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

**IDÉIAS, DEBATES, MÍDIA E OPINIÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS DINÂMICAS
DE INTERAÇÃO ENTRE ATORES ESTATAIS E NÃO-ESTATAIS NAS DISPUTAS
ACERCA DAS PATENTES FARMACÊUTICAS**

Monica Ester Struwe Razuk

São Paulo
2008

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

**IDÉIAS, DEBATES, MÍDIA E OPINIÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS DINÂMICAS
DE INTERAÇÃO ENTRE ATORES ESTATAIS E NÃO-ESTATAIS NAS DISPUTAS
ACERCA DAS PATENTES FARMACÊUTICAS**

Monica Ester Struwe Razuk

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

São Paulo
2008

DEDICATÓRIA

Para Bader Rached (in memorian)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Rafael Duarte Villa, por me deixar trilhar caminhos inesperados e por me conduzir de volta quando alguns desses caminhos se mostravam sem saída e acima de tudo por acreditar, quando eu mesma tantas vezes desacreditava, e assim me fazer chegar ao fim da jornada.

Aos colegas do grupo de pesquisa pelas informações, idéias e sugestões compartilhadas que possibilitaram a re-elaboração do projeto inicial da tese.

Aos colegas do Seminário de pesquisa e do Grupo da pós pelos comentários e sugestões de bibliografia quando das primeiras apresentações do trabalho.

Às professoras Rossana Reis Rocha e Denilde Holzhacker pela detalhada leitura do trabalho e fundamentais comentários durante o exame de qualificação.

Aos participantes da banca de defesa da tese.

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política, pela cordialidade diante das inúmeras solicitações e, sobretudo, a Raí pela competência e otimismo constantes.

Aos professores e colegas do Departamento de Ciência Política e do NUPRI pela compartilhamento de informações, dicas, comentários, etc.

Ao CNPQ pelo apoio financeiro concedido a esta pesquisa

À minha família que me encorajou durante todo o processo e especialmente à minha mãe, Waltraud, e à minha filha, Natália, pela compreensão, paciência e amor infinitos, e a todos aqueles que colaboraram para que a vida cotidiana seguisse seu curso normal, possibilitando a dedicação ao trabalho.

Aos amigos pela solidariedade e resgate da torre vez ou outra: Ana Maria, Alessandra, Ângela, Carmen, Cassandra, Cecília, Cleuza, Érica, Gilberto, Gisela, João Paulo, Helena, Lúcia, Manoel, Mônica, Sérgio, Zé, etc.

Às Anas e Marina pelo suporte em momentos cruciais.

E, finalmente, a todos aqueles que colaboraram direta ou indiretamente com a pesquisa, especialmente em relação às entrevistas: Adriana e Balthasar, Carol Chernish, Charlene Barshefsky, Ellen 't Hoen, Jorge Beloqui, Joseph Papovich, Laurie McGinley, Mário Scheffer, Michel Lotrowska, Rachel Zimmerman.

A vocês, e àqueles que por ventura tenham me escapado, muito obrigada!

RESUMO

Esta tese visa aprofundar o entendimento das dinâmicas de interação entre atores estatais e não estatais nos processos de criação, continuidade e mudança de regimes internacionais.

A pesquisa se apresenta como um estudo de caso demarcado a partir da criação do novo regime internacional de proteção dos direitos de patentes, instituído em 1994 quando da adoção do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) pelos países membros do GATT. Inclui as disputas entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul, o contencioso entre Brasil e Estados Unidos, na Organização Mundial do Comércio, e as negociações que culminaram na adoção da Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública, em novembro de 2001.

A partir da problematização das decisões do governo dos Estados Unidos, nos vários momentos do caso, se propõe, como argumento central do trabalho, que a mídia constitui um importante elemento de ligação nos processos através dos quais atores não estatais com capacidade material reduzida exercem influência sobre atores estatais nas decisões acerca da política externa —tanto no âmbito bilateral como multilateral.

Palavras-chave: Regimes internacionais, Acordo TRIPS, ONG, Opinião pública, Mídia

ABSTRACT

This thesis aims to deepen the understanding of the interactive dynamics between governmental and non governmental actors in the processes of creation, continuity, and change of international regimes.

The research is presented as a case study delimited from the creation of the new international regime of intellectual property rights, instituted in 1994, when the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) was adopted by the GATT member-countries. It includes the disputes between the pharmaceutical companies and the government of South Africa, the controversy between Brazil and the United States, in the World Trade Organization, and the negotiations that culminated in the Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, adopted in November 2001.

From the problematization of decisions of the United States Government, in the various moments of the case, as central argument it is proposed that the media is an important linkage element in the processes through which non state actors with reduced material capacity exercise influence on state actors on foreign policy decisions—in regard to both bilateral as well as multilateral decisions

Key words: International regimes, TRIPS Agreement, ONG, Public opinion, Media

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
RESUMO.....	v
SUMÁRIO.....	vii
ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES.....	xi
APRESENTAÇÃO.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
O caso.....	1
O que diz a literatura.....	5
Tese proposta.....	10
I. PARÂMETROS TEÓRICOS.....	12
Introdução.....	12
Perspectivas da teoria de regimes.....	12
Abordagens positivistas.....	14
Sócio-cognitivismo forte.....	16
Sócio-cognitivismo fraco.....	17
Aplicação do conceito de atores epistêmicos ao caso das patentes.....	20
Papel da mídia e opinião pública.....	22
Definição de opinião pública.....	23
Formação da opinião pública.....	24
Influência da opinião pública na política externa.....	25
O papel da mídia.....	28
Enquadramento.....	29
Determinantes da prevalência de certos quadros de referência.....	31
Variáveis de credibilidade da mídia.....	31
Imprensa de qualidade.....	32
Critérios de seleção para a cobertura da mídia.....	35
Fontes de informação para a mídia.....	37
Relação entre teoria do agendamento da mídia e ativação da opinião pública.....	38
Determinantes do impacto da opinião pública no processo decisório.....	40
Outras fontes de opinião pública para tomadores de decisão além da mídia.....	41
Quando o governo é mais sucessível à influência da opinião pública.....	42
Conclusão.....	43
II. CRIAÇÃO DO NOVO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL.....	46
A proteção da propriedade intelectual em perspectiva histórica.....	46
Convenção de Paris.....	47
Convenção de Berna.....	48
O novo regime internacional de proteção dos direitos de propriedade intelectual.....	50
Mudanças na economia global que favoreceram a ação dos agentes privados nos EUA.....	51
Estratégias dos atores empresariais.....	54
Processo de negociação.....	60
Conclusão.....	65

III. POLÍTICA DOS EUA APÓS ADOÇÃO DO ACORDO TRIPS E CAMPANHAS DE OPOSIÇÃO.....	68
Introdução.....	68
Estratégias do governo norte-americano.....	69
Seção 301.....	69
Estratégias das EMNs.....	72
Instrumentos multilaterais.....	73
Respostas governamentais e não governamentais.....	74
Parceria entre organizações não governamentais e o governo brasileiro.....	75
Relação entre ONGs e o governo norte-americano.....	77
PARTE II. ANÁLISE DAS DISPUTAS ACERCA DAS PATENTES FARMACÊUTICAS.....	82
IV. DISPUTA ENTRE AS EMPRESAS FARMACÊUTICAS E O GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL.....	83
Introdução.....	83
Mudança de paradigma do governo dos EUA.....	85
Motivações da mudança de política do governo norte-americano.....	89
Fatores que influenciaram a decisão do governo Bush.....	91
Posição do USTR sob Bush.....	92
Campanha pelo acesso a medicamentos na África do Sul.....	97
Em defesa do acesso a medicamentos e saúde pública.....	102
Posição das empresas farmacêuticas multinacionais.....	105
Soluções propostas pelas organizações internacionais.....	106
Julgamento da África do Sul.....	108
Efeito da ação do ativismo durante julgamento da África do Sul.....	110
Conclusão.....	112
V. DISPUTA ENTRE ESTADOS UNIDOS E BRASIL.....	114
Introdução.....	114
Antecedentes da disputa entre Brasil e EUA.....	116
Pressão unilateral pós-Collor.....	117
Brasil adota nova lei de patente.....	119
Contencioso Brasil e Estados Unidos.....	121
Respostas do governo brasileiro.....	123
Disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo brasileiro acerca do preço dos medicamentos anti-Aids.....	126
Mobilização da opinião pública.....	127
Fluxo de (des)informação.....	128
Posição dos EUA.....	133
Respostas às questões sobre as motivações do governo dos EUA.....	138
VI. DECLARAÇÃO DE DOHA.....	144
Introdução.....	144
Proposta para uma reunião sobre TRIPS e saúde pública.....	144
Disputa entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos.....	146
Debate entre os defensores de saúde pública e os defensores da propriedade intelectual..	149
Negociações em Doha.....	151
Fatores que influenciaram a decisão dos EUA.....	153
Conclusão.....	155

PARTE III – APLICAÇÃO DO ARGUMENTO AOS DADOS EMPIRÍCOS.....	160
VII. ARGUMENTO CENTRAL DA TESE.....	161
Introdução.....	161
Idéias.....	161
Opinião pública.....	163
Fluxo de comunicação.....	165
Evidências.....	169
VIII. COBERTURA DA MÍDIA.....	171
Introdução.....	171
Cobertura da epidemia de Aids nos EUA entre 1985-1996 e atitudes do pública.....	172
Cobertura da política da saúde pela mídia dos EUA.....	174
As atitudes dos norte-americanos sobre a epidemia do HIV/Aids na África.....	176
Cobertura da mídia sobre a epidemia do HIV/Aids entre 1981 e 2002.....	179
As atitudes dos norte-americanos sobre a epidemia do HIV/Aids no mundo.....	185
Conclusões sobre os dados das pesquisas.....	188
VIII. DESENVOLVIMENTO DOS QUADROS DE REFERÊNCIA E DEBATES VEICULADOS NA MÍDIA NORTE-AMERICANA.....	192
Introdução.....	192
Imagem das empresas farmacêuticas na mídia.....	193
Cobertura da crise do HIV/Aids nos países em desenvolvimento.....	195
Continuidade das diretrizes de Clinton no governo Bush.....	197
Debates.....	199
Mídia internacional.....	200
Enquadramentos – Apelo cognitivo causal, normativo e político.....	201
Equívocos da mídia.....	209
CONCLUSÃO.....	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	220

ACRÔNIMOS E ABREVIACÕES

ACTN - Advisory Committee for Trade Negotiations
AFL-CIO - American Federation of Labor-Confederation International Organization
AIDS - Síndrome da imunodeficiência adquirida
ALCA / FTAA - Área de Livre Comércio das Américas / Free Trade Area of the Americas
AMS - Assembléia Mundial da Saúde
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASLME - American Society of Law, Medicine & Ethics
CBI - Iniciativa da Bacia do Caribe / Caribbean Basin Initiative
CDH - Comissão de Direitos Humanos
CPTech - Consumer Project on Technology
DPIs - Direitos de propriedade intelectual
EMNs - Empresas multinacionais
FDA - Food and Drug Administration
GAP - Global Access Project (Health GAP Coalition)
GAPA - Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS
GATT - General Agreement on Tariffs and Trade / Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GIV - Grupo de Incentivo à Vida
HAI - Health Action International
HHS - Department of Health and Human Services
HIV - Vírus da imunodeficiência humana
ICEM - Federação internacional dos sindicatos dos trabalhadores gerais, das minas, energia e química
IIPA - International Intellectual Property Alliance
IPC - International Property Committee
IPO - Intellectual Property Owners
JAMA - Journal of the American Medical Association
MSD - Merck Sharp & Dhome
NYT - The New York Times
OE - Ordem Executiva
OCDE / OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico / Organisation for Economic Cooperation and Development
OMPI / WIPO - Organização Mundial de Propriedade Intelectual / World Intellectual Property Organization
ONG - Organização não governamental
OP - Opinião pública
PDs - Países desenvolvidos
PEDs - Países em desenvolvimento
PhRMA - Pharmaceutical Research and Manufacturers of America
PI - Propriedade intelectual
PMA - Pharmaceutical Manufacturers Association
PMDs - Países menos desenvolvidos
QUNO - Escritório Qualquer das Nações Unidas
SGP / GSP - Sistema Generalizado de Preferências / Generalized System of Preferences
TAC - Treatment Action Coalition
TRIMS - Trade Related Investment Measures
TRIPS - Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights / Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UNAIDS - Programa da Nações Unidas para a Aids
UNGASS - United Nations General Assembly Special Session on HIV and AIDS
UNICE - Confederação das Empresas Européias
USTR - United States Trade Representative / Representante de Comércio dos EUA
WHA - World Health Assembly
WP - The Washington Post
WSJ - The Wall Street Journal

APRESENTAÇÃO

O projeto inicial enviado ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para ingresso no curso de doutorado tinha como objeto de estudo a “interação entre atores estatais e não estatais” nos regimes internacionais de direitos humanos analisada a partir da aplicação do modelo do Jogo dos Dois Níveis, de Robert Putnam, sobre os incentivos e constrangimentos dos atores nas negociações de acordos de cooperação internacional.

Ao longo do tempo, no entanto, o projeto se desenvolveu tanto em relação ao referencial empírico como em relação aos parâmetros analíticos propostos inicialmente, ainda que o objeto de estudo (i.e. interação entre atores estatais e não estatais) tenha se mantido como um dos pontos focais da tese.

Entre as várias atividades realizadas no período, se destaca uma pesquisa, coordenada pelo Prof. Rafael Villa, sobre o papel dos atores não estatais no contencioso entre Brasil e Estados Unidos acerca das patentes farmacêuticas na Organização Mundial do Comércio, entre 2000 e 2001. Durante a coleta de dados, me chamou a atenção a publicação de uma matéria de capa na revista dominical do jornal de maior circulação do país, *The New York Times*, elogiando o programa brasileiro de fornecimento gratuito de medicamentos anti-Aids, por ocasião da solicitação dos EUA de abertura de um painel arbitral para decidir sobre a disputa com o governo brasileiro. Qual teria sido o impacto dessa e de outras matérias similares publicadas na mídia norte-americana, nas decisões dos oficiais do governo dos EUA.

Embora além das evidências encontradas durante nossa pesquisa, outros estudos sobre o caso das patentes farmacêuticas também apontavam a sensibilização e mobilização da opinião pública e aumento de visibilidade na mídia como fatores determinantes dos desfechos das disputas entre os defensores dos direitos de patentes e os defensores do acesso a medicamentos, a maneira como esses fatores afetavam as decisões dos atores com maior poder material não era problematizada em profundidade. Qual teria sido, então, o impacto da saliência do assunto na mídia norte-americana, tanto em relação à decisão do governo norte-americano de solicitar abertura de um painel arbitral na Organização Mundial de Saúde para decidir sobre certos aspectos da lei de patentes brasileira como de sua decisão de retirar a queixa contra o Brasil? Esta passou a ser, então, a questão que norteou a elaboração do projeto de pesquisa, cujos resultados apresentados aqui.

INTRODUÇÃO

O caso

Ao adotarem o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), em 1994, os países membros do GATT instituíram um novo regime internacional de proteção da propriedade intelectual, cuja aderência passou a ser contingente à participação dos países na nova Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em janeiro de 1995.

Assim como outros “conjuntos de regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão”, o regime instituído pelo Acordo TRIPS pode ser entendido como o resultado de um processo de “internacionalização de interesses particulares” (Sell, 2004).

Após a adoção do Acordo TRIPS, no entanto, os Estados Unidos continuaram a exercer pressão sobre os países em desenvolvimento para que estes implementassem as novas regras internacionais e até adotassem medidas ainda mais severas de proteção dos direitos de propriedade intelectual (DPIs) no que veio a ser denominada como política TRIPS-plus.

Essa política do governo norte-americano gerou uma mobilização de organizações não governamentais, ativistas e mídia. Quando governos de países em desenvolvimento adotaram políticas de saúde pública para conter a epidemia do HIV/Aids que, embora respeitassem as obrigações impostas pelo Acordo TRIPS, contrariavam os interesses das empresas farmacêuticas multinacionais, o governo norte-americano respondeu exercendo pressão comercial através de mecanismos bilaterais e multilaterais.

As pressões comerciais exercidas pelos EUA, sobretudo sobre a Tailândia e a África do Sul, quando os governos desses países terem decidido utilizar a licença compulsória, como previsto pelos artigos 30 e 31 do TRIPS, em casos de emergência de saúde pública¹, teriam catalisado a formação de uma coalizão transnacional que incluía atores estatais e não estatais.

Em 1997 e 1998, o escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR, na sigla em inglês) passou a pressionar a Tailândia para reverter a decisão de

¹ Os artigos 30 e 31 do TRIPS autorizam a licença compulsória para produção de versões genéricas de medicamentos para consumo interno, mas não para exportação. Diante da crise do HIV-Aids, alguns países tentaram obter licença para importar versões genéricas de medicamentos que não pudessem ser produzidos localmente. Ou seja, para que países que não tivessem condições de produzir o medicamento internamente pudesse se beneficiar da redução dos custos possível sob a licença compulsória.

produzir genéricos do ddI, um medicamento anti-Aids, utilizando a ameaça de que imporiam sanções econômicas contra o país.

Em dezembro de 1997, Nelson Mandela, então presidente da África do Sul, assinou um documento autorizando o ministro da saúde a quebrar a patente de medicamentos e permitir a produção e importação de versões genéricas de remédios para o tratamento do HIV e Aids. A Pharmaceutical Research and Manufacturers Association, a associação das empresas farmacêuticas dos Estados Unidos (PhRMA, na sigla em inglês) escreveu uma carta a Charlene Barshefsky, então USTR sob o governo Clinton, e ao Secretário de Comércio dos EUA, William Daley, denunciando o Decreto da África do Sul (South African Act) como um atentado à propriedade industrial de suas empresas afiliadas (Gellman, 2000).

Em seguida, 39 empresas ligadas à Pharmaceutical Manufacturers of South Africa, subsidiária da PhRMA na África do Sul, entraram com uma ação contra o governo sul-africano questionando a legalidade do Decreto na Corte Superior de Pretória (Pretória High Court). Em fevereiro de 1998, a PhRMA indicou a África do Sul para a lista de País Estrangeiro Prioritário (Priority Foreign Country) da Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA, medida que pode levar a retaliações comerciais. O argumento utilizado pelas empresas farmacêuticas, foi que a África do Sul representava uma ameaça à Rodada Uruguai. (PhRMA, 1998a: 10-11)

Durante todo o ano de 1998, os EUA exerceram muita pressão sobre o país. A África do Sul foi incluída na Lista de Observação (Watch List) que, embora seja a categoria mais amena da Seção 301, pode ocasionar uma redução do fluxo de investimentos externos e, em junho, os benefícios do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) foram retirados.

A partir desse momento, organizações de defesa dos direitos dos consumidores, organizações humanitárias, portadores do vírus da Aids e especialistas da área de saúde começaram a se organizar através de redes de comunicação transnacionais e a utilizar uma série de estratégias para sensibilizar a opinião pública sobre os efeitos nocivos do excesso de proteção dos direitos de propriedade intelectual e da política de preços das empresas farmacêuticas no acesso a medicamentos contra o HIV e a Aids, principalmente nos países menos desenvolvidos (PMDs).

No final de novembro de 1999, vários integrantes da campanha pelo acesso a medicamentos realizaram uma conferência em Amsterdã e produziram uma declaração que foi dirigida aos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nessa declaração foi

apresentada a agenda da campanha que incluía, entre outras coisas, apoio à utilização da licença compulsória, sob o Artigo 31 do Acordo TRIPS, para a produção de versões genéricas dos medicamentos anti-Aids para consumo no país de origem bem como para exportação para países sem capacidade de produção própria. Essa declaração, que foi divulgada através de várias redes de comunicação, se tornou um guia de trabalho para os ativistas de saúde pública².

Então, durante a reunião da OMC em Seattle, no final de 1999, o Presidente Clinton declarou seu apoio à política anti-HIV/Aids da África do Sul e uma mudança na política comercial dos EUA para promover maior acesso a medicamentos essenciais. Em seguida, Charlene Barshefsky e Donna Shalala anunciaram uma nova fase de colaboração entre o Escritório do USTR e o Departamento de Serviços Humanos e de Saúde dos Estados Unidos e a inclusão de considerações sobre o impacto na saúde pública nas decisões sobre questões comerciais e relativas à proteção da propriedade intelectual.

E, no dia 10 de maio de 2000, através de uma Ordem Executiva do Presidente Clinton, o USTR ficou proibido de pressionar países da África sub-saariana a abandonar estratégias legítimas —autorizadas pelas regras do Acordo TRIPS— para aumentar o acesso a medicamentos anti-Aids, tais como a utilização da licença compulsória e da importação paralela. Essa decisão é significativa porque demarca o momento quando, pela primeira vez no contexto do novo regime internacional de propriedade intelectual, o Poder Executivo dos Estados Unidos agiu no sentido contrário aos interesses expressos da indústria farmacêutica (Sell, 2004).

A partir desse momento, questões de saúde pública passaram a ser oficialmente incorporadas na formulação da política externa comercial do país.

No entanto, em 30 de maio de 2000, os Estados Unidos, através do escritório do USTR, solicitaram consultas com governo brasileiro junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC para discutir certas provisões do artigo 68 da lei de propriedade industrial (Lei 9.279/96) que autoriza o licenciamento compulsório de produtos patenteados por empresas estrangeiras no caso da não produção local dentro de um prazo de três anos a partir da concessão da patente no país.

² Na declaração, constava ainda sugestão do estabelecimento de um grupo de trabalho na OMC para discutir acesso a medicamentos e que se evitasse interpretações muito restritas do Artigo 39 sobre registro de dados.

Embora, os EUA tenham afirmado que a ação não estava relacionada com a política brasileira de combate ao HIV/Aids, em fevereiro de 2000, o Brasil recebeu a visita do Secretário de Comércio dos EUA, William Daley, que veio acompanhado dos executivos da Pfizer e Merck, para persuadir o governo brasileiro a reverter o Decreto de 6 de outubro de 1999 do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que autorizava o Ministro da Saúde a declarar a epidemia do HIV/Aids uma emergência nacional e a autorizar o licenciamento compulsório de medicamentos patenteados utilizados no tratamento da doença.

A apresentação da queixa contra a lei de patente brasileira vinte dias após emissão da Ordem Executiva de Clinton, indicando uma mudança de posição do governo norte-americano em relação à política anti-Aids dos países em desenvolvimento, problematiza a decisão do governo norte-americano.

Porque o escritório do USTR decidiu levar o caso contra o Brasil à OMC, vinte dias após ter recebido ordens expressas da Casa Branca para não mais exercer pressão comercial em relação à políticas de saúde pública dos países em desenvolvimento?

Após várias sessões de negociações entre as duas partes no decorrer do ano 2000, em Genebra; no dia 8 de janeiro de 2001, os EUA entraram com um pedido de estabelecimento de painel arbitral no OSC. Essa ação do governo norte-americano gerou uma resposta imediata do governo brasileiro, ativistas, organizações não-governamentais e mídia, que interpretaram a solicitação dos EUA na OMC como uma tentativa de minar o bem sucedido programa brasileiro de acesso universal ao tratamento contra o HIV/Aids.

Em fevereiro de 2001, o novo Representante de Comércio dos EUA, Robert Zoellick, anunciou que o governo Bush manteria a política do governo anterior, expressa na Ordem Executiva de Clinton, em relação à política contra a epidemia de Aids dos países africanos. Mesmo assim, a ação contra o Brasil na OMC foi levada adiante até junho de 2001, quando então, os governos dos dois países emitiram um comunicado conjunto informando que haviam chegado a um acordo sob o qual o governo norte-americano retirava a queixa contra o Brasil e o governo brasileiro se comprometia a comunicar ao governo dos EUA a intenção de utilizar o dispositivo do artigo 68 da lei brasileira em questão³.

Na ocasião, os EUA alegaram que não fazia sentido continuar com a ação, uma vez que o Brasil nunca havia utilizado a licença compulsória em conexão com o artigo 68 em

³ O governo dos Estados Unidos questionava a consistência do artigo 68 da lei brasileira de patentes com as provisões do Acordo TRIPS que, segundo os EUA, proíbe a discriminação do exercício do direito de patente com base na importação.

questão. Porque os EUA só assumiram essa posição após terem levado o caso à OMC? Porque o governo norte-americano resolveu apresentar o caso à OMC, em primeiro lugar, principalmente em face à grande visibilidade da controvérsia entre direito de patente e acesso a medicamentos contra o HIV/Aids, envolvendo empresas farmacêuticas multinacionais e os governos dos países em desenvolvimentos, em particular o governo da África do Sul? Porque o governo Clinton resolveu solicitar a abertura de um painel arbitral contra o Brasil, pouco antes de deixar a presidência do país —sendo que esse mesmo governo havia emitido uma ordem presidencial retirando o apoio às empresas farmacêuticas nas disputas acerca dos medicamentos nos países em desenvolvimento, em 10 de maio de 2000, pouco antes de apresentar queixa contra o Brasil?

Em novembro de 2001, por ocasião da IV Reunião Ministerial da OMC em Doha, no Catar, os representantes dos países em desenvolvimento conseguiram fazer com que os 142 membros da OMC aprovassem uma Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública que afirmava a primazia das questões de saúde pública sobre a proteção das patentes farmacêuticas e confirmava o direito dos países utilizarem as flexibilidades previstas no Acordo TRIPS em casos de emergência nacional e abusos do direito de patente. A adoção de uma declaração em separado da Declaração Ministerial e de uma linguagem final muito próxima ao texto inicialmente proposto pelos países em desenvolvimento representou a vitória da interpretação destes sobre a interpretação dos países desenvolvidos acerca das novas “regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão” instituídos pelo Acordo TRIPS. Mas como foi possível aos países em desenvolvimento fazer prevalecer a sua posição em relação à posição dos países desenvolvidos na OMC e, assim, alterar a maneira como o novo regime de propriedade intelectual passou então a regulamentar as relações entre os Estados nessa área temática?

O que diz a literatura

Nos estudos sobre o caso das patentes dos medicamentos anti-Aids, diversas causas têm sido atribuídas à mudança de posição do governo norte-americano em relação à política da África do Sul e do Brasil e à linguagem proposta pelos países em desenvolvimento para a Declaração de Doha.

Para alguns autores, o governo dos EUA alterou sua política em relação aos países africanos devido à mobilização da opinião pública (Sell, 2004); para outros, devido à “mudança ideacional” causada pelas “redes de ativismo transnacional” (Souza, 2005).

Em relação a disputa entre o Brasil e Estados Unidos, Helen t’Hoen, coordenadora do programa Access to Medicines, da organização Médicos Sem Fronteira (MSF) sugere que o governo norte-americano não teria mudado de posição porque, desde o início “os EUA não tinham a intenção de ir até o fim” com a disputa⁴. Enquanto que Marcelo Oliveira acredita que possíveis constrangimentos gerado pela resposta brasileira e por fatores conjeturais teriam causado a mudança de posição do governo norte-americano na OMC (e.g. a queixa apresentada pelo governo brasileiro contra aspectos da lei de patentes norte-americana em retaliação ao pedido de abertura de painel contra o Brasil pelo governo dos EUA, e a posição dos EUA em relação à ameaça do antraz) ao deixarem evidente a inconsistência entre as demandas do governo dos Estados Unidos em relação aos outros países e as atitudes do governo em relação a sua própria lei de patentes⁵.

Se levarmos em conta a hipótese levantada por t’Hoen, temos que perguntar sobre o processo de formação de preferências, sobre o que determina intenção. Enquanto que no argumento de Oliveira, embora o constrangimento causado pela inconsistência da atitude do governo norte-americano seja uma explicação plausível, não se comprova a hipótese, nem se discute de que maneira constrangimentos levam a mudanças de decisões acerca da política externa. Além disso, embora tanto Oliveira (2005) como Odell e Sell (2003) afirmem em seus respectivos trabalhos que a mobilização da opinião pública tenha sido um fator importante no desfecho do caso, a maneira como a opinião pública afeta resultados não é problematizada.

Essa lacuna explicativa também se encontra no trabalho de André Mello e Souza (2005) sobre a campanha global pelo acesso a medicamentos e na pesquisa coordenada por Rafael Villa (2005) sobre o papel dos atores não estatais no caso das disputas sobre as patentes dos medicamentos anti-Aids.

Segundo a tese⁶ de Souza (2005), a mudança de atitude do governo dos EUA teria sido produto da ação de uma rede transnacional que se organizou ao redor do caso e foi capaz de causar uma “mudança ideacional” na maneira como o discurso dos direitos de patente era

⁴ Declaração concedida durante entrevista realizada em julho de 2005

⁵ Tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política, USP, em 2005

⁶ Tese de doutorado, defendida em 2005

articulado em relação à questão do acesso a medicamentos contra o HIV e Aids, nos países em desenvolvimento.

Enquanto que na pesquisa⁷ de Villa sobre o influência dos atores não-estatais nas disputas entre o Brasil e os Estados Unidos, se encontrou evidência de que a mudança de posição do governo norte-americano teria sido uma consequência das estratégias de persuasão utilizadas por organizações não-governamentais (ONGs) por meio do “ativismo” direto e “sensibilização da opinião pública” (Villa, 2005).

Ainda que esses trabalhos utilizem abordagens de baixo para cima (*bottom up*), com foco na ação dos atores; os processos através dos quais “mudança ideacional” e “sensibilização da opinião pública” levam a mudança de decisão política não são discutidos.

Embora a formação de uma rede transnacional —compostas por agentes governamentais, ONGs e mídia, entre outros— tenha viabilizado a construção de um consenso acerca da relação entre propriedade intelectual e saúde pública em oposição ao consenso —formado pelas empresas farmacêuticas multinacionais e representantes do governo dos Estados Unidos e outros países industrializados— sobre a relação entre a defesa dos direitos de patente e crescimento econômico; a existência da rede, enquanto estrutura comunicativa, assim como as novas idéias sobre propriedade intelectual que essa rede tenha disseminado, em si, não explicam a decisão do governo norte-americano de retroceder em relação à queixa apresentada contra o Brasil nem de aceitar a linguagem propostas pelo PEDs para a Declaração de Doha.

Em suma, embora as “mudanças ideacionais”, “sensibilização” e “mobilização da opinião pública” e a não-fragmentação da coalizão dos países em desenvolvimento sejam argumentos bastante plausíveis para explicar os resultados obtidos pela África do Sul em relação às empresas multinacionais de remédios, pelo Brasil no contencioso com os EUA sobre o licenciamento compulsório, e pelos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, em Doha, alguns nexos entre os argumentos defendidos e os resultados obtidos podem ser mais aprofundados.

Por exemplo, em seu trabalho, Souza faz uma análise detalhada do processo através do qual o acesso a medicamentos anti-Aids passou a ser articulado como uma questão de direitos humanos —o que teria representado uma “mudança ideacional” na maneira como se

⁷ Realizada no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, no decorrer do ano de 2005.

defendia os direitos de propriedade intelectual (DPIs). Embora haja evidências de que isso tenha de fato ocorrido em relação a uma extensa gama de atores, há uma dificuldade em se determinar a extensão dessa mudança ideacional nos tomadores de decisão. Segundo Keohane, idéias influenciam o processo decisório gradualmente. No primeiro momento, através da persuasão e, então, por meio da internalização. A pressão é exercida de fora para dentro, através do constrangimento (*shamming*) e a internalização corresponde à mudança de fato, de dentro para fora. É o momento quando as novas idéias se tornam internalizadas e se tornam os parâmetros dominantes no processo decisório. Assim, para determinar que a decisão política decorreu de uma mudança de idéias, teríamos que demonstrar que (1) tomadores de decisão agiram sob pressão ou (2) passaram a acreditar nas novas idéias.

No caso das disputas sobre as patentes de medicamentos, a primeira hipótese é sustentada vis-à-vis a campanha transnacional pelo acesso que incluiu ativistas, ONGs, mídia, especialistas e funcionários de organizações internacionais e oficiais do governo dos PEDs que de fato exerceram grande pressão sobre as empresas farmacêuticas e tomadores de decisão dos PDs. Contudo, o fato dessa pressão ter sido exercida, não demonstra, em primeiro lugar, que os resultados políticos foram decorrência direta dela e, segundo, se oficiais de fato agiram porque se sentiram pressionados, de que maneira e em que circunstâncias o exercício de pressão leva a uma decisão ou mudança de decisão acerca da política externa.

Não se trata do questionamento da importância do enquadramento das idéias no caso das patentes dos medicamentos anti-Aids, mas sim de demonstrar de que maneira idéias ou mudanças ideacionais podem ocasionar mudanças nas decisões políticas —sem que tenha que haver internalização— e de mapear os fluxos de comunicação entre atores com diferentes prerrogativas e capacidades.

Embora concordamos que houve uma mudança nos “quadros de referência” (Powlick, 2000; Sell, 2004; Souza, 2005) que passaram a ser utilizados, inicialmente pelas empresas farmacêuticas, na defesa da proteção da propriedade intelectual e, posteriormente, pelos ativistas, ONGs e governos dos PEDs na defesa da saúde pública e nas campanhas pelo acesso a medicamentos; é difícil determinar, primeiro, até que ponto as novas idéias acerca da proteção dos direitos de patente foram a motivação das mudanças de posição do governo norte-americano.

Embora tenha havido mobilização por parte de segmentos da opinião pública e sensibilização do público através do aumento da visibilidade do assunto na mídia (Oliveira,

2005; Souza, 2005; Villa, 2005) e que essas ações tenham ocorrido por meio de uma ação integrada entre agentes governamentais (representantes dos estados envolvidos) e não-governamentais (organizações não-governamentais⁸, mídia⁹), agindo através de uma rede transnacional¹⁰ (Sikkink, 2002; Souza, 2005); para entendermos de que maneira idéias, organizações não governamentais e ativistas, opinião pública e mídia levam a uma mudança de decisão política, as dinâmicas entre eles devem ser incorporados na análise.

Se uma das estratégias de persuasão utilizada por ativistas, ONGs e mesmo por oficiais governamentais foi a sensibilização da opinião pública (Villa, 2005; Keck e Sikkink, 1998; Sell e Odell, 2003); as dinâmicas através das quais a opinião pública afeta o processo decisório precisam ser tratadas.

Em suma, se a pressão ocorreu através da sensibilização da opinião pública, nos parece que o nexo entre opinião pública e política externa precisa ser explicado.

O trabalho aqui apresentado, portanto, tem como objetivo principal entender as motivações das ações do governo norte-americano nos vários momentos do caso estudado e fornecer uma explicação da ligação entre idéias, opinião pública e processos decisórios em política externa¹¹.

Tese proposta

O argumento é desenvolvido em duas etapas. Na primeira etapa, tentamos mostrar quais fatores influíram no processo decisório dos oficiais do governo norte-americano em relação ao estabelecimento de um novo regime internacional de proteção do direito de

⁸ ONGs são entendidas aqui tanto como formadores de opinião, agentes de mudanças ideacionais ou atores epistêmicos como representantes da opinião pública relevante.

⁹ Mídia pode ser um canal através do qual idéias e informações são veiculadas ou transmitidas--uma estrutura comunicativa específica--e um ator não governamental que expressa visões próprias ou de segmentos da sociedade e tem influência sobre a opinião pública geral, a opinião pública relevante e tomadores de decisão.

¹⁰ Rede é entendido aqui enquanto estrutura comunicativa. Ver Sikkink, 1998.

¹¹ Além das lacunas explicativas apontadas, o que nos parece problemático, em muitas das análises sobre o caso das patentes do medicamentos anti-Aids, é a resultante fragmentação analítica. Em parte, isso se deve aos diferentes níveis de análise nas abordagens privilegiadas; em parte, resulta dos objetos de estudo e recortes propostos. Por exemplo, em relação ao nível de análise é possível identificar o Estado enquanto ator-chave, nos estudos de Sérgio Gil (2006), Marcelo Oliveira (2005) e na explicação de Odel e Sell (2003); o sistema internacional, entendido como um sistema abrangente que inclui tanto atores estatais como não estatais, na tese de Mello e Souza (2005) e uma análise em nível do indivíduo nos estudos sobre o papel da sociedade civil na formulação de políticas públicas (Seckinelgin, 200- e Paes, 2005).

patente, à pressão comercial exercida sobre o governo da África do Sul e Brasil e às mudanças instituídas através da Declaração de Doha. Na segunda etapa, procuramos estabelecer uma ligação entre a mudança de idéias e a mudança de decisão –ou a ação política– do governo dos EUA. Fazemos isso a partir da introdução das variáveis visibilidade na mídia e enquadramento com apelo cognitivo e humanitário (variáveis independentes, VIs) como determinantes da mudança de percepção (variável dependente, VD) dos tomadores de decisão sobre o impacto da questão junto à opinião pública (variável interveniente, VT). Desse modo, entendemos que visibilidade na mídia e enquadramento aumentam potencial de ativação da opinião pública, o que gera uma mudança de percepção acerca dos custos de um dado curso de ação política.

A tese defendida nesse trabalho foi, portanto, elaborada a partir da tentativa de fornecer respostas a duas perguntas centrais do caso: (1) O que causou mudança de posição do governo dos EUA? e (2) Qual a ligação entre opinião pública, mídia e política externa, nesse caso?

Assim, propomos que: a mudança de posição dos Estados Unidos foi produto de uma mudança de percepção dos tomadores de decisão sobre o potencial de ativação da opinião pública geral medido através do aumento da visibilidade da questão e do tipo de enquadramento dominante disseminado na mídia norte-americana e mundial.

Embora é certo que idéias tiveram um papel importante no processo, em si, elas não explicam os resultados das disputas. Ao incluir a mídia como variável independente, buscamos uma explicação que prescindia da premissa da internalização.

Em relação à literatura sobre o caso, afirmamos que para entendermos como os “constrangimentos” diante da ameaça do antraz (Oliveira, 2005), a “pressão” exercida pela rede (Souza, 2005), a “sensibilização” da opinião pública (Villa, 2005), ou mesmo a “não-fragmentação” da coalizão fraca (Odell e Sell, 2003), ocasionaram mudanças de atitude nos tomadores de decisão governamentais; uma gama mais extensa de atores e as dinâmicas entre eles devem ser incluídos na explicação.

Além disso, buscamos demonstrar que os conceitos de rede e opinião pública, como utilizados nas análises sobre o caso, padecem de imprecisão e indefinição. Em relação à opinião pública, propomos que esta deva ser qualificada em relação à capacidade cognitiva dos diferentes grupos aos quais se aplica o conceito.

Ao focalizar processos, buscamos um entendimento mais fluído da política internacional como produto da co-determinância entre agência e estrutura.

Em síntese, se de um lado a criação do novo regime internacional de proteção da propriedade intelectual, instituído pelo Acordo TRIPS, pode ser explicada pela perspectiva da teoria de regimes e do papel dos atores epistêmicos; para entendermos de que maneira os países em desenvolvimento foram capazes de ocasionar mudanças nesse regime, temos que abordar a questão a partir de uma perspectiva que possibilite uma análise mais fluída da relação entre estrutura e agência, mapear os fluxos de comunicação entre os diversos atores que possibilitaram a elaboração de novos parâmetros cognitivos sobre propriedade intelectual e a disseminação dessas idéias para públicos mais abrangentes e, por fim, incluir a mídia como variável para explicar de que maneira a opinião pública pode afetar a tomada de decisão.

No três momentos nos quais dividimos o caso (i.e. criação do novo regime, controvérsias acerca das novas regras e mudança no regime internacional de patentes), o foco maior se concentra na análise das controvérsias em torno do impacto das novas regras internacionais de proteção da propriedade intelectual na saúde pública, tais como as disputas entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul e o contencioso Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio.

O trabalho é dividido em três partes. Na primeira, apresentamos o trabalho, discutimos os parâmetros teóricos utilizados e analisamos o processo de criação do novo regime de proteção dos direitos de propriedade intelectual, bem como a política do governo norte-americano e as reações de segmentos da opinião pública. Na segunda, analisamos as disputas entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul, os Estados Unidos e o Brasil, na OMC, e entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento durante as negociações que culminaram na Declaração de Doha. Na terceira, desenvolvemos o argumento e apresentamos as evidências empíricas.

I. PARÂMETROS TEÓRICOS

Introdução

Várias perspectivas teóricas são utilizadas nesse trabalho para se entender e explicar diferentes aspectos do caso.

Assim, elementos das análises sobre regime são utilizadas para entendermos alguns dos fatores determinantes da emergência do novo regime internacional de proteção dos direitos de propriedade intelectual (DPIs), a partir da adoção do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês), em 1994; teorias sobre o papel da mídia e opinião pública são incorporadas para explicarmos processos de mudança de percepção dos agentes governamentais que levaram, primeiro a uma alteração da política externa e, segundo, das interpretações predominantes acerca do escopo dos “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão” (Krasner, 1995).

Perspectivas da teoria de regimes

As análises sobre regime internacional derivam das principais perspectivas teóricas das relações internacionais: realismo-estrutural, neoliberalismo e sócio-cognitivismo (ou construtivismo). Nessas três abordagens, a diferença fundamental é o elemento utilizado para explicar a formação e continuidade dos regimes. Ou seja, essas análises diferem em relação à variável independente. Na perspectiva realista, o poder material é considerado a principal variável para explicar a formação dos regimes. Enquanto que na perspectiva neoliberal, o interesse seria o fator determinante e na abordagem sócio-cognitiva, as idéias teriam o papel central na análise (Cepaluni, 2005).

O objeto de estudo em si, não é muito diferente, embora de certa maneira, pode-se dizer que as abordagens positivistas (i.e. neo-realistas e neoliberais) são mais equipadas para explicar a criação e manutenção do regime, enquanto que as abordagens sociológicas (i.e. cognitivismo, construtivismo) fornecem elementos para a análise das dinâmicas de interação entre atores estatais e não estatais na formação de preferências acerca dos regimes internacionais.

De modo geral, as três perspectivas aplicadas ao estudo dos regimes enfocam problemas relacionados à criação e manutenção dos princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais a expectativa dos atores convergem, na definição dominante elaborada por Stephen Krasner (1995).

Embora no estudo de caso apresentado aqui, a questão problematiza diz respeito aos processos de mudança de regime e no regime, se verificou que essas três perspectivas teóricas fornecem subsídios para se entender diferentes aspectos do caso.

A maioria dos estudos sobre regimes internacionais visa explicar a emergência de sistemas de cooperação baseados em regras institucionalizadas; a continuidade desses sistemas e como essas instituições afetam o comportamento dos estados. Assim, os principais objetos de estudo (i.e. a criação, a continuidade e a influência dos regimes internacionais) são semelhantes nessas análises. A principal diferença entre elas se verifica em relação aos fatores que determinam a criação e continuidade e o grau de impacto das instituições na conduta dos atores estatais. A unidade de análise, o Estado, também é a mesma e, portanto, a ação política se refere à ação do ator estatal nas três abordagens.

Uma das questões em torno do qual se desenvolve um debate entre os proponentes das diversas perspectivas sobre o estudo dos regimes internacionais é o próprio conceito de regime. Entre as várias definições sugeridas, a proposta por Stephen Krasner, para quem regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais converge a expectativa dos atores em uma dada área de relações internacionais”. Na formulação de Krasner, “princípios são crenças factuais, causais e morais; normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras são prescrições ou proscricções específicas para ação; procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes para se fazer e implementar escolhas coletivas” (1983: 2).

Uma notória oponente da análise de regime, Susan Strange aponta a “imprecisão” e “falta de clareza” (*wooliness*) dessa definição como um dos aspectos problemáticos da aplicação dessa formulação. Um outro aspecto negativo dessa análise seria sua tendência a minimizar o “elemento dinâmico da mudança na política mundial” (Strange, 1995).

Uma alternativa seria a definição mais sucinta, elaborada por Keohane, na qual regimes seriam “instituições com regras explícitas, com as quais governos concordam, relativas a conjuntos específicos de assuntos em relações internacionais” (Keohane, 1989).

Abordagens positivistas

Para realistas, a motivação central da ação, tanto em situações de conflito como em situações de cooperação, é o poder material. Sendo assim, variações na distribuição de poder (i.e. recursos materiais) entre os atores afeta a criação e continuidade dos regimes de cooperação, principalmente em relação à distribuição dos benefícios resultantes dessa cooperação. Nas análises realistas, a ação dos atores é determinada pela busca por ganhos relativos. Ou seja, nas explicações realistas, embora se reconheça a existência de cooperação entre os Estados, as motivações dos atores para criar, manter e se comportar de acordo com instituições de cooperação são decorrentes da preocupação central com o aumento ou a manutenção do poder estatal em relação aos outros Estados no sistema internacional.

A maior parte das análises de regime, no entanto, se fundamenta em uma perspectiva teórica neoliberal nas quais maximização do interesse é o principal elemento utilizado para explicar a ação do Estado. Nessas abordagens, que utilizam elementos das teorias econômicas e modelos das teorias dos jogos, os atores são apresentados como agentes racionais cujas decisões são determinadas pela busca por ganhos absolutos.

Nas análises neoliberais, a ação dos atores é determinada pela seguinte lógica: na ausência de informação perfeita, regimes de cooperação ajudam a reduzir os custos de transação. Ao reduzir as incertezas acerca da ação dos outros atores, regimes possibilitam resultados mais eficientes a todos os jogadores. Através da utilização de modelos da teoria dos jogos, neoliberais tentam mostrar que regimes de cooperação permitem aos estados coordenar as suas ações de modo a evitar que ocorram resultados sub-ótimos e, portanto, possibilitam que ocorram ganhos absolutos a todos os jogadores. Nesse sentido, Estados têm um interesse em manter um regime em operação mesmo quando as condições que determinaram a sua criação não estejam mais presentes.

Com isso, neoliberais afirmam que o ceticismo dos realistas em relação às instituições não deriva das características intrínsecas do sistema internacional (anarquia) e do Estado (soberania).

Embora haja diferenças entre essas duas abordagens em relação aos fatores que determinam a criação e continuidade, bem como à importância atribuída aos regimes internacionais na conduta dos estados, ambas tratam as preferências dos atores como dados

exógenos. Ou seja, tanto para realistas como para neoliberais, as identidades e os interesses dos atores são elementos independentes das práticas e instituições nas quais elas se inserem.

Do ponto de vista dos realistas, as análises neoliberais não levam em conta a principal causa do comportamento dos atores (i.e. o fato dos estados existirem em um sistema anárquico). Porém, tanto para realistas como para neoliberais, essas duas instituições do sistema internacional (i.e. anarquia e soberania (ou autonomia) da unidade decisória) são tratados como dados exógenos.

Do ponto de vista das abordagens sócio-cognitivas, por outro lado, as limitações das análises neoliberais se deve ao fato delas não romperem com as premissas básicas do realismo. Primeiro, a concepção de racionalidade independe do contexto institucional que situa o ator e onde, portanto, as identidades, os interesses e a definição de poder são concebidos como antecedentes à formação da sociedade internacional. Segundo, uma concepção estática da estrutura do sistema internacional sem possibilidade de impacto gerado por processos históricos, no nível sistêmico, ou cognitivos, no nível individual. Assim, a estrutura e os papéis são entendidos como dados exógenos sobre os quais a agência dos atores têm pouco efeito. Terceiro, as abordagens neoliberais se utilizam de uma metodologia positivista que dificulta um entendimento mais amplo dos processos de socialização tanto no nível internacional como no doméstico.

Como alternativa às abordagens positivistas, alguns autores propõem uma análise centrada no processo de formação de preferências. O que interessa saber, para esses autores, é como se formam as preferências dos atores estatais que antecedem as decisões acerca da emergência, continuidade e impacto dos regimes de cooperação.

Assim, o processo decisório pode resultar de escolhas racionais, onde preferências são produtos de uma racionalidade determinada pela estrutura anárquica do sistema internacional, ou de escolhas sociológicas, onde preferências resultam das interações sociais entre os atores.

Nessas análises sociológicas, um papel fundamental é atribuído aos processos cognitivos através dos quais idéias exercem influência nas decisões dos atores políticos por meio da ação de atores epistêmicos que disseminam idéias causais e normativas acerca dos problemas internacionais ou por meio de instituições internacionais que representam a internalização dessas idéias.

Pode-se dividir o sócio-cognitivismo em duas vertentes básicas: sócio-cognitivismo forte, ou construtivismo, e sócio-cognitivismo fraco

Sócio-cognitivismo forte

A abordagem sócio-cognitivista forte, ou construtivista, sugere que as práticas institucionalizadas informam as identidades dos atores. Se na análise sócio-cognitivista fraca as preferências dos atores são produto das crenças (ou idéias) causais e/ou normativas que definem as identidades dos atores; na análise sócio-cognitivista forte, as regras e instituições determinam a formação das identidades, os papéis assumidos por esses atores no sistema, bem como suas preferências e percepções do que constitui os interesses da nação. Na primeira formulação, as idéias determinam resultados; na segunda, as instituições.

Na perspectiva do cognitivismo forte, as regras, regimes, instituições têm a função de perpetuarem a estrutura do sistema que as viabilizam. Ou seja, uma vez criados e instituídos, regimes internacionais passam a informar as escolhas futuras dos agentes decisórios. Assim, a resiliência, ou continuidade dos regimes e instituições resulta dessa dinâmica de retro-alimentação.

De acordo com essa visão, as teorias neoliberais —baseadas no interesse— não explicam a continuidade dos regimes. Para cognitivistas, o Estado é melhor definido enquanto “cumpridor de papel” (*“role player”*) do que “maximizador de utilidade” (*“utility maximizer”*).

Cognitivistas tendem a incorporar uma visão bastante institucionalista, no sentido que essas abordagens atribuem um papel importante às instituições.

Os cognitivistas fortes apresentam críticas mais radicais à proposta racionalista, que ignora que a racionalidade pressupõe socialização. Ou seja a concepção do que constitui maximização de ganhos também pressupõe socialização.

Construtivistas mais radicais não compartilham a visão do Estado enquanto agente maximizador de ganhos ou vantagens materiais, mas sim como “cumpridor de papéis”. A definição e percepção dos papéis dos agentes estatais é o que muda de acordo com as instituições operantes.

Assim, tomadores de decisão ancoram suas escolhas em duas linhas de raciocínio. Na primeira agem de acordo com o que consideram apropriado ao Estado. Na segunda, as decisões são produto da avaliação da situação, da identidade do ator em relação aos outros

atores do sistema e do impacto de uma ação desviante. Qual é a situação, qual o meu papel nessa situação e qual seria o impacto de uma ação desviante do curso de ação habitual ?

Na perspectiva do construtivismo, o que constitui uma ação apropriada em uma situação particular é definido por um conjunto de instituições políticas e sociais transmitidas através dos processos de socialização (March e Olsen, 1989).

As decisões dos atores dependem das instituições internacionais e domésticas que definem o papel dos agentes em uma dada configuração. Nessa visão, a sombra das instituições se une à sombra do futuro no processo decisório.

Nessas abordagens, um papel relevante é atribuído aos significados compartilhados intersubjetivamente e à comunicação desses significados.

Sócio-cognitivismo fraco

A abordagem sócio-cognitivista fraca pode ser entendida como complementar à análise neoliberal (i.e. uma tentativa de explicar a formação de preferências que antecede a tomada de decisão a partir das premissas do neoliberalismo). Os atores são concebidos enquanto atores racionais que agem para maximizar ganhos e se prevê o exercício de pressão por parte de poderes hegemônicos sobre outros atores do sistema. Porém, diferente das análises realistas e neoliberais, onde poder e interesse são considerados variáveis causais, nas análises sócio-cognitivistas, os fatores determinantes nos processos de criação e manutenção de regimes internacionais são as idéias que informam a formação de preferências dos tomadores de decisão.

Utilizando o conceito de comunidade epistêmica, alguns autores (Haas, Adler) buscam explicar de que maneira idéias causais ou normativas servem como “mapas de estrada” (Goldstein e Keohane, 1993) para tomadores de decisão.

Ao sugerir que a definição dos interesses do Estado e a formulação de política externa são decorrentes da maneira pela qual os assuntos em questão são articulados por especialistas aos quais tomadores de decisão se dirigem para amenizar as incertezas no processo de coordenação de políticas, Peter Haas apresenta um argumento ancorado nas premissas positivistas para explicar o papel dos atores epistêmicos na criação de regimes internacionais (Haas, 1992).

A incorporação de especialistas ao processo decisório tem o objetivo de amenizar o problema da incerteza gerada pelos elevados graus de complexidade das questões globais. Como formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão não dominam todos os aspectos relacionados ao problema em questão, especialistas são chamados para contribuir com idéias, tanto em nível doméstico como internacional.

Ainda que os integrantes de uma determinada comunidade possam ser de diversas áreas do conhecimento, quatro aspectos os caracterizam enquanto comunidade epistêmica: eles compartilham, primeiro, crenças, valores e princípios que constituem a base normativa da ação social de seus membros; segundo, crenças causais sobre uma questão ou problema central que determina as correlações entre políticas a serem adotadas e os resultados desejados; terceiro, critérios de validade definidos intersubjetivamente e, quarto, um projeto comum visando um aumento do bem estar humano.

De acordo com essa perspectiva, a influência dos atores não-estatais ocorre através de um processo de difusão cognitiva. A medida que as idéias passam a ser compartilhadas por um número cada vez maior de pessoas e adentram os canais institucionais de política, pode haver mudança de agenda.

Assim, o exercício de influência de uma dada comunidade epistêmica depende da capacidade de gerar consenso acerca das relações causais e ou normativas em uma dada área do conhecimento e de adentrar canais institucionais do processo decisório.

A forma de ação de uma comunidade epistêmica ocorre através da “formação da percepção”. Segundo Adler e Haas, haveria quatro fases de influência da comunidade epistêmica: inovação, difusão, seleção e manutenção da política.

Na fase da inovação das opções políticas, os agentes epistêmicos influenciam o enquadramento (i.e. a maneira como as questões são apresentadas para debate). É através dessa função que a comunidade epistêmica ajuda os atores estatais a identificar os interesses do Estado. A difusão de idéias ocorre principalmente por meio dos contatos profissionais desses especialistas.

Embora seja possível observar dinâmicas similares a esta em várias instâncias do processo decisório, o conceito de comunidade epistêmica é problemático, pois pressupõe a

neutralidade política dos atores —o que não se verifica em relação a categorias diversas de atores não governamentais tais como grupos de interesse, ativistas e ONGs¹².

Além disso, mesmo quando o grupo de especialistas se orienta por critérios estritamente científicos, nem sempre as idéias que prevalecem são decorrentes de uma escolha apolítica ou desinteressada. Ainda que especialistas forneçam os quadros de referência cognitivos, as escolhas são feitas por atores políticos. Ou seja, ainda que as idéias sejam desenvolvidas a partir de critérios de validação supostamente destituídos de fins políticos, os processos de formulação de política e tomada de decisão envolvem negociação entre partes interessadas. Na maior parte das vezes os especialistas, ou os atores epistêmicos, são trazidos para a mesa de negociação pelas próprias partes interessadas —o que invalida a premissa da neutralidade desses atores.

Idéias não são neutras: elas servem a fins específicos. Fins estes que nem sempre favorecem a todos os segmentos da sociedade. No caso das patentes dos medicamentos, por exemplo, em um primeiro momento, se defendeu a idéia de que a proteção dos direitos de propriedade intelectual levaria ao crescimento econômico e, em um segundo momento, de que a proteção da patente dos produtos farmacêuticos reduzia o acesso a medicamentos —ao menos nos países em desenvolvimento.

Portanto, muitas vezes o consenso acerca de um conjunto de idéias é resultado de um processo de persuasão, que pode incluir pressão econômica e a utilização de estratégias *tit-for-tat* (isso por aquilo).

Na concepção cognitivista fraca, uma alternativa à informação consensual é a presença do ator hegemônico. Assim não é necessário que haja consenso entre os atores (estatais) para que um regime venha a ser criado. Basta que o poder hegemônico em uma área específica seja influenciado pelo novo conhecimento —ou conjunto de idéias. Nesse sentido, a liderança dos EUA na criação do novo regime de PI pode ser entendido como uma instância de atuação do poder hegemônico.

Outro aspecto problemático apontado pelos oponentes da literatura sobre o papel das idéias é o fato de que nessas abordagens não se discutem os fatores que determinam a prevalência de um conjunto de idéias sobre outro.

¹² Uma alternativa ao conceito de comunidade epistêmica e a noção de rede (Souza, 2005; Keck, 1998), concebida tanto enquanto grupo de atores com capacidade de mudar entendimento ou enquadramento solução proposta a um problema e como estrutura comunicativa através da qual o grupo opera, compartilha informações sobre ações políticas, se organiza enquanto grupo e constrói consensos acerca das soluções propostas. Uma outra opção, utilizada nesse trabalho, é o conceito de opinião pública, que será discutido na próxima seção.

Segundo Adler, seriam os fatores históricos ou a dinâmica interna da evolução do conhecimento que determinam quais idéias adquirem maior aderência em um dado momento.

Um outro problema apontado é a dificuldade em se determinar quando uma mudança de comportamento é motivada por uma mudança de interesse, de fato, e quando representa uma mudança dos meios para se atingir os mesmos fins. Ou, seja, como se pode determinar quando a mudança é cognitiva e quando é estratégica?

Assim, a crítica à perspectiva cognitivista é sobre a falta de uma teoria que forneça instrumentos para se explicar processos de mudança de regime. Nas palavras de Wendt: “falta de uma teoria sistemática de como tais mudanças ocorrem” (apud Hasenclever et alli, 2004).

Aplicação do conceito de atores epistêmicos ao caso das patentes

Os elementos essenciais da dinâmica que impulsiona o exercício de influência pela comunidade epistêmica, a incerteza, a interpretação e a institucionalização, podem ser identificados na relação entre atores estatais e não-estatais, no processo de criação do novo regime de PI no qual representantes das empresas farmacêuticas tiveram papel atuante junto ao governo dos EUA e outros PDs, na implementação dessas novas regras nos países em desenvolvimento, e em particular no Brasil onde se estabeleceu uma parceria entre o governo e a sociedade civil, através do Ministério da Saúde, na busca de informações junto aos segmentos relevantes para a elaboração e implementação de políticas públicas no combate à epidemia do HIV/Aids¹³.

A medida que ambos, oficiais do governo e segmentos da sociedade civil, passaram a articular uma gama cada vez mais extensa de assuntos e a estabelecer correlações de ordem causal e ou normativa entre esses assuntos (e.g. acesso a medicamentos e direito de patente) e à medida que consensos acerca de questões de âmbito internacional começavam a ser

¹³ Todos esses aspectos estiveram presentes em maior ou menor grau na dinâmica da coalizão que se formou entre o governo brasileiro, os representantes do soropositivos e organizações humanitárias internacionais. Ou seja, podemos dizer que a partir do momento que começa a haver uma integração entre membros de ONGs ligadas a temática da AIDS nos quadros governamentais, através do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, PNDST/AIDS, e da Comissão Nacional de AIDS, CNAIDS, ambos estabelecidos em 1986 para assessorar o Ministério da Saúde, na definição e formulação de políticas públicas para o controle e tratamento da AIDS, idéias, crenças e valores são compartilhados, bem como o objetivo comum de garantir acesso a medicamentos, em um processo crescente de troca até que consensos são formados e coalizões estabelecidas sobre certas questões ou em momentos específicos, como foi o caso durante a ameaça da instalação de um painel contra o Brasil, pelos EUA, na OMC.

estabelecidos, a percepção dos papéis entre distintas categorias de atores ficou mais difusa. Com a integração de representantes de segmentos da sociedade civil nos quadros do governo, as ações e estratégias utilizadas por atores não governamentais passaram a ser compartilhadas com oficiais do governo ao ponto das identidades se tornarem difusas.

Como declarou Rubens Duda, presidente do Fórum de ONGs/Aids: “A gente tem um tramite tão livre que as coisas se confundem. O governo mandou um e-mail para nós nos dizendo que a sociedade civil tem que participar...e nós respondemos assim para eles: ‘quem é a sociedade civil? Somos nós ou vocês?’. Eles muitas vezes acabam nos mandando e-mails que seríamos nós que teríamos que mandar. [...] Eles são tão afinados e pensam como nós, que às vezes parece que eles são a sociedade civil”¹⁴.

Porém, a aplicação do conceito de comunidade epistêmica para analisar a influência exercida pelas empresas farmacêuticas junto ao governo dos EUA para que este exercesse liderança na elaboração de novos mecanismos internacionais de proteção de PI é problemática, pois o conceito pressupõe neutralidade (i.e. que os atores epistêmicos agem desinteressadamente).

Como demonstrado no estudo realizado por Susan Sell, os advogados e especialistas em direito de patente contratados pelas empresas multinacionais para assessorar o governo na elaboração das novas regras internacionais de proteção dos DPIs não eram politicamente neutros. Assim o novo regime de propriedade intelectual pode ser entendido como uma “construção social de agentes privilegiados cujos interesses foram mediados pelo Estado dos Estados Unidos” (2003:30). Essa relação entre atores privados e governamentais também se verificou no Brasil quando decisão do país em aderir ao Acordo TRIPS, quando então pode-se dizer que houve uma participação, ainda que limitada, de especialistas em direito internacional (Oliveira, 2005). Isso teria ocorrido antes da sociedade civil articular a relação entre a proteção de patentes farmacêuticas e acesso a medicamentos.

Ou seja, a dificuldade com a perspectiva epistêmica é que se pressupõe a neutralidade dos atores, o que não se verifica, por exemplo, em relação aos atores especialistas em assuntos comerciais e advogados das empresas multinacionais que tiveram um papel fundamental na elaboração das novas regras de proteção dos direitos de patente, através do fornecimento de informações sobre lei de propriedade intelectual e estimativas sobre as perdas relativas em relação à pirataria e falsificações de produtos. Informações que

¹⁴ Em entrevistas concedida em 2005

possibilitaram vincular a proteção da propriedade intelectual com interesses econômicos (Sell, 2003). Portanto, se por um lado esses advogados e especialistas poderiam ser qualificados como atores epistêmicos, seu vínculo estreito com os interesses particulares das empresas limita a aplicação desse conceito analítico.

Além disso, falta na perspectiva do papel das comunidades epistêmica elementos analíticos para explicar os processos de sensibilização e mobilização da opinião pública que influíram nas decisões do governo norte-americano em relação às políticas de saúde pública adotadas pela África do Sul e Brasil, como o estudo do caso demonstra.

Outro aspecto problemático é acerca da maneira como idéias teriam influenciado as escolhas dos atores, se na relação entre governo e empresas farmacêuticas nos EUA, poderíamos dizer que houve internalização de idéias (Goldstein e Keohane, 1993) (direito de patente como incentivo à exportação e portanto ao crescimento econômico) por parte dos representantes do governo, é difícil de determinar até que ponto esse seria o caso em relação ao novo enquadramento da proteção internacional de PI—que teria levado a uma mudança de decisão.

Embora idéias tenham tido um papel importante no caso das patentes do medicamentos, outros fatores devem ser agregados à análise para que possamos explicar o desfecho do caso e entendermos o processo através do qual houve uma mudança no regime.

Papel da mídia e opinião pública

As perspectivas teóricas da análise do papel da mídia e opinião pública são incorporadas para explicar as dinâmicas através da qual as estratégias de construção e disseminação de novos quadros de referências afetaram a percepção dos tomadores de decisão e demonstrar: 1) de que maneira mudanças ideacionais podem ocasionar mudanças de ação política, argumento defendido por Souza em seu trabalho; 2) de que maneira a opinião pública é sensibilizada, argumento sustentado por Sell e Odel, Oliveira e Villa em suas respectivas análises do caso; 3) de que maneira uma opinião pública sensibilizada afeta a percepção dos tomadores de decisão e a relação entre o processo de construção de idéias ou de elaboração de quadros de referência e saliência de um assunto na mídia.

Definição de opinião pública

Se qualificado, o conceito de opinião pública pode ser aplicado a várias categorias de atores que atuaram no caso das patentes dos medicamentos anti-Aids.

Para alguns autores, opinião pública se refere a um “conjunto de crenças” sobre temas controvertidos (Young *apud* Freitas, 1984); para outros, a opinião pública é um “fenômeno social” que existe apenas em relação a um grupo e se refere, portanto, ao modo de expressão desse grupo (Augras, 1970). Essas definições são complementares.

Para outros, ainda, diz respeito ao processo de pesquisa da opinião pública; é “uma reação verbal ou resposta implícita a uma questão de ordem geral em uma situação estimulada” (Holland e Jarvis). Nesse sentido, opinião pública se constitui em uma resposta a um questionário de pesquisa.

A visão de opinião pública enquanto um conjunto de crenças sobre “interpretações valorativa” ou “significados morais” dialoga com a perspectiva do papel do atores epistêmicos que podem ser entendidos enquanto formadores de opinião.

Já em relação ao fenômeno social, embora se origine em grupos, a opinião do grupo, difundida por meio de redes de comunicação, só é relevante quando o grupo se transforma em público. Nessa definição, o que diferencia grupo de público é a capacidade de alterar dinâmicas políticas. Para Augras, a opinião pública se forma quando o grupo se organiza em torno de uma posição comum frente a uma controvérsia. Na medida que o grupo se organiza e assume um posicionamento comum frente ao assunto em questão ele se transforma em público. Qualquer ação de um dado grupo-tornado-público requer a formação de um consenso prévio.

O consenso significa tanto a busca por uma atitude comum como reflete os hábitos e comportamentos do grupo. A opinião pública se forma através da verbalização desse consenso. Nesse sentido, o discurso, a discussão e a troca de informação são fundamentais para a formação da opinião pública. Assim como os veículos de comunicação e a estrutura social e política, pois possibilitam a troca de idéias e a formação do posicionamento comum —dos consensos.

Segundo Augras (1970), no entanto, a opinião pública não é sinônimo da “vontade popular”, pois decorre de um processo dinâmico de elaboração a partir da interação de atores, com capacidades diferenciadas. Portanto, a opinião pública não é “estática”; ela muda de acordo com as articulações desses atores. O que pode levar a opinião pública a ser entendida

tanto como “expressão da vontade popular” (de baixo para cima) e como “meio de manipulação” dessa vontade ou de segmentos específicos da sociedade (de cima para baixo).

