UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CONTROLE DE AGENDA NAS NEGOCIAÇÕES DO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA
EM DOHA, 2001

Manoel Galdino Pereira Neto

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

São Paulo, 2007

MANOEL GALDINO PEREIRA NETO

**CONTROLE DE AGENDA NAS NEGOCIAÇÕES DO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA
EM DOHA, 2001**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
mestre em ciência política.

**Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva
Nunes Oliveira**

São Paulo, 2007

Dedico esta dissertação à minha mãe, a pessoa mais brilhante que conheci e que possibilitou meu ingresso na Universidade de São Paulo.

Gostaria de agradecer inicialmente ao meu orientador, prof. Dr. Amâncio Oliveira, pela orientação. Não somente compartilhou comigo seu brilhantismo e conhecimento, como também se tornou um amigo. Devo a ele boa parte dos conhecimentos de metodologia de pesquisa que me permitirão seguir com autonomia enquanto pesquisador.

Gostaria de agradecer também:

Aos meus pais, irmão e demais familiares, pelo afeto, ajuda e ensino dos valores que me permitiram seguir em minha vida em São Paulo, sem a presença deles no dia-a-dia.

À Paula, com quem convivi boa parte da minha vida em São Paulo e ajudou a tornar minha estada aqui mais fácil. E que me ensinou tanto que não poderia agradecer com palavras, nem com todo meu amor que sinto por ela.

Aos meus amigos de Maceió, Marquinhos, André, Eduardo e Anderson dentre outros. Aos amigos antigos e novos de São Paulo, Psico, Rafa, Fê, Marcel, Zé Paulo, Keller, Carioca, Summa, Maçã, PT, André, Shi, Pedro, Alê, Lu, Gu, Andréa, Ricardo, Fábio, Gamba, Pedro, Vinícius, Giovane, Andrezz dentre outros. Saibam que são fundamentais para encarar a vida com otimismo, sem cinismo, com sensibilidade, instigando-me intelectualmente e com amor. Que continuem geniais, pois a genialidade de vocês torna minha vida melhor.

Aos amigos e colegas da pós-graduação em ciência política com quem tive o prazer de compartilhar discussões e conhecimentos.

Aos amigos e colegas do CAENI, que criaram um ambiente institucional do qual não posso reclamar e que só posso considerar um privilégio participar.

Ao prof. dr. Fernando Limongi, pela liderança intelectual no Departamento, desafiando-nos sempre a avançar no conhecimento.

Ao prof. Dr. Matthew Taylor, pelo que me ensinou intelectualmente, na docência e sobre a vida acadêmica.

Aos professores da FEA, Eleutério Prado e Jorge Soromenho, meus primeiros mestres e exemplos de figuras intelectuais e de pesquisadores.

À CAPES e a FAPESP, pela bolsa de mestrado concedida e que foram fundamentais para realizar a pesquisa, e ao Estado Brasileiro e ao Estado de São Paulo, que me financiaram por meio da CAPES, FAPESP e da Universidade de São Paulo.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta dissertação.

“...Mas então isto é - uma resposta? Uma explicação? Não seria apenas uma repetição da pergunta? Como faz dormir o ópio? 'Em virtude de uma faculdade', isto é, da *virtus dormitiva* – responde aquele médico de Molière:

quia este in eo virtus dormitiva,

cujus este natura sensus assoupire.

[porque há nele uma faculdade dormitiva

cujas natureza é entorpecer os sentidos]

Mas respostas assim se acham em comédias...”

Friedrich Nietzsche¹

¹ Além do Bem e do Mal. Prelúdio a uma filosofia do futuro. Cia. Das Letras. Trad. Paulo César Souza. 2006. p. 16.

RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo explicar as razões para a “vitória” da coalizão liderada pelo Brasil nas negociações do TRIPs e saúde Pública da OMC, que culminaram na Declaração de Doha em 2001. Partindo da literatura de teoria dos jogos aplicada aos estudos legislativos, procurei mostrar que era possível adaptar para a OMC os resultados dessa literatura, em particular a ênfase na idéia de controle de agenda. Basicamente, a tese central do trabalho é que para o caso ora em tela são as regras institucionais que determinam os resultados das negociações, pois determinam a distribuição de poder em barganhas. Assim, acreditamos ter mostrado que é possível explicar o resultado final das negociações em TRIPs e Saúde Pública a partir da regra do consenso, juntamente com a neutralidade no controle de agenda e a distribuição da impaciência dos atores. A análise sugere uma fecunda agenda de pesquisa tanto no estudo de se estudar quaisquer jogos não-cooperativos em instituições internacionais bem como para uma formulação do poder em relações internacionais de cunho institucionalista.

ABSTRACT

This dissertation aimed to explain why Brazilian led coalition was capable of achieve a “victory” in WTO negotiation on TRIPs and Public Health, which culminated in the Doha Declaration. Following game theory applied to legislative studies, we tried to show the attainableness of suiting that literature to WTO negotiation, specially the feature of agenda setting. Basically, our main thesis is that what dictate negotiation results in this case is the institutional setting, since it determine power distribution among actors. Thus, we expect have shown the possibility of explain the final result in the TRIPs and Public Health negotiation by consensus rule, neutrality of agenda setting and the distribution of states impatience. The analysis has suggested a rich research agenda in the study of any non-cooperative game in international institutions as well in the formulation of an institutional power concept in international relations.

SUMÁRIO

Conteúdo

1. INTRODUÇÃO	11
2. O PROBLEMA DE PESQUISA NA LITERATURA	14
3. CONTROLE DE AGENDA EM ESTUDOS LEGISLATIVOS	20
3.1. ESCOLHA RACIONAL	20
3.2. O CONTOLE DE AGENDA	24
3.3 O CASO DO LEGISLATIVO NORTE-AMERICANO	27
3.3.1 RESTRIÇÕES INSTITUCIONAIS	29
3.3.1.1 COMPORTAMENTO MÍOPE	31
3.3.1.2. REGRA FECHADA	33
3.3.1.3. COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO	33
3.4 O PODER DE PROPOR	37
3.4.1. APLICAÇÃO A UM CASO ESTILIZADO DA OMC	46
3.4.2. UMA ÚLTIMA PALAVRA SOBRE O PODER DE PROPOR	53
4. O CONTROLE DE AGENDA NO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA	65
4.1. A NATUREZA DO PROCESSO DECISÓRIO DA OMC	65
4.1.2 IMPACIÊNCIA	67
4.1.3. CONTROLE DE AGENDA	70
4.2. O MODELO LEGISLATIVO ADAPTADO	73
4.3. AS NEGOCIAÇÕES DO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA	76
4.3.1. O INÍCIO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE ACESSO A MEDICAMENTOS	79
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

1. INTRODUÇÃO

As negociações comerciais em propriedade intelectual têm registrado um debate substancial sobre a questão da produção de genéricos tendo em vista preocupações de saúde pública em países em desenvolvimento.

Em 2001, tivemos talvez o momento culminante dessas discussões nos planos das instituições multilaterais. Após intensas negociações e pressões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em vários organismos multilaterais como a ONU e a Organização Mundial de Saúde, bem como litígio bilateral entre países (por exemplo entre EUA e África do Sul), a Organização Mundial do Comércio (OMC) emitiu uma declaração, assinada por todos os países membros, que autorizava o licenciamento compulsório de medicamentos (quebra de patentes) em casos de emergências de Saúde Pública, como a Aids.

A declaração de Doha sobre Patentes e Saúde Pública, como ficou conhecida, não deixa de ser um resultado surpreendente, se levamos em conta os interesses envolvidos e a própria natureza da OMC. De fato, a propriedade intelectual (em que as patentes são uma das suas formas) é já há algum tempo uma das principais fonte(s) de remuneração dos setores “de ponta” nos países desenvolvidos. Assim, o embate em questão envolvia, de um lado, países em desenvolvimento e de outro, os EUA e outros países desenvolvidos defendendo os interesses da indústria farmacêutica inovadora. Como então explicar que países em desenvolvimento tenham podido derrotar os países desenvolvidos numa questão tão importante como as patentes farmacêuticas?

É certo que houve também protestos e manifestações de organizações da sociedade civil, como ONGs e mídia – especialmente nos EUA – em favor dos países em desenvolvimento. E alguns autores não deixaram de notar a importância desses atores para a explicação desse resultado surpreendente. Porém, a despeito da importância desses atores no caso em questão, parece-me que reportar a explicação da Declaração de Doha exclusivamente à atuação dos atores da sociedade civil é insuficiente e incompleta, particularmente por não considerar aspectos institucionais da OMC e modelar adequadamente as relações de poder entre os países.

Eis porque o presente trabalho procura uma explicação da Declaração de Doha em 2001 no seio da própria instituição e seu funcionamento. Espero assim esboçar uma explicação que avance nosso entendimento sobre a questão e, também, sobre as relações de poder no interior da OMC.

Mais especificamente, neste trabalho seguimos uma sugestão de Terry Moe² (2005) de interpretar as relações de poder – pelo menos em instituições – por meio da idéia de controle de agenda. Assim, nossa tese é que, se pensado por meio do controle de agenda, podemos entender como as relações de poder na OMC funcionam e ajudam a explicar a possibilidade de ocorrer resultados como o caso em tela.

² Embora já me tivesse ocorrido a idéia de abordar o referido resultado da OMC por meio da questão do controle de agenda, agradeço a Matthew Taylor pela indicação do artigo de Terry Moe que iluminou meus caminhos e, certamente, ajudou em minha pesquisa.

Nesse sentido, a principal contribuição de nossa dissertação é discutir teoricamente as implicações de trabalhar a idéia de poder por meio de controle de agenda e aplicá-la para um caso empírico das relações internacionais, que é explicar a Declaração de Doha a partir da disputa entre duas partes. Como espero mostrar ao longo desse trabalho, pensar as relações de poder na OMC e (sugere-se) mesmo em outras instituições internacionais por meio da idéia de controle de agenda abre uma agenda de pesquisa fecunda, interessante e promissora sobre a possibilidade de conhecermos mais e melhor os determinantes das negociações internacionais.

Assim, o presente trabalho está organizado da seguinte maneira. Após essa breve introdução, apresentamos uma revisão da literatura sobre nosso problema de pesquisa. Em seguida, discutimos o conceito de controle de agenda nos estudos legislativos e como ele pode ser operacionalizado para uma aplicação ao caso da OMC em particular – com sugestões implícitas para casos mais gerais. Por fim, descrevemos o histórico das negociações da OMC para a Declaração de Doha e aplicamos a idéia de controle de agenda na OMC para produzir uma explicação para a negociação do TRIPs e Saúde Pública. Ao final apresentamos as considerações finais.

2. O PROBLEMA DE PESQUISA NA LITERATURA

As negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre Propriedade Intelectual e Saúde Pública na virada do milênio atraíram grande atenção do público em virtude das questões que estavam em jogo. De um lado, os países em desenvolvimento, liderados por Índia, Brasil e África do Sul (IBSA, na sigla em inglês) buscavam garantir o acesso a medicamentos a preços compatíveis com o nível de renda *per capita* dos países e com as possibilidades de políticas públicas estatais sem infringir o acordo do TRIPs (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*); e de outro, os países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, buscavam impedir tal prática, alegando que estas infringiam o TRIPs. Assim, a disputa girava em torno da possibilidade dos países em desenvolvimento estarem ou não contrariando o TRIPs em suas políticas de licenças compulsórias, produção de genéricos e afins. Na verdade, este conflito pode ser visto como uma versão conhecida do *trade-off* apresentado na literatura entre estímulo à inovação e diminuição do consumo presente, decorrentes da introdução de direitos de propriedade intelectual³ (Hughes *et al.*, 2002; Keith, 2000).

Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento e as empresas farmacêuticas travavam disputa similar entre acesso a medicamentos para combater a pandemia de HIV/AIDS e a garantia dos direitos de patentes destes medicamentos (Cohen & Lybecker, 2005; Blanchard, 2004; Cohen, 2001; Bond, 1999). Na verdade, ambas as negociações estavam

³No entanto, esta perspectiva está longe de ser consensual. Boldrin & Levine (2002a, 2002b) argumentam que dependendo da elasticidade da demanda, o mercado sem direitos de propriedade intelectual pode gerar os incentivos corretos para inovação tecnológica. Ver também Quah, 2002.

inter-relacionadas, na medida em que não só vários dos atores negociavam em mais de uma arena, como também o resultado das negociações em um nível influenciava no outro.

No entanto, surpreendentemente, o resultado das negociações foi favorável à coalizão dos países fracos, e não a dos países desenvolvidos. Apesar da força do lado opositor – multinacionais farmacêuticas e os governos dos países desenvolvidos representando estes interesses – os países em desenvolvimento conseguiram na OMC uma declaração que autorizava, juridicamente, as políticas de saúde pública que estavam (ou gostariam de estar) implementando (Odell & Sell 2003; Abbott, 2002). E no plano doméstico, vários países conseguiram o direito de quebrar as patentes mediante licenças compulsórias ou redução de preços nos medicamentos patenteados (Cohen & Lybecker, 2005; Blanchard, 2004; Odell & Sell, 2003).

Assim, a questão que este resultado suscita é a de explicar como países em desenvolvimento puderam vencer os EUA (país hegemônico) nas negociações da OMC⁴. Ademais, como as disputas no nível doméstico dos países em desenvolvimento relacionavam-se com as do nível internacional, é preciso explicar também o resultado doméstico e relacioná-lo com as negociações internacionais.

⁴Nesse sentido, podemos perguntar também quais as consequências de resultados como esse para o regime internacional de comércio e de propriedade intelectual relacionado ao comércio. De fato, há alguns estudos na literatura discutindo o futuro da OMC em virtude dos últimos acontecimentos (fracasso de Seattle, Cancun etc.). No entanto, não relacionam o resultado das negociações de TRIPs e Saúde Pública e o regime internacional de comércio ou mesmo o regime internacional de propriedade intelectual (cf., por exemplo, Bernal *et al*, 2003; Charnovitz, 2002).

Na literatura, praticamente não há estudos buscando explicar o resultado referido, embora haja bastantes estudos que tratam do TRIPs e Saúde Pública (Cohen & Lybecker, 2005; Page, 2003; Abbott, 2002; Sykes, 2002; Abbott, 2001).

Na maior parte das vezes, a literatura procura investigar o impacto do TRIPs sobre as estratégias de políticas de saúde pública (e/ou industrial) para o setor farmacêutico nos países em desenvolvimento (Cohen & Lybecker, 2005; Sykes, 2002; Cohen, 2001). No entanto, por tomarem como dado o acordo do TRIPs, não discutem como pode se modificar nem quais fatores determinam sua modificação e manutenção.

Deste modo, quando abordam a questão de explicar esse resultado,⁵ grande ênfase é dada para entendê-lo a partir de aspectos conjunturais envolvidos, a saber: i) a eleição americana⁶ (CEPALUNI, 2006; OLIVEIRA, 2006; ABBOTT, 2002; BOND, 1999); ii) os ataques terroristas de 11 de setembro e a decisão estadunidense de quebrar patente do medicamento administrado às pessoas que sofreram ataques de Anthrax (CEPALUNI, 2006; OLIVEIRA, 2006; ABBOTT, 2002); e iii) o grande destaque dado pela mídia norte-americana à pandemia de AIDS/HIV no continente africano⁷ (CEPALUNI, 2006; ABBOTT, 2002).

Há também estudos que procuram explicar apenas a vitória de alguns países em desenvolvimento contra as empresas farmacêuticas no plano doméstico. Blanchard (2004),

⁵ Às vezes *em passant*, como um mero tópico dentro dos estudos.

⁶ A publicidade negativa gerada pela disputa entre garantia de patentes e acesso a medicamentos para combater o HIV/AIDS (especialmente na África do Sul) em época de eleição teria influenciado a posição americana.

⁷ Praticamente todos os trabalhos mencionam a importância das atuações das ONGs neste processo. Neste sentido, mencionamos o papel dela mais à frente.

por exemplo, aborda o problema sob a ótica da disputa entre os países em desenvolvimento e as empresas farmacêuticas, praticamente deixando de lado a disputa na OMC. Segundo este autor, quatro fatores devem ser considerados para explicar a vitória dos países em desenvolvimento contra a indústria farmacêutica na questão das patentes: “(a) *the balance of needs*; (b) *the strength of each party’s state allies*; (c) *the strength of international civil society (...)*; (d) *discourses enveloping the issue area in which states and multinationals interact...*” (Blanchard, 2004, p.8). Resumidamente, o item (a) nos diz que quanto mais um ator precisa do outro mais se encontra em desvantagem; (b) a importância da força do Estado aliado (no caso, principalmente os EUA); (c) a força da sociedade civil internacional (neste caso, principalmente as ONGs), e por último, (d) que indica a capacidade de cada parte iluminar a questão sob disputa a partir de uma ótica que lhe seja favorável.

No entanto, este estudo se restringe à disputa entre os países e as empresas farmacêuticas, de forma que não há discussão sobre as implicações das negociações da OMC para as negociações no plano doméstico. Ademais, mesmo questões relativas ao objeto do estudo do autor ficam em suspenso, como por exemplo, o porquê dos EUA mudarem de posição com relação às empresas farmacêuticas tanto no nível das negociações internacionais como no nível doméstico.

No que talvez seja o melhor trabalho que busca explicar a Declaração de Doha, Odell & Sell (2003) têm como principal preocupação explicar como os países em desenvolvimento puderam obter esta vitória na OMC. Neste estudo, os autores analisam o caso sob a ótica da seguinte pergunta: o que os países fracos devem fazer para serem vitoriosos? Sugerem então que os países em desenvolvimento devem ter uma coalizão grande, evitar a

fragmentação e procurar modificar as preferências dos atores poderosos por meio da persuasão. Neste caso específico, isso teria sido possível devido a: i) a adoção de uma *mixed-distributive strategy*⁸, que teria evitado a fragmentação da coalizão; ii) a presença de racionalidade limitada por parte dos agentes e incerteza⁹. Aqui, merece destaque as ações das empresas farmacêuticas, cujas estratégias de manter processo litigioso contra o governo sul-africano foram consideradas subótimas, na medida em que atraíram imagem negativa perante a opinião pública mundial; iii) atuação de atores não-estatais, particularmente ONGs e a mídia americana, como atores relevantes para determinar (persuadir) a posição final norte-americana.

No entanto, tal resposta levanta pelo menos três questionamentos: i) em última instância, recorrer à racionalidade limitada de forma *ad hoc* é produzir uma explicação *ad hoc*. Ora, este tipo de explicação tende a acentuar a unicidade do evento, ao invés de caracterizá-lo como fazendo parte de uma gama mais ampla de fenômenos¹⁰; ii) a ênfase na racionalidade limitada tem por pressuposto que uma explicação com base em teoria da ação racional é incapaz de explicar o resultado; iii) pouco se discute até que ponto os aspectos institucionais da OMC são determinantes.

⁸ Segundo os autores, uma *mixed-distributive strategy* é aquela estratégia que combina elementos de uma estratégia distributiva pura (posicional) com aspectos integrativos. Assim, os países em desenvolvimento teriam adotado uma estratégia distributiva pura no início das negociações do TRIPs e Saúde Pública e posteriormente, ao final das negociações, mudado para uma estratégia integrativa (Odell & Sell, 2003).

⁹ Embora em geral não haja menção à distinção (comum entre economistas, principalmente pós-keynesianos) entre incerteza forte e fraca (Possas, 2002), os autores tratam de incerteza forte, em que os agentes não possuem base objetiva para atribuir probabilidades nem é relevante a probabilidade subjetiva à Savage (Ver, por exemplo, Odell & Sell, 2003, pp. 2-5).

¹⁰ Não estamos dizendo que não se possa utilizar o pressuposto de racionalidade limitada. Dizemos apenas que a racionalidade limitada não pode ser produzida *ad hoc*, sob o sabor das circunstâncias.

Quanto a este último ponto – aspectos institucionais da OMC -, vale a pena lembrar que não somente é pouco destacado, como também a própria lógica específica do impacto institucional sobre o resultado final da negociação não é levado em conta. Assim, na melhor das hipóteses temos uma explicação insuficiente, já que não leva em conta todos os fatores importantes. E por isso mesmo, sobreestima a importância dos demais aspectos conjunturais, resultado numa explicação viesada.

