UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARTIN EGON MAITINO

**Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo
exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso**

Versão Corrigida

São Paulo

2019

MARTIN EGON MAITINO

**Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo
exploratório do processo decisório nos governos de Fernando
Henrique Cardoso**

Dissertação apresentada ao
programa de pós-graduação do
Departamento de Ciência Política da
Universidade de São Paulo, como
requisito para a obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Janina Onuki

Versão Corrigida

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M232t Maitino, Martin Egon
Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso / Martin Egon Maitino ; orientadora Janina Onuki. - São Paulo, 2019.
239 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. 2. DIPLOMACIA . 3. PROCESSO DECISÓRIO. 4. HORIZONTALIZAÇÃO. 5. POLÍTICA BUROCRÁTICA. I. Onuki, Janina, orient. II. Título.

ERRATA

MAITINO, Martin Egon. **Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso**. 2019. 242 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Folha	Linha	Onde se lê	Leia-se
6	2	Ao CNPq, pela bolsa nos primeiros meses do projeto, e à FAPESP pelo auxílio financeiro que permitiu a dedicação exclusiva à pesquisa, por meio do processo nº 2017/03988-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.	Ao CNPq, pela bolsa nos primeiros meses do projeto (processo GM 131696/2017-3). À CAPES e à FAPESP, pela concessão de bolsa ao processo nº 2017/03988-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que resultou nesta dissertação. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e da CAPES.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Martin Eigon Maitino

Data da defesa: 07/10/2019

Nome do Prof. (a) orientador (a): Janina Onuki

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 29/10/2019.

(Assinatura do (a) orientador (a))

Nome: MAITINO, Martin Egon

Título: Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Agradecimentos

Ao CNPq, pela bolsa nos primeiros meses do projeto, e à FAPESP pelo auxílio financeiro que permitiu a dedicação exclusiva à pesquisa, por meio do processo nº 2017/03988-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

À professora Janina Onuki, minha orientadora, que mesmo em meio à rotina atribulada de diretora do IRI sempre encontrou momentos para me ajudar com as dificuldades e inseguranças inerentes ao projeto e à burocracia das prestações de contas da bolsa.

Aos demais professores do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais que, em conversas particulares, debates, disciplinas e seminários, me ajudaram tanto na elaboração e execução do projeto como em meu desenvolvimento como pesquisador. Destaco em particular os professores Feliciano Guimarães e Pedro Feliú, que acompanham minha trajetória desde a graduação. Agradeço, em especial, àqueles que, comentando versões anteriores e trechos desta dissertação em disciplinas e congressos, me fizeram notar falhas e encontrar os melhores caminhos para a pesquisa: Feliciano Guimarães, Elizabeth Balbachevsky, Adrián Albala, Pedro Feliú, Matias Spektor, Amâncio de Oliveira, Mahrukh Doctor e Guilherme Casarões. Como de praxe, os erros que permanecem no texto são de única responsabilidade do autor e não refletem os valiosos comentários.

Aos colegas do departamento, pelos debates nas salas de aula, pelos desabafos fora delas e, sobretudo, pela cumplicidade de saber quando não perguntar um ao outro sobre o andamento das pesquisas.

Aos amigos e amigas que, entre uma cerveja e outra, me fizeram esquecer das agruras da pós-graduação e até me aguentaram discursando sobre o processo decisório no Itamaraty ao longo desses dois anos e meio.

À minha namorada, que me acompanhando nessa reta final de escrita, ajudou a colocar as coisas em perspectiva, me fez esquecer quaisquer problemas e atentar para as coisas que realmente importam.

Por fim, agradeço à minha família, a quem devo tudo. A meus irmãos, pelo companheirismo e pelas risadas. A meu pai e minha mãe, por me apoiarem nessa e em tantas outras empreitadas e por despertarem em mim, desde cedo, a vontade de conhecer que me trouxe até aqui. Agradeço, sobretudo, por serem aqueles nos quais posso sempre confiar, não importa o que aconteça. Sem vocês, eu não seria nada.

Soa desproporcional, em um texto de mais de duzentas páginas, dedicar pouco mais de uma página às pessoas que tanto me ajudaram na trajetória desta pesquisa. Mais adequada seria a proporção inversa, mas suspeito que a banca examinadora não seria da mesma opinião. Espero que saibam que, para muito além dessas linhas tortas, serei para sempre grato a todos.

Resumo

MAITINO, Martin Egon. (2019). Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Nos estudos sobre política externa brasileira, é comum a ideia da “horizontalização” — uma nova configuração nos processos decisórios, caracterizada pela relativa perda de influência do Itamaraty e pela participação de outros atores do Executivo. A tese central da literatura associa a transformação a um processo iniciado na redemocratização, o que dificulta a compreensão de casos desviantes, como a participação, em períodos históricos anteriores, de órgãos econômicos em negociações comerciais. Como alternativa, exploramos a hipótese de que a horizontalização varia conforme o assunto a ser analisado — isto é, de que a temática afeta a pluralização do processo decisório na política externa brasileira. Mais especificamente, perguntamos: em que medida as proposições da literatura se mantêm em situações não vinculadas à temática econômica? O trabalho discute a questão em duas frentes. Conceitualmente, propomos a análise do fenômeno não como processo, mas como característica da unidade decisória, vinculada a decisões específicas. Empiricamente, exploramos a hipótese, perguntando como a temática interage com os mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória. Para isso, tomamos por base um mecanismo que conecta os efeitos distributivos domésticos da política à pluralização da arena decisória. Aplicamos métodos de process tracing, observando se a temática é uma condição necessária para o mecanismo. A análise se dá em dois “casos típicos” — com efeitos distributivos e sem participação presidencial destacada — vinculados às temáticas ambiental e de saúde: as negociações do Protocolo de Kyoto (1996-2001) e do contencioso das patentes de medicamento (2001). Os resultados revelam que a temática é uma dimensão importante para a compreensão da produção da política externa e precisa ser mais bem trabalhada pela literatura. Para fortalecer as hipóteses, é preciso atentar a suas condições de escopo e à variedade de padrões de relação entre os atores — a exploração de arenas temáticas revelou-se um caminho produtivo para isso. Outra contribuição diz respeito aos efeitos da temática, pouco explorados pela literatura. Pensando as temáticas como subsistemas, identificamos dimensões para pensar sua relação com a pluralização: o conhecimento técnico, a distribuição e o peso de recursos de poder, a comunidade de especialistas na temática, os canais institucionalizados de contato com atores não-governamentais e o histórico de interações no próprio subsistema.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Horizontalização. Diplomacia. Processo decisório. Política burocrática.

