

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 1 | 2012

*Coalizões Internacionais, Países em
Desenvolvimento e Política
Doméstica nas Negociações
do Gatt/WTO*

Gabriel Cepaluni,
Thiago Lima



*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

Coalizões Internacionais, Países em Desenvolvimento e Política Doméstica nas Negociações do Gatt/WTO

Gabriel Cepaluni

Thiago Lima

Resumo: O debate recente sobre coalizões de países em desenvolvimento no GATT/WTO, estimulado em grande parte pelo livro de Narlikar (2003), tem negligenciado a importância das políticas domésticas para o resultado das negociações em instituições de comércio. Neste artigo, argumentamos que o entendimento das políticas domésticas é condição necessária, embora não suficiente, para explicar os resultados de barganhas entre países ricos e coalizões de países em desenvolvimento. Nesse sentido, duas condições, não mutuamente excludentes, influenciam os desempenhos das coalizões internacionais: (1^o) país ou países poderosos contrários às coalizões analisadas que buscam fragmentar os interesses domésticos das nações participantes dessas coalizões; e (2^o) coalizões de países em desenvolvimento que buscam influenciar a política doméstica do país ou das nações mais poderosas que a elas se contrapõem. Para sustentar nossos argumentos, analisaremos dois casos de coalizões internacionais: a Campanha de Acesso a Medicamentos contra o HIV/Aids e o Grupo dos 20 (G-20).

Palavras-chave: Coalizões Internacionais; Países em Desenvolvimento; Política Doméstica; Negociações GATT/OMC.

The Internationals Coalitions, Developing countries and the Domestic Policy in the negotiations from Gatt/WTO

Abstract: The current debate about Coalitions of Developing Countries in the GATT/WTO was stimulated, largely, in the Narlikar's book (2003) have neglected the importance from the domestic policies to the result of the negotiations in trade institutions. In this article, we argue that the understanding from domestic policies is the requisition, but not enough, to explain the results of the political bargains between rich countries and coalitions between developing countries. In this way, there are two conditions, not mutually excluding, influencing the performances of Internationals Coalitions: (1^o) One or more powerful Countries that are against these alliances search disintegrate the domestics interests from the participators Nations from these union; (2^o) Alliance from developing countries seeking to influence the domestic policy from country or from more countries that are against it. To support our argument, we will analyze two cases of internationals coalitions: The Access to Medicines Campaign against to HIV /Aids and The Group 20 (G-20).

Keywords: Internationals Coalitions; Developing countries; Domestic Policy in the negotiations Gatt/WTO

Introdução

A maior parte da literatura de economia política internacional tem refletido sobre as experiências das grandes potências. Contudo, o aumento da participação das coalizões¹ de países em desenvolvimento em negociações comerciais do GATT/WTO fez crescer a atenção para esse tipo de engajamento, apesar de estudos sobre o tema ainda estarem em sua infância, conforme se queixam diversos autores (Hamilton e Whalley, 1988: 2; Narlikar e Tussie, 2004: 954; Odell, 2006: 1; Narlikar e Odell, 2006: 115).

Como frequentemente ocorre quando uma agenda de pesquisa está emergindo, diferentes interpretações surgem para explicar o fenômeno estudado. Alguns autores acreditam que o aumento do envolvimento das coalizões dos países em desenvolvimento nas negociações da WTO deve-se ao aperfeiçoamento das estratégias utilizadas, resultado de um processo de aprendizado a partir de experiências anteriores, possibilitando a construção de coalizões mais eficientes e coesas (Narlikar e Tussie: 2004). Outros argumentam que o GATT/WTO não foi desenhado tendo em conta os interesses dos países em desenvolvimento; conseqüentemente, situações de impasse tornam-se cada vez mais comuns (Narlikar e Wilkinson, 2004). Finalmente, argumenta-se que o fortalecimento das economias dos grandes países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, assim como a entrada da China na WTO, é responsável pelo aumento da importância destas coalizões (Draper e Sally: 2004).

Como explicar os resultados de barganhas internacionais entre grandes potências econômicas, como os Estados Unidos ou a União Européia², e coalizões formadas por países em desenvolvimento, como Brasil, Índia, China e África do Sul?

Segundo Narlikar (2003: 13-16), a maior vantagem obtida pela ação coletiva consiste na soma de recursos econômicos e políticos, permitindo que países mais fracos tenham maior peso nas negociações. As coalizões também permitem uma junção de recursos organizacionais,

¹ Consideramos que coalizões são “*formed by countries that – while having heterogeneous preferences – share a common set of interests and take a common stance in negotiations in order to increase their collective bargaining power*” (Constantini et al. 2007: 866). Neste artigo, coalizão e acordos regionais de livre comércio, como o Mercosul e a União Européia, são conceitos distintos.

² Nos eventos até 1992, utilizaremos o termo Comunidade Européia. Depois desta data, com o estabelecimento do Tratado de Maastricht, usaremos a expressão União Européia. Quando nos referirmos ao termo de forma atemporal, usaremos a expressão atual: União Européia.

possibilitando que os países dividam as tarefas necessárias para a negociação de forma mais eficaz. Por exemplo: pesquisa, *confidence-building* e liderança. Este benefício é importante para os países mais fracos, especialmente em fóruns multilaterais como o GATT/OMC, pois grande parte das análises das questões para o estabelecimento da agenda e das propostas de negociação deve ser feita pelos próprios Estados-membros ou por atores não-estatais que apoiam a coalizão (Hurrell e Narlikar, 2005; Sell e Prakash, 2004; Drahos, 2003; Narlikar, 2003). Ao se institucionalizar uma coalizão, reduz-se também os custos de construção de intercâmbios diplomáticos quando novas barganhas internacionais se iniciam, pois os negociadores aprendem a lidar com seus parceiros.

Narlikar (2003), no entanto, não considera a política doméstica para refletir sobre os resultados obtidos pelas coalizões de países em desenvolvimento em negociações internacionais. Entendemos que desconsiderar a política doméstica provoca considerável perda analítica. Apesar de a literatura de negociações internacionais ter argumentado convincentemente que aspectos domésticos podem ser decisivos para os resultados das barganhas, é surpreendente que grande parte dos estudos recentes sobre coalizões tenham adotado, explícita ou implicitamente, a perspectiva do Estado como ator unitário (Narlikar e Tussie, 2004; Draper e Sally, 2004; Constanti et al., 2007)³.

Neste artigo, não desenvolveremos uma teoria nem testaremos hipóteses com rigor metodológico. Nosso objetivo é simplesmente apontar uma lacuna na literatura de coalizões, com o intuito de abrir uma agenda de pesquisa.

Na próxima seção, demonstraremos que a literatura sobre coalizões internacionais, em especial o trabalho de Narlikar (2003), negligencia as contribuições do debate sobre as conexões entre política doméstica e internacional. Assim, argumentamos que os *two-level games* podem ser um instrumento adequado para sanar essa debilidade. Em seguida, descreveremos barganhas internacionais que contaram com a participação de coalizões de países em desenvolvimento, mais especificamente a Campanha de Acesso a Medicamentos contra o HIV/Aids e o Grupo dos 20 (G-20), apontando pontos em que a política doméstica foi relevante para se entender o resultado

³ Entre os trabalhos analisados, consideramos que os estudos de Odell e Sell (2006) e Sell e Prakash (2004) são exceções parciais à regra, pois os autores apenas analisaram o tema de propriedade intelectual, não tendo avaliado coalizões em outras áreas do GATT/WTO.

da barganha. Por último, teceremos algumas considerações finais, resumindo os principais argumentos de nossa pesquisa e apontando caminhos para pesquisas futuras.

Domestic Politics and International Coalitions: The Missing Link

Como apontamos, Narlikar (2003), assim como a maior parte da literatura recente sobre coalizões de países em desenvolvimento, não tem se preocupado em investigar a formação dos interesses domésticos desses Estados. Ela considera que os interesses dos Estados são dados, e facilmente derivados das estatísticas econômicas nacionais. “*For instance, the fact that agriculture contributes to over 60 per cent of Argentina’s export income explains the country’s enthusiastic membership of the Cairns Group*” (Narlikar, 2003: 19-20). A autora concorda que os *lobbies* domésticos influenciam as escolhas de *domestic and foreign policies* dos países. No caso dos países em desenvolvimento, porém, ela argumenta que os *lobbies* tradicionalmente têm um papel mais reduzido do que nas democracias desenvolvidas. Ela considera também que o processo de tomada de decisão da WTO é bastante impermeável às pressões políticas domésticas, sendo que o processo de consulta por meio do *Green Room* é insulado às pressões diretas dos *lobbies* (Narlikar, 2003: 20). Em ambos os casos, o déficit democrático é a variável explicativa da suposta baixa participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão dos países em desenvolvimento e também no âmbito da WTO. No entanto, a autora não oferece evidências suficientes para comprovar seu pressuposto, sendo necessárias mais pesquisas empíricas para saber se o argumento tem realmente fundamento.