Nesse sentido, a preocupação desse trabalho é contribuir com essa literatura, complementando e revisando a explicação para a “vitória” da coalizão brasileira no que tange às negociações sobre o TRIPs e Saúde Pública, por meio da ênfase da questão institucional da OMC.

Mais especificamente, trabalharemos com o conceito de controle de agenda e procuraremos mostrar que o controle de agenda é a principal variável institucional a ser analisada em negociações, embora regras de votação e outras variáveis tenham seu peso. Tentaremos mostrar também que a teorização a partir do controle de agenda aplica-se para o caso em tela.

3. CONTROLE DE AGENDA EM ESTUDOS LEGISLATIVOS

A abordagem teórica escolhida no presente trabalho envolve a escolha racional, teoria dos jogos e, de certa forma, institucionalismo¹¹. Como contudo estas abordagens não são muito comuns em relações internacionais¹², especialmente no Brasil, entendemos ser relevante apresentar o significado preciso de alguns conceitos. Ademais, esperamos também poder apresentar, ainda que brevemente, as consequências de se utilizar essa abordagem. Assim, primeiro discutimos a escolha racional e alguns aspectos institucionais e de teoria dos jogos aplicada ao controle de agenda relevantes para nossa hipótese de pesquisa principal (controle de agenda).

3.1. ESCOLHA RACIONAL

A partir da última metade do século XX, a ciência política tem cada vez mais adotado uma abordagem teórica similar à utilizada na teoria econômica¹³. Dentro da perspectiva mais ampla de encarar os fenômenos a partir de uma abordagem econômica, destaca-se o paradigma da escolha racional. Seguimos aqui a definição de Sen de *Rational Choice*: “A person’s choice are considered ‘rational’ in this approach [rational choice] if and only if these choices can **all** be explained in terms of some preference relation consistent with the revealed preference definition” (Sen, 1977, p. 323). Em outras palavras, na escolha racional a ação de um indivíduo é racional se ele tem um comportamento otimizador com relação a um conjunto de preferências ordenadas consistentemente.

¹¹ No sentido em que é utilizado na ciência política. Ver Diermeier & Krehbiel, 2003.

¹² Embora tenha experimentado crescimento nos últimos anos.

¹³ Especialmente após o trabalho pioneiro de Downs, 1956 (1999).

As preferências nada mais são que um conjunto de resultados ou situações (ou cursos de ações, a depender do contexto) que cada ator possui independentemente um do outro e que são em geral consideradas como dadas, ou seja, sua origem e formação não é discutida. Além disso, alguns supostos com relação às preferências também são requeridos, como: i) Completude: é possível para o indivíduo comparar dois conjuntos de “bens” ou políticas quaisquer. Ou seja, dado um conjunto x e outro y quaisquer, pressupomos que $(x_1, x_2) \geq (y_1, y_2)$ ou $(x_1, x_2) \leq (y_1, y_2)$, ou ainda, que o indivíduo é indiferente a ambos; ii) transitividade, ou seja, se $(x_1, x_2) \geq (y_1, y_2)$ e $(y_1, y_2) \geq (z_1, z_2)$, então, $(x_1, x_2) \geq (z_1, z_2)$; em que “ $\geq$ ” significa “preferido a”; iii) reflexividade: todos os conjuntos são tão bons quanto eles mesmos.

Contudo, muitas críticas têm sido feitas à escolha racional num contexto mais amplo, ou seja, sem se ater a validade da abordagem em contextos específicos. Em geral boa parte dessas críticas atentam para a dificuldade cognitiva, computacional ou de aquisição e processamento dos agentes (ARROW, 1986), para a existência de outros comportamentos que não o meramente egoísta (SEN, 1977), e ainda para as implicações lógicas da otimização (KNUDSEN, 1993; ARROW, 1986, HAYEK, 1937).

Muitas são as defesas para esses tipos de críticas realizadas. E alguns autores fazem um ótimo balanço de até onde essas críticas são de fato pertinentes (Tsebelis, 1996; Przeworski, 1985) em geral favoravelmente à abordagem da escolha racional. Parece-me contudo que a melhor resposta ainda oferecida para as críticas à escolha racional é aquela realizada por Friedman (1953) em seu ensaio pioneiro e polêmico. Se podemos resumir a

resposta de Friedman, ela consiste em afirmar que não interessa se os indivíduos são racionais, mas que eles ajam **como se** fossem. Isso porque algum processo darwiniano de seleção natural os levaria a se comportar dessa forma. Uma variante dessa defesa é resumida por Lucas (1986) num texto sobre racionalidade em economia que, julgo, também vale para ciência política/relações internacionais:

Technically, I think of Economics as studying decision rules that are steady states of some adaptative process, decision rules that are found to work over a range of situations and hence are no longer revised appreciably as more experiences accumulate.

From this point of view, the question whether people are in general 'rational' ou 'adaptative' does not seem to me worth arguing over. Which of these answers is most useful will depend on the situations in which we are trying to predict behaviour and on the experiences the people in question have had with such situations (1986, p. 402).

Nesse sentido, como lembra Winter (1986), a questão que imediatamente se põe então é: quando as pessoas de fato agem como se tivessem racionalidade plena? Segundo Collinsk (1996), que faz um resumo dos resultados dos estudos dos economistas experimentais, a conclusão desses trabalhos é que existe um *trade-off* entre esforço cognitivo (para decidir) e acurácia do julgamento. Esforço cognitivo aqui pode ser interpretado como o processo de otimização dos agentes. Assim, quanto mais os agentes incorporassem no processo de otimização os custos de processamento e de aquisição de informação, maior a acurácia do julgamento. Porém, como nunca seria possível a otimização plena¹⁴, a acurácia nunca seria plena.

¹⁴ Cf. Knudsen, 1993.

De todo modo, segundo Collinsk, os resultados dos estudos dos economistas experimentais é que o comportamento dos agentes se aproxima mais ou menos das previsões da teoria da escolha racional a depender do contexto. Por exemplo, num ambiente em que o custo de adquirir informação é baixo, há bastante repetição do jogo em questão e há sistemas eficientes de recompensa do sucesso e eliminação do erro o comportamento dos atores se aproxima daquele previsto pela teoria racional. Isso porque se criariam condições para esse processo social evolucionário (ou adaptativo, conforme a citação de Lucas) no qual se tenderia a emergir um único padrão de comportamento, e que seria justamente o da escolha racional.

Contudo, num ambiente marcado pela ausência de experiências anteriores, inexistência de eliminação do erro e alto custo de processamento e de aquisição de informação, a discrepância com relação à previsão da teoria seria grande e, portanto, inadequado trabalhar com escolha racional.

Desse modo, o pressuposto desse trabalho é que os atores analisados encontram-se próximo desse estado estacionário (*steady state*), uma vez que as negociações da OMC já têm um longo histórico¹⁵, os atores se conhecem e tratam-se de Estados (Brasil, EUA e Índia) com bons corpos técnicos e estabelecidos. Ademais, as regras institucionais da OMC têm preservado estabilidade, o que contribui para uma análise que pressuponha ambiente estável.

¹⁵ Ver sobre o processo de negociações da OMC, Pereira Neto e Miranda, (no prelo).

3.2. O CONROLE DE AGENDA

A tradição realista ou mesmo neo realista das relações internacionais enfatiza a questão do poder como determinante das ações dos estados no sistema internacional (Waltz, Morgenthau etc.). O caráter anárquico do sistema internacional conduziria todos os países a ter como principal objetivo a sobrevivência. Para tanto, e aí há alguma divergência, a melhor estratégia pode ser uma atuação ofensiva, ou então defensiva. Mas o fato primordial é que o poder, entendido geralmente como capacidade material, é o principal determinante das relações entre os Estados.

Porém, uma outra forma de se pensar o poder é a partir da idéia de controle de agenda¹⁶. Em estudos de política doméstica, desde pelo menos o trabalho de Farquharson (1969), a questão do controle de agenda e os resultados alcançáveis pela manipulação da agenda tem sido uma questão importante. Assim, autores estudaram o poder do controlador da agenda quando os demais atores votam sinceramente, concluindo que o poder do controlador de agenda é quase ditatorial (McKelvey, 1979, 1976; Miller, 1980; Schwartz, 1986). Analisaram também qual é o grau desse poder quando os demais atores votam estrategicamente. Neste caso, o poder de quem controla a agenda é muito menor (Banks, 1985; Shepsle & Weingast, 1984), embora ainda relevante. Mesmo estudos normativos, como o de Dahl (2001), têm reconhecido a importância do controle de agenda para se determinar o grau de democracia de um regime ou associação coletiva.

¹⁶ Ver Moe (2005).

Esses resultados mostram a importância de se estudar o controle de agenda em situações de votações. Isso porque o entendimento de quem controla a agenda mostra até que ponto os resultados de decisões coletivas dependem das preferências dos atores (e da regra de agregação dessas preferências), e até que ponto dependem da estrutura procedimental da votação (Ordeshook e Schwarz, 1987).

Na área de relações internacionais o estudo do controle de agenda em instituições internacionais é consideravelmente menor. Possivelmente em parte como resultado do forte peso da tradição realista, que colocava como variável explicativa apenas as capacidades materiais de poder de um Estado.

No entanto, se pensarmos as relações entre Estados (dentro ou fora de instituições) como relações de conflito (e cooperação) entre atores (Lake e Powell, 1999), podemos introduzir a questão da determinação da agenda como uma variável relevante. E em instituições internacionais a questão da agenda é tão fundamental para a determinação de resultados como em instituições domésticas (Milner, 1998; Martin & Simons, 1998).

Nesse sentido, o controle de agenda pode ser visto como uma forma de poder. Segundo Moe (2005), podemos entender o poder de agenda como a capacidade de determinar o conjunto de opções disponíveis para a escolha de um agente qualquer. Nesse sentido, o ator que dispuser da capacidade de impor uma agenda para outro ator é um ator que detém poder frente a esse ator.

Contudo, como notamos acima, pouco esforço tem sido dedicado a um estudo mais sistemático da questão do poder de agenda em estudos de relações internacionais. Assim, a abordagem que propomos para o presente trabalho é tentar compreender os principais resultados a cerca do controle de agenda onde essa literatura é mais desenvolvida. Uma vez feito isso, tentaremos adaptar essa literatura para os nossos propósitos, que é entender como funciona o controle de agenda na OMC para então aplicar essa idéia ao nosso caso.

A literatura que será apresentada a seguir foi portanto escolhida a partir daquilo que consideramos que seria mais proveitoso para nosso objetivo – poder de agenda numa instituição internacional – e dentro dos limites do presente trabalho. Outras aproximações a partir de outros trabalhos da literatura são possíveis e podem render resultados interessantes e não previstos.

Para discutir o controle de agenda, adotamos então a seguinte estratégia. Apresentaremos um modelo básico das relações entre plenário e comissões no legislativo norte-americano nos casos mais simples, para compreender o tipo de abordagem que estamos utilizando. Em seguida, sofisticamos um pouco essa discussão por meio da introdução de modelos de estudos legislativos um pouco mais complexos. Por fim, para que o leitor compreenda que resultados esperamos alcançar com essa abordagem, apresentamos algumas aplicações estilizadas (e hipotéticas) para a OMC.

3.3 O CASO DO LEGISLATIVO NORTE-AMERICANO

No caso específico do legislativo norte-americano, consideraremos que o controle de agenda está com as comissões. Somente elas podem decidir se alguma proposta é levada à votação e, caso sejam, qual proposta é votada. Se uma proposta é enviada para votação, é preciso definir também a regra de emenda – se fechada, germânica ou aberta.

A literatura sobre o legislativo norte-americano é suficientemente extensa para se evitar aqui uma apresentação, ainda que mínima, das várias análises realizadas sobre o seu funcionamento. Mesmo em se tratando da relação entre comissões e plenário, a literatura é por demais extensa. Assim, o que segue é basicamente uma reprodução simplificada de Krehbiel (1987) sobre os estudos do legislativo americano e o poder das comissões.

Krehbiel (*ibid.*) apresenta estilizadamente o funcionamento do congresso americano, o que nos interessa sobremaneira aqui. Assim, assume-se que a legislatura consiste de um conjunto de membros que tomam decisões sobre diferentes políticas. Essas políticas específicas são representadas como pontos num espaço geométrico euclidiano e cada tema é uma dimensão (portanto, independente). Ademais, pressupõe-se que há apenas “um dólar” para gastar, ou seja, o orçamento é fixo e escasso, como uma nota de um dólar, de forma que o gasto de uma política diminui o gasto da outra política, criando um *trade-off*. A figura abaixo ilustra esse modelo:

Figura 2.1: Como podemos ver, o orçamento total é de R\$ 75 bilhões e temos duas alternativas: S_0 , na qual os gastos militares totalizam 35 bilhões e os com educação 40; e S , na qual reduz-se em R\$ 5 bilhões os gastos militares para destinar à subsídio, de forma a este totalizar R\$ 40 bilhões.

Assume-se também que a preferência de cada indivíduo para cada dimensão é de pico único, ou seja, há um único ponto ideal para cada indivíduo e as preferências são equivalentes para políticas equidistantes do ponto ideal. A figura abaixo ilustra esse tipo de preferência:

Figura 2.2: U é a utilidade de cada ponto x . E cada ponto x é o gasto alocado em R\$ bilhões. Assim, se $x^*_i =$ R\$ 40, R\$ 35 e R\$ 45 de gasto geram a mesma “utilidade” para o indivíduo i . Assim, quanto mais distante o gasto x de x^* , menor a utilidade daquele gasto.

Aqui, x_i^* gera o máximo de utilidade, e dois pontos equidistantes geram a mesma utilidade. Isso significa que alocar mais ou menos do que o montante ideal é indesejável. Dessa forma, dadas duas políticas quaisquer em uma dimensão, é possível saber a preferência do indivíduo entre as políticas, bastando para isso calcular a distância (eixo x) entre as políticas e o ponto ideal, de tal forma que a menor distância é a política preferida. Matematicamente, trata-se de afirmar que a política preferível é $\arg \min d = f(x_i^* - x_a; x_i^* - x_b)$, em que x_i^* é o ponto ideal, x_a é a política “a” e x_b é a política “b”, e “d” é a distância.

Com esse tipo de hipótese é fácil mostrar qual resultado temos numa votação de políticas entre vários indivíduos com esse tipo de preferência, que é expresso no teorema do *median voter*, de Black. Segundo esse teorema, dadas essas hipóteses de preferências individuais e supondo adicionalmente que todos podem emendar as propostas sem custo e com regra da maioria simples, aprovar-se-á a proposta ideal do votante mediano, ou seja, que se encontrar mais próxima do ponto médio. No exemplo da figura 2.2, em que temos três indivíduos, a proposta de x_i é a vencedora, pois recebe dois votos contra a proposta de x_2 , e dois votos contra a proposta de x_3 .

3.3.1 RESTRIÇÕES INSTITUCIONAIS

Dentro dos objetivos deste trabalho, interessa-nos aqui as restrições institucionais que incluem o sistema de comissões e o plenário, as dimensões das políticas, além de sistema de votação e de emendas. Ademais, seguiremos de perto a apresentação que faz Krehbiel (1987) da relações entre plenário e comissões.

Krehbiel trabalha com um “*simple institutional arrangement* (SIA)” do congresso americano, de tal forma que o sistema de comissões atribui a cada comissão diferentes membros e que cada membro participe de apenas uma única comissão. Ademais, o sistema jurisdicional assegurará que diferentes comissões tratam de diferentes temas políticos, ou dimensões, sem interseção entre os temas. Como no legislativo norte-americano um projeto de lei deve primeiro passar pela comissão e só então seguir para o plenário, o processo decisório norte-americano possui pelo menos dois estágios: os membros da comissão decidem primeiro sobre uma política, e então o plenário aceita, rejeita ou emenda (dependendo das regras) a decisão da comissão.

Continuando a seguir de perto a estratégia de apresentação de Krehbiel, apresentamos as estratégias possíveis para os indivíduos. No entanto, para tal precisamos definir as regras de funcionamento do processo decisório, mais especificamente as regras de emenda do plenário e o que pode fazer uma comissão.

Em termos de regras de emenda, temos basicamente três opções: aberta, alemã e fechada. A regra de emenda aberta é a menos restritiva e permite que emendas sejam realizadas por qualquer um do plenário em qualquer aspecto dimensional da lei (assim, ainda que no comissão a lei versa sobre uma única dimensão, pode-se emendá-la em outras dimensões do espaço político).

A regra alemã embora também permita emendas, restringe-as ao mesmo espaço dimensional da proposta, que é a da comissão. Assim, se uma proposta para aprovar gastos

em missão de paz no Haiti, pode-se emendar a lei para ampliar os gastos na reconstrução do país, mas não para mudar os gastos com subsídios à agricultura.

Já na regra fechada, simplesmente não é possível emendas, e o plenário deve aprovar ou rejeitar a lei por completo.

Podemos agora determinar quais os equilíbrios alcançados pelos legisladores, seja das comissões, seja do plenário. Vejamos primeiro o caso com atores míopes ou que votam sinceramente na sua proposta preferida. Em seguida, vejamos o caso em que os legisladores se comportam estrategicamente.

3.3.1.1 COMPORTAMENTO MÍOPE

Como a comissão deve decidir primeiro se uma proposta de lei deve ser encaminhado ao plenário, examinemos primeiramente o que ocorre na comissão. De acordo com o teorema do votante mediano, o ponto ideal do legislador mediano é o que será decidido pela comissão com relação à política em questão. A figura abaixo ilustra essa decisão.

Figura 2.3

Assim, C_m é a proposta do membro da comissão mediano, de tal forma que C_m é enviado ao plenário. Se a regra for aberta, o plenário poderá emendar a lei sob qualquer dimensão,

transformando-a em uma lei multidimensional, o que não nos interessa aqui. Portanto, consideremos apenas o que ocorre quando a regra é alemã e quando é fechada.

Se a regra é alemã, a proposta C_m é enviada ao plenário e os seus membros devem emendá-la (no mesmo espaço dimensional), rejeitá-la, ou aprová-la. Como todos os membros do plenário podem emendar a proposta, é de se esperar que todos procurem emendar a proposta em direção ao seu ponto ideal. No entanto, devido ao teorema do eleitor mediano, a proposta vencedora será a do eleitor mediano, que se tornará o novo *Status quo*, S . Neste caso, como é fácil perceber, a comissão não possui poder algum sobre o plenário, já que este pode emendar a proposta da comissão e, portanto, sempre se aprovará a lei ideal do votante mediano, e não a do votante mediano da comissão, exceto no caso em que ambos coincidam, o que também torna irrelevante a comissão. Em termos gráficos, podemos ilustrar este resultado como segue:

Figura 2.4: X representa os pontos ideais dos legisladores da comissão (e que também fazem parte do plenário), B é a lei escolhida pela comissão (que é a do membro mediano da comissão, C_m); S_0 é o *Status quo*, S é o novo *Status quo*, ou seja, a lei aprovada (que é a do membro mediano do plenário, F_m ¹⁷); e 0 representa os pontos ideais dos membros do plenário que não fazem parte da comissão.

Na figura 2.4, haverá uma lei (Bill) B escolhida pela comissão, que é derrotada pelo plenário, uma vez que a emenda S seja votada. Por sua vez, não há nenhuma outra proposta que vence S , já que uma proposta a direita de S contra S obtém apenas 4 votos e uma a

¹⁷ A letra F vem de *Floor*, plenário em português.

esquerda de S contra S obtém também quatro votos, enquanto em ambos os casos S obtém cinco votos.

3.3.1.2. REGRA FECHADA

Sob regra fechada, na figura 2.4, C_m será derrotado por S_0 , uma vez que S_0 está mais próximo do ponto ideal para 5 congressistas, enquanto C_m está mais próximo do ponto ideal para 4 congressistas, logo, $S_0 = S$ (ou seja, o novo status quo é igual ao antigo status quo). Porém, há um caso mais interessante que mostra o problema do comportamento míope dos legisladores.

Figura 2.5: X representa os pontos ideais dos legisladores da comissão (e que também fazem parte do plenário), B é a lei escolhida pela comissão (que é a do membro mediano da comissão, C_m); S_0 é o *Status quo*, F_m é legislador mediano do plenário; e 0 representa os pontos ideais dos membros do plenário que não fazem parte da comissão.