Nesse caso, a opinião é formada de cima para baixo (*top down*); a partir das informações distribuídas pela elite¹⁵ através dos meios de comunicação de massa —além da mídia em si, considerada parte da elite. Porém o que se constata é que a formação da opinião depende da predisposição do indivíduo (i.e. atenção às notícias e crenças pessoais).

Formação da opinião pública

Segundo a literatura, vários fatores psicológicos e sociais, mídia e persuasão influenciam na formação da opinião pública. Fatores psicológicos estão relacionados a processos de formação da identidade enquanto que fatores sociais dizem respeito às interações do indivíduo com grupos primários, secundários e terciários. Os grupos primários se referem à família, amigos e pessoas do círculo íntimo do indivíduo; os grupos secundários, às relações sociais e de trabalho e os grupos terciários, aos fatores identitários, tais como gênero, idade, estado civil.

Uma mudança de opinião ocorre quando há alterações na estruturas que conferem identidade ao sujeito. Na medida em que o indivíduo muda a maneira como percebe a si mesmo em relação aos grupos primários, secundários e terciários, pode haver mudança de opinião ou incorporação das opiniões dos novos grupos nos quais o indivíduo passa a se perceber como integrante.

Além dos fatores sociais e identitários, a mídia é apontada como fator de influência na formação e mudança da opinião pública.

Mudança de opinião ou formação de uma nova opinião. Se entendemos mudanças de opinião como um processo de formação de uma nova opinião, os mesmos fatores que incluem na formação da opinião interferem no processo de mudança de opinião. A mudança de opinião implica na mudança de crença —o que é um processo mais complexo.

Para Zaller, o ponto de partida para a formação da opinião pública são as informações contidas nos discursos da elite, que inclui desde oficiais do governo, como jornalistas e especialistas. Como decorre das informações contidas nos discursos da elite, variações nesse

¹⁵ Zaller define elite enquanto pessoas que se dedicam tempo integral a questões políticas ou públicas—incluem políticos, oficiais de alto escalão do governo, jornalistas, ativistas, especialistas, etc.

discurso altera tanto a direção como a organização da opinião de massa. Além do discurso da elite, consciência política do público determina diferentes graus de atenção e a capacidade do público de avaliar os valores políticos ou opiniões contidos nesses discursos.

Consciência política decorre da exposição à informação e capacidade de articular significados, enquanto que os valores políticos, embora produto de crenças pessoais constituídas ao longo da vida do indivíduo, podem ser alterados se indivíduos tiverem predisposição para prestar atenção às mensagens da mídia. Sendo assim, um aumento da consciência política ocasionada por maior exposição à informação levaria à uma mudança nos valores e crenças políticas.

Influência da opinião pública na política externa

A partir do argumento de que a opinião pública é “latente” nas questões de política externa, Powlick propõe um modelo para explicar de que maneira a opinião pública influi no processo de formulação de política externa.

Embora de um lado líderes tentem educar (ou manipular) a opinião pública; de outro, eles levam em conta as preferências do “eleitorado” (Hughes, 1979, Ginsberg, 1989, Stinsom, 1991) em suas decisões políticas, mas tomadores de decisão se preocupam apenas com o “potencial de ativação do interesse popular”. As massas, portanto não afetam política externa diretamente a menos que sejam ativadas ou haja a percepção do potencial de ativação. Se não houver ativação da opinião pública, os governantes se “sentem livres para agir” (Powlick, 2005).

Assim, a opinião pública age como constrangimento sobre a política externa por meio de sua ativação, através da ação de agentes externos, entre os quais, a mídia. “Para ativar o público, questões de política externa devem receber intensa cobertura da mídia nos termos compatíveis com os quadros de referência do público” (Powlick, 2005:29).

A cobertura da mídia sobre um dado assunto ocorre quando surge um debate entre as elites.

Embora a tendência da mídia seja a apresentar as “posições articuladas pelo governo”, quando há visões divergentes por parte de especialistas de alta credibilidade, gera-se um debate que passa a ser alimentado pela tentativa dos formuladores de política de buscar o apoio do público. No entanto, é justamente, “quando as elites com credibilidade defectam,

[que] os esforços do governo de gerenciar a opinião pública se tornam mais problemáticos”. (1998: 29)

Quando publicado nos jornais de circulação nacional, “um artigo provocativo” se torna imediatamente o “assunto número um de debate público”. Portanto, para se gerar um debate com potencial de ativação do público geral, é necessário que as idéias sejam disseminadas através dos meios de comunicação de massas. A publicação de um artigo que questione a posição do governo, ou uma ação política, ou que apresente um novo enquadramento, ou mesmo informações novas gera debate entre diferentes segmentos de público (La Balme, 2000).

Uma vez instaurado o debate —que se inicia como uma controvérsia entre as elites que ativa primeiro a mídia e, a partir de sua publicação, a opinião pública— se auto alimenta. Quanto mais visível, mais os tomadores de decisão tentam defender suas posições em termos acessíveis à opinião pública alimentando as respostas pelas elites divergentes e gerando ainda mais visibilidade —e portanto aumentando ainda mais o potencial de ativação das massas.

A teoria da predisposição ou ânimo (“*mood theoría*”) de Almond (1960) foi um dos primeiros modelos de ativação da opinião pública. Segundo as pesquisas de Almond, a opinião pública seria ativada quando (1) há uma conjunção de eventos que alteram o “encaminhamento normal dos problemas” (“*normal conduct of affairs*”) ou (2) em situações de “crises graves” e (3) com o surgimento de pessoas mais confiantes ou com personalidade mais assertivas entre o público. Posteriormente, se demonstrou que a instabilidade de opinião pressuposta pela teoria de Almond não se comprovava empiricamente (Caspary, 1970). Ao contrário, os estudos realizados por Benjamim Page e Robert Shapiro (1992) mostraram a existência de um grau relativo de estabilidade na direção da opinião do público. Enquanto que o estudo de Michael Fay deixou evidente que a ativação podia ocorrer também em situações menos dramáticas que crises, (e.g. a ativação da opinião pública em resposta à fome na Etiópia, em 1986, e ao corte de cana em Singapura, em 1994).

Condições que determinam a ativação da opinião pública

Segundo Powlick, quando há um debate que repercute na mídia de maneira a obter a atenção do público, a opinião pública pode ser ativada.

Embora de modo geral, o público apresente um baixo grau de sofisticação cognitiva para entender a política externa, quando questionados sobre assuntos relativos à política

externa, uma resposta sempre é fornecida o que indica a existência de uma opinião —ainda que insipiente— sobre a questão em debate.

As pesquisas realizadas nessa área, apontam a falta de interesse por questões de política externa como justificativa para a falta de sofisticação nas respostas. Com o baixo interesse, ou atenção, não se obtém informações, não se acompanha as questões, e portanto não se forma uma opinião mais elaborada sobre o assunto. Por outro lado, diversos fatores foram apontados para justificar a falta de estabilidade nas respostas do público (e.g. falta de atenção, informação sobre o assunto).

Em relação às respostas do público, as opiniões fornecidas refletem, em muitos casos, a maneira como a pergunta é elaborada nas pesquisas, ou o grau de relevância da informação na mente do respondente.

Powlick considera a falta de atenção e informação do público geral em relação à maioria dos assuntos de política externa como normal e até mesmo “racional”.

Na nossa pesquisa, consideramos a falta de atenção e informação do público geral em relação à maioria dos assuntos de política externa como normal —como demonstram pesquisas sobre a capacidade da opinião pública (Page e Shapiro, 1992, Zaller, 1992, Smith, 1989, Powlick, 1998). Mas diferenciamos público em termos de atenção, capacidade e interesse relacionado à questão.

Embora o público seja capaz de produzir uma resposta à uma questão de política externa, feita em uma situação estimulada, como é o caso das pesquisas de opinião, o fato dessas respostas apresentarem um alto grau de instabilidade e demonstrarem falta de sofisticação analítica indica que a opinião do público, em geral, sobre política externa é “mais latente que real” (Powlick, 2000:33). Isso significa que a opinião pública tende a não se manifestar em relação a política externa a menos que seja “ativada” por fatores exógenos, como por exemplo, maior visibilidade do assunto na mídia, e apresentada por meio de quadros de referência que encontrem ressonância com as crenças do público.

Opinião latente, diz respeito aos “conjuntos de valores enraizados, critérios de julgamento, atitudes, preferências e aversões —imagens na cabeça— que se tornam ativas quando surge uma ação, evento ou proposta relevante” (Key, 1964: 264, apud Powlick, 1998: 33).

Embora latente, a opinião do público geral pode ser ativada por meio de um estímulo externo como uma mensagem, um evento ou um debate.

Os debates são conduzidos pelas várias elites que compõem a sociedade e incluem: (1) atores do Executivo, (2) membros do Congresso, (3) líderes ou oficiais dos grupos de interesse e (4) comentaristas ou especialistas na mídia, academia, fundações de pesquisa (Holsti, 1996; Reilly, 1995, Chicago Council of Foreign Relations).

Para alterar a percepção de tomadores de decisão, o debate deve ter efeito sobre a mídia. Ou seja, a mídia precisa ser incluída no fluxo de comunicação. Discussões nos recintos fechados das salas de conferência, seminários ou conduzidas através de publicações acadêmicas ou especializadas não têm alcance junto ao público geral. “Se tais debates não são reportados de alguma maneira pela mídia de massa, há menos chances do público ficar sabendo sobre os problemas ou assuntos” (Powlick, 1998:34). Além disso, se o debate não for veiculado na mídia não exercerá muito impacto sobre os oficiais do governo.

O papel da mídia

Para entendermos como opinião pública pode afetar processos decisórios e de formulação de política, temos que incluir a mídia. Embora a mídia, em si, não represente o público em geral, ela opera tanto como um meio através do qual informações são transmitidas a atores diversos e como (termômetro do debate e) indicador da opinião pública.

A mídia é um veículo através do qual ocorre o fluxo de informações (causais, normativas e políticas). É um meio através do qual elites (intelectuais, governamentais, interessadas) comunicam suas idéias e opiniões ao público (especializado, informado, geral) —e que, portanto, funciona como um meio através do qual ocorrem os processos de formação de opinião, enquadramento e geração de debate. Enquanto canal, através do qual circulam idéias, a mídia possibilita a formação de coalizões entre grupos diversos. Nesse sentido, a mídia permite “unificar o discurso público” (Jean-Louis Chambon *apud* La Balme, 2000: 272). Mas é também um meio através do qual oficiais governamentais e tomadores de decisão tentam avaliar as atitudes do público, ou a repercussão das suas ações políticas fora de seus círculos imediatos (La Balme, 2000: 270). A mídia é, portanto, o meio através do qual informações são disseminadas de cima para baixo e de baixo para cima. É o elemento de ligação entre as elites e o público.

A mídia não representa o público. Mas através da mídia, tomadores de decisão tentam antecipar a possível reação da opinião pública a uma dada política.

Oitenta e quatro por cento dos oficiais entrevistados, no estudo de Powlick, e noventa e um, na pesquisa de La Balme, afirmaram que buscavam antecipar as reações do público. Sendo assim, se supõe que quanto mais controversial o assunto em questão e quanto maior a sua visibilidade na mídia, maior será o interesse pela reação da opinião pública.

Contudo, não é exatamente a reação da opinião pública a uma dada política que limita as escolhas dos tomadores de decisão, pois a reação em si sucede à ação. O que pode vir a gerar constrangimento aos tomadores de decisão é a incerteza diante da possível reação do público. Para evitar uma reação negativa a uma ação política, tomadores e decisão tentam antecipar as atitudes do público geral. E é nesse processo de antecipação da opinião pública que a mídia se constitui um elemento importante.

A partir dessa antecipação, tomadores de decisão podem continuar ou recuar em um curso de ação se eles perceberem que pode haver uma reação adversa por parte do público (La Balme, 2000: 272).

A percepção dos tomadores de decisão é portanto um elemento importante nesse processo. A decisão de iniciar, continuar ou recuar será feita a partir da leitura dos indicadores disponíveis. A mídia é a fonte de opinião pública mais utilizada. É a partir da leitura das matérias veiculadas que tomadores de decisão avaliam o impacto de uma ação política no público geral (i.e. eleitorado comum).

O tipo de discussão também faz diferença. As pesquisas de Brody e Shapiro (1991) indicam que o consenso entre elites leva ao apoio da opinião pública, e conseqüentemente da política adotada pelo governo, enquanto que o dissenso, ao gerar debate, provoca a ativação da opinião pública que então se fragmenta ao “refletir os vários pontos de vista” propostos ou pode até resultar em “oposição pública” (Zaller apud Powlick, 1998:35).

Enquadramento

Sobre a relação entre idéias e opinião pública: podemos pensar em opinião como mapas de estrada ou quadros de referência, no sentido que ambos se constituem guias que orientam o posicionamento do indivíduo frente a uma questão, assunto, ou controvérsia.

Embora o debate seja essencial, não é o debate em si que ativa a opinião pública, pois se for muito abstrato não terá repercussão junto ao público geral. A “ativação da opinião pública é mais provável quando os assuntos têm efeito direto sobre grandes segmentos do público” (Powlick, 1998: 36) ou quando as massas são sensibilizadas.

Isso se obtém através da articulação de argumentos que sensibilizem o grande público. Em outras palavras, quadros de referência que encontram maior ressonância junto ao público tem mais chances de provocar ativação¹⁶.

Sabendo-se disso, é possível determinar a maneira como a opinião pública eventualmente se posicionará diante de um dado debate. Ou seja, enquadrar o debate de maneira compatível com os quadros preexistentes do público que se quer atingir e saber como um veículo de comunicação normalmente enquadra reportagens sobre histórias internacionais podem constituir vantagens na utilização de idéias.

Além de respostas sobre o debate, para que haja ativação, é necessário informação que permita ao público compreender o debate. Para entender política externa, é necessário que haja um “esquema” cognitivo prévio que permita à pessoa fazer sentido das questões discutidas e posicionar-se frente a elas. A existência de uma coalizão entre as elites interfere na percepção do público sobre o que é bom e o que não é, pois quanto maior for o consenso entre as elites, maior a chance do público aceitar a posição defendida pela coalizão.

Mesmo que a estratégia de enquadramento possa ou não ser deliberada, ela é um instrumento frequentemente utilizado no debate político.

“Elites fazem uma guerra de quadros de referência, pois elas sabem que se o seu quadro se tornar a maneira dominante de se pensar sobre um problema particular, então a batalha pela opinião pública terá sido vencida” (Entman, 1993:58).

¹⁶ Quadro de referência poder ser definido como “a idéia organizacional central ou linha da estória [em uma comunicação]” (Gamson e Modigliani, 1987: 143) ou como “um instrumento conceitual” utilizado para “interpretar e avaliar informação” (Newman, Just e Grigler, 1992). Enquadrar, portanto é o ato de “selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes” em uma comunicação de modo a “promover uma definição particular de um problema, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento. “ (Entman, 1993:58)

Determinantes da prevalência de certos quadros de referência

Sobre a escolha dos quadros de referência, a pesquisa de Dennis Chong (1996) sugere que alguns tipos de enquadramento se popularizaram através da discussão pública. Alguns desses quadros populares —ou parâmetros mais comuns— foram identificados por Neuman, Just e Criger em uma pesquisa conduzida em 1992, onde os entrevistados citaram: impacto humano, falta de poder, ou impotência para resolver a questão, enquadramentos com impacto econômico e implicações morais.

Ou seja, a ação coletiva passa a ser desejável quando associada a quadros que apresentem uma situação de injustiça, questões de identidade (e.g. nós versus eles) e percepções sobre a capacidade do governo para resolver os problemas em discussão (Gamson, 1992). Um outro estudo sobre a retenção na memória em relação a matérias publicadas na mídia demonstrou que os entrevistados tendiam a se lembrar mais de histórias que apresentavam um componente de interesse humano em comparação com outras histórias em geral. Por outro lado, matérias sobre problemas além da capacidade de controle dos líderes políticos eram esquecidas mais facilmente (Graber, 1997).

Esses estudos demonstram, portanto, que os discursos da elite e as reportagens da mídia que se aproximam dos quadros mais utilizados pelo público para avaliar uma situação, tem mais chances de ativar a opinião pública.

Enquadramentos onde os problemas são apresentados de maneira a enfatizar seu possível impacto humano e as soluções propostas estão ao alcance da capacidade dos líderes políticos tem mais chances de encontrar ressonância junto ao público geral. Essas duas características, impacto humano e viabilidade da solução proposta, estão presentes nos argumentos utilizados pelos ativistas, representantes de organizações humanitárias, e oficiais dos países em desenvolvimento nas campanhas em resposta à política do governo norte-americano e empresas farmacêuticas no caso das patentes dos medicamentos anti-Aids.

Variáveis de credibilidade da mídia

Na análise de Powlick, parte-se de um ponto onde a opinião pública já se encontra formada, mas não se manifesta. A opinião pública é, portanto, reagente aos estímulos externos. O público reage aos comentários dos vários segmentos da elite de maneira diferente. Um estudo realizado por Page, Shapiro e Dempsey concluiu que os comentários e análise das notícias apresentados por “jornalistas proeminentes” e “especialistas” tiveram maior impacto sobre o público.

A alta credibilidade desse segmento da elite se deve à percepção do público do “conhecimento, experiência, e status não partidário do grupo”. Enquanto que o grau de credibilidade atribuída aos oficiais eleitos é menor, provavelmente devido à tendência partidária destes últimos.

Os locais onde ocorre o debate também têm importância. Quanto maior a percepção de neutralidade dos atores envolvidos em um debate, maiores as chances da posição defendida por eles influir na opinião pública. Ou seja, quanto menor o grau de politização, maior a credibilidade do debate. Debates em ambientes muito politizados têm menor impacto sobre a opinião pública, enquanto que os comentários de especialistas, comentaristas e peritos em aspectos relacionados às questões em debate, em programas de TV são considerados os mais significativos¹⁷.

Assim, além da maneira como se defende uma certa posição, também importa quem a defende.

Imprensa de qualidade

A crítica conservadora nos Estados Unidos afirma que a mídia no país é dominada pelos liberais e que seu poder vai além da simples definição da agenda. Além de definir os assuntos da pauta, os meios de comunicação formam opiniões (Jordan, 1972:241). Entre os meios de comunicação impressa, o jornal The New York Times, se encontra no topo da pirâmide de influência e funciona como um ponto de referência (*bulletin board*) para os editores das revistas semanais e dos noticiários das três maiores redes de televisão do país: ABC, CBS e NBC¹⁸.

¹⁷ Powlick cita os seguintes exemplos de programas que teriam esse efeito sobre o público: Newshour, do canal público, PBS-Public Broadcast System, Capital Gang, da CNN, e This Week, da rede ABC.

¹⁸ American Broadcasting Company (ABC), CBS Broadcasting Inc., National Broadcasting Company (NBC)

Um estudo conduzido por Carol Weiss, junto a 545 líderes do governo, instituições, mídia, sindicatos nos Estados Unidos, mostrou que o New York Times é o jornal mais lido por esse grupo, tornando-o “o jornal nacional da elite norte-americana” enquanto que o Wall Street Journal, com orientação mais conservadora, é bastante lido por empresários e lideranças sindicais, e o Washington Post por representantes do governo na capital do país, em Washington D. C. (Weiss *apud* Holloway, c. 1980).

Quanto às revistas norte-americanas, a New York Times Magazine figura na 3ª posição entre as mais lidas regularmente por líderes de opinião¹⁹.

Esses dados mostram a relevância do New York Times, de modo geral, e principalmente da sua revista dominical como importante fonte de informação para as elites norte-americanas —que assumem diferentes papéis (e.g. formadores ou líderes de opiniões, formuladores de política ou tomadores de decisão) em situações ou contextos diversos.

O estudo de Weiss demonstrou ainda que além de suas próprias fontes internas, os jornais e noticiários de TV são uma fonte de informação fundamental para essas elites.

Além de definidora de pauta e fonte informação para as elites, a mídia também funciona como elemento de ligação, ou “conduíte”, entre membros dos diversos setores da sociedade (Holloway, c. 1980). Nessa função a mídia pode ser entendida como canal através do qual circulam idéias acerca de um assunto em questão e como elemento de ligação que possibilita a formação de coalizões entre diversos atores. Ao identificar os atores envolvidos em uma questão e os argumentos defendidos por eles a mídia possibilita a formação de um posicionamento comum diante do debate (i.e. de um consenso) entre segmentos do público.

Diferente de representantes de ONGs, ativistas e especialistas a serviço de partes interessadas e oficiais do governo, que têm posições *a priori* acerca de um problema, se pressupõe que os meios de comunicação de qualidade apresentem uma visão balanceada dos fatos, ao menos nos países onde se defende a liberdade de imprensa.

Ainda que exista uma agenda institucional dos meios de comunicação —segundo os defensores da tese dos efeitos fortes da mídia— ou uma cultura da mídia que indica uma postura de oposição, espera-se que no agregado das publicações e veiculações, se apresente diversas visões sobre um assunto em debate.

Mesmo que a censura e a auto-censura existam nas instituições e entre os profissionais da mídia, é de se esperar que a realidade seja apresentada como interpretada por

¹⁹ A revista do NYT ocupa a 7ª posição entre as revistas lidas ocasionalmente pela elite pesquisada.

jornalistas e editores —o que produziria uma multiplicidade de visões. Onde as variações nas interpretações da realidade são decorrentes das variações nas crenças pessoais, fontes de informação, predisposição (Zaller), identificação com grupos de referência (Lane e Sears), entre outros fatores.

Em relação à cultura jornalística, alguns autores apontam um crescimento do jornalismo investigativo nos Estados Unidos motivado pelo “prazer” em “descobrir algo que está errado”. Essa tendência em adotar uma “postura adversária” define, segundo Holloway, um papel para a mídia de qualidade no país. O termo “*muckracker*” (ou “tirador de lama”, na tradução literal) é utilizado para descrever esse papel.

Nesse sentido, os noticiários de TV seriam menos influentes por conta dos constrangimentos da mídia televisiva: o elevado custo de produção, a constante medição do fluxo de audiência, a grande preocupação com o impacto visual das notícias sendo apresentadas —o que torna a embalagem mais relevante do que o conteúdo— e resulta em uma formatação direcionada às massas, com maior foco nas notícias locais, fornecimento de notícias nacionais às afiliadas locais, e preocupação em se manter uma imagem de neutralidade —onde se busca de um equilíbrio na cobertura.

Esses constrangimentos geram o que se denominou “*videomalaise*” (ou “mal da TV”) interpretada como uma tendência ao cinismo, frustração e desespero.

Por outro lado, haveriam os repórteres investigativos que buscam desvendar falhas institucionais ou individuais no governo, em relação a preços, falhas técnicas, produção industrial ou saúde. São os chamados “*watchdogs*” (ou “cães de guarda”) do jornalismo que realizam seu trabalho expondo problemas, inconsistência, injustiças e corrupção. Segundo Holloway, tanto Bob Woodward como Carl Bernstein²⁰ são exemplos de profissionais que atuam nessa linha jornalística. Essa tendência crescente do jornalismo norte-americano seria motivada por preferências pessoais. Como afirma Woodward: “É quase um prazer perverso. (...) Eu gosto de sair e descobrir algo que está errado ou que não é como as outras pessoas estão dizendo que é, e então colocar no papel”. Essa posição adversária representa a oposição dentro da própria sociedade doméstica.

Outro aspecto dessa cultura jornalística é a tendência de se noticiar sobre o que não funciona —uma vez que aquilo que funciona não gera notícia. Notícia por definição é negativa, crítica; se for positiva, elogiosa, é propaganda. Tina Rosenberg, autora do longo

²⁰ Bob Woodward e Carl Bernstein são jornalista de grande destaque na mídia norte-americana.

artigo sobre o programa brasileiro de tratamento universal, publicado na revista do New York Times, pode ser enquadrada na categoria de jornalista investigativa²¹.

CrITÉRIOS de seleção para a cobertura da mídia

A cultura do profissional de mídia tende a atribuir a jornalistas os papéis de promotores e guardiões (*gatekeepers*) do bem estar público e deflagradores de injustiças (*muckrakers*) (Graber, 1997).

Sabendo que as histórias públicas podem ter impacto na definição do que consiste o interesse nacional ou na condução da política para segmentos significativos da sociedade (Gans, 1980), jornalistas fazem decisões sobre o que consiste interesse nacional ou interesse de segmentos relevantes da sociedade. Por outro lado, a avaliação dos jornalistas reflete também as opiniões bem articuladas dos representantes de diversas organizações da sociedade civil.

Embora jornalistas possam ter opiniões pessoais, as histórias a serem contadas são escolhidas a partir de uma avaliação do que pode vir a interessar o público. Antes de tudo, o jornal precisa vender, para poder continuar a existir.

Sendo assim, os interesses comerciais das empresas privadas de mídia —e é esta mídia que nos interessa no caso estudado— influem nas decisões de editores e jornalistas sobre o que publicar. Essas empresas privadas existem em ambientes competitivos, cujos

²¹ Uma breve análise das publicações de Tina Rosenberg evidencia a tendência da jornalista para o trabalho investigativo. Entre seus inúmeros trabalhos encontramos um artigo condenando o uso do inseticida DDT em “What the World Needs Now Is DDT”, publicado na revista do NYT em abril de 2004; um programa sobre como reduzir pobreza no mundo publicado no New York Times em novembro de 2006. Sobre saúde encontramos os seguintes artigos escritos por ela entre 2001 e 2004:

1. When a Pill Is Not Enough, (sobre o trabalho do Dr Zeda Rosenberg, cientista do NIH para HIV) [determinar possível vínculo familiar e interesse pelo tema], artigo de 7719 palavras, publicado em 6 de Agosto de 2006, na seção de saúde do NYT
2. THE WAY WE LIVE NOW: 9-19-04: IDEA LAB, Artigo de 1293 palavras, publicado em 19 de setembro de 2004, na seção de saúde do NYT
3. The Year in Ideas; Patent Your Heritage, Notícia de 472 palavras publicada em 15 de dezembro de 2002 na revista do NYT
4. THE YEAR IN IDEAS: A TO Z. ; Hygiene Is a Hazard, Notícia de 335 palavras publicada em 9 de dezembro de 2001 na revista do NYT
5. THE YEAR IN IDEAS: A TO Z. ; Global Antiretroviralism, Notícia de 281 palavras publicada em 9 de dezembro de 2001 na revista do NYT
6. Look at Brazil, Artigo de 7561 palavras, publicado em 28 de janeiro de 2001 na revista do NYT.

O artigo Look at Brasil provocou respostas que foram publicadas na seção de cartas, no dia 18 “At Home Abroad; Bush And AIDS”, por um leitor não identificado, e no editorial de opinião, “Solving AIDS: Look at Brazil”, por Anthony Lewis, também jornalista do New York Times, no dia 3 de fevereiro.

ações são guiadas pelo objetivo de lucratividade a ser atingido através da manutenção ou aumento dos níveis de audiência. Como empresas de entretenimento, as redes de televisão precisam entreter suas audiências para se manterem ligadas. O caráter de entretenimento se aplica mais à mídia televisiva, mas a mídia impressa de qualidade também não está isenta de constrangimentos. Além de entreter, para manter o interesse do público, os diários de notícias precisam manter os níveis de credibilidade em relação às informações fornecidas.

Para garantir o interesse do público, “A mídia precisa de um ‘gancho’, ou evento isolado no qual pendurar a história”. Um estudo conduzido por Jonathan Mermin (1997) mostrou que relatos sobre a fome e guerra civil na Somália, em 1992, eram raros a não ser que alguma coisa acontecesse em Washington, como uma audiência no Senado, que funcionasse como um gancho. Isso também se observa no caso das patentes dos medicamentos anti-Aids. Pesquisas da Fundação Kaiser sobre cobertura da crise da Aids, mostraram que as conferências internacionais funcionavam como gancho para a cobertura de assuntos correlacionados.

Embora um evento que sirva como gancho para a publicação de uma matéria seja importante, como mostra o estudo de Mermin, histórias não atreladas a outras matérias podem aparecer de tempos em tempos. Nesses casos, a decisão do que é importante e relevante depende das crenças e preferências dos jornalistas. Considerando a tendência liberal da mídia (Graber, 1997) pode-se esperar que a seleção dos assuntos esteja relacionada à agenda liberal, ou pontos de vista liberal. Esse viés liberal ocasionaria também uma tendência de se privilegiar certos quadros de referência em detrimento a outros.

Outro aspecto a ser considerado é o eventual conflito entre normas jornalísticas e imperativos do mercado (Seib, 1997). Como mencionado anteriormente, o interesse da audiência pelo assunto é um fator importante na definição da pauta.

Os meios de comunicação de maior prestígio nos EUA, The New York Times, The Washington Post, The Wall Street Journal, The Miami Herald, The Los Angeles Times, na mídia impressa, e ABC, NBC, FOX, CNN, na mídia televisiva, funcionam como portais de notícias (ou *gatekeepers*).

Porque essas corporações têm uma infra-estrutura mais ampla para coletar notícias (i.e. mantém uma vasta rede de escritórios, repórteres e jornalistas espalhados pelo mundo), as decisões dessas redes de televisão definem as informações que serão disponibilizadas a outros meios de comunicação. Portanto, eles são considerados ou portais de notícias para o

mundo. Como na charge: Se a notícia “deu no New York Times”, significa que será veiculada na mídia mundial. Por outro lado, se a notícia não for veiculada nesses jornais, as chances de atingir o grande público são reduzidas.

Embora seja importante considerar as mudanças ocasionadas pelas novas tecnologias da informação, como a internet, esta ainda é um meio restrito a certas audiências e públicos específicos. Ao segmentar por áreas de interesse, a internet requer a iniciativa do usuário-público —que tende a replicar áreas de interesse pessoal. Assim se pressupõe que mídia impressa e televisiva ainda são preponderantes em termos de formação e transformação da opinião do público geral. Embora é certo que as redes de comunicação on-line, tais como o boletim de informação Ip-Health da organização Consumer Project on Technology, têm um papel relevante na disseminação de informação entre um público privilegiado, o impacto da internet junto ao grande público precisaria ser melhor analisado para que se possa fazer afirmações generalizadas quanto à influência desse novo meio de comunicação.

Fontes de informação para a mídia

O número de veículos de mídia considerados “imprensa de prestígio” (Cohen, 1963) ou “mídia de qualidade” (Rosenau, 1961) que podem ser considerados como formuladores de agenda da política externa é bastante restrito. Como visto anteriormente, o jornal The New York Times se constitui uma das principais fontes de informação e formulador de agenda, inclusive para outros jornais e noticiários de televisão.

Embora a mídia norte-americana tende a focar na capital do país como fonte de assunto e preferências e a selecionar histórias que envolvem escândalo ou conflito sobre as quais publicar (Bennet, 1990, 1994), a mídia é o canal através do qual se pode colocar o assunto na agenda pública. Isso parece ser verdade tanto em relação ao público, como em relação aos oficiais do governo (e.g. formuladores de política, tomadores de decisão).

Ou seja, embora Washington seja um ponto focal para a mídia norte-americana, a mídia também influencia a formação da agenda de assuntos sobre os quais os oficiais do governo se debruçam.

Relação entre teoria do agendamento da mídia e ativação da opinião pública

Sobre a influência da mídia na formulação da agenda pública ainda predomina a visão de que, se por um lado a mídia pode não ter sucesso em dizer às pessoas o que pensar, ela “é extremamente bem sucedida em dizer aos seus leitores sobre o que pensar” (Cohen, 1963: 13).

Os estudos sobre agendamento tendem a apresentar o processo a partir da ação da mídia, porém “alguns pesquisadores estão começando a demonstrar que é um processo interativo onde a percepção da saliência do assunto pode ter efeito sobre as decisões de cobertura” (Erbring e Goldenberg, 1980) ou onde “empreendedores de política” (Kingdon, 1995) trabalham junto com repórteres para criar os itens da agenda (Mermin, 1997)

A escolha de quais assuntos noticiar têm efeito direto sobre o potencial de ativação da opinião pública, pois “sem cobertura da mídia, há pouca chance de que um dado evento desperte a consciência do público ou ação política (Page, 1996; Graber, 1997). Embora possa haver conscientização sobre problemas domésticos sem a atuação da mídia, a ativação da opinião pública em relação a assuntos de política externa sem a intermediação da mídia é menos provável.

O debate se torna público quando as discussões da elite se tornam “acessíveis” ao público via meios de comunicação de massa. O debate precisa se tornar acessível à massas, tanto em relação aos quadros de referência como em relação à cobertura pela mídia, para se tornar um debate público e eventualmente vir a ativar a opinião pública (Powlick, 2005).

Uma discussão conduzida no congresso norte-americano, ou em uma sala de reunião de uma organização internacional, por exemplo, não é considerado público. Embora as sessões do congresso sejam abertas à participação do público interessado, o debate não se constitui enquanto público no sentido mais amplo, assim como também não se pode considerar pública uma discussão conduzida nos canais mais restritos da mídia especializada, tais como periódicos de saúde ou política externa.²²

Para ser percebido como ocorrendo na esfera pública, o debate deve atingir a mídia de massa, tais como as principais redes de TV, os diários de maior circulação e revistas como Time e Newsweek.

²² Os exemplos citados pelo autor incluem as seguintes publicações de PE: New Republic (conservador), Nation (liberal) e Foreign Affairs (moderado)

A classificação dos jornais de grande circulação no país (e.g. The New York Times e The Washington Post) como mídia de massa, conflita com os resultados da pesquisa de Weiss sobre a influência da mídia de qualidade norte-americana que encontrou evidência de que esses jornais são importantes fontes de informação para as elites, mas cuja circulação entre as massas é limitada. A não ser que consideremos as funções de agendamento e portal de notícias atribuídas à mídia de prestígio norte-americana como meio indireto de exercer influência sobre as massas.

Segundo estudos conduzidos, 69% dos norte-americanos afirmam utilizar a TV como principal fonte de notícias enquanto que 43% utilizam os jornais —incluídos aqui tanto a imprensa de qualidade como os jornais sensacionalistas. Em relação ao grau de confiança, a TV ganha dos jornais na avaliação do público. O que pode ser atribuído à percepção da tendência liberal da mídia impressa —assumindo uma tendência mais conservadora do público e uma maior preocupação da TV em manter índices de audiência que a levaria a se manter dentro do que é considerado “senso comum” (“*mainstream*”), ou ainda à desconfiança gerada pela maior grau de complexidade das mensagens veiculadas na mídia impressa de qualidade. Se o que determina empatia é o grau de ressonância dos quadros de referência junto ao público, a estratégia de “*priming*” da TV pode ser considerada uma tentativa de tornar a notícia mais próxima do público.

As discussões da elite veiculadas nesses meios de comunicação de massas, “tem potencial de criar ou alterar as atitudes do público em assuntos de política externa”. Aqui portanto, a mídia é apresentada como veículo e agente de formação e transformação de opinião pública.

Valendo-se desses dados, as elites podem tentar gerar debates em torno de questões de política externa, ou expandi-los para espaços mais amplos com vistas a capturar atenção da mídia e ativar a opinião pública, como estratégia para fazer prevalecer suas posições.

Este é o argumento defendido por Souza (2005) para explicar o desfecho do contencioso Brasil e Estados Unidos acerca das patentes dos medicamentos.

Sendo assim, a capacidade de obter o envolvimento e posicionamento favorável do público no debate, pode determinar as escolhas políticas dos agentes governamentais ou mesmo o resultado de uma controvérsia.

Embora essa possa ser uma estratégia consciente de políticos e ativistas, sem o envolvimento da mídia, não há sensibilização, ou ativação da opinião pública. Temos que

levar em conta, também, que a decisão de tornar público o debate por meio da publicação de artigos, notícias, matérias editoriais sobre um assunto, é uma decisão dos profissionais da mídia —considerando vários fatores (e.g. imagem da empresa, lucratividade, interesses e crenças pessoais).

Pressupondo-se que os atores são racionais e que buscam maximizar ganhos, as estratégias de ação de cada grupo são determinadas pelos seus papéis, funções e prerrogativas nos ambientes em que se inserem. Embora crenças pessoais sejam relevantes, as formas de ação ou estratégias são determinadas, em grande medida, pelos constrangimentos gerados pelos papéis e capacidades relativas além, é claro, de fatores materiais, cognitivos e sociais.

A mídia tem ainda um papel importante na escolha dos assuntos sobre os quais se formam um debate. “Freqüentemente, nos EUA, não é o comportamento de ativistas individuais que determina se uma discussão se torna pública, mas sim as escolhas que as principais mídias de notícias do país fazem”. Portanto, as decisões que repórteres e editores dos principais meios de comunicação fazem sobre o que cobrir têm um papel importante na determinação dos “problemas e preocupações que têm a chance de ativar a opinião pública” (Powlick, 2005:40)

Determinantes do impacto da opinião pública no processo decisório

A natureza do impacto da opinião pública depende do contexto decisório (Risse-Kappen, 1991, 1994) e do nível de permeabilidade da sociedade em um determinado sistema político. Em se tratando dos EUA, podemos dizer que o impacto da opinião pública tende a ser alto comparativamente a outros sistemas políticos onde processos decisórios, principalmente em relação à política externa, são mais insulados como no Brasil, por exemplo²³.

A maneira como a opinião pública influi no processo decisório e o grau dessa influência, depende de vários fatores, tais como: (1) nível de apoio público (Monroe, 1979; Page e Shapiro, 1983; Graham, 1994); (2) estágio do processo político e eficiência dos esforços das lideranças (Graham, 1994), (3) sensibilidade individual dos formuladores de política à opinião pública (Powlick, 1990; Foyle, 1999) e (4) tipo de assunto sob consideração e o contexto decisório (Russett, 1990). Em relação ao tipo de assunto, decisões relativas a

²³ Ver estudo de Marcelo Fernandes Oliveira sobre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2005).

políticas econômicas e ambientais seriam mais permeáveis à influência da opinião pública do que questões de segurança ou crise política, pois como não têm caráter de urgência, podem ser elaboradas e negociadas com mais tempo, o que possibilita a articulação de debates, enquanto que políticas relacionadas à situações de crise, que demandam decisões rápidas, tendem a reduzir o envolvimento de setores mais amplos da sociedade. Além disso, há que se considerar também as conseqüências das decisões nas áreas econômicas e ambientais, por exemplo, em comparação com questões político-militares.

Outras fontes de opinião pública para tomadores de decisão além da mídia

Outras fontes de opinião pública incluem: elites e intelectuais —citados por apenas 11% dos 37 oficiais entrevistados, em um estudo conduzido por La Balme na França. Sendo que um deles declarou que “hoje, o papel de líderes de opinião passou dos intelectuais para os jornalistas da TV”, acrescentando ainda que “a força dos novos vetores de opinião, a televisão e o rádio, é que eles estão presentes em todos os lares” (2000:269).

Embora esses resultados divergem dos resultados encontrados por Cohen (1973) e colocam em questão os modelos de ligação entre opinião pública e política externa que enfatizam o papel das elites (Almond, 1950), eles reafirmam os achados de Powlick (1991). A descrença na elites como representante da opinião pública seria um efeito, nos EUA, segundo Powlick, da Guerra do Vietnã, e, segundo La Balme, da “evolução tecnológica da mídia” (2000: 269). Porém, se reconhece a distinção entre elite intelectual e mídia, pois a mídia também funciona como um canal de comunicação através do qual as elites comunicam suas idéias e ações.

Membros do Congresso, foram classificados em último lugar como fonte de opinião pública, na França, mas como um referencial importante nas decisões dos governantes nos EUA. No estudo de Powlick, um grande número de entrevistados associou a opinião pública com a opinião dos oficiais eleitos. Essa variação nas respostas pode ser explicada devido às diferenças no sistemas políticos (i.e. grau de centralização dos mecanismos de tomada de decisão) dos dois países.

A pesquisa sobre o papel do Congresso no debate sobre política externa se divide em dois campos: céticos e irreconciliáveis. Os céticos acreditam que a atuação de parlamentares serve para melhorar a imagem do processo político, mas que essa atuação é *pro forma*; ou

seja, ela existe apenas para mostrar que o Congresso está “fazendo algo” sobre a política externa. Enquanto que os irreconciliáveis acham que os parlamentares devem proteger o interesse nacional se mantendo “fora” do processo de formulação de política externa. Como este é um assunto para especialistas, se mantendo fora do processo decisório, o Congresso evita a fragmentação de opiniões e, portanto, contribui para agilizar as respostas do governo.

Quando o governo é mais sucessível à influência da opinião pública

Quanto a possíveis generalizações, La Balme sugere que: “embora opinião pública seja raramente o fator exclusivo levado em conta na seleção de um curso de ação, tomadores de decisão podem ser constrangidos ou motivados pela opinião pública, e podem também vir a usá-la como um instrumento político” (2000: 277).

Embora seja difícil determinar regras gerais sobre a relação entre opinião e política na França, alguns padrões puderam ser identificados (Hupert Védrine, 1996: 65) em um estudo conduzido em 1996 sobre o governo Mitterrand, na França. A capacidade de influência do governo sobre a opinião pública varia de acordo com a intensidade da opinião pré-existente.

Assim, “se o público não tiver uma opinião fixa sobre um assunto, o governo pode convencê-lo da prudência (*judiciousness*) das suas ações desde que a mídia não tenha uma posição contrária e que o governo tenha uma visão clara das suas ações”. Nesse caso também pode ocorrer a influência das elites que não compartilham a posição do governo.

Porém, “se o público for fixo a priori e a mídia compartilhar a mesma opinião, o governo não será capaz de reverter a situação sem um esforço contínuo”. Essa instância foi observada no caso apresentado, mas não se pode determinar se havia uma opinião *a priori* do público. Os vários estudos sobre o caso apontam para um processo de formação de opinião envolvendo várias categorias de atores até a construção de um consenso—ou opinião compartilhada relativamente fixa.

“Se o governo não souber o que quer, ou não se atrever a dizê-lo, sofrerá o peso acumulado do público e da mídia, um após o outro, ou vice-versa” (Védrine, 1996:65).

Sendo assim, a influência da opinião pública no processo decisório de política externa é determinada em grande parte por fatores cognitivos, ou seja, as “percepções dos tomadores de decisão sobre a opinião pública” (2000:277). Quanto a isso, a mídia tem um “papel

decisivo”. “Embora a mídia de notícias seja, por definição, primeiramente transmissora de informação”, tanto o estudo de La Balme, na França, como a pesquisa de Powlick, nos EUA, revelaram que agentes de política externa “são muito receptivos a ela e as percebem como a principal fonte operacional de opinião pública” —muito mais do que as pesquisas de opinião, elites e, em certos casos, oficiais eleitos. Podemos concluir, então que quanto mais cobertura da mídia um evento recebe, maiores as chances dos formuladores de política ficarem atentos ao argumentos defendidos pelos segmentos relevantes da sociedade ou levarem em conta considerações sobre o possível impacto da questão no público geral —já que os indicadores da opinião pública são mediados, ou indiretos (2000:277).

Conclusão

O estudo do papel da mídia está relacionado ao estudo da opinião pública. As posições defendidas pelos diferentes estudiosos do assunto estão relacionadas. Como aponta Rosenau, a maior parte dos estudos nessas áreas, se apresenta como uma tentativa de se determinar os efeitos da mídia na opinião pública e o peso da opinião pública nas decisões governamentais, enquanto que alguns estudos focam os processos através dos quais mídia e opinião pública interagem.

Se, de um lado, a literatura sobre o papel da mídia e da opinião pública, em um primeiro momento, se concentrou em determinar a presença ou ausência de influência e, em um segundo momento, a quantificar os efeitos dos meios de comunicação, em fortes ou limitados; em um terceiro momento, o foco passou para os fluxos de comunicação, como um desdobramento dos estudos do papel da mídia como definidora da agenda (*agenda setting*). Do modelo do fluxo em duas etapas, ampliou-se para quatro etapas e, eventualmente, para o modelo do fluxo em várias etapas. Os estudos sobre os fluxos de comunicação ampliam a maneira de pensarmos sobre o papel da mídia nos processos de formação, mudança e influência da opinião pública na política externa.

A mídia pode ser estudada em relação ao seu papel na formação da opinião pública (massas), públicos específicos, ou tomadores de decisão, ou podemos estudar a mídia enquanto ator e focar o processo através do qual a mídia atua, tanto como canal por onde circulam idéias, como enquanto ator que processa idéias e chama a atenção do público, líderes de opinião e tomadores de decisão sobre assuntos em questão que tanto podem vir a

mobilizar a opinião pública, como sensibilizá-la de fato, ou ainda, enquanto indicador da opinião pública.

No meio de campo entre a visão da mídia como dominada por uma elite monolítica (Mill,) e a visão da mídia como sem influência alguma sobre a opinião de massas (Key, 1964), se encontra a idéia da mídia como definidora da pauta (*agenda setter*). Ou seja, se por um lado a mídia não determina como pensamos, por outro ela define os assuntos sobre os quais pensamos. Embora outros fatores influem na formação da identidades e aspirações, a mídia, ao chamar a atenção para certos assuntos, define a agenda pública. Além disso, a mídia também influencia na elaboração dos quadros de referência que determinam como pensar as questões.

A mídia funciona, então, como um canal de informação para líderes de opinião e integra o sistema de ligação para a troca e desenvolvimento de idéias.

Nos Estados Unidos, os jornais The New York Times e The Washington Post têm uma alta credibilidade junto às lideranças do país e são considerados as principais fontes de informação e indicação da repercussão das questões junto ao público norte-americano.

Essas posições correspondem às posições defendidas por estudiosos da opinião pública, para os quais a opinião pública pode influenciar ou não influenciar os processos de formulação de política e tomada de decisão.

Em sua análise sobre o papel da opinião pública, Risse-Kappen utiliza a estrutura doméstica como variável para explicar as variações na influência do público na política externa, porém ele mesmo reconhece que a mídia tem um papel importante na formação da opinião pública. Assim mais do que o efeito da mídia na opinião pública, se busca determinar o efeito da mídia na percepção dos tomadores de decisão sobre o possível impacto de um dado curso de política externa na opinião pública.

Através desse argumento, espera-se explicar melhor de que maneira idéias podem vir a influenciar decisões políticas, sem que seja necessário demonstrar que houve internalização de idéias. Para que idéias tenham relevância —mais do que internalização, é necessário que tomadores de decisão considerem que as idéias possam vir a ter impacto junto à opinião pública se o debate for veiculado nos meios de comunicação de massa. Também não é necessário que o debate ocorra nas redes de TV para ocasionar uma mudança —nesse ponto é possível até que já seja tarde demais para se tomar uma decisão. Alguns veículos de comunicação como os jornais The New York Times e The Washington Post, ainda que

essencialmente jornais de elite, funcionam como definidores de pauta para outros meios de comunicação. Uma matéria publicada nesses diários pode chamar a atenção de editores ou jornalistas de outros jornais ou noticiários de televisão.

Concordamos com a conclusão de La Balme de que a relação entre opinião pública e política externa é “complexa e variável” o que põem em questão tanto a premissa de existe uma “relação automática de causa-e-efeito” entre a opinião pública e o processo decisório, como a premissa de que a opinião pública não tem efeito algum sobre as decisões de política externa. (2000: 76)

Porém o que verificamos no caso estudado, é que essa relação é canalizada pela mídia e diz respeito mais à percepção dos tomadores de decisão sobre a probabilidade de ativação da opinião pública geral —uma vez que a opinião pública especializada e, quiçá também, a informada já estavam ativadas e posicionadas.

Concordamos também com a proposição de que o “nexo opinião-política é mais interativo e recíproco que unidirecional” (Powlick, 2005). Ao mesmo tempo em que, ou exatamente porque, a opinião pública pode limitar as escolhas acerca da política externa, tomadores de decisão tentam antecipar as possíveis reações do público geral.

Se por um lado a opinião pública —ou a probabilidade de uma reação negativa desta — é um dos fatores a ser levado em conta nas decisões políticas e que, portanto, limita as escolhas dos tomadores de decisão; por outro lado, pode-se usar a pressão da opinião pública como um instrumento político para convencer parceiros ou contra-partes em uma negociação internacional a adotarem um curso de ação. Em outras palavras, a partir da metáfora do jogo de dois níveis, de Putnam, a pressão da opinião pública pode ser utilizada como um instrumento para limitar a margem de negociação e se obter resultados favoráveis.

II. CRIAÇÃO DO NOVO REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

A proteção da propriedade intelectual em perspectiva histórica

Historicamente, a proteção da propriedade intelectual está relacionada à concessão do direito de monopólio, ou exclusividade, na fabricação e comercialização de um dado produto. Embora registros de concessão de exclusividade na fabricação e comercialização de produtos foram encontrados na Fenícia, Egito e Roma antiga, o direito de monopólio era concedido na forma de um privilégio cujo objetivo era “premiar” ou “indicar um favor” recebido. (Frota, 2003:16). Não era considerado um direito inerente: da mesma maneira como era concedido, poderia ser retirado.

A partir do final da Idade Média, direitos de exclusividade passaram a ser concedidos também aos inventores, cujo objetivo, desde o início, era incentivar a indústria.

Nos EUA, os primeiros registros datam de meados do século XVII. A partir de 1780, vários estados passaram a conceder patentes para invenções e em 1787 um grupo de advogados aprovaram o princípio da propriedade intelectual que foi consagrado na Constituição norte-americana de 1788.

A partir do século XIX, outros países começaram a adotar leis sobre propriedade intelectual, além da Inglaterra, França e Estados Unidos que já tinham estabelecido um sistema de proteção de patentes. No Brasil, a primeira lei sobre privilégios de invenções foi estabelecida em 1809 —antes mesmo de Portugal, que só a adotaria em 1837, e de vários outros países europeus.

Aos poucos, o sistema de concessão de privilégios foi transformado em sistemas baseados em leis estatutárias.

Com a estabilidade política atingida após a Revolução Francesa e as Guerras Napoleônicas, à medida que as relações econômicas e comerciais entre os países se intensificaram, aumentou a percepção da necessidade de uma maior cooperação entre os países para garantir a proteção internacional das patentes. De um lado, estavam os inventores e empresários que passaram a exigir maiores garantias de que seus produtos não seriam copiados e comercializados livremente nos países periféricos. Para tanto, eles propunham a adoção de regras e sistemas similares aos dos países centrais. Do outro lado, a ampliação dos

mercados deixou mais evidente as assimetrias no desenvolvimento econômico e o caráter restritivo e monopolista dos principais sistemas de patentes, que gerou um movimento pelo livre comércio.

Assim, durante boa parte do século XIX, se travou na Europa uma batalha entre inventores e empresários, que defendiam a proteção de patentes, e liberais que defendiam o livre comércio e “se opunham à restrição criadas pelas patentes” e que, portanto, queriam abolir o sistema por completo (Frota, 2003: 21). A controvérsia perdeu força a partir do último quarto do século, com a depressão de 1873 e subsequente aumento do nacionalismo e protecionismo em vários países. Embora controvérsias sobre a proteção da propriedade intelectual persistam até os dias atuais, os debates são em geral mais pontuais; ou seja se restringem a “determinados aspectos do escopo de proteção conferida” (Frota, 2003:22).

Pode se dizer que até o século XIX a proteção dos direitos autorais e de patentes se dava no âmbito nacional. Embora a partir do início do século XIX, negociações bilaterais começaram a ficar mais frequentes, a proteção em si ocorria no nível nacional. Com o aumento da produção e venda não autorizada dos livros de Charles Dickens nos EUA a demanda para a elaboração de acordos internacionais para proteger invenções em países estrangeiros começou a se intensificar nos EUA (Sell, 2004), pois as leis nacionais apresentavam um alto grau de variação, sendo que aquilo que era considerado patenteável em um país poderia não ser em outro (Frota, 1993) e a proteção dos direitos dos inventores nem sempre cruzava fronteiras internacionais.

Com o objetivo, portanto, de reduzir as incertezas geradas pela adoção de definições e regras divergentes e uniformizar as leis nacionais sobre propriedade intelectual, foram elaboradas ao longo do século XIX duas convenções internacionais.

Convenção de Paris

Em 1873, por ocasião de uma exposição internacional de invenções em Viena, o governo da Áustria modificou sua lei de patentes para atender às exigências dos EUA que ameaçaram não participar do evento se as invenções norte-americanas não fossem protegidas no solo austríaco. Durante a exposição, foi organizada, também sob a iniciativa dos EUA, a primeira conferência sobre patentes. Embora apenas 13 países participaram desse encontro inicial, durante o qual se discutiu a possibilidade de um acordo internacional, cinco anos

depois uma outra conferência sobre patentes foi realizada em Paris, também paralela a uma mostra internacional. Desta vez, estiveram presentes 500 representantes de sociedades técnicas e industriais, câmaras de comércio e oficiais do governo. Foi a partir desse encontro, que ainda não tinha caráter oficial, que se começou, então, a elaborar um projeto para um acordo internacional. Após o envio de um texto preliminar aos oficiais de diversos países, pelo governo francês, foi realizada a Conferência de Paris, em 1880, e três anos depois, foi aprovada a Convenção de Paris. Depois de ser ratificada²⁴, a Convenção de Paris passou a reger a proteção internacional de propriedade industrial —que incluía patentes, marcas e desenhos industriais. Em 1884, foi criada a União Internacional para Proteção da Propriedade Industrial.

No decorrer dos anos foram feitas várias revisões e emendas no texto original, entre as quais a revisão de 1967 que estabeleceu a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI, WIPO, em inglês), que passou a administrar a aplicação da Convenção.

Quanto às regras estabelecidas, a Convenção de Paris determinava, entre outras, que: a concessão de patentes em um país independia da concessão em outro; restrições da lei interna de um dado país não podiam ser utilizadas como justificativas para se recusar a concessão de patentes e que a importação paralela pelo detentor da patente do produto patenteado não alterava as regras da proteção de patente. Em relação às salvaguardas, a Convenção permitia que os países recorressem a mecanismos, tais como a licença compulsória, para evitar abusos do direito de patente.

A Convenção Paris, portanto, outorgava aos países a liberdade de decisão sobre exclusões da proteção de patente a certas áreas do conhecimento (Frota, 1993).

Convenção de Berna

Os direitos de autor também eram basicamente regidos por leis nacionais até a adoção da Convenção de Berna para a Proteção de Obras Artísticas e Literárias, em 1886. Assim como a Convenção de Paris, a Convenção de Berna teve várias revisões e também passou a ser administrada pela OMPI (Frota, 1993: 28)

²⁴ O Brasil foi um dos primeiros países a aderirem à Convenção de Paris. Os outros incluíam: Bélgica, Espanha, França, Inglaterra, Irlanda do Norte, Itália, Países Baixos, Portugal, Tunísia. Até meados da década de noventa, 98 países faziam parte da Convenção. (Frota, 1993: 25)

Ambas as convenções eram regidas pelos princípios da não discriminação (i.e. ausência de barreiras para a entrada do produto patenteado no mercado nacional), do tratamento nacional (i.e. o tratamento local recebido pelos cidadãos de um dado país deve ser estendido quando em outros países) e do direito de prioridade (i.e. proteção dos direitos do detentor da patente sobre os usos não autorizados do trabalho patenteado).

Ambos esses acordos, embora internacionais, tinham como objetivo central reconhecer e proteger os direitos dos inventores e artistas estrangeiros dentro das fronteiras domésticas dos Estados —eles não visavam a criação de um padrão comum de conduta, como viria a ser estabelecido posteriormente pelo Acordo TRIPS.

Portanto, “na fase internacional, a base territorial dos direitos de PI foram preservados”, mas foram ampliados para além da jurisdição nacional através dos tratados internacionais (Draho apud Sell, 2004).

Nesse sistema, os países tinham liberdade para elaborar suas legislações mas tinham que estender a proteção aos cidadãos dos outros países que fizessem parte dos acordos. Os países não precisavam criar novas leis ou adaptar as já existentes, pois eles permitiam a continuidade da variação nas regras domésticas de proteção da propriedade intelectual, desde que a proteção se estendesse aos cidadãos e produtos dos países estrangeiros.

As convenções de Paris e Berna não criaram novas leis nem as impuseram aos países membros; elas refletiam um consenso entre os governos que era legitimado pelas leis existentes. Essas convenções permitiam bastante variação nas regras de proteção dos direitos de propriedade industrial de cada país, como era o caso, por exemplo em relação a proteção de patentes farmacêuticas. Para manter o custo dos medicamentos essenciais relativamente baixo, muitos países não reconheciam a proteção de patentes para produtos farmacêuticos (Sell, 2004).

É oportuno observar que uma correlação entre patentes e custo de medicamentos já havia sido estabelecida antes da adoção do Acordo TRIPS. Além disso, o antigo sistema “reconhecia as variações inerentes nos níveis de desenvolvimento de diferentes países” e previa um maior grau de autonomia ao Estado nas decisões sobre a proteção de PI (Sell, 2004:12).

O Acordo TRIPS, que veio a ser adotado em meados da década de 1990, por outro lado, foi muito mais abrangente na interpretação do que constitui a propriedade intelectual e mais restritivo em relação à autonomia do Estado. Além de promover a proteção universal

dos direitos de patente, o Acordo TRIPS passou a determinar regras de conduta aos países membros. Por exemplo, enquanto que a Convenção de Paris não mencionava os itens a serem protegidos, nem os prazos de duração da proteção; o Acordo TRIPS, além de especificar o escopo, os assuntos e a duração da proteção de PI, se tornou o primeiro regime multilateral de proteção de PI a incorporar mecanismos de execução (*enforcement*) (Sell, 2004). Assim como a adoção e implementação do novo regime, comportamentos que antes eram tidos como legais se tornaram ilegais e se passou a exigir que o Estado incluísse penalidades civis e criminais para punir os infratores.

Portanto, ao ser adotado em 1994, o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, em inglês), inaugurou a fase da globalização da proteção da propriedade intelectual.

O Acordo TRIPS é um acordo multilateral obrigatório a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além de incorporar as normas de direito autoral da Convenção de Berna, o Acordo TRIPS incluiu proteção para software, banco de dados e gravação de som e ampliou a gama de assuntos e os termos da proteção de patentes estabelecidos pela Convenção de Paris, estendendo a proteção de patente a praticamente tudo que existe no planeta —de produtos químicos a variedades de plantas— com a exceção de plantas naturais e animais que não sejam micro-organismos. O TRIPS determina os prazos da proteção em 20 anos e elege o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), como o mecanismo de resolução de conflitos entre os países membros da OMC, possibilitando que haja retaliação de outros setores comerciais se os Estados não seguirem as decisões do OSC. Ou seja, o TRIPS globalizou as regras de PI e passou a relacionar a proteção da propriedade intelectual a questões comerciais.

Criação do novo regime internacional de proteção dos direitos de propriedade intelectual

Liderados pelos Estados Unidos, os países europeus e o Japão pressionaram para que um regime mais abrangente de propriedade intelectual fosse incorporado à estrutura da nova organização do comércio que estava sendo criada. A iniciativa desse movimento partiu de um grupo de executivos de setores da indústria de alta tecnologia dos Estados Unidos, que

conseguiram persuadir os oficiais do governo norte-americano a “adotar os seus interesses privados como os interesses nacionais dos EUA” (Sell, 2004).

Considerando-se que a política de proteção de patentes dos EUA era relativamente flexível até 1982, o fato do Acordo TRIPS ter reduzido substancialmente a autonomia dos Estados nesse aspecto problematiza a decisão do governo norte-americano de liderar o movimento pela criação de um regime internacional de PI mais abrangente.

Além da mudança repentina de política, entre 1982 e 1984, quando os EUA adotaram uma posição mais rígida em relação à proteção dos direitos de propriedade intelectual tanto no âmbito doméstico como internacional, outros aspectos indicavam que o governo teria sido influenciado por atores privados.

Primeiro, havia falta de base empírica para sustentar argumentos que privilegiavam proteção sobre difusão; ou seja, de que a proteção dos DPIs estimula o crescimento econômico. Segundo, a proposta de um conjunto de regras uniformes para todos os países contrariava as análises econômicas dominantes da época. E, por último, o fato de que o Acordo TRIPS se aplica a direitos de indivíduos privados, e não a bens, criava precedentes em relação ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade).

Sendo assim, porque teriam, então, os EUA decidido propor mudanças para fortalecer o regime internacional de propriedade intelectual? De que maneira os interesses do governo norte-americano foram re-definidos?

Em resposta a essas perguntas serão analisados a seguir os aspectos estruturais, conjecturais e políticos que criaram oportunidades para que um grupo de representantes das indústrias farmacêuticas, de entretenimento e de informática convencesse o governo norte-americano a propor um novo regime internacional de PI que favorecesse os interesses particulares desse grupo específico de empresários.

Mudanças na economia global que favoreceram a ação dos agentes privados nos EUA

A maior mobilidade de capital e a mudança para um agenda voltada para o mercado livre fortaleceram o poder dos atores privados que pressionaram o governo dos EUA para liderar a criação de um regime de proteção de PI mais abrangente. As tendências neo-liberais

atingiram também o GATT e a OMPI e favoreceram a posição dos proponentes do Acordo TRIPS.

A partir dos anos 70 as políticas de bem estar social e multilaterais começaram a ser substituídas por políticas neo-liberais monetaristas que seriam fundamentais para o processo de globalização, uma vez que a produção, investimento e comércio, em nível global, exigem um sistema monetário e de alocação de crédito internacional.

Segundo Susan Strange, a origem da globalização financeira pode ser atribuída às políticas econômicas dos EUA do pós-Guerra (e.g. controle de capital e fixação das taxas de câmbio, com o valor do dólar atrelado ao valor do ouro). Essa política teria impulsionado a fuga do dólar, o que, junto com as guerras da Coréia e do Vietnã e a expansão comercial dos EUA, teria gerado ondas de especulação entre 1968 e 1971 de que o valor do dólar não poderia mais ser sustentado pelo valor do ouro. Para conter uma possível crise, em 1971, Nixon decidiu desatrelar o valor do dólar ao do ouro. A partir daí, então o valor do dólar se tornou flutuante (Sell, 2004: 18).

O sistema monetário mundial passou então de um sistema de intervenção estatal, que visava manter a estabilidade, para um sistema de mercado baseado na eficiência —a ser atingida através da mão invisível da economia.

Aquilo que até então era função do Estado (i.e. estabilizar a economia) passou a ser uma função do mercado, a partir do que “os interesses privados do mercado são integrados no estado”. Contudo, nem todos os “interesses privados” têm o mesmo acesso ao Estado nem tão pouco se beneficiam da mesma forma da globalização. Alguns setores são mais privilegiados do que outros, como é o caso das “indústrias de conhecimento”, tais como a indústria farmacêutica e de software, pois possuem os recursos, motivações e capacidade para procurar oportunidades lucrativas onde quer que elas se encontrem ao redor do planeta. Elas têm maior potencial de mobilidade em comparação a outros setores como, por exemplo, serviços e construção (Sell, 2004).

Além disso, como o número de participantes nesses setores é mais reduzido, eles têm mais capacidade de elaborar estratégias de ação e concepções de controle compartilhadas que visem maximizar seus ganhos no mercado globalizado.

Sendo assim, o Acordo TRIPS pode ser entendido como a globalização de “uma concepção de controle de competição” compartilhada pelos atores privados de setores da indústria de conhecimento (Sell, 2004: 19).

Avanço das políticas neo-liberais combinado com uma mudança na posição relativa dos EUA na economia mundial criaram um contexto favorável para a atuação dos agentes privados.

A Rodada Uruguai do GATT trouxe novos temas para a mesa de negociação, tais como investimento, serviços e proteção dos DPIs, que implicavam na redução da liberdade do Estado na formulação de políticas regulatórias. A elaboração dessa nova agenda é resultado do lobby dos empresários norte-americanos. O Acordo TRIPS, adotado em 1994, sob a égide da OMC, representa uma mudança no enquadramento da proteção da PI que reflete as mudanças na política comercial mundial.

A redução da autonomia do Estado já estava na agenda comercial internacional desde a Rodada Uruguai. Ao trazer novos temas para a mesa de negociação e fortalecer os mecanismos de solução de controvérsias, o GATT inaugurou uma nova era na política comercial multilateral. O sucesso na redução das tarifas e barreiras alfandegárias levou à discussão sobre a redução das barreiras não-alfandegárias e medidas não-tarifárias de incentivo ao livre-comércio, tais como investimento, comércio de serviços e proteção dos direitos de PI, setores esses que implicam em uma interferência na liberdade dos Estados de formular políticas públicas.

Portanto a idéia da restrição da liberdade em relação a assuntos comerciais já fazia parte da pauta de discussão associada às políticas de crescimento econômico através do comércio livre. O que representou uma novidade foi a vinculação da proteção da propriedade intelectual a comércio. O enquadramento de PI como uma questão de comércio é atribuído ao ativismo da “indústria do conhecimento” norte-americana.

Se por um lado, o sucesso na redução das barreiras alfandegárias e tarifas no GATT, estimulou discussão sobre barreiras não-alfandegárias e não-tarifárias e outras medidas para promover desenvolvimento econômico dentro da ortodoxia neo-liberal, tais como proteção de PI; por outro, o lobby das empresas multinacionais passou a articular PI como uma questão comercial cujo objetivo era engajar o governo dos EUA na defesa dos interesses particulares desses setores específicos da economia norte-americana. Como apenas estados soberanos têm a prerrogativa de assinar acordos internacionais —ainda que atores privados possam participar do processo de elaboração, como foi o caso do TRIPS—, as empresas precisavam da atuação do Estado para viabilizar a criação de um novo mecanismo multilateral de proteção de PI.

Como até o início da década de 80 os EUA tinham uma política relativamente flexível de PI, tanto no nível doméstico como no nível internacional, não se presumia que essa política mudaria espontaneamente de uma hora para outra. Porém, a partir de meados da década, os EUA passaram a exercer pressão econômica para forçar países, cuja política de PI era considerada fraca, a respeitarem os direitos de PI das empresas multinacionais norte-americanas. Para tanto, o governo passou a utilizar os mecanismos da Seção 301²⁵ da Lei de Comércio dos EUA, de 1974, que vinculava questões comerciais à proteção dos direitos de propriedade intelectual.