Abstract

MAITINO, Martin Egon. (2019). Issue-area and horizontalization in Brazilian foreign policy: an exploratory study of decision-making processes in the Fernando Henrique Cardoso government. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

The idea of ‘horizontalization’ — a new configuration of decision-making processes, characterized by the Ministry of Foreign Affairs’ relative loss of influence and the participation of different actors in the Executive — became common in studies on Brazilian foreign policy. The literature’s central thesis associates the transformation to a process beginning in redemocratization, hindering the comprehension of deviant cases, such as previous participation of economic departments in trade policy negotiations. As an alternative, we explore the hypothesis that horizontalization varies with the substantive issue being analyzed — i.e., that issue-areas affect the pluralization of Brazilian foreign policy decision-making. More specifically, we ask: to what extent do literature propositions stand when dealing with non-economic issues? We address the issue on two fronts. Conceptually, we propose to analyze the phenomenon not as a process, but as a characteristic of the decision unit, associating it to specific decisions. Empirically, we explore the hypothesis, inquiring how the issue area interacts with mechanisms that affect decision unit dispersion. In order to do that, we build upon a mechanism that connects policies’ domestic distributive effects to decision-making pluralization. We apply process tracing methods and observe whether issue-area is a necessary condition for the mechanism. We analyze two “typical cases” — with distributive effects and minor presidential participation — associated with environmental and health issues: the Kyoto Protocol negotiations (1996-2001) and the WTO dispute on drug patents (2001). Results show issue-area is an important dimension to understand foreign policy production and needs to be better addressed by the literature. To strengthen hypotheses, we must consider scope conditions and the variety of patterns in actors’ relations and exploring issue area variation revealed a productive path to be pursued. We also contribute to discussing issue-area effects, a gap in the literature. Conceptualizing issue-areas as subsystems, we identify relevant dimensions to think its relation to pluralization: technical knowledge, distribution and weight of power capabilities, expert communities, institutionalization of contact channels with non-governmental actors and past interactions within the subsystem itself.

Keywords: Brazilian foreign policy. Pluralization. Diplomacy. Decision making process. Bureaucratic politics.

Lista de Ilustrações

Figura 1. Hierarquia de conceitos.....	36
Figura 2. Cadeias causais e horizontalização	46
Figura 3. Efeito distributivo e unidade decisória dispersa: mecanismo causal.....	76
Figura 4. Fluxograma para determinação da dispersão da unidade decisória	84
Figura 5. Mobilização de grupos de interesse e acesso à unidade decisória	132
Figura 6. Hipótese de refinamento: efeitos sobre o orçamento de órgãos governamentais	200
Figura 7. Mecanismo de path dependence para unidades decisórias	207
Figura 8. Influência de decisões anteriores na conformação das unidades decisórias	208
Figura 9. Complexidade técnica e prerrogativas legais na definição da unidade decisória	211

Lista de Tabelas

Tabela 1. Classificação de issue areas proposta por Zimmerman (1973)	52
Tabela 2. Testes empíricos para o funcionamento do mecanismo.....	78
Tabela 3. Fontes utilizadas para a pesquisa empírica — Caso Kyoto.....	94
Tabela 4. Composição das delegações brasileiras para as Conferências das Partes da UNFCCC (1997–1999).....	108
Tabela 5. Composição das delegações brasileiras para as Conferências das Partes e reuniões dos órgãos subsidiários da UNFCCC (1997–2001).....	125
Tabela 6. Resumo dos resultados obtidos — Caso Kyoto	128
Tabela 7. Fontes utilizadas para a pesquisa empírica — Caso Patentes	138
Tabela 8. Composição das delegações brasileiras à OMS (2000–2002).....	173
Tabela 9. Composição da delegação brasileira à UNGASS (25–27/06/2001)	180
Tabela 10. Composição da delegação brasileira à IV Conferência Ministerial da OMC (09–13/11/2001).....	187
Tabela 11. Resumo dos resultados obtidos — Caso Patentes	188
Tabela 12. Resumo e comparação dos resultados	197
Tabela 13. Relação entre temática e hipóteses levantadas	213

Abreviaturas e Siglas

ABEN – Associação Brasileira de Energia Nuclear

ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS

Abifarma - Associação Brasileira de Indústrias Farmacêuticas

ABRACE - Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia

ABRIG – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

ACF – Advocacy Coalition Framework

AEB – Agência Espacial Brasileira

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AISA – Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do Ministério da Saúde do Brasil

ALANAC - Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais

ALCA – Associação de Livre Comércio das Américas

AMS – Assembleia Mundial da Saúde

ANA – Agência Nacional de Águas

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APE – Análise de Política Externa

BLH – Banco de Leite Humano

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior do Brasil

CC-PR – Casa Civil da Presidência da República do Brasil

CDH – Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas

CE – Conselho Executivo (Executive Board)

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

CIDES - Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável

CIMGC - Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

CNAIDS – Comissão Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CNS – Conselho Nacional de Saúde

COP – Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

COPPE-UFRJ - Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas

CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira

CPTech - Consumer Project on Technology

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal do Brasil

CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados do Brasil

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados do Brasil

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DDH – Divisão de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

DEC - Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Delbrasgen – Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais Organismos Internacionais em Genebra

Delbrasonu – Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas

DFIN - Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

DHS - Departamento de Temas Sociais e Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

DPC – Divisão de Política Comercial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

DTS – Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

ENONG - Encontro Nacional de ONGs

EUA – Estados Unidos da América

FAESP - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo

Farmanguinhos – Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz

FBMC - Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

Firjan – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FOAESP - Fórum das ONG/AIDS do Estado de São Paulo

GAPA - Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS

GIPI – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual

GIV - Grupo de Incentivo à Vida

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

ICONE - Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

IEA-USP – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial

Interfarma - Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

LPI – Lei de Propriedade Industrial do Brasil (Lei nº 9.279/1996)

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (Até 2003, Ministério da Agricultura e Abastecimento do Brasil)

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil

MD – Ministério da Defesa do Brasil

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Kyoto

MEC – Ministério da Educação do Brasil

MF – Ministério da Fazenda do Brasil

MinC – Ministério da Cultura do Brasil

MJ – Ministério da Justiça do Brasil

MMA – Ministério do Meio Ambiente do Brasil (Entre 1995 e 1999, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal)

MME – Ministério de Minas e Energia do Brasil

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil (a partir de maio de 1999, MPOG)

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (entre 1995 e março de 1998, MPO)

MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil

MS – Ministério da Saúde do Brasil

MSF – Médicos sem Fronteiras (Médecins sans Frontières)