Na figura 2.5, os membros da comissão mandam a proposta C_m , que é derrotada pelo status quo, que se encontra mais próximo do eleitor mediano que C_m . Porém, num mundo racional, os membros da comissão se comportariam estrategicamente, isto é, tentariam antecipar o que pode ocorrer no plenário após eles escolherem uma lei, de tal forma que eles tomem a decisão que seja ótima para eles.

3.3.1.3. COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO

Quando os indivíduos são racionais e possuem informação completa, eles antecipam o que os outros jogadores farão e tomam a melhor decisão com base nessa antecipação. No presente caso, a melhor estratégia para os membros da comissão dependerá não só das preferências dos membros do plenário, como também da regra de munda em vigor. Com efeito, se a regra for alemã, a sofisticação (ou antecipação) consistirá em saber quando obstruir um projeto de lei, isto é, quando se antecipar que um projeto de lei será emendado de forma inaceitável pela comissão – pelo votante mediano da comissão.

Nesse caso da regra alemã, os membros da comissão (representado pelo C_m) devem avaliar se a proposta a ser aprovada no plenário será preferível ou não ao Status quo. Se a lei a ser aprovada for preferível ao status quo, a comissão enviará a lei para o plenário pois estarão numa situação melhor. Porém, se a lei a se aprovada for pior que o status quo para a maioria da comissão (representada pelo C_m), eles devem obstruir o envio da lei ao plenário, mantendo assim o status quo. Formalmente, temos:

Uma situação sobre regra alemã está “madura” para obstrução se e somente se $|C_m - S_0| < |C_m - F_m|$. Ou sea, sempre que a distância (em módulo) entre o membro mediano da comissão e o status quo for menor que a distância ente o membro mediano da comissão e o membro mediano do plenário, compensará para a comissão obstruir a emenda.

Para o caso em que a regra é fechada, a situação se complica um pouco, já que a decisão da comissão não se resume a enviar ou não uma proposta, mas também decidir que proposta enviar de forma a maximizar seu *payoff*. Contudo, como importam aqui apenas as

distâncias absolutas, podemos reduzir nosso problema a três casos de combinação das posições C_m , F_m e S_0 .

Graficamente, as três situações são:

Figura 2.5. Casos para regra fechada.

Na situação 1, a comissão sabe que se enviar C_m como sua proposta esta não será aprovada, pois o status quo está mais próximo de F_m que C_m . Assim, deverá enviar uma proposta que seja um “infinitésimo” mais perto de F_m que S_0 . Formalmente, a proposta que maximiza o payoff é: $B = |C_m - S_0| - \varepsilon$, em que B é a proposta que maximiza o payoff do membro mediando da comissão e ε é um “infinitésimo”¹⁸.

Na situação 2, o plenário irá rejeitar a proposta da comissão qualquer que seja ela, uma vez que a comissão só enviará propostas que sejam superiores ao status quo. Assim, nesse caso prevalecerá o status quo.

¹⁸ Na história do cálculo, a noção de “infinitésimo” se prestou a vários mal-entendidos. Para sermos um pouco mais rigorosos, aqui ele deve ser entendido como um limite que tende a zero, ou seja, o limite de B quando ε tende a zero.

Por fim, na terceira situação, também não há possibilidade de comportamento estratégico, pois o plenário também prefere o ponto ideal da comissão ao status quo.

Krehbiel (1988) numa resenha dos modelos espaciais aplicados a estudos legislativos, definiu poder das comissões (de minorias ou, no que interessa para nós, de uma controlador da agenda) como poder positivo e negativo. Poder positivo seria “*ability of a commity majority to change policy consistent with its preference but contrary to the preferences of the parent body*” (1988, 280) . E poder negativo “*ability (...) to mantain a policy in spite of a parent body majority's preference for changing it*” (Krehbiel, 1988, p. 281).

Como o próprio Krehbiel nos lembra, o poder aqui é definido em termos de localização das escolhas relativas às divergentes preferências do controlador da agenda e do plenário. E em segundo lugar, as definições são afirmadas em termos de maioria e, portanto, são mais facilmente interpretadas em espaços unidimensionais que em multidimensionais, devido à ausência de equilíbrio (Mckelvey, 1976, 1979).

Assim, das definições de poder positivo e negativo, podemos perceber que o poder das comissões perante o plenário é apenas negativo, na medida em que não consegue impor uma situação que o plenário não prefere. Porém, pode evitar a aprovação de uma lei que o plenário prefere. Destacamos então duas conclusões relevantes para nós:

i) sempre que houver um status quo dentre as opções disponíveis para votação, a minoria com controle total da agenda não consegue impor sua vontade à maioria, embora possa impedir uma situação que não prefere;

ii) mostramos também que numa situação em que tanto a minoria quanto a maioria podem ganhar – ou seja, em que há excedente a ser distribuído-, se a minoria tem algum controle de que leis podem ser levadas à votação, então pode capturar o excedente.

Esses resultados, contudo, dependem de um sistema de organização legislativa estilizada. Consideremos agora um outro caso em que o poder de propor não está restrito a um único agente – como no caso das comissões do legislativo norte-americano considerado acima.

3.4 O PODER DE PROPOR

A presente subseção é fundamentada basicamente no artigo de Baron e Ferejohn (1989). Como antes, com regra fechada, a proposta é votada imediatamente contra o status quo. Uma vez aprovada a proposta, a questão não entra mais em consideração e a proposta é implementada. Se não é aprovada, na próxima seção legislativa pode-se fazer uma nova proposta e assim sucessivamente.

Diferentemente, no entanto, do modelo anterior, agora temos uma regra de reconhecimento que atribui uma probabilidade (entre 0 e 1) de um dado legislador fazer sua proposta. Assim, um legislador i tem uma probabilidade p_i de fazer uma proposta na rodada (seção legislativa) t . A votação depende pode se dar por maioria ou outra regra de votação. O número de legisladores n , é ímpar; o máximo de recursos a ser distribuído é igual a 1 e o status quo é não distribuir nenhum recurso. Ademais, os legisladores são impacientes com taxa de desconto $\delta \leq 1$.

O pressuposto da impaciência dos legisladores está relacionado com a idéia de que pessoas podem ter preferências diferentes para uma mesma política no presente e no futuro, ou seja, podem preferir o presente ao futuro. Assim, se um ator prefere uma política qualquer no presente a essa mesma política no futuro, é de se esperar que ele esteja disposto a pagar um ágio para ter essa política no presente, ao invés de esperar por essa política no futuro. Esse ágio – ou prêmio – é um indicador da impaciência do ator em questão (ou da preferência do ator pelo presente em relação ao futuro). Quanto mais o presente for preferido, mais se estará disposto a pagar para obter a política em questão no presente e não no futuro.

Normalmente, essa preferência pelo presente é representada por meio de uma taxa de desconto (ou ágio, prêmio etc.) que iguala o valor de uma política no presente e no futuro. Por exemplo, se um indivíduo trocava 80 reais investidos em educação no presente por 100 reais investido no ano seguinte (futuro), então ele cobra um ágio de 20 reais para postergar a política em um ano. Ou, dito de outro modo, ele paga um ágio de 20 reais para adiantar a política em um ano. Em termos financeiros, dir-se-ia que é possível trazer o valor futuro a valor presente. No caso, 100 reais futuros seriam 80 reais trazidos a valor presente. Formalmente, $VP = VF \cdot \delta$, em que VP é o valor presente, VF o valor futuro e δ a taxa de impaciência. Substituindo na fórmula os valores, $80 = 100 \cdot 0,8$.

Como se pode perceber, a taxa de impaciência reflete quanto um ator prefere o presente ao futuro. Quando mais impaciente ele for (preferir mais o presente ao futuro), menor o valor de δ . No nosso exemplo, se $\delta = 0,7$, ele seria mais impaciente. Dizemos também que se $\delta = 1$, o ator é perfeitamente paciente ou não é impaciente. Neste caso, o tempo não importa na

preferência do atores, ou seja, tanto faz 100 reais investido em educação hoje e 100 reais investido cem anos depois¹⁹.

Para fins de exposição, demonstraremos aqui o caso mais fácil, que é uma legislatura que acabará em duas seções, onde é possível empregar a indução para trás para determinar o equilíbrio de subjogo perfeito. Nesse caso, é fácil demonstrar que, supondo neutralidade ao risco e aleatoriedade na escolha do proponente, o equilíbrio será uma proposta de distribuição do bolo igual a δ/n para $(n-1)/2$ legisladores na primeira seção legislativa (primeira rodada do jogo). Ao final da exposição do modelo, operaremos uma rápida ilustração dos nossos resultados para uma hipotética negociação da OMC, bastante estilizada, mas que servirá aos nossos propósitos de enfatizar a tese central do presente trabalho, qual seja: o controle de agenda é variável chave para entender as políticas adotadas (*outcome*) nas negociações da OMC.

Para achar o equilíbrio do jogo, como dissemos, basta operar por indução para trás e nos perguntemos o que acontece na segunda e última seção – o jogo tem duas rodadas. O Gráfico abaixo ilustra esse jogo de duas rodadas para um jogo de três jogadores e duas rodadas do ponto de vista de um legislador. No parênteses temos os payoff dos legisladores em cada rodada do jogo, uma vez que alguém foi escolhido para propor. E a árvore do jogo abaixo está representada para um jogador.

¹⁹ Embora pouco controverso na teorização contemporânea, a suposição de que atores preferem o presente ao futuro foi na verdade bastante controversa no início (dentro da teoria econômica), especialmente porque não era claro porque o mesmo bem hoje seria diferente de um abem amanhã. Para uma análise mais detalhada das primeiras teorias que discutiram o assunto ver, por exemplo, Pereira Neto, 2003.

Na última rodada, uma vez que alguém é escolhido para fazer a proposta, ele sabe que se não aprovarem a proposta dele, nenhum recurso será distribuído. Nesse caso, o ganho esperado (v_i) de um legislador i que não o proponente é zero. Logo, o proponente pode propor ter todos os recursos para si e nada para os demais que ainda assim obterá aprovação – os legisladores votam numa proposta se são indiferentes a ela e o status quo.

Sabendo disso, podemos então nos perguntar o que atores racionais farão na primeira seção. Para determinar o que eles farão, devemos analisar o ganho esperado. O ganho esperado é definido como o ganho associado a todos os resultados possíveis e suas respectivas probabilidades. Formalmente, se há dois resultados possíveis A e B , com probabilidades p e $1 - p$, respectivamente, então o ganho esperado é: $A \cdot p + B \cdot (1 - p)$.

No modelo de Baron e Ferejohn com duas rodadas, os seguintes resultados podem ocorrer: Na segunda rodada, sabemos que será proposto zero de recurso para todos os outros legisladores, exceto para o proponente, que proporá todo o orçamento para si. Assim, duas coisas podem ocorrer na segunda rodada: ou se é o proponente e, portanto, ganha-se 1, ou não se é o proponente, e ganha-se zero. Como o proponente é escolhido aleatoriamente,

todos têm a mesma probabilidade de serem escolhidos. Com n legisladores, a probabilidade de alguém ser escolhido é $1/n$. Logo, pode-se ganhar 1 com probabilidade $1/n$, e ganhar zero com probabilidade $(n-1)/n$. Assim, o ganho esperado (G^e) da segunda rodada é: $G^e = 1 \cdot 1/n + 0 \cdot (n-1)/n$. $G^e = 1/n$.

Porém, como os legisladores são impacientes, é preciso trazer o ganho esperado da segunda rodada (legislatura) para o presente, ou seja, descontar taxa de impaciência que é δ , então o ganho esperado trazido a valor presente é dado por: $\delta \cdot 1/n = \delta/n$.

Esse é o ganho esperado de cada legislador imediatamente antes de iniciar a segunda seção. Mas se isso é verdade, então um ator racional pode antecipar isso e saberá que se propor exatamente δ/n para um número mínimo de legisladores que, juntamente com seu voto, formarão maioria, então sua proposta será aprovada. De fato, se o ganho esperado é δ/n , então todos os legisladores são indiferentes entre aceitar uma proposta que lhe distribua δ/n ou esperar a segunda seção legislativa. Assim, basta o proponente da primeira seção legislativa propor δ/n para $(n-1)/2$, ou seja,

$$\delta (n-1)/2n \quad (3.1).$$

E restará para si:

$$1 - [\delta (n-1)/2n] \quad (3.2).$$

Vejamos com um exemplo. Suponha que a legislatura tenha 11 membros com fator de desconto (impaciência) igual a 0,9. Com seis votos, uma proposta é aprovada. Portanto, basta alguém convencer 5 legisladores de uma proposta que, juntamente com seu voto, fará

maioria. Então, é suficiente que quem for reconhecido proponha $0,9/11$ para 5 legisladores, isto é, aproximadamente 0,41. E esse legislador obtém para si aproximadamente 0,59.

É fácil perceber que a regra da maioria determina quanto o proponente consegue receber a mais que os outros. Se a regra de aprovação fica mais difícil, mais o proponente é obrigado a distribuir no total (embora continue o mesmo per capita). Assim, com consenso, ele é obrigado a distribuir δ/n para (n) legisladores, ou seja, δ no total (incluindo a si mesmo). E resta para ele $1 - \delta$. No nosso exemplo anterior, isso significaria que ele deveria distribuir 0,9 no total, ficando com 0,1 para si. Porém, note que na regra de distribuição, ele incluiu a si mesmo na parcela a receber como votante de sua proposta. Portanto, seu ganho total é na verdade $1 - \delta + \delta/n$. No nosso exemplo, o proponente ganha no total aproximadamente 0,098 contra aproximadamente 0,08 para cada um dos demais legisladores. Note que se os membros forem totalmente pacientes ($\delta = 1$), como todos são pontos de veto, os membros recebem cada um $1/n$ e não sobra nada para o proponente. Assim, o ganho do proponente com consenso é uma função crescente da impaciência dos demais atores. Quanto mais impacientes eles forem (ou sejam quanto menor δ), maior o seu ganho. E se o ganho total depende tanto da impaciência quanto do tamanho da legislatura, o ganho advindo do poder de propor²⁰ decorre somente da impaciência dos agentes.

Como vemos, o poder de agenda de quem propõe primeiro com regra fechada – ou seja, sem possibilidade de emenda – é tal que ele obtém mais para si do que os demais, mesmo quando a regra de votação é o consenso. Para ver a extensão desse poder, note que podemos definir o intervalo da parcela recebida pelo proponente de acordo com o tamanho da

²⁰ O caso em que a probabilidade *ex ante* de propor é neutra.

legislatura. Assim, se $n = 3$ com regra da maioria, o proponente recebe $1 - \delta/3$. E o limite quando n cresce muito é $1 - \delta/2$. Portanto, os benefícios que o proponente pode receber está no intervalo $[1 - \delta/2, 1 - \delta/3]$, ou seja, ele recebe pelo menos metade dos recursos. No caso do consenso, o intervalo é $[1 - \delta, 1 - 2\delta/3]$.

É possível generalizar esse resultado para mais de duas rodadas, mas ainda mantendo o número de seções finito, bem como para o caso em que as probabilidades de reconhecimento são diferentes. Vejamos agora esse último caso.

Se o membro i tem probabilidade p_i de ser reconhecido, então o ganho esperado de continuação do jogo v_i da primeira rodada para a segunda é p_i . Logo, se o membro k é reconhecido na primeira rodada, ele pode oferecer δp_i para o i ésimo membro que ele aceitará sua proposta. O membro K irá então escolher os $(n-1)/2$ membros com os menores p_i . Note que o membro com a menor probabilidade de reconhecimento possui o maior valor *ex-ante* do ganho esperado, uma vez que é o membro mais barato de qualquer maioria e, portanto, estará em todas as maiorias formadas, de forma que seu ganho esperado *ex-ante* é o maior de todos²¹. Porém, esse resultado não é válido para o consenso, uma vez que todos sabem com certeza que devem fazer parte da coalizão vencedora – todos são *veto players*. Logo, as probabilidades de reconhecimento não afetam os ganhos esperados *ex-ante* no caso do consenso.

Podemos mostrar ainda quais os resultados para o caso em que o número de seções é infinito. Como não é objeto desse trabalho demonstrar novamente resultados já

²¹ Veremos esse aspecto em mais detalhes um pouco mais à frente.

consolidados, interessa-nos apenas manter a intuição por trás dos modelos. O leitor interessado nos detalhes das provas e generalizações pode consultar os artigos que tratam do tema²².

A conclusão do modelo de Baron e Ferejohn para o caso com infinitas seções é que os equilíbrios são múltiplos – praticamente qualquer distribuição dos recursos pode ser um equilíbrio. Assim, eles refinaram o equilíbrio alcançado por meio do conceito de equilíbrio estacionário de subjogo perfeito, que é um equilíbrio que é independente do tempo, ou seja, das estratégias empregadas pelos jogadores no passado – rodadas anteriores do jogo.

Nesse caso, o equilíbrio com regra da maioria (e novamente, igual probabilidade de reconhecimento) é que o proponente recebe:

$$1 - \delta(n - 1)/2n \quad (3.3)$$

e oferece

$$\delta/n \quad (3.4)$$

para os demais $(n - 1)/2$, escolhidos aleatoriamente. Ou seja, os mesmos resultados do jogo com duas rodadas (ver equações 3.1 e 3.2 e comparar com 3.3 e 3.4). Estendendo similarmente o raciocínio para regra do consenso, vemos que o proponente deve propor δ/n para os demais jogadores (n) e receber $1 - \delta$, que também é o mesmo resultado do caso para duas rodadas.

²² Uma lista não exaustiva dos artigos é: para os trabalhos clássicos em teoria dos jogos, ver Rubinstein (1982) que estabeleceu o modelo básico de barganha, Binmore (1987); Merlo & Wilson (1995), e Baron, & Ferejohn (1989) que estabelecem o ambiente canônico no qual ocorrem as regras de propostas e procedimentos de votação. Para os trabalhos que estenderam esses modelos de uma forma ou de outra, sugestões são: Yildirim (2006); Berheim et alii (2006); Kawamori (2005); Compte & Jehiel (2004); Eraslan (2002); Banks & Duggan (2000)

Merece destaque o fato de que as propriedades básicas do caso de duas rodadas se mantêm. Assim, para o caso do consenso, quanto mais impaciente os atores, mais o controlador da agenda ganha. Do mesmo modo, mantêm-se os resultados para o caso em que as probabilidades diferem. Vale notar, contudo, que uma vez que membros com menor probabilidade de reconhecimento têm maior probabilidade de estar em maiorias, o ganho esperado com a continuação do jogo em equilíbrio é igual a despeito das probabilidades diferentes. Isso porque se de um lado um agente perde no seu ganho esperado de fazer uma proposta que lhe beneficia, por outro ele ganha por estar sempre fazendo parte de maioria. Em equilíbrio, esses dois efeitos se cancelam.

Após o trabalho original de Baron e Ferejohn, vários artigos desenvolveram e generalizaram os resultados originais. Assim, embora não nos interesse aqui fazer apresentações detalhadas de todos esses modelos, importam os resultados alcançados por esses modelos no espírito do trabalho de Baron e Ferejohn. Yildirim (2006), por exemplo, ao endogenizar os esforços para determinar a probabilidade de ser reconhecido, mostrou que se a paciência dos agentes varia, então os ganhos esperados de quem possui maior poder de propor varia. Mais especificamente, quanto mais impacientes os demais agentes, mais os ganhos de quem tem o poder de propor. De fato, se atrasos têm maior custo, então um agente dispõe-se a aceitar menos no presente. Esse resultado é de especial interesse para nós, na medida em que a diversidade de países na OMC e suas características provavelmente refletem nas impaciências dos atores. Kwa e Jawa (2005), por exemplo, notam que os países africanos mais dependentes de um acordo com algodão durante as negociações da Cancún em 2003 tinham um custo de não acordo muito grande, já que agricultores poderiam ir à falência se um acordo não fosse alcançado logo. Nesse caso, eles

podem facilmente ser caracterizados como muito mais impacientes que outros países. Talvez haja até alguma relação entre a riqueza (ou desenvolvimento?) de um país e o grau de paciência dele²³, *ceteris paribus*.