A ameaça da perda da posição hegemônica dos EUA na economia mundial, ajudou às empresas multinacionais a convencerem o governo de que proteção de PI seria um incremento à economia. Munidos com dados sobre as perdas causadas pela pirataria, coletados por empresas de advocacia contratadas pela próprias empresas nos países em que atuavam para monitorar as práticas dos governos locais, esses atores privados conseguiram convencer os agentes do governo de que um regime internacional de PI mais forte teria um impacto positivo na economia dos Estados Unidos como um todo.

Estratégias dos atores empresariais

O Acordo TRIPS pode ser considerado produto dos esforços de um grupo de executivos de 12 empresas²⁶ multinacionais norte-americanas que, através do Comitê de Propriedade Intelectual (IPC, na sigla em inglês), buscou e obteve o apoio de representantes de empresas japonesas e européias para a criação de um mecanismo multilateral que fortalecesse a proteção dos direitos de PI no nível internacional (Sell, 2004).

O IPC trabalhou intensamente para convencer oficiais do governo e empresas européias e japonesas a apoiar a sua posição. Em 1994, oito anos após sua formação em 1986, durante o lançamento da Rodada Uruguai, em Punta del Este, as empresas atingiram seu objetivo, fazendo com que os países membro do GATT aceitassem sua “visão particular” sobre IP na forma do Acordo TRIPS.

²⁵ “A Seção 301 do Trade Act de 1974 autoriza o presidente dos EUA a adotar medida apropriada, incluindo a retaliação, para obter a remoção de qualquer ato, política ou prática de um governo estrangeiro que viole um acordo internacional de comércio ou que seja injustificada, não razoável ou discriminatória, que restrinja o comércio norte-americano” (Tachinardi, 1993: 95).

²⁶ Embora 12 fosse o número relativamente constante, entre 1986 e 1996, os participantes do IPC variaram entre 11 e 14 membros (Sell, 2004).

O fato de um grupo de atores privados ter tentado avançar seus interesses junto ao governo não seria inusitado, a novidade, no caso, seria o fato dos empresários terem sido atores em todas as etapas do processo, desde a identificação do problema, elaboração de uma solução e apresentação de uma proposta concreta aos atores governamentais —que a levaram adiante como representando os interesses nacionais. E, ao conseguirem fazer com que sua proposta fosse aceita pela comunidade internacional, esses 12 executivos, criaram normas de direito público para o mundo todo (Sell, 2004).

Vários fatores explicam o sucesso das empresas multinacionais nos EUA em fazer com que a sua visão da proteção de PI fosse aceita. Primeiro devido à abertura do sistema decisório dos EUA à influência dos atores privados, onde por exemplo, a relação entre a associação das empresas farmacêuticas, Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA), e o Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR, na sigla em inglês) e o Departamento de Comércio é muito próxima. Segundo, devido à alteração na posição dos Estados Unidos na economia mundial. Terceiro, devido à capacidade do grupo de se mobilizar como uma “força politicamente unificada”. E por último, devido a sua capacidade de articular alianças transnacionais (Sell, 2004:97).

Além desses fatores, temos que considerar também as motivações do governo norte-americano em defender os interesses da indústria farmacêutica que pode ser atribuído ao impacto dessas empresas na economia do país, principalmente nas exportações, e ao fato de algumas dessas indústrias serem doadores significativos de recursos para campanhas eleitorais²⁷. Por exemplo, em 2000, a indústria farmacêutica contribuiu um total de 20 milhões de dólares para os partidos e candidatos nas eleições federais. A distribuição proporcional das contribuições para os dois partidos foi de 77% para o Partido Republicano e 23% para o Partido Democrata²⁸.

Segundo o Center for Responsive Politics, com o aumento da demanda por medicamentos, durante os anos 80 e 90, aumentaram também os lucros e a influência das empresas farmacêuticas nas campanhas eleitorais, através da doação de fundos. Essas

²⁷ As maiores contribuintes naquele ano foram as empresas: Pfizer Inc, Bristol-Myers Squibb, GlaxoSmithKline, Eli Lilly & Co, Schering-Plough Corp, Pharmacia Corp, Aventis, Wyeth, Amgen Inc, Merck & Co, Johnson & Johnson, Novartis Corp, Ivax Corp, Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America, Abbott Laboratories, Bayer Corp, Jones Pharma Inc, Roche Group, Allergan Inc, Teva Pharmaceutical Industries.

²⁸ Segundo informações obtidas no Center for Responsive Politics. Disponível on-line em: <http://www.crp.org/industries/contrib.asp?Ind=H4300&Cycle=2000>

empresas passaram a buscar junto ao Congresso norte-americano a ampliação de medidas para proteção de patentes e a redução de impostos, o que teria contribuído para tornar a indústria uma das mais lucrativas no país.

Embora é certo que as empresas exerciam influência direta sobre os membros do Congresso norte-americano, através da doação de fundos para campanhas eleitorais, a influência mais significativa das empresas foi exercida através da maneira como os seus interesses particulares foi apresentado como os interesses da nação na formulação da política externa comercial dos EUA.

A mobilização do setor privado para fortalecer a proteção da propriedade intelectual no nível internacional, contou com vários atores privados e governamentais nos EUA. Além do IPC, tiveram destaque a International Intellectual Property Alliance (IIPA) que se formou em 1984 por iniciativa da indústria cinematográfica e reunia sete associações representando segmentos da indústria de *copyright* norte americana. Preocupada com custos da *pirataria*, a IIPA teve um papel importante em levar questões relativas a direito autoral para o âmbito da Seção 301 (Sell, 2004).

A Intellectual Property Owners (IPO) e a Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA)²⁹ tiveram um papel de destaque junto ao governo. A coalizão ou força-tarefa contra a pirataria contou ainda com Central Sindical AFL-CIO, o US Council for International Business, o US Chamber of Commerce, National Association of Manufacturers, Business Roundtable, American Intellectual Property Law Association e a American Bar Association. Além desses, o Departamento de Estado criou uma comissão para assuntos de PI, o Departamento de Comércio e o Escritório do USTR intensificaram consultas com suas comissões de indústria e com o Advisory Committee on Trade Negotiations (ACTN), considerado um dos atores primordiais “nas propostas para uma iniciativa do GATT” para proteção de PI (Tachinardi, 1999: 97).

Em relação ao processo, os grupos de interesse de PI, apresentavam testemunhos junto ao Congresso norte-americano sobre casos de pirataria de direito autoral e marcas. Esses grupos eventualmente se separavam e se reagrupavam conforme seus interesses específicos para fortalecer suas respectivas posições frente ao governo.

Quanto às idéias, logo no início, havia divisão sobre a abordagem a ser adotada. De um lado estavam aqueles que como a ACTN, liderada por Opel (da IBM) e Pratt, propunham

²⁹ A PMA mudou de nome em 1994 para Pharmaceutical Researchers and Manufacturers Association (PhRMA)

a inclusão de PI nas discussões do GATT. De outro lado haviam aqueles que apoiavam a reformulação da Convenção de Berna para incluir proteção de software, por exemplo. Para esses empresários, o foco era o fortalecimento dos mecanismos de coação contra os países que não protegiam os direitos de PI, pois se temia que os países em desenvolvimento não cumprissem com as normas internacionais. Já os setores da indústria de entretenimento, representados pela IIPA, preferiam a utilização de medidas bilaterais, como a Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA. O argumento defendido era que os mecanismos bilaterais possibilitavam resultados mais rápidos. Além disso, havia receio de que se perdesse a capacidade de utilizar as medidas da Seção 301, que haviam sido conquistadas, com muito esforço da indústria junto ao Congresso norte-americano (Sell, 2004).

Um dos principais atores individuais no processo de internacionalização da proteção dos direitos de PI no âmbito do GATT foi Jacques Gorlin, um economista contratado por Opel, da IBM, como consultor da ACTN e depois do IPC. Em 1985, Gorlin preparou um texto, *A Trade-Based Approach to Intellectual Property*, apresentando o que viria a se tornar os principais quadros de referência sobre a proteção de PI para as empresas. Além de fazer uma síntese do que as empresas e associações tinham apresentado ao Congresso e Executivo dos EUA, Gorlin ampliava as demandas feitas até então e elaborava uma estratégia para se gerar consenso. Essa estratégia previa: uma “campanha de educação” junto aos PEDs, a aderência dos EUA à Convenção de Berna, a formação de uma aliança com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) para viabilizar a negociação de um regime internacional de PI, a superação da provável resistência da OMPI à criação de um regime de PI sob o GATT e a manutenção das medidas bilaterais.

Do ponto de vista dos empresários e oficiais do governo, as vantagens de se incorporar PI ao regime mundial de comércio eram várias: a possibilidade de ligar PI a questões relativas a comércio e investimento, a utilização de um mecanismo de solução de controvérsias multilateral e a maior influência dos oficiais de comércio.

Segundo Gorlin, entre fevereiro e março de 1986, o Representante de Comércio dos EUA (USTR), Clayton Yeutter solicitou a ajuda de Opel e Pratt para incorporar PI à agenda da Rodada Uruguai (Sell, 2004). Opell e Pratt, então entraram em contato com seus colegas empresários e os convenceram a formar um grupo de representantes de setores da indústria para agilizar o processo. Assim nasceu o IPC em 1986. Por ser formado por executivos do mais alto nível hierárquico, o IPC tinha fácil acesso a recursos financeiros e humanos para

colocar em prática seus planos, além de canais direto de comunicação com os executivos de outras empresas, o que facilitou o estabelecimento de alianças transnacionais e acelerou o processo.

O IPC logo chegou a um consenso sobre os objetivos mais importantes a serem atingidos pelo grupo: (1) padrões mínimos de conduta para proteção de direitos autorais, marcas, patentes; (2) mecanismo de coação e (3) mecanismo para solucionar controvérsias.

Em março de 1986, a ACTN publicou um relatório sobre a política unilateral dos EUA, na qual a Comissão defendia uma política agressiva para forçar os países a respeitarem direitos de PI e propunha uma série de estratégias, tais como treinamento técnico de oficiais estrangeiros e do exercício de pressão sobre governos recalcitrantes através das medidas da Seção 301 e da vinculação dos benefícios atribuídos sob o Sistema Generalizado de Preferências (SGP)³⁰ a questões de PI.

Tanto o IPC como outros grupos, (e.g. associações comerciais e órgãos do governo) agiram por meio da formação de alianças, construção de consenso e mobilização de vários atores —tanto no nível doméstico como internacional. Essa estratégia surtiu efeito. Por exemplo, no nível doméstico, após ter sido contatada pelo IPC, que buscava divulgar os “méritos de uma abordagem comercial à PI”, a Câmara de Comércio dos EUA passou a recomendar a inclusão de PI no âmbito do novo GATT (Sell, 2004).

Formação de uma coalizão transnacional

O IPC sabia que teria que formar uma aliança transnacional para fortalecer sua posição junto ao governo norte-americano —que então levaria o assunto à arena internacional.

Ou seja, para convencer o governo dos EUA a propor a criação de um regime internacional de proteção dos direitos de PI no âmbito do GATT, era necessário mostrar que havia consenso nessa direção —o que se buscava obter através de uma aliança transnacional entre os vários segmentos do setor privado.

Entre junho e julho de 1986, o IPC, se reuniu com vários representantes de associações de comércio e indústria da Europa e Japão, entre as quais se destacam a

³⁰ Do inglês, Generalized System of Preferences (GSP).

Confederação das Empresas Européias (UNICE)³¹, que na ocasião representava 33 federações de empresas de 22 países da Europa³², e a Nippon Keidanren, representando os vários segmentos econômicos no Japão³³.

Nem a UNICE nem a Keidanren aderiram à posição do IPC imediatamente, pois tinham receio de que PI “era um assunto muito novo para se tornar parte do GATT” e “inadequado” no contexto da Rodada Uruguai (Pratt apud Sell, 2004: 104). Além disso eles sabiam que haveria resistência por parte dos PEDs à incorporação de PI no GATT.

Mas o IPC insistia que o GATT estaria melhor preparado para lidar com disputas de PI do que a OMPI. Com a nova configuração da ONU; ou seja, com o aumento do número de países em desenvolvimento que passaram a integrar a Organização e dada a regra de um voto por país, a posição dos países que, segundo o IPC, “aceita[vam] o roubo de PI” (“abet the theft of IP”) seria favorecida (Pratt apud Sell, 2004: 105). Na visão dos empresários do IPC, portanto, já que PI era uma questão com implicações comerciais, ela estava dentro do escopo do GATT.

Utilizando informação sobre a extensão das perdas e enfatizando os problemas comuns entre as empresas européias e norte-americanas e mesmo alguns PEDs, como Brasil, o IPC conseguiu estabelecer um consenso com os europeus e japoneses e formar o que viria a ser chamada de aliança tripartida. E, então, com o apoio da Comunidade Econômica Européia e do Japão, a questão ganhou força.

No âmbito doméstico nos EUA, o IPC passou a coordenar suas ações com a IIPA. Enquanto que entre os órgãos do governo, o Escritório de Marcas e Patentes (PTO, da sigla em inglês para Patent and Trademark Office) e o Escritório do Representante de Comércio (USTR) também uniram forças para avançar a agenda de PI.

³¹ O contato do IPC com a UNICE foi feito através da Confederation of British Industries, o BDI da Alemanha e o Patronat francês.

³² A UNICE, (sigla em inglês para Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) atua na Europa desde 1958. Em 2006, representava mais de 20 milhões de empresas de pequeno, médio e grande porte, sendo formada por 39 federações industriais e empresariais de 33 países. A UNICE é uma associação formada por associações de indústria nacionais para atuar no nível da União Européia. Assim como a posição da maior parte das associações nacionais, a posição sobre os direitos de patente defendida pela UNICE reflete as idéias de especialistas legais. Além disso, as publicações da associação raramente são publicadas fora do circuito dos escritórios de direito de PI—sendo que a participação de outros especialistas, e. g. saúde, informática, na elaboração de diretrizes dessa área é praticamente nula. Assim como também não são apresentadas eventuais críticas ao direito de patente feitas por associadas. FFII, Disponível em: <http://eupat.ffii.org/players/unice/> UNICE, disponível em: <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=18514>

³³ A Nippon Keidanren é formada por mais de 1.300 empresas e aproximadamente 130 associações de indústria que representam praticamente todos os setores empresariais do Japão. Keidanren, Disponível em: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2006/051.html>

Para o IPC, o que permitiu que os empresários tivessem um papel importante na formulação das “posições de negociação” e nas “propostas específicas” do governo EUA foi a “relação próxima” do IPC com o Departamento de Comércio e com o Escritório do USTR.

Alguns membros do IPC também integravam o ACTN ou atuavam como conselheiros do USTR para questões de PI (Sell, 2004:107). Entre os conselheiros da indústria farmacêutica, se destacavam Pfizer, Johnson & Johnson e Merck, além de oficiais da PMA. Em sua capacidade como presidente da ACTN, Pratt, da IBM, por exemplo, atuou como conselheiro da delegação dos EUA na Rodada Uruguai, o que demonstra a dimensão da influência do setor privado nos EUA, pois em geral atores privados não tinham representação oficial no GATT. Ou seja, não se constituíam categorias representativas.

Em junho de 1988, esse grupo trilateral do setor privado, formado pelo IPC, UNICE e Keidanren, lançou sua proposta para a codificação de PI através da “Basic Framework of GATT Provisions on Intellectual Property” cujo conteúdo era bastante similar à proposta de Gorlin. Esse texto se tornou a base do Acordo TRIPS, embora com algumas modificações realizadas para manter os europeus e japoneses unidos e garantir que o eventual acordo internacional fosse aceito por todos (Sell, 2004: 107). Mesmo insatisfeitos, os EUA tiveram de concordar e a indústria farmacêutica teve de engolir a possibilidade de licença compulsória. A CEE pressionou para que fossem incluídas garantias de que os PEDs receberiam tratamento preferencial, assistência técnica e períodos de transição mais amplos. Com essa estrutura básica em mãos, o grupo procurou obter apoio governamental em seus respectivos países.

Processo de negociação

Entre 1986 e 1989, as questões sobre PI não evoluíram nas negociações do GATT, devido à oposição do Grupo dos Dez (Group of Ten) liderados pelo Brasil e Índia. Nesse período, os EUA também aumentaram a pressão unilateral, por meio de emendas às leis comerciais norte-americanas (Sell, 2004: 108).

Em 1988, o Congresso norte-americano pressionou o Executivo para que a Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA fosse utilizada mais intensamente. Nesse mesmo ano, a PMA iniciou um procedimento sob a Seção 301 contra o Brasil devido à falta de proteção de patente para produtos farmacêuticos. Essa questão é tratada em maior detalhe no capítulo

sobre a disputa entre o Brasil e os EUA. Quando o Brasil se recusou a alterar sua política de PI, os EUA impuseram uma tarifa de 100% sobre o valor das importações de produtos farmacêuticos, papel e eletrônicos brasileiros.

Após um intenso trabalho de lobby junto aos governos, em abril de 1989, alguns países em desenvolvimento já aceitavam a possibilidade de um código internacional de PI ser negociado sob o GATT. Além do lobby das empresas farmacêuticas exercido por meio de seus especialistas legais, a mudança de atitude dos governos dos países em desenvolvimento pode ser atribuída à pressão exercida pelo governo norte-americano.

Além do Brasil, a Coréia do Sul também tinha sido incluída nos procedimentos da Seção 301. Em maio de 1988, os tigres asiáticos, deixaram de ser considerados PEDs e portanto foram retirados da lista de países que poderiam receber tratamento preferencial sob o SGP. Os PEDs começaram a perceber, então, que a escolha não era entre a OMPI e o GATT, mas sim entre o GATT e o USTR (Ryan, 1998 apud Sell, 2004: 110).

No entanto, não foi apenas o poder material dos EUA que teria feito a balança pender para o lado das empresas. A maneira como se discutia a proteção de PI também fazia diferença. Embora o Brasil e a Índia, por exemplo, tivessem elaborado várias contra propostas ao modelo dos países desenvolvidos, os representantes desses países não conseguiam sustentar seus argumentos frente às críticas de grupos como a IPC e IIPA —que possuíam uma aura de expertise. Portanto, além de poder material, os PDs apresentavam maior conhecimento técnico e jurídico do assunto —ao menos dentro dos parâmetros dominantes na época.

A Comunidade Econômica Européia (CEE) atuou como mediadora entre PEDs e EUA tentando obter um consenso que foi atingido com concessões do governo dos EUA e do setor privado. Os europeus pressionaram para que se incluíssem prazos diferenciados de implementação atendendo às necessidades dos PEDs. O texto que passou a ser negociado foi então apresentado pela CEE. Na proposta original da CEE e dos PEDs havia a possibilidade de excluir a concessão do direito de patente a “invenções que fossem contrárias à política e saúde pública, variedades de plantas ou animais ou os processos biológicos para sua produção”, enquanto que na proposta dos Estados Unidos, Japão, Suíça e países nórdicos, não havia exceção para produto algum. (Stewart apud Sell, 2004: 111). No final, a exceção proposta pela CEE e PEDs foi incluída no artigo 27 do TRIPS. Porém, os EUA achavam que o artigo ia contra os interesses da indústria de biotecnologia no país.

Em meados de 1990, as negociações paralisaram, pois ainda não se havia chegado a um consenso sobre as seguintes questões: Patentes de formas vivas, indicadores geográficos e apelação de origem (e.g. Bordeaux, Champanhe) direitos morais, proteção para programas de computador, entre outras, e sobre a magnitude dos poderes dos procedimentos de resolução de controvérsias. O maior problema em relação às negociações era a falta de acordo entre a CEE e os EUA e o Grupo Cairns sobre os subsídios agrícolas —questão que paralisou a Rodada Uruguai no final de 1990.

Em meados de 1991, com a retomada da Rodada, o grupo do TRIPS voltou a se reunir. Nesse período, as negociações se tornaram mais tensas, o IPC “parou com suas atividades de lobby e deixou o processo para os negociadores oficiais para não parecer que estavam agindo por trás do time de negociadores dos EUA” (Stuart, 1993). No segundo semestre de 1991, as negociações se tornaram mais informais, pois nesse momento os pontos de tensão giravam em torno de questões relativas aos direitos autorais e diferentes sistemas adotados na França e no Japão.

Como até setembro de 1991 ainda não se havia chegado a um acordo, o presidente da comissão do TRIPS, Dunkel, circulou um relatório sobre os resultados obtidos até então. Nesse texto, foram apresentadas as questões sobre as quais ainda não havia acordo: (1) grau e natureza dos padrões de PI, (e.g. prazo de patentes, tipo de proteção para software e direitos de locação); (2) períodos de isenção para PEDs e (3) estruturas institucionais para implementação. Para cada uma dessas questões em aberto, Dunkel apresentou uma solução possível. Esse texto se tornou a base das discussões nos dois anos subseqüentes. Para a IPC, IIPA, PMA e MPAA o texto apresentava um tratamento inadequado dos direitos de PI, e foi sugerido então que o governo dos EUA continuasse a utilizar os mecanismos da Seção 301 através do USTR para forçar proteção de PI. As críticas da IPC, IIPA, PMA e MPAA foram apresentadas ao Congresso norte-americano.

As críticas eram direcionadas a vários pontos, mas as provisões sobre os períodos de transição ou isenção para PEDs eram as que mais suscitavam oposição.

Para a indústria farmacêutica, a questão não era mais se “o resto do mundo deveria ou iria adotar regras de patentes severas, mas quando” (Weisman, 1996, apud Sell, 2004).

Em 15 de abril de 1994 a Rodada Uruguai foi concluída e finalmente se chegou a um acordo sobre o texto de Dunkel (Dunkel Draft). Segundo os analistas, o acordo entre as negociadores só foi possível devido a uma combinação de fatores, tais como cansaço com o

processo de negociação, aumento dos custos, desaceleração da economia, receio de uma onda de protecionismo (Evans, 1994: 174 apud Sell, 2004: 115).

Exceto pela inclusão de períodos de transição variáveis para PEDs, segundo Gorlin, o IPC conseguiu incorporar a maior parte de suas exigências no texto do acordo final —do princípio do tratamento nacional, até prazos de proteção exclusiva bastante extensos (mínimo de 20 anos), redução das condições e do escopo da licença compulsória, proibição de licenças exclusivas e inversão do ônus da prova do detentor para o suposto infrator. No novo regime, o infrator é quem passou a ter que provar sua inocência em relação à suposta violação dos direitos de propriedade intelectual, enquanto que até então era o detentor da patente quem deveria demonstrar que houve de fato uma infração.

Outra mudança significativa foi em relação às condições para a aplicação da licença compulsória que, no Acordo TRIPS, passaram a ser mais restritas, ainda que não tanto quanto inicialmente proposto pelo setor privado dos EUA.

As restrições à aplicação da licença compulsória representou uma mudança na prática de vários PEDs, principalmente em relação às licenças exclusivas que obrigam o detentor da patente a produzir a invenção e, portanto, visam evitar práticas monopolistas ou outros abusos do direito de patente. No novo código, o detentor de PI está isento da obrigação de explorar o recurso; ele pode autorizar uma terceira parte a produzir a invenção (Sell, 2004: 115-116).

Outra questão que gerou controvérsia na ocasião foi sobre o reconhecimento dos direitos morais. Embora a Convenção de Berna tratava tanto dos aspectos econômicos como morais acerca dos direitos autorais, as leis nacionais apresentavam diferentes interpretações. Os EUA, por exemplo, reconheciam apenas os direitos econômicos enquanto que a UE reconhecia tanto os direitos econômicos como os direitos morais dos detentores (e.g. direitos do autor contra eventuais distorções de seu trabalho). No Acordo TRIPS acabou prevalecendo a visão dos EUA: apenas os direitos econômicos são protegidos.

Os EUA e a CEE também divergiam em relação à proteção de patente *pipeline* para produtos farmacêuticos³⁴. Mas, neste caso, prevaleceu a posição dos europeus e a provisão acabou ficando fora do Acordo. Ou seja, a Artigo 70(1) nega a proteção *pipeline*.

O Acordo TRIPS inclui concessões para PEDs, e.g. prazos mais longos para a implementação do Acordo (5 anos), e para os países menos desenvolvidos (10 anos); 5 anos para produtos farmacêuticos, agrícolas e químicos e possibilidade de exclusão do direito de patente para invenções que possam afetar a ordem pública ou moral de um país. Além da isenção do direito de patente para métodos de tratamento de animais e de seres humanos e para plantas, animais e processos biológicos.

Para alguns analistas, essas provisões já oferecem bastante latitude para que se busque obter a isenção de concessão do direito de patente para medicamentos e produtos químicos e agrícolas se for estabelecida uma relação entre estes e a ordem pública —já que a definição de “ordem pública” é deixada em aberto.

Quanto aos mecanismos de implementação e penalidades a serem instituídas, havia consenso entre os representantes dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Suíça. O Acordo TRIPS inclui desde ação criminal, civil e administrativa a serem aplicadas contra violadores até compensações em favor dos detentores do DPI.

Para a IPC, o objetivo era fortalecer os procedimentos de solução de controvérsia do GATT. No sistema antigo a parte sob a qual houvesse uma ação mesmo que perdendo essa ação podia vetar decisões que considerasse inaceitáveis. Além disso, as disputas podiam se estender por muito tempo e não havia um órgão específico para esse fim, sendo necessário se buscar um foro competente que fosse aceitável a ambas as partes.

No novo sistema, foi criado o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) para supervisionar o processo de resolução de disputas. No sistema da OMC, foi também definido um cronograma rígido para processar disputas e as decisões se tornaram obrigatórias a todos os países membros —exceto quando, através de uma votação unânime, o OSC decidir anular a decisão.

³⁴ “A proteção *pipeline* é o processo [pelo qual o detentor da patente pode] obter proteção em um outro país, quando esta se torna disponível, pela duração do seu termo no primeiro país. Proteção de patentes estrangeiras tradicionalmente precisa ser buscada quando a invenção ainda é nova e desconhecida no segundo país, no entanto obter proteção de patente no exterior simultaneamente com o recebimento da patente original pode ser impossível simplesmente porque a proteção de patente não está disponível”(Tancer, 1995: 166 apud Sell, 2004: 117).

Nesse novo mecanismo, os perdedores não podem mais bloquear as decisões. Qualquer discordância em relação às decisões deve ser encaminhada através do Órgão de Apelação, cujas decisões também são obrigatórias aos membros da OMC.

No novo sistema, portanto, “a parte vitoriosa pode vetar qualquer tentativa das outras nações de rejeitar uma decisão em particular” (Sell, 1995: 850).

As consequências desse novo modelo incluem a possibilidade de “retaliação cruzada”. Ou seja, “infrações em PI ou serviços podem levar a sanções em bens” (Sell, 2004: 118).

A OMC tem poder para monitorar a implementação e aderência às normas do Acordo e para autorizar a parte solicitante a impor sanções econômicas se solicitado. Portanto do ponto de vista do setor privado, o novo mecanismo é muito mais eficiente. Mas, mesmo com o fortalecimento dos mecanismos de execução, os EUA continuaram a aplicar as medidas da Seção 301 ou a utilizar o GSP.

Nos EUA, embora o setor privado norte-americano, através do Industry Functional Advisory Committee on Intellectual Property Rights for Trade Policy Matters, tenha reconhecido que a OMC passou a limitar o recurso à Seção 301, pois, de acordo com a linguagem do TRIPS, os países membros devem “submeter reclamações ao OSC” e “seguir as decisões da OMC”, as medidas sob a Seção 301 continuaram a ser aplicadas para forçar PEDs a adotarem políticas ainda mais severas do que as impostas pelo Acordo TRIPS. Em relação a adoção do Acordo TRIPS pelos EUA, o Legislativo norte-americano declarou que: “Nada nesse Decreto³⁵ deve ser construído [...] para limitar qualquer autoridade conferida sob qualquer lei dos Estados Unidos, incluindo a Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA de 1974, a menos que especificado nesse Decreto” (Morrison, 1994:3, apud Sell, 2004: 119).

A política do TRIPS-*plus* foi a maneira do governo norte-americano tentar executar as demandas do setor industrial dos EUA que não foram incorporadas no Acordo TRIPS e no NAFTA, especialmente em relação aos seguintes aspectos: (1) períodos de transição, (2) falta de proteção contra a importação paralela³⁶ e (3) possibilidade de evasão por meio da livre interpretação do que constitui “ordem pública” (Sell, 2004: 119).

Conclusão

³⁵ *Act* é traduzido aqui como decreto.

³⁶ A importação paralela diz respeito à importação legal para distribuição em países onde o produto não está autorizado a ser distribuído.

Neste capítulo vimos como a proteção da PI —que de privilégio passou a ser considerada um direito— foi aos poucos se globalizando e como os atores privados nos EUA agiram para convencer o governo dos Estados Unidos, países europeus e Japão de que a proteção dos direitos de propriedade intelectual era um assunto comercial e que portanto estaria dentro do escopo do GATT.

Até a adoção do Acordo TRIPS em 1994, a proteção internacional dos direitos de PI era regida pelas convenções de Paris, 1883, e de Berna, 1886, que ofereciam maior autonomia aos Estados para decidir sobre o grau de proteção doméstica dos direitos de patentes e direitos autorais, respectivamente.

No entanto, embora os governos tivessem liberdade nas decisões acerca da proteção da propriedade intelectual, os EUA tinham desenvolvido uma série de mecanismos bilaterais para pressionar, principalmente, os países em desenvolvimento, a adotarem legislação mais rígidas para proteger as patentes de empresas norte-americanas. Portanto, do ponto de vista do governo dos EUA, não havia a necessidade de se criar um novo regime internacional para esse fim.

O novo regime internacional de proteção dos direitos de propriedade intelectual, instituído pelo Acordo TRIPS, pode ser entendido como um produto da ação de agentes interessados em um contexto específico (i.e. o sistema internacional no pós-Guerra Fria).

Ao relacionar PI a comércio, em um momento de fragilidade econômica dos EUA, os representantes de vários setores da indústria de alta tecnologia “capturaram a imaginação dos formuladores de política e os persuadiram a adotar seus interesses privados como interesses nacionais dos EUA” (Sell, 2004).

Embora fatores conjeturais (e.g. queda na participação dos EUA na econômica mundial) e estruturais (e.g. acesso institucional) geraram oportunidades para que atores privados convencessem o governo dos EUA de que a proteção internacional da propriedade intelectual, sob os auspícios do GATT, era um dos interesses comerciais mais importantes do país; o sucesso desses agentes decorreu das suas estratégias de ação, entre as quais se destacam: formação de alianças transnacionais, geração de consenso e capacidade de apresentar quadros de referências convincentes.

Os representantes das indústrias de tecnologia, farmacêutica e de entretenimento atuaram por meio de um Comitê de Propriedade Intelectual (IPC) formado por eles e de associações de indústria na Europa e Japão,

O IPC foi formado por altos executivos das empresas norte-americanas para acelerar o processo de geração de consenso e para possibilitar a formação de alianças com importantes setores da indústria na Europa e no Japão. Além de convencer o governo dos EUA, era necessário obter o apoio dos governos da Comunidade Européia e do Japão para fazer frente à oposição dos países em desenvolvimento, para os quais as regras existentes eram suficientes.

Fundamental nesse processo foi também o acesso institucional desses executivos aos órgãos do governo responsáveis pela formulação de políticas comerciais, tais como o Escritório do USTR e o Departamento de Comércio.

Quanto ao resultado final das negociações, pode-se dizer que o novo regime internacional de PI reflete a estrutura de poder (econômico) do momento em que foi criado. Ainda que o governo dos EUA não tenha agido junto com o governo de outros países desenvolvidos, e ainda que as empresas multinacionais estivessem por trás dessa ação governamental. Analiticamente, o novo regime instituído pelo Acordo TRIPS pode ser entendido como produto da ação dos atores com maior capacidade material.

A campanha que se formou em reação as novas regras de proteção de PI, no contexto da epidemia do HIV e Aids, no entanto, alteram essa lógica.

Os mesmos fatores que possibilitaram o sucesso dos atores privado junto ao governo do EUA, dos países europeus e do Japão, influíram no sucesso das campanhas em reação ao novo regime de proteção de PI e à política adotada pelo governo norte-americano após a adoção do Acordo TRIPS pelos países membros da OMC, como veremos a seguir.

III. POLÍTICA DOS EUA APÓS ADOÇÃO DO ACORDO TRIPS E CAMPANHAS DE OPOSIÇÃO

Introdução

Após sua adoção, as empresas multinacionais e o governo dos EUA continuaram bastante atuantes no monitoramento da implementação do Acordo TRIPS e na aplicação das novas normas de proteção de PI ao redor do mundo (Sell, 2004). O aparato da Seção 301 continuou a ser utilizado pelos oficiais do Escritório do USTR para pressionar o governo dos países em desenvolvimento a alterarem suas políticas domésticas, sendo que os mecanismos de resolução de controvérsias da OMC foram adicionados à lista de recursos disponíveis ao governo dos EUA. Se uma queixa sobre as práticas comerciais de um país, incluindo queixas acerca da política de patente, fosse apresentada aos oficiais do Escritório do USTR, uma opção seria levar o caso à OMC.

No entanto, se por um lado, os EUA continuaram a exercer pressão unilateral; por outro começaram a surgir “bolsões de resistência e mobilização social”, articulados por atores não estatais que questionavam vários aspectos do Acordo TRIPS, quando não a própria existência de um acordo internacional de proteção dos DPIs (Sell, 2004, 119).

Apesar de ter havido uma resistência inicial por parte dos PEDs em “mover questões de PI da OMPI para o GATT”, a mobilização por parte de setores mais amplos da sociedade só viria a acontecer posteriormente, quando o acordo foi adotado pelos países membros do GATT. A partir desse momento, as questões passaram a girar em torno dos pontos em aberto (*loopholes*), das interpretações e das implicações da expansão dos direitos de PI no nível global (Sell, 2004).

Após sua adoção, os “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão” instituídos pelo Acordo TRIPS forneceram o contexto no qual se situou o debate acerca dos DPIs e saúde pública. Estiveram envolvidos nesses debates representantes das empresas multinacionais, principalmente do setor farmacêutico, representantes de organizações não governamentais humanitárias, ativistas de Aids, oficiais do governo, mídia e especialistas da área do direito de PI e saúde.

Estratégias do governo norte-americano

Após a adoção do Acordo TRIPS, o governo norte-americano passou a utilizar vários instrumentos para exercer pressão sobre os países em desenvolvimento para que estes implementassem as regras do novo regime internacional de PI ou até adotassem medidas mais rígidas.

Um desses instrumentos é o relatório anual do USTR que, nas palavras de Robert Zoellick “reflete também nosso compromisso com a promoção de maior proteção à propriedade intelectual por meio de vários outros mecanismos, como a implementação do TRIPS e as negociações no âmbito de nossos acordos de livre comércio” (USTR, 2004).

A partir da análise dos dados apresentados por diversos setores da indústria, entre as quais se destaca a indústria farmacêutica, o USTR decide que tipo de mecanismo utilizar.

Se for considerado que o país não está respeitando as regras internacionais de PI, o USTR pode adotar as medidas da Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA de 1974.

Seção 301

Também conhecida como Special 301, a Seção 301 permite ao USTR investigar países suspeitos de violar acordos internacionais de comércio ou de restringir o comércio e, eventualmente, recomendar ao presidente dos Estados Unidos que adote medidas retaliatórias contra tais países como, por exemplo, aumento de impostos sobre importações ou imposição de outras barreiras tarifárias e não tarifárias (Oliveira, 2005: 110)³⁷.

De acordo com a Seção 301, um país pode ser indicado a uma entre três categorias: (1) Lista de observação (Watch list), (2) Lista de observação prioritária (Priority watch list) e (3) País estrangeiro prioritário (Priority foreign country). A inclusão de um país na Lista de observação indica que o país tem políticas problemáticas acerca de PI; na Lista de observação prioritária, o país passa a receber maior atenção do governo e se for considerado um País estrangeiro prioritário, o USTR deverá decidir se inicia ou não uma investigação sobre as políticas comerciais praticadas pelo governo daquele país que poderá levar à sanções econômicas (Sell, 2004: 125). Segundo o texto do USTR (2004), “os países estrangeiros

³⁷ A Seção 301 foi adicionada à Lei de Comércio dos EUA através da Seção 1303 do Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, por meio de um intenso lobby das empresas norte-americanas junto ao Congresso dos EUA (Sell 2004).

prioritários são aqueles que praticam políticas que infringem obrigações legais ou que sejam perniciosas e causem grande impacto negativo aos detentores de direitos e aos produtos dos EUA, estando sujeitos à aceleração das investigações e possíveis sanções”.

Embora as medidas da Seção 301 se apliquem a ações relativas ao comércio internacional, a ligação da proteção da propriedade intelectual ao comércio possibilitou que elas fossem utilizados em relação a questões de violação dos direitos de patente.

Além do governo, a indústria, e associações de indústria também se utilizam dos instrumentos da Seção 301, através dos relatórios anuais que esses atores privados apresentam ao USTR.

Assim, as decisões acerca da aplicação das medidas da Seção 301 são feitas pelo Escritório do USTR a partir da análise de relatórios anuais apresentados pelas empresas interessadas, ou por suas associações de indústria, até fevereiro de cada ano. Nesses relatórios são apresentadas informações sobre dificuldades que essas empresas ou suas subsidiárias tenham tido na condução de seus negócios nos países estrangeiros, assim como estimativas de suas eventuais perdas financeiras.

De acordo com as regras de procedimento da Seção 301, o USTR deve anunciar, até dia 30 de abril, o resultado da revisão das práticas de PI dos países estrangeiros. A partir da análise dessas informações, devem ser identificados os países cujos governos não oferecem proteção “adequada e eficiente” e acesso “justo e equivalente” (*fair and equitable*) aos seus mercados nacionais a cidadãos norte-americanos que “respeitam as regras de proteção da propriedade intelectual” (Sell, 2004: 125).

Como se verifica, as empresas do setor de alta tecnologia têm uma relação bastante estreita com o Escritório do USTR. Tanto a International Intellectual Property Alliance (IIPA) como a PhRMA, apresentam relatórios anuais ao USTR com recomendações acerca dos países a serem indicados para as listas da Seção 301. Após avaliação do caso, o USTR decide que tipo de ação tomar.

Além disso, a própria existência desses mecanismos na Lei de Comércio dos EUA foi atribuída ao intenso lobby dos setores empresariais junto ao Congresso norte-americano, que durante toda a década de 1980, tentaram incluir a proteção de PI como uma “condição para certos benefícios preferenciais” (Sell, 2004: 138).

Além, destes mecanismos, o USTR também pode utilizar, no âmbito bilateral, “todos os instrumentos estatutários, quando pertinentes, para aperfeiçoar a proteção da propriedade

intelectual em países onde não é adequada”, tanto através da implementação ou suspensão dos privilégios do Sistema Generalizado de Preferências (SGP), ou outros programas de preferência comercial, como a Iniciativa da Bacia do Caribe (CBI, Caribbean Basin Initiative)³⁸. A utilização desses instrumentos não são considerados uma ruptura com as obrigações do país junto à OMC (USTR, 2004).

A implementação do Acordo TRIPS, considerado “o primeiro acordo de propriedade intelectual multilateral de ampla adesão”, ampliou os recursos disponíveis para resolução de conflitos acerca da proteção da PI, ao “[permitir] que estes resolvam seus conflitos por meio do mecanismo de resolução de controvérsias da OMC” (USTR, 2004). Sob a perspectiva da política comercial dos EUA, a alocação da resolução de conflitos acerca da proteção de PI para o âmbito multilateral possibilitou que a eventual aplicação de sanções comerciais fosse legitimada por uma decisão de foro internacional. Ou seja, presumidamente, imparcial.

E, em 1998, o USTR criou o Office of Monitoring and Enforcement com o objetivo de supervisionar a implementação e elaborar ações para forçar o cumprimento de acordos comerciais e litigar sobre disputas relativas aos acordos da OMC, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e outros acordos bilaterais (USTR, 1998 apud Sell, 2004: 124).

Estratégias das EMNs

Após a adoção do Acordo, as empresas multinacionais continuaram a elaborar ações para avançar seus interesses, agindo através de empresas de lobby ou especialistas na área do direito de PI.

O Intellectual Property Committee e as empresas interessadas contratavam lobistas para elaborar estratégias para garantir que as regras do Acordo TRIPS fossem cumpridas pelos países membros da OMC.

³⁸A Iniciativa da Bacia Caribenha (CBI, Caribbean Basin Initiative) é um conjunto de programas para facilitar o desenvolvimento econômico e diversificação na exportação das economias do Caribe. Foi lançada em 1983, a partir do Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA) e ampliada em 2000 a partir do U.S.-Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA). Atualmente, a CBI fornece acesso livre ao mercado norte-americano a 19 países do Caribe. A CBTPA vigora até 30 de setembro de 2008, ou até a data em que a ALCA ou outro acordo de livre comércio entrar em vigor entre os EUA e um país beneficiário, se antes da data determinada pela legislação. Os países contemplados pela CBI são: Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Ilhas Virgens Britânicas, Montserrat, Panamá, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago. Informação disponível em: http://www.ustr.gov/Trade_Development/Preference_Programs/CBI/Section_Index.html

Um desses lobistas, Levy —que trabalhou para a empresa de Jacques Gorlin localizada em Washington D.C.— propôs a seguinte estratégia, ao se dirigir à divisão de direito internacional da American Bar Association, a principal associação de advogados dos Estados Unidos: utilização seletiva de litigação, em casos onde haja uma grande probabilidade de se ganhar a ação e em assuntos estratégicos, para se “desenvolver um corpo de precedente” necessário para resolver questões que pudessem surgir no futuro (Levy, 2000 apud Sell, 2004: 122). Levy sugeria também levar o processo de resolução de disputas “tão longe quanto necessário” para garantir o total cumprimento do Acordo TRIPS.

A idéia era utilizar alguns casos como exemplo para outros países —e assim, desencorajá-los de agir de maneira antagônica aos interesses das empresas.

Levy salientava ainda o papel diplomático do setor privado e das empresas multinacionais com presença nos PEDs. Segundo o lobista, caberia a essas empresas ajudar os governos dos países em desenvolvimento a “entender os benefícios da completa implementação do regime legal exigido pelo TRIPS” (Sell, 2004: 122).

Já Eric Smith, da IIPA, sugeria a utilização dos mecanismos multilaterais da OMC, com a estrutura de solução de controvérsias da OMC e a exploração da prática de revisão da implementação e obrigações do Conselho do TRIPS para localizar deficiências nas leis domésticas.

Em suma, embora não se possa estabelecer uma relação causal, as evidências apontam para uma forte correlação entre as demandas dos “ativistas de PI” e a política praticada pelo governo dos EUA para monitorar e garantir o cumprimento do Acordo TRIPS nos PEDs. A troca de idéias entre os setores privado e público ocorria de várias maneiras. (1) A criação das medidas da Seção 301 foi atribuída ao lobby das empresas multinacionais junto ao Congresso norte-americano. (2) A associação da indústria farmacêutica apresenta relatórios anuais ao USTR sobre eventuais casos de violação dos direitos de patentes de suas empresas associadas nos países onde tem presença. Além disso, transferências também ocorrem no sentido inverso, do setor público para o privado, com certa frequência através de funcionários dos órgãos do governo que assumem funções em empresas ou associações privadas como, por exemplo, Judith Bello que atuou como conselheira geral para o USTR e posteriormente foi integrada nos quadros da PhRMA, como vice-presidente executiva ou Joseph Papovich, Representante de Comércio Adjunto, que passou a integrar os quadros da associação das gravadoras dos EUA (Recording Industry Association of America, RIIA).

A ligação entre o governo e as empresas também ocorria através de advogados. Para reduzir custo de uma litigação na OMC, os advogados do governo trabalhavam junto com as partes afetadas (Bello, 1997, apud Sell, 2004). Com isso, o governo passou a incorporar a visão das empresas.

Instrumentos multilaterais

Após a adoção do Acordo TRIPS, o governo dos EUA passou a incorporar os mecanismos da OMC em sua política externa de proteção dos direitos de PI.

Em 1998, o USTR afirmou que utilizava as reuniões do Conselho do TRIPS para “educar os membros de PEDs” sobre como implementar as provisões do TRIPS nas suas leis domésticas e que o Conselho oferecia um foro para avançar as interpretações dos EUA sobre o TRIPS.

Além desses mecanismos, os EUA continuavam a recorrer às medidas da Seção 301 que segundo analistas “tem feito mais que qualquer outra provisão da lei de comércio dos EUA para melhorar o nível da proteção mundial dos produtos norte-americanos com direito autoral” (Smith, 1996: 3, apud Sell, 2004: 123).

Além da indicação para as listas da Seção 301, o USTR pode também optar por utilizar medidas multilaterais, como apresentar uma queixa ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, para pressionar os governos de outros países a implementarem as regras do TRIPS ou até a adotarem políticas não prescritas pelo Acordo.

Nos cinco anos entre 1996 e 2000, os EUA apresentaram 15 casos de suposta violação das regras do TRIPS à OMC, através do Escritório do USTR³⁹.

Respostas governamentais e não governamentais

³⁹ Em 1996, foram iniciados casos contra os seguintes países: Japão, indicado pela IIPA, houve acordo, não foi até o fim; Índia, indicada pela PMA, foi até o fim, EUA ganhou (mailbox); Paquistão, indicado pela PMA, houve acordo na fase de consultas; Portugal, indicado pela PMA, resolvido na fase de consultas, após Portugal mudar suas leis de patentes; Turquia, indicada pela IIPA, mudou suas leis; Indonésia, emendou leis. Em 1997: Dinamarca, resolvido em 2001; Suécia; Irlanda, resolvido em 2000; Equador, indicado pela PMA, governo aumentou nível de proteção de PI. Em 1998: Grécia, disputa foi resolvida em 2001. Em 1999: UE, até maio de 2002, o caso ainda não tinha sido resolvido; Canadá, indicado pela PMA, os EUA ganhou o caso; Argentina, foi um longo vai e vem entre Menem e o Congresso norte-americano. Em 2000: Brasil, resolvido com acordo entre as partes em 2001.

Embora tenha havido um grande esforço por parte dos países em desenvolvimento para monitorar e garantir o cumprimento do TRIPS na defesa dos interesses dos detentores de patentes; também houve tentativas de se evitar as obrigações impostas pelo Acordo TRIPS de várias maneiras. Muitos países em desenvolvimento solicitaram extensão dos prazos para implementação do Acordo, outros argumentavam que haviam vários pontos obscuros ou ambíguos que possibilitavam diferentes interpretações ou davam margem à circunvenção (Sell, 2004: 139).

Mais interessante, no entanto, foi a formação de uma oposição “ativa e mobilizada” em torno das patentes farmacêuticas e das formas vivas. Essa oposição se formou a partir da ação de grupos da sociedade civil, que já haviam se organizado e se mobilizado em torno da epidemia do HIV e Aids e por meio de campanhas articuladas por organizações humanitárias.

Embora não era possível se “desfazer” o acordo, o movimento da oposição provavelmente freou o movimento na busca de maiores proteções de PI na OMC através da política norte-americana do TRIPS-plus.

A ação dos grupos iniciou um debate que “deveria ter ocorrido antes e durante as negociações”, pois como foi colocado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o acordo de PI foi assinado antes que a maioria dos governos — particularmente dos PEDs— entendesse as implicações econômicas e sociais das patentes. As negociações também contaram com uma participação limitada de representantes dos PEDs, que após a adoção do Acordo TRIPS, passaram a sentir o impacto das condições impostas (UNDP, 1991: 66-76, apud Sell, 2004: 139-140).

Com o surgimento do Vírus da Imunodeficiência Adquirida (HIV), os governos tiveram que elaborar respostas para lidar com a crise de saúde pública causada pelo alastramento da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids, na sigla em inglês). Alguns governos estabeleceram parcerias com diversos setores da sociedade civil para melhor entender e implementar programas de prevenção e tratamento da doença.

Parceria entre organizações não governamentais e o governo brasileiro

No Brasil, o processo de organização da sociedade civil anti-Aids, no começo da década de 80, está ligado ao Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), criado para “democratizar a informação sobre as realidades econômicas, políticas e sociais no Brasil”⁴⁰, por Herbet de Souza, o Betinho que ao se descobrir portador do vírus da Aids fundou, em 1986, a Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA).

A primeira ONG brasileira de Aids já havia sido criada na cidade de São Paulo um ano antes. Formado por voluntários, o Grupo de Apoio e Prevenção à Aids (GAPA) centrava seu trabalho no ativismo e na realização de campanhas de prevenção à doença. Em 1994, o GAPA contava com uma rede de 19 grupos autônomos conectados a ele que colaboravam com o fornecimento de informações à população.

A ABIA, no entanto, foi a primeira organização de Aids com um soropositivo na presidência. Além da difusão de informações, a ABIA focava seu trabalho na supervisão e avaliação das políticas governamentais de HIV/Aids e no exercício de pressão sobre o governo para que esse assumisse responsabilidade pela saúde pública e pela realização de pesquisa sobre o HIV e Aids (Souza, 2005).

Três anos mais tarde, a criação do Grupo Pela Vidda (Pela Vidda), no Rio de Janeiro, por Herbert Daniel, e do Grupo de Incentivo à Vida (GIV), em São Paulo, marcaria o início do ativismo organizado dos portadores do HIV/Aids. Neste mesmo ano, ocorreu o I Encontro Nacional de ONG/Aids (ENONG/Aids) que se tornaria um dos principais foros de discussão e deliberação das diretrizes de ação das ONG/Aids no país. Neste primeiro encontro realizado em 1989, estiveram presentes aproximadamente 30 pessoas representando 14 organizações.

Em 1994, o Pela Vidda contava com seis representações em diferentes cidades do Brasil trabalhando com a defesa dos direitos e o empoderamento dos portadores. Um dos coordenador do Pela Vidda, Mário Scheffer foi um ator que fazia a ligação entre ONGs e o governo brasileiro, tendo integrado os quadros do Ministério da Saúde.

Outro ator de destaque é o matemático Jorge Beloqui, do GIV, que tem sido um dos ativistas brasileiros mais vocais na luta contra o HIV e Aids, tendo realizado trabalhos sobre a diferença de preços entre medicamentos genéricos e patenteados.

⁴⁰ Texto de apresentação no site do Instituto, <http://www.ibase.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>

Entre 1985 e 2001, o número de ONGs/Aids cresceu dramaticamente no Brasil, chegando a algo em torno de 600 organizações (Souza, 2005:187, nota 31).

Embora tenham colaborado em programas de prevenção e tratamento do HIV e Aids, as ONGs não tiveram uma participação ativa no processo de reformulação da lei de patentes brasileira. As razões apontadas por representantes desses grupos indicam: oposição à concessão de patentes farmacêuticas, falta de canais de acesso institucionalizados e “rapidez” do processo: “Não deu tempo de fazer nenhuma campanha”, afirmou Rubens Duda, do Fórum de ONG/Aids⁴¹. Além disso, os aspectos técnicos da discussão não eram dominados pelo público geral. Embora a sociedade civil tenha começado a se organizar desde o início da epidemia, o foco das demandas girava em torno das “necessidades mais imediatas”, segundo (Scheffer, 2005)⁴², como por exemplo a elaboração e implantação de políticas públicas de prevenção e tratamento da Aids e ações judiciais para se obter acesso aos medicamentos. A relação entre lei de patentes e a sustentabilidade do programa brasileiro não era bem compreendida no início.

A partir da década de 90 passou a haver uma maior diversificação das ONGs e uma mudança na relação com o governo. Se até então o governo se opunha à idéia de estabelecer parcerias com grupos da sociedade civil; com o alastramento do vírus, o governo começou a financiar projetos e a estabelecer parcerias para distribuição de serviços públicos. Entre essas iniciativas, se destacam o programa Disque-Aids implantado pelo Grupo Atobá, do Rio de Janeiro, com apoio da Fundação Ford, e a criação da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/Aids⁴³.

Embora houvessem diferenças programáticas, as ONGs compartilhavam alguns objetivos, tais como: a promoção dos direitos humanos dos portadores, a luta contra a discriminação e a falta de assistência à saúde. Além disso, as estratégias adotadas eram semelhantes: campanhas de mobilização da opinião pública; organização de demonstrações; disseminação de informações; extensiva cobertura na mídia; patrocínio de ações judiciais; lobby nos governos federais e estaduais e assistência técnica em ações legais sobre questões relativas ao tratamento da doença.

⁴¹ Em entrevista concedida à Flávia Rossi, em 2005

⁴² Em entrevista concedida à autora, em junho de 2005

⁴³ Fórum ONG/AIDS, Fevereiro de 2002, http://www.forumongaidsrj.org.br/images/boletim_forumONG-AIDS4.pdf

A relação entre o governo brasileiro e as ONGs locais pode ser considerada “simbiônica” uma vez que as demandas das ONGs eram em grande parte atendidas pelos governos locais e federal (Souza, 2005: 188).

No Brasil, o ativismo não adotou estratégias mais extremas, tais como desobediência civil ou protestos como nos EUA e na África do Sul. Além disso, como no Brasil a Aids foi associada como doença de rico, o país é mais liberal e houve um certo alinhamento entre governo e ONGs, isso ajudou a evitar o estigma associado à doença como aconteceu em outros países em desenvolvimento.

Relação entre ONGs e o governo norte-americano

Nos Estados Unidos, a questão dos efeitos das patentes no acesso a medicamentos ganhou saliência na agenda a partir do debate sobre a reforma do sistema de saúde pública e da campanha contra o aumento dos preços dos medicamentos no início do governo Clinton (Souza, 2005: 137).

Os principais protagonistas dessa campanha nos EUA foram os ativistas Ralph Nader e James Love que em 1995 fundaram a organização Consumer Project on Technology (CPTech) voltada para a defesa dos direitos do consumidor.

Neste mesmo ano, Love testemunhou diante do congresso norte-americano sobre um acordo de patente firmado entre o governo federal dos Estados Unidos e a Bristol Myers-Squibb (BMS) para a extensão da patente do Taxol, um medicamento para o tratamento de câncer desenvolvido pelo National Cancer Institute (NCI), em um caso que se tornou uma referência, pois muitos dos medicamentos anti-Aids também foram desenvolvidos com financiamento público.

Em outubro de 1995, Nader e Love enviaram uma carta ao USTR Mickey Kantor estabelecendo um canal de comunicação com o governo dos EUA que seria mantido durante as controvérsias acerca das patentes dos medicamentos anti-Aids (Souza, 2005: 37).

Logo em seguida, Nader e Love começaram a utilizar a internet para disponibilizar informações, correspondência e opiniões sobre PI no boletim eletrônico Pharm-policy.

A rede de comunicação do CPTech teve um papel importante na disseminação de informações sobre preços, políticas de proteção de PI e na mobilização da opinião pública interessada. A partir das matérias publicadas no Pharm-policy, que eventualmente mudou de

nome para IP-Health, várias ONGs internacionais se uniram ao CPTech “trazendo informações cruciais e expertise” para a campanha pelo acesso e ampliando a rede (Souza, 2005: 138).

Governos também se utilizavam do boletim tanto para obter como para disseminar informações. Esse canal on-line gerou um fluxo de comunicação do qual participaram uma extensa gama de atores e possibilitou a articulação de respostas imediatas às ações da EMNs e do governo dos EUA e outros PDs. Essencialmente, um canal de comunicação para o público especializado, as idéias veiculadas no Pharm-policy eram disseminadas através de outros meios (e.g. encontros, conferências, mídia).

Durante a reunião sobre patentes, para a qual o governo da Índia havia convidado Nader, o porta-voz do Parlamento indiano citou Chomsky e leu trechos da carta que Nader e Love tinham enviado a Kantor e disponibilizado através da rede.

Na arena internacional, a ação movida pelas empresas farmacêuticas, em 1998, contra o governo da África do Sul desencadeou uma reação coordenada por parte de ativistas, ONGs e mídia. A medida que essa coalizão transnacional articulava respostas às ações das empresas e do governo dos EUA, maior era a visibilidade do debate entre patentes farmacêuticas e saúde pública. A partir de 1999 começou a haver uma maior articulação do movimento, com um posicionamento mais claro dos diferentes atores envolvidos, e maior mobilização da opinião pública. Várias ONGs começaram a atuar de maneira mais integrada como os governos dos países em desenvolvimento. Nas palavras de Paulo Roberto Teixeira, Coordenador da Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/Aids (CN DST/Aids) do Brasil: “Um importante movimento da sociedade civil organizada começava a criar espaços locais de discussão, acompanhamento e intensa produção nas políticas locais para Aids”⁴⁴.

Foi assim que quando os EUA apresentaram queixa contra o Brasil, esse movimento já estava bem organizado e contava com a participação de organizações de prestígio como Médicos sem Fronteiras (MSF) e OXFAM, ambas as quais lançaram campanhas para aumentar o acesso a medicamentos nos PEDs. A campanha “Acesso a Medicamentos Essenciais” da MSF foi lançada em 1999, com o valor do Prêmio Nobel da Paz recebido pela

⁴⁴ Em artigo publicado no Fórum ONG/AIDS, em 1 Fevereiro 2001. Disponível em: http://www.forumongaidsrj.org.br/images/boletim_forumONG_AIDS1.pdf

organização naquele ano⁴⁵. Em fevereiro de 2001, foi a vez da inglesa Oxfam lançar a campanha “Cut the Cost”. Ambas direcionadas ao problema da falta de medicamentos a preços acessíveis nos PEDs, em geral, e na África sub-saariana, em particular.

Quando os EUA solicitaram o estabelecimento de um painel arbitral contra o Brasil, na OMC, em janeiro de 2001⁴⁶, a relação entre as regras impostas pelo Acordo TRIPS e acesso a medicamentos já estava mais estabelecida em níveis mundiais, ao mesmo tempo em que a sociedade civil doméstica e internacional apresentava um alto grau de organização o que possibilitou a articulação de respostas imediatas à ação do governo norte-americano, principalmente após a abertura do painel pela OMC, em fevereiro de 2001 —por parte de ativistas de Aids, representantes de organizações humanitárias, oficiais de organizações internacionais e pela mídia internacional.

A partir de fevereiro, os ativistas começaram a organizar manifestações no Brasil, Índia, África do Sul e Estados Unidos, entre outros. Várias ações eram utilizadas pelos agentes da sociedade civil para pressionar o governo dos EUA: pressão direta era exercida sobre o Congresso, cartas eram enviadas aos membros do Executivo, e artigos eram publicados na mídia impressa.

Representantes do MSF foram à embaixada do Brasil em Washington, D.C., oferecer apoio ao governo brasileiro na disputa contra os Estados Unidos na OMC (Souza, 2005:143).

Mário Scheffer, do Grupo Pela Vidda, se encontrou com o Cônsul dos Estados Unidos em São Paulo a quem entregou uma carta solicitando a retirada do caso contra o Brasil.

Além disso, idéias eram propostas para resolver o problema do acesso. Michael Moore, Diretor Geral da OMC, publicou um artigo no International Herald Tribune defendendo a prática de preços diferenciados para países em desenvolvimento.

Em março, o Fórum ONG/Aids promoveu um debate para discutir a relação entre patentes e saúde pública com foco na queixa dos Estados Unidos contra o Brasil. Estiveram presentes aproximadamente 80 pessoas, entre representantes de organizações não-governamentais internacionais (e.g. Action Aid) e nacionais (e.g. Grupo pela Vidda, GIV), da

⁴⁵ A campanha promove o acesso a medicamentos e diagnósticos para doenças ditas 'negligenciadas', como a doença do sono, a doença de Chagas e outras. Além disso a Campanha defende a diminuição do custo dos medicamentos anti-retrovirais para o HIV/Aids. Mais informações no site da MSF, em: <http://www.msf.org.br/campanha/msfCampanha.asp>

⁴⁶ Embora o dispositivo que permite o licenciamento compulsório e a quebra de patentes de mercadorias (incluindo remédios) nunca foi usado, ele consta do artigo 68 da lei brasileira de 1996. Foi justamente esse artigo que foi contestado na OMC pelos EUA, em defesa dos laboratórios norte-americanos. (Folha de S. Paulo 19/06/2001)

indústria farmacêutica (e.g. presidente da Merck, Sharp & Dhome do Brasil) e agências do governo (e.g. ANVISA).

Na África do Sul, mais de 70 ativistas, de 21 países africanos, se reuniram em Cape Town e decidiram se unir sob a rubrica Pan African HIV/Aids Access Movement (PHATAM) (Souza, 2005:143).

Em abril, mês em que as empresas farmacêuticas retiraram a ação contra o governo da África do Sul, foi realizado na Noruega um seminário organizado pela Organização Mundial do Comércio e pela Organização Mundial da Saúde sobre acesso a medicamentos, do qual participaram representantes das principais organizações não governamentais, oficiais do governo e especialistas.

No mês seguinte, entre os dias 14 e 22, a Assembléia Mundial de Saúde se reuniu na sede da OMS, em Genebra. A assembléia, que contou com a participação de oficiais de 191 países e representantes de uma coalizão de 150 ONGs de 70 países, reafirmou que o acesso a medicamentos se constituía um direito humano. Além disso, foram aprovadas resoluções garantindo preços diferenciados para populações carentes, uma relação mundial de preços pagos por medicamentos anti-Aids e a formação de um fundo internacional para financiar compra de medicamentos nos países em desenvolvimento.

Em maio, no Brasil, ocorreu o Encontro Nacional de ONGs/Aids, em Recife, considerado um dos principais pontos de articulação de posições da sociedade civil. Durante o Encontro, foram realizadas manifestações em frente ao consulado dos EUA em protesto à posição norte-americana contra a política brasileira de patentes. Em maio foi criado o Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual, GTPI da REBRIP, a partir de uma reunião organizada pela OXFAM, na sede da Action Aid no Rio de Janeiro, para capacitar atores, potencializar ações e aumentar a articulação entre as organizações não governamentais no país. O GTPI se tornou mais um espaço de formação de consenso e desenvolvimento de argumentos estratégicos comuns aos setores envolvidos. O grupo foi formado por especialistas ligados aos temas abordados. Várias ONGs fizeram parte desse encontro⁴⁷.

Além de instrumentos de articulação das demandas das organizações locais, esses encontros e fóruns de discussão ampliavam a interlocução entre sociedade civil e governo e

⁴⁷ Fizeram parte dessa reunião as seguintes ONGs: IBASE, FASE, GAPA-BA, ABIA, PACS, ISA, INESC, Fórum de ONGs Aids –RJ, CEDUS, MSF, Oxfam, Action Aid, Terra Azul. Além dos seguintes indivíduos: David Hathaway e Gisela Alencar, ambos especialistas da área de saúde, Nilo Diniz, assessor da Senadora Marina Silva, e Jorge Beloqui, do GIV.

democratizavam a troca de informações possibilitando assim o compartilhamento do processo de tomada de decisão.

Em junho tanto a OMC como a ONU se reuniram em sessões especiais. A OMC sobre o Acordo TRIPS e a Assembleia Geral da ONU⁴⁸, entre os dias 25 e 28, sobre a epidemia da Aids: “HIV/Aids - Crise Global, Ação Global”. Um grande contingente —mais de 3 mil representantes— de ONGs participaram da sessão especial.

Nessa época, Jorge Beloqui, do GIV, esteve em Washington, a convite da Oxfam para se reunir com vários parlamentares norte-americanos⁴⁹.

No primeiro dia da UNGASS, o governo dos Estados Unidos através de um comunicado conjunto com o governo brasileiro retirou a queixa contra o Brasil.

⁴⁸ United Nations General Assembly Special Session on HIV/Aids (UNGASS)

⁴⁹ Segundo a informação fornecida pelo mesmo durante entrevista concedida à autora em 2005, Beloqui teria se reunido com vários parlamentares norte-americanos, entre os quais, o “deputado Mc Dermott e duas deputadas negras” no Congresso norte-americano e também com o embaixador do Brasil em Washington.

PARTE II
ANÁLISE DAS DISPUTAS ACERCA DAS PATENTES FARMACÊUTICAS

IV. DISPUTA ENTRE AS EMPRESAS FARMACÊUTICAS E O GOVERNO DA ÁFRICA DO SUL

Introdução

No dia 27 de novembro de 1997, Nelson Mandela, então presidente da África do Sul, aprovou uma emenda modificando a lei sul-africana de controle de medicamentos, Medicines and Related Substance Control Act, de 1965. A Emenda dos Medicamentos (South African Medicines and Medical Devices Regulatory Authority Act, SAMMDRA) autorizava a licença compulsória para a produção local e importação paralela de versões genéricas de produtos farmacêuticos patenteados.

Com receio de que se a nova legislação fosse implementada, ela “enfraqueceria seriamente os termos da propriedade intelectual e proteção da patente de produtos farmacêuticos na África do Sul”, as empresas farmacêuticas reagiram exercendo pressão sobre o governo alegando que a Emenda “violava as provisões do Acordo TRIPS”.

A disputa girava em torno dos artigos 15C(a) que outorgava poderes ao Ministro da Saúde para revocar o direito de patente conferida a produtos farmacêuticos no território da África do Sul, e 15C(b) que autorizava a importação paralela desses produtos. Segundo as empresas, o artigo 15C(a) constituía uma violação tanto da lei doméstica do país como das suas obrigações em relação ao Acordo TRIPS, enquanto que o artigo 15C(b) era inconsistente como o artigo 28 do TRIPS.

As empresas afirmavam ainda que essas provisões representavam “uma séria ameaça à viabilidade do investimento da [indústria] farmacêutica americana na África do Sul” e ameaçavam se retirar do país⁵⁰ (PhRMA, 2002).