Possivelmente, esta negligência decorre de que os primeiros trabalhos empíricos sobre o tema deram pouca importância à política doméstica (Cooper et al., 1993; Higgott e Cooper, 1990; Hamilton e Whalley, 1988). Esta lacuna na literatura também pode ser explicada pela utilização de teorias vinculadas à ação coletiva (Olson: 1970; Olson: 1971; Wendt: 1994), coalizões (Riker: 1962) e alianças (Walt: 1987; Walt: 1985), entre outros temas correlatos. Por lidarem especialmente com o tema de segurança, que se supõe seja menos permeável à pressão de grupos de interesses do que o tema de comércio, tais trabalhos não levaram em consideração as políticas domésticas para o estabelecimento das coalizões. Por último, a idéia de que os países em desenvolvimento são mais insulados do que os países desenvolvidos é adotada sem pesquisas sistemáticas para a verificação deste pressuposto. Mais importante, ainda que a formulação da

política de comércio dos países em desenvolvimento seja realmente mais insulada do que a dos países desenvolvidos, argumentar que os grupos de interesses são irrelevantes para a tomada de decisão política nestes países parece ser um pressuposto demasiadamente forte para continuar sendo repetido sem provas empíricas contundentes⁴.

A literatura sobre coalizões não desconsidera apenas a política doméstica dos países em desenvolvimento; faz o mesmo com os países desenvolvidos. Conseqüentemente, não consegue explicar situações em que atores e instituições domésticos desses países são determinantes para os resultados de barganhas com coalizões de países em desenvolvimento.

No caso dos Estados Unidos, a posição que o país adota nas negociações internacionais reflete o debate entre os atores domésticos mais relevantes. Para a formulação da política comercial, por exemplo, ocorrem consultas entre representantes do setor privado e do executivo por meio do sistema de *Advisory Committies* do USTR, *hearings* conduzidos pelo Congresso para ouvir grupos sociais e membros do governo, além de negociações inter-burocráticas (Dryden, 1995; Destler, 2005).

No caso da União Européia, a literatura tem apontado que grupos domésticos agrícolas têm desfrutado de uma posição privilegiada dentro do processo de tomada de decisão do bloco. Esses grupos protecionistas são particularmente fortes dentro de países importantes como a Alemanha e principalmente a França. Esse cenário torna difíceis as mudanças na *Common Agricultural Policy* (CAP) (Sheingate, 2001; Davis, 2003).

O debate sobre o *two-level games* pode preencher uma lacuna existente nos estudos sobre negociações internacionais com coalizões de países em desenvolvimento, principalmente no que se refere aos resultados obtidos por estas coalizões em barganhas internacionais com Estados poderosos. Putnam (1993) afirma que é preciso analisar os níveis doméstico e internacional dos Estados para se entender a barganha e a possibilidade de concretização de acordos internacionais. No nível internacional, os negociadores, normalmente representantes do executivo, barganham entre si, mas também precisam negociar o mesmo acordo internamente para conseguir a ratificação. Essa ratificação pode ser formal ou informal e realizada por diferentes atores: o

⁴ O livro editado por Halle e Wolfe (2007) demonstra que países em desenvolvimento como Brasil, Índia e África do Sul têm uma forte participação de grupos domésticos na formulação de suas políticas comerciais. Do ponto de vista teórico, Milner (1997) sustenta que mesmo sistemas autárquicos não formulam suas decisões de forma totalmente isolada das preferências dos grupos domésticos. Segundo um alto funcionário da WTO e membros da delegação do Brasil em Genebra, no caso brasileiro, esta participação vem se ampliando consideravelmente após a Rodada Uruguai do GATT/WTO.

legislativo, a burocracia, representantes de classes, cadeias produtivas, entre outros. Os negociadores, dispendo de informação perfeita⁵, só estabeleceriam acordos passíveis de aprovação doméstica. Em outras palavras, haverá maior chance de o acordo internacional ser concretizado se o legislativo e os atores domésticos mais significativos forem favoráveis a ele.

A possibilidade de ratificação pode variar conforme o desenrolar das negociações, podendo ser influenciada pelo surgimento de novas demandas e concessões. Ameaças de retaliações também afetam os interesses de grupos domésticos relevantes para o desfecho do acordo, modificando o posicionamento deles. Além disso, eventos não diretamente relacionados à barganha, como a mudança de governo, influem na negociação. Adicionalmente, “*transnational alignments may emerge, tacit or explicit, in which domestic interests pressure their respective governments to adopt mutually supportive policies*” (Putnam, 1993: 445).

O *two-level games* integra os níveis internacional e doméstico, suprindo em boa medida deficiências analíticas causadas pela perspectiva do Estado como ator unitário. Como esta última perspectiva informa os principais estudos sobre coalizões internacionais, o conceito de *two-level games* pode ser um caminho para aprimorar o entendimento sobre os resultados das barganhas entre coalizões de países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

A idéia dos *two-level games* foi aprimorada por diversos autores e utilizada em um série de análises de negociações internacionais⁶. Tornou-se amplamente conhecida, de modo que não é necessário revisá-la em detalhe para construir o nosso argumento de que os resultados das negociações entre coalizões de países em desenvolvimento e países desenvolvidos pode ser entendido, em razoável medida, se olharmos para as suas políticas domésticas.

Os casos abordados a seguir ilustram como relegar a política doméstica pode dificultar uma análise mais apurada das negociações em questão. No caso das patentes farmacêuticas, a estratégia de penetração doméstica da Campanha de Acesso a Medicamentos foi decisiva para a vitória da coalizão de países em desenvolvimento contra os Estados Unidos, a despeito da forte

⁵ Um jogo é de informação perfeita se todos os jogadores conhecem os movimentos prévios feitos por todos os outros jogadores.

⁶ Dois desenvolvimentos dos *two-level games* dignos de nota são elaborados por Milner (1997), Moyer (1993) e Patterson (1997). A primeira pela formalização com instrumentos da teoria dos jogos. Os dois últimos por mostrarem que na União Européia há um terceiro nível relevante para as negociações: o supranacional. Tsebelis (1990), no campo da política comparada, oferece *insights* importantes para o *two-level games*, com a idéia de *nested games* e de *veto players*.

assimetria de poder. Tal vitória contrasta com a derrota do G-10 na época da criação do TRIPS. No caso do G-20, apesar de ele ter conseguido agregar considerável peso no setor agrícola e de manter a coesão do grupo, tem tido dificuldades em extrair concessões da União Européia, pois grupos domésticos europeus bloqueiam as mudanças liberalizantes.

A Criação do TRIPS: A Perspectiva dos Países em Desenvolvimento

Os Estados Unidos esforçaram-se para incluir o tema dos direitos de propriedade intelectual no GATT no início dos anos 1980, substituindo a liberdade nacional de aplicação de padrões de proteção prevista pela Convenção da União de Paris, de 1883, pela adoção de normas e de regras mais rígidas por todos os Estados-membros.

Como reação à proposta norte-americana, alguns países em desenvolvimento, especialmente a Índia e o Brasil, sugeriram que a discussão sobre a propriedade das patentes deveria ser de responsabilidade da *World Intellectual Property Organization* (WIPO). No entanto, os Estados Unidos, com o apoio da Comunidade Européia, conseguiram não somente “transformar o GATT no principal fórum internacional para discussão e regulamentação do tema, mas também aprovar, a partir de 1990 (...) um texto final do grupo de TRIPS” que se aproximava “muito mais da *world class protection* que pregavam os norte-americanos” do que das propostas formuladas pelos países em desenvolvimento (Arslanian e Lyrio: 1995: 8).