MTransportes – Ministério dos Transportes do Brasil

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

Oxfam - Oxford Committee for Famine Relief

PEB – Política Externa Brasileira

PFL – Partido da Frente Liberal

PhRMA - Pharmaceutical Research and Manufacturers of America

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PN-DST/AIDS - Programa Nacional de DST/AIDS

PN-DST/AIDS – Programa Nacional de DST/AIDS

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PST – Partido Social Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SB – Órgão Subsidiário da UNFCCC (Subsidiary Body)

SBI - Órgão Subsidiário da UNFCCC para Implementação (Subsidiary Body for Implementation)

SBPC – Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência

SBSTA - Órgão Subsidiário da UNFCCC para Assessoria Científica e Tecnológica (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)

SEAE - Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda do Brasil

SERE – Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

SGIE - Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos, de Integração e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

STI – Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil

TAC - Treatment Action Campaign

TRIPS - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)

UNAIDS - Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (Joint United Nations Program on HIV/AIDS)

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development)

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change)

UNGASS – Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (United Nations General Assembly Special Session). No texto, refere-se à UNGASS sobre HIV/AIDS ocorrida em junho de 2001.

USP – Universidade de São Paulo

USTR – Representante de Comércio dos Estados Unidos (United States Trade Representative)

WWF – Worldwide Wildlife Fund

Sumário

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	5
ABSTRACT	6
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	7
LISTA DE TABELAS	8
ABREVIATURAS E SIGLAS.....	9
SUMÁRIO	13
INTRODUÇÃO	15
<i>Problema de pesquisa</i>	<i>17</i>
<i>Desenho do estudo.....</i>	<i>18</i>
<i>Escopo das inferências</i>	<i>21</i>
<i>Organização do texto.....</i>	<i>23</i>
PARTE I: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DISCUSSÃO TEÓRICA	27
CAPÍTULO 1 — PLURALIZAÇÃO E HORIZONTALIZAÇÃO DA PEB: DESAFIOS E CAMINHOS PARA A PESQUISA	28
1.1 <i>A fragmentação da diplomacia no mundo.....</i>	<i>28</i>
1.2 <i>A fragmentação da diplomacia no Brasil</i>	<i>31</i>
1.3 <i>Problemas e desafios da agenda de pesquisa no Brasil</i>	<i>34</i>
1.4 <i>Definições e delimitações conceituais</i>	<i>35</i>
1.5 <i>A horizontalização como situação.....</i>	<i>38</i>
CAPÍTULO 2 — CAUSAS DA HORIZONTALIZAÇÃO	42
2.1 <i>As causas da horizontalização na literatura brasileira.....</i>	<i>42</i>
2.2 <i>Do processo à situação.....</i>	<i>44</i>
2.3 <i>Reenquadrando as proposições a partir da Análise de Política Externa</i>	<i>47</i>
2.4 <i>Temática como limitação dos argumentos</i>	<i>49</i>
CAPÍTULO 3 — TEMÁTICA E PROCESSO DECISÓRIO.....	51
3.1 <i>As concepções de issue area na Análise de Política Externa</i>	<i>51</i>
3.2 <i>A temática como um subsistema de políticas públicas</i>	<i>55</i>
3.3 <i>Usos da temática nas pesquisas sobre horizontalização da PEB</i>	<i>57</i>
PARTE II: METODOLOGIA E DESENHO DO ESTUDO	61
CAPÍTULO 4 — ESTRATÉGIA DE PESQUISA: COMO EXPLORAR A RELAÇÃO ENTRE TEMÁTICA E HORIZONTALIZAÇÃO?.....	62
4.1 <i>Adequando o método às expectativas sobre os processos causais.....</i>	<i>63</i>
4.2 <i>Estudando mecanismos causais: recolocando a pergunta de pesquisa</i>	<i>66</i>
4.3 <i>O process tracing como método e a comparação como estratégia de generalização.....</i>	<i>67</i>

4.4 <i>Projetando o estudo</i>	70
CAPÍTULO 5 — EXPECTATIVAS TEÓRICAS E SELEÇÃO DE CASOS	73
5.1 <i>O mecanismo: do efeito distributivo à unidade decisória horizontalizada</i>	74
5.2 <i>Desenhando os testes para o process tracing</i>	77
5.3 <i>Estratégia de seleção: o caso típico e a variação da temática</i>	80
5.4 <i>O processo de classificação: operacionalização das condições relevantes</i>	82
5.5 <i>Delimitação temporal</i>	88
5.6 <i>A escolha dos casos para a análise</i>	89
PARTE III: ANÁLISE EMPÍRICA — ESTUDOS DE CASO	91
CAPÍTULO 6 — ESTUDO DE CASO: A POSIÇÃO BRASILEIRA NAS NEGOCIAÇÕES DO PROTOCOLO DE KYOTO	92
6.1 <i>Linhas gerais do caso</i>	93
6.2 <i>Do ciclo da COP 3 ao da COP 5</i>	95
6.3 <i>Do ciclo da COP 6 ao da COP 6-2</i>	109
6.4 <i>Avaliação geral do mecanismo em operação no caso</i>	128
CAPÍTULO 7 — ESTUDO DE CASO: A POSIÇÃO BRASILEIRA NO CONTENCIOSO DAS PATENTES DE MEDICAMENTOS	134
7.1 <i>Linhas gerais do caso</i>	134
7.2 <i>Etapas iniciais do mecanismo</i>	140
7.3 <i>Abertura e horizontalização da unidade decisória</i>	162
7.4 <i>Avaliação geral do mecanismo em operação no caso</i>	188
PARTE IV: RESULTADOS E CONCLUSÕES	195
CAPÍTULO 8 — DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	196
8.1 <i>Considerações gerais sobre o mecanismo</i>	196
8.2 <i>Considerações sobre a relação entre temática e horizontalização</i>	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	223

Introdução

Em março de 2019, durante uma visita oficial à Casa Branca, o chanceler Ernesto Araújo teria ficado visivelmente alterado ao se ver do lado de fora da reunião entre os presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump no Salão Oval. O problema não estava em não tomar parte na conversa — a participação de Araújo já não era esperada, uma vez que o Secretário de Estado norte-americano não estava presente. A irritação teria outro motivo: a inclusão inesperada no encontro de Eduardo Bolsonaro, filho do mandatário e presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

O caso foi lido na imprensa como símbolo de um Itamaraty desprestigiado, que sofreria para se manter relevante frente à competição de outras burocracias: o Ministério da Economia, os militares do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional, a Assessoria Internacional da Presidência, a Vice-Presidência e, como mencionado, a Câmara dos Deputados.