⁵⁰ On November 23, 1997, the Government of South Africa adopted a new law, the “South African Medicines and Medical Devices Regulatory Authority Act” (SAMMDRA), that, if implemented, would seriously undermine the terms of intellectual property and patent protection for pharmaceuticals in South Africa and violate provisions of the WTO TRIPS Agreement. Specifically, Article 15C of the new law states that: That the Ministry of Health may notwithstanding anything to the contrary contained in the Patents Act, 1978 (Act No. 57 of 1978), determine that the rights with regard to any medicine under a patent granted in the Republic shall not extend to act in respect of such medicine which has been put onto the market by the owner of the medicine, or with his or her consent; This clause, 15C(a), appears to allow the revocation of pharmaceutical patents valid in the Republic of South Africa, “notwithstanding anything in the Patents Act,” at the discretion of the Minister of Health. This violates both domestic South African law and South Africa's WTO TRIPS obligations. Furthermore, the new law, at 15C(b) allows for the parallel importation, a violation of TRIPS Article 28 which while not actionable through WTO dispute settlement procedures, poses a serious threat to the viability of American pharmaceutical investment in South Africa. It may be worth noting that implementation of a parallel import system would

Como as empresas farmacêuticas não podiam acionar os mecanismos de solução de controvérsia da OMC, 42 empresas afiliadas à Associação das Empresas Farmacêuticas da África do Sul (PMA, na sigla em inglês)⁵¹ iniciaram uma ação judicial contra o governo sul-africano na Corte de Pretória, em fevereiro de 1998. Nesse mesmo mês a PhRMA recomendou ao Representante de Comércio dos EUA (USTR) que a África do Sul fosse incluída na categoria de país estrangeiro prioritário (*priority foreign country*) da Seção 301 sob a alegação de que a política do país representava uma ameaça à Rodada Uruguai (Odell e Sell, 2003).

Em abril de 1998, a África do Sul foi então incluída na lista de observação (*watch list*), e logo em seguida os departamentos de Estado e de Comércio dos EUA suspenderam o “tratamento *duty-free*” conferido ao país sob o Sistema Generalizado de Preferências (SGP)⁵².

A ação das empresas farmacêuticas e a política agressiva dos Estados Unidos contra o governo da África do Sul gerou uma grande mobilização por parte de organizações não governamentais, mídia e ativistas de Aids dos EUA e Europa (Odell e Sell, 2003: 10).

Em meados de 1999, no entanto, o governo Clinton começou a indicar uma mudança de atitude em relação à política de patentes da África do Sul, em particular, e dos países em desenvolvimento, em geral.

Em setembro de 1999, os EUA removeram a África do Sul da lista de observação. Em dezembro do mesmo ano, a Representante de Comércio, Charlene Barshefsky, e a Secretária de Serviços Humanos e de Saúde, Donna Shalala, fizeram uma declaração conjunta afirmando que a partir de então questões de saúde pública passariam a ser consideradas nas decisões acerca da proteção de PI pelo Escritório do USTR. Em 10 de maio de 2000 a Casa Branca divulgou uma Ordem Executiva (OE) emitida pelo Presidente Clinton que proibia o Escritório do USTR de exercer pressão contra os governos dos países da África sub-saariana em conexão com políticas legítimas para conter a epidemia do HIV e Aids (i.e. políticas que estivessem de acordo com as regras do novo regime internacional de PI).

Apesar da mudança de posição do governo dos EUA, as empresas farmacêuticas mantiveram a ação contra o governo da África do Sul o que aumentou ainda mais a

likely violate other TRIPS obligations, including data exclusivity (Article 39.3), and the obligation to provide effective remedies to prevent and deter infringement (Article 41 et seq.). Disponível on-line em: <http://www.cptech.org/ip/health/phrma/301-00/safrica.html>

⁵¹ A Pharmaceutical Manufacturers Association of South África (PMA) pode ser considerada um braço da norte-americana PhRMA na África do Sul.

⁵² Generalized System of Preference (GSP)

mobilização dos ativistas, organizações humanitárias e o envolvimento de organizações internacionais. O julgamento foi iniciado em 5 de março de 2001 com intensa cobertura da mídia. E então, no dia 19 de abril, pouco mais que um mês após o início, as empresas farmacêuticas removeram a ação contra o país praticamente sem obter concessão alguma do governo. Na ocasião, o caso foi considerado um “desastre de relações públicas” para a indústria farmacêutica e uma “vitória” para a África do Sul e países em desenvolvimento, de modo geral, e para campanha pelo acesso a medicamentos. (Financial Times, 2001).

Mudança de paradigma do governo dos EUA

Embora a mudança de posição do governo norte-americano em relação à política de patentes da África se iniciou com as declarações de Al Gore em 1999 e culminou com a Ordem Executiva de Clinton em 2000 e a decisão do governo Bush em 2001 de manter as diretrizes do governo anterior, o processo pode ser analisado através das posições defendidas pelo Escritório do USTR durante o período.

Como principal agência do governo norte-americano responsável pela defesa dos interesses comerciais do país no exterior, a análise das atitudes dos oficiais do Escritório do USTR ilustram o processo de mudança de posição do governo dos EUA. Entre esses oficiais se destaca Joseph Papovich, o principal responsável pela defesa dos direitos de patente das empresas norte-americanas na estrutura burocrática do Escritório.

Embora considerado um fiel escudeiro da indústria farmacêutica por vários anos, as declarações de Papovich durante o período em que atuou como Representante Assistente de Comércio, sob Charlene Barshefsky durante o governo Clinton e Robert Zoellick durante o governo Bush, indicam a latitude da mudança de atitude do governo dos EUA em relação à defesa dos interesses das EMNs no exterior.

Em 1996, durante um encontro entre Papovich e ativistas de Aids, quando estes argumentaram que leis de patentes muito rígidas impediam o acesso a medicamentos aos africanos de baixa renda, Papovich teria respondido: “Eu não represento os consumidores africanos”. Cinco anos depois, em fevereiro de 2001, o mesmo Papovich, afirmou em uma declaração escrita por ele e aprovada pelo governo Bush que “a crise de HIV/AIDS é uma tragédia terrível para os países, famílias e indivíduos” e que os EUA se comprometeriam a “trabalhar com os países que desenvolvam programas sérios para prevenir e tratar essa

doença horrível”. O que aconteceu durante esses cinco anos, que levou o mesmo oficial a declarar posições tão díspares? (Cooper et alli, 2001)

Segundo Peter Scher, chefe de pessoal do Escritório de Comércio na gestão Clinton, Papovich “via sua responsabilidade com simplicidade: Cumprir a agenda das empresas dos EUA”.

Essa atitude decorria do fato de que até há alguns anos antes a agenda do Escritório se concentrava na proteção contra a pirataria de CDs na China e de softwares da Microsoft na Índia (Cooper et alli, 2001).

Assim, no começo de 1998, quando os representantes da indústria farmacêutica foram procurar Papovich para reclamar sobre a nova lei da África do Sul, a questão foi tratada como uma reclamação de rotina sobre o direito de patente. Para as empresas farmacêuticas, o decreto autorizando a importação paralela e o licenciamento compulsório de medicamentos, aprovado em dezembro de 1997, era uma afronta ao direito de PI. Elas então moveram uma ação contra o governo em fevereiro de 1999, alegando que o decreto era inconstitucional pois dava poderes em demasia ao Ministro da Saúde sul-africano para ignorar as leis de patentes do país. Além disso, através da sua associação, as empresas apontavam consequências econômicas negativas para o país. Na palavras de Mirreyna Deeb, presidente da Associação das Indústrias Farmacêuticas da África do Sul: “Se formos abandonar o caso, a indústria farmacêutica multinacional deixaria a África do Sul, e a África do Sul ficaria mais pobre por isso” (Cooper et alli, 2001).

Em resposta ao debate que se formou em torno do impacto da proteção de patente no acesso a medicamentos, as EMNs argumentavam que o preço dos remédios não era o problema central da falta de acesso, mas sim a precariedade da infra-estrutura. Segundo Greg Reaves, na ocasião porta-voz da Merck, uma das empresas envolvidas na ação: “Há questões associadas à infra-estrutura, ao fornecimento de cuidados e tratamento adequados, sistemas de distribuição devem ser implantados —todas essas coisas são necessárias para garantir acesso a medicamentos” (Apud Cooper et alli, 2001).

Algumas semanas após a adoção do decreto dos remédios, no início de 1998, um grupo de lobistas da indústria farmacêutica solicitou ao USTR que pressionasse o governo da África do Sul. Segundo o oficial, o grupo de representantes da indústria “enquadrou o assunto” como uma “disputa sobre direitos de PI”, sem mencionar o possível impacto no

tratamento da Aids. Ou seja, foi apresentado um tipo de enquadramento que favorecia os interesses das EMNs (Cooper et alli, 2001).

Segundo o oficial do Escritório do USTR, caberia aos lobistas, ou a atores externos, apresentar as implicações e possíveis consequências da política a ser adotada. Nesse sentido, as decisões do USTR eram influenciadas por atores externos à burocracia institucional com capacidade de influir nas decisões por meio do fornecimento de informações e quadros de referência favoráveis aos interesses do país. Ou seja, a formulação do que constitui interesse nacional dependia em parte da ação desses atores não governamentais.

Entre 1998 e 2000, Papovich e outros oficiais do escritório do USTR levaram adiante os argumentos apresentados pela indústria farmacêutica, incorporando-os nas cartas, telefonemas, e reuniões com os representantes do governo sul-africano. Provavelmente devido ao estigma associado à doença no país, a questão da Aids não foi introduzida no debate entre as duas partes que tentavam determinar estritamente se o Decreto estava ou não de acordo com as práticas comerciais internacionais.

Em resposta ao lobby das EMNs, o governo dos EUA negaram o pedido da África do Sul de extensão dos benefícios comerciais, em 1998, e em abril de 1999, o país foi incluído na lista de observação da Seção 301⁵³. Em seguida, em maio, Papovich viajou junto com o vice-presidente Al Gore para se reunir com seus pares na África do Sul. Durante essa reunião, os oficiais sul-africanos reclamaram sobre a inclusão do país na lista de observação, mas foram mais uma vez cautelosos em trazer a epidemia da Aids para a discussão (Cooper et alli, 2001).

A mudança de fato começou a ocorrer a partir do dia 16 de junho, quando um grupo de ativista do Act Up interrompeu o discurso de Al Gore no Tennessee —quando este anunciava sua candidatura às eleições presidenciais nos EUA— com cartazes contendo as frases: “Gore greed kills” (A ambição do Gore mata) e “Medication for every nation” (Medicamentos para todas as nações) e continuaram a segui-lo em sua campanha pelo país (Cooper et alli, 2001).

Além de chamar a atenção da mídia durante a campanha de Al Gore, os ativistas também procuravam pressionar o governo de outras maneiras. Em Washington,

⁵³ Embora a inclusão de um país nessa categoria não leve automaticamente a sanções econômicas, pode reduzir o fluxo de financiamento externo.

representantes das organizações Act Up e Health Gap Coalition se reuniram com Papovich e acusaram os oficiais de comércio de cometerem “genocídio” (Cooper et alli, 2001).

A resposta foi imediata. Em julho, Al Gore anunciou que a Casa Branca iria mudar sua política em relação à África do Sul; o que na prática significava que se o governo começasse a produzir ou importar genéricos, o USTR ignoraria. Os ativistas, no entanto, queriam que os EUA estendessem a política do “não conte, não pergunte” aos outros países em desenvolvimento e continuaram a organizar manifestações na capital norte-americana⁵⁴.

A partir de então, se passou a observar uma mudança significativa na maneira como a proteção dos DPIs era discutida dentro do Escritório de Comércio dos EUA. Questões de saúde pública e a crise da Aids passaram a dominar as discussões enquanto que os argumentos da indústria farmacêutica se tornaram cada vez menos convincentes entre os oficiais do governo dos EUA. Durante o período, vários executivos da indústria farmacêutica teriam se reunido com Charlene Barshefsky e tentado convencê-la de que a falta de acesso a tratamento anti-Aids na África não estava relacionado ao preço elevado dos medicamentos, mas sim à “falta de computadores e outros componentes da infra-estrutura de saúde”. Segundo oficiais presentes na ocasião, Barshefsky teria respondido: “Eu não acho que você está sugerindo que uma falta de computadores é o que está causando essa pandemia.” (Cooper et alli, 2001).

Então, durante a reunião da OMC em Seattle, em dezembro de 1999, Charlene Barshefsky, na sua capacidade como USTR, e Donna Shalala, enquanto Secretária do Departamento Humano e de Saúde dos EUA, anunciaram que a importação paralela e a produção local de medicamentos anti-Aids não seriam mais consideradas práticas ilegais pelo governo dos EUA e que a nova política em relação à África do Sul se estenderia a todos os países menos desenvolvidos. Segundo Barshefsky, essa nova política externa de PI adotada pelos EUA buscava atingir um ponto de “equilíbrio” entre os vários “interesses conflitantes” e as “regras do Acordo TRIPS na OMC”⁵⁵.

⁵⁴ Em outubro, 500 pessoas associadas ao Act Up fizeram uma passeata em frente ao Escritório do USTR carregando bonecos gigantes representando Charlene Barshefsky vestida de diabo e impedindo os funcionários de saírem do prédio. Joseph Papovich, que na ocasião não se encontrava em Washington, foi informado sobre o evento. Em dezembro, alguns ativistas conseguiram passar pela segurança e estender uma faixa a partir da janela do segundo andar do edifício onde se lia: “Essential drugs for all nations” (Remédios essenciais para todas as nações). Dessa vez, Papovich, que estava a caminho do Congresso, pode observar o que acontecia do lado de fora do Escritório (Cooper et alli, 2001).

⁵⁵ Em entrevista concedida à autora em dezembro de 2007

E em 10 de maio do ano seguinte, por meio de uma Ordem Executiva, o Presidente Clinton, proibiu formalmente o USTR de exercer pressões comerciais para impedir a adoção de políticas legítimas para aumentar o acesso a medicamentos anti-Aids nos países da África sub-saariana.

Apesar de ter deixado a indústria farmacêutica desapontada, a mudança de política do governo dos EUA, de certa maneira, já era esperada, pois a essa altura a influência dos ativistas, ONGs e mídia junto aos oficiais do governo estava cada vez mais evidente enquanto que o poder das EMNs parecia diminuir continuamente. Provavelmente antecipando a eleição de Bush para presidência, a indústria farmacêutica fez contribuições massivas para o Partido Republicano, com a expectativa de que a Ordem Executiva fosse revertida com o novo governo, mas em fevereiro de 2001, Joseph Papovich declarou que o Escritório do USTR “não estava considerando uma mudança na atual política flexível”. Segundo o oficial, essa foi uma decisão fácil de ser tomada e que não seria revertida. (Cooper et alli, 2001)

Em entrevista concedida ao Wall Street Journal, em março de 2001, Charlene Barshefsky afirmou que houve de fato uma mudança de percepção nos oficiais do governo dos EUA quanto à maneira de tratar a proteção da propriedade intelectual na África: “Eu absolutamente não me dava conta do quanto a nossa interpretação das obrigações de PI da África do Sul era draconiana” e reconheceu que essa falta de entendimento sobre as implicações da política de PI dos EUA era geral: “Todos nós deixamos passar” (“We all missed it”).

Motivações da mudança de política do governo norte-americano

Criado para proteger os interesses comerciais dos EUA, o Escritório do USTR agia de acordo com uma interpretação bastante restrita de sua função que se traduzia na execução da agenda das empresas multinacionais norte-americanas no exterior. Assim, quando o caso da África do Sul foi apresentado pela PhRMA, ele foi encaminhado de acordo com os procedimentos padrão do Escritório.

A questão foi tratada como uma reclamação de rotina e suscitou as respostas usuais para casos de violação dos direitos de PI, tais como remoção de benéficos comerciais e inclusão na lista da Seção 301.

Porém com a crescente mobilização de atores governamentais, inclusive de dentro de setores do governo dos EUA, e não governamentais, como ONGs, ativistas e mídia, formou-se um debate em torno das consequências dessa interpretação restrita das regras de PI. Com o subsequente aumento da visibilidade do assunto na mídia norte-americana se passou a entender melhor o impacto das pressões exercidas pelo Escritório do USTR na capacidade dos países em desenvolvimento elaborar e implementar políticas em resposta às demandas de saúde pública geradas pela crise da Aids. Esse melhor entendimento da relação entre PI e saúde pública, no entanto, decorreu da crescente mobilização da opinião pública e saliência do assunto na mídia norte-americana, a partir do que se passou a buscar uma solução que equilibrasse os interesses comerciais das empresas norte-americanas como às demandas das ONGs, governos dos PEDs e mídia.

Apesar de que as ONGs já haviam sido incluídas no debate interno das agências do governo norte-americano, o aumento da saliência do debate na mídia fortaleceu os argumentos e as demandas desses atores.

Quanto às influências externas nas decisões do Escritório de Comércio dos EUA, Charlene Barshefsky, ressalta que a influência “mais significativa” foram “os comentários” feitos por ONGs em reuniões com Donna Shalala, a própria Charlene e outros oficiais, e as informações (*inputs*) fornecidas pelo governo da África do Sul.

Barshefsky afirmou ainda que às considerações de algumas ONGs para as quais, “o Acordo TRIPS estava sendo interpretado muito agressivamente pelos EUA”, isto é, “interpretado de uma maneira desfavorável aos países em desenvolvimento” e às “opiniões editoriais”, se contrapunham as “preocupações dos produtores de farmacêuticos de que os direitos de propriedade intelectual poderiam ser destruídos se as exceções ao TRIPS fossem muito extensa”. Assim, a mudança de política do USTR anunciada em dezembro de 1999, visava acomodar essas diferentes demandas.

Apesar de que a Representante de Comércio dos EUA não ter atribuído um papel de destaque aos ativistas de Aids e à subsequente visibilidade da ação destes na mídia, a primeira indicação de uma mudança de política do governo pode ser observada na carta enviada por Al Gore no dia 25 de junho de 1999 a James E. Clyburn, presidente do grupo de congressistas negros (Congressional Black Caucus) dos EUA que havia questionado o vice-presidente sobre o problema do acesso a medicamentos na África do Sul. Em sua resposta a Clyburn, Al Gore declarou que apoiava os “esforços da África do Sul para melhorar os

cuidados de saúde para seu povo —incluindo os esforços para obter o licenciamento compulsório e a importação paralela”. Enfaticamente, Al Gore delineou a posição que viria a ser defendida pelos EUA: “Eu apoio o esforço da África do Sul em fornecer remédios contra a Aids a preços reduzidos através da licença compulsória e importação paralela, desde que eles sejam conduzidos de maneira consistente com os acordos internacionais”⁵⁶. Ou seja, em seguida às demonstrações dos ativistas durante sua campanha para a presidência do país, Al Gore anuncia ao Congresso que apóia a posição do governo da África do Sul.

Ainda que as ações mais radicais dos ativistas não tenham tido efeito direto na maneira como se passou a entender a proteção dos DPIs nos países em desenvolvimento, elas elevaram os custos para o governo norte-americano da manutenção da política de defesa irrestrita dos interesses da indústria farmacêutica ao aumentar consideravelmente a visibilidade da questão na mídia norte-americana. As ações do Act Up durante a campanha de Al Gore produziram as respostas mais imediatas por parte de oficiais do governo. Por outro lado, as ações do Act Up só foram possíveis porque havia um contexto ideacional prévio contruído a partir da ação de vários atores.

Fatores que influenciaram a decisão do governo Bush manter as diretrizes da Ordem Executiva de Clinton

No início de 2001, houve bastante especulação sobre as políticas que seriam adotadas pelo governo Bush em relação à crise do HIV/Aids nos PEDs. Se temia que o que diálogo estabelecido com as organizações não governamentais a partir de Seattle não seria mantido no novo governo e que a Ordem Executiva de Clinton seria revertida.

Em um comentário sobre a reunião organizada em conjunto pela OMC e OMS para discutir preços diferenciados, lançada na rede do CPTech em janeiro de 2001, James Love expressa apreensão sobre a possibilidade de que o governo Bush não iria “mais tolerar o diálogo com algumas ONGs”, o que além de representar uma reversão na política adotada

⁵⁶ [...] I want you to know from the start that I support South Africa's efforts to enhance health care for its people—including efforts to engage in compulsory licensing and parallel importing of pharmaceuticals— so long as they are done in a way consistent with international agreements.
[...] Our efforts to resolve the issue have been slowed by the ongoing litigation, but my view is the same now as it was then: I support South Africa's effort to provide AIDS drugs at reduced prices through compulsory licensing and parallel importing, so long as they are carried out in a way that is consistent with international agreements.

pelo governo anterior, seria indicativo da maneira como o governo se tornava “porta-voz” da indústria farmacêutica (Love, 2001).

Especulações sobre possíveis mudanças de política do governo Bush também foram expressas em outros meios de comunicação. O boletim diário da Fundação Kaiser, Daily HIV/AIDS Report, divulgou uma nota no dia 23 de janeiro sobre uma possível revisão da OE de Clinton pelo presidente Bush⁵⁷.

Em 22 de janeiro, o jornal Pittsburg Post-Gazette publicou um artigo sobre a pressão dos grupos conservadores para que Bush revertesse várias das ações de Clinton. No topo da lista constava, por exemplo, a ordem que autorizava a importação do RU-486, a chamada pílula do aborto. Além disso, as EMNs⁵⁸ argumentavam que a Ordem Executiva “[havia alterado] a maneira como [eram] atribuídos preços aos seus medicamentos” (Rosenkrantz, 2001).

Por outro lado, acreditava-se que reverter as ordens de Clinton seria “muito mais difícil do que as pessoas pensa[vam]” pois elas haviam sido redigidas para direcionar as ações das agências do governo. Segundo Tim Maney, diretor da Câmara de Comércio dos EUA, “muitas das ordens executivas do Clinton estavam na arena ambiental e trabalhista e Bush não [iria] ganhar nenhum prêmio de relações públicas ao atacá-las de imediato (Rosenkrantz, 2001). A preocupação com o efeito no público era, portanto, um fator fundamental a ser levado em conta na decisão do governo Bush, em um ambiente de alta ativação.

Posição do USTR sob Bush

Em sua audiência de confirmação para o posto de Representante Comercial dos EUA diante do Senado, no dia 31 de janeiro, Robert Zoellick assumiu uma posição cautelosa sobre a Ordem Executiva de Clinton, alegando que não estava muito bem informado sobre o assunto. Não querendo se comprometer, Zoellick afirmou que o assunto seria tratado de maneira balanceada.

⁵⁷ A ordem executiva, passada em 10 de maio de 2000, proibia os órgãos do governo dos EUA de “buscar, através de negociações ou de outra maneira, a revogação ou revisão de qualquer lei ou política de propriedade intelectual” para aumentar o acesso ao tratamento das populações afetadas pelo HIV/AIDS nos países africanos.

⁵⁸ GlaxoSmithKline, Merck, Bristol, Myers Squibb e Roche consideradas as maiores produtoras de medicamentos anti-AIDS.

Em seu depoimento, Zoellick afirmou que a proteção da PI “mesmo no contexto das pequenas empresas, é uma das nossas vantagens competitivas” e reconheceu que os EUA “pressionaram intensamente” para adicionar a proteção de PI nas negociações da Rodada Uruguai e que as provisões da Seção 301 foram criadas como uma medida unilateral a fim de se obter proteções ainda mais severas do que as impostas pelo Acordo TRIPS.

Além disso, o representante comercial dos EUA mencionou Tailândia, Senegal e Uganda como exemplo de países que desenvolveram “programas extraordinários” de prevenção e combate à doença, indicando que não tinha interesse ou conhecimento sobre o programa brasileiro de tratamento universal —mesmo com a publicação da matéria de capa da revista do New York Times enaltecendo o programa brasileiro, três dias antes da sua declaração ao Senado⁵⁹.

Antes disso, no dia 26 de janeiro, o Congresso enviou uma carta ao novo presidente dos EUA, na qual os congressistas indicaram apoio aos governos africanos na questão do acesso a medicamentos e afirmaram que estavam “profundamente envolvido em encontrar maneiras de expandir o acesso a remédios de baixo custo para o HIV e Aids” nos países da África sub-saariana⁶⁰. Citando notícias publicadas em vários jornais do país sobre a possível rescisão da Ordem Executiva, os congressistas afirmaram ainda que “isso seria um erro” e

⁵⁹ I can only give you my initial understanding of this issue. This obviously goes to the whole question of IP, which as you know, even in the context of small business, is one of our great competitive advantages. I suspect that one of the questions this raises is that while in the Uruguay Round we pressed very hard in the TRIPS negotiation to add IP protection; in many cases we've also sought stronger protections. Indeed the congress passed the special 301 provision which I talked about to try to get stronger protection for IP. And this is one of those issues again where the countries themselves, for their investment and to bring in the right kind of business, they want to try to offer this protection. I realize the AIDS case is an extraordinarily sensitive one in terms of trying to deal with this, and I believe the pharmaceutical companies do as well. My one caution as I look into this -- and I'm just giving you my view on this -- is that I dealt with this issue in another context and I want to be sure that the pharmaceutical subject is not used as a fall guy for other problems because as I've seen with a number of these countries some have developed extraordinary programmes -- my recollection is that Thailand, Senegal and I think Uganda have -- and this requires a commitment by the government to prevention, early health measures even with pregnant mothers, with children with AIDS, this doesn't have to be hopeless, things can be done to deal with this. Now some of the drugs, frankly the patents have already expired, but others may be part of this category and I don't know for sure what may be part of that. I am certainly well aware of what a huge problem this is for individuals, countries and the world. So we need to try to tackle it in this combination of manners. (“Zoellick comments in Senate re Africa Exec Order”. *Ip-health*, janeiro de 2001. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-January/000828.html>)

⁶⁰ A carta foi assinada pelos seguintes deputados: Barbara Le, James Leach, Jan Schakowsky, David Bonior, Sherrod Brown, Bernie Sanders, John Conyers, Nancy Pelosi, Eddie Bernice Johnson, Barney Frank, Donna Christensen, Sam Farr, Jim McDermott, Jerrold Nadler, Tammy Baldwin, Donald Payne, George Miller, Dale Kildee, Henry A. Waxman, Howard Berman, Carolyn Maloney, Bob Filner, Nick Lampson, Joseph Crowley, Mike Honda, Bill Delahunt, Jane Harmon, Elijah Cummings, Nita Lowey.

assumiram responsabilidade pela ação do governo anterior dizendo que eles “trabalharam muito para convencer a administração anterior a publicar a Ordem Executiva”.

We write to you today as members of Congress who have been deeply involved in finding ways to expand access to affordable HIV and AIDS drugs for sub-Saharan Africa, to request a meeting. We worked hard to convince the previous administration to issue the May 10, 2000 Executive Order titled “Access to HIV/AIDS Pharmaceuticals and Medical Technologies”⁶¹.

A ação dos EUA em relação à crise na África foi justificada pelos congressistas como um “imperativo moral” e em resposta a “uma ameaça séria” à segurança do país e da comunidade internacional, incorporando em seus argumentos o enquadramento do problema apresentado pelo Conselho de Segurança no ano anterior⁶².

The HIV/AIDS crisis in Africa not only presents a moral imperative for a U. S. role, but poses a serious threat to our security and that of the international community. Last year the United Nations Security Council designated the problem as a global security threat⁶³.

Nessa carta, os congressistas fazem referência explícita à mídia (i.e. Pittsburg Post Gazette e Bloomberg News) como ponto de partida para o posicionamento do grupo diante da questão e decisão de enviar uma carta ao novo presidente solicitando uma reunião.

We are concerned because it has been reported in the Pittsburgh Post Gazette, Bloomberg News and elsewhere that you may rescind that Executive Order. We believe this would be a mistake, we urge you not to take such action, and request that you meet with us to discuss this issue⁶⁴.

Nesse caso, a mídia atuou como fonte de informação que possibilitou o posicionamento dos deputados entendidos como parte do governo e como formadora de opinião, uma vez que as opiniões do Congresso, transmitidas através da carta, podem ser entendidas como as opiniões do público geral se fazendo conhecer através de seus representantes eleitos (Powlick, 1995).

⁶¹ Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000835.html>, Acesso em: 21/08/07

⁶² No início de 2000, o Conselho de Segurança da ONU se reuniu em sessão especial sobre a AIDS e apresentou a crise na África como um seria ameaça à segurança mundial.

⁶³ Disponível em: *ibidem*

⁶⁴ Disponível em: *ibidem*

Em 20 de fevereiro, o Escritório do Representante de Comércio dos EUA contatou a organização CPTEch para informar que o governo Bush manteria a política “flexível” do governo anterior. Ou seja, que o USTR iria continuar a considerar o impacto das políticas comerciais no acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. Essa abordagem representou uma mudança de paradigma em relação aos governos de Reagan, Bush (pai) e mesmo na política de Clinton até 1999, quando então a política comercial dos EUA era formulada a partir de uma concepção de interesse nacional baseada nos interesses comerciais das empresas norte-americanas. Mesmo com a intensa contribuição feita pelas empresas farmacêuticas para o Partido Republicano, o governo manteve a política iniciada no governo anterior.

Na declaração enviada ao CPTEch, presumidamente direcionada à opinião pública por meio de sua divulgação da rede da organização, Papovich reconheceu a gravidade da crise do HIV/Aids e confirmou que a “política flexível” adotada pelo governo anterior seria mantida e que o USTR iria colaborar com os países que “desenvolvessem programas sérios” de prevenção e tratamento.

The HIV/AIDS crisis is a terrible tragedy for countries, families and individuals. USTR is not considering a change in the present flexible policy: Consistent with our overall effort to protect America's investment in intellectual property, USTR will seek to contribute to Administration efforts to work with countries that develop serious programs to prevent and treat this horrible disease⁶⁵.

Em entrevista ao jornal Washington Post, em 13 de março de 2001, Robert Zoellick explicou a decisão do governo Bush de manter a política adotada pelo governo Clinton em 1999.

Segundo Zoellick, a política comercial dos EUA visava garantir a sobrevivência da “causa do comércio livre”. Portanto, a decisão do governo Bush de manter a política de flexibilidade quanto à utilização da licença compulsória nos países em desenvolvimento foi uma resposta pragmática, onde se buscou evitar um mal maior (i.e. o retrocesso no processo de liberalização do comércio mundial). Para tanto, o USTR articulou um discurso afirmando

⁶⁵ Joseph Papovich, e-mail, 20/02/2001. Disponível no IP-Health.

que as políticas comerciais deveriam estar “totalmente alinhadas com os nossos valores”⁶⁶ (Blustein, 2001).

Embora o USTR apoiasse uma política mais dura de proteção dos DPIs, ele temia que a busca desenfreada pelo lucro da política comercial das empresas farmacêuticas poriam em risco a liberalização do comércio ao redor do mundo. O problema, segundo Zoellick, era que a ação das EMNs estava gerando a percepção de que as regras internacionais de PI — associadas ao processo de globalização — eram injustas. Ao manter a política de flexibilização, o governo dos EUA esperava dissociar-se da imagem pública negativa que se havia formado em torno das EMNs e da política comercial do país diante da devastação da pandemia da Aids, principalmente nos países em desenvolvimento. “Estou convencido, se estão relacionadas ao trabalho infantil, trabalho forçado ou HIV/AIDS —e estou certo que haverão outros— que para se obter sucesso, eu e meus compatriotas temos que estar à frente destas questões”. Para Zoellick, essa nova atitude também deveria ser adotada pelas empresas farmacêuticas. “Se elas não superarem essa questão, a hostilidade que ela gera poderia colocar em risco todo o sistema de direitos de propriedade intelectual” (Blustein, 2001). A “hostilidade” que Zoellick mencionou, então, se referia, segundo um oficial do Escritório do USTR às “várias expressões de preocupação” das “ONGs”, “imprensa” e “partes do público”, comunicadas por “escrito ou de outra maneira”.

Assim, a continuidade da política flexível do governo Clinton foi uma resposta pragmática do governo Bush para evitar os efeitos negativos da predominância de uma interpretação da política de proteção de PI dos EUA que poderia gerar ainda mais “hostilidade” por parte de segmentos da opinião pública (medida através da cobertura da mídia) e, assim, afetar os interesses comerciais mais amplos do Estado.

Na próxima seção é analisada a mobilização da opinião pública interessada, bem como a formação de alguns debates públicos, que levaram a um aumento de visibilidade da questão do acesso a medicamentos anti-Aids na mídia e conseqüentemente da ativação da percepção dos tomadores de decisão sobre o impacto das políticas de proteção de PI na opinião pública geral.

Campanha pelo acesso a medicamentos na África do Sul

⁶⁶ Em: Blustein, Paul. Getting Out in Front on Trade: New U. S. Representative Adds 'Values' to His Globalization Plan. *Washington Post*, 13/03/2001, p. E01.
Disponível em: <http://washingtonpost.com/wpdyn/articles/A59421.html>

Quando as empresas farmacêuticas decidiram mover a ação contra o governo da África do Sul, em 1998, já havia mobilização por parte de setores da sociedade civil, organizações não governamentais e internacionais para promover maior acesso a medicamentos. A política de medicamentos da Organização Mundial de Saúde, por exemplo, indicava 250 drogas consideradas essenciais para fornecimento pelo setor público.

A questão da diferença de preço entre medicamentos de marca e genéricos era um assunto em debate tanto no âmbito doméstico dos Estados Unidos, no contexto das discussões acerca dos sistemas de saúde do país, como nos países em desenvolvimento em relação às doenças tropicais e epidemia do HIV/Aids. É no contexto desses debates que se começou a discutir o impacto das novas regras internacionais de patente na saúde pública.

Nos Estados Unidos, a campanha pela redução dos preços dos medicamentos foi liderada por Ralph Nader e James Love da organização de defesa dos direitos dos consumidores, Consumer Project on Technology (CPTech), fundada em 1995.

Em outubro de 1995, Nader e Love escreveram a Mickey Kantor acusando o governo dos EUA de estar muito “focado na proteção dos interesses” das empresas farmacêuticas em face da variedade de “visões legítimas” sobre saúde pública. Segundo os ativistas, havia uma contradição no fato de que muitos dos medicamentos que se tornavam propriedade privada da indústria farmacêutica haviam sido desenvolvidos com dinheiro público (Sell, 2004).

A partir de 1995, Nader e Love começaram então a utilizar a internet para divulgar informações, correspondência e as posições defendidas pelos diferentes atores no que veio a se constituir na mais abrangente rede de comunicação da campanha sobre a política de preços das empresas farmacêuticas⁶⁷. É a partir de momento que pode falar da formação de uma estrutura comunicativa transnacional.

Através da divulgação desse material, Nader foi convidado a participar de um encontro em Nova Delhi, em 1996, organizado por oficiais do governo da Índia que tiveram acesso às publicações.

⁶⁷ Uma análise dos diversos nomes atribuídos aos boletim eletrônico do CPTech: Pharm-policy, E-Pharm e finalmente IP-Health, deixa entrever a maneira como a questão do acesso e a defesa dos interesses dos consumidores passou a ser articulada ao longo do período entre 1995 e 2001(até o presente). Pharm-policy, o foco está na ação das empresas farmacêuticas. E-Pharm na transmissão de informações e em IP-Health, na relação entre as regras de PI e saúde.

Assim como os indianos, outros grupos ficaram sabendo do site do CPT que se tornaria “um importante veículo para a mobilização de interesse na política de patente e preços de medicamentos” (Sell, 2004: 147).

O primeiro grupo de saúde pública a se unir à campanha foi a Health Action International (HAI), responsável pela organização do primeiro encontro de ONGs sobre questões de saúde e TRIPS na Alemanha, em outubro de 1996. Durante esse encontro, Love apresentou um trabalho sobre a relação entre preços de medicamentos e licença compulsória que teria “aberto os olhos” de todos os presentes (Ellen 't Hoen⁶⁸). Durante este encontro circularam informações fornecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre medicamentos genéricos, informações de especialistas da indústria farmacêutica e dos advogados de propriedade intelectual (Souza, 2005).

Nesse encontro estavam presentes pessoas que “formariam o centro da campanha inicial pelo acesso a medicamentos” e que seriam responsáveis também pela circulação de idéias através de sua movimentação entre os setores público e privado. Por exemplo, antes de assumir a coordenação da campanha pelo acesso a medicamentos da Médicos Sem Fronteira (MSF), Ellen 't Hoen trabalhou como lobista da HAI junto à Assembléia Mundial da Saúde da OMS. Essa movimentação de pessoas possibilitou a difusão das idéias e quadros de referência que se tornariam prevalentes (Sell, 2004:148).

Bas van der Heide, da HAI, foi convidado pelo Ministro da Saúde do Zimbábue, Dr. Timothy Stamps, a preparar um texto para uma resolução a ser adotado como uma revisão da estratégia de saúde, Revised Drug Strategy, da OMS. Como a HAI e o CPTech já estavam trabalhando juntos na elaboração de comentários sobre as negociações da ALCA, a linguagem sobre licença compulsória e importação paralela foi incorporada no texto, assim como também se enfatizou a prioridade das questões de saúde pública sobre os interesses comerciais.

Segundo Love, a resolução foi aprovada pelo Conselho Executivo da OMS, somente porque os EUA não faziam parte do Conselho naquele ano. De qualquer forma, a aprovação de resolução gerou uma reação da PhRMA, pois a estratégia da OMS apontava para uma direção oposta às práticas que a PhRMA estava tentando impor aos PEDs através do USTR. Tanto o governo dos EUA como dos países europeus tentaram opor a nova estratégia.

⁶⁸ Em entrevista concedida à autora, em julho de 2006.

Todavia, durante a reunião de 1998 da Assembléia Mundial de Saúde, o diretor geral do Departamento de Saúde da África do Sul, que era também um dos principais negociadores dos países africanos, surpreendeu o USTR ao apresentar evidências de que a licença compulsória era utilizada pelos EUA. A divulgação dessa informação criou uma situação embaraçosa para o país ao demonstrar a “hipocrisia” da posição do governo norte-americano que “buscava negar aos outros o direito de fazer como eles faziam” (Sell, 2004:149). Mas, sem grande repercussão na mídia, esse constrangimento não impediu que os EUA continuassem a pressionar outros países.

Em 1998, Greg Pappas, que atuava como chefe de saúde internacional do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos EUA, recomendou a James Love incorporar o grupo de ativismo Act Up na campanha para aumentar a visibilidade da questão na mídia norte-americana. A inclusão do Act Up, de fato levou a uma alteração da posição do governo dos EUA, como discutido anteriormente.

Embora Greg Pappas chegou a perder seu emprego devido ao seu envolvimento com a campanha, sua participação demonstra que não havia uma posição única dentro do governo dos EUA. Contudo a cisão entre as posições defendidas pelo Escritório de Comércio e pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos EUA não era suficiente para mudar a política adotada pelo USTR em defesa dos interesses das empresas farmacêuticas e fazer prevalecer a posição dos defensores de saúde pública.

Ente os meses de julho e agosto de 1998, Bernard Pecoul, que foi chamado pela MSF para realizar trabalho sobre pesquisa e desenvolvimento de medicamentos para doenças negligenciadas, entrou em contato com o CPT e HAI para se unir à campanha.

Após um acordo fechado em outubro de 1998 entre os negociadores da Revised Drug Strategy da OMS, Pecoul se reuniu com Love, em Paris, e em seguida com representantes da HAI e do CPTech, em Genebra, para planejar uma estratégia conjunta e organizar uma reunião sobre a licença compulsória e os artigos 30 e 31 do TRIPS com o objetivo de “enquadrar” a adoção da Estratégia da OMS como um “referendo em apoio da licença compulsória” (Sell, 2004: 149)

Em dezembro de 1998, ano em que as empresas farmacêuticas moveram a ação contra o governo da África do Sul, Zachie Achmat fundou a Treatment Action Coalition (TAC), que se tornaria a mais influente organização sul-africana na luta pelo acesso a medicamentos anti-Aids.

A TAC estabeleceu alianças com várias organizações de prestígio, como MSF, CPTech e ACTSA (o braço do Act Up na África do Sul), e elaborou um plano de sensibilização e mobilização bem sucedido através de ações que obtiveram grande cobertura da mídia internacional.

Logo após ter fundado a ONG, Achmat lançou uma “Campanha de desafio” (Defiance campaign) através da qual ele propôs a importação da Tailândia da versão genérica do anti-fungal fluconazole, utilizado para tratar infecções oportunistas e patentado pela Pfizer na África do Sul.

Em seu programa de ação, a TAC propunha: oposição à ação das EMNs contra o governo; acesso ao tratamento contra o HIV/Aids e produção de versões genéricas dos medicamentos anti-retrovirais (ARVs) e aumento do orçamento público dos departamentos de saúde e bem estar da África do Sul.

Durante o ano de 1999, HAI, CPTech e MSF organizaram vários encontros para discutir diferentes aspectos relacionados ao acesso a medicamentos nos quais estariam presentes representantes de outras ONGs, organizações internacionais, fundações e ativistas de vários países.

Em março, aconteceu em Genebra o encontro sobre licença compulsória e o Acordo TRIPS, que contou com a participação de ativistas da África e Tailândia —cujos custos de viagem das ONGs foi financiado pela Fundação Rockefeller— e de representantes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Após a adoção da Revised Drug Strategy, pela OMS, em maio de 1999, as ONGs enviaram carta aberta aos países membros da OMC, incentivando-os a fazer uso das flexibilidades existentes no TRIPS. As ONGs sugeriam que os governos priorizassem a saúde pública na implementação das obrigações do TRIPS, utilizassem os períodos de isenção conferidos aos PEDs e invocassem as considerações de saúde pública e interesse público dos artigos 7 e 8 (Sell, 2004).

Como discutido anteriormente, com a ação dos ativistas do Act Up, aumento de visibilidade do debate na mídia, e subsequente declarações de Al Gore em apoio aos países africanos, se iniciou um processo de mudança na política externa de PI dos EUA em relação aos países em desenvolvimento, a partir de junho de 1999, que culminaria com as declarações de Barchefsky e Shalala durante a Reunião de Seattle, no final de 1999, com a Ordem

Executiva de Clinton, em maio de 2000, e com a decisão do governo Bush de manter a política flexível do governo anterior, no início de 2001.

Em outubro de 1999, as ONGs organizaram uma reunião em Paris com a MSF sobre P&D e, em novembro, o CPTech, HAI e MSF organizaram uma conferência em Amsterdã que reuniu 350 participantes de 50 países. Nesse encontro foi produzida uma declaração, dirigida aos membros da OMC, sobre a necessidade de restringir os direitos de proteção de patente contidos no Acordo TRIPS para garantir o acesso a medicamentos. A declaração de Amsterdã funcionou como um guia sobre TRIPS e saúde pública para as ONGs. Segundo Ellen 't Hoen, da MSF, foi a partir desse momento que “os governos dos países em desenvolvimento começaram a unir forças com as ONGs” (Souza, 2005:142).

Ainda em 1999, foi criada a Coalizão Health GAP (Health Global Access Project Coalition) formada pelo CPTech, MSF, Act Up e outros ativistas de direitos humanos e especialistas em saúde pública.

Durante todo o ano de 2000, as ONGs continuaram a se mobilizar através da divulgação de informações nas redes de comunicação, da realização de encontros internacionais e de ações para chamar a atenção da mídia, sendo que os quadros de referência disseminados passaram a se tornar prevalentes.

Em outubro de 2000, a Oxfam passou a integrar a campanha pelo acesso, promovendo um “ativismo cívico” através do lançamento da campanha “Cut the Cost” (Sell, 2004: 155).

Entre as ações de mobilização propostas pela TAC em um programa de ação adotado em janeiro de 2001, contra as empresas farmacêuticas: Glaxo SmithKline, Bristol-Meyer Squibb, Boehringer Ingelheim, Merck, Abbott, constava uma cerimônia ecumênica na Catedral de São George em Cape Town e uma marcha em direção ao Parlamento, a serem realizadas no dia 12 de fevereiro; uma ação global durante o julgamento da África do Sul, entre 5 a 12 de março, e uma série de conferências com o objetivo de “mobilizar ações locais” e preparar para um congresso nacional sobre tratamento para o HIV e Aids (Achmat, e-mail, 20/01/2001).

Vários atores, governamentais e não-governamentais, defendiam uma posição alinhada com a posição do governo sul-africano no período que antecedeu o julgamento na Corte de Pretória, em março de 2001.

Quanto à posição dos EUA, enquanto Estado, é importante ressaltar que diferentes segmentos da sociedade norte-americana expressavam diferentes opiniões acerca das disputas entre os países em desenvolvimento e as empresas farmacêuticas.

Essas diferentes opiniões se posicionavam, de modo geral, em dois campos. Em um deles, se encontravam as empresas farmacêuticas, as agências de comércio e a Casa Branca, na defesa dos direitos de patente; no outro, em defesa da saúde pública ou do acesso a medicamentos, estavam os ativistas de Aids, departamentos de saúde, partes do Congresso e Senado, sindicatos (e.g. AFL-CIO), organizações não governamentais, acadêmicos (e.g. Universidade Yale) e parte da mídia.

Embora houvesse também segmentos do Congresso e Senado, entre outros, que não apoiavam o direito dos governos dos países em desenvolvimento de recorrer a medidas desfavoráveis aos interesses das empresas farmacêuticas para aumentar o acesso a medicamentos anti-Aids, estes não eram tão vocais quanto àqueles que defendiam o direito ao acesso a medicamentos —o que de certa maneira indica que a opinião consensual era em defesa da saúde pública.

A seguir são apresentadas as posições defendidas por alguns desses segmentos.

Em defesa do acesso a medicamentos e saúde pública

Logo após abertura do julgamento na África do Sul, houveram iniciativas tanto no Senado como no Congresso dos EUA para se criar legislação com objetivo de promover o acesso a medicamentos.

No Senado, no dia 6 de março, Dianne Feinstein (Califórnia) e Russel Feingold (Wiscosin) introduziram um projeto de lei, Access to AIDS Treatment Act of 2001, para aumentar o acesso ao tratamento contra o HIV e Aids e desenvolver melhores infra-estruturas de saúde pública nos países em desenvolvimento.

A legislação introduzida pelos dois senadores democratas reconhecia o direito dos governos dos países em desenvolvimento de utilizar a licença compulsória ou importação paralela em casos de emergência de saúde e propunha uma série de iniciativas: a doação de 25 milhões de dólares por ano através da USAID para criação e implementação de infra-estrutura de sistemas de saúde nos países pobres; o estabelecimento de um banco de dados internacional sobre produtos farmacêuticos para o HIV e Aids pela Administração de

Alimentos e Medicamentos (FDA, na sigla em inglês) e pelo Departamento de Saúde e Serviços Sociais (HHS, na sigla em inglês); liderança na produção e distribuição de remédios contra o HIV e Aids pelo Programa da Nações Unidas para a Aids (UNAIDS) e pela que a OMS.

Segundo a Senadora Feinsten, era “claramente no interesse dos Estados Unidos prevenir a disseminação do HIV/AIDS” e, portanto a legislação proposta era “necessária se [os EUA] fossem continuar a ajudar os países do mundo em desenvolvimento a controlar essa doença mortal”.

No Congresso, Maxine Walters estava entre os deputados que se posicionavam claramente a favor do governo da África do Sul. No dia 7 de março de 2001, dois dias após o início do julgamento em Pretória, Walters denunciou a ação das empresas farmacêuticas contra o governo sul-africano e introduziu uma lei para “promover a disponibilidade de medicamentos [contra] HIV/Aids nos países da África sub-saariana e outros países em desenvolvimento”⁶⁹. Walters exigiu ainda que as “39 empresas farmacêuticas [retirassem] este caso antes que o julgamento se reinici[asse]” no final do mês.

Dois dias depois da introdução da lei medicamentos de baixo custo contra o HIV e Aids para os países pobres, Maxine Walters criticou a redução de preços oferecida pela Merck: “Os preços propostos pela Merck ainda excedem a renda per capita da maioria dos países na África sub-saariana”. Walters expressou seu apoio pela iniciativa conjunta da MSF e da Cipla que possibilitaria o fornecimento do coquetel anti-Aids por 350 dólares ao ano por pessoa e sugeriu que as empresas farmacêuticas licenciassem voluntariamente suas patentes⁷⁰.

A posição defendida pelo governo da África do Sul contava ainda com o apoio da AFL-CIO e de vários sindicatos nos EUA, entre os quais, os sindicatos dos trabalhadores da indústria farmacêutica que defendiam o direito do governo de produzir ou importar medicamentos genéricos no combate ao HIV e Aids.

Além destes, associações de sindicatos em outros países também demonstravam apoio à África do Sul, como a Federação Internacional dos Sindicatos do Trabalhadores Gerais, das

⁶⁹ Congresswoman Waters Denounces Lawsuit by Aids Drug Companies Against the Government of South Africa; Introduces The Affordable HIV/AIDS Medicines for Poor Countries Act. Press Release, 07/03/2001. Washington, D. C. Disponível em: <http://www.house.gov/waters/pr010307.htm>

⁷⁰ Congresswoman Waters Announces Dissatisfaction with Merck's Latest Offer; Sais Proposed Price Cuts for AIDS Drugs are Mere Tokens. Press Release, 09/03/2001. Washington, D.C. Disponível em: <http://www.house.gov/waters/pr010309.htm>

Minas, Energia e Química (ICEM, na sigla em inglês), que incluía os sindicatos dos trabalhadores farmacêuticos do mundo todo.

Durante uma conferência na África do Sul, quando então os sindicatos da Ásia e África adotaram um programa de ação sobre o HIV/Aids, Fred Higgs, Secretário Geral do ICEM declarou o apoio da Federação à África do Sul: “Como parte do programa de combate ao HIV/AIDS, acreditamos que a África do Sul e outros países devem ter o direito de comprar os [produtos] farmacêuticos apropriados a preços que eles possam pagar”.

Ao discursar diante de mais de mil representantes de sindicatos afiliados à ICEM, durante o congresso do Sindicato das Mulheres Trabalhadoras Dinamarquesas (KAD), o Secretário Geral do ICEM deixou claro a posição que a Federação esperava da cortes sul-africanas: “que defendam os direitos da África do Sul nessa questão” e solicitou aos sindicatos afiliados que “demonstrem o seu apoio pela posição do governo da África do Sul”.

No início de 2001, a Universidade de Yale, também se encontrava sob “pressão dos alunos para colocar a consciência acima dos lucros” e permitir a produção de versões genéricas de medicamentos desenvolvidos em seus laboratórios. A controvérsia girava em torno do d4T, medicamento anti-retroviral desenvolvido pelo professor William Prusoff, também conhecido como Stavudine ou Zerit, na versão patenteada pela BMS. Os estudantes pressionavam a universidade para que ela assumisse maior responsabilidade social pelas suas invenções. A Yale recebia 40 milhões de dólares por ano pela licença exclusiva concedida à BMS, porém como na ocasião a Universidade não apresentava cópia do acordo com a empresa, a pressão por parte dos alunos aumentava (Borger e Bosely, 2001).

O caso da Universidade Yale ilustra uma crise de imagem pela qual passavam várias universidades do país. De um lado se apresentavam como “ícones de independência acadêmica”; de outro eram vistas como verdadeiros “centros [geradores] de lucros” para financiadores corporativos (Borger e Bosely, 2001).

A ação do grupo de alunos, Yale Aids Action Coalition, que era apoiada pelo professor William Prusoff e por organizações não-governamentais como a Médicos Sem Fronteira, teve grande repercussão na mídia, (e.g. no dia 13 de março, o jornal The Guardian, um dos jornais de maior circulação da Grã-bretanha, publicou uma matéria sobre o assunto).

Em meio à pressão da MSF e de um grupo formado por seus próprios estudantes, no dia 14 de março, através de seu porta-voz Tom Conway, a Universidade Yale declarou que estaria “o tempo todo” de acordo com “qualquer pessoa que quiser concedê-la”, anunciando

um acordo que havia feito com a BMS para “remover todos obstáculos”, em relação a patentes e preços. (DeYoung, 2001).

No mesmo dia, a BMS anunciou que venderia seus dois remédios anti-Aids a um preço “abaixo de custo” na África sub-saariana e que não se oporia à produção e venda de versões genéricas do Zerit (Petersen, 2001).

Há mais de um ano, a UNAIDS tentava negociar uma redução significativa nos preços dos medicamentos. Segundo oficiais do programa das Nações Unidas a decisão da BMS e da Merck, que havia anunciado anteriormente que reduziria em mais 40% o preço de seus remédios anti-Aids, seria uma indicação de que “as empresas farmacêuticas buscavam seriamente melhorar ainda mais o acesso a seus medicamentos”.

Segundo um representante da TAC, a iniciativa da BMS era “mais uma grande vitória” dos ativistas de HIV/Aids; ou seja, uma consequência da pressão dos ativistas (Petersen, 2001).

Posição das empresas farmacêuticas multinacionais

Segundo Harvey Bale, diretor-geral da Federação Internacional da Associação das Empresas Farmacêuticas, “Nunca é bom estar enrolado em uma ação judicial com os seus clientes”, mas a indústria farmacêutica queria proteger os seus direitos de patente, considerados “a base da pesquisa e desenvolvimento” (Wall Street Journal, 2/3/2001).

Ou seja, embora a indústria farmacêutica estava ciente dos custos envolvidos, acreditava-se que a ação contra a África do Sul era necessária para proteger os direitos de patente das empresas, pois havia receio de que se a legislação africana fosse aceita, outros países poderiam ser estimulados a adotar legislação semelhante: “Se a questão é AIDS hoje, porque não remédios para doenças do coração e câncer amanhã?” (Groombridge, 2000, no Wall Street Journal, 2/3/2001).

Embora as perdas de mercado na África fossem insignificantes e provavelmente não compensassem os danos causados na imagem pública da indústria como um todo, elas temiam que se cedessem em relação à África, outros países poderiam seguir o exemplo e aí sim o impacto econômico se faria sentir.

Para neutralizar a imagem negativa na imprensa, as empresas tentavam mudar a percepção do público, se apresentando como preocupadas com a epidemia do HIV/Aids e

contribuindo para combater a crise global. Faziam isso por meio do anúncio da oferta de redução dos preços dos medicamentos na África.

Além disso, as empresas temiam que se os consumidores nos países em desenvolvimento pudessem comprar medicamentos a custos reduzidos, o público norte-americano também exigiria redução nos preços. Essa percepção tinha como base as demandas de setores da sociedade doméstica dos EUA, que tentavam impedir o aumento exagerado nos preços.

Soluções propostas pelas organizações internacionais

Além das posições defendidas pelas organizações não governamentais, Senado, Congresso, sindicatos e empresas farmacêuticas, as organizações internacionais apresentavam soluções alternativas ao problema.

Em um relatório preparado por Kofi Annan, e divulgado em 20 de fevereiro de 2001, o Secretário Geral da ONU elogiou as ofertas de redução de preços das empresas farmacêuticas, mas disse que “muito mais precisa[va] ser feito para que o acesso a cuidados e tratamento não fica[sse] fora do alcance da maioria das pessoas [...] com HIV e AIDS”.

Nesse relatório, o Kofi Annan indicou que esperava que se formasse um consenso acerca da necessidade do mundo industrializado aumentar o financiamento “como única maneira de resolver a crise na África” e solicitou mais compromisso político e financeiro dos governos nos países em desenvolvimento no tratamento e prevenção da epidemia do HIV/Aids e maior alocação de verbas dos governos dos países industrializados para subsidiar o tratamento com ARVs.

O relatório apresentava ainda uma série de comentários e sugestões que foram debatidos durante a sessão especial da Assembleia Geral sobre o HIV e Aids (UNGASS) como, por exemplo, o fato de que embora fosse possível reduzir o custo do tratamento anti-Aids a 500 dólares por ano, esse valor ainda seria alto demais para o orçamento público da maioria dos países em desenvolvimento. Foi a partir daí que a criação de um fundo internacional para combater a Aids nos países da África sub-saariana começou a ser defendida por especialistas e oficiais de organizações internacionais. O plano era criar um programa de fornecimento de medicamentos anti-Aids para aproximadamente 5 milhões de africanos a um custo reduzido de 500 dólares por pessoa, por ano, e de financiamento de

programas de prevenção da doença direcionados para 500 milhões de pessoas. Na proposta inicial, os EUA contribuiriam 3 bilhões de dólares por ano que qcqbu não se materializando⁷¹.

Embora houvesse consenso de que a aquisição de medicamentos anti-Aids nos países mais pobres deveria ser subsidiada pelos governos e organizações filantrópicas dos países industrializados, poucas ações eram de fato realizadas para se atingir esse fim.

Em março de 2001, a Organização Mundial de Saúde lançou uma publicação, *Globalization, TRIPS and Access to Pharmaceuticals*, com o objetivo de alertar oficiais dos países em desenvolvimento sobre a adoção desnecessária de leis de proteção de patente mais restritivas do que as exigidas pelo Acordo TRIPS. Nesta publicação, que apresentava um resumo das exigências impostas pelo novo regime internacional de PI e uma série de recomendações de como os governos podiam proteger a saúde pública na reformulação de leis de patente nacionais, a OMS afirmava explicitamente que a importação paralela não era proibida pelo TRIPS, o que de certa maneira posicionava a organização do lado do governo da África do Sul na disputa com as empresas farmacêuticas.

No dia 26 de março, Carol Bellamy, publicou um editorial no *New York Times*, relatando as experiências do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) na distribuição de vacinas ao redor do mundo e propondo que a UNICEF se tornasse a “principal agência da ONU na aquisição de anti-retrovirais para os países individualmente”.

Junto com o Programa da ONU para Aids (UNAIDS), a UNICEF já vinha coletando informação sobre preços e fontes de medicamentos contra o HIV e Aids. Bellamy sugeriu ainda a criação de um fundo internacional a ser financiado por doações públicas e particulares para a aquisição de medicamentos das empresas farmacêuticas em benefício dos países que necessitassem.

Em meados de fevereiro de 2001, o Banco Mundial avaliava a possibilidade de disponibilizar empréstimos aos países em desenvolvimento para a compra de remédios anti-Aids. Afirmando que os empréstimos em si não iriam resolver o problema da falta de acesso a medicamentos nos países pobres, o Banco reconhecia que “os países ricos” precisavam se envolver” mais na busca de soluções (Debrwork Zewdie, *Wall Street Journal*, 23/2/2001).

Essa proposta gerou bastante debate na mídia. Por um lado, haviam aqueles que, como a OMS, achavam que os governos e instituições filantrópicas dos países desenvolvidos só iriam subsidiar os medicamentos se os preços fossem bastante reduzidos. Por outro, as

⁷¹ À frente desse plano estavam Jeffrey Sachs e outros economistas da Universidade de Harvard.

empresas farmacêuticas defendiam que o “aumento massivo nas doações [era] o elemento que faltava para se obter um impacto significativo nessa pandemia” (Robert Laverty, porta-voz da BMS, Wall Street Journal, em 23/2/2001).

Julgamento da África do Sul

Quando da abertura do julgamento na África do Sul, em 5 de março de 2001, a posição das EMNs estava bastante enfraquecida, sobretudo após a decisão do governo Bush —que se esperava apoiaria as empresas— de manter a política flexível adotada pelo governo anterior. Além disso, a mobilização da opinião pública e cobertura da mídia ganhava *momentum*.

Com manifestações nas ruas de Pretória, Cape Town e Durban, organizadas pela TAC e outras ONGs, sindicatos e igrejas do país, e sob intensa cobertura da mídia internacional, o julgamento se iniciou com uma apresentação e solicitação da TAC para participar como *amicus curiae*. Embora a proposta tenha sido rejeitada pela Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA), o juiz Bernard Ngoepe considerou que a epidemia da Aids era um fator importante na discussão do caso e que, portanto, os integrantes da TAC se constituíam “partes interessadas” no caso (Love, 2001-b).

Os advogados da PMA tentaram evitar trazer a epidemia do HIV/Aids para a discussão, argumentando, em vez, que seria inadequado ao Parlamento sul-africano delegar autoridade legislativa ao Ministro da Saúde. O juiz, por outro lado, oferecia uma interpretação da legislação mais flexível do que a do próprio governo da África do Sul ao afirmar que o artigo 15(c) do Decreto dos Medicamentos poderia ser utilizado para o licenciamento compulsório, enquanto que o governo hesitava em fazê-lo.

No segundo dia do julgamento, o juiz concedeu o *amicus curiae* à TAC. Após pronunciamento desta, as empresas farmacêuticas solicitaram um prazo de quatro meses para elaborar uma resposta aos argumentos apresentados pela ONG sul-africana. Para evitar uma paralisação muito longa, o juiz concedeu apenas um mês, interrompendo os procedimentos até 18 de abril. Segundo as ONGs, a tentativa de “paralisação da Big Pharma seria patética, se não fosse tão mortal”(John Bell, do Act Up da Filadélfia)⁷².

⁷² Em: Davis, Paul. AIDS Drugs & South Africa Lawsuit: Large Protest DC March 12. Ambassador will speak, breaking-the-silence@yahoo.com. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-March/001025.html>. Acesso em: 22/08/07

Durante período de paralisação dos procedimentos legais ocorreram uma série de ações, entre as quais se destacam a oferta da empresa indiana de genéricos Cipla, a hesitação do governo sul-africano em declarar a crise da Aids uma situação de emergência nacional, que contribuíram para gerar *momentum* e fortalecer a posição favorável à África do Sul.

No dia 7 de março, dois dias após a abertura do julgamento, a Cipla, solicitou permissão legal do governo para fornecer genéricos de remédios anti-Aids à África do Sul.

Para tanto, o governo teria que autorizar o licenciamento compulsório, que poderia ser feito com a declaração de uma situação de emergência nacional. “Nós estamos apenas esperando o governo dar a palavra. Mas, [isso] não está acontecendo” (Stephen Saad, presidente da Aspen Pharmacare). Segundo Mirryena Deep, as empresas farmacêuticas também queriam que isso acontecesse, pois provaria que estavam questionando apenas o decreto de 1997 “e não o acesso a medicamentos baratos”⁷³.

Mas havia bastante hesitação por parte do governo. A opção da emergência nacional foi descartada pela Ministra da Saúde da África do Sul, Manto Tshabalala Msimang após uma reunião entre os ministros de saúde dos países africanos, em 2000, quando se chegou à conclusão de que essa não seria a melhor maneira de resolver o problema do acesso a tratamento no continente, uma vez que uma situação de emergência nacional só poderia ser decretada temporariamente.

Na realidade, Mbeki temia as pressões comerciais exercidas pelos EUA até 1999. Em suas próprias palavras: “Há outras conseqüências que não são desejáveis”. Como alternativa à declaração de emergência nacional, havia o decreto de 1997 que fornecia bases legais para acesso o medicamentos⁷⁴.

Na ocasião se especulou também sobre a possibilidade de que o governo, liderado por uma maioria negra, no comando da economia mais forte da África fosse bastante vulnerável a críticas. Ou seja, que talvez houvesse um grau mais elevado de insegurança por parte do governo em adotar medidas inusitadas. “Nenhum outro país declarou estado de emergência nesses termos”, disse Mbeki ao se dirigir ao Parlamento da África do Sul. “Nós não vemos razão alguma porque não deveríamos nos basear na legislação mais abrangente aprovada por esse Parlamento”. Mas isso também não aconteceu. Pelo contrário, durante o julgamento o

⁷³ Em: Block, Robert. Cipla Sidesteps South African Fight With a Bid to Offer Generic Drugs. Wall Street Journal, 9/3/2001. Disponível em: <http://interactive.wsj.com/articles/SB984084641877481987.htm>

⁷⁴ Em: Jeter, Jon. South Africa Resists Call For AIDS 'Emergency'. *Washington Post*, 15/03/2001, P.A01. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-March/001068.html>

governo parecia que iria abandonar a prerrogativa da licença compulsória no artigo 15c do Decreto dos Medicamentos. Em suma, ao mesmo tempo em que o governo se negava a declarar emergência nacional, argumentando que havia outros recursos que possibilitavam o licenciamento compulsório, ele também hesitava em utilizar esses recursos.

Para os especialistas legais, principalmente dos países desenvolvidos, como Udo Schuklenk e Amir Attaran, a hesitação do governo da África do Sul era incompreensível. Pois, segundo as práticas do direito consuetudinário, o simples fato da legislação estar sob julgamento não impediria o governo de utilizá-la. A única maneira legal de bloquear o licenciamento compulsório em relação ao artigo 15c, seria através de uma injunção, ou suspensão do decreto de 1997, decretada pelas cortes sul-africanas. Questão esta que foi lançada na rede do CPTEch por Attaran no final de março.

Embora o governo sul-africano estivesse sendo pressionado por ativistas de Aids, sindicatos, partidos da oposição e organizações não-governamentais a adotar medidas para facilitar o acesso a medicamentos anti-Aids no país, o Presidente Mbeki temia assumir uma posição que pudesse afastar os investidores externos ou levantar dúvidas sobre seu compromisso com a liberalização do comércio internacional. Ou seja, havia preocupação com a mensagem que seria enviada aos investidores estrangeiros com receio de que houvesse uma eventual perda de capital externo. Segundo declarou na época o diretor executivo do instituto sul-africano de relações internacionais, Greg Mills: “de um lado, nós estamos diante de uma enorme crise de Aids. Mas, por outro lado [...] corremos o risco de parecermos igual a outro jogador instável em uma região instável”.

Efeito da ação do ativismo durante julgamento da África do Sul

No entanto, ao mesmo tempo em que durante o julgamento o governo dava indicações de que abandonaria o licenciamento compulsório no artigo 15(c), outros fatores pareciam favorecer a posição da África do Sul. O governo foi capaz de formar uma equipe com bons advogados que atuavam melhor do que os advogados da PMA. Havia se estabelecido uma aliança entre os ativistas e os oficiais do governo na qual “um apoiava o outro”. Na África do Sul, o governo estava unido na busca pelo acesso a medicamentos: havia cooperação entre os departamentos de saúde e comércio, tanto o Ministro da Saúde como o Presidente Mbeki queriam o licenciamento compulsório das patentes de remédios. Além disso, o caso havia se

tornado o “maior evento de educação pública” através da campanha dos medicamentos. Ou seja, a sensibilização e mobilização de importantes segmentos de público havia atingido uma escala mundial. (Love, 2001-a).

