- LOCKE, John. **“Locke vida e obra”**: ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Nova Cultura, 1999.
- LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, July-Aug. 1972. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/974990>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade contra as cordas**. 1ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 10ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.
- MENEZES, Wagner. **Ordem global e transnormatividade**. Ijuí: Unijuí, 2005.
- OCTAVIANO MARTINS, Eliane M. **Curso de direito marítimo**. Barueri: Manole, 2013. v. 1.
- OCTAVIANO MARTINS, Eliane M. **Curso de direito marítimo**. Barueri: Manole, 2015. v. 3.
- OMS. **A healthy start in life**. Stocolmo, 2002.
- OMS. **Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol**. Genebra, 2010.
- OMS. **Informe de la salud en el mundo 2002**. Genebra, 2002.
- ONU. **Development and international economic co-operation: environment**. Nairobi, 2011. Disponível em: <<https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatrio-brundtland-a-verso-original/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- ONU. **Report of The United Nations Conference on Environment and Development**. Rio de Janeiro, RJ, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- ONU. **The Millennium Development Goals Report 2015**. New York, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- ONU. Assembleia Geral. **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. Genebra, 1984.

ONU. United Nation Human Rights Office of the High Commissioner. **National mechanisms for reporting and follow-up a practical guide to effective state engagement with international human rights mechanisms**. New York, 2016. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_PracticalGuide.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ONU. United Nation Human Rights Office of the High Commissioner. **The human rights treaty bodies: protecting your rights**. Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/TB_booklet_en.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2017.

ONU BRASIL. **Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2010.

PAOLINO, Bruno. Consumo regular de álcool está associado a uma menor mortalidade cardiovascular. **Coleção Clínicas - Cardiologia Geral**, p. 1328-1335, 2010.

PAPALIA, Diane. E.; OLDS, Sally Wendkos Olds; FELDMAN, Ruth Duskin. **Desenvolvimento humano**. 8ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

PINSKY, Ilana. **Publicidade de bebidas alcoólicas e os jovens**. São Paulo: FAPESP, 2009.

PINSKY, Ilana; JUNDI, Sami A. R. J. El. O impacto da publicidade de bebidas alcoólicas sobre o consumo entre jovens : revisão da literatura internacional=Alcohol advertizing and alcohol consumption among youngsters: review of the international literature. **Revista Brasileira de Psiquiatria** [online], São Paulo, v. 30 n. 4, p. 362-374, dez. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1516-44462008005000015>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

PIMENTA, Matusalém Gonçalves. **Praticagem, meio ambiente e sinistralidade**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROOM, Robin. Alcohol and the World Health Organization: the ups and downs of two decades. **Nordisk Alkohol - & Narkotikatidskrift**, English suppl., v. 22, p. 145-162, 2005.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009. Disponível em: <www.rbhcs.com>. Acesso em: 21 jun. 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. t. 8, p. 2307-2333.

SELVAGGIO, Kathleen. Why did the World Health Organization suddenly drop plans to publish a study of the world liquor industry? **Multinational Monitor**, v. 4, n. 8, Nov. 1983.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Alessandra Obara Soares da. Inexistência ou ineficiência das políticas públicas e o controle judicial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP**, São Paulo, v. 1, p. 1-22, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/730/512>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. v. 1.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TOLEDO, Ana Carla Vasco de. **Estratégia mundial para redução do consumo de álcool: recomendação feita pela OMS a seus Estados-membros, responsabilidade internacional do Brasil**. 2014. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/2301>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

USP. Instituto de Estudos Avançados. Redução do uso nocivo de álcool: desafios e oportunidades. In: STRATEGIC WORKSHOP, São Paulo, SP, 2016. **Anais...** São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2016/reducao-do-uso-nocivo-de-alcool-desafios-e-oportunidades-abertura>>. Acesso em: 20 set. 2016.

VEIGA, J. E. da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

WITTER, Geraldina Porto. Pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e busca da informação. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 70-83, 1990.

WHO. **Global status report on alcohol and health 2014**. Genebra, 2014. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 14 fev. 2018.

WHO. **Health in 2015: from MDGs, Millennium Development Goals to SDGs, Sustainable Development Goals**. Paris, 2015. Disponível em: <www.who.int>. Acesso em: 14 fev. 2018.

WHO. **Health topics, Sustainable Development Goal 3: health**. 2015. Disponível em: <<http://who.int/topics/sustainable-development-goals/targets/en/>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

ANEXOS

ANEXO A – Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo del Alcohol⁹⁶

⁹⁶ Tradução nossa do título: Estratégia mundial para reduzir o uso nocivo de álcool