3.4.1. APLICAÇÃO A UM CASO ESTILIZADO DA OMC

Apliquemos agora os resultados alcançados a uma caso hipotético da OMC, altamente estilizado, apenas para ilustrar como pretendemos utilizar esses desenvolvimentos teóricos para o nosso estudo de caso. De fato, esperamos convencer o leitor de que todo o árduo esforço de reprodução e revisão da literatura sobre barganha em teoria dos jogos não foi inútil.

Consideremos inicialmente o seguinte caso: temos 135 Estados-membros e a regra de votação é o consenso – aqui igual a unanimidade. Suponha adicionalmente um processo negociador no qual quaisquer que sejam os fatos que ocorram na fase de consultas entre as partes, apenas propostas endossadas pelo *Green Room* podem ser consideradas para votação durante as Reuniões Ministeriais. Qualquer que seja o processo por meio do qual o *Green Room* determina qual proposta será enviada pela ministerial, nós podemos considerar o *Green Room* como uma comissão que tem o poder de engavetar propostas.

²³ Parece-nos que seria interessante investigar mais detidamente a proposição que relaciona a riqueza de um país com sua impaciência, *ceteris paribus*. Isso porque um desenvolvimento mais rigoroso e preciso poderia levar a proposições testáveis sobre se, por exemplo, impor o nível absoluto de riqueza, o nível per-capita, nível de desenvolvimento ou, ainda algo tão diverso quanto a capacidade de influência dos grupos de interesse de um país. A princípio, parece-nos que tais variáveis devem estar relacionadas com a capacidade do Estado proteger grupos de interesse por meio de medidas de salvaguarda enquanto acordos não são selado, se quisermos endogenizar a impaciência. Comentamos mais detidamente esse ponto na conclusão.

Sabemos então dos nossos estudos sobre o legislativo norte-americano que o *Green Room* não tem poder positivo sobre a Reunião Ministerial. E como a regra é consenso, não pode impor perda a nenhum dos países-membros da OMC. Se a regra de votação for fechada por algum motivo – por exemplo por impossibilidade prática de apresentar emendas devido ao exíguo tempo de discussão – em uma única dimensão, então o *Green Room* poderá conseguir obter algum ganho (ainda que não propriamente positivo) derivado do seu poder se a proposta do *Green Room* estiver entre o status quo e o menos extremado de todos os outros membros da OMC, como na figura 4.5.

Figura 4.5.

S_0 é o Status quo, Gr é a proposta do *Green Room* e Ep é a posição do país menos extremado que não está no *Green Room*. Vale notar que todos os demais países que não o menos extremado e que não estão no *Green Room* encontram-se à direita do menos extremado.

Em todos os demais casos fazer parte do *Green Room* não resulta em benefício algum para os seus membros²⁴. Ou seja, sempre que a proposta do *Green Room* se colocar entre os pontos ideais de dois países, fazer parte do *Green Room* não resulta em benefício algum para um país. Como este caso deve ser o mais comum, a condição para se extrair algum ganho adicional apenas por se fazer parte do *Green Room* é bastante estrita. Segue-se portanto que se há alguma fonte de poder nessa espécie de comissão, não é possível visualizá-lo apenas com a teoria espacial mais simples.

Consideremos então o seguinte caso. Suponhamos que as negociações se dão em torno do lançamento de uma mandato negociador, ou seja, quais temas serão incluídos na rodada de

²⁴ O poder negativo, que ocorreria no caso oposto e simétrico ao da figura 3.1, é irrelevante num contexto em que todos são *veto players* pela regra do consenso.

negociação. Ao final da negociação, espera-se um crescimento no comércio mundial, mas a distribuição dos benefícios do comércio dependerá do escopo do mandato negociador, isto é, dos objetivos do mandato e dos temas incluídos.

Contudo, a distribuição de de benefícios, em princípio, pode se tal que um país acabe recebendo um payoff negativo. Como porém a regra de votação é o consenso, nenhum país irá aceitar tal proposta. Como isso é conhecimento comum, na prática propostas que atribuam benefícios negativos para algum país não serão feitas. Desse modo, podemos aproximar essa negociação como uma negociação distributiva, do tipo 1 dólar²⁵, como no modelo de Baron e Ferejohn.

Temos então n países, com $n = 135$. Seja x_i a utilidade do país i associado a reduções percentuais nas tarifas de cada país com um acordo comercial²⁶. Para um dado acordo comercial de redução tarifária X_j , temos que $X_j = \{x_1, x_2, x_i, \dots, x_{135}\} | \sum |x_i| \leq 1, \forall i$, em que i é o país e j é o acordo comercial. Assuma que os países são neutros ao risco e que descontam o futuro de acordo $\delta_i \in [0, 1]$.

O processo de discussão e votação se dá como segue. Inicialmente, na fase de consultas, os países discutem suas idéias e conhecem os interesses dos países. Então, a fase de consultas se encerra e passamos para a Reunião Ministerial, em que propostas sobre o mandato

²⁵ Similarmente, poderíamos considerar a negociação em sua fase final. Ela produziria aumento no comércio mundial, mas a distribuição desses benefícios dependeria dos termos do acordo final, de forma que poderia ser considerada com a distribuição de um recurso finito e fixo.

²⁶ Essa estrutura do acordo comercial implica que os ganhos no PIB de um país se fazem às custas do ganho no de outro, embora nunca possa reduzir o PIB de um país. Num exemplo com 3 países, poderíamos ter um acordo que resultasse em aumentos no PIB de 0,7 para o país 1; 0,3 para o país 2; e 0 para o país 3. A relação entre redução na tarifa e ganho no PIB segue alguma função cuja transformação monotônica preserva a ordem dos ganhos no PIB associada com cada tarifa.

negociador devem ser apresentadas para serem votadas. Porém, os países não fazem propostas, mas antes é o Diretor-Geral da OMC que faz as propostas, com base nas idéias apresentadas no momento das consultas. Uma vez que uma proposta é feita, os países devem votar naquela proposta. Se a proposta é aprovada, a Rodada Comercial se encerra e o acordo comercial em questão é implementado. Se a proposta falha, prevalece o status quo (nenhum mandato negociador é lançado) e apenas na próxima reunião ministerial os países podem apresentar propostas.

Consideremos o caso inicial em que o Diretor-Geral é neutro na escolha das propostas e, portanto, sorteia entre os países qual proposta será apresentada. Se esse é o caso, os países têm incentivo para revelar as propostas que fariam caso a OMC se comportasse como o legislativo à Baron e Ferejonh com unanimidade. De fato, se um país revelar um interesse diferente do que faria num mundo de Baron e Ferejonh, ele corre o risco de sua proposta ser aceita. Portanto, ele tentará influenciar a proposta a ser escolhida apenas com base na sua melhor proposta, que deve ser de equilíbrio de Nash estacionário de subjogo perfeito. Se é assim, todos os países apresentam propostas nas quais o proponente ganha $1 - \delta$ e todo os países recebem $\delta/135$, se as paciências são iguais entre os países. A tabela abaixo ilustra esse caso:

Tabela 3.4. Distribuição de benefícios com $n = 135$ e $n = 30$			
	$N = 135$	$N = 35$	δ
Benefício do Proponente	0,007	0,029	1
Benefício de cada um dos demais países	0,007	0,033	1
Benefício do Proponente	0,107	0,126	0,9
Benefício de cada um dos demais países	0,007	0,030	0,9
Benefício do Proponente	0,504	0,514	0,5
Benefício de cada um dos demais países	0,004	0,017	0,5
Benefício do Proponente	0,702	0,709	0,3
Benefício de cada um dos demais países	0,002	0,010	0,3
Benefício do Proponente	0,901	0,903	0,1
Benefício de cada um dos demais países	0,001	0,003	0,1

Para fins didáticos, vejamos também um caso extremado. Nós sabemos que muitos países pobres que participam da OMC têm baixa qualificação técnica e poucos recursos financeiros para participar ativamente das negociações. Ou ainda, podemos supor que mecanismos como o Green Room limitam os países que de fato têm possibilidade de apresentar suas visões sobre como deve se dar o acordo. Suponhamos então que devido aos custos informacionais incorridos para apresentar uma proposta de acordo comercial e/ou devido a mecanismos como o *Green Room*, apenas alguns poucos países $m < n$ apresentam suas propostas na fase de consultas e, portanto, são os únicos com probabilidade positiva de terem suas propostas escolhidas. Mantenhamos ainda o caso em que o Diretor-Geral escolhe aleatoriamente as propostas.

Nesse caso, as probabilidades de um ator ser escolhido é diferente para dois grupos de países: m países têm probabilidade $1/m$ e $(n-m)$ países têm probabilidade zero. No nosso caso com $n = 135$ e $m = 35$, temos 35 países com probabilidade de propor igual a $1/35$, e 100 países com probabilidade de propor igual a zero. Os países que podem ter suas

propostas escolhidas não precisam considerar o que farão os países com probabilidade zero de apresentar propostas. Isto porque o valor de continuação do jogo desses países é zero, pois na prática eles não podem influenciar o processo e, como estabelecemos que se um ator é indiferente entre o status quo e uma proposta ele vota pela proposta, então ele votará por qualquer proposta. Como porém é uma das condições do modelo que cada $x_i \geq 0$, segue-se que esses países podem ser desprezados das considerações dos demais e recebem 0 de benefícios. Assim, nosso jogo se reduz ao caso em que $n = m$ e repetem-se os resultados. A tabela abaixo apresenta os resultados comparados da distribuição de benefícios de cada país para várias taxas de impaciência para 135 países no total e 35 países pertencendo ao *Green Room*.

Tabela 3.5. Distribuição de benefícios com $n = 135$ e $m = 30$		
	N = 135	δ
Proponente	0,029	1
Países fora do Green Room	0,000	1
Países membros do Green Room	0,029	1
Proponente	0,320	0,7
Países fora do Green Room	0,000	0,7
Países membros do Green Room	0,020	0,7
Proponente	0,709	0,3
Países fora do Green Room	0,000	0,3
Países membros do Green Room	0,009	0,3
Proponente	0,903	0,1
Países fora do Green Room	0,000	0,1
Países membros do Green Room	0,003	0,1

Comparando a tabela 3.4 com a tabela 3.5, podemos constatar com países muito pacientes (taxa de desconto próxima de 1), há diferenças nos ganhos dos países a depender do total de países que devem entrar na coalizão vencedora. Porém, à medida que os países ficam mais

impacientes, o número total de países passa a ser menos relevante. Esse resultado decorre diretamente do nosso modelo pelo fato de que a fonte do ganho do proponente por ser proponente está na impaciência dos atores (é igual a $1 - \delta$) e independe do número de atores em questão. O que varia quando variamos o número de atores é quanto cada ator ganha se não é o proponente. Na medida em que diminui o número de atores com quem é obrigado a repartir os benefícios do acordo, maior seu ganho. Porém, esse ganho é transferido para o proponente na medida em que os demais atores ficam mais impacientes.

Consideremos agora o caso em que os custos informacionais, bem como o *Green Room* continuam operando na limitação da possibilidade de alguns países apresentarem suas propostas. Porém, seja porque o *Green Room* pode não impedir um país de apresentar suas visões ao Diretor-Geral na fase de consultas, seja porque ONGs ou coalizões de países ajudam a superar os custos informacionais dos países, todos têm probabilidade positiva de apresentar propostas. Porém as probabilidades p_i diferem para cada país ou pelo menos para grupos de países.

Nesse caso, o equilíbrio é que o proponente apresente δp_i para cada país, restando para ele $1 - \delta \sum p_i$. Como vemos, quanto maior a probabilidade de reconhecimento de um país, maior a parcela de benefícios que o proponente apropriará. Contudo, é irrelevante para ele se as probabilidades de reconhecimento dos demais países é diferente ou não. Assim, apresentamos na tabela abaixo os ganhos do proponente e os ganhos de todos os demais atores somados para o caso de 135 países para alguns valores de δ e de p_i e $\sum p_i$.

Embora não apresentemos os dados, países com probabilidades menores têm ganhos menores. Vale a pena notar que se a regra fosse qualquer outra que não consenso, os ganhos em equilíbrio não mudariam conforme muda a probabilidade de reconhecimento, pois como notamos no modelo de Baron e Ferejohn, países com probabilidade menor de reconhecimento tem maior probabilidade maior de fazer parte de coalizão vencedora e, portanto, compensa as perdas por ter menor chance de ser reconhecido. Esse resultado é demonstrado formalmente por Kawamori (2005), que resume prova afirmando:

a player with high recognition probability belongs to winning coalitions with low probability when she is a responder since her approval seems expensive. (...) a player with high recognition probability enjoys the agenda-setting power with high probability. These two effects offset each other and thus recognition probabilities do not affect equilibrium payoffs. On the other hand (...) under the unanimity rule, the equilibrium payoffs are monotonic with recognition probabilities. This is because the first effect vanishes under the unanimity rule (p. 5).

3.4.2. UMA ÚLTIMA PALAVRA SOBRE O PODER DE PROPOR

Tendo visto a importância do controle de agenda por meio do poder de propor, mas também dos seus efeitos de acordo com a regra da votação, impaciência dos agentes etc. nós poderíamos nos perguntar qual desses fatores é mais importante e quão mais importante do que os demais. Nesse sentido, é o caso de nos perguntarmos se há na literatura alguma generalização dos resultados aqui expostos que nos permitam responder a essa pergunta. Com efeito, existe tal generalização e para apresentá-la seguiremos basicamente o trabalho de Kalandrakis (2006). Neste trabalho, Kalandrakis generaliza os resultados do modelo canônico de Baron e Ferejohn por nós apresentados. Assim, o leitor deve ter em vista o modelo de Baron e Ferejohn (1989) apresentado anteriormente.

Kalandrakis se perguntará justamente quão importante é o poder de propor. Nas palavras do autor: “Specifically, we ask whether voting rights, impatience, or the use of simple strategies place any restriction on political power *if* proposal rights can be assigned without constraint among players” (p. 442). E responde Kalandrakis,

We answer this question in the negative by showing that all possible power levels can be obtained in equilibrium using proposal-making rules. (...) The converse is not true, i.e., fixing proposal probabilities, we cannot in general obtain all power levels by independently manipulating voting rights, or discount factors, or by allowing more complex (but sequentially rational) strategies (p. 442).

Vejamos mais de perto as razões dessa conclusão de um ponto de vista crítico. Mas primeiro apresentemos o modelo.

Como em Baron e Ferejohn, temos um bem divisível de tamanho 1, ou seja, um bem $x = \{x_1, \dots, x_n\}$ e $x_i \geq 0$ e $\sum x_i = 1$. Temos N jogadores, com $N = \{1, \dots, n\}$ e $n \geq 2$. Como Kalandrakis quer comparar o poder resultante de: i) poder de propor; ii) regra de votação, iii) paciência dos atores e iv) estratégias, ele não fixará exogenamente um único valor para tais variáveis, mas permitirá que assumam exogenamente quaisquer valores.

Assim, ao invés de definir *ex-ante* uma única regra de votação, Kalandrakis permitirá que se assumam qualquer regra de votação. Nesse caso, um acordo sobre a divisão do bem é alcançado sempre que se formar uma coalizão vencedora, C , que está contida em N . O tamanho de C , ou seja, o número necessário de agentes para firmar uma coalizão vencedora depende da regra de votação. Como em geral há mais de uma coalizão vencedora para uma dada regra de votação, o conjunto de todas coalizões vencedoras é D , que é um subconjunto

de todos os possíveis subconjuntos de N^{27} , ou seja, D está contido em 2^N . Porém, assume-se que D é não vazio, ou seja, pelo menos a concordância de um jogador é necessário para o bem ser dividido; e monotônico, ou seja, se A é uma coalizão vencedora e A é um subconjunto de B , então B é uma coalizão vencedora. Monotonicidade significa apenas que uma coalizão X que contenha todos os membros de uma outra coalizão vencedora Y será também uma coalizão vencedora.

Assim, para cada regra de votação, o jogo procede da seguinte maneira. Em cada período $t = 1, 2, \dots$, antes de se alcançar um acordo um dos jogadores é reconhecido com probabilidade π_i para propor alguma distribuição de x , chamada de z_i . Tendo observado a proposta, os jogadores votam sim ou não e se uma coalizão vencedora vota sim, o jogo acaba com z_i sendo implementado. Do contrário, o jogo move-se para o próximo período onde tudo se repete. Naturalmente o vetor π tem a propriedade de que $\sum \pi_i = 1$.

Assim, por exemplo, se temos 9 jogadores, uma proposta z_1 do jogador 1 de distribuir o “dólar” para cinco jogadores seria: $\frac{1}{2}$ para o jogador 1; $\frac{1}{8}$ para os jogadores 2, 3, 4, 7 e 0 para os demais. Essa proposta seria representada por $[\frac{1}{2}, \frac{1}{8}, \frac{1}{8}, \frac{1}{8}, 0, 0, \frac{1}{8}, 0, 0]$.

Como no caso de Baron e Ferejonh, a impaciência é representada por uma taxa de desconto $\delta \in [0, 1]$. A utilidade em cada estágio do jogo para cada jogador depende de quanto ele ganha naquela rodada, ou seja, x_i . Portanto, o ganho em uma rodada $t \geq 1$ de uma decisão x é $\delta^{t-1} x_i$. De fato, lembrem-se que na primeira rodada (presente) não há desconto ($\delta^0 = 1$), na segunda ele desconta δ , na terceira δ^2 e assim sucessivamente. No caso de nunca se

²⁷ Por exemplo, se $N = \{1, 2\}$, teríamos como subconjuntos possíveis de N , D está contido em $2^2 = 4$, ou seja, $\{\}; \{1\}, \{2\}, \{1, 2\}$. Do mesmo modo, se $N = \{1, 2, 3\}$, teríamos D está contido em $2^3 = 8$, i. e.: $\{\}; \{1\}, \{2\}, \{3\}, \{1, 2\}, \{1, 3\}, \{2, 3\}, \{1, 2, 3\}$.

alcançar um acordo, todos ganham zero - que é o status quo do jogo, embora não seja explicitamente mencionado no texto²⁸. Um jogo com regra de votação D , N jogadores, fator de desconto δ e probabilidades de reconhecimento π é chamado de um jogo $G(N, D, \delta, \pi)$.

A partir desse ponto, o artigo de Kalandrakis se formaliza um pouco mais, embora na verdade não seja tão difícil quanto parece acompanhar o raciocínio do autor. Devido a importância do artigo para o nosso trabalho e também por reconhecer que parte dos leitores não estão acostumados com o tipo de notação empregada pelo autor, nós traduziremos sempre que possível em palavras o que aparece formalizado. Assim, o leitor que desejar pode tentar ler o artigo original consultando nossa interpretação.

Notem antes de mais nada que, como em Baron e Ferejohn (1989) importa para os atores quanto ganham quando fazem uma proposta e quanto ganham quando outros fazem uma proposta. Como lá, interessa-nos propostas de equilíbrio de subjogo, ou seja, que sejam dinamicamente consistentes. Ademais, um equilíbrio estacionário, o que reduz o número de equilíbrios substancialmente.

Kalandrakis define um proposta estacionária²⁹ como uma estratégia de proposta para o jogador i num jogo $G(N, D, \delta, \pi)$ qualquer, como a divisão do bem, z^i , proposto pelo jogador i quando i é reconhecido. E uma estratégia de votação estacionária é um conjunto

²⁸ Como veremos, esse fato é crucial para o resultado alcançado nesse modelo e, como é uma generalização de Baron e Ferejohn (1989), também para o modelo de Baron e Ferejohn. Discutiremos as consequências disso mais à frente.

²⁹ No modelo de Baron e Ferejohn, acima, nós discutimos o significado de se utilizar de equilíbrios estacionários.

A_i , que satisfaz as propriedades de que as distribuições do dólar somem 1, e que contém divisões do bem na qual o jogador i vota sim. Assim, temos uma proposta estacionária e uma estratégia de votação estacionária.