Então, no dia 19 de abril de 2001, um dia após a re-abertura do julgamento, as empresas farmacêuticas retiraram a queixa contra o governo da África do Sul.

Para representantes de diversas organizações não-governamentais, a retirada do caso pelas empresas farmacêuticas resultou da intensa “pressão do público” (Achmat, TAC; ‘t Hoen, MSF; e Watkins, Oxfam). Já para alguns especialistas legais, como Garret, teria sido um “efeito das relações públicas” e a possibilidade de que poderiam não ganhar o caso. Além disso, o custo financeiro real para EMNs era baixo. Ou seja, caso a África do Sul implementasse as medidas propostas, as empresas não perderiam uma fração significativa de mercado.

Ainda que a maior parte do crédito pelos resultados obtidos pelo governo da África do Sul tenha sido atribuído às ações dos ativistas e organizações humanitárias, ou àqueles que “organizaram as demonstrações globais”, sem a extensa cobertura jornalística, essas demonstrações provavelmente não teriam tido o mesmo efeito⁷⁵. A visibilidade na mídia foi, portanto, um fator crucial que possibilitou que as ações dos ativistas obtivessem a necessária repercussão local e mundial para ocasionar mudanças, primeiro, na política comercial norte-americana em relação à política de patentes da África e, subsequente, na política de preços dos medicamentos contra o HIV e Aids das empresas farmacêuticas multinacionais (Love, 2001-a).

Como o próprio juiz do caso reconheceu na época: “A nação inteira e, de fato, pessoas além das nossas fronteiras estão assistindo ao julgamento, através dos jornais, televisão e rádio” (Love, 2001-a).

Conclusão

A análise dos dados demonstraram que em um primeiro momento, os agentes das empresas multinacionais —principalmente das altamente dependentes de inovação, como as indústrias de informação, entretenimento e farmacêutica— tiveram bastante influência sobre

⁷⁵ Além dos ativistas, as ONGs internacionais, MSF e Oxfam, a OMS, em especial na pessoa de Wilbert Bannaberg e especialistas na área de saúde, como Professor Fred Abbot, da Universidade de Berkeley, estiveram bastante envolvidos no caso (Love, 2001).

a maneira como os oficiais do governo norte-americano percebiam o que constitui o interesse nacional.

A defesa dos direitos de PI das empresas norte-americanas era e continua sendo um dos principais objetivos da política externa comercial dos EUA, como declarou Robert B. Zoellick, em um dos relatórios anuais do USTR: “Os norte-americanos são líderes mundiais na inovação e nossas idéias e propriedade intelectual são um ingrediente importante para nossa competitividade e prosperidade. Os Estados Unidos colocam como alta prioridade a proteção eficaz da propriedade intelectual da criatividade norte-americana” (2004).

Com a crise do HIV/Aids, no entanto, passou a haver uma mudança na maneira como a política de proteção dos DPIs era formulada: da defesa irrestrita dos interesses das empresas norte-americanas se passou a considerar o impacto da pressão exercida pelos EUA nos países em desenvolvimento diante das demandas geradas pela epidemia do HIV/Aids para a saúde pública.

Essa mudança nos “quadros de referência” acarretou uma mudança de percepção nos “encarregados da política comercial e de DPIs” dos EUA que passaram a entender “a magnitude do problema da Aids que é um assunto sobre o qual”, segundo um oficial do USTR, “previamente nós sabíamos muito pouco”⁷⁶.

Assim, a mudança de percepção levou a uma mudança acerca do que constituía o interesse nacional dos EUA, no nível dos agentes governamentais. Nesse processo de reconfiguração do interesse nacional, a mídia foi um elemento de ligação fundamental, sem o qual não se pode entender por completo como ativistas, ONGs, redes de comunicação, e a opinião pública teriam persuadido oficiais do governo a mudar seu entendimento acerca dos efeitos da proteção de PI no contexto da pandemia do HIV/Aids.

O monopólio das empresas multinacionais na construção do paradigma do governo norte-americano acerca da proteção de PI se enfraqueceu à medida que outros atores —com prerrogativas e capacidades distintas, mas aliados em torno de um objetivo comum— aumentaram os custos políticos para os oficiais do governo e econômicos para as empresas da continuidade de uma política baseada em uma interpretação limitada da proteção dos direitos de propriedade intelectual como a defesa dos interesses comerciais dessas empresas.

⁷⁶ Declarações feitas à autora em entrevista concedida em novembro de 2007. O oficial, no entanto, pediu para não ser identificado.

V. DISPUTA ENTRE ESTADOS UNIDOS E BRASIL

Introdução

No dia 30 de maio de 2000, os Estados Unidos solicitaram consultas sobre aspectos da lei de propriedade industrial (LPI) do Brasil junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC que, segundo o governo norte-americano, eram de natureza discriminatória em relação aos detentores de patentes norte-americanos.

Os EUA reclamavam que a exigência de produção local de produtos patenteados no exterior, dentro de um prazo de três anos a partir da concessão da patente, especificada no artigo 68 da lei brasileira era “inconsistente” com as obrigações do país em relação aos artigos 27.1 e 28.1 do Acordo TRIPS que “proíbe a discriminação” em relação à disponibilidade de patentes e a restrição do exercício do direito de patente com base na produção local ou importação.

Os dois países se reuniram em Genebra no dia 29 de junho e 1º de dezembro de 2000, mas como não foi possível encontrar uma solução “mutuamente satisfatória”⁷⁷, a missão permanente dos EUA enviou, no dia 8 de janeiro de 2001, um pedido de instalação de um painel arbitral ao presidente do OSC para que uma decisão judicial pudesse ser feita acerca do caso⁷⁸.

⁷⁷ De acordo com as regras do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, a instalação de um painel significa que uma das partes considera que não houve progresso nas negociações entre os países. Quando uma solicitação é recusada na primeira tentativa, um painel composto por três pessoas é automaticamente estabelecido quando o país solicitante fizer um segundo pedido.

⁷⁸ World Trade Organization

WT/DS199/3 9 January 2001 (01-0093)

Original: English

BRAZIL - MEASURES AFFECTING PATENT PROTECTION

Request for the Establishment of a Panel by the United States

The following communication, dated 8 January 2001, from the Permanent Mission of the United States to the Chairman of the Dispute Settlement Body, is circulated pursuant to Article 6. 2 of the DSU.

The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement) prohibits discrimination regarding the availability of patents and the enjoyment of patent rights on the basis of whether products are imported or locally produced. This obligation prohibits Members of the World Trade Organization (WTO) from requiring “local working,” i. e., local production, of the patented invention as a condition for enjoying exclusive patent rights.

Article 68 of Brazil's 1996 industrial property law (Law No. 9,279 of 14 May 1996; effective May 1997), however, imposes a “local working” requirement which stipulates that a patent shall be subject to compulsory licensing if the subject matter of the patent is not “worked” in the territory of Brazil. Specifically, a compulsory license shall be granted on a patent if the patented product is not manufactured in Brazil or if the patented process is not used in Brazil. In addition, if a patent owner chooses to exploit the patent through importation rather than “local working,” then Article 68 will allow others to import either the patented product or the

O pedido foi aceito pela OMC no dia 1º de fevereiro. Nesse mesmo dia, o Brasil entrou com um pedido de consultas junto ao OSC com vistas a entender como os Estados Unidos justificam algumas provisões de sua lei de patentes que, segundo o governo brasileiro, eram igualmente “discriminatórias”, com as “obrigações [do país] sob o Acordo TRIPS” (OMC, 2001).

As provisões da lei norte-americana questionadas pelo governo brasileiro, contidas no artigos 204 e 209 do Código de Patentes dos Estados Unidos (Title 35 - United States Patent Code) determinam que produtos patenteados desenvolvidos com verba federal sejam produzidos “substancialmente” nos EUA.

No dia da abertura da Sessão Especial da ONU sobre a Aids (UNGASS, em inglês), em 25 de junho de 2001, Estados Unidos e Brasil anunciaram que haviam chegado a um acordo no qual os EUA retiravam a queixa contra a lei de patentes brasileira e o Brasil encerrava os procedimentos de consulta sobre a lei norte-americana e se comprometia a realizar consultas prévias com o governo norte-americano, através de um mecanismo de consultas bilateral, se tivesse a intenção de utilizar a licença compulsória em conjunção com o artigo 68. Embora a exigência do aviso prévio tenha sido criticado como uma redução da autonomia do Estado, o resultado da disputa foi considerado uma vitória para o Brasil, pois não implicou em uma modificação da lei brasileira.

A análise do contencioso Brasil e Estados Unidos acerca dos medicamentos anti-Aids, como o caso é tratado pela literatura (Oliveira, 2005; Souza, 2005; Sell, 2004), no contexto da disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul, geram três questões centrais acerca das ações do governo dos EUA: (1) Porque os EUA, apesar de terem cessado

product obtained from the patented process.

Article 68 of Brazil's 1996 industrial property law discriminates against US owners of Brazilian patents whose products are imported into, but not locally produced in, Brazil. Article 68 also curtails the exclusive rights conferred on these owners by their patents. As such, Brazil's local working requirement appears inconsistent with its obligations under Article 27. 1 and Article 28. 1 of the TRIPS Agreement.

On 30 May 2000, the United States requested consultations with the Government of Brazil pursuant to Article 4 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) and Article 64 of the TRIPS Agreement (to the extent that it incorporates by reference Article XXII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) regarding the above measure (WT/DS199/1). The United States and Brazil then held consultations in Geneva on 29 June 2000 and on 1 December 2000 but failed to reach a mutually satisfactory resolution of the dispute. Accordingly, the United States respectfully requests that a panel be established pursuant to Article 6 of the DSU and Article 64 of the TRIPS Agreement.

The United States further requests that this request for a panel be placed on the agenda for the next meeting of the Dispute Settlement Body, scheduled to be held on 19 January 2001, and that the panel be established with standard terms of reference as set out in Article 7 of the DSU.

(Disponível em: <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/Req4EstabPanel.html>)

de exercer pressão sobre a política de patentes de medicamentos anti-Aids dos países africanos, resolveram apresentar queixa contra a lei de patentes brasileira na OMC 20 dias após a Ordem Executiva do Presidente Clinton e (2) pedir abertura de um painel arbitral 9 dias antes do governo Clinton deixar a presidência? (3) Por que os EUA resolveram retirar a queixa contra o Brasil?

Com vistas a entender as decisões do governo norte-americano e as dinâmicas que levaram ao resultado positivo para o Brasil, esse capítulo faz uma breve apresentação dos antecedentes da disputa sobre as regras de proteção de patentes entre Brasil e Estados Unidos, analisa as ações do governo norte-americano, bem como as respostas a essas ações por parte de atores estatais e não estatais e discute um trecho do fluxo de comunicação entre esses diversos atores para salientar o processo de construção e disseminação de um dos quadros de referência predominantes no caso.

Antecedentes da disputa entre Brasil e EUA acerca das regras de proteção de patentes

O primeiro contencioso Brasil e Estados Unidos sobre a questão da proteção de patentes ocorreu entre 1985 e 1989, quando os EUA iniciaram uma investigação sob a Seção 301 da Lei de Comércio dos EUA acerca da política brasileira de investimento, subsídios e restrição à importação de produtos eletrônicos.

Apesar do constrangimento diplomático gerado pelo envio do comunicado do governo norte-americano ao governo brasileiro no dia do feriado da independência, 7 de setembro, no Brasil, a disputa entre os dois países só foi encerrada quatro anos depois, em 1989, com uma proposta do governo brasileiro de elaboração de uma agenda positiva.

Antes mesmo da resolução desse conflito, os EUA iniciaram, em abril de 1986, um segundo contencioso com o Brasil ao solicitarem consultas sobre a falta de proteção de patentes farmacêutica na lei brasileira. Esse caso durou até 1990 e envolveu retaliação comercial.

No dia 11 de junho de 1987, a associação das indústrias farmacêuticas dos EUA, Pharmaceutical Manufacturers Association (PMA), denunciou a falta de proteção de patentes de produtos farmacêuticos na lei brasileira descrevendo-a como uma “prática não-razoável” (*unreasonable*) com forte impacto para o comércio norte-americano e solicitou ao

Representante de Comércio dos EUA (USTR) que realizasse uma investigação contra o país com base na Seção 301 (Souza, 2005: 191-192).

Após uma primeira consulta bilateral entre representantes dos dois países, em 1988, o governo brasileiro declarou, em junho, que manteria sua política em relação às patentes farmacêuticas.

O plano era conferir proteção de patentes primeiro para processos —o que de fato foi anunciado pelo Presidente Sarney no mesmo mês— e depois incluir produtos.

Em resposta, o presidente Reagan autorizou o USTR a iniciar audiências públicas sob a Seção 301, em julho de 1988, para analisar o impacto para a indústria norte-americana da falta de proteção de patentes de produtos farmacêuticos no Brasil. Em 20 de outubro de 1988, foi imposta uma tarifa de 100% sobre o valor das exportações brasileiras de papel, produtos eletrônicos e farmacêuticos para os EUA. No mesmo dia, o governo brasileiro solicitou a abertura de um painel arbitral junto ao GATT, alegando ilegalidade da ação do governo norte-americano, uma vez que a Convenção de Paris de 1883, da qual o Brasil era signatário, autorizava o não-patenteamento de produtos farmacêuticos.

Com a subida de Fernando Collor de Mello ao poder, em 1990, e a busca por uma maior inserção do país no mercado global através da adoção de políticas neo-liberais, houve uma mudança de orientação em relação à política de proteção dos direitos de propriedade intelectual no país. Em 26 junho de 1990, Collor anunciou que providenciaria uma nova legislação para proteger patentes farmacêuticas.

No dia seguinte à declaração, o USTR anunciou a suspensão das tarifas alfandegárias sobre as importações brasileiras.

Como prometido, no dia 30 de abril de 1991, três anos antes da adoção do Acordo TRIPS pela OMC, o Presidente Collor enviou ao Congresso brasileiro um projeto de lei, PL 824/91, que marcou o início do “processo de reforma da legislação brasileira sobre PI” (Velasco e Cruz, 2003:11 apud Cepaluni).

Pressão unilateral pós-Collor

Após o impeachment de Collor, em 1992, a pressão dos EUA sobre o governo brasileiro voltou a se intensificar. Oficiais do USTR e do governo brasileiro se reuniram

cinco vezes para discutir a lei de patentes brasileira e a possibilidade de novas retaliações comerciais (Souza, 2005).

De um lado as subsidiárias das empresas farmacêuticas e a Interfarma —a associação que representa as empresas multinacionais no Brasil— contratavam empresas de advocacia e relações públicas para redigir uma lei que fornecesse proteção *pipeline* ilimitada e para persuadir os parlamentares sobre as vantagens da proteção de patentes⁷⁹. De outro lado, organizações não governamentais e a indústria local exigiam que o governo retirasse o projeto de lei que estava sendo discutido no Congresso, ou ao menos estabelecesse um período de transição para que a indústria local se adaptasse às novas condições, e que rejeitasse a proteção das patentes *pipeline* —posição até hoje defendida por ONGs de Aids.

A assimetria nos recursos financeiros entre a indústria local e as organizações não governamentais brasileiras, de um lado, e as empresas multinacionais e a PMA, de outro, bem como a adoção do Acordo TRIPS pela OMC, enfraqueceram a posição brasileira. Outro fator relevante foi a falta de um entendimento mais amplo das implicações das leis de proteção de patentes por parte de segmentos significativos da sociedade brasileira, entre os quais os membros do Congresso.

Durante todo o ano de 1992, o Brasil permaneceu na lista de observação da Seção 301. Em maio de 1993, ano em que foi concluída a Rodada Uruguai, os Estados Unidos iniciaram um novo processo de investigação contra o Brasil no âmbito da Seção 301. Esse processo foi adiado duas vezes, em fevereiro e novembro de 1994 (Lyrio, 1995). Porém, em 1995, ano em que o Acordo TRIPS entrou em vigor, o Brasil foi incluído na lista de observação prioritária.

Brasil adota nova lei de patentes

⁷⁹ A patente *pipeline* é o mecanismo instituído nos artigos 230 e 231 da Lei 9.279/96 através do qual uma patente expedida no exterior é reconhecida no Brasil pelo tempo de sua validade no país de origem. Os pedidos de patentes pelo mecanismo *pipeline* estão sujeitos apenas a uma análise formal e seguem os termos da patente concedida no exterior, não sendo submetidos a uma análise técnica dos requisitos de patenteabilidade — novidade, atividade inventiva e aplicação industrial— pelo escritório de patentes brasileiro, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Ele permite depósitos de patentes em campos tecnológicos não reconhecidos até então, possibilitando a proteção patentária de produtos farmacêuticos e alimentícios, entre outros. O problema é que muitas vezes as patentes depositadas no Brasil não foram se quer concedidas no exterior. Além disso, ao tirar a matéria do domínio público e reconhecer a patente estrangeira, a lei brasileira pode prejudicar investimentos feitos por empresas nacionais em pesquisa. Informações disponíveis no site do INPI, em: <http://www.inpi.gov.br>

A nova lei de patentes brasileira (Lei 9.279/96), aprovada em 1996, foi além das exigências do Acordo TRIPS ao incluir proteção de patentes *pipeline* e abrir mão do prazo de dez anos para implementação do acordo conferido aos países em desenvolvimento. Por outro lado, a lei brasileira incluiu certas garantias contra possíveis abusos do direito de patente, entre as quais a possibilidade do licenciamento compulsório em situações de emergência nacional (artigo 71) e em casos da não produção local de produtos patenteados no exterior, dentro de um prazo de três anos a partir da concessão da patente (artigo 68).

Todavia, mesmo após a adoção da nova lei de propriedade industrial brasileira, que entrou em vigor em 1997, a PhRMA⁸⁰ continuou a exercer pressão sobre o governo brasileiro através do escritório do USTR para que certos aspectos da nova legislação fossem modificados.

No mesmo ano em que o Brasil aprovou sua nova legislação de propriedade intelectual, incorporando as regras do Acordo TRIPS, o Presidente Sarney sancionou uma lei obrigando o governo a fornecer gratuitamente medicamentos anti-Aids a todos pacientes que necessitassem através dos sistemas de saúde pública do país.

Na ocasião, houve críticas sobre a necessidade de uma lei específica para o fornecimento de medicamentos, uma vez que a nova Constituição brasileira já garantia o direito à saúde. Porém ao sancionar a lei, o tratamento da Aids foi priorizado diante de outras infecções (Souza, 2005: 190).

Assim, quando foi anunciado, durante a XI Conferência Internacional de Aids em Vancouver, em julho de 1996, que a terapia tríplice era mais eficaz no tratamento do HIV e Aids, as organizações de Aids começaram a promover ações judiciais contra o governo federal e estadual nas cortes brasileiras exigindo o fornecimento desses medicamentos através do Programa Nacional brasileiro, ligado ao Ministério da Saúde (Souza, 2005: 189).

Quando a LPI entrou em vigor, em 14 de maio de 1997, haviam 10 medicamentos anti-retrovirais (ARVs) que já estavam sendo comercializados no país e que portanto poderiam ser copiados.

⁸⁰ Em 1994, ano em que o Acordo TRIPS foi adotado pela OMC, a associação das indústrias farmacêuticas dos EUA mudou o nome de Pharmaceuticals Manufacturers Association (PMA) para Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA), com o objetivo de salientar o papel do setor na pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos.

Pressionado pelo alto custo dos ARVs importados, pelas demandas das ONGs por meio do programa nacional e pelas obrigações sob a lei 1996, José Serra, então Ministro da Saúde, começou a investir na produção de medicamentos anti-Aids através do laboratório Farmanguinhos, da Fiocruz.

No dia 10 de fevereiro de 1999, foi então aprovada a lei de genéricos (Lei 9787/99) que autorizava o Ministério da Saúde (MS) a produzir versões genéricas de medicamentos utilizados no tratamento do HIV e Aids, através da rede de laboratórios farmacêuticos oficiais.

Utilizando engenharia reversa e princípios ativos importados da China e Índia, os laboratórios públicos identificaram as fórmulas e começaram a produzir esses medicamentos. Na ocasião, 8 das 15 drogas anti-Aids passaram a ser produzidas localmente. Com a produção local, os preços foram reduzidos em aproximadamente 80% do valor de mercado (Souza, 2005:194). Com a importação massiva, os preços dos fármacos também foram bastante reduzidos, o que reduziu ainda mais o preço dos remédios distribuídos através do programa nacional. Mas a importação dos medicamentos patenteados tinha um forte impacto no orçamento público.

Em 6 de outubro de 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso passou um decreto autorizando o MS a decretar emergência nacional e emitir licenças compulsórias para a produção local dos medicamentos importados (Decreto 3201/99 Art.3).

Embora a produção de ARVs genéricos não violava as regras do Acordo TRIPS, pois só eram produzidos genéricos de medicamentos desenvolvidos e comercializados antes da entrada em vigor da nova lei de patentes brasileira, a possibilidade do uso da licença compulsória alarmou as empresas farmacêuticas e os EUA voltaram a pressionar o governo brasileiro (Cepaluni, 2006: 88)⁸¹.

Em fevereiro de 2000, o Secretário de Comércio dos Estados Unidos, William Daley viajou ao Brasil junto com o Presidente da Merck, Raymond Gilmarti, e o vice-presidente da Pfizer, Ian Read para tentar convencer o governo brasileiro a reverter o decreto presidencial, o que não ocorreu (Aith, 2000). Então, no dia 30 de maio de 2000, os Estados Unidos solicitaram ao OSC consultas junto ao governo brasileiro para avaliar a consistência do artigo 68 da lei de patentes brasileira (Lei 9279/96) com o artigo 27(1) do Acordo TRIPS⁸².

⁸¹ O antigo Código de Propriedade Industrial brasileiro (Lei 5772/71) permitia o não-patenteamento de medicamentos.

⁸² Nesse mesmo dia foram solicitadas consultas em relação às práticas de proteção de PI da Argentina.

Contencioso Brasil e Estados Unidos

A ação contra o governo brasileiro foi iniciada pela PhRMA que em 1996 chegou a elogiar a nova lei de patentes brasileira, afirmando que ela revertia décadas de proteção relapsa, e a se comprometer a direcionar até dois bilhões de dólares em investimentos no Brasil até o ano de 2000 como prova de confiança na nova política de PI do país (Sell, 2004: 136).

Em 2000, no entanto, a PhRMA pressionou o USTR para se opor à exigência de produção local (*local working*) contida no artigo 68 da LPI. O Brasil foi então incluído na lista de observação da Seção 301 (Lyrio, 2004).

Os representantes dos Estados Unidos alegavam que a exigência de produção local violava o Acordo TRIPS por dois motivos. Primeiro, porque o artigo 27.1 do TRIPS proíbe a discriminação dos direitos de patente com base na importação ou produção local. Segundo, porque como se aplicava a qualquer produto patenteado, e não apenas a produtos farmacêuticos, o artigo 68 da lei brasileira tinha um teor protecionista cujo objetivo real era a geração de empregos no Brasil (USTR 2001, Special 301 report, 10, cap. 3 apud Souza, 2005:201).

Na interpretação norte-americana, o Acordo TRIPS reconhecia que a importação do item patenteado satisfazia a exigência de aplicação local (*local working*), mas o Brasil apresentava um outro entendimento de aplicação (*working*) argumentando que a produção local oferecia maiores oportunidades para a transferência de tecnologia.

Além disso, os oficiais brasileiros, argumentavam que o artigo 27.1 do Acordo TRIPS devia ser interpretado em conexão com o artigo 2.1 que, por sua vez incorporava os artigos 1-12 e 19 da Convenção de Paris sobre produção local. Dessa maneira, o artigo 68 da lei brasileira estaria de acordo com o TRIPS. Ou seja, o Brasil propunha um entendimento mais abrangente das regras do Acordo TRIPS e insistia que o objetivo da exigência de produção local da LPI era evitar possíveis abusos do direito de patente ou de poder econômico e que a simples falta de produção doméstica não constituía razão suficiente para o licenciamento compulsório (Souza, 2005:201).

Mas “a lei brasileira [era] vista como uma ameaça” pelas empresas farmacêuticas, pois poderia estimular outros países em desenvolvimento a seguirem o exemplo brasileiro e

“insistirem em uma interpretação do artigo 27(1) que limit[asse] os direitos de propriedade intelectual com base na importação” (Sell, 2004). A PhRMA, teria então pressionado o USTR a apresentar uma queixa contra o Brasil na OMC afirmando que o Brasil tinha “convidado a OMC” a resolver o caso (PhRMA, 2000 apud Sell, 2004).

O Brasil defendia que a ameaça da licença compulsória ajudava a negociação de preços mais justos com as empresas multinacionais principalmente em relação aos medicamentos anti-Aids —como teria ocorrido na ocasião com os laboratórios Roche e Merck, em relação aos Nelfinavir e Efavirenz.

O Brasil afirmava ainda que o Artigo 68 era necessário para aumentar o poder de barganha do MS e a capacidade do país de manter a sustentabilidade do programa nacional. Ao fazer essa afirmação, o Brasil enfatizava a relação entre patente e saúde pública — insistindo em “enquadrar a discussão sobre proteção de PI em termos de saúde pública e direitos humanos” (Souza, 2005: 202).

Após se declararem insatisfeitos com a resposta do governo brasileiro, que se negou a dar garantias por escrito de que não utilizaria o licenciamento compulsório em conexão com o artigo 68 contra empresas norte-americanas, e acusarem a lei brasileira de violar as regras do Acordo TRIPS, no dia 8 de janeiro de 2001, os EUA solicitaram a abertura de um painel arbitral para resolver a disputa entre os dois países.

Embora os EUA hesitaram em indicar os três nomes para compor o painel, o que foi interpretado como uma hesitação do governo norte-americano em dar continuidade ao caso, o pedido do governo norte-americano foi formalmente aceito pelo OSC no dia 1º de fevereiro (Cepaluni, 2005).

A partir desse momento a disputa se tornou pública. Ou seja, o debate entre os dois países passou a ser travado através de vários canais de disseminação de informações e idéias.

Além das respostas brasileira, houve uma mobilização imediata da opinião pública especializada e interessada (ONGs e ativistas de Aids) que interpretou a ação do governo dos EUA como uma tentativa de enfraquecer o programa brasileiro de combate ao HIV e Aids.

Respostas do governo brasileiro

Após a abertura do painel na OMC, o governo brasileiro adotou uma estratégia de enfrentamento em relação ao governo norte-americano e às empresas farmacêuticas, que

incluiu apresentação de queixa contra a lei norte-americana, ameaça de licenciamento compulsório de medicamentos anti-Aids, busca de apoio da comunidade internacional através da utilização de organismos e fóruns internacionais para fortalecer sua posição em defesa da saúde pública e ações para sensibilizar a opinião pública.

No mesmo dia em que a OMC aceitou o pedido dos EUA, o governo brasileiro solicitou consultas para examinar o Código de Patentes dos EUA

O governo dos Estados Unidos afirmava que as provisões da lei norte-americana eram de natureza essencialmente diferente das da lei brasileira. Enquanto que as seções 204 e 209 eram relativas a “termos contratuais” acerca do financiamento público de invenções, o artigo 68 da LPI era uma exigência que se aplicava a todos os produtos patenteados (Gazeta Mercantil, 2 de fevereiro de 2001). Sendo assim, segundo os EUA, a queixa do governo brasileiro “não tinha mérito”⁸³.

As consultas entre os dois países sobre a lei norte-americana, no entanto, poderiam levar à abertura de painel. Caso isso ocorresse, o Brasil seria o primeiro país em desenvolvimento a utilizar os dispositivos da OMC para resolver uma disputa sobre PI. Além do Acordo TRIPS, o Brasil questionou também a adequação do código de patentes dos EUA ao Acordo de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS) (Souza, 2005:203).

Ainda em fevereiro, o Ministério da Saúde publicou, nos jornais norte-americanos, uma série de matérias publicitárias associando a questão da proteção de patentes a saúde pública e direitos humanos.

Com chamadas de forte apelo humanitário —“A Aids não é um negócio”, a produção de ARVs não é um “ato de guerra” contra as empresas farmacêuticas, mas um “ato de vida”— os anúncios reforçavam a percepção de que a queixa dos EUA contra a lei de patentes brasileira era uma tentativa de pressionar o governo brasileiro devido à sua política de combate ao HIV/Aids.

No dia 15 de fevereiro de 2001, o governo brasileiro ameaçou conceder o licenciamento compulsório dos anti-retrovirais Efavirenz, da Merck Sharp & Dhome, e o Nelfinavir, da Roche, caso os laboratórios não reduzissem os preços desses medicamentos (Oliveira, 2005).

⁸³ Declaração feita por um oficial do Escritório do USTR em entrevista concedida à autora em 2007.

Após fechar um acordo com o governo brasileiro, em 29 de março de 2001, a Merck reduziu em cerca de 60% o preço de dois dos seus medicamentos: o Efavirenz, protegido por patente, e o Indinavir, sem proteção. Com a redução nos preços, o processo de licença compulsória foi suspenso (Oliveira, 2005).

Além dessas ações, o governo brasileiro tentava obter o apoio da comunidade internacional.

No dia 24 de abril de 2001, durante a 57ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU, uma resolução apresentada pelo governo brasileiro que definia o acesso a medicamentos como um direito humano foi aprovada por 52 votos. Com apenas a abstenção dos Estados Unidos, a aprovação da resolução indicava o apoio da CDH aos argumentos defendidos pelo governo brasileiro na disputa com os EUA (Oliveira, 2005).

Em seguida, no dia 1º de maio de 2001, o USTR divulgou um relatório, no qual o governo norte-americano acusava o Brasil de usar a Aids para justificar medidas protecionistas, quando essa ligação não existia, e afirmava que “as exigências de produção local também podem custar os empregos dos trabalhadores americanos” em uma clara tentativa de associar a ação a uma consequência doméstica (Oliveira, 2005).

Em nota oficial, emitida no dia 3 de maio de 2001, o Ministério da Saúde rebateu as acusações, afirmando que eram os Estados Unidos que recorriam a barreiras não-tarifárias para obstruir as exportações dos países latino-americanos. Nas palavras de José Serra, na época, se algum país do continente americano “merece ser chamado de protecionista, é certamente os Estados Unidos” devido às barreiras não-alfandegárias utilizadas para impedir a entrada de produtos da América Latina no mercado norte-americano. Nas questões relativas a produtos farmacêuticos, o USTR não defendia “nem o livre comércio, nem a competição”, mas sim “os interesses de uma indústria que tem uma influência desproporcional no governo Bush”. Além disso, a lei de patentes brasileira estava em conformidade com as regras da OMC, “da qual os Estados Unidos é signatário”. José Serra ressaltou ainda que as opções para a licença compulsória, estabelecidas pela lei brasileira, devido à falta de produção local de um produto patenteado por empresa estrangeira e à prática de preços abusivos, não haviam sido utilizadas até então (Oliveira, 2005).

Menos de um mês após a adoção da resolução pela CDH, em 18 de maio de 2001, foi a vez da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar durante sua Assembléia que o “acesso a medicamentos para pacientes com AIDS” se constituía um “direito humano

fundamental”. Embora os Estados Unidos resistissem, a declaração foi aprovada por unanimidade pelos 188 membros da OMS (Cepaluni, 2005:78,79)⁸⁴.

O governo brasileiro também foi bastante atuante no processo de criação do Fundo Global para Aids, malária e tuberculose, garantindo que os recursos fossem administrados tanto pelos países doadores, como pelos recipientes e utilizados para a aquisição de medicamentos ARVs (Souza, 2005).

No dia 17 de junho de 2001, o MS voltou a publicar anúncios nos principais jornais dos Estados Unidos sobre o programa brasileiro de combate à Aids (Oliveira, 2005).

Durante a seção especial sobre patentes e acesso a medicamentos realizada na OMC, em 20 de junho de 2001, o Brasil recebeu o apoio de mais de 50 países em sua proposta para tornar menos rigorosas as regras de restrição à fabricação de remédios patenteados. Os Estados Unidos, no entanto, mantiveram sua posição contrária à flexibilização das novas regras internacionais de proteção de patentes (Oliveira, 2005).

Porém, no primeiro dia da Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU (UNGASS) sobre saúde pública, em 25 de junho de 2001, os governos do Brasil e dos Estados Unidos fizeram um comunicado conjunto anunciando o fim do contencioso entre os dois países.

A decisão de retirar o caso contra o Brasil foi tomada pelo governo norte-americano após consultas deste com a PhRMA e após o estabelecimento do mecanismo bilateral de consultas (Estado de São Paulo, 22 de junho de 2001).

Os representantes dos EUA justificaram a decisão devido ao fato do Brasil nunca ter utilizado a licença compulsória em conexão com o artigo 68⁸⁵.

Em sua capacidade como USTR, Robert Zoellick declarou na ocasião que: “litigar essa disputa ante um painel arbitral da OMC não tem sido a maneira mais construtiva de tratar as nossas diferenças, especialmente porque o Brasil nunca de fato utilizou a provisão em questão”. Zoellick afirmou ainda que o novo mecanismo de consultas “permit[ia] a avaliação mais eficiente e menos confrontacional das questões de PI e garant[ia] que essas discussões não desvi[assem] a atenção do objetivo comum do combate ao HIV/Aids” (Yerkey e Pruzin, 2001).

⁸⁴ Participaram da Assembléia 191 países.

⁸⁵ A primeira vez que o Brasil utilizou a licença compulsória foi em 2007 para produzir o ARV, Efavirenz. Nesse caso, o Brasil agiu sob Artigo 71, que permite o licenciamento compulsório em casos de emergência nacional. A licença compulsória sob o Artigo 68 não foi até o momento utilizada.

Disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo brasileiro acerca do preço dos medicamentos anti-Aids

Em seguida ao estabelecimento de painel na OMC, o MS ameaçou, no dia 15 de fevereiro, quebrar a patente dos medicamentos Efavirenz e Nelfinavir que juntos representavam 36% de todos os gastos do governo brasileiro com o coquetel anti-Aids e eram licenciados exclusivamente pela Merck e Roche, respectivamente (CNS, 2000).

Na ocasião, a Merck duvidou da capacidade dos laboratórios nacionais descobrirem a fórmula e produzirem esses medicamentos, mas quando ficou provado que os remédios poderiam ser produzidos no Brasil, as empresas começaram a negociar com o governo uma redução nos preços ⁸⁶.

No dia 29 de março de 2001, a Merck concordou em baixar o preço do Efavirenz em 59% e do Indinavir em 64,8%. A oferta de 13% de redução no preço do Nelfinavir feita pela Roche, no entanto, foi rejeitada pelo governo brasileiro que afirmava que o Farmanguinhos poderia fornecer o medicamento a um custo muito menor (Souza, 2005).

Mesmo após a retirada da queixa dos EUA contra o Brasil, as disputas pela redução dos preços dos medicamentos continuaram.

Com a paralisação das negociações, o MS anunciou, no dia 22 de agosto de 2001, o licenciamento compulsório do Nelfinavir. Havia seis meses que o Ministério da Saúde negociava a redução do preço do medicamento, mas a oferta apresentada pela Roche foi considerada inadequada. (Oliveira, 2005). O pedido foi amplamente anunciado na imprensa, tanto nacional como internacional (Souza, 2005).

No dia 23 de agosto de 2001, o presidente da Roche do Brasil solicitou uma audiência com José Serra para tentar reverter o processo do licenciamento compulsório (Oliveira, 2005).

Imediatamente após o pedido de licenciamento do Nelfinavir, que obteve grande repercussão na imprensa, a Roche fez uma contra-proposta e o MS decidiu não quebrar a patente do Nelfinavir em troca de 40% de desconto no preço do AVR —o que permitiu ao

⁸⁶ Eloan Pinheiro, diretora do Farmanguinhos teria sido uma pessoa-chave no processo de negociação entre o governo brasileiro e as empresas farmacêuticas, uma vez que foi ela a responsável por apresentar informações sobre os custos de produção dos medicamentos que permitiram ao governo estabelecer os descontos a serem negociados com as EMNs.

governo economizar 35 milhões de dólares por ano. Levando em conta as negociações anteriores, a redução total no preço do remédio foi de 58% (Oliveira, 2005).

Em setembro de 2001, a Abbott concordou com a redução de 46% no preço da combinação do Lopinavir e Ritonavir.

Mobilização da opinião pública

Quando começaram a circular informações sobre a abertura do painel na OMC para decidir o contencioso entre o Brasil e os EUA, a opinião pública interessada (e. g. ONGs, ativistas) já estava mobilizada em relação às disputas pelo acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento, em geral, e na África do Sul, em particular. Além disso, já haviam sido publicadas várias matérias elogiando o programa brasileiro nos principais jornais norte-americanos. Porém, informações sobre a disputa entre os dois países só começaram a circular com maior frequência nas redes de comunicação das ONGs e na mídia a partir do dia 2 de fevereiro, quando o pedido dos EUA foi formalmente aceito pelo OSC. Ou seja, a partir do momento que o painel foi instaurado na OMC, se observa um aumento significativo na circulação de informações sobre o caso e o início do processo de elaboração do quadros de referência que se tornariam prevalentes na defesa da posição do governo brasileiro.

Começaram então a surgir comentários e artigos apresentando a ação do governo norte-americano como uma ameaça ao programa brasileiro de fornecimento gratuito de medicamentos anti-Aids.

Na interpretação dos ativistas e representantes de organizações humanitárias, a forma brasileira de tratar a proteção dos DPIs possibilitava ao país adotar políticas bem sucedidas no combate à Aids, como a redução de preços através da produção de genéricos (Sell, 2004).

Ou seja, a queixa sobre o artigo 68 foi interpretada como um ameaça à capacidade do país de continuar a produzir versões genéricas dos medicamentos anti-Aids. Embora isso pudesse ser considerado uma consequência a médio prazo, caso houvesse uma mudança na legislação brasileira; não era a produção de genéricos em si que estava sendo questionada, mas a exigência da produção local de produtos patenteados por empresas estrangeiras cuja patente fosse concedida pelo governo brasileiro.

A partir de fevereiro houve uma grande mobilização por parte de vários segmentos da opinião pública norte-americana e mundial através das redes de comunicação, da mídia e dos organismos internacionais.

Um dos efeitos dessa mobilização, que ocorreu através das redes de comunicação, principalmente do CPTech, foi a construção do enquadramento que se tornaria prevalente, (i.e. maneira de interpretar a ação do governo norte-americano e os efeitos dessa ação).

A análise de um trecho do fluxo de informações entre algumas das organizações envolvidas na campanha pelo acesso a medicamentos, ajuda a entender a maneira como essas idéias foram construídas a partir de parâmetros preexistentes e utilizadas para afetar resultados políticos.

Fluxo de (des)informação

No dia 16 de janeiro, Toby Kasper, da MSF na África do Sul, enviou uma mensagem, por meio do boletim eletrônico do CPTech, o IP-Health, informando sobre a solicitação formal, feita pelo governo dos EUA à OMC, em referência à disputa com o governo brasileiro sobre sua lei de patentes.

Em 2 de fevereiro de 2001, Gregg Gonsalves, da Gay Men's Health Crisis (GMHC), enviou uma carta a Robert Zoellick solicitando a retirada da queixa contra o Brasil na OMC. Nessa carta, o oficial da maior organização de prestação de serviço em Aids dos EUA se referiu ao objeto de contensão entre os dois países como “as provisões na lei de propriedade intelectual do Brasil que permitem o licenciamento compulsório de drogas em circunstâncias extraordinárias, tais como emergências de saúde pública, como a epidemia de AIDS”. Esse equívoco em relação à matéria em disputa entre os EUA e Brasil (i.e. a possibilidade de licenciamento compulsório em situações de emergência nacional) seria reproduzido em outros comunicados emitidos por organizações não-governamentais e em artigos veiculados na mídia.

Na carta, Gonsalves afirmava ainda que o que possibilitava ao Brasil fornecer esses medicamentos “de graça” era a produção de versões genéricas pelos laboratórios públicos do país e que o preço das versões patenteadas tornaria o programa brasileiro “inviável”. Embora o representante da ONG reconhecesse a importância dos lucros como estímulo para a pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novos medicamentos, ele defendia o argumento de que

os lucros obtidos com a venda de remédios nos países industrializados eram suficientes para repor os gastos das empresas com P&D e fazer com que elas obtivessem “lucros significativos”.

Apesar de que o equívoco de Gonslaves na interpretação da natureza da queixa dos EUA contra a lei brasileira pode ter enfraquecido as demandas feitas pelo representante da GMHC ao USTR, a carta pode também ter sinalizado aos oficiais do escritório do USTR a maneira como a ação dos EUA viria a ser predominantemente apresentada pela opinião pública interessada e pela mídia, i.e. uma ameaça ao programa brasileiro de combate ao HIV e Aids⁸⁷.

Quando questionado sobre o impacto da maneira como o caso foi interpretado por ativistas de Aids, no entanto, um oficial do USTR, declarou que: “os ativistas e a mídia mudaram a nossa percepção geral da magnitude da crise da Aids e de que maneira a proteção de patente poderia se intersectar com ela”. No entanto, sobre o caso brasileiro em particular, o mesmo oficial afirmou que “não se lembrava” do quanto isso teria influenciado “a decisão de não prosseguir com a queixa na OMC contra o Brasil”⁸⁸.

No dia 5 de fevereiro, Zachie Achmat, da TAC, publicou no site da TAC uma declaração de “protesto contra a provocação dos EUA” na qual o representante da ONG sul-africana declarava seu apoio às “centenas de organizações brasileiras” e exigia a imediata retirada da ação contra o Brasil (Achmat, 2001).

Ao descrever o caso, Achmat reproduziu a interpretação equivocada do conteúdo da disputa entre os dois países: “A queixa dos EUA afirma que a nova legislação de patentes do Brasil viola o acordo sobre Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS), ao permitir que o Brasil aplique licenças compulsórias”. Como mencionado anteriormente, a utilização da licença compulsória, em si, não foi questionada pelo governo dos EUA que, provavelmente, era ciente de que o Acordo TRIPS prevê o licenciamento compulsório em certas circunstâncias. Em sua declaração, Achmat afirmava ainda que “a queixa e[ra] uma tentativa do governo dos Estados Unidos de destruir a indústria farmacêutica de genéricos do Brasil”. Ainda que a ação dos EUA tenha sido motivada pela

⁸⁷ A reposta de Joseph Papovich foi enviada no dia 9 de fevereiro de 2001 a Gregg Gonslaves que a disponibilizou na rede do CPTEch no dia 20 de fevereiro.

⁸⁸ Tradução livre a partir do original em inglês: “The AIDS activists and the media changed our broader perception of the magnitude of the AIDS crisis and how patent protection might intersect with it. However, I do not recall the extent to which this impacted the decision to not proceed with a WTO claim against Brazil”. Resposta fornecida em entrevista concedida à autora em 2007. Oficial solicitou para não ser identificado.

pressão das empresas farmacêuticas para que isso ocorresse e mesmo que os EUA ganhassem a ação na OMC, é bastante improvável que a indústria de genéricos brasileira fosse destruída devido a possíveis alterações na exigência de produção local do artigo 68.

Achmat explicava que a produção de versões genéricas dos medicamentos anti-retrovirais era possível porque “patentes farmacêuticas não eram reconhecidas” no Brasil, mas que com a introdução de nova legislação, em 1997, o governo tinha que declarar licença compulsória se quisesse produzir genéricos e isso era “o que os EUA esta[vam] questionando”. Ou seja, a disputa foi apresentada como se fosse acerca da possibilidade de uso da licença compulsória em casos de emergência nacional e como se o Brasil já a tivesse utilizado de acordo com as provisões do artigo 71 da lei brasileira, o que era incorreto. Primeiro, o Brasil não havia até então decretado o licenciamento compulsório⁸⁹ e, segundo, o artigo 71 da lei brasileira nunca foi questionado pelos EUA⁹⁰ (Achmat, 2001).

Por outro lado, o representante da TAC reconhecia que seria “improvável” que os EUA conseguissem ganhar o caso, pois a licença compulsória e importação paralela eram permitidas pelo Acordo TRIPS. Além disso, essas medidas eram “frequentemente utilizadas pelo próprio governo dos Estados Unidos”. Na percepção da ONG, a ação dos EUA “era claramente uma tentativa do governo dos EUA de intimidar o Brasil e outros países pobres que tentavam romper a dependência às empresas farmacêuticas multinacionais”. Portanto, a política do governo norte-americano visava “proteger os interesses da indústria farmacêutica multinacional e seus lucros exorbitantes” (Achmat, 2001).

Achmat solicitava ainda aos ministros das Relações Exteriores e Saúde, Comércio e Indústria da África do Sul que se declarassem publicamente em apoio ao governo brasileiro e convocava todos para uma “ação global” no dia 5 de março de 2001, dia da abertura do julgamento do caso das empresas farmacêuticas contra o governo da África do Sul (Achmat, 2001).

No dia 6 de fevereiro foi a vez de James Love, do CPTech, veicular sua opinião sobre a ação dos EUA contra o Brasil na OMC. Além de retificar as interpretações equivocadas sobre o caso, Love apontou três razões pelas quais os “Estados Unidos não deveriam ter apresentado uma ação contra o Brasil na OMC” (Love, 2001-c).

⁸⁹ A primeira vez que o Brasil decretou a licença compulsória foi em maio de 2007, em relação ao Efavirenz da Merck.

⁹⁰ Essa interpretação equivocada da ação dos EUA contra o Brasil chegou até a influenciar estudos acadêmicos sobre o caso.

Primeiro, a política brasileira era considerada um modelo no combate à epidemia do HIV e Aids; o Brasil era “o principal exemplo de um país que esta[va] fazendo as coisas certas em relação ao fornecimento de tratamento para a AIDS”. Segundo, a sustentabilidade do programa brasileiro de tratamento universal estava diretamente ligada à capacidade do país de “produzir cópias mais baratas das drogas”, o que deveria levar formuladores de política a refletir sobre “os benefícios de políticas que apóiam a indústria doméstica”. E terceiro, as empresas farmacêuticas iriam utilizar a queixa comercial dos EUA para desacreditar o modelo do programa brasileiro ao redor do mundo e enfraquecer as políticas de combate ao HIV/Aids no nível doméstico (Love, 2001-c).

Apesar de Love esclarecer que o governo norte-americano “NÃO” (ênfase no original) havia solicitado a revisão do artigo 71 da “lei brasileira, que autoriza o licenciamento compulsório nos casos de emergência nacional ou interesse público”; o representante do CPTEch afirmou que houve uma tentativa dos EUA de pressionar o governo brasileiro unilateralmente para que este revertisse sua política de patentes quando da viagem de William Daley, então Secretário de Comércio, ao Brasil, em fevereiro de 2000. Segundo Bernard Carreau, assistente de Daley, a indústria farmacêutica temia que provisões contidas no decreto de 6 de outubro de 1999 desse poder ao Ministro da Saúde para considerar “preços abusivos” uma ameaça ao “interesse público” —o que justificaria o licenciamento compulsório das patentes dos medicamentos. A viagem, portanto, visava desencorajar o país acerca da utilização da licença compulsória e da produção de genéricos (Love, 2001-c). A queixa dos EUA, apresentada à OMC no final de maio, seria, portanto, o passo seguinte nesse exercício de pressão.

Além da exigência de produção local, o governo dos EUA também protestava contra a autorização de importação paralela, expressa no artigo 68(4).

A partir dos esclarecimentos de Love, disseminados através da rede do CPTEch, a ação do governo dos EUA passou a ser corretamente interpretada, embora falta de informações sobre certos aspectos do caso ainda persistissem, o que gerava especulações.

Por exemplo, no dia 7 de fevereiro, Toby Kasper da MSF da África do Sul, enviou uma carta à rede do CPTEch junto à qual ele anexou o texto do decreto No. 3.201, de 6 de outubro de 1999, do governo brasileiro, que especifica as regras do licenciamento compulsório para uso não comercial em casos de emergência nacional e interesse público⁹¹.

⁹¹ Decreto no 3.201, de 6 de outubro de 1999.

Nessa carta, Kasper esclarecia que, tanto quanto se sabia na época, o decreto em si não havia sido questionado pelo governo dos EUA —como havia sido o caso na África do Sul em relação à ação das empresas farmacêuticas contra o governo do país. O representante da MSF perguntava ainda se a cláusula da produção local do artigo 68 já havia sido invocada em algum processo anterior de licenciamento compulsório. Caso contrário, o resultado da disputa entre os dois países provavelmente seria favorável ao Brasil, uma vez que a maior

Dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 71 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, DECRETA:

(*) Art. 1º - A concessão, de ofício, de licença compulsória, nos casos de emergência nacional ou interesse público, neste último caso apenas para uso público não-comercial, de que trata o art. 71 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996, dar-se-á na forma deste Decreto. (NR)

(*) Art. 2º - Poderá ser concedida, de ofício, licença compulsória de patente, nos casos de emergência nacional ou interesse público, neste último caso somente para uso público não-comercial, desde que assim declarados pelo Poder Público, quando constatado que o titular da patente, diretamente ou por intermédio de licenciado, não atende a essas necessidades.

§ 1º Entende-se por emergência nacional o iminente perigo público, ainda que apenas em parte do território nacional.

§ 2º Consideram-se de interesse público os fatos relacionados, dentre outros, à saúde pública, à nutrição, à defesa do meio ambiente, bem como aqueles de primordial importância para o desenvolvimento tecnológico ou sócio-econômico do País.

Art. 3º O ato do Poder Executivo Federal que declarar a emergência nacional ou o interesse público será praticado pelo Ministro de Estado responsável pela matéria em causa e deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

Art. 4º Constatada a impossibilidade de o titular da patente ou o seu licenciado atender a situação de emergência nacional ou interesse público, o Poder Público concederá, de ofício, a licença compulsória, de caráter não-exclusivo, devendo o ato ser imediatamente publicado no Diário Oficial da União.

(*) Art. 5º - O ato de concessão da licença compulsória estabelecerá, dentre outras, as seguintes condições:

I - o prazo de vigência da licença e a possibilidade de prorrogação; e II - aquelas oferecidas pela União, em especial a remuneração do titular.

§ 1º - O ato de concessão da licença compulsória poderá também estabelecer a obrigação de o titular transmitir as informações necessárias e suficientes à efetiva reprodução do objeto protegido e os demais aspectos técnicos aplicáveis ao caso em espécie, observando-se, na negativa, o disposto no art. 24 e no título I, capítulo VI, da Lei nº 9.279, de 1996.

§ 2º - Na determinação da remuneração cabível ao titular, serão consideradas as circunstâncias econômicas e mercadológicas relevantes, o preço de produtos similares e o valor econômico da autorização. (NR)

Art. 6º A autoridade competente poderá requisitar informações necessárias para subsidiar a concessão da licença ou determinar a remuneração cabível ao titular da patente, assim como outras informações pertinentes, aos órgãos e às entidades da administração pública, direta e indireta, federal, estadual e municipal.

Art. 7º No caso de emergência nacional ou interesse público que caracterize extrema urgência, a licença compulsória de que trata este Decreto poderá ser implementada e efetivado o uso da patente, independentemente do atendimento prévio das condições estabelecidas nos arts. 4º e 5º deste Decreto.

Parágrafo único. Se a autoridade competente tiver conhecimento, sem proceder a busca, de que há patente em vigor, o titular deverá ser prontamente informado desse uso.

Art. 8º A exploração da patente compulsoriamente licenciada nos termos deste Decreto poderá ser iniciada independentemente de acordo sobre as condições contidas no art. 5º.

(*) Art. 9º - A exploração da patente licenciada nos termos deste Decreto poderá ser realizada diretamente pela União ou por terceiros devidamente contratados ou conveniados, permanecendo impedida a reprodução do seu objeto para outros fins, sob pena de ser considerada como ilícita.

parte das queixas apresentada ao OSC envolviam algum tipo de perda de benefício econômico em decorrência de uma ação por parte do país sob acusação.

Posição dos EUA

No dia 9 de fevereiro, Joseph Papovich enviou a resposta do USTR à carta de Gregg Gonsalves⁹². Nessa carta, o então Representante adjunto de comércio dos EUA para serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual esclarece a posição do governo dos EUA na disputa sobre lei de patentes do Brasil afirmando que a “disputa não [era] sobre saúde ou acesso a remédios. [Era] sobre uma medida que discrimina contra produtos importados em favor de produtos fabricados localmente, independentemente desses produtos serem relacionados à saúde ou não”. Segundo o governo dos Estados Unidos, “ao discriminar contra produtos importados, o Brasil não esta[va] tentando remediar uma situação onde remédios patenteados não [eram] disponíveis ao público, ou qualquer outra situação que [pudesse] garantir o uso legítimo da licença compulsória”. Na visão do oficial do Escritório do USTR, as provisões do artigo 68 da lei brasileira eram, portanto, consideradas uma medida protecionista, pois “tradicionalmente, os países incorporam exigências de produção

Parágrafo único. A exploração por terceiros da patente compulsoriamente licenciada será feita com atenção aos princípios do art. 37 da Constituição, observadas as demais normas legais pertinentes. (NR)

(*) Art. 10. Nos casos em que não seja possível o atendimento às situações de emergência nacional ou interesse público com o produto colocado no mercado interno, ou se mostre inviável a fabricação do objeto da patente por terceiro, ou pela União, poderá esta realizar a importação do produto objeto da patente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, a União adquirirá preferencialmente o produto que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com seu consentimento, sempre que tal procedimento não frustre os propósitos da licença. (NR)

Art. 11. A contratação de terceiros para exploração da patente compulsoriamente licenciada será feita mediante licitação, cujo processo obedecerá aos princípios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(Art. 11 revogado pelo Decreto nº 4.830, de 04.09.2003)

Art. 12. Atendida a emergência nacional ou o interesse público, a autoridade competente extinguirá a licença compulsória, respeitados os termos do contrato firmado com o licenciado.

Art. 13. A autoridade competente informará ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, para fins de anotação, as licenças para uso público não comercial, concedidas com fundamento no art. 71 da Lei nº 9.279, de 1996, bem como alterações e extinção de tais licenças.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de outubro de 1999.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Serra

Alcides Lopes Tápias

(*) Arts. 1º, 2º, 5º, 9º e 10, com redação dada pelo Decreto nº 4.830, de 04.09.2003.

Publicado no DOU de 07/10/1999, Seção I, Pág. 17

<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/13690.html>

⁹² A carta-resposta de Papovich foi disponibilizada na rede do CPTEch a partir do dia 20 de fevereiro por Gregg Gonsalves.

[local] para criar empregos. Essa exigência é uma medida discriminatória com uma intenção essencialmente protecionista” (Papovich, 2001)⁹³.

Assim, o governo norte-americano não estaria contestando a eventual utilização da licença compulsória em relação ao artigo 71 da lei de patentes brasileira ou em questões de saúde ou situações de emergência nacional. O que estava em disputa, segundo o argumento de Papovich, era a prerrogativa da utilização da licença compulsória para proteger mercados. O contencioso entre os EUA e Brasil não era sobre saúde, mas sobre “quais trabalhadores teriam o direito de produzir os produtos patenteados”, como Zoellick viria a afirmar.

Essa visão, no entanto, não era compartilhada pela Central Sindical ALF-CIO. Em uma declaração a respeito de sua posição sobre a ALCA, feita em 14 de fevereiro de 2001, o Conselho Executivo da American Federation of Labor-Confederation International Organization (AFL-CIO) afirmou que “para oferecer um novo modelo de política de comércio e desenvolvimento, um acordo hemisférico deveria incorporar, [entre outros] a

⁹³ Executive Office of the President
Office of the United States Trade Representative
Washington, DC 20508
February 9, 2001
Mr. Gregg Gonsalves
Director of Treatment Advocacy
Gay Men's Health Crisis
119 West 24th Street
New York, New York 10011-1913
Mr. Gonsalves:

Thank you for your letter to Ambassador Robert Zoellick concerning the U. S. Government's request for a WTO dispute settlement panel on Brazil's patent law. He asked that I respond to your letter, and clarify a misunderstanding that has arisen about the nature of this dispute.

As you know, last week the WTO established a panel to consider our claim that Article 68 of Brazil's patent law appears to violate the WTO agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPS). Article 68 of Brazil's patent law provides in part that a compulsory license shall be issued against a patented product if that product is not being manufactured in Brazil within three years of issuance of the patent. This appears inconsistent with TRIPS Article 27, which states that patents shall be available without discrimination as to whether products are imported or locally produced.

As such, this dispute is not about health or access to drugs. It is about a measure that discriminates against imported products in favor of locally produced products, regardless of whether these products are health-related or not. By discriminating against imported products, Brazil is not trying to remedy a situation where patented drugs are not available to the public, or any other situation which might legitimately warrant the use of compulsory licensing. Traditionally countries employ manufacturing requirements to create jobs. This requirement is a discriminatory measure that is essentially intended to be protectionist.

Please keep in mind that it is Article 71 of Brazil's patent law, not Article 68, that permits compulsory licenses for the purpose of addressing national health emergencies. We have not challenged Article 71.

I hope that this helps to clarify the U. S. Government's position in this dispute over Brazil's patent law. If you have any further questions, please do not hesitate to contact Claude Burckey on my staff at (202) 395-6864.

Sincerely,

Joseph Papovich, Assistant United States Trade Representative for Services, Investment and Intellectual Property Rights

estratégia revisada de medicamentos” adotada pela Organização Mundial de Saúde, que determina que questões de saúde pública devam prevalecer nas disputas comerciais. Além disso, para que possa haver negociações entre os países do Hemisfério sobre investimento, serviços, licitação pública e direitos de propriedade intelectual, qualquer acordo resultante não deveria reduzir a capacidade dos governos de utilizar regulamentação legítima no interesse público. Para tanto, as provisões da leis de propriedade intelectual deveriam permitir aos governos “limitar a proteção de patentes para proteger a saúde pública e a segurança, especialmente patentes de medicamentos essenciais à vida e de seres vivos” (AFL-CIO, 2001).

Ao defender o direito dos países de utilizar a legislação disponível para proteger a saúde pública, a AFL-CIO deixa claro seu apoio à posição dos países em desenvolvimento. A posição da Central Sindical dos EUA se contrapõe aos argumentos utilizados pelos oficiais do escritório do USTR de que a ação contra o Brasil visava proteger os interesses dos trabalhadores do EUA.

Além dessa declaração de apoio aos países em desenvolvimento, a AFL-CIO enviou uma carta a Robert Zoellick em resposta à solicitação da PhRMA de que o governo norte-americano iniciasse casos, com base na Seção 301, contra a Argentina, Índia, Israel e Taiwan e que outros 14 países, entre eles o Brasil, fossem incluídos na lista de observação prioritária e outros 19 na lista de observação, entre os quais, a África do Sul⁹⁴.

Na carta enviada no dia 2 de março de 2001 a Robert Zoellick, três dias antes do início do julgamento na África do Sul, David Smith, diretor do departamento de política pública da AFL-CIO, afirmou que “a AFL-CIO apoia[va] firmemente a Ordem Executiva sobre o Acesso a farmacêuticos HIV/AIDS e tecnologias médicas, de 10 de maio de 2000” e solicitou ao governo que fizesse uma declaração aos países em desenvolvimento de que os EUA consideravam as práticas do licenciamento compulsório e da importação paralela, em situações de emergências de saúde pública, “legais” sob as regras do Acordo TRIPS e que se comprometesse a não questioná-las sob as leis comerciais dos EUA. Além disso, o oficial da

⁹⁴ No dia 21 de fevereiro, a PhRMA enviou ao USTR sua solicitação anual de países a serem incluídos nas listas da Seção 301. Os seguintes países foram indicados como Países prioritários: Argentina, Índia, Israel, Taiwan; Países na lista de observação prioritária : Brasil, Canadá, China, Coreia, Egito, Emirados Árabes, Eslovênia, Filipinas, Hungria, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, República Dominicana, Tailândia; Países na lista de observação: África do Sul, Arábia Saudita, Comunidade Andina, Austrália, Bulgária, Chile, Costa Rica, Eslováquia, República Tcheca, Estônia, Indonésia, Líbano, Lituânia, Marrocos, Rússia, Singapura, Turquia, Uruguai, Vietnam. Dados disponíveis em: <http://www.phrma.org/intnatl/news/2001-02-20.40.pdf>

AFL-CIO solicitou que o governo relegasse o pedido da PhRMA de colocar a África do Sul na lista de observação e que “fosse dada consideração prioritária às consequências para a saúde e desenvolvimento em todas as ações citadas”(AFL-CIO, 2001).

Na edição de fevereiro da sua principal publicação, a TAC declarou o apoio da organização ao governo brasileiro e apresentou um argumento bastante contundente sobre a relação entre a provisão de produção local do artigo 68 em disputa com a questão do acesso a medicamentos anti-Aids. Entre os comentários veiculados na rede do CPTECH, no dia 5 de fevereiro, e a matéria publicada no dia 27 do mesmo mês, se observa uma diferença significativa na forma de enquadrar a ação dos EUA.

Em resposta às acusações do governo norte-americano de que o artigo 68 da lei brasileira violava a determinação do Acordo TRIPS de que os direitos de patentes devem ser respeitados tanto “se os produtos forem importados ou produzidos localmente”, o representante da ONG sul-africana afirmava, aparentemente tendo incorporado os argumentos do governo brasileiro, que em um entendimento mais amplo, onde várias provisões fossem “lidas em conjunto”, se poderia concluir que o TRIPS permite a inclusão da exigência de produção local nas legislações nacionais.

Entre os vários objetivos do Acordo, consta que a “proteção e observância (*enforcement*) dos direitos de PI deveriam contribuir [...] para a transferência de tecnologia”. Para tanto, a adoção de medidas preventivas contra “o abuso dos direitos de PI” e o “recurso a práticas que [...] afetem a transferência internacional de tecnologia” estariam autorizadas. Além disso, o Acordo TRIPS permitiria aos países incluir “exceções limitadas aos direitos exclusivos conferidos pela patente, se essas exceções não conflitarem demasiadamente com a exploração de uma patente e não prejudicarem os interesses legítimos do detentor da patente, levando-se em consideração os interesses legítimos de terceiros” (TAC, 2001).

Embora os EUA tenham argumentado que não havia conexão entre o acesso a medicamentos e a exigência de produção local, o objetivo da exigência de produção local na lei brasileira era justamente incentivar a transferência de tecnologia ao garantir que o detentor estrangeiro da patente de um dado produto venha a produzi-lo no país que concedeu a patente.

A exigência de produção local estaria, portanto, diretamente relacionada à capacidade do governo brasileiro de continuar a fornecer medicamentos a baixo custo, pois garantiria que a indústria local seria capaz de continuar a produzir os medicamentos anti-retrovirais —ou

quaisquer outros que viessem a ser desenvolvidos— sem a assistência dos detentores de patente quando a patente desses medicamentos expirasse.

Com a entrada em vigor do Acordo TRIPS, ou seja, com a proteção dos direitos de propriedade intelectual aplicada a produtos e processos farmacêuticos, a remoção da exigência de produção local se constituiria uma ameaça às indústrias locais e deixaria o mercado de medicamentos dependente das empresas estrangeiras para o fornecimento de produtos farmacêuticos a preços exorbitantes.

Ainda que esse argumento esteja correto, a relação entre a exigência de produção local e a continuidade do programa nacional não se faria sentir imediatamente —uma vez que o direito de patente é concedido por 20 anos de modo geral e por 5 anos para produtos farmacêuticos. Ou seja, ainda que a produção local incentivasse a transferência de tecnologia, estimulando o desenvolvimento de expertise local, e possibilitasse a independência do setor da empresa detentora da patente e ainda que a produção local contribuísse para a sustentabilidade do programa brasileiro, pois ajudaria a insular o preço dos medicamentos patenteados das flutuações cambiais, esses efeitos seriam observados a médio prazo.

Segundo a TAC, a ação do governo norte-americano contra o Brasil, “embora os EUA possam ter levado apenas uma questão à OMC” (i.e. artigo 68), “a sua política oficial é pressionar os países em desenvolvimento fora da África para obter proteções patentárias mais fortes do que exigido nos termos de suas obrigações [quanto ao] TRIPS”. Embora na OMC os EUA não estivessem questionando a política de genéricos do Brasil e nem tão pouco as ameaças da utilização da licença compulsória em conexão com a epidemia do HIV/Aids, “seria equivocado ver a disputa comercial entre EUA-Brasil como um desafio estritamente técnico a uma questão não relacionada à saúde”, pois os EUA já vinham pressionando o país unilateralmente a alterar sua política de PI há bastante tempo, bem como as provisões de licenciamento compulsório contidas na sua lei de patentes, como discutido anteriormente (TAC, 2001).

Em suma, o representante da TAC sugeria que a ação dos EUA contra o Brasil “deveria ser vista pelo o que ela é: a continuação de uma longa história de implicância com nações mais fracas na busca de interesses comerciais estreitamente definidos”⁹⁵ (TAC, 2001).

⁹⁵ “The action should be seen for what it is: the continuation of a long history of bullying weaker nations in pursuit of narrowly defined US commercial interests”.

Respostas às questões sobre as motivações do governo dos EUA

Em relação às perguntas colocadas no início deste capítulo, a análise dos dados indica que a decisão de levar o caso à OMC foi decorrência dos procedimentos de rotina instituídos com a política implementada pelo Escritório do USTR após adoção do Acordo TRIPS.

Uma vez que essa política visava pressionar os países em desenvolvimento a implementar regras de patentes ainda mais restritivas do que as impostas pelo TRIPS e a desencorajá-los de agir de maneira contrária aos interesses das empresas multinacionais norte-americanas, é plausível que a decisão de levar o caso à OMC foi uma resposta ao decreto de 6 de outubro de 1999, que tornou mais tangível a possibilidade de concessão da licença compulsória em situações de “emergência nacional” ou “interesse público”. Segundo Anthony Harrington, embaixador dos EUA no Brasil, “o governo dos EUA esta[va] preocupado com o decreto do governo brasileiro sobre licenças compulsórias e esta[va] verificando sua consistência sob o ponto de vista do acordo Trips” (Aith, 1999)⁹⁶.