Ainda que exagerada — o Ministério das Relações Exteriores segue sendo um ator incontornável na discussão sobre política externa brasileira — a leitura identifica um fenômeno real. Embora pouco relevante em si, o episódio ilustra bem o que os estudos diplomáticos chamam de “fragmentação da diplomacia” e as dificuldades das chancelarias em lidar com esse movimento.

A erosão da centralidade dos ministérios de relações exteriores e a entrada de novos atores no campo da política externa não é um fenômeno restrito ao momento atual. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, período que analisamos neste trabalho, as principais questões econômicas internacionais eram decididas pelo Ministério da Fazenda, Banco Central e Presidência da República, sendo o Itamaraty relativamente alijado das decisões (Cardoso, 2017; Cervo, 2002). Em 2001, em um dos casos que analisamos, foi o ministro da Saúde, José Serra, quem recebeu os créditos por vitórias brasileiras em um contencioso sobre propriedade intelectual na Organização Mundial do Comércio e até pela aprovação de uma resolução na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Do Conselho de Segurança Nacional na ditadura militar à influência do assessor especial da Presidência, Marco Aurélio Garcia, nos governos de Lula, abundam os

exemplos de atores influentes na política externa brasileira não vinculados ao Itamaraty. Tampouco trata-se de um fenômeno exclusivo ao Brasil, como qualquer observador atento à política externa norte-americana perceberá ao notar a relevância das casas legislativas e de órgãos como o National Security Council e o United States Trade Representative (USTR) na tomada de decisões.

No mundo todo, ministérios de relações exteriores vêm perdendo espaço para “competidores” de dentro e de fora do Estado. A tradicional imagem de que estes órgãos seriam “gatekeepers”, monopolizando a interface entre o interno e o externo, já não parece se sustentar (Devin e Toernquist-Chesnier, 2011; Hill, 2003; Hocking, 1999; Kochavi, 2018; Langhorne e Wallace, 1999; Moses e Knutsen, 2001; Murray, 2008). A entrada de “novos atores” nas relações internacionais, acompanhada da reestruturação dos órgãos e funções da diplomacia tradicional, implica transformações nas formas de conduzir a política externa e nas relações entre a competição política doméstica e a política internacional.

No Brasil, esse fenômeno recebeu múltiplos nomes da literatura acadêmica: politização, democratização, horizontalização, pluralização e desencapsulamento são alguns dos mais famosos. Em meio a essa profusão de rótulos, optamos aqui por trabalhar com dois: a pluralização, entendida como o aumento e diversificação dos atores envolvidos na formulação, discussão e execução da política externa, e a horizontalização, que restringe a pluralização aos atores vinculados ao Executivo Federal.

Independentemente da variedade de ênfases das pesquisas e dos conceitos por elas utilizados, a ideia de uma nova configuração nos padrões decisórios da política externa no Brasil vem emergindo como um consenso relativo no campo. As evidências empíricas se acumulam no sentido da diversificação dos atores que procuram influenciar a política pública — presidentes (e.g. Cason e Power, 2009; Danese, 1999), grupos de interesse (e.g. Carvalho, 2003; Hopewell, 2013), partidos (e.g. Oliveira e Onuki, 2010), ministérios setoriais (Faria, Nogueira e Lopes, 2012; e.g. Figueira, 2009), unidades subnacionais (e.g. Salomón e Nunes, 2007), entre outros.

Esse tipo de resultado tem implicações importantes para os estudos sobre política externa brasileira: ao menos para o período posterior a 1988, a tese clássica da centralidade e quase-monopólio do Itamaraty sobre a política exterior, premissa implícita

ou explícita de boa parte dos estudos nacionais sobre política externa, parece ter perdido força.

Problema de pesquisa

Como entender essa transformação? O que explica que uma política antes dominada por uma burocracia hoje se encontre “fragmentada”, sendo planejada, gerida e executada por diferentes órgãos? A transformação parece ainda mais surpreendente se pensarmos nas particularidades do caso brasileiro: a centralidade histórica do Itamaraty, o domínio do ministério sobre os processos decisórios e de coleta de informações, o relativo insulamento da disputa política, seu grande prestígio e sua reputação de burocracia eficiente e qualificada.

A literatura aponta para o plano internacional para explicar essa mudança: com o fim da Guerra Fria, a agenda internacional teria se tornado mais diversa e complexa, abrindo espaço para a participação de novos temas e novos atores. A globalização teria enfraquecido as fronteiras entre o interno e o externo, acentuando os impactos das relações internacionais no âmbito doméstico e expandindo as capacidades de atores não governamentais para além das fronteiras nacionais. O impulso foi acompanhado de transformações estruturais no Brasil — a redemocratização e a abertura econômica, que ampliariam o interesse e a participação de atores domésticos em temas de política externa.

Partindo dessa explicação, porém, surge um problema: se a pluralização da política externa brasileira é fruto da redemocratização e das transformações no sistema internacional, como explicar episódios anteriores a esses fenômenos nos quais múltiplos atores participam da decisão? Ao menos no que se refere às negociações comerciais multilaterais, temos evidências históricas robustas sobre a participação de outras burocracias no processo decisório desde a República de 1946 (Farias, 2012). De forma análoga, casos nos quais o Itamaraty mantém a centralidade no processo decisório no período contemporâneo, mesmo diante da competição de outras burocracias, deveriam ser entendidos como desviantes. Nesse sentido, o movimento de centralização do processo decisório em políticas de defesa e segurança identificado por Eduardo Mello

(2010) colocaria um quebra-cabeça a ser explicado pelas teorias sobre a pluralização. Como podemos entender esse tipo de variação?

Analisando criticamente a literatura, Rogério Farias e Haroldo Ramanzini Jr. (2015, p. 13–14) destacam que, ao abandonar a premissa da autonomia e monopólio decisório do Itamaraty e analisar empiricamente os processos históricos de formulação e execução da política externa, os casos mostram-se mais complexos e esse tipo de desvio pode se revelar bastante comum. A horizontalização, portanto, não seria um fenômeno novo.

Pensando nesses casos desviantes, os autores chamam atenção para a multiplicidade de padrões nos processos decisórios de política externa. É difícil falar em uma situação generalizada de insulamento ou horizontalização, pois diferentes domínios temáticos podem estar associados a diferentes padrões de relação entre os atores (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 16). Embora essa limitação seja implicitamente reconhecida por pesquisadores que restringem o escopo de seus estudos a determinadas áreas temáticas, como a política comercial ou de segurança (e.g. Fernandes, 2010; Mello, 2010), a questão não é explorada de forma explícita na literatura¹.