A principal coalizão dos países contrários à proposta norte-americana era o G-10⁷, no qual Brasil e Índia desempenharam papel de liderança (Abreu, 2001; Narlikar, 2003). Sua estratégia concentrou-se em buscar bloquear a nova agenda. Uma das razões da debilidade das políticas de oposição formuladas pelos países em desenvolvimento decorre de eles não conseguirem levar adiante um projeto que sintetizasse seus interesses divergentes. Além disso, a crise econômica dos anos 80 dificultou a apresentação de uma proposta mais sólida por parte dos países em desenvolvimento. Como apontam Lima e Hirst (1997: 45), aquela crise modificou “(...) sensivelmente o contexto internacional que, na década anterior, havia sido mais permissivo para os países industrializados da periferia capitalista”. Para as autoras, “dois fatores inter-relacionados contribuíram para a deterioração dessas condições: a crise da dívida do Terceiro

⁷ O G-10 era composto pela Argentina, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia, Iugoslávia e Brasil.

Mundo e o ‘endurecimento’ do contexto negociador de questões econômicas entre o Norte e o Sul” (Ibidem). A crise financeira dos Estados devedores tornou as nações em desenvolvimento mais vulneráveis às pressões dos países industrializados, dificultando uma possível ação coletiva no quadro dos principais regimes econômicos internacionais existentes. Por fim, argumenta-se que “o G-10 era uma coalizão temática que tinha como objetivo bloquear os avanços sobre os novos temas. Contudo, dificilmente uma coalizão contra o livre comércio consegue ganhos em um sistema em que o livre comércio é visto como um valor, como era o caso do GATT” (Ricupero, 2008).

No que toca ao endurecimento das negociações Norte-Sul, os Estados Unidos passaram a utilizar medidas unilaterais por meio da Seção 301. Em 1988, o governo norte-americano aplicou sanções contra o Brasil no caso das patentes farmacêuticas e em maio de 1989 a Índia também foi objeto de retaliações. Essas sanções tiveram o efeito de enfraquecer os grupos domésticos que resistiam ao tratamento mais rígido das patentes em nível internacional. No caso do Brasil, os grupos de interesses domésticos estavam particularmente divididos. De um lado, estavam grupos capitaneados pela Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Transnacionais, a Interfarma, junto com a Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia, ABRABI, que eram favoráveis a uma nova lei de patentes. Do outro lado, destacavam-se a Associação dos Laboratórios Nacionais, ALANAC, e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, a CNBB, que eram contrários a regras mais rígidas para a propriedade intelectual⁸. Na Índia, havia a resistência da sociedade civil, destacando-se o *National Working Group on Patent Laws*, que buscava reduzir as perdas de um acordo que era visto como favorável às multinacionais em detrimento dos consumidores. Apesar da oposição da sociedade civil, a aceitação do acordo de TRIPS foi fortemente influenciada pela ação unilateral do USTR (Dhar e Kallumal, 2007). Assim, tais coerções contribuíram para que a Índia e o Brasil acabassem aceitando a inclusão da discussão das normas de propriedade intelectual no GATT, conforme a concepção norte-americana.

⁸ Conforme depoimento do presidente do Conselho Deliberativo da ALANAC, Dante Alário Jr.

A Campanha de Acesso a Medicamentos contra o HIV/Aids

Em novembro de 1997, a África do Sul emendou sua legislação para permitir o licenciamento compulsório e a importação paralela⁹. Contudo, o *lobby* das empresas farmacêuticas no Congresso dos Estados Unidos ajudou a aprovar uma lei exigindo que o Departamento de Estado procurasse revogar a legislação sul-africana sobre medicamentos essenciais (Rosenberg, 2001). Nessa lei, os Estados Unidos ameaçam cortar a ajuda econômica à África do Sul (*United States*: 1999).

Em 30 de abril de 1999, graças à pressão e ao monitoramento da PhRMA (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of América*), o USTR colocou a África do Sul na *watch list* da Special 301 (Love, 1999; Roffe, 2003). Segundo a PhRMA, a África do Sul tinha uma lei “moderna” de propriedade intelectual até 23 de novembro de 1997, fornecendo total proteção para as patentes farmacêuticas. “*Unfortunately*”, após essa data, o governo sul-africano adotou uma nova lei, *Medicines and Related Substances Control Act Amendments*, que “*seriously undermine the terms of intellectual property and patent protection for pharmaceuticals in South Africa*” (PhRMA: 1999).

O governo Clinton somente mudou a política de patentes para a África do Sul depois que grupos de ativistas começaram a pressionar o vice-presidente e então candidato Al Gore durante a campanha presidencial de 2000 (Rosenberg, 2001; Shaffer, 2004; Sell, 2002; Sell, 2003; Sell e Prakash, 2004). Paralelamente, o Brasil veicula anúncios em importantes jornais norte-americanos (*The New York Times* e *Washington Post*), que diziam expressamente que o programa contra o HIV/Aids brasileiro era considerado um dos melhores do mundo e que os lucros das empresas multinacionais não poderiam ser mais importantes do que vidas humanas. O partido democrata norte-americano percebeu que perderia votos — principalmente de afro-descendentes — para o candidato independente Ralph Nader, que defendia o licenciamento compulsório. Em junho de 1999, Al Gore declara apoio ao licenciamento compulsório e às importações paralelas sul-africanas:

⁹ A “importação paralela” permite que um país importe medicamentos de outros países sem a autorização do detentor da patente. É uma opção atraente para países em desenvolvimento quando o mesmo medicamento de marca está sendo vendido por preços inferiores no mercado internacional.

“(...) I support South Africa's efforts to enhance health care for its people — including efforts to engage in compulsory licensing and parallel importing of pharmaceuticals — so long as they are done in a way consistent with international agreements” (House of Representatives: 1999).

Em dezembro de 1999, o governo dos Estados Unidos retirou a África do Sul da *watch list* da Special 301. Em fevereiro de 2000, a PhRMA declarou que entendia “[...] *that the U.S. Trade Representative's removal of South Africa from the 1999 'Special 301' Watch List in December 1999 was made on the basis of South Africa's statements to this effect and belief that South Africa would come into full TRIPS compliance shortly*” (PhRMA: 2000).

Diferentemente do Brasil, a Índia é vista como um dos países em desenvolvimento que menos cederam nas negociações para a criação de leis de patentes mais rígidas durante a década de 80. Como os países em desenvolvimento podiam implementar as normas do TRIPS até 2005, a Índia usufruiu dessa “regra de transição”¹⁰.

A Índia conseguiu criar um grande parque industrial no setor farmacêutico, pois o *Indian Patent Act*, emendada em 1970, apenas protegia patentes para procedimentos. Existem cinco empresas indianas comercializando medicamentos genéricos anti-retrovirais: a Cipla, a Ranbaxy, a Hetero, a Aurodindo e a Cadila. Segundo os autores, empresas como a Ranbaxy, a Cipla e a Hetero foram bem-sucedidas na concorrência com as companhias multinacionais, oferecendo produtos a preços bem mais baixos (Guennif e Mfuka, 2004: 2).

A principal companhia farmacêutica indiana, a Cipla, anunciou que venderia o coquetel anti-AIDS (terapia tripla) a um preço abaixo do mercado para as ONGs de direitos humanos e de AIDS. Esta empresa se comprometeu em vender o coquetel a 350 dólares. Posteriormente, a Hetero declarou que venderia o produto por 347 dólares. A Ranbaxy fez uma outra oferta: propôs vender o coquetel por 295 dólares. Tais ofertas se limitavam às vendas para ONGs. Para os governos, o preço girava em torno de 600 dólares. Como resultado, entre janeiro de 2001 e abril de 2003, o preço da terapia tripla baixou mais de 78% (Guennif e Mfuka, 2004: 9).

Conforme a Oxfam (2001), a disputa entre as companhias farmacêuticas norte-americanas e o Brasil girava em torno dos preços de dois medicamentos: o efavirenz e o nelfinavir. Em março de 2001, depois de uma longa negociação, o Brasil chegou a um acordo sobre o preço do efavirenz com a Merck. Em agosto do mesmo ano, a Roche se comprometeu a baixar o preço do

¹⁰ Hurrell e Narlikar (2005) argumentam que a Índia, em contraste com o Brasil, nunca abraçou o liberalismo.

nelfinavir em 40%. Nos dois casos, o governo brasileiro alertou as companhias farmacêuticas de que poderia fornecer licenças compulsórias e autorizar a produção local dos medicamentos pela Far-Manguinhos. Para fabricar a droga, o instituto brasileiro importou da Índia a matéria-prima para os testes e as pesquisas necessárias à produção local dos medicamentos.