No mesmo dia em que o USTR iniciou os procedimentos contra o governo brasileiro na OMC, também foram solicitadas consultas com o governo da Argentina acerca da falta de proteção de patentes farmacêuticas nesse país. O que sugere que as decisões foram feitas a partir dos processos de revisão—posivelmente entre março e abril—dos relatórios submetidos ao Escritório do USTR pelas empresas farmacêuticas até fevereiro.

Sendo assim, a decisão do governo norte-americano foi decorrente da pressão da indústria farmacêutica que temia que o “decreto [desse] ao Ministério da Saúde o poder de considerar preços abusivos de remédios como um caso de ‘interesse público’ que justificaria a obtenção forçada das patentes para a produção emergencial de remédios” (Aith, 1999).

Essa hipótese é reforçada pela visita de William Daley e dos representantes da indústria farmacêutica ao Brasil em fevereiro de 2000, para tentar convencer o governo brasileiro a revogar o Decreto.

Uma vez estabelecida a disputa, no entanto, os procedimentos institucionais do mecanismo de solução de controvérsia da OMC determinaram a maneira como o caso foi encaminhado (i.e. a eventual solicitação de abertura de painel arbitral, que teria sido sugerida

⁹⁶ Em: AITH, Márcio. Depoimento de futuro embaixador no Brasil revela temor com efeitos de decreto assinado por FHC. EUA reclamam de regra sobre patentes. *Folha de S. Paulo*, 11 nov.1999.

pelo governo brasileiro e levada adiante pelo governo norte-americano no confronto entre as partes).

Assim, embora a decisão de levar o caso à OMC pode ser considerada, em retrospecto, precipitada, uma vez que não se considerou a permeabilidade da mobilização da opinião pública, para os oficiais do escritório do USTR a queixa contra o governo brasileiro era de natureza diferente da disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul.

Por outro lado, se a queixa foi uma resposta do governo norte-americano ao Decreto de FHC, é curioso que não se tenha antecipado uma reação do público. Tanto em relação à África do Sul como em relação ao Brasil, as ações ocorreram após os decretos presidenciais que delegavam poderes aos ministros da saúde desses respectivos países para autorizar o licenciamento compulsório para a produção de versões genéricas de medicamentos anti-Aids e/ou importação destes. Na África do Sul, as empresas moveram uma ação contra o governo diretamente; sem a mediação do governo dos EUA. Em relação ao Brasil, as empresas teriam agido por intermédio do USTR que decidiu tratar o caso através de um fórum multilateral, sendo que a queixa se referia a um aspecto específico da lei de propriedade industrial brasileira. Em ambos os casos, no entanto, os argumentos utilizados eram semelhantes: inconsistência com as novas regras internacionais de proteção dos DPIs (i.e. com provisões do Acordo TRIPS) e, no caso da África do Sul, com a própria constituição do país.

Tanto se o USTR agiu para pressionar o governo brasileiro devido à possibilidade iminente deste decretar estado de emergência e quebrar a patente de medicamentos produzidos por empresas norte-americanas ou se devido a um aspecto da lei de patentes brasileira que o governo dos EUA acreditava genuinamente ser de natureza protecionista, a não antecipação da reação da opinião pública demonstra uma falta de apreensão do contexto ideacional e do escopo de ativação do público, dado o grau de visibilidade do debate entre proteção dos DPIs e saúde pública.

O que induz à conclusão de que os EUA não relacionavam uma questão a outra ou ao menos não esperava que essa associação pudesse ser feita, mas levanta uma outra questão: Porque não se antecipou essa ligação entre a resposta das empresas farmacêuticas ao decreto da África do Sul e a ação dos EUA em relação à Lei de PI brasileira? Porque as decisões foram tomadas a partir da revisão dos relatórios da PhRMA e encaminhadas de acordo com os procedimentos de rotina do escritório do USTR? Como a Ordem Executiva se aplicava

apenas aos países da África sub-saariana e a matéria em questão era um aspecto da lei brasileira que parecia de natureza essencialmente diferente da matéria em disputa entre o governo da África do Sul e as empresas farmacêuticas, não haveria razão para pressupor que uma associação seria feita. Além disso, e talvez mais importante, não havia grande visibilidade em relação ao Brasil.

Matérias sobre o Brasil só começaram a aparecer na mídia a partir de meados do ano 2000 acerca do programa nacional brasileiro de combate à Aids, mas a disputa em si não era tratada na mídia. Isso só viria a acontecer a partir de fevereiro, quando a OMC aceitou o pedido dos EUA e instaurou o painel arbitral.

Embora esses argumentos tornam a decisão de retirar a queixa contra o governo brasileiro compreensível, essa não era a percepção dominante na ocasião. Além disso, dado o histórico dos contenciosos entre Brasil e Estados Unidos acerca das patentes, o fim da disputa entre os dois países sem a exigência de alteração do artigo 68 da LPI, é inusitado.

Logo após a instalação do painel, a Câmara dos Deputados de São Paulo chamou representantes das organizações de Aids, segundo Rubens Duda, Presidente do Fórum de ONGs de São Paulo, “para saber porque a sociedade civil estava fervendo daquele jeito.” Quando os representantes das ONGs apresentaram sua posição, alguns deputados expressaram descrença da possibilidade do Brasil obter um resultado favorável na disputa com os EUA.

“Teve um [deputado] que disse o seguinte, as nossas reivindicações eram utopia, por que era a mesma coisa que o homem ir a pé para a Lua. [Na Câmara] nós reivindicamos que o Brasil ia ganhar o painel. [...] Então como foi ameaçado a quebra de patentes, em seguida houve o painel. Então a gente queria ganhar o painel, para a OMC dizer assim: “Eles tem razão, eles podem ameaçar quebrar, porque a TRIPS diz isso. Aí o ex-deputado disse que a gente não ia ganhar o painel. Disse que era um absurdo, porque os EUA iam contra o Brasil e que ia ter represália contra o Brasil”(Duda, 2005)⁹⁷

Logo após “uma intensa discussão sobre TRIPS e acesso a medicamentos no Conselho do TRIPS”, ao anunciar o fim do contencioso entre os dois países no dia da abertura da sessão especial da ONU sobre Aids, Brasil e Estados Unidos fizeram uma declaração conjunta⁹⁸ sobre os objetivos comuns de combate à Aids e proteção do direito de

⁹⁷ Em entrevista concedida a Flávia Rossi, em 2 de junho de 2005.

⁹⁸ Joint Communication Brazil – United States

In the spirit of the efforts of Brazil and the U.S. to find a mutually satisfactory solution to the dispute about the compatibility of Article 68 of Brazil's Industrial Property Law (Law 9.279/96) with the TRIPS Agreement, the two countries agreed on the following.

Without prejudice of the U.S. and Brazil's different interpretations of the consistency of Article 68 with the TRIPS Agreement, the U.S. Government will withdraw the WTO panel against Brazil concerning the issue, and

PI. Ao correlacionar combate à epidemia do HIV/Aids com proteção de PI, os EUA assumiram que a queixa estava de fato atrelada à política brasileira de combate ao HIV/Aids, como haviam argumentado representantes de ONGs, ativistas, profissionais da mídia e oficiais do governo brasileiro: “Brasil e EUA consideram que esse acordo é um passo importante na direção de maior cooperação entre os dois países a respeito dos objetivos compartilhados de combate à Aids e proteção dos direitos de propriedade intelectual” (Apud Ellen 't Hoen, 25 de junho de 2001, e-mail).

Os comunicados de imprensa emitidos pelos oficiais dos dois países deixam evidentes as motivações bem como a maneira como diferentes quadros de referência foram utilizados para avançar as posições de cada um.

No texto redigido por Francisco Cannabrava, o oficial brasileiro reafirmava “sua convicção de que o artigo 68 é plenamente consistente com o acordo de TRIPS e importante instrumento de que dispõe o Governo, particularmente nos esforços de ampliar o acesso da população a medicamentos e de combater doenças como a AIDS”⁹⁹.

No *press release* emitido pelo escritório do USTR¹⁰⁰, o acordo firmado entre o Brasil e os EUA foi apresentado como “um passo adiante tanto para a luta em comum contra o HIV/Aids e para a negociação construtiva dessa disputa de patente”. A decisão de transferir a disputa entre os dois países para um mecanismo de consultas bilateral visava, segundo o governo norte-americano, “permitir a consideração mais eficiente e menos confrontacional de

the Brazilian Government will agree, in the event it deems necessary to apply Article 68 to grant compulsory license on patents held by U.S. companies, to hold prior talks on the matter with the U.S.. These talks would be held within the scope of the U.S.-Brazil Consultative Mechanism, in a special session scheduled to discuss the subject.

Brazil and the U.S. consider that this agreement is an important step towards greater cooperation between the two countries regarding our shared goals of fighting AIDS and protecting intellectual property rights.

(Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-June/001511.html>. Acesso em: 13/11/07)

⁹⁹Comunicado de Imprensa do Governo Brasileiro, 25 de junho de 2001

O Governo brasileiro acolhe com muita satisfação a decisão do Governo dos Estados Unidos de encerrar o painel na OMC contra o Brasil a respeito da compatibilidade do Artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial (Lei 9.279/96) com o Acordo TRIPS. O Governo brasileiro compromete-se a manter conversações

prévias com o Governo americano na eventualidade de julgar necessário aplicar o Artigo 68 para conceder licença compulsória de patente de empresa dos EUA. Tais conversações seriam mantidas no âmbito do Mecanismo Consultivo Brasil – Estados Unidos, em sessão especial para discutir o assunto.

O Brasil mantém a sua convicção de que o Artigo 68 é plenamente consistente com o acordo de TRIPS e importante instrumento de que dispõe o Governo, particularmente nos esforços de ampliar o acesso da população a medicamentos e de combater doenças como a AIDS.

Francisco P. Cannabrava, Secretário da Missão Permanente do Brasil na ONU

(Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-June/001511.html>. Acesso em: 13/11/07)

¹⁰⁰(Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-June/001514.html>)

questões de PI e garantir que tais discussões não desviassem a atenção do objetivo compartilhado de combate à propagação do HIV/Aids.”

Embora Zoellick enfatizasse o forte compromisso do governo norte-americano com o cumprimento das regras de proteção de PI estabelecidas pela OMC e afirmasse que a litigação da disputa entre os EUA e Brasil “diante de um painel de disputa da OMC não [havia sido] a maneira mais construtiva de tratar as diferenças” entre os dois países, principalmente porque “o Brasil nunca [havia] de fato [utilizado] a provisão em questão”; ele reconhecia que o acordo era mais “um passo na abordagem flexível [...] em relação às questões de saúde e propriedade intelectual” que o governo Bush havia “afirmado” no início do ano.

Em outras palavras, embora de um lado, ao afirmar que painel na OMC não era a maneira mais eficaz de resolver a questão com o governo brasileiro porque o artigo 68 nunca havia sido utilizado, Zoellick sugerisse que a queixa contra o governo brasileiro era de fato restrita à exigência da produção local; por outro, ao relacionar a decisão do governo à crise da Aids, Zoellick de certa maneira legitimou os argumentos destes de que a ação se tratava de uma tentativa de enfraquecer a política brasileira de combate à epidemia do HIV/Aids.

Assim, por um lado, houve o receio de que os EUA poderiam perder a ação na OMC e, por outro, houve a tentativa de responder às reação da opinião pública.

Em suma, em resposta às questões sobre as motivações do governo dos EUA, a análise sugere que: (1) Em relação à apresentação da queixa no dia 30 de maio de maio de 2000, a ação foi decorrência da rotina institucional do escritório do USTR —na percepção do tomadores de decisão, a situação do Brasil era diferente da África do Sul e portanto a ação foi dissociada da decisão adotada pela Casa Branca. (2) A solicitação de abertura do painel, no dia 8 de janeiro de 2001, foi um ato de continuidade no processo instaurado anteriormente. Foi uma decisão dos oficiais diretamente envolvidos no caso feita a partir de um processo de negociação até então insulado do ambiente de ativação da opinião pública e mídia em relação à disputa entre África do Sul e empresas farmacêuticas. (3) A principal motivação da retirada da queixa contra o governo brasileiro, em 25 de junho de 2001, foi o receio de que os EUA pudessem perder a ação, o que além de criar um constrangimento para o país geraria jurisprudência favorável aos países em desenvolvimento diante da queixa do Brasil contra os EUA e da repercussão do África do Sul na mídia. Como declarado pelos oficiais do governo

norte-americano, os EUA não queriam “litigar sobre uma ação potencial”. Ou seja, o fato do Brasil nunca ter utilizado as provisões do artigo 68 em questão enfraquecia os argumentos dos EUA na OMC. No decorrer do período entre fevereiro e junho, com o início de um novo governo, mais atenção foi dada ao caso por parte do governo dos EUA e escritório dos EUA. A inesperada maneira como a ação dos EUA foi enquadrada por ativistas de Aids, organizações não governamentais e oficiais do governo brasileiro aliados à repercussão positiva do programa brasileiro de combate à Aids e prevalência dos argumentos que associavam a ação dos EUA à continuidade do programa aumentaram os custos de uma possível decisão desfavorável aos EUA na OMC.

VI. DECLARAÇÃO DE DOHA

Introdução

Entre os dias 9 e 14 de novembro de 2001, ocorreu em Doha,, no Catar, a IV Conferência Ministerial da OMC, durante a qual foram produzidos três documentos: uma Declaração Ministerial, uma Decisão sobre a implementação de acordos comerciais e uma Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública (Declaração de Doha). Embora os EUA e outros países desenvolvidos se opusessem à elaboração de uma declaração em separado, bem como à linguagem que priorizava saúde pública sobre as regras do Acordo TRIPS, proposta pelos países em desenvolvimento, os EUA acabou recuando e a Declaração de Doha foi aprovada pelos 142 membros da OMC com um texto muito próximo ao inicialmente proposto pelo Grupo Africano. O triunfo dos países em desenvolvimento em Doha foi atribuído a vários fatores, entre os quais se destacam, a solidariedade do bloco dos países em desenvolvimento (Odell e Sell, 2003), o susto do antraz (Oliveira, 2005), a campanha pelo acesso a medicamentos essenciais (Banta, 2001; 't Hoen, 2002; Sell, 2004; Souza, 2005) e ao controle da agenda (Galdino, 2006). Nesse capítulo discutimos os desenvolvimentos que levaram a esse desfecho e os fatores que influenciaram a decisão dos EUA de ceder diante da posição dos países em desenvolvimento.

Proposta para uma reunião sobre TRIPS e saúde pública

Desde a controvérsia acerca da consistência da legislação proposta pela África do Sul, quando os EUA alegavam que a nova lei de medicamentos do país violava o Acordo TRIPS e a OMPI afirmava o contrário, o Grupo Africano buscou obter uma interpretação a favor da posição da África do Sul (Odell e Sell, 2003)¹⁰¹.

Então, a partir de abril de 2001, quando Boniface Chidyausiku, embaixador do Zimbábue, assumiu a presidência do Conselho do TRIPS, o assunto ganhou proeminência na OMC. Chidyausiku reuniu o Conselho em uma sessão especial para discutir o acesso a medicamentos. Vários países em desenvolvimento apoiaram a iniciativa e a coalizão inicialmente formada pelos 41 países do Grupo Africano membros da OMC aumentou

¹⁰¹ O Grupo Africano era formado por 41 países membros da OMC.

rapidamente para 60 países. O Brasil assumiu a liderança política do grupo e a Índia teve uma participação técnica bastante ativa. Uma outra reunião foi então marcada para junho de 2001, no início da qual não se sabia ao certo quais seriam as demandas. Se discutia a possibilidade de uma revisão formal do Acordo TRIPS, especialmente dos artigos 8, 27 e 31¹⁰², mas como isso exigiria ratificação dos governos nacionais, a idéia foi deixada de lado em favor da elaboração de uma declaração ministerial.

Durante a reunião de junho do Conselho, enquanto os EUA e outros países industrializados continuavam a reproduzir os argumentos da indústria farmacêutica de que a falta de acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento era devido a problemas de infra-estrutura e não das regras de proteção de patentes, o Grupo Africano apresentava uma proposta para que uma declaração sobre o Acordo TRIPS e acesso a medicamentos fosse elaborada durante a próxima Conferência Ministerial da OMC, a ser realizada em novembro em Doha, no Catar. O objetivo da declaração era afirmar que “nada no Acordo TRIPS deveria impedir os membros de adotar medidas para proteger a saúde pública” (Declaração do Grupo Africano no ICTSD, 2001: 47)

Em julho, o Conselho se reuniu novamente, e o Grupo Africano respondeu aos argumentos dos EUA lembrando que “não estava dentro do mandato do Conselho do TRIPS discutir a infra-estrutura nos diferentes países” assim como não seria produtivo utilizar as reuniões do Conselho para discutir os fundos globais ou outras iniciativas para aumentar a compra e distribuição de medicamentos e salientou que o principal objetivo do fórum era “examinar [a relação entre] as várias provisões do TRIPS e questões da saúde pública e acesso a medicamento” de modo a “garantir que a implementação do Acordo TRIPS não crie um obstáculo para a promoção do acesso a medicamentos e proteção da saúde pública”.

Nos meses seguintes, agosto e setembro, representantes dos vários países trabalharam na elaboração de uma posição conjunta em Genebra com o apoio da OMS, ONGs e especialistas nas áreas de direito e economia. Durante esse período, o Escritório Qaker das Nações Unidas (QUNO, na sigla em inglês) teve um papel bastante importante atuando como facilitador na troca de informações e idéias entre representantes dos países em desenvolvimento e especialistas. Além de organizar reuniões, o QUNO disseminou trabalhos e propostas através de seu site da internet (Odell e Sell, 2003).

¹⁰²Artigo 8 diz respeito aos princípios que regem a proteção da propriedade intelectual; o artigo 27 define o que consiste matéria patenteável e o artigo 31 trata da autorização de usos do detentor da patentes, ou da licença compulsória.

No dia 19 de setembro, foi apresentada a proposta da coalizão para a declaração sobre TRIPS e saúde pública, pois se temia que se o texto fosse inserido na declaração ministerial, o assunto não receberia a atenção que se esperava. A intenção era elaborar uma declaração de cunho político, que “não impusesse obrigações legais, mas que tivesse efeito legal”. Ou seja, estabelecer um parâmetro legal que direcionasse as decisões dos órgãos de OMC em favor dos objetivos de saúde pública nas disputas comerciais entre os países membros (Odell e Sell, 2003).

Disputa entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos

Grosso modo, a disputa entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos girava em torno da hierarquia dos direitos: saúde pública ou propriedade intelectual.

Enquanto que na linguagem proposta pelos países em desenvolvimento, se propunha que “nada no Acordo TRIPS deve impedir os membros de adotar medidas para proteger a saúde pública” (“Nothing in the TRIPS Agreement shall prevent Members from taking measures to protect public health”). Na versão dos EUA, se reconhecia o direito dos países membros “adotar medidas necessárias para lidar com essas crises de saúde pública, em particular para assegurar acesso a medicamentos” (“to take measures necessary to address these public health crises, in particular to secure affordable access to medicines”).

Em discussão, portanto estava a questão da precedência dos direitos sendo defendidos pelos dois grupos: saúde pública ou propriedade intelectual. Na versão dos EUA, e outros países desenvolvidos, se propunha que o Acordo TRIPS (i.e. a proteção dos direitos de propriedade intelectual) deveria estar acima da proteção da saúde pública, enquanto que na versão proposta pelos países em desenvolvimento, a hierarquia era inversa.

Além disso, a coalizão propunha estender mais cinco anos, para um total de dez, o período de isenção nos países em desenvolvimento e estender a concessão da licença compulsória outorgada por um país a outro país, o que poderia ser entendido como uma autorização para a exportação de produtos genéricos para países sem capacidade de produção de produtos farmacêuticos (Odell e Sell, 2003).

Argumentando que a proposta da coalizão era muito ampla, um grupo de países desenvolvidos (Suíça, Canadá, Japão, e Austrália) liderados pelos EUA apresentou uma contra-proposta que, entre outros, restringia o escopo das exceções do Acordo TRIPS a

acesso a medicamentos para doenças pandêmicas, como Aids, malária e tuberculose, alegando que o termo “saúde pública poderia ser utilizado para justificar exceções das regras do TRIPS além do necessário para tratar de emergências de saúde” (Odell e Sell, 2003).

O governo dos EUA temia que a linguagem proposta pelos países em desenvolvimento enfraqueceria a proteção de patentes. Como alternativa os EUA ofereceram uma extensão de 10 anos no prazo de implementação das regras do TRIPS.

Na liderança da coalizão, os negociadores brasileiros mantiveram uma posição firme em relação à linguagem proposta para o parágrafo inicial: “nothing in the TRIPS Agreement shall prevent Members from taking measures to protect public health” (Odell e Sell, 2003).

Então, subseqüentemente aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, quando cartas contendo antraz foram enviadas nos EUA, matando trabalhadores dos correios e da mídia, o governo norte-americano se viu diante da necessidade de garantir um estoque suficiente do medicamento Ciprofloxacina para o caso de uma emergência nacional. Para tanto, os EUA adotaram a mesma estratégia utilizada pelo governo brasileiro: ameaçaram autorizar o licenciamento compulsório do Cipro, a versão patenteada pela Bayer comercializada no país. Embora os EUA não tenham chegado a fazê-lo, tendo obtido descontos da multinacional alemã, a quebra da patente do Cipro no Canadá e ameaças similares feitas pelo governo Bush nos EUA enfraqueceram os argumentos dos negociadores norte-americanos em Doha: “Ninguém mencionou [o fato] formalmente —isso não é diplomático”, disse um representante comercial presente na reunião, “Mas havia ressentimento de que havia um duplo padrão de conduta em operação” (Olson, 2001).

Francisco Cannabrava, negociador do Brasil, confirmou que as ações do Canadá e EUA haviam provocado “muita conversa nos corredores” (Apud Olson, 2001). Ainda que o caso não fosse discutido abertamente, estava na “mente de todos”.

Por outro lado, para tentar romper a coalizão e enfraquecer a posição dos países em desenvolvimento, Robert Zoellick, fez duas propostas. Primeiro, foi oferecido um período de transição até 2016 para produtos farmacêuticos para os países menos desenvolvidos. Zoellick também ofereceu uma moratória em todas as disputas com os países da África sub-saariana acerca do TRIPS em questões relativas ao HIV e Aids. A intenção era isolar os países da Ásia e América Latina e outros países africanos, entre os quais Brasil, Índia e Egito, que poderiam se beneficiar economicamente como um regime de patentes farmacêuticas mais

flexível, uma vez que esses países possuíam capacidade de produção e mercados significativos.

Mas a coalizão não se fragmentou e como nenhum dos dois lados aceitava a linguagem proposta pelo outro, as negociações sobre um texto consensual para uma Declaração Ministerial em Separado sobre TRIPS e Saúde Pública chegaram a um impasse e foram suspensas no dia 24 de outubro.

O presidente do Conselho Geral da OMC, Stuart Harbinson, embaixador da Hong Kong, publicou um texto consolidado a ser negociado durante a Reunião em novembro que apresentava duas versões em vários trechos.

Na versão proposta pelos países em desenvolvimento para a abertura da Declaração se lia:

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.

Enquanto que na versão proposta pelos EUA e outros países desenvolvidos, constava:

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.

Se na versão dos países em desenvolvimento, a frase “nada no acordo TRIPS deve impedir os Membros de adotar medidas para proteger a saúde pública” privilegiava a proteção da saúde pública sobre a proteção do direito de patente; na versão dos países desenvolvidos, a afirmação de que “essa Declaração não adiciona ou diminui os direitos e obrigações dos Membros estabelecidos pelo TRIPS” reiterava a primazia do Acordo TRIPS sobre questões de saúde (Odell e Sell, 2003).

Embora Harbison tenha tentado fazer com que as partes chegassem a um acordo antes de enviar o texto a Doha, na liderança da coalizão, o embaixador Celso Amorim, principal negociador brasileiro, teria ameaçado Harbison de que se a versão proposta pelos países em desenvolvimento fosse removida, o Brasil reiniciaria as discussões a partir daquele ponto,

deixando claro que não haveria negociação em relação ao princípio geral proposto, expresso na frase de abertura (Odell e Sell, 2003).

Assim, a decisão final sobre a existência e conteúdo de uma declaração sobre o Acordo TRIPS e saúde pública passou a depender das negociações diretas entre os Ministros de Estado em Doha (Oliveira, 2005).

Debate entre os defensores de saúde pública e os defensores da propriedade intelectual

Em antecipação à Reunião Ministerial de Doha, em Novembro de 2001, a PhRMA circulou dois relatórios para demonstrar a irrelevância das regras de proteção de patentes na questão do acesso a medicamentos. Conforme o argumento das empresas farmacêuticas, as causas da falta de acesso a medicamentos eram a pobreza e a falta de investimento em saúde.

A partir do momento em que o CPTEch veiculou relatórios produzidos pela PhRMA demonstrando a irrelevância da proteção de patentes no acesso a medicamentos, iniciou-se um debate sobre o assunto.

Desde o início do debate sobre TRIPS e saúde pública, as empresas farmacêuticas tentaram diminuir o efeito da proteção de patentes no acesso a medicamentos.

Em outubro, o CPTEch, a Essential Action, Oxfam, TAC e Health Gap publicaram um trabalho negando as afirmações das empresas farmacêuticas. Embora não se negasse que fatores como pobreza e orçamentos inadequado fossem relevantes, esses fatores não anulavam os efeitos das patentes sobre o acesso. Patentes aumentam de fato o custo dos medicamentos e portanto reduzem o acesso, principalmente, nos países menos desenvolvidos.

Apesar de que os relatórios da PhRMA tinham uma “aura de objetividade” científica, as respostas dos ativistas diluiu o impacto do argumento utilizado pelas empresas (Sell, 2004: 159).

De acordo com Sell, um outro fator importante na redução do impacto do argumento das empresas foi o fato da maioria dos formuladores de política envolvidos na questão assinar a *newsletter* do CPTEch e, portanto, ter conhecimento da pesquisa da PhRMA e das opiniões dos dois lados, antes mesmo da publicação do estudo de Attaran e Gillespie-White (2004: 159- 160) que reproduzia os argumentos das empresas farmacêuticas.

Se por um lado os países em desenvolvimento acusavam as EMNs de cobrar valores muito altos pelos medicamentos patenteados; por outro, as EMNs e os governos dos países

desenvolvidos acusavam a indústria de genéricos no Brasil e Índia de lucrarem às custas da pesquisa de outras empresas.

Para a indústria farmacêutica, a disputa entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos em Doha “não era sobre a África”. Segundo Mark E. Grayson, porta-voz de um grupo de indústrias farmacêuticas norte-americanas: “A questão foi seqüestrada pela Índia, Brasil e Egito para avançar suas próprias agendas econômicas” (Apud Olson, 2001).

Durante a sessão anterior sobre TRIPS, já tinha havido uma disputa entre ONGs e indústria farmacêutica. Enquanto os representantes da indústria farmacêutica argumentavam que o Acordo TRIPS já assegurava flexibilidade para os países lidarem com situações de emergência nacional, as organizações não-governamentais diziam que isso na prática não funcionava, porque países em desenvolvimento sofriam fortes pressões para não utilizarem as exceções previstas no acordo.

De um lado, as ONGs denunciavam: “O TRIPS representa um dos mais nefastos aspectos da OMC e é usado como instrumento protecionista para promover monopólios de corporações sobre tecnologias, sementes, genes e remédios”¹⁰³(Oxfam, 2001).

Do outro, representantes da indústria farmacêutica ameaçavam que poderiam direcionar a pesquisa para produtos que pudessem gerar mais lucros e reduzir o risco de suscitar imagens negativas como acontecia nas campanhas pelo acesso a medicamentos anti-Aids (Assis, 2001).

As ONGs então argumentavam que “as multinacionais [eram] as maiores beneficiárias de regras globais de proteção intelectual, citando que só companhias americanas teriam ganho US\$36,5 bilhões em royalties e taxas de licença, mais da metade do total mundial no ano [anterior]”¹⁰⁴. Nas palavras de Phil Twyford, da Oxfam, na ocasião: “A declaração sobre saúde pública e propriedade intelectual será o teste decisivo para saber se os países ricos estarão dispostos a ceder e a levar em consideração as frustrações dos países pobres, nesta reunião, e estará acontecendo em parte por causa das intervenções do governo brasileiro”. A adoção da Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública pelos 142 membros da OMC mostrou que sim.

Negociações em Doha

¹⁰³ A íntegra do comunicado emitido em Genebra pode ser obtida no site da Oxfam, na página: http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/press_releases/archive2001/art2145.html

¹⁰⁴ Moreira, Assis. *Gazeta Mercantil*, 20/09/01

No início da IV Conferência Ministerial da OMC no Catar, no dia 9 de novembro, os EUA reafirmaram sua oposição à linguagem proposta pelos países em desenvolvimento. No entanto, cinco dias depois, os países-membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) aprovaram a Declaração de Doha, reconhecendo a precedência de questões saúde pública sobre a proteção das patentes farmacêuticas em situações de emergência nacional¹⁰⁵ (Oliveira, 2005).

Na abertura da Conferência, Mike Moore, Diretor Geral da OMC, declarou que “a questão do TRIPS e saúde poderia comprometer uma nova rodada comercial” —o que, de

¹⁰⁵ DECLARATION ON THE TRIPS AGREEMENT AND PUBLIC HEALTH, 14 November 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:

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.

Each Member has the right to grant compulsory licences and the freedom to determine the grounds upon which such licences are granted.

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.

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.

Disponível em: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_TRIPS_e.htm

certa maneira, definiu o clima no qual foram conduzidas as negociações entre a coalizão de países em desenvolvimento, liderada pelo Brasil, e os países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos.

Para atuar como mediador junto aos vários grupos trabalhando em questões pendentes, Mike Moore nomeou Luis Ernesto Derbez, do México.

Abrindo um precedente entre os países da América Latina, o Brasil levou o Ministro da Saúde, José Serra, para participar das reuniões.

Um pouco antes do início da Conferência, os EUA tentaram mais uma vez fragmentar a coalizão com a oferta da moratória. Apesar do Ministro do Comércio do Quênia ter considerado a oferta, os EUA não conseguiram persuadir os países da África, Caribe e Pacífico e a coalizão se manteve unida —razão apontada por Odell e Sell da vitória dos PEDs (2003).

Quando Derbez realizou uma reunião com representantes de 25 países, a atitude dos EUA era outra: Zoellick aceitou negociar a partir da proposta dos países em desenvolvimento, deixando de lado as demandas da indústria farmacêutica norte-americana.

Embora nesse momento a coalizão entre atores estatais talvez tenha tido um papel mais relevante, fatores domésticos e a pressão da sociedade civil transnacional não podem ser descartados. Por exemplo, em meados de 2001, 32.000 pessoas encaminham uma petição à OMC para uma mudança na lei de patentes. As ONGs, especialmente as internacionais, tiveram grande visibilidade tanto em Doha, como na mídia.

No terceiro dia da Conferência, os EUA e o Brasil chegaram a um acordo acerca da linguagem a ser adotada:

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.

Além de concordar em abrir mão dos termos que limitariam o escopo legal da Declaração, os EUA mantiveram a proposta de uma extensão de dez anos no prazo concedido aos países menos desenvolvidos para introduzir proteção de patentes farmacêuticas nas suas legislações.

Por outro lado, a coalizão dos países em desenvolvimento concordou em deixar de lado várias de suas propostas, e aceitaram adiar uma solução para o problema dos países sem capacidade de produção de medicamentos para a próxima reunião do Conselho do TRIPS, em 2002¹⁰⁶.

Fatores que influenciaram a decisão dos EUA

Vários fatores são apontados pela literatura como tendo influenciado a decisão dos EUA de aceitar a linguagem proposta pelos países em desenvolvimento para a Declaração de Doha: perda do poder econômico dos EUA (Schott, 2002), os eventos que se sucederam aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Cepaluni, 2005, Oliveira, 2006) as estratégias de negociação dos países em desenvolvimento (Odell e Sell, 2003) e mobilização da opinião pública (Odell e Sell, 2003; Souza, 2005).

Após o fracasso de Seattle, os Estados Unidos, a Europa e o Japão queriam evitar que o mesmo se sucedesse em Doha, pois se temia que um outro fracasso poria em risco a continuidade da nova instituição comercial. Além disso, a falta de avanço nas negociações comerciais poderia indicar que esses “países estavam menos dispostos a resistir a exigências protecionistas de seus lobbies domésticos” o que poderia levar a uma alta do mercado financeiro. Assim, havia uma maior disposição dos governos dos países desenvolvidos para cooperar entre si e fazer concessões aos países em desenvolvimento. Havia incentivos significativos para se garantir resultados positivos em Doha. Nesse sentido, a Declaração de Doha, teria resultado da necessidade de garantir que os países em desenvolvimento não bloqueariam outras decisões de interesse aos PDs.

Sobre os eventos pós-11 de setembro, alguns autores acreditam que o “fato de aquele país ter experimentado a necessidade de utilizar o mecanismo da licença compulsória para reduzir o preço do antibiótico Ciprofloxacina” (Oliveira, 2006) teria gerado a percepção de um duplo padrão de conduta que por sua vez, “forçaram os Estados Unidos a defender uma maior liberalização quanto à produção de medicamentos compulsoriamente licenciados” (Oliveira, 2006).

Os negociadores dos EUA cederam à posição dos países em desenvolvimento para “promover políticas que agradassem aos eleitores, haja vista que o momento se apresentava

¹⁰⁶ Quando então o Conselho autorizou a importação paralela nos países sem capacidade de produção.

bastante propício, levando-se em consideração a movimentação política que se seguiu ao 11 de Setembro” (Idem).

A ação do governo dos EUA pode ser entendida como um esforço conciliatório dos EUA que buscava equilibrar os interesses da indústria farmacêutica e da sociedade civil. Ao se opor à proposta dos países em desenvolvimento, e defender a proteção dos DPIs no TRIPS, os EUA garantiam o apoio da indústria farmacêutica e, conseqüentemente, o fluxo de verbas para campanhas eleitorais; e ao recuar diante das demandas dos países em desenvolvimento e concordar com a proposição de que a saúde pública tinha prevalência sobre patentes, o governo Bush angariava votos junto ao eleitor médio norte-americano (Idem).

Para Odell e Sell (2003), o desfecho das negociações em Doha “não era inevitável por causa de condições exógenas, mas resultou de uma seqüência de escolhas racionais que também poderiam ter caminhado em outra direção”. O que determinou os resultados obtidos pelos PEDs foi a capacidade dos atores mais fracos se manterem unidos e obter o apoio da mídia internacional: “Uma coalizão de países fracos que busca adquirir valor dos estados dominantes em qualquer regime aumentará seus ganhos se capturar a atenção da mídia de massas nos países industrializados e persuadir a mídia a re-enquadrar a questão utilizando um ponto de referência mais favorável à posição da coalizão” (Odell e Sell, 2003). Para esses autores, portanto, o re-enquadramento da proteção de patentes foi uma tática em uma estratégia distributiva.

Se, em um primeiro momento as empresas farmacêuticas e os governos que as representavam defenderam a proteção dos direitos de patente como uma questão comercial, ao argumentarem que um regime de proteção de patentes mais forte seria um incentivo ao comércio e investimento mundial, os críticos do Acordo TRIPS, em um segundo momento, re-enquadraram a proteção da propriedade intelectual como uma questão de saúde pública, afirmando que proteção em demasia comprometeria a capacidade dos países em desenvolvimento fornecer saúde pública.

Além do re-enquadramento da questão que permitiu aos atores estatais obter o apoio da mídia. Outra hipótese levantada é que “em qualquer regime, uma coalizão de países fracos ganhará mais se [o processo interno de] barganha da coalizão impedir que o grupo se fragmente”. Se houver um esforço para evitar a fragmentação da coalizão. Em se mantendo unida a coalizão, seu poder de barganha frente ao outro grupo aumenta, pois amplia a

credibilidade das ameaças bem como o efeito de uma possível defecção do grupo como um todo. Nesse caso, quanto maior a coalizão, maior sua credibilidade e, portanto, seu poder de negociação enquanto grupo.

Para outros ainda, como o Ministro José Serra, além do alinhamento de forças e das estratégias de negociação durante a reunião, da ameaça de quebra de patente do Cipro, por parte dos EUA e Canadá; o apoio da “opinião pública mundial” e o fato de que França e a Bélgica eram “simpáticos” à posição dos países em desenvolvimento tiveram influência no sucesso das negociações.

Embora a mídia e a opinião pública tenham sido citados como importantes agentes dos resultados alcançados pelos países em desenvolvimento, a ligação entre estes e o processo decisório não é problematizada.

Conclusão

Nem todo mundo concordou que a Declaração representou um sucesso para os países em desenvolvimento. Para alguns, como Gillespie-White, a declaração apenas reafirmou o que “já estava no TRIPS” (Apud Sell, 2004:161). Para outros, a Declaração representou uma “vitória” ainda que “incompleta” da “campanha pelo acesso” e dos “defensores de saúde pública” (t Hoen, 2002). Essas visões representam as duas extremidades do espectro de opiniões acerca da Declaração de Doha.

O que não se pode negar, contudo, é que a partir da ação dos ativistas, dos países em desenvolvimento, e das ONGs, as considerações de saúde pública e direitos humanos passaram a fazer parte das discussões sobre PI e comércio. Ou seja, não se questionava que houve uma mudança no enquadramento da questão, mas se questionava o impacto real desse novo enquadramento.

A Declaração não se tornou um acordo obrigatório; veio na forma de uma declaração sem peso legal, por falta do apoio dos EUA. Além disso, a questão da utilização da licença compulsória para importação paralela não ficou resolvida durante as negociações. Embora o Grupo Africano tivesse proposto uma linguagem para evitar que o Acordo TRIPS impedisse os países de exportar genéricos aos países pobres, o parágrafo 6 da Declaração de Doha adiou

o assunto para 2002¹⁰⁷. Por outro lado, os países menos desenvolvidos conseguiram estender o prazo para implementação do Acordo TRIPS até 2016.

A declaração de Doha significou a vitória da interpretação dos países em desenvolvimento das flexibilidades contidas no Acordo TRIPS.

Como declarado pelos membros da OMC, no parágrafo 4 da Declaração: “Enquanto reiteramos nosso compromisso com o Acordo TRIPS, nós reafirmamos que o Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de maneira a apoiar o direito dos membros da OMC de proteger a saúde pública e, em particular, promover acesso a medicamentos a todos”¹⁰⁸

Além de reconhecer que embora “a proteção da propriedade intelectual é importante para o desenvolvimento de novos medicamentos”, os membros da OMC também reconheceram “os seus efeitos nos preços” —ou ao menos as preocupações dos governos (*concerns*) sobre esses efeitos— e o direito dos membros da OMC de utilizarem as flexibilidades oferecidas pelo Acordo TRIPS, “por completo (*to the full*)” na proteção da saúde pública e acesso a medicamentos (OMC, 2001).

A Declaração afirma ainda que “cada membro tem o direito de conceder licenças compulsórias e liberdade para estabelecer os fundamentos para a concessão de tais licenças” e define o escopo das flexibilidades: que inclui parâmetros para a interpretação das provisões do Acordo “que devem ser lidos à luz dos seus “objetivos e princípios”), “a liberdade para determinar as bases para se outorgar a licença compulsória”, o direito de determinar o que constitui uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência. Em relação a isso, a declaração afirma ainda que crises de saúde pública, incluindo aquelas relativas a HIV/AIDS, tuberculose, malária e outras epidemias podem representar uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência (OMC, 2001).

Em relação aos países com insuficiente ou nenhuma capacidade de produção no setor farmacêutico, que não poderiam se beneficiar das flexibilidades do Acordo, ficou determinado que uma solução deveria ser encontrada até o final de 2002¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Quando então o Conselho do TRIPS aprovou a importação paralela de genéricos nos países sem capacidade de produção.

¹⁰⁸ Tradução do original em inglês: “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. “

¹⁰⁹ Em 30 de Agosto de 2003, o Conselho Geral da OMC adoptou a decisão relativa à aplicação do parágrafo 6 da Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública, que permite aos membros da OMC exportar medicamentos patenteados para países sem capacidade de produção de produtos farmacêutico através da concessão de licenças compulsórias.

Na visão de representantes da Oxfam, MSF, Third World Network, CPTECH, HAI e The Network, a “Declaração reforçou as medidas que os países podem utilizar para reduzir os efeitos potencialmente letais do acordo TRIPS. Entre essas medidas incluem o direito de determinar licenças compulsórias e a liberdade de determinar as circunstâncias nas quais essas licenças são obtidas” (Oxfam, 2001)¹¹⁰.

Ainda que para os céticos, se esperava que sempre que houvesse uma ameaça ao direito de PI em um dado país, onde houvesse uma oportunidade para comercialização do produto patenteado, o detentor do direito iria questionar a decisão.

Embora a Declaração não tenha alterado as provisões do Acordo TRIPS, não há dúvidas de que ela passou a definir os termos nos quais o Acordo devia ser implementado (i.e. para promover a saúde pública) e a guiar as decisões do governo dos países em desenvolvimento e EMNs em relação à política dos países em desenvolvimento (Michael Bailey apud Love, 2001 (f)).

Apesar de que a declaração não tivesse sido elaborada na forma de um documento que impusesse obrigações legais aos países membros da OMC, a enorme atenção dada ao assunto, em consequência das vitórias obtidas pela África do Sul e Brasil nas disputas com as EMNs e EUA, “alterou o clima político”. A declaração, portanto, representou uma garantia de que os países em desenvolvimento poderiam implementar medidas domésticas com a garantia de que não haveria “pressões ou ameaças legais” (Cecília Oh apud Love, 2001(f)).

Após Doha, ficou muito mais difícil para os EUA e as empresas farmacêutica “provocar os países pobres devido as suas políticas de patentes” (Gillespie-White, 2001).

Em maio de 2007, o governo brasileiro, pela primeira vez aprovou o licenciamento compulsório de um medicamento anti-Aids, o Efavirenz, autorizando sua produção local, e embora a Merck, produtora do medicamento, tenha ficado bastante insatisfeita com essa decisão, a ação do governo não foi questionada legalmente —o que seria inútil, uma vez que o licenciamento compulsório em casos de emergência de saúde pública é previsto pelo Acordo TRIPS e pela legislação brasileira nessa área.

¹¹⁰ Tradução livre de parte do comunicado conjunto feito por essas organizações: “A declaration on TRIPS and public health adopted today clearly recognized the potentially lethal side effects of the TRIPS agreement and gave teeth to the measures that countries can use to counteract them. These measures include the right to grant compulsory licenses (overriding patents) and the freedom to determine the grounds upon which such licenses are granted”.

Disponível em: http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/press_releases/archive2001/art2145.html

Em retrospecto, podemos dizer então que um conjunto de fatores favoreceram a posição dos países em desenvolvimento: a unidade da coalizão de países com menor poder material, a alta ativação da opinião pública (formada por representantes de ONGs, ativistas de HIV e Aids, mídia e público geral) e eventos não antecipados, como a ameaça do antraz, que levou os EUA e o Canadá a adotarem medidas de saúde pública que contradiziam a posição defendida pelo governo norte-americano (Weber, 2001).

Embora os países em desenvolvimento haviam solicitado um documento legal e uma solução para o problema, apresentado no Artigo 31.f do Acordo TRIPS, da restrição da exportação de medicamentos genéricos produzidos através da licença compulsória, que não ocorreu, a declaração foi considerada uma vitória para os países em desenvolvimento.

O documento veio na forma de uma declaração, que não impõe obrigações legais aos Estados e uma decisão sobre o Artigo 30 foi adiada para 2002¹¹¹.

Ainda que o Acordo TRIPS autorize o licenciamento compulsório (i.e. a quebra da patente, em caso de “emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência”), quando o Brasil, Tailândia e África do Sul tentaram se utilizar dessas flexibilidades para conter a crise do HIV/Aids, os EUA e as EMNs pressionaram os governos desses países a não seguir adiante em suas decisões.

Ao se produzir e adotar uma declaração, se afirmou que havia uma disputa por interpretações. Apesar de que não houve mudança no texto do Acordo TRIPS, que passou a informar o regime internacional de PI, houve no período entre a adoção do Acordo, em 1994, e sua implementação pelos países membros da OMC e a adoção da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública, em novembro de 2001, uma série de controvérsias articuladas através de divergências nas interpretações das “regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão”—ainda que objetivos materiais possam ter motivado as ações das EMNs e do governo dos EUA, bem como da África do Sul e Brasil.

Assim, a disputa entre as empresas farmacêuticas multinacionais e o governo da África do Sul e o contencioso entre Brasil e Estados Unidos podem ser entendidos como disputas acerca de interpretações divergentes dos “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão” intuitidos pelo Acordo TRIPS.

¹¹¹ Abbott, no entanto argumenta que embora a Declaração não imponha obrigações legais sobre os países membros ela pode ser entendida como um acordo, pois o texto afirma que os membros da OMC, “concordam” (agree), que o Acordo TRIPS não e não deve ser interpretado [...], a utilização do verbo concordar implicaria na existência de um acordo entre o países membros da OMC, considerando-se ainda que as decisões da OMC são consensuais (2002).

PARTE III
APLICAÇÃO DO ARGUMENTO AOS DADOS EMPIRÍCOS

VII. ARGUMENTO CENTRAL DA TESE

Introdução

A partir da problematização das políticas adotadas pelo governo dos EUA em relação à proteção dos direitos de propriedade intelectual, esse trabalho buscou aprofundar o entendimento das dinâmicas de interação entre atores estatais e não estatais que levaram a uma mudança de posição dos EUA e possibilitaram resultados favoráveis aos países em desenvolvimento nas disputas acerca das patentes farmacêuticas.

Assim a pergunta central proposta diz respeito à mudança de posição do governo dos EUA, primeiro, em relação à política da África do Sul, em 1999 e 2000; segundo, no contencioso das patentes com o governo brasileiro e, terceiro, em relação à linguagem adotada para a Declaração de Doha, em 2001. Como resposta, formulou-se a hipótese de que o governo norte-americano retrocedeu para evitar a ativação da opinião pública geral doméstica.

Idéias

As análises sobre o papel das idéias pressupõem que as ações políticas e alterações em regimes internacionais decorrem de mudanças nos quadros de referência (visões de mundo, “mapas de estrada” ou paradigmas) que guiam as decisões dos atores. Nessas análises, as idéias são elaboradas (ou construídas) a partir de idéias pré-existentes e utilizadas por atores interessados para influenciar tomadores de decisão na formulação de política (externa) por meio de (1) pressão e/ou (2) persuasão (Goldstein e Keohane, 1993).

Segundo Goldstein e Keohane (1993), em um primeiro momento a influência é exercida por meio da pressão. Isso ocorre quando os atores agem de acordo com os quadros de referência propostos por pressão externa, sem que haja de fato uma mudança de objetivos. Persuasão vai um pouco mais além e implica uma mudança de crença acerca dos objetivos a serem alcançados. Em um terceiro momento haveria então internalização das novas idéias, quando os novos paradigmas são institucionalizados (e.g. em regimes internacionais). A tese defendida nesse trabalho deriva dessa perspectiva teórica.

Embora se observou que idéias (ou quadros de referência) foram amplamente utilizados pelos diversos atores envolvidos nas controvérsias acerca dos direitos de patente,

como tese central desse trabalho propomos que decisões políticas decorrem da avaliação do impacto das idéias nos vários segmentos de público, onde potencial de ativação da opinião pública geral doméstica seria o fator de maior peso. O potencial de ativação é medido através da visibilidade (ou saliência) da controvérsia na mídia e tipo de enquadramento predominante.

Assim, quando há um aumento de visibilidade de uma posição acerca de uma questão em debate na mídia impressa de qualidade do país (e.g. The New York Times, The Washington Post, The Wall Street Journal) na qual a questão é apresentada através de quadros de referência com alta ressonância junto ao público geral (i.e. os argumentos defendidos contêm forte apelo cognitivo causal, normativo e político), pode haver uma mudança de percepção dos TDs sobre o potencial de ativação da OP geral, que pode levar a uma mudança de política caso a posição do governo seja contrária à posição consensual veiculada na mídia.

Nessa relação, visibilidade na mídia e enquadramento assumem a posição de variáveis independentes (VIs) que determinam a mudança de política, entendida como variável dependente (VD), através da mudança de percepção dos TDs sobre potencial de ativação da opinião pública geral, enquanto variável interveniente (VT). Como apresentados no quadro a seguir:

O aumento de visibilidade de uma dada questão esta relacionado à formação de um debate público. Um debate se forma, geralmente, quando atores interessados elaboram argumentos —ou quadros de referência— a partir da utilização de informações novas (causais, normativas e políticas) para interpretar e propor soluções para situações ou problemas que conflitam com os paradigmas dominantes ou com as interpretações e soluções propostas por outros atores interessados.

Para se gerar um debate é necessário que: (a) exista um problema; (b) ocorra um evento que desencadeia uma mudança de percepção acerca de uma dada situação ou

problema ou solução a este; (c) se produzam e circulem informações novas que possam ser articuladas em relação aos aspectos causais, normativos ou políticos de um dado problema.

A produção e circulação de informações novas seria aliás, segundo Elizabeth Bloodgood (2005), o meio através do qual atores não governamentais, tais como ONGs, seriam capazes de exercer influência nos processos decisórios acerca da política mundial.

Dito isso, é importante ressaltar que, se por um lado a produção e circulação de informações e idéias é fundamental para a formação de um debate; por outro, para ter impacto nos processos decisórios, o debate precisa se tornar público.

Além de chamar a atenção dos atores da mídia (e.g. editores, jornalistas, repórteres), a controvérsia precisa ser veiculada através dos meios de comunicação de massas para públicos mais amplos.

As chances de um dado debate ser veiculado na mídia depende em certa medida da existência de ganchos e/ou eventos que possibilite a ligação entre um tema e outro. Dessa maneira, assuntos que dizem respeito à política doméstica tendem a obter mais atenção do público do que questões de política externa ou outros problemas globais que não afetem o país —a não ser que haja um gancho que possibilite correlacionar um assunto internacional a uma questão local ou nacional. Esse gancho pode ser um tema, evento, ou problema.

Em relação ao debate, é interessante lembrar que a própria definição de opinião pública está relacionada à geração de uma controvérsia (i.e. debate). Segundo Augras, opinião pública se refere a um grupo de pessoas que se organizam e assumem uma posição ou modo de expressão comum em torno de uma controvérsia, processo através do qual o grupo de pessoas se torna um “público”. Em um sentido amplo, portanto, os grupos de ativistas de HIV/Aids, as organizações humanitárias, e até mesmo as associações da indústria farmacêutica podem ser definidos enquanto opinião pública. Ao posicionar-se diante de uma controvérsia e adotar uma opinião comum um grupo de pessoas se torna um público.

Opinião pública

Assim como existem vários grupos em uma dada sociedade, com capacidades diferenciadas de organização e articulação de opiniões acerca de uma controvérsia, bem como variações de atenção a um dado problema, interesse, envolvimento e capacidade de

influir nas dinâmicas políticas, assim também há variações na opinião pública que se forma a partir da ação desses grupos-tornados-públicos.

Embora se originem em grupos, a opinião do grupo só é relevante quando o grupo se transforma em público (i.e. quando o grupo se organiza e assume um posicionamento comum frente a um assunto em questão). O que diferencia público de um grupo qualquer de pessoas é, portanto, a capacidade de organização e formação de uma opinião (i.e. conjunto de crenças ou modo de expressão) comum que possibilita o posicionamento diante de uma controvérsia.

Dadas as diferentes capacidades de organização, expressão e posicionamento do vários grupos sociais, os públicos que se formam em decorrência desses processos variam bastante em relação (1) ao papel que assumem no fluxo de comunicação que possibilitam a circulação de informações, elaboração e disseminação de quadros de referência e, conseqüente formação de opiniões e (2) diferentes capacidades de alterar dinâmicas políticas.

A partir dessa diferenciação, foram identificados, nesse estudo, os seguintes público: interessado, informado e geral.

Na categoria de público interessado se encontram os grupos que apresentam um alto grau de envolvimento com o assunto em questão. Esse público se subdivide em público relevante e especializado.

O público relevante é formado pelos grupos diretamente afetados pelas políticas em debate. No caso das patentes dos medicamentos anti-Aids, seriam as organizações de apoio aos portadores do HIV (e.g. GAPA, Pela Vidda, GIV), grupos de ativistas de HIV/Aids (e.g. Act Up, TAC) e organizações de defesa dos direitos dos consumidores (e.g. CPTech). Em um sentido amplo, esses grupos também poderiam ser considerados grupos de interesse. Porém, nesse estudo a categoria grupo de interesse foi utilizada em referência às empresas farmacêuticas, suas associações e àqueles a serviço destas (e.g. escritórios de advocacia, lobistas e empresas de marketing). Inversamente, esses grupos de interesses também poderiam ser considerados segmentos de opinião pública, uma vez que também se organizaram em torno de uma controvérsia, elaboraram e defenderam um conjunto de idéias (acerca da proteção dos direitos de propriedade intelectual). Porém, dada a diferença na capacidade material entre esses grupos, as dinâmicas do exercício de influência não foram as mesmas —ainda que algumas das estratégias possam ter sido similares.

As evidências mostraram que os interesses das EMNs foram incorporados como os interesses do Estado enquanto que as demandas da ONGs e ativistas foram levadas em conta

devido à visibilidade do assunto na mídia e potencial de ativação do público geral e possível efeito negativo sobre os objetivos comerciais mais amplos do Estado. Assim houve um alinhamento entre os interesses das EMNs e o governo norte-americano enquanto que em relação às demandas desses segmentos da opinião pública, as respostas governamentais visavam evitar uma ativação ainda maior no público e uma reação negativa do público geral.

O público especializado é formado por especialistas no assunto que, embora não sejam alvos diretos das políticas em discussão, se posicionam de acordo com objetivos institucionais, programáticos ou corporativos determinados pelas funções ocupadas ou papéis assumidos. Foram classificados como público especializado: as organizações humanitárias internacionais (e.g. MSF e Oxfam); os atores epistêmicos, (e.g. profissionais de saúde e acadêmicos não vinculados a interesses particulares); oficiais de organizações internacionais; profissionais da mídia enquanto formadores de opinião.

O público informado é composto pela parcela mais atenta da sociedade. Um grupo sofisticado, com alta capacidade cognitiva e acesso à mídia de qualidade. Pode ou não se organizar em torno da controvérsia, mas tem um papel importante na difusão das opiniões elaboradas pelos outros públicos.

O público geral se refere à opinião pública de modo geral, ou às massas. Geralmente apresenta níveis reduzidos de atenção, interesse, envolvimento em questões de política externa, a menos que seja ativada através da mídia de massa e contatos diretos (e.g. em casa, no trabalho, ou através de associações das quais façam parte).

Embora outros conceitos poderiam ser utilizados em referências a esses grupos (e.g. grupos de interesse para público relevante, comunidade epistêmica para público especializado, elites para público informado e massas para público geral), a definição enquanto segmentos de opinião pública possibilita um melhor entendimento do papel desses diferentes grupos nos fluxos de comunicação, entendido aqui como parte fundamental nas dinâmicas de interação entre os diversos atores.

Fluxo de comunicação

Para se entender melhor a interação entre os diferentes segmentos de público e a maneira como a opinião pública influi nas dinâmicas políticas, foi aplicada uma versão

adaptada de um modelo de fluxo de comunicação utilizado para explicar formação da opinião pública.

Nesse modelo, um papel importante é atribuído à mídia enquanto canal de informação e elemento de ligação entre formadores e líderes de opinião.

Ao veicular informações novas, a mídia ativa os segmentos de público relevante e especializado que utilizam a informação para elaborar quadros de referência acerca do tema sobre o qual as informações foram veiculadas. A disseminação desses novos quadros de referência gera debate entre grupos que assumem posições divergentes. O debate, por sua vez, chama a atenção da mídia. Se houver um evento ou gancho, que possibilite estabelecer uma correlação com o assunto em debate, aumentam as chances do debate ser veiculado na mídia e se tornar público. Com a discussão pública, aumenta o interesse pelo assunto e, conseqüentemente, a cobertura pela mídia. A maior visibilidade do assunto na mídia chama a atenção dos tomadores de decisão que passam a analisar a probabilidade de ativação de segmentos mais amplos de público e o provável posicionamento destes diante da controvérsia.

Embora o público relevante e especializado sejam considerados segmentos de opinião pública; em relação ao público geral, no modelo do fluxo de comunicação, eles atuam essencialmente como formadores e líderes de opinião. Enquanto opinião pública, se pressupõe que sua influência nas dinâmicas políticas é mediada pelos meios de comunicação. A ação dos públicos relevante e especializado é essencial para gerar o debate que ativa a mídia e pode levar a um aumento de visibilidade do assunto, tornando-o um debate público. Porém, enquanto o debate estiver restrito às salas de conferências, aos congressos especializados, aos encontros de classe, e mesmo às redes de comunicação da internet, a influência desses grupos se restringe ao seu papel enquanto formadores de opinião por meio da elaboração de quadros de referência que gerem debate ou através de ações que chamem a atenção de editores, jornalistas e repórteres e virem notícia.

Uma vez que o debate ganha o espaço público possibilita que segmentos mais amplos de público se organizem e assumam um posicionamento comum diante da controvérsia. Quanto maior a visibilidade de uma dada controvérsia, através de sua veiculação nos meios de comunicação de massas e dependendo do grau de ressonância dos argumentos utilizados pelas partes envolvidas e pelo enquadramento ou posição favorecida pela mídia bem como o tipo de meio de comunicação, tomadores de decisão podem reavaliar suas posições.

Modelo de fluxo de comunicação em quatro etapas, utilizado para explicar formação da opinião pública geral:

informações → mídia → formadores de opinião → mídia → líderes de opinião → opinião pública

Modelo de fluxo de comunicação adaptado para explicar mudança de percepção de tomadores de decisão sobre potencial de ativação da opinião pública:

informações → mídia → formadores de opinião → mídia → debate → mídia → tomadores de decisão

Modelo aplicado ao caso das patentes dos medicamentos anti-Aids:

informações novas (eventos (HIV/Aids), política (TRIPS), tecnologia (ARVs) → internet, press releases, mídia → público relevante (EMNs e portadores HIV/Aids) e especializado (epistêmicos, OIs e/ou ONGs) elaboram quadros de referência → encontros (seminários, congressos, etc.), internet, mídia → debate → mídia → aumenta saliência → ativa TDs sobre potencial de ativação do público geral (massas)

Nesse modelo, a mídia é portanto o elemento de ligação entre opinião pública e tomadores de decisão. Age como canal de comunicação através do qual se disseminam informações e idéias que possibilitam a elaboração de novos quadros de referência que podem levar a formação de um debate. A cobertura do debate, por sua vez, pode aumentar a visibilidade de uma dada questão junto ao público, fator determinante da percepção dos tomadores de decisão sobre o potencial de ativação do público geral. Ao privilegiar um dada posição em relação ao debate, a mídia age como formadora de opinião. E, como principal fonte das atitudes do público para oficiais do governo, a mídia assume o papel de opinião pública.

Nessa dinâmica, portanto, mais do que a ativação de fato do público geral (i.e. massas), o que importa é a cobertura de uma dada controvérsia pela mídia. O aumento de visibilidade e o tipo de enquadramento privilegiado pode alterar as percepções dos TDs sobre o potencial de ativação do público geral. Para que isso ocorra, no entanto é necessário que haja um debate iniciado a partir da elaboração de quadros de referência contrários aos

quadros dominantes utilizados para se justificar uma dada política externa. Os novos quadros de referências (ou idéias) podem gerar debate público o que gera oportunidades para um aumento de cobertura da mídia. Além disso, o tipo de enquadramento também é relevante.

Enquadramentos com forte apelo cognitivo têm mais chances de obter apoio do público. Presumindo-se que isso seja um senso comum, o potencial de ressonância (sensibilização do público geral) é avaliado a partir da percepção dos tomadores de decisão sobre as atitudes do público. Pode haver variações, mas pressupõe-se que enquadramento baseados em consensos acerca das relações causais, normativas e políticas entre o problema e a solução proposta sejam percebidos como tendo maior potencial de sensibilização.

Evidências

As evidências demonstram que no caso dos medicamentos anti-Aids, houve um aumento considerável na cobertura da mídia —principalmente em relação à crise na África. Reportagens sobre a situação na África foram veiculadas tanto nos jornais impressos, mas também na televisão. O que não se observou em relação ao Brasil.

Embora o programa brasileiro tenha tido uma repercussão positiva na mídia norte-americana, a cobertura foi quase que exclusivamente na mídia impressa.

Além disso, as pesquisas mostraram que houve no período um aumento do nível de atenção da opinião pública em relação à pandemia do HIV/Aids.

Quanto às características dos quadros de referência utilizados pelos defensores dos DPIs (EMNs e governo dos PDs) e pelos defensores da saúde pública (ONGs, ativistas, PEDs e segmentos da mídia), pode-se dizer que os argumentos utilizados por estes preenchiam mais as condições para sensibilizar o público. Como mostra o quadro a seguir:

	Defensores dos direitos de PI	Defensores dos direitos à saúde
Apelo humanitário	—	Salvar vidas
Apelo causal	Proteção de PI = Incentivo à P&D Mais P&D = Mais remédio Mais remédio = Mais vidas salvas	Menos proteção de PI = maior acesso a medicamentos
Apelo normativo	—	Deve-se fazer tudo que for possível para salvar vidas
Imperativo moral	—	Se há um medicamento disponível, ARVs, a preço acessível, deve-se fornecê-lo para quem precisa
Solução possível	Governo pode exercer pressão comercial para evitar políticas contrárias ao interesse comercial das EMNs	O não exercício de pressão por parte do governo não acarreta perdas comerciais significativas. Apoio aos governos dos PEDs

Embora as pesquisas demonstraram que houve ativação da opinião pública geral, para a tese proposta nesse trabalho, não é necessário mostrar que isso tenha ocorrido de fato, mas que houve a possibilidade disso ocorrer por meio do aumento da visibilidade da questão na mídia e do enquadramento privilegiado nas matérias, reportagens e editoriais veiculados, principalmente na mídia de qualidade (i.e. de elite) do país, que funciona como principal fonte de informação e indicadora de opinião pública para tomadores de decisão.

A percepção do governo muda quando o potencial de ativação do público geral (i.e. massas) aumenta. Portanto, antes de ativar a opinião pública, visibilidade mídia e enquadramento ativam tomadores de decisão, que são leitores mais sofisticados e atentos a possíveis impactos da ação política, tais como, reações da opinião pública e conseqüente impactos na continuidade e governabilidade do grupo no poder. Tomadores de decisão, portanto, avaliam o potencial de ativação das massas e da opinião pública interessada ou especializada, tais como grupos de interesse, ONGs e sindicatos ou outros grupos associados ao caso. A influência ou a possível mobilização da opinião pública especializada são incluídos no cálculo à medida que esses agentes, na qualidade de formadores ou líderes de opinião, forem capazes de: (1) gerar debate acerca do assunto e (2) chamar a atenção da mídia, que atua tanto como canal de informação, formadora e líder de opinião e, fundamental para os argumentos defendidos nesse trabalho, como fonte de opinião pública. À medida que o debate passa a ocupar os espaços da mídia, tomadores de decisão ficam mais atentos ao potencial de ativação da opinião pública-massa doméstica.

Na análise do impacto do aumento de cobertura de um dado assunto, se avalia também o tipo de mídia onde a notícia é veiculada, onde se pressupõe que a mídia impressa de qualidade (i.e. jornais nacionais) tenha maior penetração junto às elites (e.g. op relevante, e parcelas da op informada) e a mídia televisiva maior alcance e, portanto, maior impacto junto ao público geral ou massas. Além disso, há variações no tipo de abordagem, foco, e viés ideológico entre diferentes jornais, canais de televisão e programas.

Quanto ao enquadramento, se presume que TDs tentam antecipar o seu impacto no público. Assim, dependendo da maneira como os atores interpretam as preferências dos segmentos significativos de público (i.e. com capacidade de alterar resultados) pode ocorrer mudança de percepção sobre as possíveis conseqüências de se manter ou alterar um dado curso da política (externa), que pode levar a uma mudança de decisão. A avaliação dos

quadros de referência depende portanto, das percepções dos TDs sobre as preferências do público —que podem ou não corresponder às preferências de fato dos segmentos de público com capacidade de influir nos resultados políticos (e.g. apoio a uma ação ou decisão política, eleição ou re-eleição de um dado candidato ou incumbente de um cargo público)¹¹².

¹¹² Em um estudo, *Hall of Mirrors: Perceptions and Misperceptions in the US Congressional Foreign Policy Process*, conduzido pelo Chicago Council on Foreign Relations (CCFR) e pelo Program on International Policy Attitudes (PIPA) da Universidade de Maryland, em 2004, se demonstrou que embora haja um alinhamento de posição entre as lideranças norte-americanas (e. g. membros do Congresso, oficiais do governo, e lideranças empresariais, sindicais e da mídia) acerca de questões de política externa, o Congresso vota de maneira oposta a esse consenso. O estudo mostrou que isso decorre de uma percepção equivocada por parte das lideranças do que constitui a posição do público em relação a essas questões. Por outro lado, o público em geral acredita que os seus representantes políticos votam de acordo com as suas preferências. Mais informações sobre o estudo disponíveis em: http://65.109.167.118/pipa/pdf/oct04/HallofMirrors_Oct04_rpt.pdf. Acesso em: 29/06/2006.

VIII. COBERTURA DA MÍDIA

Introdução

As pesquisas realizadas pela Fundação Kaiser (Henry J. Kaiser Family Foundation)¹¹³, nos Estados Unidos, mostram que houve de fato um aumento considerável da cobertura da crise do HIV e Aids no mundo pela mídia norte-americana a partir de 2000. Além disso, as pesquisas demonstram que há uma correlação entre o aumento da cobertura de um dado assunto e as atitudes do público em relação a esse assunto e que certas notícias e eventos funcionam como “gancho” para outras matérias correlacionadas, o que amplia o escopo da cobertura de modo geral.