Isso dificulta a elaboração e o teste de hipóteses mais refinadas sobre os processos que governam a política externa brasileira. Não desenvolvemos considerações teóricas sobre como a temática pode afetar a pluralização ou sequer comparações organizadas entre os padrões decisórios de diferentes domínios temáticos que descrevam ou comprovem a relevância dessa variável. É nessa lacuna que este trabalho pretende se inserir.

Desenho do estudo

O impulso geral que move esta pesquisa é a necessidade de compreender melhor a relação entre temática e pluralização do processo decisório na política externa brasileira. É possível identificar, a depender do tipo de assunto sendo considerado, uma variação na concentração do MRE sobre o *policymaking*, da influência de outros atores do Executivo Federal, e da participação de atores não governamentais? Isto é, temas

¹ O trabalho de Duarte e Lima (2017) sobre a política externa financeira é uma notável exceção nesse sentido.

econômicos, securitários, diplomáticos e sociais apresentam padrões de decisão diferentes entre si? Em outras palavras: a temática afeta a pluralização do processo decisório em política externa no Brasil?

Ao avançar este projeto, miramos em três objetivos como formas de contribuir com as pesquisas sobre processo decisório na política externa brasileira:

- Avançar a compreensão da literatura sobre uma questão pouco explorada do ponto de vista teórico nos estudos sobre processo decisório: a relação entre temática e pluralização.
- Ampliar a base empírica dos estudos, reconhecendo a complexidade do processo de tomada de decisão no Executivo e atentando para questões como a diferenciação entre influência, participação efetiva e inclusão meramente formal dos atores.
- Melhorar a qualidade das inferências oriundas de estudos de caso, observando as limitações naturais de inferências baseadas em estudos de n-pequeno e explicitando nossas premissas metodológicas, de forma a garantir o acúmulo de conhecimento e a comparabilidade entre pesquisas.

Para avançar neste sentido, nos engajamos na discussão sobre a multiplicação dos atores envolvidos com política externa no Brasil — o que chamamos aqui de “pluralização” - a partir de duas frentes.

Inicialmente, dedicamo-nos a um debate de cunho conceitual e metodológico, propondo um novo enfoque para a agenda de pesquisa sobre o tema no país: a análise do fenômeno não como processo, mas como característica da unidade decisória. Associamos, portanto, a horizontalização não a um período histórico (a “Nova República”), mas a decisões específicas. Para enfatizar essa diferença, ao longo do texto são comuns expressões como “unidade decisória horizontalizada” ou “dispersa”, usadas como sinônimos em oposição às decisões concentradas no Itamaraty.

Esse enfoque nos parece mais vantajoso tanto para compreender o que chamamos anteriormente de “casos desviantes” como para delimitar as bases empíricas do estudo. O estudo da horizontalização como situação contorna o problema de estabelecer critérios

para a comparação histórica, necessário para comprovar a tese da horizontalização como processo (ver Farias e Ramanzini Júnior, 2015). Ao enfatizar situações específicas de decisão, facilita-se também a compreensão de variações no número e influência dos participantes, pois o contexto torna-se mais visível, a disputa política é recomposta e a análise não se restringe a variáveis estruturais. Do ponto de vista lógico, também nos parece uma saída mais interessante: para que exista um processo mais amplo de horizontalização, é necessário que exista uma situação de unidade decisória horizontalizada; o inverso, porém, não procede.

Em seguida, iniciamos um primeiro esforço no sentido de desenvolver essa agenda, explorando empiricamente uma hipótese sobre as causas da pluralização: a ideia de que a desconcentração da unidade decisória no Itamaraty é influenciada pela temática da questão. Mais do que efetivamente testar essa hipótese por meio de comparações envolvendo um número grande de casos, o que se revelaria inviável considerando as limitações de tempo e as características do objeto, a proposta do estudo foi explorar mecanismos pelos quais temática e horizontalização poderiam estar relacionados.

Em termos mais amplos, exploramos a ideia de que a temática sirva como uma “condição de escopo” para as proposições da literatura (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 16), perguntando como a temática interage com os mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória. Mais especificamente, analisamos empiricamente em que medida as proposições da literatura se mantêm em situações não vinculadas à temática econômica.

Para explorar esse ponto, tomamos por base um mecanismo — presente em Lima (2000) e amplamente reconhecido na literatura — que conecta os efeitos distributivos domésticos da política à pluralização da arena decisória. Em seguida, aplicamos o método de process tracing (Beach e Pedersen, 2013) observando se a temática é uma condição contextual necessária para o funcionamento do mecanismo.

A questão foi analisada a partir do estudo aprofundado de dois “casos típicos” – com efeitos distributivos e sem participação presidencial destacada — vinculados às temáticas ambiental e de saúde: as negociações do Protocolo de Kyoto (1996-2001) e as discussões do contencioso das patentes de medicamento (2001).

Seguindo a lógica do process tracing, os estudos de caso procuraram observar em que medida os eventos correspondem às expectativas do mecanismo teórico. Tendo sido formulado a partir de temas comerciais e econômicos, assume-se que o mecanismo é válido para essa arena temática. Adotando uma estratégia de “bola de neve” (Beach, Pedersen e Siewert, 2019), na qual a comparação inicia pelos casos mais semelhantes e move-se progressivamente a casos mais diferentes, testamos se o mecanismo se mantém homogêneo em outras temáticas.

Os desvios encontrados entre o mecanismo e os casos, portanto, serviriam como base para refinar o próprio mecanismo e o entendimento sobre a relação entre temática e horizontalização. Nesse sentido, do ponto de vista da relação entre efeito distributivo e horizontalização, aproxima-se de um estudo focado no refinamento teórico: parte-se de uma hipótese estabelecida e, a partir dos resultados do caso, procura-se compreender em que condições a hipótese é generalizável. Do ponto de vista da relação entre temática e horizontalização, porém, temos um estudo de cunho mais exploratório: a partir dos casos, levantamos hipóteses sobre essa conexão e procuramos entender as dimensões relevantes da variável temática.

Escopo das inferências

Nossa base empírica é bastante restrita. Em primeiro lugar, é temporalmente restrita ao período dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Em segundo, é composta de apenas dois casos, que não necessariamente são representativos do período: as negociações do Protocolo de Kyoto, vinculadas à temática ambiental, e as disputas relativas a patentes de medicamentos, vinculadas à temática de saúde.

Os próprios estudos de caso, embora baseados em ampla documentação primária, não esgotam os eventos e poderiam ser complementados por outras fontes — a realização de entrevistas com autoridades, a análise de mais documentação do MRE, de ministérios setoriais e dos Diários da Presidência de Fernando Henrique Cardoso referentes ao período 2001-2002, ainda não-publicados, são os exemplos mais notáveis.