Países em desenvolvimento, como a África do Sul, a Índia e o Brasil, junto com ONGs de direitos humanos e de AIDS, apoiaram-se mutuamente. Como nos lembra Sell e Prakash (2004), os governos necessitam de capital para fornecer bens públicos, mas também para comprar apoio, implementar projetos políticos e recompensar seus cabos eleitorais. A epidemia do HIV/AIDS prejudicou orçamentos governamentais, diminuindo a capacidade de se levar adiante outros projetos na área de saúde.

Em janeiro de 1999, por exemplo, a desvalorização da moeda brasileira, o real, frente ao dólar norte-americano, tornou insustentável a manutenção do seu programa nacional contra a AIDS (Serra: 2003). Em 10 de fevereiro de 1999, aprova-se a Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787), que permite a produção de medicamentos semelhantes a um produto de marca após a realização do teste de bioequivalência (Presidência da República: 1999). Para reduzir os custos do programa, o Ministério da Saúde, por meio da Rede de Laboratórios Farmacêuticos Oficiais, passou a produzir substitutos genéricos dos medicamentos para o HIV/AIDS. Segundo o Ministro da Saúde do Brasil na época, José Serra (2003), o Brasil capacitou-se para produzir oito dos treze componentes do “coquetel” anti-AIDS que não eram protegidos por patentes, reduzindo em 80% o custo do programa.

Além da produção local de medicamentos sem patentes, o governo brasileiro também começou a pressionar as indústrias farmacêuticas para reduzirem os preços de seus produtos. Em 6 de outubro de 1999, o governo Fernando Henrique Cardoso regulamenta, por meio do Decreto nº 3.201/99, o artigo 71 do Código de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), que possibilita o licenciamento compulsório nos casos de emergência nacional e de interesse público.

Como ressaltou Serra (2001), os medicamentos genéricos produzidos localmente não violam as regras do TRIPS, uma vez que todos foram desenvolvidos antes de 1997¹¹ e o Brasil

¹¹ O Código de Propriedade Industrial (Lei 5.772/71), que vigorou até 1996, permitia patentes de medicamentos.

BJIR, Marília, v.1, n.1, p. 61-90, Jan./Abr. 2012.

não havia fornecido nenhuma licença compulsória até o pedido de consulta norte-americano na WTO.

“É importante, também, acrescentar que o Brasil não transgrediu as regras do TRIPS, e nem sequer adotou o licenciamento compulsório de patentes, mesmo no caso da produção de medicamentos de AIDS. Os medicamentos anti-retrovirais de AIDS compõem-se de doze produtos, dos quais nós produzimos sete ou oito. Ocorre que nenhum deles tinha proteção patentária no Brasil, porquanto são produtos formulados anteriormente à vigência da atual lei de patentes, não se configurando nenhuma transgressão” (Serra: 2001).

Apesar de o governo brasileiro não chegar a fornecer licenças compulsórias, em 9 de janeiro de 2001, os Estados Unidos finalmente solicitam a abertura de um painel na WTO acusando o artigo 68 do Código de Propriedade Industrial brasileiro, de 1996, de violar as regras do TRIPS.

Segundo interpretação norte-americana, o artigo 68 requer a utilização local da patente (*local working*), estipulando que será fornecida licença compulsória para produto que não seja fabricado no território nacional ou para processo de patente que não esteja em desenvolvimento no Brasil. Se o proprietário da patente escolher explorá-la através de importação ao invés de utilizá-la localmente (*local working*), o artigo 68 permitirá a importação do produto acabado ou a cópia do processo de patenteamento (WTO, 2001b). Para os Estados Unidos, o artigo 68 discrimina os proprietários de patentes de produtos que não são manufaturados no Brasil. Assim, o requerimento de utilização local da patente (*local working*) seria inconsistente com os artigos 27.1 e 28.1 do Acordo de TRIPS (WTO, 2001b).

Depois de uma série de negociações, os dois países chegaram a um acordo. Os Estados Unidos retiraram sua queixa, enquanto o Brasil comprometeu-se a avisar o governo norte-americano antes de conceder licenças compulsórias para patentes de medicamentos daquele país. Considerando a assimetria de poder entre os dois países, possivelmente o Brasil negociaria antes de fornecer licenças compulsórias para produtos de empresas farmacêuticas dos Estados Unidos. Assim, a existência de leis norte-americanas (título 35, seções 204 e 209; título 28, seção 1498, do *United States Code*) semelhantes às brasileiras parece ter influenciado a decisão dos Estados Unidos.

O claro descumprimento de uma sentença do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) diminuiria a legitimidade do TRIPS/WTO. O acordo de TRIPS foi construído graças a um forte

empenho e estímulo norte-americano. Por essa razão, o governo dos Estados Unidos resolveu aceitar algumas perdas relativas, pois não compensaria enfraquecer uma instituição que eles próprios ajudaram a criar.

Além do recuo norte-americano nos casos da África do Sul e do Brasil, outros eventos fortaleceram ainda mais a posição dos países em desenvolvimento. Após o atentado de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos começaram a sofrer ameaças e pareceram vítimas de atentados com o vírus anthrax. Em seguida, o *United States Department of Health and Human Services* considerou publicamente a concessão de licenças compulsórias para diminuir o preço do ciprofloxacina da alemã Bayer, medicamento usado para combater os efeitos do anthrax.

A possibilidade de fornecer licenças compulsórias para o medicamento da empresa alemã contrariava as ações norte-americanas na questão das patentes farmacêuticas. Se até o caso do anthrax o governo dos Estados Unidos defendia um posicionamento semelhante ao da PhRMA, esta postura era insustentável após a ameaça de fornecimento de licenças compulsórias no próprio território norte-americano.

A posição dos países em desenvolvimento se fortaleceu ainda mais na Conferência Ministerial de Doha. Na declaração do encontro, chegou-se a um acordo que deixava claro a possibilidade de os membros utilizarem as flexibilidades do TRIPS (particularmente, o fornecimento de licenças compulsórias e a importação paralela) para promover o acesso e a criação de novos medicamentos (WTO, 2001a). Nesta conferência, houve uma considerável participação da sociedade civil, repetindo a importância que estes atores tinham demonstrado em Seattle.

As Políticas Domésticas dos Países em Desenvolvimento e dos Estados Unidos

A vitoriosa Campanha de Acesso a Medicamentos contra HIV/Aids não era muito diferente, em termos de peso econômico, se comparada com a coalizão que foi desarticulada e derrotada no processo de incorporação do TRIPS ao GATT/WTO. Mantinha-se uma forte assimetria de poder entre os líderes destas duas coalizões (Brasil e Índia) e os Estados Unidos.

Certamente, a criação do TRIPS foi resultado de negociações mais abrangentes do que a Declaração de Doha. Porém, esta consideração não enfraquece nosso argumento de que a diferença no resultado da barganha internacional pode estar mais vinculada à capacidade de

penetração doméstica da Campanha de Acesso a Medicamentos do que ao poder agregado dos países em desenvolvimento.

Antes da vitória no caso do HIV/Aids, os países em desenvolvimento sofreram derrota por causa da falta de coesão, decorrente da debilidade em suas políticas econômicas domésticas e das coerções unilaterais norte-americanas, que enfraqueceram grupos contrários às mudanças. Esses dois fatores contribuíram para a mudança do modelo de desenvolvimento. Não se pode esquecer que a política econômica brasileira passou a ser revista no final dos anos 1980 pelo governo Sarney e que o governo Collor de Mello modificou a política de comércio internacional brasileira, adotando uma diretriz liberalizante, o que teve reflexos na postura do país sobre a propriedade intelectual. Para o governo Collor, não fazia mais sentido a tática de bloqueio à agenda norte-americana, mas, sim, a integração a ela. O governo de Cardoso seguiu a mesma direção, ainda que em menor medida. Não significou uma adesão incondicional, mas o fim da era de substituição de importações em que a manutenção da autonomia do Estado no plano doméstico demandava baixa vinculação aos compromissos internacionais que pudessem limitar o projeto desenvolvimentista. Assim, coalizões como o G-10, que buscavam bloquear a entrada de novos temas no GATT, perderam importância como opção estratégica para as negociações brasileiras.

Narlikar (2003: 68, 78) menciona que a ideologia era um dos elementos que unia o *Informal Group of Developing Groups*¹² e o G-10, estando diretamente associada ao modelo protecionista de substituição de importações, principalmente no Brasil e na Índia. No entanto, a autora desconsidera que a maior aceitação do liberalismo por parte destes países enfraqueceu aquela concepção. Ao mesmo tempo, aumentou o espaço disponível para ratificação de um acordo de maior liberalização. Na Índia, as reformas econômicas liberalizantes iniciadas no início dos anos 1990 significaram importante mudança de curso, mas não uma plena adesão à agenda liberal (Velasco, 2005; Velasco 2007). Relegar esses movimentos de política doméstica, que não encontram paralelo numa súbita mudança das estatísticas nacionais, traz perdas analíticas para entender o enfraquecimento ou não das coalizões.