A partir de 2000, o foco das matérias sobre a epidemia do HIV/Aids passou para a situação global, principalmente a crise no continente africano.

Com o aumento da cobertura sobre a situação global, principalmente na África subsaariana, passou a haver uma maior conscientização sobre a gravidade da crise fora dos EUA e um processo de formação de opinião e, conseqüente ativação da opinião pública.

As pesquisas demonstraram ainda que certos eventos, como as conferências internacionais, geraram um aumento no número de notícias sobre a crise no período entre 2000 e 2002.

Além do aumento no número de matérias impressas veiculadas no jornais de maior circulação no país, também se observou uma maior saliência da crise global do HIV/Aids nos noticiários televisivos dos EUA.

Nesse capítulo apresentamos os resultados de algumas das pesquisas realizadas pela Fundação Kaiser as quais fornecem dados relevantes para o estudo das patentes dos medicamentos anti-Aids. Entre estas utilizamos as pesquisas sobre: (1) a cobertura da mídia norte-americana da epidemia da Aids nos EUA, realizada entre 1985-1996 e publicada em 1996; (2) a cobertura da mídia da política da saúde dos EUA; (3) as atitudes dos norte-americanos sobre a epidemia do HIV/Aids na África, publicada em junho de 2000, (4) a

¹¹³ Embora a Fundação Kaiser se auto-declare uma instituição filantrópica na área de saúde, independente e sem fins lucrativos, não associada com a Kaiser Permanente (gestão de plano de saúde) ou Indústrias Kaiser (indústria variadas), o fato da fundação focar seu trabalho nas áreas de política de saúde, saúde reprodutiva, HIV e saúde e desenvolvimento na África do Sul levanta algumas questões sobre eventuais conflitos de interesses entre a Fundação e a organização de saúde. A Kaiser Permanente é uma organização gestora de planos de saúde, sem fins lucrativos criada em 1954 por Henry J. Kaiser, e também localizada na Califórnia, em Oakland.

cobertura da mídia e as atitudes do público sobre a epidemia do HIV/Aids de modo geral e (5) no mundo, em 2000, 2004 e 2006.

Cobertura da epidemia de Aids nos EUA entre 1985-1996 e atitudes do público¹¹⁴

A pesquisa sobre a cobertura da epidemia do HIV/Aids pela mídia norte-americana demonstrou que o tratamento do assunto foi consistente entre 1985-1996, sendo que o foco se concentrou nas questões relativas à “prevenção e proteção” contra a doença, se evitou tornar o tema muito “politizado” e se apresentou a epidemia quase que exclusivamente como uma “preocupação doméstica”. Durante o período, se observou também que houve uma mudança de enfoque. Se no início da período pesquisado, as matérias tratavam mais dos aspectos médicos ou científicos da doença, em meados da década de 90, as notícias passaram a girar em torno dos novos casos entre celebridades, e.g. Magic Johnson.

Quanto às estatísticas, se observou que em média, os meios de comunicação examinados publicavam aproximadamente 30 matérias por semana tratando da Aids, sendo que esse número poderia subir para 50, se houvesse algum evento relacionado ao tema, até 259, que foi o pico atingindo na semana em que Magic Johnson, o famoso jogador de basquete norte-americano, anunciou que tinha o vírus da Aids. A pesquisa demonstrou que: “Ao menos temporariamente, notícias sobre grandes eventos relacionados a Aids (*Aids news events*), aumenta o volume total e a proeminência das matérias sobre Aids (*Aids news stories*). Isso mostra que um evento pode funcionar como um gancho para outras histórias, aumentando o escopo e a visibilidade do tema.

Nesse período, a Aids “não se transformou em uma estória política”. A pesquisa mostrou que apenas 3% das notícias veiculadas no período entre 1985-1996 abordavam “o impacto da Aids no processo político”. Além disso, havia praticamente um silêncio total em relação à epidemia da Aids no resto do mundo. Apenas 4% das matérias veiculadas tinham

¹¹⁴A pesquisa, Trends in Media Coverage of AIDS and the Public's Knowledge and Attitudes Toward the Disease and Epidemic, avaliou as notícias veiculadas em três jornais nacionais do país: The New York Times, The Washington Post e USA Today; os noticiários televisivos das maiores redes de TV dos EUA: ABC World News Tonight, CBS Evening News e NBC Nightly News. Além desses veículos, dois outros jornais, de alcance regional, foram selecionados: The St. Louis Post-Dispatch (Representando a mídia local no interior do país (presumindo-se um público menos interessado pela questão) e o The San Francisco Chronicle (representando a mídia em uma das áreas mais afetadas pela epidemia no país e, conseqüentemente, com maior interesse pelo tema)

um componente internacional, entre os quais 1% tratava a Aids como uma questão de imigração. Ou seja, o tema era tratado quase que exclusivamente como um problema doméstico.

No final do período se observou um recrudescimento da cobertura do tema na mídia norte-americana, com as “estórias se tornando mais curtas, focando mais nas celebridades e cada vez mais nas secções mais brandas dos jornais”. O que para alguns observadores poderia levar a uma redução do “conhecimento do público sobre as questões da Aids”.

Por outro lado, a pesquisa sobre as atitudes do público em relação ao HIV/Aids no período indicou uma correlação entre a cobertura da mídia e a percepção do público nos EUA. Embora pesquisas em geral demonstrem uma relativa falta de informação sobre a maioria dos assuntos nacionais, no caso da Aids, o público estava bem informado sobre prevenção e tratamento —assuntos bastante tratados nas notícias veiculadas no período. No entanto, havia uma percepção equivocada entre o público de que proporção dos casos de Aids nos EUA era muito maior do que realmente era em relação ao resto do mundo, provavelmente devido ao foco essencialmente doméstico das matérias sobre a Aids. A mídia de notícias foi citada como principal fonte de informações sobre o HIV/Aids. Entre os entrevistados, 67% declarou utilizar a televisão, 54% os jornais e 50% as revistas. Esses dados corroboram pesquisas anteriores sobre as fontes de informação do público, onde televisão é considerada principal fonte para as massas; enquanto que os jornais nacionais (e.g. The New York Times, Washington Post) são geralmente associados às elites. Esses dados sobre as fontes também fornecem dicas sobre o perfil do público pesquisado.

Em suma, as pesquisas demonstram que o público norte-americano era em geral bem informado sobre os fatos da doença. De meados da década de 80 até meados da década de 90 pode ser considerado o período em que houve um grande fluxo de informações factuais veiculadas na mídia que possibilitaram a elaboração de enquadramentos e posicionamentos políticos no período subsequente. A falta de politização do assunto, nesse primeiro momento indica que a mídia atuava essencialmente como canal de informação. O foco da cobertura era centrado nos aspectos domésticos da questão e ainda não havia se formado o debate acerca dos direitos de patente e acesso a medicamentos e saúde pública em torno do qual se posicionariam diversos segmentos da opinião pública, mídia e governo dos EUA. A politização do HIV/Aids na mídia norte-americana pode ser vinculada à cobertura da política de saúde dos EUA, um assunto bastante politizado no âmbito da política doméstica do país.

Cobertura da política da saúde pela mídia dos EUA¹¹⁵

A pesquisa, realizada pela Fundação Kaiser, entre 1997 e 2000 e publicada em dezembro de 2001, para avaliar a cobertura da política da saúde dos EUA, *nos permite entender melhor o contexto ideacional, ou os quadros de referência dominantes no período onde se observa a mudança de posição do governo norte-americano em relação à disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul. Desde o decreto presidencial de Nelson Mandela que autorizava a quebra de patentes de medicamentos anti-Aids, em 1997, a ação movida pelas empresas farmacêuticas contra o governo da África do Sul, em 1998, a pressão exercida pelo governo dos EUA contra o país, até a Ordem Executiva da Clinton, de 2000, que proibia o USTR de pressionar os países da África Sub-saariana em relação a medidas adotadas para conter a epidemia do HIV/Aids.*

A pesquisa demonstrou que houve um aumento de visibilidade e uma maior saliência das questões de saúde na mídia norte-americana.

Entre os anos de 1997 e 2000, houve um aumento gradual de aproximadamente 25% no número de matérias publicadas na mídia impressa sobre questões de saúde nos EUA. Nos noticiários da televisão, houve um aumento considerável em 1999 em relação aos outros anos.
¹¹⁶ *Esses dados demonstram que em 1999, ano em que houve a mudança de posição dos EUA, saúde pública era um assunto bastante saliente na mídia.*

As matérias sobre as questões relativas à política da saúde eram publicadas principalmente nas seções de política nacional/internacional, de negócios, seção de notícias locais, editorial e primeira página. Estavam associadas a assuntos comerciais e /ou político. A cobertura da política de saúde pode ter aberto caminho para a cobertura da questão do

¹¹⁵ *Nesse estudo se buscou estabelecer a “quantidade” e o caráter da cobertura nas seguintes publicações impressas: New York Times, Wall Street Journal, Washington Post, USA Today, como jornais nacionais, e Atlanta Journal-Constitution, Chicago Tribune, Houston Chronicle, Los Angeles Times, Newsday (Long Island) e Seattle Times, como jornais regionais. Além desses, os noticiários noturnos das seguintes redes de televisão foram incluídos no estudo: ABC, CBS e NBC. Uma gama extensa de termos foram utilizados, entre os quais destacam-se (hmo), (health maintenance organization), (health insurance), (Medicare), (Gore and health or Medicare) e (pharmaceuticals). Foram analisadas 1. 897 matérias dos jornais nacionais, entre os quais o USA Today publicou aproximadamente metade (246) do total dos outros jornais, com o The New York Times apresentando o maior número de matérias (658); Além desses, foram analisadas 2. 678 matérias publicadas nos jornais regionais e 178 veiculadas nos noticiários televisivos. Os seguintes bancos de dados foram utilizados: LEXIS-NEXIS para quantificar a cobertura de todos os jornais pesquisados, exceto o WSJ, que utilizou o banco de dados do Dow Jones e os arquivos dos noticiários de TV da universidade Vanderbilt (Vanderbilt University Television News Archives) foram utilizados para avaliar a cobertura das principais redes de TV norte-americana.*

¹¹⁶ 1997 (24%), 1998 (19%), 1999 (32%) e 2000 (26%)

acesso a medicamentos anti-Aids. Na mídia televisiva, quase que metade das notícias eram veiculadas no primeiro terço do noticiário –segmento de maior destaque. Quanto ao tamanho, a grande maioria (60%), contabilizavam entre 400 e 1200 palavras, nos jornais; e duravam mais de dois minutos, na televisão.

O tipo de matéria dominante eram as notícias sobre algum evento, que representavam 49% da cobertura na mídia impressa e 66% na televisiva, enquanto que matérias descritivas sobre um dado assunto contabilizavam 26% e 25% do total, respectivamente. Esses dados mostram a relevância dos eventos como ganchos para a

Quanto aos assuntos ou tópicos dominantes, 48% das matérias publicadas nos jornais e 37% na televisão abordavam questões relativas aos sistemas de saúde privada (e.g. assistência gerida¹¹⁸, organizações de gestão de saúde¹¹⁹ e seguro-saúde) enquanto que o sistema de saúde pública (Medicare) era discutido em 28% das matérias nos jornais e 36% na televisão. Essa diferença nas porcentagens entre os jornais impressos e a televisão é indicativa das diferenças de público dos dois tipos de mídia. As matérias sobre saúde privada apareceram mais nos jornais impressos do que na televisão, enquanto que em relação à saúde pública foi verificado o contrário. Outros temas eram os custos dos cuidados com saúde, 12% e problemas dos não assegurados 12%. Quanto ao foco dominante, 41% das matérias nos jornais e 48% na televisão apresentava uma abordagem política ou econômica, 38% nos jornais e 33% na televisão.

Entre os temas recorrentes mais freqüentes correlacionados a uma matéria apareciam: o setor de assistência gerida, direitos dos pacientes, eleições e saúde, fraudes no sistema de saúde pública, não segurados, custos farmacêuticos e medicamentos com receita médica.

Embora aparecesse em apenas 4% das matérias nos jornais e 6% na televisão, questões acerca do custo dos medicamentos farmacêuticos eram discutidas. Junto com o problema dos medicamentos de receita no sistema de saúde pública, que apresentava incidência de 4% e 6%, respectivamente nos jornais e na televisão, o debate sobre os custos atingia um índice de visibilidade similar ao tópico eleições e cuidados de saúde (8%).

Em relação aos principais alvos das notícias, 48% eram dirigidas ao setor de saúde (e.g. organizações de gestão de saúde, segurados, planos de saúde, empresas farmacêuticas,

¹¹⁷ Comentários e opiniões contabilizam 7% nos jornais e 1% na TV; Editorial, 6%, nos jornais e zero na TV e chamadinha (Bullet Item) 6% e 2% na TV e Coluna 3%, nos jornais e 4% na TV.

¹¹⁸Do inglês, managed care

¹¹⁹ Health Management Organization, HMO

profissionais e hospitais), seguido do setor governamental na seguinte proporção: executivo, 12%; legislativo, 16%; governo federal, 12%; oficiais do governo local ou estadual, 17%; e entidades ligadas a interesses políticos, 16%. Grupos de pacientes representavam 12%. Acadêmicos ou especialista, com 3%, e a mídia, com 1%, apresentavam índices de incidência muito baixos enquanto alvos das notícias. O tom da abordagem dos principais alvos, no entanto, foi avaliado como majoritariamente neutro em 65% das matérias nos jornais e 70% na televisão. Questões relativas à política apresentaram os índices mais elevados tanto de críticas (12%) como de elogios (10%) em comparação com posição política e qualidades pessoais. Isso demonstra que o foco se centrava essencialmente na política de saúde.

Quanto aos setores mais afetados pela política em discussão foram identificadas: pessoas (23% nos jornais e 26% na TV), política (23% e 30%), sistemas de saúde de modo geral (16% e 11%), economia ou negócios (16% e 4%), comunidades (11% e 8%) e país como um todo (8% e 16%).

Cuidados geridos e organizações de gestão de saúde foram apresentados como responsáveis pelos problemas em 13% das matérias na TV e 5% no jornais, enquanto que as empresas farmacêuticas foram identificadas em 2% na TV e 1% nos jornais. Do outro lado, o público norte-americano era retratado como “vítima” das políticas de saúde em 17% e pacientes e/ou famílias em 13% das matérias veiculadas na TV e 4% e 7%, respectivamente, nos jornais. No resto, 77% das matérias publicadas nos jornais e 52% na TV não vitimizaram grupo algum.

A pesquisa mostrou ainda que a cobertura da mídia impressa era mais neutra e com menor recurso a dramatização do que a televisiva, 13% para 40%. Por outro lado, quando havia um debate sobre uma dada política, os jornais apresentavam informações balanceadas sobre os dois lados em 56% enquanto que a televisão o fazia em 87% das matérias veiculadas.

As atitudes dos norte-americanos sobre a epidemia do HIV/Aids na África

A pesquisa realizada pela Kaiser Family Foundation e publicada em junho de 2000 sobre as percepções do público acerca da epidemia do HIV/Aids na África mostrou que sete em cada dez norte-americanos identificava a África como o continente com o maior número de casos de HIV/Aids e três em cada cinco via um agravamento na situação em comparação

com alguns anos anteriores, o que demonstra uma mudança em relação aos resultados da pesquisa realizada em meados dos anos 90. Por outro lado, em 2000, um em cada cinco norte-americanos ainda acreditava que os EUA eram o país mais afetado pela epidemia, sendo que na faixa etária abaixo de 30 anos a proporção aumentava para um em cada três.

Quanto à crise do HIV na arena internacional, 14% dos pesquisados afirmou seguir a cobertura da mídia sobre as declarações polêmicas feitas por Thabo Mbeki, presidente da África do Sul, sobre a transmissão do HIV e sua correlação com a Aids; 22% disse que acompanhava as notícias de que empresas farmacêuticas haviam prometido reduzir os preços dos medicamentos anti-Aids nos países em desenvolvimento e 24% estava ciente de que o governo Clinton havia declarado a epidemia do HIV/Aids na África uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Esses números mostram que menos de um quarto do público, i.e. da opinião pública, do país estava ciente da crise na África, entre final de maio e início de junho de 2000¹²⁰. As porcentagens podem ser indicativas do fato de que a opinião pública geral não estava ativada. Nesse sentido, esses números refletiriam as percepções das parcelas mais informadas da opinião pública ou da opinião pública relevante. Embora a partir de 1997, a cobertura da crise da Aids aumentou consideravelmente na mídia impressa, como mostram as tabelas a seguir, e ainda que maior atenção tenha sido dada à questão na televisão, a cobertura na mídia televisiva não foi tão expressiva como nos jornais impressos. Sabendo-se das distinções de público entre mídia impressa, principalmente a de qualidade, e televisão, é plausível supor que o público avaliado na pesquisa é representativo da opinião pública geral.

Como mostra a tabela abaixo, houve um aumento significativo no número total de matérias sobre a epidemia do HIV e Aids e na África publicadas nos principais jornais dos EUA, a partir de 1998, ano em que as empresas farmacêuticas moveram a ação contra o governo da África do Sul

¹²⁰ A pesquisa foi conduzida entre 26 de maio e 4 de junho. Questionários foram aplicados a 1.200 adultos acima de 18 anos.

Número de artigos publicados nos principais jornais sobre HIV e África

Fonte: Adaptado de Odell e Sell, 2003: 11

As posições do público norte-americano eram contraditórias. Se por um lado, 45% dos norte-americanos viam a epidemia de Aids na África como uma ameaça à segurança nacional dos EUA, por outro, 44% não concordavam com essa perspectiva. Da mesma maneira, 60% acreditava que os EUA gastavam muito como ajuda financeira externa enquanto que 64% apoiava a utilização de verbas federais para amenizar a crise na África.

Especificamente sobre a África, a pesquisa mostrou que mais de setenta por cento do público apoiava gastos com prevenção e educação e com tratamento e a metade era favorável à redução da dívida externa dos países africanos com os EUA para que o dinheiro “pudesse ser utilizado para lidar com o problema da Aids”.

Ainda que um papel importante era esperado do governo dos EUA e da ONU¹²¹, três em cada quatro norte-americanos achava que tanto os governos como o povo africano tinham que fazer mais para resolver a crise da Aids em seus próprios países.

Em relação às empresas farmacêuticas, sessenta e três por cento dos respondentes acreditava que elas deviam fazer mais para eliminar a propagação da doença. Sobre as maneiras como isso poderia ser feito, quatro em cada cinco norte-americanos concordava

¹²¹ 57% achava que a ONU precisava ter um papel mais atuante e 46% que os EUA (46%) precisam estar mais envolvidos na crise do HIV/AIDS na África.

com a redução dos preços dos medicamentos anti-Aids para aumentar o acesso nos países em desenvolvimento.

Quanto às fontes de informação utilizadas pelo público, metade afirmou utilizar a televisão, um em cada cinco os jornais, um em dez o rádio, um em vinte revistas, mesmo número expresso para a internet¹²². Em relação às fontes diretas, um em cada dez afirmou utilizar amigos ou família como fonte de informações. Esses dados mostram que o público pesquisado reflete a composição da opinião pública norte-americana, uma grande parte formada por um público geral, ou massas, e uma parte menor formada pelo público informado e relevante¹²³.

Cobertura da mídia sobre a epidemia do HIV/Aids entre 1981 e 2002¹²⁴

A pesquisa conduzida em conjunto pela Fundação Kaiser Family e Princeton Survey Research Associates, entre 1981 e 2002, investigou o volume de matérias sobre o HIV/Aids ao longo do tempo e a correlação entre cobertura e eventos-chave, comparou o foco doméstico com internacional, avaliou a maneira como grupos afetados pela doença eram retratados, assim como os tópicos abordados, o tom da cobertura, o tamanho e localização das matérias e o teor educativo da cobertura (“*consumer education component*”) ou à campanha de educação em relação à África do Sul¹²⁵.

O período foi agrupado da seguinte maneira:

¹²² Em relação à internet, seria interessante saber se houve mudanças consideráveis, uma vez que essa pesquisa foi conduzida há mais de sete anos.

¹²³ Quanto à orientação política, 25% se auto declarou republicano, 33% democrata e 32% independente. Mais da metade (56%) tinha completado o ensino médio ou tinha ensino superior incompleto. Sendo que apenas 16% tinha ensino superior completo e 8% pós graduação. Esses números novamente reafirmam as observações anteriores sobre a composição do público entrevistado (i. e. em grande parte formada pelo público geral). Quanto à renda desse público, 8% afirmou ganhar menos de 10 mil dólares por ano, 24% entre 10 e 30, que corresponde à uma classe média baixa; 38% ganhando entre 30 e 75 mil dólares anuais, classe média típica, 13% entre 75 e 200, classe média alta e 2% acima de 2000. A grande maioria (79%) se declarou como branco e apenas 8% de origem hispânica. Portanto o que temos aqui é um público formado essencialmente por norte-americanos médios, i. e. brancos, de origem não hispânica, de classe média.

¹²⁴ AIDS at 21: Media Coverage of the HIV Epidemic 1981-2002

¹²⁵ O período contemplado pela pesquisa foi de janeiro de 1981 a dezembro de 2002. Foram analisados mais de 9.000 notícias veiculadas nos principais jornais e noticiários dos EUA: The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington Post e USA Today, como jornais nacionais; San Francisco Chronicle, The Miami Herald e o jornal Los Angeles Times, como representantes de áreas com um grande contingente populacional afetado pela epidemia; e ABC World News Tonight, CBS Evening News, and NBC Nightly News; como os três principais telejornais do país. Além desses veículos de notícias, o jornal londrino The London Times foi utilizado para comparação com a mídia norte-americana.

1981 – 1986: Início da epidemia durante o governo Reagan
 1987 – 1990: Maior atenção à epidemia, surgimento do AZT, governo Bush pai
 1991 – 1995: Magic Johnson e Arthur Ashe, governo Clinton
 1996 – 1999: Introdução dos inibidores de protease, crescimento do número de portadores do HIV/Aids, aumento da sobrevida
 2000 – 2002: Maior atenção à epidemia global, governo Bush filho

O estudo mostrou que no início da década de 80 houve um aumento da cobertura da epidemia do HIV/Aids, até 1987, a partir de quando começou a haver um declínio gradual no número de matérias publicadas até 2001, sendo que os eventuais picos na cobertura durante esse período coincidiu com alguns eventos específicos, e.g. declaração de que Magic Johnson tinha o vírus HIV, em 1991; introdução da terapia anti-retroviral, em 1996, e aumento de atenção sobre a epidemia global, em 2001.

Fonte: Fundação Kaiser

Essa estratégia de apresentação das matérias sobre a Aids associadas a algum evento faz parte de uma estratégia compartilhada por outros atores além da mídia para chamar a atenção do público por meio de um enquadramento do HIV/Aids como um assunto urgente. *“Many of those leading in the fight against HIV insist on framing it as an emergency rather*

than a lasting concern. That means creating a sense of urgency — something best done by focusing on hyperbolic scenarios” (Wright, 2007).

Ou seja, no esforço conjunto de se obter atenção, primeiro da mídia, depois do público, a atenção se concentrou nas histórias com potencial de gerar impacto. Isso ocorreu tanto em relação a atores que influenciam as escolhas da mídia, como em relação aos próprios jornalistas. Inversamente, quanto maior o potencial de uma história atrair a atenção do público maiores as chances dela vir a ser publicada nas primeiras páginas e portanto maior a visibilidade da mesma.

Até 2000, o foco da cobertura sobre a epidemia do HIV/Aids era essencialmente doméstico, quando a partir de então se observa um aumento significativo no número de reportagens sobre a situação global ao mesmo tempo em que passa a haver um declínio nas no número de matérias focadas nos EUA.

Número total de matérias com foco doméstico em comparação ao número de matérias com perspectiva global por ano

Número de matérias

Fonte: pesquisa realizada pela Fundação Kaiser, 2003

Entre 1997 e 2002, as matérias com ao menos algum ponto de vista global aumentaram mais do que o dobro (118%), de 177 para 386, ao mesmo tempo em que o número de matérias com abordagens apenas domésticas diminuíram mais que a metade (57%), de 1227 para 527. Entre 2001 e 2002, uma em cada cinco matérias era originada fora

dos EUA e mais de duas em cada cinco apresentava ao menos algum ponto de vista global. (Brodie et alli, 2004).

Desde o início do período analisado, os noticiários de televisão apresentaram aproximadamente 50% a mais de notícias com algum ponto de vista global. Tanto para a mídia impressa como para a televisiva, no entanto, a cobertura internacional da crise do HIV/ Aids mais que triplicou dos dois períodos analisados.

Entre 1981 e 1999, 17% da mídia televisiva apresentava notícias com algum ponto de vista internacional, comparado com 12% para a mídia impressa. Porém, durante os anos 2000 a 2002, 62% das reportagens nos noticiários da televisão tinham alguma perspectiva global, comparado com 40% nos principais jornais do país. Além disso, 25% das matérias veiculadas da televisão norte-americana tinham origem fora dos EUA enquanto que para os jornais impressos, essa porcentagem era de 18%.

Fonte: Fundação Kaiser, 2003

Havia também diferenças significativas em relação aos jornais nacionais e regionais. Das matérias impressas, 19% dos jornais nacionais incluíam um ponto de vista global, para

11% dos regionais. Durante os anos 2000 a 2002, essas porcentagens aumentaram para 49%, para os nacionais, e 30% para os regionais.

O jornal The London Times, apresentou em geral uma porcentagem bem mais elevada de matérias com perspectiva global. Durante todo período investigado, 36% das reportagens publicadas tinha um ponto de vista de fora do país, enquanto que nos EUA essa porcentagem caía para 14% do total de jornais até 2000. Contudo, no período entre 2000 e 2002, as porcentagens para os dois jornais foi bastante similar: 48% para o London Times e 49% para os jornais nacionais norte-americanos (e 40% para todos os jornais pesquisados). Quanto à origem das matérias, 27% das reportagens do London Times tinha origem fora do Reino Unido, comparado com 22% dos jornais nacionais dos EUA.

Interessante observar que, embora o governo do Reino Unido tenha se posicionado a favor dos direitos de patente, nem esse governo nem os governos de outros países europeus, incluindo França, Alemanha e Suíça –países onde estão sediadas empresas farmacêuticas multinacionais, incorporaram os interesses dessas empresas em suas políticas externas.

As conferências internacionais de Aids agiam como gancho para publicação de matérias sobre HIV/Aids, principalmente pela mídia televisiva, onde a cobertura das conferências representou 36% de toda reportagem sobre HIV/Aids em 2002. Durante os meses das conferências, havia um aumento significativo na cobertura da epidemia de modo geral. O número de matérias publicadas era em média 48% maior do a média geral para o ano. Já o Dia Mundial da Aids não tinha o mesmo efeito.

Fonte: Adaptado da Fundação Kaiser, 2002

Assim como houve uma mudança de foco na cobertura sobre o HIV/Aids, houve também uma mudança na população alvo. A atenção sobre a população norte-americana diminuiu e aumentou a atenção sobre a população mundial, em geral, e sobre as populações da África e Ásia, em particular. Quanto às imagens dos grupos associados à epidemia, veiculadas pela mídia televisiva, profissionais de saúde foram retratados em 20% das reportagens, uma porcentagem bastante superior às imagens de homossexuais (3%), minorias (1%) e mulheres (1%). Assim, os profissionais de saúde passaram a ser o grupo mais frequentemente associado à epidemia, o que indica uma abordagem centrada no tratamento da doença.

Ao longo do período investigado, se observou também uma mudança nos tópicos abordados. As reportagens sobre a transmissão do HIV e discriminação passaram a ser substituídas por matérias sobre financiamento público para prevenção e tratamento da doença e ações filantrópicas. Questões políticas também aumentaram no período entre 1996 a 1999 (2%) e 2000 a 2002 (8%). O que pode refletir o fato de que a questão da Aids não era politizada no âmbito doméstico e passou a ser quando o foco passou para a crise global. O estudo apontou também uma redução nas matérias com teor educativo durante o período. Prevenção contra a HIV, programas de conscientização, pesquisa e tratamento foram assuntos que se mantiveram mais ou menos no mesmo patamar no período.

Porcentagem de histórias por tópico dominante nos diversos períodos						
Tópico dominante	1981-1986	1987-1990	1991-1995	1996-1999	2000-2002	Total
Prevenção/proteção HIV	10%	14%	14%	12%	12%	13%
Esforços conscientização educação	4%	7%	7%	6%	6%	7%
Pesquisa	13%	11%	9%	14%	10%	11%
Tratamento/remédios	5%	5%	3%	7%	4%	5%
Vacina	1%	2%	1%	2%	2%	2%
Transmissão	17%	11%	9%	8%	3%	10%
Questões sociais	15%	13%	8%	6%	4%	10%
Discriminação/stigma	12%	7%	4%	2%	1%	6%
Financiamento governo	7%	9%	5%	8%	18%	8%
Financiamento para tratamento	2%	3%	1%	1%	2%	2%
Custo de remédios com receita	<1%	1%	<1%	1%	7%	1%
Epidemiologia	11%	6%	6%	8%	12%	8%
Esforços de captação filantrópica	3%	4%	9%	10%	10%	7%
Teste	7%	8%	5%	5%	2%	6%
Questões políticas	5%	7%	6%	2%	8%	6%
Tratamento	3%	6%	5%	7%	6%	5%
Situação HIV/morte figuras políticas	3%	3%	9%	4%	3%	5%
Reviews (filme, música, etc.)	1%	3%	7%	5%	5%	4%
Esforços voluntários	<1%	1%	3%	4%	3%	2%
Outros	3%	4%	5%	6%	5%	4%

Fonte: Pesquisas Kaiser Foundation

As atitudes dos norte-americanos sobre a epidemia do HIV/Aids no mundo

As pesquisas sobre as atitudes do público mostraram que entre 1987 e 2002 houve uma redução significativa no número de pessoas que identificavam o HIV/Aids como o principal problema de saúde dos EUA. Entre 1987 e 1997, sete em cada dez pessoas considerava este o problema de saúde mais urgente do país. Em 2002, menos de dois em cada dez. Além da Aids, câncer, custos com assistência médica e seguro saúde e acesso a medicamentos passaram a ocupar o primeiro lugar nas respostas do público. HIV/Aids passou a ser identificado como o maior problema de saúde em outros lugares do mundo com muito mais frequência do que nos EUA.

Fonte: Pesquisa da Gallup (1987) e da Kaiser Family Foundation (1990-2002), (1981-2002)

Se em 1995, 44% do total do público pesquisado considerava a Aids como o principal problema de saúde nos EUA, em 2000 esse número caiu para 26% e a Aids passou para segundo lugar, após o câncer, enquanto que 76% a mais do público entrevistado em 2000, acreditava que a Aids era um problema mais urgente no mundo em comparação aos anos anteriores¹²⁶.

As pesquisas da Fundação Kaiser apontam a 13ª Conferência Internacional sobre a Aids, realizada em julho de 2000, em Durban, na África do Sul, como o evento que teria motivado um aumento da cobertura da mídia sobre a crise na África e, conseqüentemente, sensibilizado o público norte-americano sobre os efeitos da epidemia na África.

A conferência de Durban, além de ter sido a primeira sobre HIV/Aids a ser realizada em um país em desenvolvimento e apresentar um tema bastante instigante, “*Break the Silence*”, foi muito noticiada pela mídia, aumentando a atenção do público. Segundos os dados das pesquisas realizadas na ocasião, 26% do público admitiu acompanhar com “bastante” freqüência ou “razoavelmente” as reportagens sobre a Conferência. Além disso,

¹²⁶ Esses números se referem aos totais agregados, pois há diferenças significativas nas respostas entre as populações branca, negra e latina nos EUA. Tanto os negros como os latinos continuavam a considerar a Aids como o problema de saúde mais urgente nos EUA, em 1995, 1997 e 2000, ainda que as porcentagens tenham diminuído: 56%, 52%, 41% (negros); 51%, 50%, 40% (latinos) respectivamente. A Aids foi considerada, junto como o câncer, o principal problema de saúde no mundo por 35% dos brancos, 49% dos negros e 41% dos latinos.

58% do público pesquisado nos meses subsequentes afirmou ter “visto, ouvido ou lido” sobre o problema da Aids na África, em comparação com 44% no período anterior.

Nesse mesmo período houve também um aumento, de 60% para 71%, na porcentagem de norte-americanos que acreditavam ter havido um agravamento da crise da Aids na África sub-saariana em relação aos anos anteriores.

Quanto aos meios através dos quais o público obtinha informação sobre HIV, a pesquisa confirmou a predominância da televisão, dos jornais e das revistas, como as principais fontes de informação, seguidas pelo rádio, família e amigos, internet e materiais distribuídos por organizações religiosas¹²⁷.

Quanto aos esforços para se resolver o problema da Aids no país, 65% do público norte-americano achava, em 2001, que o governo federal não estava fazendo o suficiente, 56% que as empresas de modo geral poderiam e 50% que as empresas farmacêuticas deveriam fazer mais para solucionar o problema. Além disso, 55% do público dizia que os gastos do governo com a Aids eram insuficientes e apoiavam a proposta de um aumento do financiamento federal para a prevenção e tratamento. Dois terços do público norte-americano apoiava gastos com a Aids na África sub-saariana e dois em cada cinco norte-americanos acreditavam que o governo dos EUA deveria fazer mais nessa região do mundo, enquanto que a maioria (52%) acreditava que aumento dos gastos levaria a uma melhora significativa.

Esses dados se referem a pesquisa conduzida em 2000 e publicadas em 2001. O efeito dessas informações nos tomadores de decisão é difícil de ser avaliada *vis-à-vis* as ações do governo. Embora demonstrem uma forte correlação com o aumento da cobertura pela mídia e, portanto, podem ser utilizadas como evidência dos efeitos da mídia na formação da opinião pública, em si, esses dados não demonstram as motivações dos tomadores de decisão. Três ações do governo poderiam ser associadas às opiniões do público: Ordem Executiva de Clinton, em 2000, a decisão do governo Bush de manter a política flexível de Clinton em relação aos genéricos nos países africanos e a criação do Fundo para Aids.

Quanto às estratégias apoiadas pelo público, quatro em cada cinco norte-americanos apoiavam a redução dos preços dos medicamentos pelas empresas farmacêuticas, três em cada quatro achavam que o governo devia gastar mais com programas educativos de prevenção e com tratamento e dois terços concordava com a redução da dívida externa dos países menos

¹²⁷ As seguintes porcentagens gerais foram obtidas nas pesquisas realizadas em 2001: televisão, 63%; jornais e revistas, 58%; rádio, 33%; família e amigos, 22%; internet, 15%; e materiais distribuídos por organizações religiosas 13% (Kaiser, 2001:21).

desenvolvidos, para que o dinheiro pudesse ser direcionado para a Aids. Embora de modo geral a população apoiava gastos governamentais na África, a maioria da população dos EUA afirmava que o fato de um candidato apoiar um aumento na ajuda externa aos países africanos não interferiria na sua decisão de voto¹²⁸.

Segundo os responsáveis pela pesquisa da Fundação Kaiser, a alta porcentagem de respostas apoiando uma redução dos preços dos medicamentos foi uma consequência da atenção atribuída pela mídia e pelos formuladores de política externa dos EUA à questão da expansão do acesso aos tratamentos do HIV nos países em desenvolvimento. Ou seja, para os pesquisadores, a ativação da opinião pública resultou da ação dos oficiais do governo norte-americano e da visibilidade da questão na mídia.

Embora a pesquisa mostre que a opinião pública estava de fato ativada e apresentava uma posição clara em apoio aos países africanos, os resultados dessa pesquisa foram publicados em 2001 após a mudança de posição do governo dos EUA em relação à África do Sul. Mesmo que os oficiais do USTR tenham tido acesso aos dados da pesquisa, ela não teria tido efeito retroativo.

Conclusões sobre os dados das pesquisas

A partir da análise dos dados das pesquisas realizadas pela Fundação Kaiser sobre a cobertura da mídia e atitudes do público em relação à crise global do HIV/Aids, verificou-se que houve de fato um aumento significativo na visibilidade da questão na mídia norte-americana —o que sustenta o argumento proposto nesse trabalho.

Como demonstrou a pesquisa sobre a cobertura da mídia, os jornais nacionais dos EUA, tiveram um aumento considerável no número de matérias sobre o HIV-Aids com foco no problema global, a partir de 2000. Além disso, o número de artigos sobre patentes e saúde pública triplicou entre 2000 e 2001. Pode-se dizer então que a associação foi construída durante 2000 e que em 2001 os novos quadros de referência passaram a ser veiculados na mídia, ativando a opinião pública e aumentando a saliência do enquadramento favorecido pela opinião pública interessada (especializada e relevante) que atuava como formadora e líder de opinião para o público geral.

¹²⁸ Aqui também se verificou diferenças significativas de opinião entre as populações branca, negra e latina, com negros e latinos indicando maior influência da posição do candidato em suas escolhas.

Número de artigos publicados nos principais jornais sobre patentes e saúde pública

Fonte: Adaptado de Odell e Sell, 2003: 11

Sobre os assuntos mais visíveis, as pesquisas da Fundação Kaiser demonstraram que a cobertura da epidemia do HIV/Aids sempre foi impulsionada por eventos capazes de chamara atenção do público e funcionar como gancho para outras histórias relacionadas. Começando com o problema da contaminação dos bancos de sangue, o debate sobre o fechamento das saunas na cidade de São Francisco, na Califórnia, passando pela divulgação da infecção de Rock Hudson e Magic Johnson, a descoberta dos medicamentos anti-retrovirais até a crise da Aids na África, que se tornou o assunto de maior destaque sobre o HIV/Aids em 2000, 2001 e 2002, com 14%, 13% e 11%, respectivamente sobre o total de matérias sobre a epidemia, seguido pelo debate sobre patentes, em 2001, com 12%, como mostra a tabela a seguir:

Porcentagem de matérias sobre eventos geradores de notícias/temas recorrentes por ano									
Evento ou tema recorrente	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Aids e fornecimento de sangue	2%	2%	4%	1%	1%	2%	1%	2%	2%
Vivendo com HIV/Aids	11%	1%	6%	6%	7%	6%	7%	2%	3%
AZT	3%	3%	1%	2%	2%	3%	1%	<1%	<1%
Conferências Internacionais de Aids	2%	4%	6%	<1%	6%		8%	1%	11%
Respostas do governo Clinton	3%	2%	3%	6%	4%	1%	5%		
Terapia combinada/Protease	<1%	3%	7%	13%	10%	10%	6%	4%	4%
HIV/Aids na África	2%	2%	1%	1%	3%	7%	14%	13%	11%
Preços de remédios /debates patentes		<1%	1%	1%	1%	2%	4%	12%	4%
Fundo Global							1%	6%	4%
ONU e Aids	1%	<1%	<1%	1%	2%		4%	5%	3%
Ativismo Aids/Act Up	<1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%
Desenvolvimento de vacina anti-Aids	3%	2%	1%	3%	2%	2%	2%	4%	3%
Dia mundial da Aids	4%	1%	2%	1%	4%	2%	1%	1%	3%

Fonte: Adaptado da Pesquisas Kaiser Foundation

Assim no primeiro momento do caso, quando da criação do novo regime de PI, a cobertura da mídia sobre o HIV e Aids era focada no impacto da doença no âmbito doméstico. A partir da adoção do Acordo TRIPS, em meados da década de 90, se iniciou nos EUA um debate acerca dos sistemas de saúde paralelo às discussões sobre a reforma do sistema de saúde pública. Supõe-se que esse debate forneceu subsídios ao processo de re-enquadramento da relação entre a proteção dos direitos de propriedade intelectual e saúde pública nos países em desenvolvimento por parte de segmentos da opinião pública e um gancho para a publicação de matérias sobre a falta de acesso a medicamentos anti-Aids nos países africanos.

As pesquisas mostraram que havia um grau razoável de informação sobre a doença junto ao público norte-americano, a opinião pública estava ativada sobre questões de saúde privada e pública no âmbito da política doméstica no país e, à medida que diminuiu a atenção da mídia sobre o impacto da Aids nos EUA, houve um aumento da cobertura sobre a crise nos outros países a partir de 2000, em particular na África.

Além disso, os dados das pesquisas sobre as atitudes do público indicam uma correlação entre aumento de visibilidade das questões acerca de financiamento, do tratamento, acesso a medicamentos e uma maior politização da discussão sobre a Aids na mídia norte-americana e as atitudes do público em relação à crise na África.

Conclui-se portanto, que em relação à cobertura da questões de saúde pública nos EUA, o *aumento de visibilidade pode ter funcionado como “gancho” para a publicação de matérias relacionadas à disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul e entre Brasil e Estados Unidos. Embora a cobertura da epidemia do HIV/Aids não tenha sido politizada no início, o debate sobre os sistemas de saúde no âmbito doméstico pode ter favorecido a politização das discussões sobre a epidemia global do HIV/Aids no âmbito da política externa.*

Em relação à identificação do “vilões” e “vítimas” no debate sobre patentes e saúde pública, embora de modo geral a cobertura da crise do sistema de saúde nos EUA, entre 1997 e 2000, tenha sido majoritariamente neutra, as pesquisas indicaram que havia a idéia de protagonismo associada às empresas do setor de saúde e ao governo em relação às questões discutidas.

Em relação ao perfil da mídia impressa norte-americana, as pesquisas da Fundação Kaiser confirmaram outros estudos similares. Assim, o jornais nacionais (e.g. *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post* e *USA Today*) são considerados os meios de comunicação com “maiores chances de circulação entre formuladores de política ou o público em uma escala nacional”¹²⁹. Enquanto que jornais das principais cidades do país (e.g. *The Atlanta Journal*, *The Constitution*, *The Chicago Tribune*, *The Houston Chronicle*, *The Los Angeles Times*, *Newsday*, *de Long Island*, e *The Seattle Times*) são considerados jornais metropolitanos com alcance mais limitado.

¹²⁹ “Most likely to be circulated amongst either policy makers or the public on nationwide basis”

IX. DESENVOLVIMENTO DOS QUADROS DE REFERÊNCIA E DEBATES VEICULADOS NA MÍDIA NORTE-AMERICANA

Introdução

Com esse trabalho nos propomos a demonstrar que as mudanças na política de proteção de PI, identificadas através de alterações nos cursos de ação de atores diversos, e.g. EMNs em relação ao governo da AS, governo dos EUA em relação ao governo brasileiro, e PDs em relação aos PEDs em Doha, resultaram de uma combinação de fatores: (1) mudanças de enquadramento, (2) geração de debate e do (3) aumento da visibilidade da questão junto à mídia doméstica dos EUA e internacional, entendida como (a) canal de comunicação, (b) formadora e (c) fonte de op, que ocasionaram uma mudança de percepção nos tomadores de decisão governamentais e não-governamentais (EMNs) sobre o potencial de ativação da op geral e conseqüentes efeitos na continuidade e governabilidade do grupo no poder—em relação aos governantes—e propaganda negativa—em relação às EMNs. Essa mudança de percepção teria alterado o cálculo sobre os custos e benefícios de se continuar com as ações iniciadas, i.e. apoio indiscriminado às EMNs e pressão sobre o governo brasileiro, por parte do governo norte-americano, e pressão contra o governo da África do Sul, por parte das EMNs.

Por outro lado, essa mudança de atitude por parte dos tomadores de decisão, teria sinalizado aos governantes dos PEDs e aos ativistas, que poderiam seguir adiante.

No âmbito teórico, em referência às análises sobre o papel das idéias na política internacional, argumentamos que não se faz necessário mostrar que “mudança ideacionais” foram internalizadas pelos atores decisórios. Concordamos que embora tenham ocorrido mudanças nos quadros de referências acerca da proteção de PI, é desnecessário mostrar que essas novas idéias tenham sido internalizadas, ou seja, que tomadores de decisão tenham mudado de opinião acerca dos efeitos da proteção de PI ou suas implicações éticas. Embora idéias tenham sido amplamente utilizadas e se constituíram um elemento fundamental nas estratégias desenvolvidas pelas várias partes envolvidas no conflito; é difícil determinar até que ponto elas foram de fato internalizadas. A exceção seria em relação às idéias político-estratégicas. Ao lançarmos nosso olhar sobre a opinião pública e a mídia, buscamos entender melhor as dinâmicas de interação entre atores estatais e não estatais que possibilitaram os

desfechos dos casos e as mudanças na interpretação das regras, princípios e procedimento de tomada de decisão instituídos pelo Acordo TRIPS.

Ressaltamos ainda que nosso objetivo foi entender melhor a ligação entre atores estatais e não estatais e, quiçá, gerar uma hipótese sobre a ligação entre idéias (e.g. opiniões, crenças, enquadramentos) e decisão política.

Imagem das empresas farmacêuticas na mídia

Reportagens sobre as empresas farmacêuticas veiculadas na mídia ajudaram a construir a imagem das empresas farmacêuticas multinacionais (EMNs) junto ao público. As práticas anti-competitivas das empresas farmacêuticas, entre outros, era um assunto bastante discutido na mídia, com ampla circulação e com impacto direto sobre a população norte-americana e funcionava como gancho para a questão do acesso a medicamentos anti-Aids nos países em desenvolvimento. Essas reportagens contribuíam para a formação da imagem da indústria farmacêutica junto ao público —ou ao menos segmentos de público que se mobilizaram em reação à política de preços das empresas de medicamentos patenteados.

Por exemplo, em 1998, a revista *Business Week*, publicou uma reportagem sobre as estratégias da Schering-Plough Corp. para manter a concorrência dos genéricos fora do mercado, entre as quais a tentativa de aumentar o monopólio por meio da criação leis estaduais que restringissem a substituição por genéricos, estratégias também utilizada pela Merck em relação ao Coumadin. Outra estratégia era a oferta de pagamentos anuais diretamente às empresas de genéricos para deter a produção dos medicamentos equivalentes, como teria feito a Hoechst-Marion-Roussel, em relação à produção do Cardizem CD pela Andrx.

Em março de 2000, a CBS veiculou uma reportagem sobre a correlação entre aumento dos preços dos medicamentos e dos gastos com o lobby sobre membros do Congresso norte-americano. Ao mesmo tempo em que as indústrias aumentavam as doações para membros do Congresso, os preços dos medicamentos também subiam. A maior parte das doações era feita para o Partido Republicano ou integrantes deste. Em março de 2000, as empresas Eli Lilly, Johnson & Johnson e Bristol-Myers patrocinaram um evento para arrecadação de fundos para Bill Thomas, deputado republicano pelo estado da Califórnia e chefe da comissão sobre a reforma dos remédios de receita médica.

Segundo Larry Makinson, do Center for Responsive Politics, “quando o congresso [tinha] que fazer uma decisão, dinheiro [aparecia] surpreendentemente de algum lugar da indústria envolvida”¹³⁰.

Em 28 de junho de 2000, o New York Times publicou uma matéria de capa sobre as ações da indústria farmacêutica para “manter o plano de remédios do Medicare”. Esse era um assunto bastante politizado internamente nos EUA que forneceu um gancho para a questão do acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. As empresas farmacêuticas multinacionais eram apresentadas como as “vilãs” que tentavam impedir o acesso a medicamentos mais baratos tanto no território norte-americano como nos países nos quais essas empresas comercializavam seus produtos.

No dia 6 de julho, o Wall Street Journal, publicou uma matéria sobre a mudança de orientação das empresas farmacêuticas, onde recursos deixaram de ser aplicados na pesquisa e desenvolvimento e passaram a ser direcionados para estratégias de marketing como a criação de demanda por remédios para doenças menores, mas com grande potencial de lucratividade, tais como alergia, depressão, impotência. Segundo a reportagem, outra estratégia das empresas foram as fusões que possibilitaram um maior controle dos mercados.

Em dezembro de 2000, saíram notícias sobre a tentativa da Glaxo de bloquear o acesso a versões genéricas dos medicamentos mais vendidos pela empresa em Gana, e.g. Combivir. Um artigo publicado do dia 1º no The Wall Street Journal sobre como aumentar o acesso a drogas anti-HIV na África gerou imediatamente uma “nova controvérsia” acerca do “debate sobre o acesso”. Segundo o argumento da Glaxo, a venda da versão genérica do Combivir, produzida pela indiana Cipla, seria ilegal pois violaria os direitos de patente da empresa. Embora tivessem o objetivo de intimidar os governos dos países em desenvolvimento, muitas das declarações feitas pelas empresas farmacêuticas e veiculadas na mídia eram infundadas. Segundo oficiais da agência de propriedade intelectual africana, as patentes da Glaxo seriam inválidas em Gana, portanto, se a Glaxo “fosse para justiça, eles perderiam” (Christopher Kiige em Schoofs, 2000)¹³¹.

¹³⁰ Em: Congress Injected With Cash. CBS News, 22 de março de 2000. Disponível em: <http://cbsnews.cbs.com/now/story/0,1597,172512-412,00.shtml>

¹³¹ Schoofs, Mark. Glaxo Attempts to Block Access to Generic AIDS Drugs in Ghana. *The Wall Street Journal*, 1 de dezembro de 2000.

Cobertura da crise do HIV/Aids nos países em desenvolvimento

Antes da conclusão da disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul, o caso da Tailândia já tinha obtido bastante visibilidade na mídia levando as empresas multinacionais a adotarem medidas de redução de preços de seus produtos no país.

Em um artigo sobre a disputa entre o governo da Tailândia e as empresas farmacêuticas, o caso é tratado como um modelo da maneira como as empresas “respondem à pressão da opinião pública”. No final de 1999, quando começaram a surgir na mídia reportagens mostrando como os principais medicamentos anti-retrovirais eram vendidos a preços muito acima do que seria possível à maioria da população pagar, o público se manifestou e as empresas multinacionais reagiram. A Boehringer ofereceu reduzir os preços dos medicamentos e a GSK fez ofertas acerca do fornecimento de fármacos. O que a indústria farmacêutica considerava como grandes concessões, ainda era insuficiente para resolver o problema na Tailândia. Apenas 2.000 entre aproximadamente 1 milhão de portadores do HIV/Aids se beneficiaram com as reduções de preço no país. Por outro lado, o governo dos EUA exercia pressão para que a Tailândia adotasse regras mais rígidas do que as impostas pelo Acordo TRIPS. Para proteger seus interesses comerciais nos Estados Unidos e Europa, o governo tailandês acabava cedendo à pressão do governo norte-americano. (Paul Cawthorne, da MSF belga). Com a crise econômica que atingiu o país, o orçamento da Aids teve de ser reduzido agravando ainda mais o problema da falta de acesso a medicamentos anti-Aids na Tailândia.

A ação das organizações não governamentais também tinha grande visibilidade na mídia norte-americana. Em 27 de junho de 2000, o programa da CBS, 60 Minutes, colocou no ar um documentário sobre a Aids na África, mostrando o trabalho da organização MSF e a campanha pelo acesso a medicamentos essenciais no continente.

Em julho, entre os dias 14 e 19 de julho de 2000, foi a vez da a BBC World apresentar uma série, em seis episódios de 24 minutos cada, sobre “O custo da vida” na Tailândia e na África do Sul. O documentário atribuía a falta de acesso ao tratamento contra a Aids nesses dois países ao alto custo dos medicamentos que “ainda esta[vam] sob patente das maiores empresas farmacêuticas”. Ou seja, as regras internacionais de proteção de PI impediam que as pessoas na Tailândia e na África do Sul tivessem acesso aos medicamentos anti-Aids. O

início da série, apresentada no mundo todo, coincidiu com o último dia da Conferência sobre Aids em Durban.

No início de 2001, circulam na mídia artigos sobre re-importação (Washington Post), o impacto da Aids nas crianças romenas (New York Times), a indicação de Robert Zoellick, pelo governo Bush, para o cargo de representante comercial dos EUA, USTR (Washington Post)

Zachie Achmat, fundador da Treatment Action Coalition (TAC), principal ONG de ativismo em Aids na África do Sul, era bastante visível nas redes de comunicação on-line e na mídia. Em uma reportagem especial sobre Aids, veiculada no dia 14 de janeiro de 2001, um domingo, pelo jornal inglês The Observer, Achmat foi apresentado como “o mais extraordinário traficante de drogas do mundo” e elogiando pela “importação paralela” do Biozole, um medicamento anti-fungal comercializado pela Pfizer. A diferença de preço entre a versão da Pfizer, 9 libras, e a versão genérica, 15 centavos, adquirida através de uma viagem de Achmat à Tailândia era realmente impressionante.

No dia 16 de fevereiro de 2001, o Wall Street Journal publicou uma matéria sobre a oferta de pagamento de royalty feita pela empresa farmacêutica indiana, Cipla, a BMS e Pfizer. Nessa matéria, o público era convidado a comentar sobre o valor que as empresas farmacêuticas deveriam cobrar pelos remédios anti-Aids nos países em desenvolvimento, na edição on-line do jornal. A Cipla solicitou o licenciamento voluntário de dois componentes essenciais do coquetel anti-Aids¹³². Segundo Jesal Shah, um pesquisador da indiana SG Asia Securities, a “Cipla esta[va] tentando entrar na região sub-saariana com seus remédios anti-Aids há algum tempo”. Essa era portanto uma boa oportunidade. Contudo, a oferta de pagamento de 5% de royalty feita pela empresa indiana foi considerada uma estimativa muito baixa pela indústria farmacêutica norte-americana.

¹³² Segundo as regras de patente, mesmo quando a licença compulsória é aplicada, uma compensação deve ser paga ao detentor da patente.

Continuidade das diretrizes de Clinton no governo Bush

A partir do dia 21 de fevereiro, começaram a circular nos principais jornais do país, notícias sobre a decisão do governo Bush de manter a política de Clinton em relação aos países da África¹³³.

Logo após a declaração de Joseph Papovich de que política de acesso a medicamentos anti-Aids nos países em desenvolvimento instituída pela Ordem Executiva de Clinton seria mantida pelo governo Bush, as empresas farmacêuticas tentaram minimizar publicamente o impacto da decisão do governo dos EUA, dizendo que a única coisa que ela significava era que Zoellick “teria que consultar outros membros do gabinete de Bush antes de tomar uma atitude que pudesse afetar a saúde pública” (Shannon Hersfeld, porta-voz da PhRMA)¹³⁴. Eventualmente, as empresas farmacêuticas expressaram desapontamento com a perda de apoio do governo: “Eles poderiam utilizar essa oportunidade para enxugar a ordem executiva, mas preferiram não fazer isso agora [...] acreditamos que os países ainda tem que obedecer aos [acordos comerciais] e esperamos que o USTR apóie isso” (Mark Grayson, porta-voz da PhRMA)¹³⁵.

Logo em seguida, no dia 23, foi veiculada na imprensa indiana informação de que uma outra empresa de genéricos da Índia entraria na competição pela produção de medicamentos anti-Aids, a Ranbaxy Laboratories, considerada a maior empresa farmacêutica do país¹³⁶.

Nas edições de domingo do dia 25 de fevereiro foram veiculadas matérias, na seção de negócios do Washington Post e no editorial do New York Times, sobre a política dos EUA em relação à África do Sul, nas quais foram feitas recomendações aos oficiais do governo Bush.

¹³³ No Los Angeles Times, no próprio dia 21; no New York Times, no dia 22.

¹³⁴ Em: McNeil Jr, Donald. Bush Keeps Clinton Policy on Poor Lands' Need for AIDS Drugs. New York Times, 22/02/2001. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000934.html>. Acesso em 21/08/07

¹³⁵ “They could have taken this opportunity to streamline the executive order but at this time chose not to do so,” he said. Nevertheless, “we believe countries still have to comply with [global trade agreements], and we would expect the USTR to support this.” Em: Cimon, Marlene. Bush Team Signals No Change in Africa AIDS Drug Policy. Los Angeles Times, 21/02/2001. Disponível em: <http://www.latimes.com/news/politics/natpol/20010221/t000015650.html>

¹³⁶ Subbu, Ramnath. Ranbaxy to enter anti-AIDS segment. The Hindu. Disponível em: <http://www.the-hindu.com/stories/06230005.htm>

O Washington Post recomendou que, se o governo Bush quisesse realmente manter a posição adotada pelo governo Clinton em apoio aos países em desenvolvimento na questão dos direitos de propriedade intelectual, Robert Zoellic, então chefe do Escritório de Comércio dos EUA, deveria se pronunciar “claramente” a respeito. Além disso, embora a indústria farmacêutica pressionasse “constantemente” o governo a “apresentar casos contra os países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio”, o governo deveria agir na direção oposta, isto é, os Estados Unidos deveriam “liderar um esforço internacional para esclarecer o direito dos países pobres de combater emergências com remédios genéricos”. Em relação à disputa entre as empresas multinacionais e o governo da África do Sul, os EUA deveriam “declarar sua simpatia pelo governo sul-africano”.

Os EUA deveriam agir dessa maneira para desfazer a percepção de que a globalização “coloca os lucros acima das pessoas”, o que ameaçaria o projeto como um todo. Pois, segundo o jornal, “o frágil apoio à globalização depende de se mostrar que os lucros não estão de fato sendo promovidos às custas do povo”. E, para tanto, o governo norte-americano não poderia permitir que “os lobbies” das empresas “ditassem a política de saúde” aos países em desenvolvimento¹³⁷.

Já o editorial do NYT recomendou ao governo Bush assumir um “papel mais agressivo do que o seu predecessor no combate à Aids no exterior, [...] abandonar as políticas que bloquearam o acesso a remédios baratos nos países pobres em nome da proteção dos direitos de patente das empresas farmacêuticas americanas [e] multiplicar a alocação [de verbas] para a Aids no terceiro mundo”. Embora os EUA não tivessem a obrigação de “assumir essa carga financeira sozinhos, deveriam assumir parte da responsabilidade”; para tanto, o governo Bush deveria “trabalhar junto com o Unids e a Organização Mundial de Saúde”. Enquanto que aos países do ocidente caberia “ajudar as nações africanas a melhorar os seus sistemas de distribuição de saúde”¹³⁸.

¹³⁷ Patent Wrongs, Washington Post, 25/01/2001. Disponível em: <http://washingtonpost.com/wp-dyn/opinion/A49618-2001Feb24.html>

¹³⁸ Fighting AIDS in África. New York Times. 25/01/2001. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2001/02/25/opinion/25SUN2.html>

Debates

Uma série de assuntos (e.g. doação de medicamentos expirados, patentes genéticas, conflito entre lucro e saúde, geraram debates públicos durante o período das controvérsias acerca do caso.

Em 28 março de 2000, Laurie Cohen escreveu um longo artigo no New York Times sobre a doação de medicamentos com data de validade expirada. O debate gerado envolveu até a OMS que, em 1996, havia recomendado aos países recusar a doação de medicamentos com menos de 1 ano de validade. A revista de medicina, New England Journal of Medicine, também publicou um artigo sobre a doação de drogas não-utilizáveis durante a guerra da Bósnia.

Outro assunto que gerou um debate bastante extenso foi a questão das patentes genéticas e da extensão do direito de patentes para processo de produção envolvendo a Universidade Columbia (Gina Kolata, New York Times, 15 de maio de 2000).

Em maio de 2000, mês em o presidente Clinton outorgou a Ordem Executiva proibindo o USTR de exercer pressão sobre os países africanos em relação às leis de patentes e os EUA solicitaram consultas sobre a lei de patentes brasileira, o Washington Post veiculou uma matéria sobre o conflito entre saúde pública e lucro, assunto que se constitui em um importante debate público.

Controvérsias acerca do financiamento público da P&D de medicamentos patenteados por empresas privadas era bastante disseminado na mídia. Por exemplo, em 30 de janeiro de 2001, o Wall Street Journal publicou um longo artigo sobre conflitos de interesse acerca da comercialização de produtos com P&D financiada com fundos do governo federal que contribuiu para a formação da opinião de que a indústria farmacêutica era inescrupulosa e movida por interesses comerciais. Foi a partir dessa imagem que se formaram os quadros de referência das ações governamentais e não-governamentais dos países em desenvolvimento.

Ao ser lançada, em fevereiro de 2001, a campanha de redução dos preços dos medicamentos, Cut the Cost, da Oxfam, atraiu bastante atenção da mídia internacional com matérias publicadas nos principais jornais dos EUA e do mundo¹³⁹.

¹³⁹ The Independent Online (AS), Financial Times, no dia 11 de fevereiro; Reuters, UPI, BBC, Associated Press, Ananova, LA Times, BBC, International Herald Tribune, Guardian, Independent (AS), no dia 12 de fevereiro; New York Times (EUA), Business Day (AS), International Herald Tribune, AFX Press, El País (Espanha), Diário de Notícias, no dia 13 de fevereiro.

O lançamento da campanha foi também um gancho para a publicação de matérias sobre outros assuntos correlacionados. Por exemplo, em “Head to Head: Access to patented drugs”, veiculada na BBC, no dia 12 de fevereiro, a visão do presidente da GSK foi contraposta aos da Oxfam. Ou seja, o debate entre a indústria farmacêutica e as ONGs foi apresentado na televisão. Em “Drugs Firms ‘waging war’ on poor”, foram discutidas as ações das empresas farmacêuticas e em “Thais battle firms over Aids drugs” foram apresentadas as respostas dos países em desenvolvimento. Todas essas matérias foram veiculadas no mesmo dia.

Mídia internacional

A inconsistência entre a política doméstica e política externa do governo norte-americano era evidente na percepção de jornalistas estrangeiros, como demonstrou um artigo escrito por um jornalista da Nova Zelândia, em 10 de outubro de 2000, sobre as diferenças de atitudes do governo dos EUA em relação à importação de genéricos do Canadá e à política da África do Sul.

Em 27 de outubro de 2000, o presidente do Instituto Internacional de Propriedade Intelectual (IIPI) concedeu uma entrevista à rádio Voice of America, que foi veiculada também na internet.

Em novembro de 2000 foi lançada a novela de John le Carré, *The Constant Gardener*, sobre o envolvimento de empresas farmacêuticas na realização de testes irregulares de medicamentos contra a tuberculose na África. Nessa história, as empresas multinacionais são apresentadas como vilãs¹⁴⁰.

Ainda em novembro, Carlos Correa, especialista em direitos de patente da Argentina, publicou um estudo sobre como integrar saúde pública à legislação patentearia nos países em desenvolvimento, no qual ele recomenda aos governantes adotar uma abordagem equilibrada entre a proteção dos direitos de propriedade intelectual e dos bens públicos.

No dia 13 de fevereiro de 2001, é publicado no jornal inglês *The Guardian* um artigo sobre o poder dos lobistas das empresas farmacêuticas em Washington. Segundo esse artigo, as maiores empresas farmacêuticas do país como GlaxoSmithKline (GSK), considerada na

¹⁴⁰ A novela de La Carré foi adaptado para o cinema. O filme dirigido pelo brasileiro Fernando Meireles foi distribuído mundialmente em 2006.

época a maior delas, controlava o governo, o Departamento de Comércio e Indústria, o Partido Trabalhista e mesmo a mídia, no Reino Unido. A partir desse artigo, podemos dizer que a posição oficial do governo Blair era favorável aos interesses da indústria farmacêutica¹⁴¹.

Enquadramentos – Apelo cognitivo causal, normativo e político

Um dia após a apresentação de queixa pelos EUA sobre a lei de patentes brasileira, em 21 de maio de 2000, o jornal *The New York Times* publicou uma reportagem sobre a falta de pesquisa e desenvolvimento de medicamentos para doenças negligenciadas, na qual o Brasil e a Índia são descritos como países que “ignoram as leis de patentes ocidentais”. A matéria, “Mercadores de remédios”, veiculada na capa da edição de domingo do jornal, no dia seguinte à solicitação de consultas do governo dos EUA sobre a lei de patentes brasileira, é indicativa da maneira como se enquadrava a política brasileira de produção de genéricos no contexto das novas regras de PI. Além disso, segundo o jornalista do *New York Times*, “acesso a medicamentos como um direito humano” já se constituía um “aforismo freqüentemente utilizado pelos defensores de saúde”. Isso é interessante pois demonstra a natureza sociológica das idéias (i.e. como resultam do desdobramento de enquadramentos pré-existentes). Assim, a maneira como a ação dos EUA contra o Brasil foi articulada por ativistas, ONGs e mídia, em seguida ao estabelecimento do painel arbitral na OMC, no início de 2001, bem como a resolução proposta pelo governo brasileiro e aprovada pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em abril de 2001, podem ser entendidos como desdobramentos daqueles enquadramentos (McNeil, 2000)¹⁴².

No final de setembro de 2000, a revista *The Economist* publicou um artigo sobre o interesse da indústria farmacêutica de genéricos indiana em entrar nos mercados dos países industrializados. Essa foi uma outra matéria com grande potencial de catalisação de atenção de TDs, pois embora se discutisse a associação entre patentes e acesso a remédios, o assunto foi tratado a partir dos interesses comerciais das empresas de genéricos na Índia, Brasil e

¹⁴¹ Industry that stalks the US corridors of power. *The Guardian*, 13/02/2001. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/bush/story/0,7369,437338,00.html>

¹⁴² Em: McNeil, Donald G. *Medicine Merchants. Drug Companies and the Third World: A Case Study in Neglect.* *The New York Times*, 21 de maio de 2000.

Tailândia, os quais teriam “alcance global, qualidade de produção e capacidade de fabricação” para vender medicamentos de baixo custo aos países em desenvolvimento.

Nesses artigo, a “política de patente” da Índia, Brasil e Tailândia foram descritas como “relaxada” (*loose*), o que possibilitava a produção e venda de genéricos nesses países. O problema, segundo os jornalistas, era em relação a países como a África do Sul, cujas regras de proteção dos direitos de propriedade intelectual eram mais rígidas e que dependiam do fornecimento de medicamentos patenteados, com custo mais elevado, ou tinham que recorrer a medidas como importação paralela e licenciamento compulsório. O que poderia ser uma diferença na capacidade de produção entre esses países, foi interpretado como uma atitude em relação às regras de patente. Com teor tendencioso, essa interpretação reforçava a percepção de que a produção de genéricos estava associada a uma redução da proteção dos direitos de PI —o que seria equivocado de acordo com as regras internacionais instituídas pelo Acordo TRIPS.