Com estratégias estacionárias para cada jogador i , o conjunto de divisões aceitáveis do bem – que geram acordo – em cada período é formado por A , que é a união do conjunto Y com o conjunto W ³⁰. Definamos Y como uma coalizão vencedora (C), pertencente ao conjunto de coalizões vencedoras (D). Definamos o conjunto W como a intersecção entre qualquer membro h pertencendo a coalizão vencedora (C) e a estratégia de voto de h que é estacionária (ou seja A_h). Em outras palavras, W é o conjunto de membros que estão na coalizão vencedora e ao mesmo tempo estão com divisões de bens que fazem ele votar sim. Nesse caso, dizemos que os pares de estratégias de propostas e votações $\{z^i, A_i\}$ não envolvem atraso, ou seja, o jogo termina na primeira rodada para cada jogador i . A interpretação desse resultado formal é na verdade um resultado óbvio: cada indivíduo deve ter uma estratégia se for reconhecido como proponente e uma estratégia se tiver que votar. Então, z^i é uma estratégia estacionária de proposta se ela faz o jogo acabar na primeira rodada e A_i é uma estratégia de voto estacionária se ela faz o jogador votar sim pela proposta. Logo, o par de estratégias $\{z^i, A_i\}$ indica que o jogador i faria o jogo acabar na primeira rodada.

Dadas as estratégias estacionárias por todos os jogadores, o valor de continuação do jogo é o ganho esperado se o jogo move para a próxima rodada, v_i . Então, um equilíbrio de Nash de subjogo perfeito estacionário de estratégias puras (doravante PSSP, que é a sigla em

³⁰ Lembremos: x pertence a intersecção de A e B , se e somente se, x pertence a A e x pertence a B .

inglês) sem atraso para o jogo $G(N, D, \delta, \pi)$ é um conjunto de estratégias estacionárias $\{z^i, A_i\}$ e um vetor correspondente de valores de continuação v . E v deve ser tal que $v_i = \sum \pi_h z^h_i$, x pertence A_i sempre que $x \geq \delta_i v_i$, e z^i pertence ao argumento que maximiza a distribuição de x_i dentre as várias distribuições (do total do bem) que geram coalizões vencedoras.

Verbalmente: Temos um equilíbrio de Nash estacionário de subjogo perfeito se as estratégias estacionárias $\{z^i, A_i\}$ tornam mutuamente ótimo para todos os atores adotarem estratégias estacionárias $\{z^i, A_i\}$. E isso ocorrerá quando a adoção dessas estratégias fizer com que o ganho esperado dessas estratégias para cada ator for maior ou igual que o ganho de adotar qualquer outra estratégia (e portanto fazer o jogo não terminar na primeira rodada).

Note que v_i é definido como o valor que i ganha se um membro h distribui z^h (ou seja, qual o valor de x_i escolhido por h), com probabilidade π_h . O somatório indica apenas que o ganho esperado de i depende de quanto cada um dos jogadores vai lhe ofertar quando eles propuserem.

O bicondicional (se e somente se ou, como dissemos, sempre que) estabelece que i votará sim apenas se o ganho do acordo for maior ou igual ao ganho esperado $\delta_i v_i$. Por fim, Kalandrakis definirá o valor v_i como o poder político de um jogador i no jogo $G(N, D, \delta, \pi)$, uma vez que corresponde à expectativa de ganho *ex ante* do ator. Esse ponto é importante, pois o poder aqui é determinado como o que um ator espera ganhar antes do jogo começar. Atores que esperam ganhar mais são, portanto, mais poderosos. Vale a pena

o leitor comparar essa definição de poder com a que apresentamos quando discutimos poder positivo e negativo. Voltaremos a esse ponto ao final.

Tomemos um exemplo de 3 jogadores para entender a fórmula.

Jogadores 1, 2 e 3 fazem respectivamente as seguintes propostas de distribuição, com probabilidades π_1 ; π_2 ; π_3 :

$$\begin{aligned} Z^1 &= [3/4, 1/4, 0]. & Z^1_1 &= 3/4, Z^1_2 = 1/4, Z^1_3 = 0; & [\pi_1] \\ Z^2 &= [0 \ 3/4, 1/4]. & Z^2_1 &= 0, Z^2_2 = 3/4, Z^2_3 = 1/4; & [\pi_2] \\ Z^3 &= [1/4, 0, 3/4]. & Z^3_1 &= 1/4, Z^3_2 = 0, Z^3_3 = 3/4; & [\pi_3] \end{aligned}$$

Se $v_i = \sum \pi_h Z^h_i$, então substituindo na fórmula, temos:

$$\begin{aligned} v_1 &= \pi_1 * Z^1_1 + \pi_2 * Z^2_1 + \pi_3 * Z^3_1 \\ v_2 &= \pi_1 * Z^1_2 + \pi_2 * Z^2_2 + \pi_3 * Z^3_2 \\ v_3 &= \pi_1 * Z^1_3 + \pi_2 * Z^2_3 + \pi_3 * Z^3_3 \end{aligned}$$

Percebam que v_1 é o somatório da coluna 1 (a coluna dos “Zs”) multiplicado pelas probabilidades, do mesmo modo, v_2 é o somatório da coluna 2 multiplicado pelas probabilidades e v_3 o somatório da coluna 3 multiplicado pelas probabilidades. De fato, temos uma multiplicação de matriz. Assim, genericamente para n jogadores temos:

$$\begin{aligned} [Z^1_1 \ Z^1_2 \dots Z^1_n] & [\pi_1] \\ [Z^2_1 \ Z^2_2 \dots Z^2_n] & [\pi_2] \\ [\dots \dots \dots] & [\dots] \\ [Z^n_1 \ Z^n_2 \dots Z^n_n] & [\pi_n] \end{aligned}$$

Se o leitor conseguiu nos acompanhar até aqui, nós finalmente podemos compreender com mais acurácia os resultados anunciados no início dessa seção por nós e pela citação de

Kalandrakis. Nas palavras do autor, “we shall show that for every voting rule D , and any discount factor δ (...), every possible political power $\mathbf{v}$ (...) can be obtained in game $G(N, D, \delta, \mathbf{\pi})$ by appropriate choice of recognition probabilities $\mathbf{\pi}$ ” (Kalandrakis, 2006, p. 444). Em outras palavras, se nós escolhermos uma regra de votação D , qualquer que seja o fator de desconto dos atores, num jogo G com os parâmetros $N, D, \delta, \mathbf{\pi}$, é possível obter um valor de poder político tal que quisermos dentro do conjunto possíveis de poder por meio de uma escolha apropriada da probabilidade de reconhecimento. Dito na forma inversa, a probabilidade de propor é que determina o poder político de cada ator dada a regra de votação e para qualquer fator de desconto.

Assim, dada uma regra de votação e um fator de desconto, nós podemos distribuir o poder político como quisermos entre os atores por meio de uma distribuição apropriada das probabilidades de reconhecimento. Vejamos um exemplo simples para ilustrar o argumento.

Exemplo 1. Maioria simples com um *veto player*. Assuma $n = 4$ e que todos têm fator de desconto $\frac{1}{2}$. Jogador 4 pode vetar as decisões e uma maioria dos restantes dos jogadores é necessária para aprovar propostas. Portanto, $D = \{\{4, 1, 2\}, \{4, 1, 3\}, \{4, 2, 3\}, \{N\}\}$.

Se nós quisermos que o poder dos agentes seja igualitário $\mathbf{v}^* = (\frac{1}{4}, \frac{1}{4}, \frac{1}{4}, \frac{1}{4})$, é possível achar uma distribuição de probabilidades de proposição que gerem um equilíbrio tal como definido. Como o poder é igualitário, ou seja, o ganho ex-ante é igual para todos os atores, e assumidos os fatores de desconto, $\mathbf{z}^1 = (\frac{3}{4}, 0, \frac{1}{8}, \frac{1}{8})$, $\mathbf{z}^2 = (0, \frac{3}{4}, \frac{1}{8}, \frac{1}{8})$, $\mathbf{z}^3 = (0, \frac{1}{8}, \frac{3}{4}, \frac{1}{8})$, $\mathbf{z}^4 = (\frac{1}{8}, \frac{1}{8}, 0, \frac{3}{4})$ constituem propostas ótimas para todos os jogadores. Se

substituímos os valores de v_i e e dos z^i na fórmula acima, temos um sistema de equações lineares a cujas variáveis dependentes são as probabilidades de reconhecimento. Note porém que pela definição de equilíbrio que utilizemos, apenas aceitamos como estratégias estacionárias aquelas que produzem um valor maior ou igual a $\delta_i v_i$. Logo, ao substituímos na matriz acima, devemos igualar ao valor de: $\frac{1}{4} * \frac{1}{2}$, ou $1/8$.

Assim, por exemplo, com probabilidade de reconhecimento $\pi^*_1 = 3/10$, $\pi^*_2 = 13/50$, $\pi^*_3 = 6/25$, e $\pi^*_4 = 1/5$, temos que as equações $\sum \pi_h z^h_i$, $h = 1, \dots, 4$ e $i = 1, \dots, 4$ são satisfeitas³¹. Portanto, dadas quaisquer regras de votação e fatores de desconto, é possível escolher arbitrariamente um nível de poder para os agentes com as probabilidades de reconhecimento certas que sempre as equações serão satisfeitas.

Esse resultado é na verdade impressionante, dado que o poder de propor poder reverter o poder de um agente que se encontra em condições negativas no quesito regra de votação ou impaciência. Isso não significa que os resultados anteriores sobre regra de votação e impaciência não se mantêm. Na verdade, *ceteris paribus*, eles continuam válidos. A questão é que, quando a cláusula *ceteris paribus* não vale, é possível mudar as probabilidades de reconhecimento.

Por fim, outro resultado de Kalandrakis é que o inverso não é em geral verdadeiro, ou seja, dada as probabilidades de reconhecimento, encontrar regras de votação ou taxas de desconto que satisfaça a equação não é possível. O que indica que enquanto o poder de

³¹ No artigo original de Kalandrakis, as soluções dadas pelo autor estão com os valores trocados de π_2 e π_3 . Porém, o leitor por comprovar por si mesmo que as soluções por nós apontadas é a correta. Como se trata dos mesmos valores, só que trocados, acreditamos que esse erro é na verdade um erro de digitação.

propor pode rever situações de poder negativa sempre, mudanças na regra de votações ou na impaciência dos atores não é capaz de reverter uma probabilidade de reconhecimento desfavorável.

Vale a pena notar que a nossa definição de poder está relacionada com o ganho que um agente pode obter num dado ambiente de negociação. Assim, tanto mais poder tem um agente quanto maior é o ganho esperado dele. E dada a natureza contingente (probabilística) do poder (lembre-se que o poder de um agente foi definido como o ganho esperado desse agente), não se trata de saber se se é possível impor algo contra a vontade de alguém (que era o ponto central para a definição de poder positivo e negativo), mas de determinar qual será a repartição esperada de um dado benefício. Maior o poder quanto mais se espera apropriar-se de um benefício a custa dos outros – sendo racionalmente preferível para os demais aceitar essa exploração.

Vejam que nessa formulação o status quo é o que de pior pode acontecer a uma agente – não distribuição dos recursos. Ademais, temos aqui um jogo de soma nula, em que o acréscimo no poder de um ator é necessariamente realizado às custas do decréscimo do poder de outro(s). De fato, é preciso precisar que os resultados alcançados dependem tanto dessa premissa em relação ao status quo quanto da possibilidade de definir a *issue* em discussão como um jogo de soma nula.

Notem também que o poder é definido a partir do ganho esperado de cada ator. Desse modo, o poder aqui está relacionado com a capacidade de manipular as políticas (*outcomes*)

a serem adotados, e não na capacidade de manipular o comportamento dos demais³². Essa redefinição do poder é consistente com argumentações tal como a apresentada por Bachrach & Baratz (1962), que enfatizavam uma outra face do poder, a saber: a capacidade de não permitir que viesse à pauta temas que trariam prejuízo para o detentor do poder. O que é uma outra forma de discutir o poder de propor. Por fim, valor notar também que o próprio problema do caos associado à multidimensionalidade inexistente. De fato, os ganhos esperados não dependem de alguma definição da dimensionalidade do espaço político.

Para os propósitos do presente trabalho, importa salientar evidentemente que o controle de agenda é, de fato, a variável fundamental para determinar o poder dos atores em negociações. Assim, se o resultado contra-intuitivo da Declaração de Doha é que países fracos derrotaram países fortes, basta nós mostrarmos que o poder não é determinado estruturalmente, mas depende das variáveis regra de votação, impaciência dos agentes e probabilidade de propor, sendo essa última a mais importante de todas. Nesse caso, o que era contra-intuitivo torna-se consistente com essa teorização e forma de interpretar o mundo, bastando mostrar que na combinação das três variáveis citadas, o poder das nações em desenvolvimento acabou sendo superior aos dos países desenvolvidos. Nesse caso, cabe investigar com precisão quais os fatores que determinaram esse resultado, mas sempre olhando os três fatores.

O leitor mais familiarizado com a literatura que investigou o caso do TRIPS e Saúde Pública na OMC perceberá facilmente que a maior parte dos aspectos enfatizados pela literatura podem facilmente ser enquadrados na teorização que apresentamos. Assim, por

³² Ver a esse respeito Riker (1958).

exemplo, como os EUA queriam garantir o lançamento da rodada Doha, mesmo com uma concessão na questão de patentes e medicamentos, ainda poderia obter ganhos com os resultados futuros das negociações. E se for menos impaciente, teria menos dificuldade em trocar uma perda no presente por um ganho no futuro. De outro lado, como a coalizão dos países em desenvolvimento contava com a ajuda da Índia e ONGs na produção de medicamentos de Aids mais baratos, os países pobres aumentavam sua paciência.

Do mesmo modo, a regra do consenso (ao invés de maioria) piora a situação dos países pobres, uma vez que menores probabilidades de propor não resultam em maiores chances de participar da coalizão vencedora. Assim, contrariamente ao esperado, o consenso beneficia os ricos, e não os pobres.

Nesse sentido, as taxas de impaciência não devem ter aumentado tanto o poder dos países menos desenvolvidos, a ponto deles ficarem mais poderosos e capazes de obter mais benefícios. Por outro lado, países médios podem ser beneficiados pelo consenso, na medida em que teriam uma menor probabilidade de participar de coalizões se a regra fosse de maioria – pois seu apoio seria “mais caro”.

4. O CONTROLE DE AGENDA NO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA

Para aplicar analiticamente os modelos de controle de agenda às negociações do TRIPS e Saúde Pública, precisamos primeiramente compreender o funcionamento da OMC para em seguida analisarmos as negociações sobre o TRIPS e Saúde Pública

4.1. A NATUREZA DO PROCESSO DECISÓRIO DA OMC

O GATT foi criado no fim dos anos 40 como resultado do interesse dos EUA e de outros países em avançar na liberalização comercial que regredira substancialmente após os anos 30. Inicialmente, pouco mais de 20 países foram membros-criadores do GATT e as tomadas de decisão se davam por consenso entre as partes envolvidas. No entanto, havia flexibilidade durante o GATT para que um país-membro não assinasse um acordo qualquer, o que significava que negociações poderiam ocorrer sem a participação ou anuência de todos os membros.

Com a criação da OMC em 1994, ao final da rodada Uruguai, os EUA e demais países decidiram manter a regra do consenso que vigorara durante o GATT. No entanto, duas outras importantes regras que não existiam passaram a vigorar: o *single undertaking* e a regulação das disputas judiciais entre as partes.

O princípio do *single undertaking* pode ser resumido na frase lapidar “nada está decidido enquanto tudo não estiver acordado”. Isto quer dizer que qualquer acordo em um tema na OMC, para ser aprovado, requer que todos os demais temas em negociação também sejam

aprovados por todos os países. Em outras palavras, ou se aprova um pacote único, ou não se aprova nada.

É verdade, contudo, que a OMC tem demonstrado ao longo dos anos ser uma instituição flexível, ou seja, capaz de aceitar exceções a este e outros princípios de forma a garantir o andamento da instituição. Assim, surgiram no seio da OMC práticas como a dos chamados acordos plurilaterais, como compras governamentais e o acordo de tecnologia da informação, que não requerem adesão de todos os participantes e, portanto, podem ser negociados para além do pacote único. Além disso, em algumas ocasiões ocorreu a extensão de prazos para algumas negociações (como em telecomunicações, sob o auspício do GATS) enquanto se encerrava as demais, ou seja, se fechava acordo em alguns temas enquanto deixavam-se outros temas em aberto. De toda forma, a despeito dessas exceções, em geral a OMC não se utiliza desses expedientes.

Já a regulação das disputas entre os países-membro foi objeto de importante modificação com relação ao funcionamento no GATT. Neste tratado, para que a decisão do órgão responsável em uma disputa entre países fosse obrigatoriamente levada a cabo, era necessário que todos os países, inclusive a parte derrotada, aceitassem o resultado final da decisão, o que na prática tornava nulo o poder de *enforcement* do órgão de disputas do GATT. Com a criação da OMC, procedimento inverso foi adotado. Assim, neste novo *modus operandi*, para que uma decisão **não** fosse adotada era necessário que todos os países, inclusive o vencedor, assim concordassem. Ou seja, enquanto no primeiro a unanimidade era necessária para implementação da decisão, no segundo a unanimidade era necessária para sua não implementação. Deste modo, a OMC criava um alto custo de

oportunidade para que um país não adotasse uma decisão do órgão de disputas, uma vez que teria de ou convencer a parte vencedora de desistir da decisão, ou se retirar da OMC.

Como se vê, estas duas mudanças tornavam a OMC uma organização muito mais poderosa que o GATT no sentido de incluir todos os participantes nos acordos alcançados e de garantir que violações aos mesmos teriam altos custos³³.

Do ponto de vista da distribuição do poder dos atores, a OMC é uma insituição que formalmente tende à igualdade. Por ser baseada no consenso, todos os países são *veto players*. Logo, teoricamente nenhum país aceitaria um acordo comercial pior do que o status quo, ou seja, não é possível impor a nenhum país um acordo que ele não prefere.

Porém, para além das regras de votação, vimos que a literatura sobre legislativo aponta para a impaciência dos atores e controle de agenda como outras variáveis a afetar a distribuição de poder numa negociação. Vejamos primeiramente a impaciência.

4.1.2 IMPACIÊNCIA

A impaciência não é propriamente uma característica institucional, mas afeta a distribuição de poder. No âmbito do legislativo, a princípio não há motivos para se considerar que a paciência dos legisladores seja muito diferente. Basicamente é o período eleitoral que determina as preferências dos atores e, portanto, tendem a ser iguais.

³³ Na verdade, em termos institucionais, a força da OMC advém também de outros princípios que já existiam no GATT, como o da Nação Mais Favorecida.

Já na OMC, como os países são muito diferentes entre si, a postergação de um acordo comercial pode ter impactos diferentes nos países. Jawara e Kwa (2004), por exemplo, apontam que países do continente africano com economias baseadas em exportação de algodão teriam um custo muito alto se um acordo no tema não fosse alcançado. Muitos produtores poderiam falir se não ocorresse liberalização comercial no setor, de forma que é razoável concluir que tais países seriam muito impacientes.

Não parece haver na literatura, contudo, teorizações sobre o que determinaria a impaciência dos atores. Na literatura econômica, a impaciência dos atores surgiu para explicar a existência de uma taxa de juros positiva, porém via de regra é tratada exogenamente. Nas origens da teoria da preferência intertemporal, contudo, houve alguma discussão sobre as causas da preferência do presente pelo futuro. E talvez essas discussões possam iluminar o que determinaria as preferências temporais dos Estados

Irving Fisher foi, provavelmente, o autor que formulou a moderna apresentação das preferências intertemporais³⁴. Fisher (1986) sugere que, *ceteris paribus*, quanto menor a renda de um indivíduo, maior a preferência pela renda presente sobre a futura. Essa impaciência de indivíduos de baixa renda derivaria, em parte, da avaliação de que para se chegar ao futuro seria necessário satisfazer as necessidades do presente e, portanto, naturalmente o presente se faria preferível ao futuro. Além disso, a pressão do presente “cega uma pessoa para as necessidades do futuro” (Fisher, 1986, p. 53). Como se vê, Fisher aponta uma razão “pragmática” ou “prática” para a maior impaciência quanto menor a

³⁴ Para uma discussão mais completa sobre a teoria de Fisher sobre a preferência temporal e outros autores que trataram do tema no período, ver Pereira Neto (2003).

renda de um indivíduo, já que seu argumento é que quanto maiores as necessidades não satisfeitas, mais o indivíduo valorizaria o presente – querendo satisfazer essas necessidades.