¹² O *Informal Group* foi uma coalizão criada em meados da década de 60 que antecedeu o G-10. Os seus principais líderes era a Argentina, Brasil, Egito, Índia e a antiga Iugoslávia. O objetivo do grupo era bloquear a agenda dos países desenvolvidos no GATT.

Na segunda metade da década de 1990, com um cenário internacional modificado e as condições econômicas domésticas em processo de estabilização, os países em desenvolvimento articularam uma coalizão com ONGs, como Oxfam e Médicos sem Fronteiras, e empresas de medicamentos genéricos, principalmente indianas, obtendo uma vitória no sentido da flexibilização das regras de patentes para medicamentos.

No caso brasileiro, o confronto com os Estados Unidos coincide com os objetivos políticos do ministro da Saúde na época, José Serra, que acreditou que o engajamento nesta disputa traria benefícios para a sua candidatura à presidência. Em 2002, por exemplo, a chamada vitória brasileira contra a Aids recebeu destaque na campanha eleitoral, transmitida em cadeia nacional por meio do horário político gratuito destinado ao candidato Serra. Assim, a manutenção do programa brasileiro contra a Aids beneficiaria não apenas os seus usuários, mas também se esperava que trouxesse dividendos eleitorais.

Do outro lado da mesa de negociação, é preciso levar em conta a política doméstica norte-americana para se entender o recuo diante dos países em desenvolvimento, apesar da assimetria de poder favorável aos Estados Unidos. Primeiro, a possibilidade de fornecer licenças compulsórias por parte dos Estados Unidos para a patente do antrax, após 11 de setembro, minava os argumentos norte-americanos contra a flexibilização de patentes para medicamentos essenciais. Em segundo lugar, a Campanha para Acesso a Medicamentos contra HIV/Aids procurou sensibilizar a opinião pública norte-americana. Tanto o governo brasileiro como ONGs como a CPTEch fizeram campanhas dentro dos Estados Unidos para informar o eleitor médio, pouco preocupado com tema, mas muito mais numeroso do que os interesses farmacêuticos. Neste contexto, nem as consideráveis contribuições para campanhas eleitorais das companhias farmacêuticas puderam resistir à pressão internacional e interna contra o posicionamento norte-americano na WTO. Conforme o *Center for Responsive Politics*¹³, em 2000, ano de eleições presidenciais nos Estados Unidos, a indústria farmacêutica contribuiu com US\$ 26.975.780,00, sendo que US\$ 8.318.297,00 foram doados aos democratas e US\$ 18.594.403,00 aos republicanos. Graças a estas doações, o setor farmacêutico ficou em trigésimo lugar entre os setores que mais contribuíram naquele ano.

¹³ www.opensecrets.org.

Alguns críticos podem argumentar que não foram os fatores domésticos que possibilitaram resultados positivos para a Campanha de Acesso a Medicamentos, mas a coesão da coalizão em torno de um objetivo comum. Na próxima seção, analisaremos uma coalizão, o G-20, que se mostrou coesa e, além disso, tem poder agregado. Mas não obteve uma vitória de fato para os países em desenvolvimento, apenas a paralisa temporária da Rodada Doha, evitando a negociação de temas que consideram indesejados ou retardando concessões.

O Grupo dos 20 e A Rodada de Cancun

A V Conferência Ministerial da WTO em Cancun não chegou a um acordo, pois a União Européia e os Estados Unidos apresentaram uma proposta conjunta de cortes de subsídios agrícolas bastante limitada (EC-US: 2003), e o G-20¹⁴ condicionou as negociações à eliminação de subsídios e à liberação do comércio agrícola mundial, enfatizando o *special and different treatment*, sem se comprometer com liberalização recíproca (Athukorala, 2004: 877-878; Cho, 2004: 227-228).

Dificultando a negociação, o *chair* da Conferência, o então Ministro das Relações Exteriores do México Luis Ernesto Derbez, propôs um *draft* semelhante à proposta da União Européia e dos Estados Unidos para servir como o texto base para as negociações. O *draft* priorizava os temas de Cingapura, que se referem à política de concorrência, compras governamentais, facilitação do comércio e investimentos, em detrimento das negociações agrícolas (WTO: 2003b), acirrando a oposição dos países em desenvolvimento.

A convergência entre África do Sul, Brasil, Índia e China, apesar de este último país ter um posicionamento mais discreto do que o dos outros parceiros nas negociações (Draper e Sally, 2004: 21; Ricupero, 2008), permitiu que eles liderassem a coalizão conhecida como G-20, que, em Cancun, tinha como principal objetivo “*establish a fair and market-oriented trading system through fundamental reform in agriculture*” (WTO, 2003a: 1).

Conforme Narlikar e Tussie (2004: 957), “*the G20 survives in the face of theoretical insights to the contrary, and in spite of a history of coalitions of developing countries that have*

¹⁴ Apesar de o grupo ser chamado de G-20, o número de membros tem variado de forma considerável. Em sua primeira proposta, o G-20 contava com os seguintes membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia e Venezuela.

collapsed". Assim, para elas, o sucesso do grupo deveu-se a um processo de aprendizado que possibilitou o desenvolvimento de estratégias que ajudaram a mantê-lo coeso.

Observe-se que a desconsideração das políticas domésticas influencia os conceitos utilizados. Ao adotarem a noção de aprendizado, Narlikar e Tussie (2004) não levam em conta que a possível mudança de resultados pode ser decorrente não somente do aperfeiçoamento das estratégias de negociação, mas também da alteração na correlação das forças domésticas que atuam nos países participantes das coalizões. Neste sentido, ao menos no Brasil, a administração Lula da Silva, que tem se declarado mais favorável ao estabelecimento de parcerias Sul-Sul, parece ter considerável influência na criação do G-20 (Vigevani e Cepaluni, 2007).

A coesão do G-20 deveu-se, em grande parte, ao seu núcleo central, sobretudo Brasil, China e Índia. Enquanto estes países permanecessem articulados, seria provável que a coalizão perdurasse. Em segundo lugar, o grupo conseguiu evitar a deserção dos membros menores, manteve boas relações com as coalizões para *Strategic Products & Special Safeguard Mechanism*, e também foi apoiado pelo *African Group* no final da Reunião. A pesquisa e a cuidadosa análise em que se baseava a proposta do G-20, contribuíram para a sua coesão interna e para sua legitimidade externa, caracterizando-se não apenas por ser uma coalizão de veto, mas também por ser uma coalizão com agenda de negociação própria (Narlikar e Tussie, 2004: 954). Contudo, esta proposta envolveu uma interação entre atores públicos e privados. O *Institute for International Trade Negotiations* (Ícone), um *think-tank* brasileiro especializado pesquisa técnica relacionada às negociações agrícolas e financiado principalmente por associações privadas do *agrobusiness* daquele país foi em grande parte responsável pela estratégia do G-20¹⁵. A plataforma do G-20, menos ambiciosa em acesso a mercados e mais atenta às preocupações dos países em desenvolvimento com respeito à segurança alimentar (*food security*) e aos pequenos agricultores, ajudou a gerar um amplo consenso doméstico (ao menos no Brasil) e legitimidade ao redor da estratégia do grupo (Motta Veiga, 2007: 169-171).

O maior significado do G-20 reside no seu peso econômico. Seria muito difícil para os Estados Unidos e para a União Européia “*to ignore a coalition that constituted over two-thirds of the world’s population, comprised over 60 per cent of the world’s farmers, and was led by a powerful core of emerging powers (particularly Argentina, Brazil, China, India and South*

¹⁵ A centralidade do Ícone para a formulação das propostas do G-20 foi confirmada por um importante membro da delegação brasileira em Genebra.

Africa)” (Narlikar e Tussie: 2004: 960). A articulação do G-20 permitiu que os países em desenvolvimento nas discussões agrícolas tivessem poder de veto (Narlikar e Hurrell: 2007). Isso porque é uma coalizão que, em Cancun, contava com 22,7% do PIB agrícola; 69,8% da população agrícola; 19,5% das exportações; e 12,9% das importações mundiais (ver Tabela 1). Contudo, o seu peso econômico apenas contribuiu para o bloqueio das negociações, não para a obtenção de um resultado mais favorável.