A restrição do escopo empírico vem, conseqüentemente, acompanhada de uma restrição da capacidade de generalização teórica. Cabe, portanto, o alerta na interpretação

dos resultados: não podemos, a partir deles, traçar inferências seguras sobre como funciona o processo decisório para todo o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso ou sequer para o conjunto dos casos nas temáticas estudadas. A seleção de casos não foi orientada para garantir uma amostra representativa dessas populações e o número reduzido de casos tornaria qualquer tentativa nesse sentido pouco promissora.

A opção pelo foco em um número reduzido de casos não se deu por razões meramente pragmáticas, mas tendo em mente as características do objeto e os objetivos da pesquisa. Esforços de reconstrução da tomada de decisão no Estado, procurando apreender as interações e motivações dos atores nela envolvidos, exigem grande volume de material empírico e métodos capazes de identificar não apenas a correlação entre variáveis, mas os processos em operação nos casos. A concentração da pesquisa em um número reduzido de casos nos permite uma maior atenção a dimensões teoricamente relevantes, como *timing*, contextos e efeitos de interação entre variáveis (Blatter e Haverland, 2013, p. 5).

As limitações da base empírica tampouco restringem a relevância teórica do estudo — efetivamente, estudos de caso pontuais são frequentemente utilizados para a construção e refinamento de teorias (Beach e Pedersen, 2013; Blatter e Haverland, 2013; Rohlfing, 2012). Podemos observar em que medida os casos correspondem às expectativas teóricas da literatura, entender os desvios encontrados e levantar hipóteses a serem testadas com um número mais amplo de casos. Ao descrever os casos de forma aprofundada, contribuímos ainda para refinar imagens e modelos mentais implícitos sobre o processo decisório em política externa, afastando noções simplistas sobre as relações entre os órgãos governamentais e melhorando nossa interpretação de dados primários².

É nesse sentido que destacamos, acima, o caráter exploratório da pesquisa: optando por enfatizar a complexidade dos processos de produção da política externa brasileira, abrimos espaço para uma revisão das proposições teóricas da literatura em bases empíricas mais sólidas, mesmo que às custas de resultados com maior abrangência.

² Como ressalta Teisman (2000, p. 938), a análise de processos decisórios exige uma reconstrução do objeto, que será necessariamente seletiva na medida que a coleta e classificação de observações empíricas é sempre orientada, explícita ou implicitamente, por imagens e pressupostos anteriores. O uso de diferentes modelos como orientação para a pesquisa pode gerar reconstruções radicalmente distintas de uma mesma decisão, como mostra o trabalho seminal de Allison (1971) sobre a crise dos mísseis de Cuba.

Ao final dos estudos de caso, levantamos uma série de hipóteses que podem ajudar a refinar nosso entendimento sobre a horizontalização.

A validade dos resultados para outros contextos, no entanto, não está dada, devendo ser testada empiricamente. Exige, portanto, novos estudos e um programa de pesquisa mais amplo. Pensando nisso, uma de nossas preocupações foi justamente a explicitação dos procedimentos metodológicos utilizados, permitindo o acúmulo de resultados com estudos futuros. Espera-se, assim, que no futuro possamos suprir uma das limitações deste estudo.

Organização do texto

A estrutura da dissertação está organizada em torno de quatro grandes partes: I) Revisão Bibliográfica e Discussão Teórica, II) Metodologia e Desenho do Estudo, III) Análise Empírica, e IV) Discussão dos Resultados e Conclusões.

Revisão bibliográfica e discussão teórica

A primeira parte procura introduzir e discutir os temas e conceitos básicos com os quais trabalhamos no projeto. A ideia é revisar as pesquisas sobre fragmentação da diplomacia e horizontalização no Brasil, discutir seus problemas e apresentar propostas para o avanço da agenda. Dedicamos especial atenção a entender o que as pesquisas existentes podem nos dizer sobre as causas desse fenômeno e sobre sua relação com a variação dos temas em política externa.

Assim, o Capítulo 1 introduz o tema da pesquisa, mostrando como a literatura internacional entende o fenômeno da fragmentação da diplomacia no mundo, suas implicações para a prática diplomática e como o Brasil se encaixa nessa tese. Em seguida, discute os resultados e entraves dessa agenda e pesquisa no Brasil, propondo uma abordagem conceitual distinta da usual para enfrentá-los.

O Capítulo 2 revisa as proposições existentes sobre as causas do fenômeno da horizontalização, organizando-as em termos conceituais e adaptando-as ao nosso enquadramento do problema. Nesse movimento, mobilizamos também a literatura de

Análise de Política Externa e, mirando a construção de um esquema parcimonioso capaz de orientar nossa análise empírica, resumimos as condições relevantes a três: o efeito distributivo da decisão, o interesse presidencial na questão, e a temática à qual a questão encontra-se vinculada.

O Capítulo 3 dedica-se exclusivamente à temática, conceito central de nossa pesquisa. A ideia do capítulo era avançar em termos de uma melhor delimitação do conceito, além de buscar hipóteses que pudessem orientar nossa exploração empírica. Para isso, retomamos a literatura de Análise de Política Externa e, percebendo sua insuficiência, recorremos ao conceito de “subsistema de políticas públicas”, oriundo do campo da Análise de Políticas Públicas. Diante da ausência de hipóteses testáveis sobre a relação entre assuntos temáticos e processo decisório, optamos por um estudo de cunho exploratório como forma de refinar nossa compreensão sobre as dimensões relevantes da temática.

Metodologia e desenho do estudo

Inicia-se, então, a segunda etapa da pesquisa, dedicada à discussão sobre a forma mais adequada de estudar a relação entre temática e dispersão da unidade decisória. Assim, apresentamos e justificamos nossas opções metodológicas — um estudo baseado no método de process tracing, focado na análise aprofundada de dois casos e na comparação desses resultados entre si.

Procurando minimizar alguns problemas recorrentes em estudos qualitativos, como a dificuldade de avaliação e replicação dos resultados, procuramos explicitar ao máximo os procedimentos utilizados na pesquisa: as expectativas do mecanismo testado no process tracing, a estratégia usada para a seleção dos casos e o processo de operacionalização das variáveis levadas em consideração nesse processo. O intuito é facilitar a avaliação dos resultados e de nossas interpretações, reduzir eventuais vieses e viabilizar a futura expansão da base empírica em pesquisas futuras.