Outro fator que Fisher aponta como influenciando a preferência temporal é o fluxo de renda esperado. Se um indivíduo espera aumentar a renda no futuro, tende a preferir o presente ao futuro, já que a renda presente seria mais escassa que a futura. E se o fluxo de renda for constante, esse fator não induz a uma preferência do presente sobre o futuro ou vice-versa.

Por fim, Fisher aponta ainda que o risco também determinaria a preferência temporal. A percepção de risco sobre uma renda em algum período de tempo leva o agente a preferir a renda deste período sobre as demais. Se o risco é imediato, aumenta preferência temporal. Se o risco é no futuro, diminui a preferência temporal.

Se esses raciocínios forem válidos do ponto de vista individual, é de se supor que faça sentido agregadamente. De fato, se a impaciência dos cidadãos for considerada pelo policymaker, então essa impaciência deve se refletir nas preferências temporais do Estado. Assim, países com menor renda *per capita* e que esperam aumentar sua renda no futuro teriam mais impaciência. Do mesmo modo, quanto mais arriscada a renda no presente *vis-a-vis* à renda no futuro, maior a impaciência.

Sendo assim, podemos dizer que países mais pobres devem sofrer de mais impaciência, ou seja, preferir mais o presente ao futuro que países mais ricos, tudo o mais igual. Do mesmo

modo, fluxos de rendas que um país perceba como mais arriscado num dado momento o fará preferir esse momento a outros.

Quanto ao aspecto do risco, vale dizer que o risco associado ao fluxo de renda no tempo pode estar associado aos resultados da negociação comercial. Ou seja, se um dado fluxo de renda esperado depender de uma negociação comercial, então quanto maior o risco de impasse, mais os Estados seriam impacientes. Nesse sentido, quanto maior a dependência da renda esperada com relação a uma negociação, menos o poder desse estado, tudo o mais igual. Similarmente, países com menor renda per capita, como apontado, devem ter menor poder tudo o mais igual. Inversamente, países mais ricos teriam maior poder no que tange à impaciência.

4.1.3. CONTROLE DE AGENDA

O outro aspecto a ser considerado e que pode ter influências diferentes do âmbito do legislativo é o controle de agenda, operacionalizado pelo poder de propor. Na OMC, formalmente todos os países têm direito a voz e direito de propor. Assim, formalmente não há critério determinado para apresentação de propostas, de forma que em princípio qualquer ator pode apresentar um documento no decorrer das negociações. Na prática, devido à regra do consenso e à complexidade observada nas rodadas, as propostas devem ser apresentadas e defendidas com certa antecedência nos Comitês e Conselhos. Uma vez alcançado um consenso em torno da linguagem básica do acordo, torna-se possível o envio de uma proposta para a apreciação dos negociadores de cada Membro.

No entanto, a ausência de um consenso no período anterior a uma Ministerial é algo comum, o que inicialmente poderia inviabilizar a realização de reuniões como a de Cancun. A saída encontrada para este quadro é a indicação de uma proposta básica pelo presidente do Conselho, ainda que com a presença de colchetes (aspectos não definidos) para a apreciação dos ministros. Assim, ao optar por determinada proposta, o presidente está na verdade determinando um rumo para as negociações, praticamente inviabilizando a apresentação de posições alternativas.

Formalmente nada impede que um Membro ou coalizão apresente um caminho divergente para os debates. Em geral, quando há profundas discordâncias entre os atores, a solução encontrada é a apresentação de duas alternativas para a seqüência das negociações. No entanto, uma proposta isolada de um país divulgada sem a anuência do presidente do Comitê ou do Conselho pode carecer de legitimidade, posto que em princípio estes órgãos têm a função principal de conduzir as negociações de acordo com os princípios e objetivos da OMC.

Na prática, apenas os grandes países (EUA, CE etc.) podem apresentar propostas com apoio de poucos países para ser considerada. Já países menores ou médios precisam angariar algum apoio para terem suas propostas consideradas se o tema não é consensual.

Relatos de negociações comerciais sugerem também que os presidentes (*chairs*) dos conselhos e o Diretor-Geral da OMC - embaixadores dos Estados membros - podem ter algum controle da agenda (Jawara e Kwa, 2004). O exemplo mais visível desse poder foi a aceitação de propostas dos EUA e CE em agricultura por parte do presidente do Conselho

Geral, embaixador Carlos Perez del Castillo, durante as negociações de Cancun. Nesse sentido, o controle do predisente do conselho, ou pelo menos sua neutralidade, seria importante para reduzir o poder de agenda de países desenvolvidos.

Outro ponto de controle de agenda se dá sobre o controle do secretariado por parte dos grandes países, especialmente na questão do *capacity building* e assistência técnica, quando alguns países reclamam que o secretariado tenta mudar a posição deles.

Nesse sentido, como sugere Steinberg (2002), as formalidades da OMC não passariam de “hipocrisia organizada” para legitimar o poder de controlar os resultados de fato. Ou seja, haveria uma distinção entre o que ocorreria de direito na OMC e o que ocorreria de fato.

Por fim, outra “insituição informal” da OMC é o chamado *Green Room*. O *Green Room* é um “system of meetings at critical stages of the negotiating process, in which a small group of countries meets to bargain over particularly difficult or sensitive issues upon which progress in the negotiations depends” (Jones, 2004, pp. 2-3).

Em geral, o *green room* é coordenado (e às vezes, convocado) pelo Diretor Geral da OMC, embora também seja co-administrado pelo *conference chair*. Os membros do Quad (EUA, Canadá, UE e Japão) quase sempre estiveram presentes às reuniões do *green room*, embora EUA e UE sempre tenham estado presente. A esses países, juntam-se outros países em desenvolvimento ou desenvolvidos, a depender dos temas em questão e dos líderes entre esses países no momento histórico em questão. Assim, os países aí reunidos procuram alcançar um acordo que destrave as negociações, acordo este que muitas vezes foi aceito

pelos demais países. Dessa forma, como diz Jones “*even though the green room is an informal arrangement, the deliberations have a quasi-official character, which is designed to provide a credible imprimatur for purposes of presenting the results to the general WTO membership*” (2004, p. 3).

4.2. O MODELO LEGISLATIVO ADAPTADO

Para adaptar os modelos de organização legislativos à OMC, como vimos temos de considerar não somente as modificações formais, mas também algumas informais. O problema porém da incorporação de instituições informais, do ponto de vista metodológico, é que corremos o risco de considerar como instituição o que na verdade é resultado da estrutura de incentivos das instituições formais, dadas as preferências dos atores e custos de transação. Por outro lado, considerar os Estados como iguais, não reconhecendo as diferenças concretas existentes seriam pecar pelo excesso de formalismo, produzindo uma explicação muito distante da realidade.

Não nos parece haver uma solução perfeita para esse problema. Assim, para evitar ao máximo produzir explicações que na verdade são *ad hoc*, tentaremos evitar recorrer a instituições informais e colocar as diferenças apenas internamente ao modelo. O único aspecto externo ao modelo que trabalharemos é a capacitação técnica de um país para propor, argumentar e escolher estratégias³⁵.

³⁵ Obviamente, essas instituições informais podem ser modificadas mais facilmente. Porém, no curto prazo e para um caso específico, podemos considerá-la como dada.

Com relação à apresentação de propostas, uma importante mudança em relação ao legislativo deve ser comentada. Na prática da OMC, os países na fase de consultas e discussão defendem suas idéias individualmente ou coletivamente. Porém, próximo do momento de se fechar um acordo, as idéias se materializam em propostas específicas e essas propostas são formadas a partir de consultas prévias aos países que manifestaram concordância com as idéias mais gerais defendidas anteriormente. Assim, isso reduz os custos associados à consideração de propostas, já que se reduz o número de propostas apresentadas.

E apesar de ser necessário o consenso de todos os países para uma proposta ser aprovada, a aprovação de uns países são mais importantes que a de outros. Basicamente, quanto maior o tamanho (econômico) do país, maior a importância de sua aprovação. Para entendermos porque isso acontece, consideremos inicialmente que países com economias grandes e complexas tendem a ter interesses em todas as questões negociadas (Agricultura, Indústria, Serviços, Propriedade Intelectual etc.). Já países menores tendem a ter interesses mais localizados.

De todo modo, como a OMC é baseada no consenso, teoricamente o acordo a ser alcançado deve ser pareto superior ao status quo para todos os países, isto é, pelo menos tão bom quanto o status quo. Na verdade, é de se esperar que existam vários acordos pareto superior. Esses acordos constituem o que se chama de zona de acordo ou zona de contrato. Logo, a barganha do acordo se dá justamente sobre a distribuição dos benefícios nessa zona de acordo que é pareto superior.

Ainda com relação à participação dos países, é amplamente sabido que alguns países são mais ativos que outros. A razão para tal é que países com economias mais complexas têm interesses em todos os temas, além de terem mais recursos técnicos para participar ativamente de vários temas³⁶. Países menores e com economias menos complexas têm interesses localizados em alguns temas, sendo menos afetados pelos resultados em outros temas. De fato, um país sem indústria e exportador de produtos agrícolas não terá muito interesse na negociação da redução tarifária de bens industriais, concentrando seu esforço na negociação agrícola.

Assim, sabendo que as negociações são complexas e envolvem muitos temas e devido ao princípio do *single undertaking*, países com múltiplos interesses são os países mais importantes para se alcançar um acordo, pois precisam dar anuência em vários temas, ampliando a barganha inter-temática entre esses países principais.

Nesse sentido, é de se esperar que países de economia mais complexa tenham preferências sobre vários temas, enquanto países de economias mais especializadas tenham interesses em poucos temas e pouco sendo afetados pelo conteúdo de acordos em outros temas.

Trabalharemos então com o seguinte modelo. Os atores são cada um dos países membros da OMC, cujo número no curto prazo (numa dada negociação) é fixo. Assim, temos $n > 2$ jogadores com $N = \{1, 2, \dots, n\}$. Eles negociam um acordo em vários períodos $t = 1, 2, \dots$. A princípio o acordo a ser alcançado poder ser um objeto fixo divisível (um dólar ou um

³⁶ Os EUA contam com cerca de 30 técnicos permanentemente em Genebra, para todas as instituições internacionais (ONU, OMC etc.) por exemplo, enquanto muitos países contam com um técnico ou mesmo nenhum (Jawara e Kwa, 2004).

bolo) ou políticas discretas localizadas no espaço euclidiano. Se os acordos formam um bolo fixo, então há vários acordos possíveis denotados por um vetor $x = \{x_1, x_2, \dots, x_n\}$, em que $\sum_{i=1}^n x_i = 1$, $x_i \geq 0$. Aqui, cada x_i nada mais é que quanto do dólar cada jogador recebe. Nesse caso, a utilidade que cada jogador recebe em cada período é dada por $u_i(x) = x_i$.

Já se o acordo for do tipo política no espaço euclidiano, então um acordo é um ponto no espaço e os acordos possíveis são determinados por pontos no espaço euclidiano. E as preferências são do tipo pico único, com as propriedades já conhecidas.

A impaciência dos atores é dada por $\delta \in [0,1]$ e é determinada pela renda *per capita* dos países e pela expectativa de crescimento econômico no futuro. Quanto maior a renda per capita, menor a impaciência. A regra de votação é o consenso, que aqui consideramos como igual a unanimidade. E o status quo é o nível atual dos acordos comerciais se existir algum, ou nenhum acordo caso não exista nenhum. Todos têm a mesma probabilidade de propor, igual a $1/n$, em que n é o número de estados-membro.

4.3. AS NEGOCIAÇÕES DO TRIPS E SAÚDE PÚBLICA

O objetivo dessa seção é mostrar como podemos o modelo estilizado apresentado na seção anterior às negociações do TRIPs e Saúde Pública.

O TRIPs (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) é um acordo da OMC que foi criado ao final da Rodada Uruguai em 1994. Este acordo introduziu regras sobre propriedade intelectual no sistema multilateral de comércio pela primeira vez. Dentro de Propriedade Intelectual o acordo abrange: i) Copyright e direitos relacionados; ii)

Trademarks, incluindo marcas de serviços; iii) Indicações geográficas; iv) Designs industriais; v) Patentes; vi) Layout-designs (topografias) de circuitos integrados e vii) informação secreta, incluindo segredos comerciais³⁷.

O Acordo do TRIPs também criou o Conselho do TRIPs, que é o fórum responsável pela administração do acordo. Neste conselho é que são discutidas questões de implementação, esclarecimento entre as partes, revisão de legislação dos membros e do acordo e negociações de novos temas.

Tendo iniciado suas atividades formalmente em março de 1995, o Conselho do TRIPs inicialmente cuidou de estabelecer regras procedimentais de funcionamento do Conselho e da implementação do Acordo e revisão de alguns artigos e/ou parágrafos, conforme previsto no TRIPs. Podem participar do conselho do TRIPs todos os países membros da OMC e as decisões são tomadas formalmente por consenso. Impasses podem ser remetidos para o conselho geral da OMC ou para Reuniões Ministeriais.

Inicialmente o Conselho tratou apenas de questões de revisão de legislação dos membros e implementação do acordo, já que as Ministeriais dos anos 90 não iniciaram uma agenda negociadora para tema nenhum do TRIPs. Assim, formalmente somente a partir de Doha o Conselho do TRIPs obteve mandato negociador para alguns temas. No entanto, em virtude de provisões do acordo TRIPs que demandavam revisão, aprofundamento e/ou implementação, alguns temas estavam de fato sendo negociados sem mandato específico.

³⁷ Além disso, assinantes do TRIPs adotam a convenção de Paris e Berna.

Por meio da análise das minutas das reuniões do conselho do TRIPs entre 1995 (ano do primeiro encontro do Conselho do TRIPs) e 1996, podemos perceber que as reuniões do TRIPs centraram-se em torno de questões de revisão da legislação dos países, implementação do acordo e *enforcement*. Em outras palavras, não havia nesse período negociações em propriedade intelectual³⁸. Assim, as principais funções do conselho do TRIPs neste período resumiram-se ao monitoramento do acordo do TRIPs, a própria agenda do conselho para os próximos anos e, nas primeiras reuniões, estabelecimento das regras de funcionamento do conselho, a serem aprovados pelo conselho geral.

Já na Reunião Ministerial de Seattle países do continente africano começaram a demandar modificações no TRIPs para garantir que eventuais quebras de patentes em questões de saúde pública nacional não fossem objeto de litígio na OMC.

De fato, embora os artigos 30 e 31 do TRIPS permitissem licenças compulsórias, a África do Sul, Brasil e Tailândia enfrentaram retaliações comerciais dos EUA em virtude de sua política de combate a Aids e/ou legislação para acesos a medicamentos (Sell & Odell, 2003)³⁹.

³⁸ Por exemplo, a minuta da reunião do *council* do TRIPs entre os dias 11 e 15 de novembro de 1996 informa que foram discutidas as seguintes questões: “Notifications under Article 4(d); B. Notifications under Article 63.2 relating to Articles 3, 4 and 5; C. Other notifications under provisions of the Agreement; D. Follow-up to the review of legislation on copyright and related rights; E. Implementation of Article 70.8 and 70.9; F. Technical cooperation; G. Information on relevant developments elsewhere in the WTO; H. Review of legislation in the areas of trademarks, geographical indications and industrial designs; I. Review of the application of the provisions of the Section on geographical indications under Article 24.2; J. Other business” (WTO, 1996). cf. documentos I/P/C/M1 até I/P/C/M11.

³⁹ A Tailândia chegou inclusive a abandonar sua política de combate à Aids (Sell & Odell, 2003).

De toda forma, o fracasso das negociações de Seattle em lançar uma nova rodada de negociações, com um novo mandato negociador, na prática impediu que as discussões do patentes e saúde pública avançassem já em 1999.

4.3.1. O INÍCIO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE ACESSO A MEDICAMENTOS

O Conselho do TRIPs, responsável por discutir todas as questões relacionadas à propriedade intelectual na OMC, contava com um agenda que não contemplava a questão do acesso a medicamentos. Basicamente a agenda era dominada pela revisão das legislação dos países; discussão da questão de um novo acordo em indicações geográficas; a relação entre o TRIPS e a Convenção de Diversidade Biológica; e o problema do conhecimento tradicional, folclore e indígena.

Porém, no início dos anos 2000 alguns países em desenvolvimento começaram a perceber a importância de esclarecimentos sobre a interpretação do TRIPs no que tange às flexibilidades para garantir acesso a medicamentos patenteados.

A legislação brasileira de patentes estava sendo objeto de consulta na OMC a partir de requisição dos EUA. A África do Sul estava sofrendo processo de empresas farmacêuticas ligadas à Phrma por causa de uma nova lei de patentes e acesso a medicamentos. Em todos os casos, acusações de violação ao TRIPs e outros tratados internacionais (Sell & Odell, 2003; Cepaluni, 2005).

Até o início de 2001, porém, não havia uma agenda formal de discussões no interior da OMC sobre a relação entre o TRIPs e acesso a medicamentos, a despeito de muitas discussões terem se iniciado em outros fóruns internacionais (OMS, ONU etc.). Com efeito, entrando como tópico “other business” (indicador da baixa relevância do tema até então no conselho) na minuta do encontro do conselho do TRIPs realizado entre 2 e 5 de abril de 2001, encontramos o seguinte relato sobre um posicionamento do grupo africano:

The representative of Zimbabwe, speaking on behalf of the African Group, said that the African Group would like to bring into the TRIPS Council an issue that had aroused public interest and was being actively debated outside the WTO, but one which the Council could not afford to ignore especially given the need to clarify the role of intellectual property rights protection in dealing with pandemics such as the one caused by AIDS and other life-threatening diseases (WTO, 2001)⁴⁰.

E ainda:

Although the TRIPS Agreement allowed developing countries the flexibility to apply patents in ways that still enabled the protection of the health of their people, recent legal challenges by the pharmaceutical industry and some Members in national law and under the DSU had highlighted the lack of legal clarity on the interpretation and/or application of the relevant provisions of the TRIPS Agreement (WTO, 2001)⁴¹.

Como se pode perceber, o conselho não havia discutido até o momento o assunto⁴². E o desafio enfrentado pelos países em desenvolvimento era que ameaças de painel na OMC diminuam a força de suas posições. Em qualquer negociação com empresas farmacêuticas para redução de preços, por exemplo, a ameaça de painel na OMC certamente era um ponto central a considerar. A incerteza dos resultados do painel e os custos do processo enfraqueciam o lado dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, um esclarecimento

⁴⁰ cf. Documento IP/C/M/30 p. 63.

⁴¹ cf. Documento IP/C/M/30 p. 64.

⁴² Na verdade, países africanos já haviam manifestado preocupações sobre o tema desde 1999, mas não conseguiram colocar na agenda da OMC.

sobre as flexibilidades do TRIPs que reduzissem incerteza em eventuais painéis seria uma vitória para os países em desenvolvimento⁴³.

Ademais, o TRIPs não era claro com relação à possibilidade de importação de medicamentos genéricos mediante o uso de licenças compulsórias, já que o TRIPs garantia flexibilidade no uso de licenciamento compulsório apenas para produção doméstica, não para exportação. Isto é, para um país (por exemplo a Índia) exportar genérico para outro país sem capacidade de produção, esse país (Índia, no exemplo) teria de emitir um licenciamento compulsório.

Assim, os países em desenvolvimento tinham claro interesse na questão, o que explica parcialmente a grande participação desses países e a formação de uma ampla coalizão desses países no tema.

Com o apoio da maioria dos membros da OMC à proposta de um encontro especial sobre TRIPS e acesso a medicamentos, não foi possível impedir essa discussão. Embora formalmente cada país membro tenha o poder de vetar todo e qualquer processo, uma proposta que conte com o apoio de um número muito substancial de membros, na prática da OMC, é dificilmente “engavetada”.