Tabela 1: Participação sobre o Total Mundial – Cancun – 2003

	PIB Total	PIB Agrícola	População Total	População Agrícola	Exportação Agrícola	Importação Agrícola
G-20*	11,9%	22,7%	56,7%	69,8%	19,5%	12,9%
EU-15 + EUA	58,8%	16,9%	10,7%	0,8%	23,9%	22,2%

Fonte: FAO, Banco Mundial e Ícone

* África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

O papel desempenhado pela liderança compartilhada de Brasil, Índia, China e África do Sul, conseguiu manter a coesão do G-20 durante a V Conferência Ministerial de Cancun, mesmo sendo composto por nações com interesses diferentes. Merece destaque a colaboração entre a Índia, que tradicionalmente apresenta uma posição defensiva em relação à liberalização agrícola, e o Brasil, que faz parte do Grupo de Cairns. Colaboração que foi possível graças a um acordo que reconhece diferenças significativas entre os países em desenvolvimento¹⁶. A ausência, ao menos até o início de 2008, de sinais de fratura ou defecção entre os principais negociadores do G-20, garantiu credibilidade ao grupo e, em consequência, serviu de estímulo para que países menores não aceitassem propostas de acordos bilaterais com terceiros países. Além disso, a participação da China, que entrou na WTO em 2001, aumenta significativamente o poder de

¹⁶ Para lidar com essas diferenças, o G-20 propôs uma fórmula mista (*blended formula*) para o acesso a mercados agrícolas. As cláusulas propostas de *special and different treatment*, incorporando as preocupações dos países mais protecionistas, declaravam “*there will be no commitments regarding TRQ [Tariff Reduction Quotas] expansion and reduction of in quota tariff rates for developing countries*” (WTOa, 2003).

barganha da coalizão dos países em desenvolvimento, devido à grande importância econômica deste país, que se mantém em aparente *low profile*.

Conforme Narlikar e Tussie (2004), esses países foram capazes de renovar suas estratégias ao combinar a lógica das coalizões de bloco com a das coalizões temáticas. Ou seja, ao invés de negociarem apenas em torno de pontos considerados ideológicos e normativos, demandando que os países ricos reparassem as injustiças do passado, como ocorria com as antigas coalizões de bloco, tais como o G-77 na Unctad (Krasner: 1985; Ricupero, 2008), o G-20 negociou também como uma coalizão temática (preocupada prioritariamente com a questão agrícola) em torno de questões instrumentais, sugerindo que houve um processo de aprendizado por meio de experiências de negociações anteriores (Narlikar e Tussie: 2004).

Este suposto aprendizado propiciou a oportunidade da emergência de um novo tipo de coalizão, a qual tende a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional, atuem como coalizão de bloco, mas, ao mesmo tempo, estabeleçam coalizões temáticas, agindo instrumentalmente com capacidade técnica para propor uma agenda pró-livre comércio. Apesar de manterem a coesão na Rodada Ministerial de Cancun, o G-20 não alcançou o resultado almejado, sendo que a conferência não chegou a um acordo. Possivelmente, este impasse decorre da dificuldade em vencer os *lobbies* agrícolas dos países desenvolvidos, como os dos Estados Unidos e da União Européia, que contam com grupos de interesses muito bem organizados, conseguindo ter um peso político maior dentro destes Estados do que sugeriria o seu potencial econômico.

União Européia: Capacidade Doméstica de Condicionar Negociações

Apesar do G-20 apresentar coesão e peso externo significativo, a coalizão não conseguiu até o momento obter sucesso na Rodada Doha. As negociações ainda não foram concluídas e uma análise definitiva tampouco é possível. Contudo, para o objetivo desse artigo, argumentamos que para entender a dificuldade em obter concessões da União Européia, é preciso analisar as políticas domésticas dos seus principais Estados-membros, como França e Alemanha.

Carvalho (2006) e Ricupero (2005) sustentam que as reformas na *Common Agricultural Policy* (CAP) ficaram aquém do esperado. Isso deve-se à existência de diversos *veto players*, tanto no âmbito da União Européia quanto nos planos domésticos de seus membros mais

importantes. Conseqüentemente, as reformas no setor agrícola têm sido lentas e difíceis (Carvalho, 2006). Por exemplo, para que acordos comerciais abrangentes sejam ratificados no nível Comunitário, é preciso que haja consenso no *Consultative Advisory Group* (CAG) e, quando envolvem serviços e propriedade intelectual, devem ser adicionalmente aprovados pelos parlamentos nacionais. Isso significa que o espaço de ratificação disponível é pequeno e de difícil dilatação em razão dos *veto points* exercidos em diferentes níveis, comunitário e doméstico. Isso fortalece a posição dos interesses agrícolas protecionistas, nem sempre coincidentes com o que poderia ser o interesse geral da União e dos Estados Nacionais. Esses interesses agrícolas, a despeito de sua baixa relevância para o conjunto da economia, conseguem influenciar e determinar em parte o jogo político doméstico. Isso implica a baixa capacidade de fazer concessões e um maior poder de barganha. Assim, os resultados das negociações têm ficado mais próximos do ponto ideal dos europeus do que de seus opositores na WTO. Os trabalhos de Keeler (1996) e de Epstein (1997) confirmam essa interpretação.

Certamente a União Européia não é impermeável a pressões externas. O acordo da *Blair House* de 1992, por exemplo, foi possível quando se tornou forte a ameaça de que se não houvesse alguma liberalização em agricultura, a Rodada Uruguaí fracassaria. Isso retirou a discussão da agricultura de uma perspectiva setorial, colocando-a na perspectiva de interesses econômicos gerais. Trouxe para o debate atores vinculados a outros setores, tanto no nível dos Estados quanto no comunitário, ampliando o espaço interno para ratificação de um acordo com maior grau de liberalização (Davis, 2003). A busca de diminuição do peso da agricultura no orçamento da União Européia colaborou para a abertura do setor (Sheingate, 2001). Assim, a mudança no posicionamento europeu deveu-se a ameaças norte-americanas, à percepção de que a CAP estava comprometendo o orçamento de países importantes da Comunidade e a tensões entre países pró-liberalizantes, como o Reino Unido, Holanda e Dinamarca, e protecionistas, sobretudo a França, mas também a Alemanha, ainda que esta tenha adotado postura mais liberalizante (Paarlberg, 1997; Coleman e Tangermann, 1999). O caso da política agrícola da União Européia consolida nossa interpretação de que o papel dos atores internos é fundamental para compreender a negociação na WTO. Por sua vez, o G-20 também poderá conseguir concessões em agricultura se a oferta em outras áreas, indústria, serviços e regras, for atrativa a ponto de fazer com que os setores beneficiados nos países ricos enfrentem os interesses agrícolas, viabilizando a superação dos arranjos institucionais que os fortalecem desproporcionalmente.

Concluding Remarks

A Criação do TRIPS. Os países em desenvolvimento, como Índia e Brasil, foram mal-sucedidos em manter a *World Intellectual Property Organization* (WIPO) como o fórum privilegiado para discutir temas de propriedade intelectual, evitando, assim, a criação do TRIPS no âmbito da WTO. Estes países e seus grupos empresariais sofreram forte pressão dos Estados Unidos para que mudassem suas posições nas negociações e, conseqüentemente, suas leis domésticas de propriedade intelectual.

No período da Rodada Uruguai, a coerção norte-americana, por meio da Seção 301, a países em desenvolvimento, como Índia e Brasil, acentuou a divisão das posições de grupos domésticos destes Estados. Em 1988, o governo norte-americano aplicou sanções por meio da Seção 301 do USTR contra o Brasil no caso das patentes farmacêuticas. Em maio de 1989, a Índia também foi objeto de retaliações. Assim, a posição dos países em desenvolvimento se debilitou por força do aumento de pressões e seus decorrentes efeitos domésticos.