Nessa linha, o Capítulo 4 debruça-se sobre as discussões de maneira mais ampla, construindo a estratégia geral da pesquisa e justificando o método escolhido para o estudo — o process tracing, seguido pela comparação de mecanismos entre casos. Assim, discute

questões mais abstratas como as noções de mecanismos causais, recoloca a pergunta de pesquisa a partir delas e discute como o process tracing pode nos ajudar a respondê-la.

O Capítulo 5, por sua vez, dedica-se ao planejamento específico ao estudo, procurando estabelecer parâmetros claros para a comparação entre expectativas teóricas e resultados empíricos. Dedicase, então, à explicitação das implicações do mecanismo a ser investigado e dos procedimentos usados na seleção dos casos para a análise empírica.

Análise empírica — estudos de caso

Tendo passado pelas discussões conceituais e metodológicas, dedicamos a terceira etapa à análise empírica, realizada em dois estudos de caso. Cada capítulo inicia-se com uma apresentação geral do caso, buscando contextualizar as disputas e o processo de formação da posição brasileira. Em seguida, passa-se à descrição aprofundada dos acontecimentos e finaliza-se com um breve resumo apontando os desvios em relação ao mecanismo teórico postulado.

No Capítulo 6, analisamos a posição brasileira nas negociações referentes ao Protocolo de Kyoto entre 1996 e 2001. Além do Itamaraty, as negociações contaram com participação destacada do Ministério da Ciência e Tecnologia e, em menor medida, do Ministério do Meio Ambiente. Para reconstruir o caso, coletamos uma variedade de fontes secundárias — reportagens em jornais e estudos acadêmicos — e primárias — listas de participantes e documentos oficiais das conferências, atas de reunião de comissões interministeriais, telegramas diplomáticos, entradas nos Diários da Presidência e discursos parlamentares.

No Capítulo 7, debruçamo-nos sobre as disputas relativas ao contencioso entre Brasil e EUA sobre patentes de medicamentos em 2001, nas quais o Itamaraty divide espaço com o Ministério da Saúde. A análise não se restringe ao contencioso no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, incluindo os debates simultâneos ocorridos em outras arenas, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Conselho de TRIPS e as negociações bilaterais. Para compor nossa análise, mobilizamos o mesmo tipo de fonte secundária usado no caso anterior — notícias de jornais da época e a literatura acadêmica. Entre as fontes primárias, destacam-se também listas de participantes e documentos oficiais das conferências, atas de reuniões da Comissão Nacional de DST, AIDS e Hepatites

Virais, avisos ministeriais, telegramas diplomáticos e discursos parlamentares. A análise de fontes primárias foi particularmente beneficiada por uma visita ao Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília, financiada por verba de reserva técnica da Fapesp, que permitiu uma visão mais aprofundada sobre o desenvolvimento do caso e dos processos de decisão no interior do MRE.

Resultados e conclusões

A última etapa do estudo corresponde à discussão dos resultados dos estudos de caso, comparando-os entre si, avaliando em que medida correspondem às expectativas teóricas e levantando hipóteses para explicar os desvios encontrados.

Assim, o Capítulo 8 tem como foco principal refletir sobre os desvios entre o material empírico e o mecanismo teórico. Apresentamos nossas considerações gerais sobre o mecanismo, retomando os dados levantados ao fim de cada estudo de caso, formulando hipóteses para explicar os desvios e discutindo em que medida elas se mantêm relevantes diante da comparação com a literatura e os demais dados empíricos. A partir dessas reflexões, retomamos as questões do Capítulo 3, pensando como e em que medida os desvios podem refinar nosso entendimento sobre as dimensões relevantes dos subsistemas temáticos.

Por fim, nas Considerações Finais, refletimos sobre nossas contribuições à literatura, destacando os avanços e limitações do estudo. Finalizamos discutindo a abertura de possíveis linhas de investigação sobre a horizontalização da política externa brasileira.

PARTE I: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DISCUSSÃO TEÓRICA

Capítulo 1 — Pluralização e Horizontalização da PEB: desafios e caminhos para a pesquisa

Neste capítulo, nos debruçamos sobre os desafios da agenda de pesquisa sobre pluralização e horizontalização da política externa no Brasil, propondo uma abordagem distinta da predominante na literatura. Na primeira seção, apresentamos o fenômeno no mundo, destacando seu impacto sobre a condução da política externa em múltiplos países. Em seguida, tentamos entender como o Brasil se encaixa nessa tese — em que medida a literatura internacional pode nos ajudar a compreender as transformações sobre o processo decisório brasileiro e em que medida o Brasil pode contribuir para a literatura internacional.

Seguimos na terceira seção retomando o diagnóstico de Farias e Ramanzini (2015) sobre os entraves dessa agenda de pesquisa no país. Como resposta aos problemas decorrentes da multiplicidade de termos usados nas pesquisas, propomos em seguida uma forma de organizar os conceitos, relacionando-os entre si e definindo-os de forma clara. Por fim, explicamos nossa opção por um enfoque distinto do usual na literatura: o enquadramento da pluralização como resultado de condições contextuais que variam cada situação decisória — e não, como costuma fazer o debate brasileiro, como reflexo de um processo mais amplo iniciado na redemocratização.

1.1 A fragmentação da diplomacia no mundo

Ainda no século XVII, sob a liderança do Cardeal de Richelieu, a França julgou importante designar a política externa como um ramo autônomo do governo, institucionalizando um ministério de relações exteriores com funções políticas e administrativas. Esse tipo de estrutura, que operava em duas esferas distintas — a externa, por meio de uma rede de embaixadas residentes no exterior; e a doméstica, a partir de um ponto focal na capital do país, que coordenava essa rede — espalhou-se pela Europa e tornou-se, até hoje, o padrão para as burocracias especializadas em política externa (Spies, 2019, p. 66).

Hoje, praticamente todos os Estados possuem ministérios de relações exteriores com hierarquias e organogramas bem definidos, frequentemente apresentando divisões internas de acordo com áreas geográficas e preocupações temáticas (Spies, 2019, p. 150).

Tendo como missão institucional promover e proteger os interesses de um país no ambiente externo (Spies, 2019, p. 146), essas estruturas tornaram-se praticamente sinônimos de política externa. Os diplomatas seriam os responsáveis por controlar a interface entre o doméstico e o internacional, implementando a política externa do país e servindo como a face do Estado no exterior.

Entretanto, no campo dos estudos diplomáticos tornou-se corrente hoje a ideia de uma “fragmentação da diplomacia” no mundo — isto é, de uma perda de centralidade dos ministérios de relações exteriores na condução da política externa (Devin e Toernquist-Chesnier, 2011; Hill, 2003; Hocking, 1999; Kochavi, 2018; Langhorne e Wallace, 1999; Moses e Knutsen, 2001; Murray, 2008).