Com efeito, uma vez que a concordância dos países é necessária para a aprovação de negociações e agendas em outros temas de interesses de outros países, não é possível os EUA simplesmente bloquearem a agenda. Com tamanho apoio, as negociações comerciais

⁴³ Na linguagem do “mercado”, podemos dizer que se tratava de garantir “segurança jurídica”.

em outros temas correriam um risco muito alto de não avançarem. Notem que não é necessário argumentar que a sociedade civil estava pressionando a OMC e, por isso, o tema foi levado em consideração. Apenas deve-se notar que muitos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos tinham interesse ativo no tema, ao contrário de outras questões negociados. O ponto importante de atuação da sociedade civil aqui diz respeito à ajuda técnica na formulação das preferências dos países e das propostas.

Com efeito, para mitigar os custos informacionais que muitas vezes dificultam países menos desenvolvidos de defenderem seus interesses, o grupo Africano requisitou assistência do *International Centre for Trade and Sustainable Development* (ICTSD), baseado em Genebra (Sell & Odell, 2003).

Assim, uma sessão especial do conselho do TRIPs entre os dias 18 e 22 de junho foi agendada e aprovada pelos membros do conselho, com dois itens na pauta, outros podendo ser incluídos: i) interpretação e aplicação dos TRIPs no que tange às suas flexibilidades e ii) a relação entre o TRIPs e acesso a medicamentos. Essa foi a última reunião dirigida pelo embaixador de Cingapura. O embaixador do Zimbabwe tinha sido eleito para as próximas reuniões por um ano.

Então, em 20 de Junho de 2001, atendendo a uma iniciativa inédita dos países em desenvolvimento, o conselho do TRIPS abriu uma seção especial para discutir propriedade intelectual e acesso a medicamentos. A discussão faria parte de um encontro regular durante a semana. E este assunto foi posto em pauta a partir de requisição do Grupo Africano – formado por todos os membros da OMC oriundos do continente africano. O

chair do encontro foi o embaixador Boniface Chidyausiku, do Zimbábue, que era o então *chair* do conselho do TRIPs e líder do grupo africano.

Segundo a OMC, mais de 40 países tomaram o direito da palavra, algo não muito comum nas negociações da OMC, o que evidenciava o caráter polêmico e controverso da questão. Ademais, evidencia o ativo interesse dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, já que muitos deles se manifestaram, seja individualmente, seja por meio de coalizões.

A discussão então se encaminhou para a questão de como o TRIPs devia ser interpretado, particularmente suas flexibilidades e obrigações. Ademais, havia uma tentativa por parte dos delegados de países desenvolvidos de considerar a questão das patentes como um ponto menor no que tange ao acesso a medicamentos em países pobres. Infraestrutura de saúde, política de preços e renda, entre outros, deveriam ser considerados.

Segundo a leitura dos documentos e resumos publicados pela própria OMC, a disputa sobre a pertinência de discutir flexibilidade nas patentes era o ponto inicial de discordância. Afinal, se o acesso a medicamentos não fosse garantido por meio de licenciamento compulsório – por exemplo -, não haveria muito que se discutir no conselho do TRIPs, exceto declarações exortativas genéricas de princípios.

Assim, surgiu a proposta de uma declaração na Conferência Ministerial de Doha, no Qatar, que garantiria aos governos adotar estratégias de Saúde Pública que não seriam

violações ao TRIPs. Nenhum país se objetou à proposta de uma declaração. Contudo, não havia clareza como seria essa declaração, se em separado ou dentro do corpo da declaração de Doha e mesmo seu conteúdo.

Outras propostas diziam respeito a que governos não fizessem pressão bilateralmente ou por meio da OMC visando a limitar as flexibilidades do TRIPs, bem como a postergação da data de implementação do TRIPs para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (originalmente prevista para 2000 no caso de países em desenvolvimento, e 2006 para países menos desenvolvidos). Mas claramente havia uma polarização. De acordo com o sítio da OMC:

The US argued that patent protection for pharmaceuticals serves public health policies because it creates new medicines. Switzerland said that if there were no patents, there would be no new medicines, and there would therefore be no discussion on affordable medicines (WTO, 2007).

A posição dos EUA era a de que as patentes na verdade ajudavam a resolver o problema de saúde, na medida em que estimulava a inovação. Mais do que isso, chegavam a negar que as patentes garantiam um monopólio e, portanto, elevava os preços excessivamente. Afirmaram os EUA durante as negociações:

the scope of the exclusivity provided by a patent is quite narrow. Based in part on the disclosure associated with the patent application, even during the patent term, competitive manufacturers are able to develop and market their own competing drugs to treat the same illness, thus ensuring price competition and a wide choice of effective treatments for both doctors and patients (WTO, 2001)⁴⁴.

E ainda:

⁴⁴ cf. Documento IP/C/M31 p. 35.

*UN Secretary General Annan pointed this out recently, when he said, 'Intellectual property protection is key to bringing forward new medicines, vaccines and diagnostics urgently needed for the health of the world's poorest people'. The United Nations fully supports the TRIPS Agreement the safeguards incorporated within it (WTO, 2001)*⁴⁵.

Ademais, os EUA indicavam que o problema da AIDs e de outras doenças deveria ser visto dentro de uma perspectiva ampla, que incluía prevenção, educação, infra-estrutura, médicos e hospitais, além de fundos internacionais e doações. De acordo com Sell & Odell (2003), pode-se interpretar essa posição dos EUA como uma tática para direcionar a discussão para outros pontos que não a relação entre o TRIPS e acesso a medicamentos. Com efeito, essa foi a interpretação do Grupo Africano, exposta em documento de 25 de julho, intitulado: *“Statement by the Africa Group: TRIPS and Public Health Informal Session of the WTO TRIPS Council”*.

Em 19 de setembro, houve um encontro especial do Conselho do TRIPS para tratar da relação entre o acordo e acesso a medicamentos. E em 21 de setembro, mais um encontro, desta vez informal.

Nesses encontros, os países em desenvolvimento demandavam uma declaração ministerial em separado sobre TRIPS e Saúde Pública. A ideia era garantir suficiente atenção da mídia e outros atores da sociedade civil para o teor da declaração, fortalecendo assim a posição dos países. EUA e Suíça tentavam bloquear tal declaração, e no processo conseguiam apoio de outros países desenvolvidos – Canadá, Japão e Austrália, enquanto a CE se mantinha algo ambígua até o momento (Naiman, 2001).

⁴⁵ cf. Documento IP/C/M31 pp. 35-36.

A posição dos países era apresentada por meio dos chamados *non-papers* (forma utilizada na OMC para indicar que se trata de propostas informais que podem ser negociadas e emendadas). O *non-paper* dos países em desenvolvimento, assinado por mais de 50 países, após parágrafos preambulares, iniciava a parte operativa com: “*nothing in the TRIPS Agreement shall prevent Members from taking measures to protect public health*”. De acordo com delegados da coalizão dos países em desenvolvimento, esse parágrafo era a principal prioridade (Sell & Odell, 2003). Após esse princípio, o texto continha disposições mais específicas sobre licenciamento compulsório, importação paralela etc.

Já o *non-paper* dos EUA e Suíça rejeitava implicitamente uma declaração em separado (Oh, 2001) e buscava restringir a discussão a medicamentos para pandemias como a de HIV/AIDS. Ademais, buscava enfatizar que o acordo TRIPs contribui para o acesso a medicamentos e a necessidade de cumprir as obrigações do acordo.

A CE apresentou uma posição intermediária entre os dois grupos. Enquanto seu *non-paper* sugeria uma declaração em separado, em muitos pontos apresentava uma linguagem próxima ao texto dos EUA e Suíça, especialmente nos pontos mais específicos como importação paralela (Oh, 2001). As discussões informais e do encontro especial do conselho do TRIPs foi presidida (*chaired*) por Alejandro Jara, do Chile. O embaixador Jara entendeu que havia amplo suporte para uma declaração em separado – portanto favorecendo a posição dos países em desenvolvimento – e que entraria em consultas com o *chair* do conselho geral da OMC, embaixador Stuart Harbinson.

Àquele momento, os EUA e a CE já haviam deixado clara sua intenção de lançar uma nova rodada de negociações após o fracasso de Seattle, em novos temas como competição, investimentos e compras governamentais. Porém, como afirmou um diplomata africano, *“we see this as a confidence building exercise. If we cannot even get clarification on provisions of an existing Agreement, how can we talk about negotiating new agreements?”* (apud Oh, 2001).

Nesse ponto, vale a pena lembrar que algumas questões podem ser consideradas óbvias atualmente, mas não eram no momento das negociações⁴⁶. Havia muita desinformação não apenas para a opinião pública, mas para os próprios membros da OMC no que tange à real necessidade de licenciamento compulsório para ampliar o acesso a medicamentos. Desde acusações de que países como Brasil e Índia queriam na verdade fazer política industrial, até questionamentos sobre a importância do preço de medicamentos patenteados estava em disputa. Um episódio ilustrativo a esse respeito mostra tal situação.

Durante os encontros de setembro de 2001, os EUA lançaram mão de um argumento segundo o qual havia um estudo, de professores de Harvard – ainda não publicado –, que mostrava que as patentes não eram uma questão central no acesso a medicamentos para os países africanos. De acordo com Canabrava, negociador brasileiro naqueles dias, em uma lista de discussão eletrônica sobre propriedade intelectual e saúde pública :

I happen to have a copy of the statement made by the US delegation in the morning of September 19 (which was handed directly to me right after that meeting). The US textually stated - and also remember hearing – the following: ‘A recent study by Harvard University, not yet published,

⁴⁶ “Taken for granted”, como se diz em inglês.

demonstrates that very few patents exist in Sub-Saharan Africa for medicines for HIV/AIDS, including anti-retroviral (Cannabrava, 2001).

Em resposta ao "recent study by Harvard University", Cannabrava retrucou:

The US has referred to a recent study on patents on HIV/AIDS anti-retrovirals in Africa. Perhaps the US delegation would like to share this document with us. I wonder, however, if the US is referring to a study prepared by Professor Amir Attaran of Harvard University. If this is the case, I would like to note that there has been some public discussion regarding the content of this study and, in this respect, I would like to point out that Professor Attaran cautions readers of this draft document that (quote) 'the preliminary data [of the study] contain inaccuracies known to the authors. We are continuing to verify those data, which are not yet confirmed. We will be very glad to discuss our data, and even [its] conclusions, once those data are fully verified and the study published'. It might also be interesting to check whether the conclusions by the author of this study are the same conclusions reached by the US delegation. (Cannabrava, 2001)⁴⁷.

À parte os aspectos éticos envolvidos na tática negociadora dos EUA, não parece haver dúvida da intenção de enfraquecer a posição dos países em desenvolvimento na questão da relação entre patentes e acesso a medicamentos.

O Embaixador Stuart Harbinson de Hong-Kong, então Chair do Conselho Geral da OMC, tentou informalmente um compromisso entre as partes, mas não obteve sucesso. Nenhuma parte aceitava a linguagem da outra parte (Sell e Odell, 2003). Como resultado, em 27 de outubro Harbinson apresentou um único texto com colchetes (square brackets), comuns em negociações comerciais nos temas de maior impasse. E para preencher os espaços em branco, duas opções foram apresentadas. A opção 1, que favorecia a coalizão dos países do sul era:

⁴⁷ Cannabrava ainda acrescentou que não teve acesso prévio ao estudo, mas que baseou seu discursos nas informações trocadas na própria lista previamente sobre o tal estudo.

Nothing in the TRIPS Agreement shall prevent Members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement shall be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO Members' right to protect public health and, in particular, to ensure access to medicines for all. In this connection, we affirm the right of WTO Members to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement which provide flexibility for this purpose (WTO, 2001).

A opção 2, que favorecia a visão dos EUA e apoiadores, era:

We affirm a Member's ability to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement which provide flexibility to address public health crises such as HIV/AIDS and other pandemics, and to that end, that a Member is able to take Measures necessary to address these public health crises, in particular to secure affordable access to medicines. Further, we agree that this Declaration does not add to or diminish the rights and obligations of Members provided in the TRIPS Agreement. With a view to facilitating the use of this flexibility by providing greater certainty, we agree on the following clarifications (WTO, 2001).

De acordo com 'Thoen (2002) a frase “*does not add to or diminish the rights and obligations of Members*” circunscrevia estritamente qualquer possível efeito legal e teria sido tomada das regras do *WTO's Dispute Settlement rules*.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, era fundamental que a sua visão, negociada intensamente no conselho do TRIPs, fosse levada para o Conselho Geral da OMC. A razão para tal é que se não fosse levada para o Conselho Geral como proposta, a possibilidade da coalizão liderada pelo Brasil ter sua proposta contemplada reduzia-se bastante. É praxe das negociações da OMC que o *chair* apresente o texto considerado consensual. Nesse momento o *chair* tem poder discricionário para favorecer uma parte ou outras nas negociações comerciais. De fato, Celso Amorim não objetou que as duas posições aparecessem como opções para o texto, mas ameaçou Harbinson que se a versão da coalizão liderada pelo Brasil não aparecesse, o Brasil reabriria as discussões de todo o pacote do mandato negociador de Doha (Sell e Odell, 2003).

Como se vê, a ameaça do então Chefe da Delegação brasileira, Celso Amorim, demonstra o receio de que o presidente do conselho geral levasse uma proposta para a Reunião Ministerial viesada em favor da coalizão liderada pelos EUA. Porém, a ausência de controle formal por parte dos EUA e com o presidente do conselho geral com o objetivo de aprovar um novo mandato negociador para Doha não teve outra opção senão apresentar as duas propostas.

Então, Mike Moore, então Diretor Geral da OMC, escolheu Luis Ernesto Derbez do México como mediador para facilitar a declaração, enquanto outras negociações ocorreriam em paralelo durante a Reunião Ministerial de Doha.

Já em Doha, Derbez realizou um encontro com apenas 25 países. E de acordo com as informações, os EUA então mudavam de atitude. Tendo falhado em dividir a coalizão dos países do sul com ofertas de *side payments* com benefícios no TRIPs apenas para países menos desenvolvidos, e preferindo lançar uma nova rodada de negociação em Doha, Zoellick escolhera recuar e negociar a opção 1, a despeito das discordâncias da indústria farmacêutica (Sell e Odell, 2003; Abbott, 2002).

Ao final, Brasil e os EUA alcançariam um acordo e seria emitida a Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública. A declaração incluía uma versão levemente modificada do parágrafo inicial - que era a prioridade principal dos negociadores dos países em desenvolvimento - proposto pela coalizão liderada pelo Brasil e:

We agree that the TRIPS agreement does not and should not prevent Members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS agreement, we affirm that the Agreement can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members' right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all. (WTO, 2001)⁴⁸.

Outros temas discutidos nas negociações, como o licenciamento compulsório para exportação, ficariam pendentes e só seriam resolvidos em 2003 e 2005. Assim, os principais beneficiados imediatamente foram os países em desenvolvimento. Já os países menos desenvolvidos receberiam waivers no prazo para implementação do TRIPS, passando de 2005 para 2016.

⁴⁸

cf. O documento WT/MIN(01)/DEC/W/2

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do modelo adaptado de Kalandrakis, esperamos ter mostrado que o resultado das negociações do Trips e Saúde Pública é na verdade perfeitamente esperado. Uma vez que a coalizão liderada pelo Brasil conseguiu neutralizar as tentativas de controle de agenda por parte dos EUA, tornando equiprovável as propostas das duas partes em contenda – com as duas propostas sendo apresentadas –, a única solução para que não haja um impasse é que todos os países recebam pelo menos seu valor de continuação do jogo.

Lembremos que as negociações em agricultura, ponto de interesse dos países em desenvolvimento, a rigor já contavam com um mandato negociador em virtude das disposições do acordo anterior, a rodada Uruguai. E as negociações dos demais temas, ou bem não tinham interesse para países menores com economias especializadas – e portanto não acrescentariam muito a esses países –, ou seriam vistos como potencialmente danosos para países mais complexos, porém em desenvolvimento – como Índia e Brasil. Portanto, para compensar para esses países o lançamento da rodada Doha seria necessário algum ganho em outro tema. No caso, foi o tema de acesso a medicamentos e TRIPs.

Outro fator importante apontado por nós que merece ser destacado é a impaciência dos atores. Sabemos pelos resultados formais que atores mais impacientes tendem a ter menos poder em negociações e, portanto, acabam obtendo menor fatia do bolo.

Sugerimos que países pobres teriam mais impaciência e, portanto, o resultado esperado seria de tenderem a aceitar *side payments* oferecidos pelos EUA, como os *waivers*

oferecidos para países menos desenvolvidos. Porém, como o importante para tais países era o licenciamento compulsório para exportação, os benefícios de tais *side payments* era pequeno demais. De todo modo, uma análise mais cuidadosa dos resultados mostraria que os países menos desenvolvidos, mais impacientes, acabaram recebendo um benefício menor que o dos países em desenvolvimento, mais pacientes.

Para ver isso, basta imaginarmos que a princípio um outro acordo era possível, a saber, permitir o licenciamento compulsório para exportação a países menos desenvolvidos, mas não permitir o licenciamento compulsório para países em desenvolvimento como Brasil e Índia. Porém, como os líderes da negociação em sua fase final eram Brasil e Índia e consideraram como prioridade o parágrafo de abertura garantindo a flexibilidade do TRIPs para todos os países, na prática essa proposta nem foi considerada. Ou seja, pode-se dizer que internamente à coalizão na fase final do processo houve algum controle de agenda por parte dos países em desenvolvimento.

Com relação ao modelo apresentado que tomava como variáveis independentes o controle de agenda, regras de votação e impaciência dos atores, a análise sugere que se explica muita bem a negociação da OMC no presente caso. Apenas a parte relacionada ao preparo técnico dos países, em que a sociedade civil por meio de ongs teve um papel importante, é que é exógeno ao modelo.

Outros estudos qualitativos podem corroborar o modelo apresentado para a OMC, na medida em que enfatizem as variáveis independentes apresentadas, com atenção especial

para o controle da agenda. Nesse sentido, sugerem-se pesquisas que busquem formalizar ainda mais os resultados para as condições apresentadas.

Como vimos, a adaptação dos resultados e raciocínios dos estudos legislativos nos permitiu compreender algumas das práticas e regras que podem ou não afetar as distribuições de acordos na OMC.

Primeiramente, a regra do consenso torna na prática irrelevante a análise do tipo espacial, em que a política negociada (votada) é um ponto no espaço e o status quo também é um ponto no espaço. De fato, se as negociações da OMC pudessem ser analisadas desse tipo, com diversidade dos pontos ideais e sendo todos *veto players*, o único equilíbrio seria o status quo. Ou seja, a própria possibilidade de um acordo emergir é remota nesse caso, já que tal só aconteceria no caso restrito em que é possível algum ganho por fazer parte do *Green Room*. Desse modo, afora o fato do próprio modelo ser pouco realista, suas previsões não são apoiadas pelas evidências mais casuais, donde se conclui que nessa perspectiva analítica pouco se ganha aplicando esse tipo de modelagem para a OMC.

Embora não tenhamos discutido aqui o caso em mais de uma dimensão, é fácil ver que se todos os atores são *veto players*, não temos o problema do caos associado aos resultados de McKelvey. Porém, também é fácil ver que se mantêm os resultados acima, na medida em que apenas com distribuições espaciais bastante restritas países membros do *Green Room* podem obter alguma vantagem. Logo, o problema não está em considerar as negociações da

OMC a partir de apenas uma dimensão, mas toda a teoria espacial nessa formulação do novo institucionalismo é inadequada para analisar a OMC⁴⁹.

Outras são as conclusões quando passamos para a teoria espacial vista a partir da ótica da teoria dos jogos. Não só o problema das dimensões desaparece⁵⁰, como resultados algo surpreendentes emergem.

De fato, mostramos que a variável fundamental a determinar a distribuição dos recursos é o vetor de probabilidade de reconhecimento para fazer proposta, as impaciências dos atores e as regras de votação, com destaque para a probabilidade de reconhecimento. Embora não tenhamos discutido a fundo as implicações desse resultado, pois fugiriam aos objetivos do presente trabalho, algumas conseqüências mais evidentes valem a pena ser notadas.