A Campanha de Acesso a Medicamentos. Com a vinculação do tema de Aids com o de propriedade intelectual, países em desenvolvimento, liderados por Índia, Brasil e África do Sul, aliam-se com ONGs – como Médicos sem Fronteiras, Oxfam e CPTEch – estabelecendo uma coalizão. Durante a eleição norte-americana de 2000, o candidato democrata Al Gore é pressionado pelo independente Ralph Nader, que, buscando obter os votos de afro-descendentes, faz uma campanha eleitoral sugerindo que as políticas dos democratas tinham cunho racista em relação à África do Sul. Posteriormente, o Brasil veicula anúncios em importantes jornais norte-americanos (*The New York Times* e *Washington Post*), defendendo que o programa brasileiro contra o HIV/Aids era considerado um dos melhores do mundo e que os lucros das empresas multinacionais não poderiam ser mais importante do que as vidas humanas dos portadores da doença. Após o atentado de 11 de setembro de 2001, o *United States Department of Health and Human Services* considerou publicamente a necessidade de concessão de licenças compulsórias para diminuir o preço do ciprofloxacina da Bayer, medicamento usado para combater os efeitos de possíveis ataques terroristas com o anthrax. No plano internacional, os Estados Unidos têm, conseqüentemente, dificuldade de sustentar suas posições em favor de regras mais rígidas para o

TRIPS, como ficou claro na Declaração de Doha, que considera que os direitos de propriedade intelectual não podem se sobrepor a questões de saúde pública.

O G-20 e a Questão Agrícola. Em Cancun, houve um impasse provocado por posições divergentes entre países desenvolvidos (Estados Unidos e a União Européia) e os países em desenvolvimento do G-20. Como os países desenvolvidos desejavam discutir os temas de Cingapura e os países em desenvolvimento só aceitavam avançar nas negociações se fosse feito um acordo no tema agricultura, o encontro foi interrompido sem consenso. As negociações agrícolas permaneceram paralisadas apesar do peso econômico do G-20, devido à existência de grupos na União Européia e nos Estados Unidos, que tem sido bem-sucedidos em transformar interesses setoriais em questões de Estado, apesar de não terem a correspondente importância econômica nestes países.

Na Tabela 2, sintetizamos os principais argumentos deste artigo, mostrando sucintamente como a política doméstica ajuda a explicar os resultados de barganhas envolvendo coalizões de países em desenvolvimento em conflitos comerciais com grandes potências comerciais.

Tabela 2: Resultados das Barganhas Internacionais e Política Doméstica

	Criação do Trips	Campanha de Acesso a Medicamentos
1. Campanha de Acesso a Medicamentos contra o HIV/AIDS	<p>Resultado: Mal-sucedido.</p> <p>Motivo: Países em desenvolvimento modificam suas posições devido à coerção norte-americana por meio da Seção 301, dificultando a posição dos grupos de interesses domésticos contrários à criação do TRIPS.</p>	<p>Resultado: Bem-sucedido.</p> <p>Motivo: Os Estados Unidos mudaram seu posicionamento, pois havia importantes grupos domésticos contrários à posição do governo em período eleitoral. Também mudaram por causa da possibilidade do país fornecer licenças compulsórias para produzir o antídoto do <i>anthrax</i> após 11 de setembro.</p>
2. Grupo dos 20 (G-20)	<p>Resultado: Impasse.</p> <p>Motivo: Apesar do poder de barganha do G-20, a existência de</p>	

grupos de interesse da União Europeia e dos Estados Unidos resistentes à liberalização agrícola, as negociações não chegaram a um acordo.

Agenda de Pesquisa. Os casos apresentados servem para mostrar os limites de grande parte dos estudos sobre coalizões internacionais de países em desenvolvimento que adotam implícita ou explicitamente o pressuposto de que o Estado é um ator unitário. Nossa conclusão é que este pressuposto tem capacidade explicativa limitada. Faltam estudos que ofereçam base empírica adequada para explicar as barganhas internacionais. Recorrer apenas às noções de poder agregado e de coesão das coalizões é insuficiente, quando, de fato, fatores políticos e econômicos domésticos são determinantes para explicar os resultados das negociações. Nosso *paper* ainda tem caráter exploratório. Portanto propomos uma agenda de pesquisa que discuta não apenas o pressuposto de que os Estados são atores unitários, mas que também avance na demonstração de que:

- (1) Os países em desenvolvimento também têm suas posições internacionais influenciadas por atores domésticos relevantes. Alguns países em desenvolvimento importantes para as negociações na WTO, como é o caso de Brasil, Índia e África do Sul, são democracias complexas que contam com setores industriais, agrícolas e de serviços desenvolvidos.
- (2) As negociações na WTO, apesar de muitas vezes não apresentarem a transparência desejada por alguns, são objeto de cobertura da imprensa e sofrem pressões de setores privados, sociais e empresariais. Apesar de famosas reuniões no *Green Room*, é pouco provável que as resoluções tomadas a portas fechadas por alguns governos não levem em conta interesses não-estatais.¹⁷

¹⁷ Conforme entrevista com um alto funcionário da WTO, são chamados pelo Secretário-Geral da WTO para o *Green Room* todos os países que teriam interesse no tema negociado. Estes convites, apesar de serem reservados, são de amplo conhecimento das delegações dos países membros em Genebra. Conforme nosso entrevistado, a discricão no convite decorre menos de uma falta de transparência da WTO do que o respeito aos membros que não foram BJIR, Marília, v.1, n.1, p. 61-90, Jan./Abr. 2012.

- (3) Por último, os interesses dos Estados não são apenas encontrados nos dados econômicos/estatísticos. Eles resultam de complexas relações históricas e sociais, não apenas decorrentes do poder econômico existente em determinado momento. As estratégias das coalizões podem ser aperfeiçoadas, mas não necessariamente é um resultado direto de um processo de aprendizado por parte dos países. Muitas vezes as estratégias simplesmente se alteram, pois os interesses de seus membros se modificam com o passar do tempo, por exemplo, quando há uma mudança de governo. No mesmo sentido, os Estados podem apoiar setores da economia que não correspondem ao seu peso estatístico, pois lobbies bem-organizados conseguem maior representatividade política do que poderíamos supor a sua importância econômica.

Recebido em outubro/2011;

Aprovado em dezembro/2011

Referências Bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (2001) “O Brasil, o GATT e a WTO: história e perspectivas”, *Política Externa*, vol. 9, nº 4, pp. 89-119.

ALÁRIO, JR., Dante. (2004), Entrevista a Gabriel Cepaluni, São Paulo.

ARSLANIAN, Regis Percy e LYRIO, Maurício Carvalho (1995) “A reforma da lei de patentes no Brasil e as pressões norte-americanas na área de propriedade intelectual”, *Política Externa*, vol. 4, nº 2.

ATHUKORALA, Prema-chandra. (2004), “Agricultural Trade Reforms in the Doha Round: A Developing Country Perspective”, *Journal of World Trade*, vol. 38, nº 5, pp. 877-897.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. (2006), “Condicionantes Institucionais e Políticos e Poder de Barganha nas Negociações Internacionais sobre Agricultura: O Caso da União Européia”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, nº 2, pp. 99-118.

CHO, Sungjoon. (2004), “A Bridge too Far: The Fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancún and the Future of Trade Constitutional”. *Journal of International Economic Law*, vol. 7, no 2, pp. 219-244.

convidados, apesar de possivelmente eles não terem interesses diretos nas negociações. Além disso, o *Green Room*, ao contrário do que normalmente se veicula, não tem poder decisório, tendo papel apenas de um fórum consultivo.

BJIR, Marília, v.1, n.1, p.61-90, Jan./Abr. 2012.