A partir de meados de 2000, começam a aparecer na imprensa norte-americana matérias elogiando o programa brasileiro.

Em 17 de setembro de 2000, foi publicado um artigo sobre o sucesso do programa brasileiro de distribuição gratuita de medicamentos anti-retrovirais, na edição de domingo do Washington Post, escrita pelo correspondente do jornal no Brasil, Stephen Buckley. A matéria apresentava a política brasileira de maneira bastante positiva e como um possível modelo para a África do Sul. Contudo, a produção de genéricos foi equivocadamente apresentada como decorrente de uma “brecha (*loophole*)” nas regras da Organização Mundial do Comércio que possibilitaria ao país “fabricar os medicamentos genéricos em uma ‘emergência nacional’”. Embora o país tenha ameaçado utilizar a licença compulsória, como uma estratégia de negociação com as empresas multinacionais, os genéricos produzidos no país na ocasião não estavam sob proteção de patentes, ou seja, o Brasil não precisava utilizar as salvaguardas do TRIPS para fabricá-los.

No dia 6 de dezembro, foi a vez do jornal cristão liberal, Christian Science Monitor, publicar um artigo elogiando o programa brasileiro e, então, em 28 de janeiro, Tina Rosenberg do New York Times publicou a matéria mais citada nos estudos sobre o caso das patentes, na revista dominical do jornal de maior circulação nos Estados Unidos. Na maioria dos artigos sobre o programa brasileiro veiculados na mídia norte-americana, observa-se um formato padrão de apresentação. A maioria começa descrevendo o impacto do programa na

qualidade de vida de um portador do HIV/Aids; define o acesso a medicamentos como uma questão de caráter essencialmente ético/moral, em contrapartida aos interesses comerciais das empresas de remédios, e assume a posição de que a vida deve estar acima dos lucros; trata a quebra de patentes como uma estratégia de negociação do governo com as empresas multinacionais para obter a maior redução possível nos preços dos remédios anti-Aids; e finaliza com algumas recomendações em referência à política global (e.g. utilização do modelo brasileiro na África e disponibilização ou criação de um banco de informações sobre custos de remédios por meio de algum organismo internacional, entre outras).

No artigo do Washington Post, as atitudes da indústria farmacêutica eram apresentadas como contraditórias. Por um lado, elas alegavam que a produção de genéricos violavam o direito de patentes, na África do Sul, e as regras do TRIPs, no Brasil. Por outro lado, Mark Grayson, porta-voz da PhRMA, dizia que “os brasileiros certamente deve[riam] ser elogiados por fazerem algo sobre uma situação que poderia ter sido terrível” e comentava sobre a vontade política do presidente Fernando Henrique Cardoso, que “há cinco anos atrás, [...] percebeu que eles estavam tendo um problema e decidiu fazer alguma coisa a respeito” (Em Buckley, 2000).

Esse elogio ao Brasil surpreenderia às ONGs, pois contrariava a posição dominante das empresas multinacionais.

Ainda a respeito do programa brasileiro, Buckey mencionou a avaliação de especialistas internacionais sobre a possibilidade da África do Sul “seguir o exemplo (*emulate*) da determinação do Brasil”. Isso pode ter gerado temor na indústria farmacêutica sobre um possível alastramento da política de produção de genéricos que teria o efeito de aumentar a pressão sobre o país através do USTR. Por outro lado, se observa que haviam diferentes posições dentro do governo dos EUA. De modo geral, os setores de pesquisa e saúde pública apoiavam a posição dos governos dos países em desenvolvimento, enquanto que os setores do comércio apoiavam a posição das empresas. Em relação ao programa brasileiro, nas palavras de Anthony Fauci, um dos primeiros pesquisadores ligado aos Institutos Nacionais de Saúde, nos EUA: “o que eu gosto sobre o que eles estão fazendo é que eles tiveram a vontade política de atacar o que eles corretamente perceberam como um problema sério”. (Apud Buckley, 2000)

Aqui, a vontade política do governo brasileiro *vis-à-vis* a relutância do governo da África do Sul em reconhecer a epidemia do HIV/Aids foi elogiada.

Após a solicitação de abertura de painel pelo governo Clinton, o New York Times publicou uma matéria de capa na sua revista dominical, a qual foi bastante mencionada por estudiosos do caso. Assim como as outras histórias sobre o caso, esta também começava apresentando a situação de um portador e mostrando o impacto do programa brasileiro na vida dessa pessoa. A matéria de Tina Rosenberg foi veiculada no dia 28 de janeiro de 2001. Segundo a jornalista, o exemplo brasileiro mostrava que a “Aids pode[ria] se tornar uma doença administrável no terceiro mundo, mas que e[ra] necessário poder, além de outras coisas”. O “poder” nesse caso dizia respeito à “capacidade de trazer o preço dos remédios ao alcance daqueles que necessitam”, algo que na ocasião se obtinha através “da ameaça da compra ou produção medicamentos genéricos”. Embora a epidemia da Aids estava “transformando a paisagem humana do terceiro mundo em um deserto”, a experiência brasileira havia mostrado que, “munido com o poder da competição, um governo pode fazer mais do que sentar e assistir o deserto tomar conta”¹⁴³.

Aqui além de estar fazendo o que era moralmente correto, o Brasil havia mostrado que era possível ser feito. Assim, a ação do governo brasileiro era apresentada pela mídia de acordo com os parâmetros que se pressupõe privilegiados pela opinião pública (i.e. apelo cognitivo, normativo e político). Ao implantar o programa brasileiro de tratamento universal do HIV e Aids e adotar as estratégias de ameaça de quebra de patentes o governo brasileiro fazia o que sabia, devia e podia fazer. A ação brasileira era correta porque se sabia que patentes aumentavam o custo dos medicamentos, se devia reduzir o sofrimento dos portadores e era possível fazê-lo através de ações políticas.

No dia dois de fevereiro, saiu uma nota no NYT sobre uma ameaça feita pelo Ministério da Saúde do Brasil de quebra da patente e produção do Nelfinavir e do Efavirenz, caso o preço dos dois medicamentos mais caros utilizados no coquetel anti-Aids não fosse reduzido até junho. A ameaça do governo brasileiro era claramente uma estratégia de negociação com as empresas Roche, produtora do Nelfinavir, e Merck, do Efavirenz. “Nós reiteramos que estamos abertos a negociação e preferimos algum tipo de acordo”, afirmou Paulo Teixeira, coordenador do programa brasileiro de prevenção ao HIV/Aids na ocasião, uma vez que o principal objetivo da política brasileira era “garantir que não haver[ia] interrupção na distribuição universal de medicamentos”¹⁴⁴.

¹⁴³ ROSENBERG, Tina. Look at Brasil, New York Times. 28/01/01. Disponível em: <http://www.nytimes.com/library/magazine/home/20010128mag-aids.html>

¹⁴⁴ Brazil May Defy US and Make More AIDS Drugs, *New York Times*, 02/02/2001

Embora o foco da reportagem “Brazil May Defy US and make more Aids Drugs” seja a ameaça feita pelo governo brasileiro um dia após o estabelecimento do painel arbitral solicitado pelos EUA contra o Brasil na OMC, o artigo 71 da lei de patente brasileira é citado equivocadamente como o ponto focal da disputa entre os dois países. O equívoco da reportagem suscita questões sobre as possíveis fontes das informações utilizadas para produzir a matéria gerada em Brasília e distribuída ao NYT pela Reuters.

Segundo a reportagem, um oficial do comércio dos EUA teria afirmado que o caso “não é sobre saúde”, mas sim “sobre quais trabalhadores detêm o direito de produzir a tecnologia patenteada”. Essa declaração reafirma a posição oficial dos EUA, publicada no dia 26 de fevereiro, de que o caso contra o Brasil “não [era] de maneira alguma contrário à política brasileira para melhorar o acesso a medicamentos, incluindo aqueles destinados ao tratamento da Aids/HIV[sic]”.

A posição defendida pelo Ministério da Saúde do Brasil, no entanto, era de que a queixa dos EUA ameaçava o programa brasileiro de combate ao HIV/Aids.

Portanto, de um lado, os EUA afirmavam que o caso era sobre a defesa dos trabalhadores norte-americanos. Do outro, o governo brasileiro se defendia dizendo que a queixa ameaçava o programa brasileiro.

Além do governo brasileiro, ONGs também argumentavam que a queixa dos EUA poderia comprometer a programa brasileiro. No dia 1º de fevereiro, a ONG Médicos Sem Fronteira teria ligado para o governo dos EUA para expressar a sua opinião sobre as possíveis consequências da disputa entre os dois países.

No sábado, dia 3 de fevereiro, o canal de televisão BBC veiculou uma versão resumida da matéria publicada pelo NYT, sobre a disputa entre Brasil e EUA. Onde constavam os pontos centrais do artigo do NYT, e.g. disputa sobre o custo dos medicamentos anti-Aids; ameaça da quebra de patente do Evavirenz e Nelfinavir, feita um dia após aceitação do pedido de abertura de painel; declaração dos EUA de que a quebra de patente violava as regras do TRIPS; sucesso do programa brasileiro; informação sobre custos do tratamento e reduções no custo; e as possíveis consequências da disputa na OMC, tais como imposição de sanções econômicas e exclusividade no direito de produção às indústrias farmacêuticas¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Haddow, Iain. Brazil in US Aids drugs row. BBC, 3/02/01, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1151437.stm>

O fluxo de comunicação a partir de uma central distribuidora evidencia a maneira como as idéias se diluem e se transformam à medida que são veiculadas para públicos mais amplos, como é o caso da televisão *vis-à-vis* a mídia impressa.

No dia 6 de fevereiro saiu uma nota no WP sobre a disputa entre os EUA e BR reproduzindo o enquadramento da questão que estava se tornando prevalente: “projeto bem sucedido de tratamento visto como correndo risco na disputa sobre patentes e preços”¹⁴⁶.

Nessa ocasião, James Love publicou em no site do CPT um comentário sobre a posição da organização de defesa dos direitos do consumidor, sobre a disputa entre Brasil e Estados Unidos, no qual reproduz um artigo publicado na Folha de S. Paulo, em 12 de fevereiro de 2000, sobre a viagem pela América do Sul do Secretário do Comércio dos EUA, William Daley, acompanhado pelo presidente da Merck, Raymond Gilmartin, e pelo vice-presidente da Pfizer, Ian Read (Aith, 2002).

Um assistente de Daley, Bernard Carreau teria explicado aos jornalistas da Folha de S. Paulo que provisões contidas no decreto de patentes, de 6 de outubro de 1999, do Ministro da Saúde, José Serra, permitia o licenciamento compulsório de produtos em casos de “emergência nacional ou interesse público”¹⁴⁷.

Havia portanto uma preocupação com o uso da licença compulsória que foi expressa nessa viagem ao Brasil. Segundo Marcio Aith, a indústria farmacêutica temia que o decreto desse muita discricção ao Ministro da Saúde para determinar que preços abusivos eram uma ameaça ao interesse público e portanto pudessem justificar o licenciamento compulsório das patentes para a produção de medicamentos.

Nessa interpretação, embora essa preocupação tenha motivado a tentativa de exercer pressão sobre o governo brasileiro acerca da iminência da quebra de patentes farmacêuticas: ao avaliar os méritos do caso, o governo dos EUA se deparou com uma situação a qual não teria recursos legais para alterar. A exigência de produção local do artigo 68 era mais viável de ser contestada em relação às regras internacionais de PI. E assim também procederia o governo brasileiro após ter sido informado, por Amir Attaran, sobre aspectos da lei de patente dos EUA que teriam igualmente uma natureza protecionista.

No dia 6 de fevereiro saiu uma matéria sobre custo do coquetel anti-Aids na revista TIME. De modo geral, a matéria é direcionada ao grande público, e foca na situação na

¹⁴⁶ Washington Post, 06/02/2001, p. A01

¹⁴⁷ Folha de S. Paulo, em 12/02/2000

África do Sul. Embora os países industrializados e as empresas cujos interesses eles defendiam haviam “prevalecido” na guerra pelo acesso a medicamentos baratos, cada vez mais os países em desenvolvimento, junto com ativistas, conseguiam alterar a balança de poder. Índia e Brasil são citados explicitamente como exemplo de países que haviam “explorado o intervalo até que as regras internacionais de patentes” começassem a vigorar naqueles países, o que teria permitido a produção e comercialização de cópias de remédios anti-Aids a preços muito mais baixos. O programa nacional brasileiro é citado como exemplo da capacidade—muitas vezes questionada—dos países em desenvolvimento em administrar um tratamento bastante complicado. As empresas farmacêuticas são apresentadas como preocupadas com a perda dos lucros nos países ocidentais, caso estes também venham a exigir redução dos preços. No artigo, as mudanças ocorridas nos “escritórios do governo” e “salas de conselhos” resultaram do “crescente ativismo” para aumentar o acesso aos remédios anti-Aids. O artigo cita as mudanças de política governamental e empresarial em relação à África. No nível governamental, a Ordem Executiva de Clinton, de maio de 2000, que teria enfrentado muita resistência do Congresso majoritariamente republicano, e a proposta feita por cinco das maiores empresas farmacêuticas um pouco antes da Conferência de Durban de redução dos preços dos medicamentos anti-Aids em 60% a 80% nos países em desenvolvimento, ou o quanto fosse necessário, para evitar “uma onda de licenciamento compulsório no mundo”¹⁴⁸.

Em 12 de fevereiro de 2001, foi a vez do Wall Street Journal publicar uma matéria sobre o contencioso entre o Brasil e os EUA. Em “Brazil May Flout Trade Laws to Keep Aids Drugs Free”, o caso é apresentado equivocadamente como uma disputa sobre o direito de utilização da licença compulsória em geral¹⁴⁹. O artigo segue o modelo anterior: introduz a história de um portador do vírus da Aids, elogia o programa brasileiro, fornece informações sobre a redução dos custos com a produção de genéricos, a ameaça à continuidade do programa devido ao elevado preço dos ARVs de marca, utilização da ameaça do licenciamento compulsório como uma estratégia de negociação de descontos significativos com as empresas farmacêuticas, justificada através de “um artigo na legislação de patente [brasileira] que autoriza o governo, quando ele considerar vital, conferir uma licença para

¹⁴⁸ McGeary, Johanna. Paying for AIDS Cocktails: Who should pick up the tab for the Third World? Time Magazine, 6/02/01. Disponível em: <http://www.time.com/time/2001/aidsinafrica/drugs.html>

¹⁴⁹ De autoria de Mirian Jordan, The Wall Street Journal, 12/02/2001

uma empresa local fazer o produto se o detentor da patente não tiver começado a produzi-lo no Brasil três anos após a patente ser conferida”.

Ou seja, na matéria do WSJ, o artigo 68 sobre a produção local seria o artigo que fundamentaria as ameaças de licenciamento compulsório, o que representava uma maneira equivocada de enquadrar a ação dos EUA como uma tentativa de pressionar o governo brasileiro em relação à sua política anti-Aids. Ainda que esse fosse o caso e a “ameaça comercial dos EUA [pudesse] ter enorme impacto além do Brasil”, como sugeriu Ellen ‘t Hoen, os equívocos interpretativos cometidos por algumas ONGs e mídia gerava a falsa impressão de que era a possibilidade de utilização da licença compulsória ou a produção de medicamentos genéricos, em si, que estavam sendo questionados pelo governo norte-americano, o que acabava colocando os EUA em uma posição defensiva e enfraquecendo as demandas da sociedade civil organizada e da mídia, como astutamente reconheceu James Love em um comentário sobre a “cobertura da imprensa” ao introduzir o artigo na rede do CPTech.

De acordo com a interpretação de Love, “o caso do Brasil e[ra] bastante limitado em relação às questões levantadas pelo governo dos EUA e Brasil sobre a exigência da produção local de produtos patenteados contida no artigo 68 da lei de propriedade industrial brasileira como base para a aplicação da licença compulsória. Nenhuma das outras circunstâncias estipuladas pela lei brasileira, como a cláusula da emergência nacional contida no artigo 71, haviam sido questionadas pelo governo norte-americano. Se por um lado, fazia “sentido que grupos criticassem a ação dos EUA” por sua atitude “negativa” em relação a um país que havia se tornado “o principal exemplo global” de como era possível oferecer tratamento adequado àqueles que necessitavam nos países em desenvolvimento; por outro, a maneira incorreta como o caso era apresentado pela imprensa fazia com que o público pensasse que o “licenciamento compulsório em si esta[va] sob ataque na OMC” o que além de ser um equívoco, acaba fazendo um desserviço à campanha pelo acesso a medicamentos.

Equívocos da mídia

No mesmo dia, 15 de março de 2001, em que o Washington Post publicou uma matéria sobre a relutância do governo da África do Sul em declarar estado de emergência nacional que permitiria ao país, sob as regras do Acordo TRIPS, da OMC, solicitar licenciamento compulsório dos medicamentos anti-Aids, foi veiculada uma reportagem sobre o assunto na BBC, contendo equívocos de interpretação sobre as regras da OMC. Aparentemente a fonte de informação da jornalista Elizabeth Blunt teria sido o jornal Washington Post e a maneira como a notícia foi veiculada dava a impressão de que a jornalista teria se apropriado da interpretações dos oficiais do governo da AS sobre o TRIPS. Na reportagem da BBC, na internet, foi sugerido que a OMC permite o licenciamento compulsório de patentes quando houver a suspensão de leis: “o estado de emergência que a oposição na África do Sul demanda [...] é um procedimento legal, destinado puramente para se evitar as leis internacionais de patentes criadas pela Organização Mundial do Comércio”¹⁵⁰.

Como observou James Love, havia uma tendência na mídia em apresentar a licença compulsória como uma medida que poderia ser utilizada apenas em casos muito limitados. Além disso, Love especulava se haveria conseqüências nocivas nesse constante tratamento da licença compulsória como algo tão extremo, quando, de acordo com o TRIPS, a própria definição de situações de emergência nacional, que justificaria o licenciamento compulsório, é de competência dos Estados e, portanto, depende muito mais das legislações nacionais do que das provisões do TRIPS. Embora em muitos casos, os governos dos países em desenvolvimento hesitassem em adotar políticas que pudessem evocar retaliações externas, tais como corte de investimentos ou sanções econômicas, como o caso da África do Sul¹⁵¹.

¹⁵⁰ Blunt, Elizabeth. Analysis: Aids drugs and the law. Without cheaper drugs the number of Aids babies is set to rise. *BBCnews*, 15/03/2001. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/africa/newsid_1221000/1221511.stm

¹⁵¹ Love, James. BBC: Bad reporting on Emergency issue. *Ip-Health*, 17/03/2001. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-March/001081.html>. Acesso em: 22/08/07

CONCLUSÃO

Nessa tese, começamos com uma apresentação das diversas perspectivas da análise de regimes internacionais, que podem ser empregadas para se entender o processo de criação no novo regime de propriedade intelectual vinculado à Organização Mundial do Comércio. Discutimos as principais abordagens do papel da opinião pública e mídia na política externa, desenvolvemos o argumento proposto e analisamos os vários momentos que compõem o caso das patentes dos medicamentos anti-Aids buscando entender as motivações do governo norte-americano em uma série de decisões ao longo do período analisado com o objetivo de estabelecer a ligação entre idéias, opinião pública, mídia e política externa.

Embora as perspectivas teórica das análises de regime ofereçam alguns elementos que podem ser aplicados para se entender aspectos do caso discutido nesse trabalho, nenhuma dessas perspectivas (i.e. realista, neoliberal e cognitivista) responde a todas as perguntas propostas. Entre essas abordagens, no entanto, os dados empíricos dos caso validam alguns pressupostos das análises ancoradas no papel das idéias como variáveis (i.e. cognitivismo fraco) na formação das preferências dos atores. Ou seja, que atores não estatais podem persuadir atores estatais a agir de uma determinada maneira por meio da utilização de idéias. A influência, nessa perspectiva, ocorre a partir da capacidade dos atores epistêmicos preencherem o espaço gerado pela incerteza acerca da ação dos outros atores do sistema (na definição de incerteza privilegiada na análise neoliberal) ou acerca das consequências das ações políticas de modo geral, não quanto aos outros jogadores, mas em relação ao ambiente natural e social (na definição sócio-cognitivista).

O papel dos atores epistêmicos na abordagem neoliberal, portanto, é gerar consenso acerca das idéias que possibilite a formação de quadros dominantes a serem utilizados como referência nas decisões governamentais. Ao se reduzir a incerteza acerca da ação dos outros atores, haveria mais colaboração no sistema internacional o que favoreceria a realização de ganhos absolutos para todos os atores.

Na abordagem sócio-cognitivista, caberia aos atores epistêmicos antecipar as consequências ambientais e sociais das decisões a serem tomadas. Essa função é mais complicada, pois a realidade não é estática. Não se pode prever completamente a maneira como descobertas ou eventos não antecipados influirão na própria elaboração das soluções propostas. Além disso, como se observou no caso estudado, as reações do público (i.e.

consequências político-sociais) podem ser estimuladas a partir das ações estrategicamente planejadas por diferentes categorias de atores estatais e não estatais, entre as quais a elaboração de quadros de referência com forte apelo junto a segmentos de público mais amplos.

Ou seja, embora na perspectiva neoliberal seja possível conceber que atores possam vir a agir de acordo com o consenso; na perspectiva cognitivista, uma vez que a incerteza diz respeito aos efeitos da ação no meio, esse fator é mais difícil de ser controlado, pois envolve uma gama mais extensa de variáveis (e.g. desde eventos não antecipados até a ação de atores imprevistos, tais como ativistas, ONGs e mídia que podem vir a competir ou a interagir com os atores epistêmicos na geração de constrangimentos ou apoio às ações dos atores políticos) como foi observado no caso estudado.

A aplicação do conceito de comunidade epistêmica à análise do caso, todavia, apresenta alguns problemas. Primeiro, a pressuposição de que esse grupo é formado por atores politicamente neutros complica a aplicação do conceito à análise da ação de atores interessados —como foi observado tanto em relação à influência das empresas farmacêutica na elaboração dos novos paradigmas de proteção internacional dos direitos de propriedade intelectual como em relação à atuação dos ativistas de HIV/Aids nas campanhas pelo acesso a medicamentos, ou mesmo as ONGs humanitárias. Embora as dinâmicas do exercício de influência tenham sido similares, as idéias não eram desvinculadas de interesses bem definidos.

Segundo, tanto na perspectiva neoliberal como sócio-cognitivista, a ação dos atores epistêmicos é diretamente direcionada aos atores políticos. Se busca influenciar as decisões governamentais. Porém, no caso das patentes, observamos que as dinâmicas do exercício de influência dos atores não estatais são mais complexa do que pressupõe as análises do papel das comunidades epistêmicas. Além de envolver uma gama mais extensa de atores, esses atores podem assumir papéis diferenciados no fluxo das informações e idéias.

Terceiro, embora, acesso institucional seja importante e facilite a difusão de idéias, não é uma pré-condição para o exercício de influência por parte de agentes externos. Em situações onde agentes governamentais tenham uma maior propensão a mudar suas preferências acerca dos interesses do Estado, acesso a esses agentes talvez seja uma variável fundamental. Assim, o que verificamos é que a mudança de preferências (e.g. crenças, idéias, opiniões), de fato, parece decorrer da predisposição dos atores. Porém idéias podem ser

utilizadas para influenciar as decisões dos atores governamentais, sem que haja uma mudança nas preferências desses atores. . Nesse caso, acesso aos meios de ativação da opinião pública é fundamental. Pois a influência dos atores ocorre por meio da sua capacidade de ativar ou mudar a percepção dos tomadores de decisão acerca do potencial de ativação da opinião pública, ou massas.

Assim, para entendermos como idéias podem vir a influenciar as decisões dos tomadores de decisão, empregamos alguns pressupostos das análises sobre mídia e opinião pública. Essa análise fornece instrumentos para avaliar tanto o processo de formação e mudança da opinião dos vários segmentos de público, como dos oficiais governamentais.

Como alternativa ao conceito de comunidade epistêmica utilizamos o conceito de opinião pública, qualificado de acordo com as capacidades variadas dos diferentes segmentos de público e o papel que assumem no fluxo de comunicação que possibilita a formação e disseminação de quadros de referência ressonantes junto ao grande público.

Sobre os enquadramentos ou idéias com mais chances de causar impacto no público, os seguintes parâmetros foram apontados como os mais utilizados pelo público para analisar e formar uma opinião sobre assuntos de política: (1) impacto humano, (2) aspecto moral (nem sempre evidente devido à ética jornalística da objetividade) e (3) possibilidade de se resolver a questão.

No caso das patentes dos medicamentos anti-Aids, observamos duas maneiras através das quais idéias influenciaram a decisão dos agentes do governo norte-americano. Através de uma mudança de crença —ou opinião— de fato (mudança interna) ou através de uma mudança de estratégias —ou meios— para se atingir os fins desejados (mudança política). Embora nas duas instâncias acesso institucional seja um fator importante, é mais relevante nas situações onde há maior propensão a haver mudança de crença, mesmo que não se constitua por si uma variável causal. Ou seja, quando há uma predisposição dos atores para mudar de opinião acerca de uma questão política, acesso institucional dos atores cognitivos pode ser suficiente para garantir difusão de informação. Nos casos onde atores decisórios são menos propensos a mudar que opinião acerca de uma dada política, além do acesso institucional, ou mesmo sem que isso ocorra, aumento da visibilidade de um debate de idéias na mídia pode pressionar oficiais do governo a reavaliar uma dada posição —dependendo também de certas características da maneira predominante como a questão é apresentada (i.e.

enquadramento com forte apelo humanitário, ético e se a solução proposta estiver ao alcance do governo).

Quanto ao aumento da visibilidade na mídia, foi verificada tanto em relação à disputa com a África do Sul como no contencioso com o Brasil. Houve nos dois casos um aumento significativo da cobertura da crise da Aids na mídia impressa e televisiva dos EUA, principalmente em relação à África, que influenciou não apenas a cobertura do Programa Nacional Brasileiro —como um modelo de política de saúde pública a ser incorporado por outros países em desenvolvimento—, mas também a maneira como a ação do governo dos EUA foi interpretada (i.e. enquadrada) por setores da opinião pública interessada. Assim, a crise da Aids na África funcionou como um gancho para as reportagens sobre o Brasil, da mesma maneira como eventos, tais como as conferências de Aids, geraram oportunidades para a cobertura de temas correlacionados à pandemia do HIV/Aids.

Quanto à formação de debate, se verificou que várias questões foram problematizadas do decorrer do período analisado: do debate sobre acesso a medicamentos no contexto da reforma do sistema de saúde nos EUA, da questão da importação paralela de genéricos do Canadá, e do alto custo dos anti-retrovirais combinado com o agravamento da pandemia do HIV/Aids; até as disputas entre as empresas farmacêuticas e os governos dos países em desenvolvimento, a ação da EMNs contra governo da África do Sul e a posição do governo dos EUA em relação à defesa dos interesses das empresas farmacêuticas.

Por outro lado, uma série de eventos geraram dilemas que desencadearam mudanças na maneira de se enquadrar uma dada situação e se propor soluções para os problemas apresentados. A globalização da economia levou à demanda pela proteção global dos DPIs. Ao mesmo tempo em que o agravamento da epidemia do HIV/Aids gerou uma crise de saúde pública nos PEDs e a necessidade de se elaborar soluções eficazes dentro das limitações do orçamento público. Assim, se de um lado as novas regras do Acordo TRIPS e a política norte-americana do TRIPS-plus constrangeram as opções dos governos dos países em desenvolvimento; por outro, o desenvolvimento dos ARVs gerou novas demandas por parte de setores da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos possibilitaram desenvolvimento de novos medicamentos que reduziram drasticamente as taxas de mortalidade da doença, as novas regras de proteção da propriedade intelectual e, principalmente, a política comercial dos EUA limitavam o acesso a esses medicamentos nos países menos desenvolvidos.

Ainda que a pressão comercial exercida pelos EUA advinha da influência das EMNs, sobretudo junto ao Escritório do USTR e Departamento de Comércio daquele país, a política adotada pelo governo norte-americano gerou reações por parte dos segmentos da opinião pública diretamente afetados ou solidários, tanto no âmbito doméstico como transnacional que, por sua vez, desencadearam a formação de debates públicos acerca do impacto da proteção dos DPIs na saúde pública e da influência das empresas farmacêuticas na formulação dos interesses da política externa comercial dos EUA levaram o governo a reformular esses interesses ou os meios de realizá-los.

De acordo com a argumento defendido nesse trabalho, o debate sobre a proteção dos direitos de propriedade intelectual contraposto ao direito à saúde pública levou a um aumento da cobertura da questão pela mídia norte-americana e ao posicionamento de segmentos mais amplos de público, aumentando ainda mais a visibilidade da questão na mídia e ativando tomadores de decisão sobre o potencial de ativação da opinião pública geral.

Em relação à posição dos EUA na disputa entre as empresas farmacêuticas e o governo da África do Sul, verificamos que houve uma mudança na configuração do interesse nacional norte-americano em relação aos países da África sub-saariana.

Ainda que o objetivo maior da defesa da propriedade intelectual das empresas norte-americanas tenha se mantido, a maneira de realizá-lo foi alterada.

A intensa mobilização da opinião pública e a alta visibilidade do assunto na mídia causaram uma mudança na percepção dos oficiais do governo dos EUA sobre a maneira como a crise da Aids estava relacionada à proteção internacional dos direitos de propriedade intelectual e, principalmente, à política norte-americana do TRIPS-plus.

Em relação ao contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos na OMC, uma das questões mais interessantes não é, como a maior parte da literatura sobre o assunto pressupõe, acerca das razões que levaram os EUA a retirar a queixa contra o artigo 68, sem obter concessões significativas do governo brasileiro em relação a lei de patentes do país. No contexto das mudanças em relação aos países africanos, a questão mais intrigante diz respeito às razões que levaram o governo dos EUA a apresentar queixa contra o Brasil; ou, sobre a decisão dos EUA de levar o caso à OMC.

Se a retirada do caso foi em parte decorrente das estratégias do governo brasileiro para sensibilizar a opinião pública (Oliveira, 2005), da imediata mobilização das ONGs em favor da posição brasileira (Souza, 2005) e da alta visibilidade do assunto na mídia (Sell,

2004); essas ações foram elaboradas a partir do contexto das disputas entre as EMNs e os países em desenvolvimento —particularmente a África do Sul (Sell, 2004; Souza, 2005).

As respostas do governo brasileiro, dos ativistas de Aids e da mídia, entre outros, foram elaboradas a partir dos quadros de referência resultantes do debate entre os defensores da proteção indiscriminada dos direitos de PI e os defensores da saúde pública. Debate este que já vinha ocorrendo há algum tempo e que havia criado um ambiente de alta ativação da opinião pública.

Sendo assim, a falta de antecipação dos oficiais do governo norte-americano, mais especificamente do Escritório do USTR, sobre a alta probabilidade de repercussão da queixa contra o Brasil junto a esses atores (e.g. ONGs, mídia e público em geral) parece, ao menos em retrospecto, problemática. Principalmente, face à mudança de atitude do governo dos EUA em relação aos países africanos, expressa nas declarações de Al Gore, em junho de 1999; de Dona Shalala e Charlene Brashefsky, em dezembro de 1999, por ocasião da Reunião de Seattle; e, finalmente, na Ordem Executiva de Clinton de 10 de maio de 2000 —20 dias antes da solicitação de consultas sobre a lei brasileira na OMC.

Em seus depoimentos, oficiais do governo norte-americano, incluindo a própria Barshefsky, USTR na ocasião, indicaram que a ação dos EUA não estava vinculada à política anti-Aids do Brasil, (i.e. à estratégia do governo brasileiro de utilizar a ameaça da licença compulsória para obter reduções nos preços dos medicamentos anti-Aids patenteados pelas empresas farmacêuticas multinacionais). De acordo com a declaração da Embaixada dos EUA no Brasil, a solicitação de consultas sobre a lei brasileira de patentes “de maneira alguma era contrária às políticas brasileiras para aumentar o acesso a medicamentos, incluindo aqueles destinados ao tratamento da Aids/HIV” (New York Times, 2001)¹⁵².

De acordo com esses depoimentos, a queixa dos EUA sobre o artigo 68, e a posterior solicitação de abertura de painel na OMC, estaria inserida nas estratégias do governo norte-americano para garantir que as novas regras de proteção dos direitos de PI instituídas pelo Acordo TRIPS fossem seguidas pelos países da OMC de maneira favorável aos interesses norte-americano (i.e. da indústria farmacêutica, entre outras) ou para defender os interesses da indústria norte-americana como um todo, inclusive a de seus trabalhadores. Como afirmou na época um oficial do governo dos EUA: a disputa “não era sobre saúde”, mas sim

¹⁵²“[The request] is in no way contrary to Brazilian policies to improve access to medicines, including those destined to the treatment of AIDS/HIV”

sobre os trabalhadores de qual país teriam a prerrogativa de produzir “a tecnologia patenteada”¹⁵³ (New York Times, 2001).

Essa posição, no entanto, é difícil de ser sustentada vis-à-vis à grande influência da indústria farmacêutica junto ao USTR e das tentativas de bloquear o decreto de 6 de outubro de 1999 do presidente Fernando Henrique Cardoso. Além da visita de Daley e dos executivos das empresas farmacêuticas ao Brasil, em fevereiro de 2000, Anthony Harrington, embaixador dos EUA no Brasil declarou na ocasião que o “governo dos EUA esta[va] preocupado com o decreto do governo brasileiro sobre licenças compulsórias e esta[va] verificando sua consistência sob o ponto de vista do acordo Trips” (Aith, 1999).

Em seguida, o Brasil foi indicado para a lista de observação do 301 e, em 30 de maio de 2000, os EUA solicitaram consultas sobre o Artigo 68 alegando incompatibilidade com as obrigações do país em relação ao acordo TRIPS.

Sabendo-se ainda que a influência da indústria farmacêutica nas decisões do USTR ocorre por meio da submissão de relatórios anuais pela PhRMA e que isso ocorre entre final de fevereiro e começo de março, parece evidente que a decisão de levar o caso à OMC foi decorrente da reação da EMNs ao decreto presidencial.

Em seguida, o Brasil foi indicado para a lista de observação do 301 e, em 30 de maio de 2000, os EUA solicitaram consultas sobre o Artigo 68 alegando incompatibilidade com as obrigações do país em relação ao acordo TRIPS.

Assim, se a ação do governo norte-americano foi uma resposta à pressão das empresas farmacêuticas para forçar o governo brasileiro a abandonar sua política de redução de preços, porque a mudança de política em relação à África não influenciou na decisão de levar o caso contra o Brasil à OMC?

A decisão de levar o caso brasileiro à OMC, seria decorrente da continuidade de processos institucionais preestabelecidos (i.e. da rotina institucional do Escritório do USTR) e demonstra que a decisão em relação à África não foi decorrente de mudança nas preferências acerca da política de DPIs dos EUA.

Como discutido anteriormente, o contencioso entre Brasil e Estados Unidos só começou a aparecer na mídia a partir do estabelecimento do painel, em fevereiro. Durante a fase de consultas entre os dois países, entre maio e dezembro, não houve uma cobertura

¹⁵³ “about whose workers get to make the patented technology. It's not about health”

significativa do caso. As matérias veiculadas abordavam as políticas adotadas pelo governo brasileiro no combate à Aids.

A grande mobilização começou a ocorrer a partir de fevereiro quando a OMC aceitou o pedido de abertura de painel. O interessante, a partir desse momento é a maneira como os quadros de referência anteriores —em relação à África— influenciaram na maneira como a ação dos EUA foi interpretada. Assim, podemos dizer que a disputa envolvendo a África do Sul e as EMNs forneceu gancho para a cobertura da mídia e um parâmetro para se entender o contencioso entre o Brasil e os Estados Unidos acerca do artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial brasileira.

Quanto à Declaração de Doha, ela representou a vitória da interpretação dos países em desenvolvimento acerca dos novos princípios e regras internacionais que passaram a regulamentar a proteção da propriedade intelectual no mundo.

Ao reafirmarem as flexibilidades do Acordo TRIPS, os países da OMC bloquearam as tentativas do governo norte-americano de exercer pressão sobre os países em desenvolvimento para que esses não utilizassem as flexibilidades previstas no acordo.

Ainda que o governo dos EUA se opunha à adoção de uma declaração em separado sobre o TRIPS e saúde pública e à linguagem proposta pelos PEDs, o processo de mobilização da opinião pública, o debate sobre o efeito da proteção de patentes sobre acesso a medicamentos e a alta visibilidade da crise da Aids bem como a predominância dos quadros de referência utilizados pelos defensores da saúde pública, que possibilitaram resultados positivos para o governo da África do Sul na disputa com as empresas farmacêuticas e do Brasil no contencioso com os Estados Unidos, fortaleceram a posição dos países em desenvolvimento. O fortalecimento decorrente desse processo foi, no nosso entendimento, um fator fundamental na decisão do Grupo Africano apresentar a proposta para uma declaração em separado para a Reunião Ministerial da OMC e na não fragmentação da coalizão dos países em desenvolvimento —duas causas atribuídas ao sucesso dos PEDs nas negociações em Doha.

Ainda que diferentes fatores tenham influído nos resultados, o estudo conduzido deixou claro que idéias foram fundamentais desde a elaboração do Acordo TRIPS, bem como nas disputas acerca das patentes farmacêuticas que se sucederam à adoção do Acordo e da política TRIPS-plus do governo norte-americano, até a mudança dessa política e da maneira como as regras do TRIPS passaram a ser interpretadas.

Idéias, no entanto, não são sujeitos de ação. Idéias precisam ser elaboradas, disseminadas e aderidas por agentes com capacidade de alterar dinâmicas políticas. Assim, observamos que idéias, ou quadros de referência, foram elaborados por agentes interessados para atingir objetivos específicos e disseminadas através de vários canais de comunicação. Quanto maior o alcance do meio e cobertura do assunto, maiores as chances de segmentos mais amplos de público se posicionarem em torno da controvérsia. Nesse processo, a mídia se constitui um importante elemento de ligação entre os vários atores e principalmente entre opinião pública e tomadores de decisão.

Apesar de que idéias possam alterar as preferências dos agentes governamentais acerca dos objetivos da política externa, isso não é necessário para que haja uma mudança nas decisões políticas.

Assim, a mudança de posição e ação política (i.e. decisão) pode não decorrer da mudança de crença acerca dos interesses do Estado. As preferências dos atores podem até ser as mesmas. Nesse caso, a mudança não decorre do poder dos atores cognitivos, embora estes sejam fundamentais, mas do potencial de ativação da opinião pública como percebida pelos tomadores de decisão.

No caso da patentes, a mudança foi catalisada pela atuação dos ativistas durante a campanha de Al Gore. A reação do governo foi imediata. Com a ação dos ativistas e aumento de visibilidade da política de pressão dos EUA na mídia local, aumentaram os custos políticos de se manter essa posição.. O interessante em relação a esse fato, no entanto, é que a idéia de incluir o Act Up na campanha pelo acesso a medicamentos, segundo os dados pesquisados, partiu de um oficial do governo norte-americano. Mas essa seria uma outra pesquisa.

Ao chegarmos ao fim desse trabalho, esperamos ter feito uma pequena contribuição para um melhor entendimento das dinâmicas entre idéias, opinião pública, mídia e política externa que possibilitaram aos atores com menor capacidade material prevalecer nas disputas acerca das patentes farmacêuticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, Frederick M., The DOHA Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting a Dark Corner at the WTO. *Journal of International Economic Law*, v. 5, 2002.
- ACHMAT, Zackie, Response to US complaint against Brazil at WTO. Press Release, 5 fev. 2000. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000867.html>, Acesso em: 21 ago. 2007.
- ADLER, Emanuel e BERNSTEIN, Steven. Knowledge in Power: the epistemic construction of global governance In: BARNETT, Michael e DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge: University Press, 2005. (cap.13) (Cambridge Studies in International Relations).
- AFL-CIO Executive Council, Global Fairness and the Free Trade Area of the Americas (FTAA), (Declaração), Los Angeles, CA, 14 fev. 2001. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000958.html>. Acesso em: 21 ago. 2007.
- AITH, Márcio. Depoimento de futuro embaixador no Brasil revela temor com efeitos de decreto assinado por FHC. EUA reclamam de regra sobre patentes. *Folha de S. Paulo*, 11 nov. 1999.
- ALLISON, Graham e ZELIKOV, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. (2ª ed.) Nova York: Longman, 1999.
- ALMOND, Gabriel A. e POWELL, G. Bingham Jr. *Uma Teoria de Política Comparada*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- ALMOND, Gabriel A. Research Note: A Comparative Study of Interests Groups and the Political Process. *The American Political Science Review*. 1957.
- ALMOND, Gabriel. *The American People and Foreign Policy*. Nova York: Harcourt Brace, 1950.
- ANDRADE, Cândido Teobaldo de Souza. Público e opinião pública. In: *Curso de relações públicas*. São Paulo: Atlas, 1980.
- ARCHER, Margareth S. *Realism and the Problem of Agency*. Routledge Critical Realism Series.
- ARSLANIAN, Regis Percy. *O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*, Brasília: Instituto Rio Branco. 1994.
- AUGRAS, Monique. À procura do conceito de opinião pública. In: *Opinião pública: teoria*

e processo. Petrópolis: Vozes. 1970.

BADIE, Bertrand. Da soberania à competência dos Estado In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.) *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004. cap. 1.

BAKER, Gideon e CHANDLER, David. (Eds.) *Global Civil Society: Contested Futures*. Nova York: Routledge, 2005

BALDWIN, David A. (Ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

BELOQUI, Jorge. Ações das Ongs/Aids sobre Propriedade Intelectual. GIV, ABIA (Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS), RNP+, IME-USP. 2003.

BELTRÃO, Luis. *Folkcomunicação: teoria e metodologia*. São Bernardo do Campo: UMESP, 2004.

BENNET, Lance W. The Media and the Foreign Policy Process In DEESE, David. *The New Politics of American Foreign Policy*. Nova York: St Martin's Press, 1994.

BENNET, Lance W. Toward a Theory of Press-State Relations *Journal of Communication*, v. 40, 1990.

BLOODGOOD, Elizabeth Anne. *Influential Information: Non-governmental Organizations' Role in Foreign Policy-making and International Regime Formation*. Tese (Doutorado). Princeton: Princeton University, 2002.

BLUSTEIN, Paul. Getting Out in Front on Trade: New U.S. Representative Adds 'Values' to His Globalization Plan. *Washington Post*, 13 mar. 2001, p.E01. Disponível em: <http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A59421.html>.

BOLI, John e THOMAS, George M. World Cultures in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. *American Sociological Review*, v. 62, n. 2, abr., 1997. p. 171-190.

BORGER, Julian e BOSELEY, Sarah. Campus revolt challenges Yale over \$40m Aids drug . University claims its hands are tied by deal with drug firm. *The Guardian*, 13 mar. 2001. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,450969,00.html>.

BUZAN, Barry et al. *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry. As Implicações do 11 de Setembro para o Estudo das Relações Internacionais, *Contexto Internacional*, v. 24, n. 2, jul./dez. 2002, p. 233-265.

CASPARY, William. *The Mood Theory. A Study of Public Opinion and Foreign Policy*.

American Political Science Review. v. 64, jun. 1970.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, Informação sobre a contribuição da indústria farmacêutica para campanhas eleitorais, 2000. Disponível em: <http://www.crp.org/>

CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 1, jan./jun. 2005.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e o Contencioso das Patentes para Medicamentos: Estratégias para Países em Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, Vol. 27, n. 1. 2005.

CLARKE, Michael e WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy: The foreign Policy Systems Approach*. Grã-Bretanha: Galliard, 1989.

COHEN, Bernard C. *The Public's Impact on Foreign Policy*. Boston: Little Brown, 1973.

COHEN, Bernard. *The Press and Foreign Policy*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1963.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003. p. 419-459.

COHEN, Samy. Decisão, poder e racionalidade na análise da política externa In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.) *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004. cap. 3.

COLONOMOS, Ariel. O ator em rede colocado à prova do internacional. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.) *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004. cap. 8.

CONVERSE, Phillippe. The Nature of Belief Systems Among Mass Publics. In: APTER, D.A. (ed.) *Ideology and Discontent*, Nova York: Free Press, 1964.

COOLEY, Alexander e RON, James. The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*, v. 27, n. 1, verão 2002.

COOPER, Helene, ZIMMERMAN, Rachel e MCGINLEY, Laurie. AIDS Epidemic Puts Drug Firms In a Vise: Treatment vs. Profits. *The Wall Street Journal*. 2 mar. 2001. Disponível em: <http://interactive.wsj.com/articles/SB983487988418159849.htm>.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Hall of Mirrors: Perceptions and Misperceptions in the US Congressional Foreign Policy Process*. 1 out. 2004. Disponível em: http://65.109.167.118/pipa/pdf/oct04/HallofMirrors_Oct04_rpt.pdf. Acesso em: 29 jun. 2006.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method, *Millenium Journal of International Studies*, v. 12, v. 2, 198-

DA VIÁ, Sarah Chucid. *Opinião pública: técnica de formação e problemas de controle*. São Paulo: Loyola, 1983.

DAVIS, Cristina L. *Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam*. Princeton: Princeton University, 2004.

DESSLER, David. What's at stake in the agent-structure debate?. *International Organization*, v. 43, n. 3, verão 1989.

DEYOUNG, Karen e BRUBAKER, Bill. HIV Drug Price Cut for Some in Africa . *Washington Post*, 15 mar.2001. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A4520-2001Mar14.html>.

DONNELLY, Jack. Para além do realismo e de seus críticos: novas pesquisas realistas e as possibilidades para um engajamento construtivo. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 1, jan./jul. 2000.

ENTMAN, Robert e HERBST, Susan. Reframing Public Opinion as We Have Known It. In: BENNET, Lance e ENTMAN, Robert. *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, 1993.

ENTMAN, Robert M. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, 1993.

EVERTS, Philip. Innocence Lost: The Netherlands and the Yugoslav Conflict. SOBEL, R. e SHIRAEV, E. *International Public Opinion and The Bosnia Crisis*. Penn State University Press, 2000.

FERGUNSON, Yale H. e MANSBACH, Richard W. *Remapping Global Politics: History's Revenge and Future Shock*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FOYLE, Douglas C. *Counting the Public In: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy*. Nova York: Columbia University Press, 1999.

FREEDMAN, Alix M., ZIMMERMAN, Rachel e PEARL, Daniel. Health Offer to Sell Cut-Rate AIDS Drugs Failing to Draw Any Major Buyers, *The Wall Street Journal*, 23/02/2001
FREITAS, Sidnéa Gomes. Formação e desenvolvimento da opinião pública. *Comunicarte*. Campinas, v. 2, n. 4, p. 177-184, segundo semestre 1984. Disponível em: <http://www.portal-rp.com.br/bibliotecavirtual/opiniaopublica/0017.htm>. Acesso em: 30 jun. 2006.

FROTA, Maria Stela Pompeu Brasil. *Proteção de Patentes de Produtos Farmacêuticos: o*

Caso Brasileiro. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993.

GANS, Herbert. *Deciding What's News*. Nova York: Vintage, 1980.

GILLHAM, Bill. *Case Study Research Methods*. Londres: Continuum

GINSBERG, Roy. *The Foreign Policy Actions of the European Union*. Boulder, EUA: Lynne Rienner Press, 1989.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. (Ed), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GRABER, Doris A. Mass Media and American Politics. Washington, D.C.: *Congressional Quarterly Press*, 1997

GRAHAM, Thomas W. Public Opinion and the U.S. Foreign Policy Decision-Making In: APTER, David E. (Ed.). *The New Politics of American Foreign Policy*. Nova York: St. Martin's Press, 1994.

GROOMBRIDGE. *Wall Street Journal*, 2 mar. 2001

HAAS, Peter M. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization*, v. 43, n. 3, 1989.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992.

HAAS, Peter M. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. *International Organization*, v. 36, n. 2, primavera 1982.

HAGAN, Joe D., Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K. E HANNEY, Patrick J. *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995

HASENCLEVER, Andréas, Mayer, Peter e Rittberger, Volker. Teories of international Regimes. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press. 2004.

HASSNER, Pierre. Da crise de uma disciplina à crise de uma época In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004.

HERMANN, Margaret G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. In: Hermann, Margaret G. (Ed.). *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*. *International Studies Review* (edição especial), 2001.

HESTROM, P.; SANDELL, R. e STERN, C. Mesolevel networks and the diffusion os

social movements: the case of the Swedish social democratic party. *American Journal of Sociology*, v. 106, n. 1. 2000

HEWSON, Martin e SINCLAIR, Timothy J. The Emergence of Global Governance Theory In: HEWSON, Martin e SINCLAIR, Timothy J. (Eds.) *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: State University of New York Press, 1999.

HILMANS, Roger. *The politics of policy making in defense and Foreign Affairs. Conceptual models and bureaucratic*. Englewood Cliffs: Prentice Haal, 1987.

HOLLOWAY, Harry e GEORGE, John, *Public Opinion: Coalitions, Elites, and Masses*. Nova York: St. Martin's Press, 198_

HOLSTI, Ole e ROSENAU, James. The structure of o foreign policy attitudes among american leaders. *Journal of Politics*, v. 52 (1), fev.1990. p. 94-123.

HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond Lippmann Consensus. *International Studies Quarterly*, v. 4, 1992.

HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond Lippmann Consensus. *International Studies Quarterly*, v. 4, 1992.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and the American Foreign Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

HOLSTI, Ole R. *Public Opinion and the American Foreign Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

HOLSTI, Ole R. Public Opinion on Human Rights in American Foreign Policy. *American Diplomacy*. v. 1, n. 1, Chapel Hill, NC: University of North Carolina, 1996

HOLZHACKER, Denilde O. *As atitudes e opiniões das elites e da massa sobre a política externa brasileira*, 2006. (mimeo).

HOLZHACKER, Denilde O. *Atitudes e Percepções das Elites e da População em Geral sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

INOUE, Cristina e SCHLEICHER, Rafael. Conhecimento científico e formação de regimes internacionais ambientais: o caso do regime de biosegurança. *Cena Internacional*, ano 6, n. 1, jun. 2004.

JACOBS, Lawrence R. e SHAPIRO, Robert Y. Toward the Integrated Study of Political Communications, Public Opinion, and the Policy-Making Process *Political Science and Politics*, v. 29, n. 1, mar. 1996.

JONSTONE, Ian. The power of interpretive communities In: BARNETT, Michael e

DUVALL, Raymond. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. cap. 8. (Cambridge Studies in International Relations)

KALDOR, Mary. Civil Society and Accountability. *Journal of Human Development*, v. 4. n. 1, 2003.

KALDOR, Mary. The Idea of global civil society *International Affairs*, v. 79, n. 3, 2003. p. 583-593.

KATZ, Elihu e Lazarsfeld, Paulo. *Personal influence*. Illinois: The Free Press, Glencoe, 1956

KEANE, John. *Cosmocracy and Global Civil Society*. In BAKER, Gideon e CHANDLER (Eds.), David. *Global Civil Society: Constested Futures*. Nova York: Routledge, 2005

KECK, Margaret e SIKKINK, Kathryn. *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert O. (Ed.) *Neorealism and Its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, Robert. Institutional Theory and the Realist Change After the Cold War. In: BALWIN, David (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993. p. 269-300.

KEOHANE, Robert. Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colo.: Westview Press. 1989.

KEY, V.O. *Public Opinion and American Democracy*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1964.

KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James V. e SIKKINK, Kathryn (Eds.) *Restructuring World Politics*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2002. (Social movements, protest, and contention, v. 14)

KNOKE, David. *Political networks: the structural perspective*. Nova York: Cambridge University Press. 1990.

KRASNER, Stephen. Compromising Westphalia. *International Security*, v. 20, 1995. p. 115-151.

KRASNER, Stephen. Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. In: KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1995, p. 355-368.

KRASNER, Stephen. Sharing Sovereignty. *International Security*, v. 29, n. 2, outono 2004.

p. 85-120.

KRASNER, Stephen. Westphalia and all that In: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. (ed), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 235-264.

LANE, Robert E. e SEARS, David O. *A Opinião Pública*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.

LAPID, Yosef. The Third Debate: On the Prospects of International in a Post-Positivist Era. *International Studies Quartely*, v. 33, 1989. p. 235-254.

LAZARFELD, Paul e outros. *The people's choice*. New York: Columbia University, 1948

LIPPMAN, Walter. *Public Opinion*. Nova York: Macmillan, 1922.

LIPPMANN, W. *Public Opinion*, New York: Random House, 1961.

LIVEZEY, Lowell W. *Nongovernmental Organizations and the Ideas of Human Rights*. Princeton: The Center for International Studies, 1988.

LOVE, James (f). Views on the draft declaration on the TRIPS agreement and public health, 13 nov. 2001. Disponível em: <http://focusweb.org/publications/2001/views-on-draft-declaration-on-TRIPS-and-health.html>

LOVE, James. 1st day of the Medicines Act trial. E-mail. Ip-health, mar. 2001-b. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-March/000984.html>. Acesso em: 22 ago. 2007.

LOVE, James. CPT comment on US/Brazil dispute. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000875.html>.

LOVE, James. Effect of lawsuit and demonstrations. Ip-health, mar. 2001-a. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-March/000991.html>. Acesso em 22 ago. 2007.

MCSHERRY, Coryonne. *Who owns Academic Work: battling for control of Intellectual Property Right*. Harvard: Harvard Univesity Press, 2001.

MERMIN, Jonathan. *Debating War and Peace*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

MERTON, Robert K. *Patterns of influence: a study of interpersonal influence and communications behavior in a local community: Communications Research – 1948-49*, Nova York: Harper and Bros., 1949.

MILES, Matthew B. e HUBERMAN, A. Michael. *Qualitative Data Analysis*, Londres: Sage Publications

MOE, Terry M. *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: The University of Chicago Press. 1988.

MONROE, Alan D. Consistency between Public Preferences and National Policy Decisions. *American Politics Quarterly*, n. 7, jan. 1979.

MORROW, James. Modeling the forms of international cooperation: distribution versus information. *International Organization*, v. 48, n. 3, 1994.

NACOS, Brigitte L., SHAPIRO, Robert Y. e ISERNIA, Pierangelo, (Eds.) *Decisionmaking in a glass house: Mass media, public opinion and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 223-45. 2002.

NEACK, Laura, HEY, Jeanne A. K. E HANEY, Patrick J. (Eds.) *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs, EUA: Prentice Hall, 1995.

NOELLE-NEUMANN, Elizabeth. Public Opinion and the Classical Tradition: A Re-Evaluation. *The Public Opinion Quarterly*. v. 43, n. 2. verão 1997.

NOGUEIRA, Marco A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, jun. 2003.

NORRANDER, Barbara e WILCOX, Clyde (ed). *Understanding Public Opinion*. Washington: CQ Press, 2002.

ODELL, John S. e SELL, Susan K. *Reframing The Issue: The WTO Coalition on Intellectual Property and Public Health, 2001*, (trabalho apresentado em Conferência da UNCTAD sobre o processo de negociação comercial dos países em desenvolvimento), Genebra, 6-7 de Novembro, 2003. (mimeo).

ODELL, John S. *Problems in Negotiating Consensus in the World Trade Organization*. San Francisco: Peking University, 2001. (Trabalho apresentado na convenção anual da American Political Science Association) (mimeo)

OLIVEIRA, Marcelo F. *Negociações Comerciais Internacionais e democracia no Brasil: contenciosos das patentes, do algodão e do açúcar na OMC*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Tese (Doutorado).

OLIVEIRA, Marcelo F. O Contencioso Brasil X Estados Unidos sobre Patentes Farmacêuticas na OMC. *Carta Internacional*, v. 1 (1), mar. 2006. p. 41-51. Disponível em <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/>. Acesso em: jun. 2007.

OLSON, Elizabeth. Drug Issue Casts a Shadow on Trade Talks. *The New York Times*. 2 nov. 2001. Disponível em: http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/a01/110101_NYT_WTO.html

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OMC. Delegação do Brasil, Dispute Settlement Body, 1 fev. 2001. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000853.html>, Acesso em: 21 ago. 2007.

ONUF, Nicholas. Construtivism: A Philosophical Prologue. Seminário apresentado Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2006, 28 p.

ORGNET. *Understanding Power in Networks*. Disponível em: <http://www.orgnet.com/PowerInNetworks.pdf>

PAES, Anna Beatriz Bonetti. *Governo e ONGs no combate à epidemia da Aids no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado).

PAGE, Benjamin e SHAPIRO, Robert. Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review*, n. 77, mar. 1989.

PAGE, Benjamin e SHAPIRO, Robert. *The Rational public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

PAPOVICH, Joseph. Letter to Gregg Gonsalves. *IP-Health*, 9 fev. 2001.

PASQUINO, GIANFRANCO. Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão. In: VV.AA – Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília: Editora da UnB, 1982.

PETERSEN, Melody e MCNEIL JR., Donald G. Maker Yielding Patent in Africa for AIDS Drug. *The New York Times*, 15 mar.2001. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2001/03/15/health/15AIDS.html>

PIOLA, Sérgio, TEIXEIRA, Luciana e NUNES, Joel (Coord.) Cuentas nacionales en VIH/SIDA, Brasil, 1999/2000. ONU, Disponível em: http://www.iadb.org/sds/specialprograms/lachealthaccounts/Documents/Brasil_cns_sida_99_00.pdf.

PORTO, Mauro P. *A Pesquisa sobre a recepção e os efeitos da mídia: Propondo um enfoque integrado*. Brasília: UnB, 2003. (mimeo)

POWLICK, Phillip e KATZ, Andrew. Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus.

POWLICK, Phillip. *The American Foreign Policy Process and the Public*. Tese (Doutorado), University of Pittsburgh, 1990.

POWLICK, Phillip. *The American Foreign Policy Process and the Public*. Tese

(Doutorado), University of Pittsburgh, 1990

POWLICK, Phillip. The Sources of Public Opinion for American Foreign Policy Officials. *International Studies Quarterly*, n. 39, dez. 1995.

POWLICK, Phillip. The Sources of Public Opinion for American Foreign Policy Officials. *International Studies Quarterly*, n. 39, dez. 1995

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; e PUTNAM, Robert D. (Eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 431-468.

REUTERS. Brazil May Defy U.S. And Make More AIDS Drugs. *The New York Times*, 2 fev. 2001.

RIELLY, John E. (Ed.) *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*. Chicago: Chicago Council on Foreign Relations, 1995.

RISSE, Thomas, ROPP, Stephen C. e SIKKINK, Kathryn (Eds.). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, ago. 1999. (Cambridge Studies in International Relations, n. 66)

RISSE-KAPPEN, Thomas. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Masses and Leaders: Public Opinion, Domestic Structures, and Foreign Policy. In DEESE, David A. (Ed.) *The New Politics of American Foreign Policy*. Nova York: St. Martin's Press, 1994.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*. v. 43, n. 4, 1991. p. 479-512.

ROBINS, Doroty B. *U.S. Non-governmental Organizations and the Educational Campaign from Dumbarton Oaks, 1944, Through the San Francisco Conference, 1945*. Nova York: New York University, 1960. Tese (Doutorado).

ROGOWSKI, Ronald. Institutions as constraints on strategic choice. LAKE, David A. e POWELL, Robert (Eds.). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

ROSENAU, James N. A cidadania em uma ordem mundial em mutação. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial/UnB, 2000.

ROSENAU, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto, (Orgs.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000.

ROSENAU, James N. Organizational Proliferation in a Changing World 199- cap. 16.

ROSENAU, James N. *Public Opinion and Foreign Policy: Essays on the Analysis of World Politics*. Nova York: Random House, 1961.

ROSENBERG, Tina. Look at Brazil. *New York Times Magazine*, Nova York, 28 jan. 1998.

ROSENKRANTZ, Bloomberg News, *Pittsburg Post-Gazette*, 22 jan. 2001.

RUSSETT, Bruce M. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

SALISBURY, Robert H. Interest Groups. In: POLSBY, N. e GREENSTEIN, F. (Orgs.). *Handbook of Political Science*, v. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SANTISO, Javier. Circulação de idéias e relações internacionais. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004. cap. 9.

SARIS, Willem E. e SNIDER, Paul M. *Studies in Public Opinion*. Princeton: Princeton University Press.

SCHOTT, Jeffrey J. Reflexões sobre a Cúpula Ministerial de Doha. *Perspectivas Econômicas*, v. 7, n. 1, jan. 2002. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0102/ijep/ijep0102.pdf>

SECKINELGIN, Haken. *Time to stop and Think: HIV/AIDS, Global Civil Society, and People's Politics*

SELL, Susan K. *Private Power, Public Law. The Globalization of Intellectual Property Rights*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2003. (Cambridge Studies in International Relations, n. 88)

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SMALL, Melvin. *The Impact of Domestic Politics on U.S. Foreign Policy, 1789-1994*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999-

SMOUTS, Marie-Claude. A mutação de uma disciplina. In: SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UnB (tradução Georgete M. Rodrigues), 2004

SNIDERMAN, Paul M. The New Look in Public Opinion Research In: *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington D.C.: American Political Science Association, 1993.

SORJ, Bernardo. *Sociedades Civis e Relações Norte-Sul: ONGs e Dependência*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005.

SOUZA, André M. *The Power of the Weak: Advocacy Networks Ideational Change and the Global Politics of Pharmaceutical Patent Rights*. Estados Unidos: Stanford University, 2005. Tese (Doutorado).

SPECTOR, Bertram I. E ZARTMAN, William I. (Coord.) *Getting it Done: Post-Agreement Negotiations and International Regimes*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2003.

STEIN, Arthur. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. In: BALDWIN, David A. (Ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

STIGLITZ, Joseph, Knowledge as a public good. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st. Century*. UNDP e Oxford University Press, 2002.

STIMSOM, James. *Public Opinion in America: Mood, Cycles and Swings*. Boulder, EUA: Westview Press, 1991.

STRANGE, Susan. Cave! *hic dragones*: a critique of regime analysis. KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1995, p. 355-368.

TAC. Statement on US Complaint Against Brazil at WTO. Disponível em: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-February/000958.html>. Acesso em: 21 ago.07

TACHINARDI, Maria Helena. *A Guerra das Patentes — O conflito Brasil X Estados Unidos sobre propriedade intelectual*. São Paulo: Paz e Terra. 1993.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. *A Study of Media Coverage of Health Policy: 1997-2000*. Dezembro de 2001.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. *Aids at 21: Media Coverage of the HIV Epidemic 1981-2002*.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. *National Survey on the Public's Attitudes towards HIV /AIDS in the US and the World*.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. *The AIDS Epidemic At 20 Years: The View From America. A National Survey on Americans on HIV /AIDS*, 2001.

THE Pretty Prudent Public: Port-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force, *International Studies Quarterly*, n. 36, 1992.

USTR. Relatório 2004. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=2405&submenu=padrao.inc.php&itemmenu=21>

VÉDRINE, Hupert. *Le Mondes de François Mitterrand*. Paris: Fayard, 1996

VILLA, Rafael D. Alianças e Coalizões no Ativismo Verde Transnacional, *Cena Internacional*, ano 6, n. 1, jun. 2004.

VILLA, Rafael D. Coalizões transnacionais de ativistas verdes na política internacional contemporânea In: TOSTES, Ana Paula e VITA, Álvaro, (Orgs.). *Justiça e processos democráticos transnacionais*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005. p. 177-218.

VILLA, Rafael D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, n. 12, jun. 1999.

VILLA, Rafael D. *O papel dos atores não-estatais na questão da quebra de patentes dos medicamentos anti-retrovirais*. São Paulo: Universidade de São Paulo, set. 2005 (Relatório de pesquisa).

VILLA, Rafael D. Política e atores não-estatais nas relações internacionais: o caso das organizações ambientais na América Latina. In: *Geopolítica e relações internacionais*. Curitiba: Juruá. 2002.

VITÓRIA, Marco Antônio de A. A experiência do Brasil no fornecimento e no acesso universal às drogas anti-retrovirais *Divulgação em Saúde para Debate*. Rio de Janeiro, n. 27, ago. 2003. p. 116-121.

WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, verão 2000. p. 5-41.

WALTZ, Kenneth. Globalization and Governance. *PS Online*, dez. 1999. Disponível em: www.mtholyoke.edu/acad/intrel/walglob.htm

WAPNER, Paul. Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics*, v. 47, n. 3, abr. 1995. p. 311-340.

WASLIN, *Information Technology, Transnational Human Rights Movements, and Domestic Human Rights NGO's*. Washington, D.C., 2001 (mimeo)

WASSERMAN, Stanley e FAUST, Katherine. *Social network analysis: methods and*

applications. Structural Analysis in the social sciences. v. 8. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

WEBER, Demétrio. Posição sobre patentes será reafirmada em Catar, *Estado de São Paulo*, 7 nov. 2001.

WEISS, Thomas e GORDENKER, Leon. *NGOs, the UN and Global Governance*. Londres: Lynne Rienner, 1996.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

WITTKOPK, Eugene R. e MC CORMICK, James M. Congress, the President, and the End of the Cold War: Has Anything Changed *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, ago. 1998.

WOODS, Ngaire e LOMBARDI, Domenico. *Effective representation and the role of coalitions within the IMF*. Trabalho apresentado em 28 fev. 2005. Disponível em: www.Globaleconomicgovernance.org

YERKEY, Gary G. e PRUZIN, Daniel. *United States Drops WTO Case Against Brazil Over HIV/AIDS Patent Law*. The Bureau of National Affairs, Inc., Washinton, DC. 2001.

YIN, Robert. *Case Study, Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

YOUNG, Oran R. International Regime Initiation. *International Studies*, v. 19, n. 3, outono 1994.

ZALLER, John R. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ZALLER. *Decisionmaking in a glass house: Mass media, public opinion and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 223-45. 2002.