A aplicação dos modelos de teorias dos jogos sobre controle de agenda ao nosso caso é que permite defender nossa tese. Ademais, sugere algumas linhas de pesquisa para a área de relações internacionais, na medida da especificidade do seu objeto. Assim, por exemplo, enquanto consideramos exógenas as regras e práticas de controle de agenda, apresentando apenas levemente alguma *rationale* para elas, a rigor é uma questão em aberto uma teoria que endogenize tais resultados e gere proposições testáveis. Enquanto alguns autores teóricos estão modelando tais situações em que se determina endogenamente quem detém o poder de agenda, seriam necessárias algumas adaptações nesses modelos para os casos

⁴⁹ Esse fato talvez explique porque uma literatura que surgiu com força ao final dos anos 70 não foi adaptada para a OMC ou mesmo o GATT.

⁵⁰ Embora não tenha total clareza das razões porque o problema da multidimensionalidade desaparece, creio que o motivo está ligado ao conceito de equilíbrio utilizado, que é fundamentado na idéia de satisfação (*fulfilling*) mútua das expectativas dos agentes. Ver Krehbiel (1988) e Krehbiel & Diermeier (2002).

internacionais. Por exemplo, por tratarmos de Estados, é bastante razoável supor que os custos envolvidos nos esforços para controlar a agenda variem conforme o tamanho da economia do país. Na verdade, podemos até mesmo supor que há economias de escala quanto maior o país, o que poderia gerar proposições testáveis sobre a probabilidade que um país tente controlar a agenda. O recente esforço brasileiro para tornar um embaixador do Brasil o Diretor-Geral da OMC é um caso interessante a se analisar tendo em vista tais modelagens.

Outro aspecto que mereceria maior investigação é o fato de como endogenizar as diferentes importâncias do apoio dos países às coalizões formadas. Enquanto formalmente cada estado é um voto, na prática o peso do voto de um país como China, Brasil ou EUA é diferente de um país como o Paraguai ou Burkina Faso. Trabalhamos essa questão no nosso modelo pela complexidade das economias dos países. Contudo⁵¹, seria interessante abrir uma programa de pesquisa que tornasse essa variável o problema de pesquisa.

Por fim, vale a pena discutir até que ponto a forma pela qual o status quo é considerado no modelo canônico estabelecido por Baron e Ferejohn é adequado para as questões internacionais. Em situações pré-guerra, por exemplo, o status quo é a paz, o que é consideravelmente diferente de uma situação em que os recursos não são distribuídos. Já em negociações comerciais, o status quo é a não-liberalização comercial na maioria dos casos, o que pode ser considerado como um caso mais próximo da não distribuição de recursos. De todo modo, determinar com precisão essas questões é fundamental para as

⁵¹ Por exemplo no caso em que alguns países têm probabilidade zero de reconhecimento, tocamos indiretamente no ponto. Contudo, fizemos isso pelo viés da probabilidade de proposta, e não pelo peso mesmo do Estado.

teorias, já que os ganhos esperados de cada ator é o conceito chave para determinar o poder de agenda de um ator.

Aspectos normativos também podem ser inferidos de nosso trabalho, embora não exploremos a questão a fundo. De todo modo, sugerimos quais os impactos de mecanismos como o *Green Room* sobre a distribuição de recursos de acordos comerciais na medida em que este mecanismo altera as probabilidades que os interesses dos países venham a ser reconhecidos. Do mesmo modo, propostas de reforma da Organização Mundial do Comércio podem ser discutidas tanto do ponto de vista da eficiência (em termos de redução do tempo para se chegar a um acordo) quanto dos impactos distributivos das várias idéias de reforma a partir do tipo de análise realizada aqui.

Outra implicação diz respeito à formação de coalizões no âmbito da OMC em se tratando de países em desenvolvimento ou potências emergentes. Coalizões são importantes fundamentalmente na medida em que aumentam a probabilidade de reconhecimento dos países e permitem criar redes de ajuda que diminuem suas dificuldades técnicas. Porém, na medida em que há um *trade-off* entre o número de membros de uma coalizão com preferências distintas e o ganho dos membros da coalizão, o tamanho da coalizão formada deve ser tal que satisfaça duas condições: i) o acréscimo de mais um membro diminua o poder total dos membros da coalizão, definido como a soma dos ganhos esperados de cada um dos membros da coalizão (v_i); e ii) a saída de um membro diminua o poder total da

coalizão (para evitar redundância, ou seja, membros que não agregam valor algum).

Desenvolvimentos desse raciocínio possivelmente devem gerar proposições testáveis⁵²

⁵² Essa formulação se assemelha à proposição de que coalizão de tamanho mínimo seria formada com regra da maioria. Porém, o problema dessa formulação na OMC é que o consenso tornava-a inócua. Podemos então reinterpretar a formulação de Riker (1962) na forma sugerida. Obviamente seria necessário investigar a consistência de tal formulação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Frederick M., The TRIPS Agreement, Access to Medicines and the WTO Doha Ministerial Conference (2001). FSU College of Law, Public Law Working Paper No. 36 and QUNO Occasional Paper No. 7. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=285934> acessado em abril de 2005.

ABBOTT, Frederick M.(2002). The DOHA Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting a Dark Corner at the WTO. *Journal of International Economic Law* vol 5 (2) pp. 469-505

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. (2002). Hard and Soft Law in International Governance. In *International Organization*, vol. 54 (3), summer. pp. 421-456.

ARROW, Kenneth J. (1986). Rationality of Self and Others in Economic System. *The Journal of Business*. Vol 59 (4), parte 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory, pp. 385-399.

BANKS, J. D.; DUGGAN, J. (2000). A Bargaining Model of Collective Choice. *American Political Science Review*. Vol. 94, n.1, pp. 73-88.

BARON, David P., FEREJOHN, John A. (1989). Bargaining in Legislatures. *The American Political Science Review*. Vol. 83, n. 4, pp. 1181 – 1206.

BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen, (2004). The New Economic Diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations. *The G8 and Global Governance Series*. Grã-Bretanha, Ed. Ashgate.

BERNHEIM, DOULGAS B.; RANGEL, A. RAYO, L. (2006). “The Power of the Last Word in Legislative Policy Making,” *Econometrica*, Vol. 74, No. 5 , pp. 1161–1190.

BERNAL, Luisa E.; KAU KAB, Rashid S.; MUSUNGU, Sisule F.; YU III, Vicente P. B. (2004). South-South Cooperation in the Multilateral Trading System: Cancún and Beyond. T.R.A.D.E. Working Papers, n. 21. Geneva, South Centre. Disponível em: www.southcentre.org. Acessado em abril de 2005.

BINMORE, K. (1987). "Perfect Equilibria in Bargaining Models". In The Economics of Bargaining, eds. Ken Binmore e Partha Dasgupta. Basil Blackwell, Oxford e New York.

BLANCHARD, Jean-Marc F. (2004) Corporate Hegemony in Remission: The Pharmaceutical Industry and HIV/AIDS Crisis. Working Draft. Artigo apresentado no encontro anual da International Studies Association, Montreal.

BOLDRIN, M. e LEVINE, D. K (2004): "Rent Seeking and Innovation," *Journal of Monetary Economics*, 51: 127-160.

BOLDRIN, Michele; LEVINE, David K. (2002a) The Case Against Intellectual Property. Disponível em: <http://levine.sscnet.ucla.edu/general/intellectual/against.htm>. acessado em janeiro de 2005.

BOLDRIN, Michele; LEVINE, David K. (2002b) Perfect Competitive Innovation. Staff Report 303, FRB Minneapolis Research Department, Minneapolis.

BOND, Patrick. (1999) Globalization, Pharmaceutical Pricing, and South African Health Policy: Managing Confront with U.S. Firms and Politicians. *International Journal of Health Services*, vol. 29 (4), pp. 765-792.

CANNABRAVA, Francisco. (2001). News From The TRIPs Council on Medicines. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-October/001983.html>

CHARNOVITZ, Steve (2002). Triangulating The World Trade Organization. *The American Journal of International Law*, janeiro, vol. 96 (1), pp. 28-55.

COHEN, Fredric J. (2005). "Macro Trends in Pharmaceutical Innovation". *Nature Reviews Drug Discovery*. Vol 4, pp. 78-84.

COHEN, Jillian C.; LYBECKER, KRISTINA M. (2005). Aids Policy and Pharmaceutical Patents: Brazil's Strategy to Safeguard Public Health. *The World Economy*, vol. 28 (2). pp. 211-230.

COMPTE, O.; JEHIEL, P. (2004). "Bargaining over Randomly Generated Offers: A new perspective on multi-party bargaining". Disponível em: <http://www.enpc.fr/ceras/jehiel/randomoffer.pdf>

DAHL, R. (2001). Sobre a democracia. Trad. B. Sidou. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

DI BLASI, Gabriel, GARCIA, Mario Soerensen, MENDES, Paulo Parente M . *A propriedade industrial: os sistemas de marcas, patentes e desenhos industriais analisados a partir da Lei 9.279/96*. Rio de Janeiro, Forense, 2002.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. (2003). Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15, pp. 123-144.

ELSTER, J. (1989). Nuts and Bolts for Social Sciences. Cambridge, Cambridge University Press.

ERASLAN, Hulya, 2002. Uniqueness of Stationary Equilibrium Payoffs in the Baron-Ferejohn Model. *Journal of Economic Theory*. vol. 103(1), pp. 11-30,

FARQUHARSON, Robin (1969). The Theory of Voting. New Haven, Yale University Press.

GOODE, Walter. *Dictionary of Trade Policy Terms*. Cambridge: University Press, 2003.

HUGHES, James W.; MOORE, Michael J.; SNYDER, Edward A. (2002) "Napsterizing" Pharmaceuticals: Access, Innovation, and Consumer Welfare. Working Paper 9229 de setembro de 2002. <http://www.nber.org/papers/w9229> acessado em 21/04/2005.

KAWAMORI, Tomohiko, (2005). "Players' Patience and Equilibrium Payoffs in the Baron–Ferejohn Model." *Economics Bulletin*, Vol. 3, No. 43 pp. 1–5.

KRASNER, Stephen. (1983a) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". In KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 1-22.

KRASNER, Stephen. (1983b) Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables". In KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 355-368.

KRUEGER, A. O. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review*. Vol 64 (3), pp. 291-303.

LAKE, David A., POWELL, Robert (editors). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton University Press. 1999

LUCAS JR., Robert E. (1986). Adaptive Behaviour and Economic Theory. *Journal of Business*. Vol 59 (4), parte 2: The Behavioral Foundations for Economic Theory, pp.401-426.

JAWARA, Fatoumata; KWA, Aileen, (2004). Behind the Scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations/the lessons of Cancun - Updated Edition. Nova York, ed. Zed Books/ Focus on the Global South.

JONES, K. 2004. *Green Room Politics and the WTO's Crisis of Representation*. In: Centre for the Study of International Institutions Conference, November 2004, Innsbruck, Austria.

MASKUS, Keith E. (2000). *Intellectual Property Rights in the Global Economy*. Washington DC, Institute for International Economics.

MARTIN, Lisa L., SIMONS, Beth. (1998). Theories and Empirical Studies of international Institutions. *International Organization*. vol. 52, n. 4. pp. 729-758.

McKelvey, R.D. (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control," *Journal of Economic Theory*, 12:472-482.

McKelvey, R.D. (1979), "General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models," *Econometrica*, 47, pp.1085-1111.

MERLO, A.; WILSON, C. (1995). "A Stochastic Model of Sequential Bargaining with Complete Information". *Econometrica*. Vol 63, n. 2, pp. 371-99.

MILNER, Helen V. (1998). Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics. *International Organization*. vol 52, n. 4, outono. pp. 759-786.

MOE, Terry M. (2005). *Power and Political Institutions. Perspectives in Politics* Vol. 3 (2).pp. 215-233.

MORGENTHAU, Hans. (2003) *Política entre as nações: a luta pelo poder e a paz*. Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora da UNB/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

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

NAIMAN, Robert, (2001). Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-September/001946.html>.

NARLIKAR, A. and D. Tussie. (2004). The G20 at the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO. In *The World Economy* 27 (7): 947-966

ODELL, John S.; SELL, Susan K. (2003). Reframing the Issue: the WTO Coalition on Intellectual Property and Public Health. Conference on Developing Countries and the Trade Process UNCTAD, 6-7 Novembro, Geneva.

OLIVEIRA, Marcelo F. (2006). O Contencioso Brasil X Estados Unidos sobre Patentes Farmacêuticas na OMC. *Carta Internacional*, vol. 1 (1), pp. 41-51. Disponível em <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/>. Acessado em maio de 2006.

OH, Cecilia, (2001). Third World Network, Geneva, September 26. Disponível em Ip-health@lists.essential.org.

PAGE, Sheila. (2005) Developing Countries: Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations. Overseas Development Institute; Globalization and Poverty Program. Disponível em: http://www.odi.org.uk/iedg/publications/dev_countries_web.pdf acessado em abril de 2005.

POSSAS, Mário Luiz. (2002). Elementos para uma Integração Micro-dinâmica na Teoria do Desenvolvimento Econômico. In *Revista Brasileira de Inovação*. Vol. 1, ano 1, janeiro/junho de 2002. pp. 123-150.

PRZEWORSKI, Adam. 1985. Marxism and Rational Choice. *Politics & Society* 14 (4):379-409.

PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In *International Organization*, vol 42 (3), summer.

QUAH, Danny. (2002). 24/7 Competitive Innovation. CEP Working Paper, N. 1218. Disponível em: http://econ.lse.ac.uk/staff/dquah/currmnu1.html#working_paper Acessado em 23/04/2005.

RASCH, B. Erik; TSEBELIS, GEORDE (2005). "The Role of Governments in Legislative Agenda Setting", acessado em novembro de 2006. Disponível em: http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/granada/long_outlines/ws22.pdf

ROMER, Thomas; ROSENTHAL, Howard (1979). Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy. *Quarterly Journal of Economics* 93(4), pp. 561-587.

REIFEEN, David; WARD, Michael R. (2002). Generic Drug Industry Dinamic. Disponível em: www.ftc.gov/be/workpapers/industrydynamicsreiffenwp.pdf. Acessado em julho de 2006.

ROMER, Paul M. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*. Vol. 98 (5, parte 2) pp.71-102.

RUBISTEIN, Ariel. (1982). "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model". *Econometrica* 50, pp. 97-109.

SHAFFER, Gregory C. (2004) Recognizing Public Goods in WTO Disputes Settlement: Who Participates? Who Decides? The Case of TRIPS and Pharmaceutical Patent Protection" . *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 2, pp. 459-482, disponível em <http://ssrn.com/abstract=528243>. Acessado em abril de 2005.

STEINBERG, Richard H. (2002) In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization* 56 (2), spring, pp. 339-374.

SYKES, Alan, O. (2002). TRIPs, Pharmaceuticals, Developing Countries, and the Doha “Soulution”. (February 2002). University of Chicago Law & Economics, On-line Working Paper No. 140. <http://ssrn.com/abstract=300834>. Acessado em abril de 2005.

TSEBELIS, George (1998). Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada. Trad. de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo, EDUSP, 1998.

_____. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.

_____. 2005. "The European Convention and the Rome and Brussels IGCs: A Veto Player Analysis", Manuscrito, UCLA.

_____; JENSEN, Christian B., KALANDRAKIS, Anastassios; E KREPPEL, Amie. (2001). Legislative Procedures in the EU: An Empirical Analysis", *British Journal of Political Science* 31, pp. 573-99.

_____; ALEMAN, E. (2005). "The History of Conditional Agenda Setting in Latin America", *Latin American Research Review* Vol. 40, no. 2.

TULLOCK, G. (1967). “The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft”. *Western Economic Journal*. Vol. 5, pp. 224-232.

U.S Food and Drug Administration, Center for Drug Evaluation and Research. (2004). CDER Report to the Nation. Disponível em: <http://www.fda.gov/cder/reports/rtn/2004/rtn2004.htm>. Acessado em 03 de agosto de 2006.

WINCKLER, Rupert. (2002). “Pharmaceutical R&D Collaborations: addressing the productivity problem”. *Pharmaceutical Discovery and Development*. Disponível em: www.worldpharmaweb.com/pdd/new/overview2.pdf. Acessado em 03 de agosto de 2006.

WINTER, Sidney G. (1986). Comments on Arrow and on Lucas. *Journal of Business*. Vol 59 (4), parte 2: *The Behavioral Foundations fo Economic Theory*, pp.427-434.

YILDRIRIM, H. (2006). “Proposal power and majority rule in multilateral bargaining with costly recognition”. *Journal of Economic Theory* doi: [10.1016/j.jet.2006.07.008](https://doi.org/10.1016/j.jet.2006.07.008)

YOUNG, Oran R. (1983) Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. In KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 93-114.

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE DOHA

Declaration on the TRIPS agreement and public health

Adotada em 14 de novembro de 2001

1. We recognize the gravity of the public health problems afflicting many developing and least-developed countries, especially those resulting from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics.
2. We stress the need for the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement) to be part of the wider national and international action to address these problems.
3. We recognize that intellectual property protection is important for the development of new medicines. We also recognize the concerns about its effects on prices.
4. We agree that the TRIPS Agreement does not and should not prevent members from taking measures to protect public health. Accordingly, while reiterating our commitment to the TRIPS Agreement, we affirm that the Agreement can and should be interpreted and implemented in a manner supportive of WTO members' right to protect public health and, in particular, to promote access to medicines for all.

In this connection, we reaffirm the right of WTO members to use, to the full, the provisions in the TRIPS Agreement, which provide flexibility for this purpose.

5. Accordingly and in the light of paragraph 4 above, while maintaining our commitments in the TRIPS Agreement, we recognize that these flexibilities include:

- a. In applying the customary rules of interpretation of public international law, each provision of the TRIPS Agreement shall be read in the light of the object and purpose of the Agreement as expressed, in particular, in its objectives and principles.

- b. Each member has the right to grant compulsory licences and the freedom to determine the grounds upon which such licences are granted.
- c. Each member has the right to determine what constitutes a national emergency or other circumstances of extreme urgency, it being understood that public health crises, including those relating to HIV/AIDS, tuberculosis, malaria and other epidemics, can represent a national emergency or other circumstances of extreme urgency.
- d. The effect of the provisions in the TRIPS Agreement that are relevant to the exhaustion of intellectual property rights is to leave each member free to establish its own regime for such exhaustion without challenge, subject to the MFN and national treatment provisions of Articles 3 and 4.

6. We recognize that WTO members with insufficient or no manufacturing capacities in the pharmaceutical sector could face difficulties in making effective use of compulsory licensing under the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to find an expeditious solution to this problem and to report to the General Council before the end of 2002.

- 7. We reaffirm the commitment of developed-country members to provide incentives to their enterprises and institutions to promote and encourage technology transfer to least-developed country members pursuant to Article 66.2. We also agree that the least-developed country members will not be obliged, with respect to pharmaceutical products, to implement or apply Sections 5 and 7 of Part II of the TRIPS Agreement or to enforce rights provided for under these Sections until 1 January 2016, without prejudice to the right of least-developed country members to

seek other extensions of the transition periods as provided for in Article 66.1 of the TRIPS Agreement. We instruct the Council for TRIPS to take the necessary action to give effect to this pursuant to Article 66.1 of the TRIPS Agreement.

ANEXO II

Parágrafo 17 da Declaração Ministerial de Doha

Adotada em 14 de novembro de 2001

Trade-related aspects of intellectual property rights

17. We stress the importance we attach to implementation and interpretation of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement) in

a manner supportive of public health, by promoting both access to existing medicines and research and development into new medicines and, in this connection, are adopting a separate declaration.

18. With a view to completing the work started in the Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Council for TRIPS) on the implementation of Article 23.4, we agree to negotiate the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications for wines and spirits by the Fifth Session of the Ministerial Conference. We note that issues related to the extension of the protection of geographical indications provided for in Article 23 to products other than wines and spirits will be addressed in the Council for TRIPS pursuant to paragraph 12 of this declaration.

19. We instruct the Council for TRIPS, in pursuing its work programme including under the review of Article 27.3(b), the review of the implementation of the TRIPS Agreement under Article 71.1 and the work foreseen pursuant to paragraph 12 of this declaration, to examine, inter alia, the relationship between the TRIPS Agreement and the Convention on Biological Diversity, the protection of traditional knowledge and folklore, and other relevant new developments raised by members pursuant to Article 71.1. In undertaking this work, the TRIPS Council shall be guided by the objectives and principles set out in Articles 7 and 8 of the TRIPS Agreement and shall take fully into account the development dimension.