- COLEMAN, Willian D. e TANGERMANN, Stefan. (1999), “The CAP Reform, the Uruguay Round and the Commission: Conceptualizing Linked Policy Games”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, nº 3, pp. 385-405.
- COOPER, Andrew F. et al. (1993), *Relocating Middle Powers: Australia e Canada in a Changing World Order*, Vancouver: UBCPress.
- CONSTANTINI, Valeria et al. (2007), “Bargaining Coalitions in the WTO Agricultural Negotiations”, *The World Economy*, vol. 30, nº 5, pp. 863-891.
- DAVIS, Christina L. (2003), *Food fights over free trade. How international institutions promote agricultura trade liberalization*. Princeton: Princeton University Press.
- DHAR, Biswajit e MURALI, Kallummal. (2007), “Trade Policy Off the Hook: The making of Indian trade policy since the Uruguay Round”, in Mark Halle and Robert Wolfe. (ed.), *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. Canadá: International Institute for Sustainable Development.
- DESTLER, I. M. (2005), *American Trade Politics*, 4th ed., Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- DRAHOS, Peter. (2003), “When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the WTO”, *International Negotiation*, vol. 8, nº 1, pp. 79-109.
- DRAPER, Peter e SALLY Razeen. (2004), *Developing Country Coalitions in Multilateral Trade Negotiations*, JNU, New Delhi, Manuscrito.
- DRYDEN, Steve. (1995), *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*, New York: Oxford University Press.
- HALLE, Mark e WOLFE, Robert. (ed.), *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. Canadá: International Institute for Sustainable Development.
- EC-US. (2003), EC-US Joint Text – Agriculture, August 13.
- EPSTEIN, Paul J. (1997), “Beyond Policy Community: French Agriculture and the GATT”, *Journal of European Policy*, vol. 4, nº 3, pp. 355-372.
- GUENNIF, Samira e MFUKA, Claude. (2004), “Brevet et Sante Dans Lês Pays em Developpement”, *Centre d’Economie de l’université Paris Nord-UMR-CNRS7115*, Université Paris 13. Disponível em <<http://matisse.univ-paris1.fr/ID/ID040116b.pdf>>. Última visita em: 22/07/2007.
- HAMILTON, Colleen e WHALLEY, John. (1988), “Coalitions in the Uruguay Round: The Extent, Pros and Cons of Developing Country”. *Working Paper, nº 2.751*. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- HIGGOTT, Richard A. e COOPER, Andrew Fenton. (1990), “Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguai Round of Trade Negotiations”, *International Organization*, vol. 44, nº 4, pp. 589-632.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. (1999), "Vice President Gore's June 25, 1999 Letter to James E. Clyburn, endorsing the use of compulsory licensing and parallel imports of pharmaceutical drugs in South Africa", 15 de junho. Disponível em <<http://www.cptech.org/ip/health/sa/vp-feb-25-99.html>>. Última visita em: 30/07/2007.

HURRELL, Andrew e NARLIKAR, Amrita. (2005), "A New Politics of Confrontation? Developing Countries at Cancun and Beyond", DESTIN/CRISIS Research Seminar series at the LSE, 16 de março. Disponível em <<http://www.crisisstates.com/download/seminars/Narlikar.pdf>>. Última visita em: 22/02/2008.

KEELER, John T. S. (1996), "Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations", *Comparative Politics*, vol. 28, nº 2, pp. 127-149.

KRASNER, Stephen D. (1985), *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.

LIMA, Maria Regina Soares de. e HIRST, Mônica. (1997), "O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e Desafios de uma Relação Complexa", in Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.) *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 2, 2ª edição, São Paulo: Paz e Terra.

LOVE, James. (1999), "Notes on the USTR Watch Lists and Reports". Disponível em <<http://www.cptech.org/ip/health/whatrlists.html>>. Última visita em: 29/07/2007.

MILNER, Helen V. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

MOTTA VEIGA, Pedro de. (2007), "Trade Policy-Making in Brazil: Changing patterns in state-civil society relationship", in Mark Halle and Robert Wolfe. (ed.), *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. Canadá: International Institute for Sustainable Development.

MOYER, H. Wayne. (1993), "The European Community in the GATT Uruguay Round: Preserving the common agriculture policy at all costs", in William Avery (ed.) *World agriculture and the GATT. Vol. 7 of International Political Economy Yearbook*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

NARLIKAR, Amrita. (2003), *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT e WTO*. London: Routledge.

NARLIKAR, Amrita e HURRELL, Andrew. (2007), "Negotiating Trade as Emerging Powers". *IRIS Working paper 23, International Research Institute of Stavanger*. Disponível em: <www.iris.no>. Última visita em: 22/07/2007.

NARLIKAR, Amrita e ODELL, John S. (2006), "The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization", in John S. Odell (editor) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press.

NARLIKAR, Amrita e TUSSIE, Diana. (2004), "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO". *The World Economy*, vol. 27, nº 7, pp. 947-966.

- NARLIKAR, Amrita e WILKINSON, Rorden. (2004), “Collapse at the WTO: a Cancun post-mortem”, *Third World Quarterly*, vol. 25, nº 3, pp. 447-460.
- ODELL, John S. (ed.) (2006), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and Nafta*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ODELL, John S. e SELL, Susan. (2006), “Reframing the Issue: the WTO coalition on intellectual property and public health”, in John S. Odell (ed.) (2006), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and Nafta*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OXFAM. (2001), *Drug Companies vs. Brazil: The Threat to Public Health*, Oxford: Oxfam.
- OLSON, Jr., Mancur. (1971), “Increasing the Incentives for International Cooperation”. *International Organization*, vol. 25, nº 4, pp. 866-874.
- OLSON, Jr., Mancur e ZECKHAUSER, Richard. (1970), “An Economic Theory of Alliances”, in Francis A. Beer. (ed.) *Alliances: Latent War Communities in the Contemporary World*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- PAARLBERG, Robert. (1997), “Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?”, *International Organization*, vol. 51, 3, Summer, pp. 413-44.
- PATTERSON, Lee Ann. (1997), “Agricultural Policy Reform in the European Community: a Three-Level Game Analysis”, *International Organization*, vol. 51, nº 1, pp. 133-165.
- PhRMA. (2000), “PhRMA's 301 submission to US government regarding South Africa”, 18 de fevereiro. Disponível em <<http://www.cptech.org/ip/health/phrma/301-00/safrica.html>>. Última visita em: 29/07/2007.
- PhRMA. (1999), “PhRMA's 301 submission to US government regarding South Africa”, 16 de fevereiro. Disponível em <<http://www.cptech.org/ip/health/phrma/301-99/safrica.html>>. Última visita em: 29/07/2007.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1999), “Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999”, Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9787.htm>. Última visita em: 20/11/2007.
- PUTNAM, Robert. (1993), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, in Peter Evans; Harold K. Jacobson; Robert D. Putnam (ed.) *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley: University of California Press.
- RICUPERO, Rubens. (2008), Entrevista a Gabriel Cepaluni. São Paulo: Brasil.
- RICUPERO, Rubens. (2005), “Nine Years at UNCTAD: A Personal Testimony”, in Shigehisa Kasahara e Charles Gore (ed.) *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: An Intellectual History of Unctad 1964-2004*. New York and Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- RIKER, Willian H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- ROFFE, Pedro. (2003), “Nota sobre direitos de propriedade intelectual e saúde pública”, *Política Externa*, vol. 12, nº 3, pp. 53-76.

ROSENBERG, Tina. (2001), “How to Solve the World’s AIDS Crises: Look at Brazil”, *The New York Times Magazine*, 28 de janeiro.

SELL, Susan. (2002), “Intellectual Property Rights”, in David Held e Anthony McGrew (eds.) *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge: Polity Press.

SELL, Susan. (2003), *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.

SELL, Susan e PRAKASH, Aseem. (2004), “Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights”. *International Studies Quarterly*, vol. 48, nº 1, pp. 143-175.

SERRA, José (2003) “The Political Economy of the Brazilian Struggle Against AIDS”, *Lecture delivered at the Friends Forum of the Institute for Advanced Study*, Princeton.

SERRA, José (2001) “Patentes; uma questão vital para os brasileiros”, *Carta Internacional*, nº 102.

SHAFFER, Gregory. (2004), *Recognizing Public Goods in WTO Dispute Settlement: Who Participates? Who Decides? The Case of TRIPS and Pharmaceutical Patent Protection*. Wisconsin. Manuscrito.

SHEINGATE, Adam D. *The rise of the agricultural welfare state. Institutions and interest group power in the United States, France and Japan*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

TSEBELIS, George. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California: University of California Press.

UNITED STATES. (1999), “US law requires US Department of State to seek repeal of South African law on essential medicines”, 7 de abril. Disponível em <<http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00044.html>>. Última visita: 29/07/2007.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. (2005) “Reformas econômicas na Índia: Discurso e processo”. *Economia política internacional: análise estratégica*. Nº 7, outubro-dezembro.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. (2007). *Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. (2007), “Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification”, *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, pp. 1309-1326.

WALT, Stephen M. (1987), *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press.

WALT, Stephen M. (1985), “Alliance Formation and the Balance of Power”. *International Security*, vol. 9, nº 4, pp. 3-43.

WENDT, Alexander. (1994), “Collective Identity Formation and the International State”. *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, pp. 384-396.

WTO. (2003a), Agriculture – Framework Proposal, Ministerial Conference, Fifth Session, Cancún, WT/MIN(03)/W/6, September 4.

WTO. (2003b), Preparations for the Fifth Session of the Ministerial Conference Draft Cancún Ministerial Text – Second Revision, JOB(03)/150/Rev.2, September 13.

WTO. (2001a), Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha. WT/MIN(01)/DEC/W/2, November 14.

WTO. (2001b) “Brazil — Measures Affecting Patent Protection: Request for the Establishment of a Panel by the United States”. WT/DS/199/3, January 9.