Esse fenômeno seria relativamente recente. Para os defensores dessa tese, o fim do conflito bipolar e a intensificação dos processos de globalização afetaram a agenda internacional, contribuindo para sua diversificação e tornando as fronteiras entre o interno e o externo menos claras (Langhorne e Wallace 1999; Milani e Pinheiro 2017, 10-11). Modificaram-se as arenas nas quais as políticas externas se desenvolvem, multiplicando os atores e agentes envolvidos com temas internacionais e levando à reorganização do papel ocupado pelos atores tradicionais.

Tais mudanças tornariam inadequada a visão tradicional de que os ministérios de relações exteriores devem ser responsáveis por uma área de competência separada no governo (Moses e Knutsen, 2001). Dessa forma, a manutenção do papel de “gatekeeper” - isto é, de “exclusive control over the domestic-international interface” (Hocking, 1999, p. 3) - seria inviável, retirando desses ministérios a centralidade nas relações internacionais.

Tomando por base a trajetória de países ocidentais desenvolvidos, Devin e Toernquist-Chesnier (2011) argumentam que a condução tradicional da política externa, centralizada em e monopolizada por um ministério de relações exteriores, seria um modelo cada vez mais raro. Segundo tal visão, esse tipo de departamento teria perdido espaço diante da competição de múltiplos atores, sofrendo pressões tanto de

organizações externas (empresas, sociedade civil) como de órgãos no interior do próprio Estado (a presidência da República, outros ministérios e governos subnacionais).

Ainda que esse cenário “declinista” seja exagerado, projetando sobre o papel de “gatekeeper” um monopólio jamais existente de fato (Hocking, 1999), as transformações no cenário internacional de fato afetaram as burocracias clássicas³. Dessa forma, funções tradicionais desses ministérios — como a provisão de comunicação e informação ou a organização de negociações — perderam espaço. Ao mesmo tempo, a função de coordenação teve sua importância ampliada⁴.

Nesse contexto, a organização da burocracia encarregada da política externa — os ministérios — e a utilidade e capacitação dos funcionários responsáveis por implementá-la — os diplomatas — vêm sendo objeto de reflexão e questionamento.

Para alguns, o ministério de relações exteriores tradicional tornou-se supérfluo e ineficiente: o arranjo tradicional deveria ser substituído por um escritório reduzido, responsável pela coordenação de profissionais especializados, que se desenvolveriam nas agências setoriais do governo (Moses e Knutsen, 2001).

As reações a esse tipo de pressão variam de país a país: em alguns lugares, reestruturações levaram à transferência de funções entre burocracias, à diminuição no número de missões no exterior ou mesmo à fusão com outras agências envolvidas na implementação da política externa, como as de ajuda ao desenvolvimento (Spies, 2019, p. 178).

Da mesma forma, a figura tradicional do diplomata e os resultados da diplomacia são frequentemente questionados — como coloca o diplomata brasileiro Benoni Belli, frente à complexidade dos temas em negociação, “parece quase natural que os representantes diplomáticos [...] sejam técnicos que dominem um conhecimento

³ Nas palavras do autor, “‘gatekeeping’ continues to be what it has frequently been, namely a shared activity, on occasions involving conflict with other key government departments. This (...) is, somewhat paradoxically, likely to be both more valued yet increasingly challenged by other government agencies engaged in similar processes within specific policy areas” (Hocking 1999, 14-15).

⁴ Diante do fim do “monopólio” dos ministérios de relações exteriores, Spies (2019, p. 147) entende que seu papel tornou-se coordenar, não mais controlar, as atividades de outros atores domésticos na política externa, garantindo que estas se orientem por e sirvam a uma estratégia coerente. Além da coordenação, os ministérios prestariam assistência às demais agências, facilitando ligações e auxiliando na conduta prática das relações internacionais

especializado e façam bom uso dele para obter resultados mensuráveis, vitórias quantificáveis e avanços tangíveis em sua área de atuação” (Belli, 2018, p. 16–17).

Nesse cenário de transformação e competição, algumas chancelarias teriam aceitado uma tendência à especialização dos diplomatas, apostando no treinamento técnico específico⁵ (Belli, 2018, p. 21). Outros, porém, preferem apostar nas especificidades da atividade diplomática, enfatizando sua capacidade de “discernimento político” – o diplomata deve “ser capaz de dialogar com os técnicos sem se tornar um deles, apropriando-se do conhecimento e do instrumental analítico para desempenhar uma função que é essencialmente política” (Belli, 2018, p. 21).

Independentemente dos caminhos escolhidos, frente à tendência de enfraquecimento e marginalização, parece haver uma tendência de reposicionamento dos ministérios de relações exteriores. Diante do desenvolvimento de estruturas voltadas para temas internacionais em outras agências e da construção de redes internacionais alternativas, as chancelarias tentariam fortalecer a cooperação inter-burocrática, com atores não-governamentais e a sociedade civil (Spies, 2019). Entre as múltiplas estratégias adotadas nesse sentido, destacam-se a circulação de funcionários entre ministérios⁶, o recrutamento de diplomatas no setor privado e iniciativas de diplomacia pública — a frequência, a intensidade e o sucesso dessas iniciativas, evidentemente, apresentam resultados variados de país a país.

1.2 A fragmentação da diplomacia no Brasil

Sendo baseado em mudanças sistêmicas, o argumento da fragmentação apresenta alcance global. Evidentemente, as mudanças sistêmicas foram incorporadas de formas distintas em cada país⁷ - as transformações nos ministérios de relações exteriores são mediadas por fatores como o contexto internacional em que o país se localiza, o ambiente

⁵ Para uma análise da diversidade de formas de recrutamento e treinamento dos serviços diplomáticos no mundo, ver Hutchings e Suri (2017).

⁶ Spies (2019, p. 185) destaca que a ocupação por diplomatas de cargos em outras áreas do governo é frequente e até tradicional no México, Brasil, Índia e Filipinas.

⁷ Como ressalta Spies (2019, p. 169–176), além dos desafios inerentes ao exercício contemporâneo das funções de ministérios de relações exteriores, países em desenvolvimento enfrentam desafios adicionais, como capacidades deficientes, baixo treinamento profissional do corpo diplomático e centralização excessiva do processo decisório na figura do chefe de Estado. Seria pouco razoável supor que países com características tão divergentes nesses fatores reagiriam das mesmas maneiras às transformações na cena internacional.

doméstico, os padrões das relações burocráticas e o impacto de policymakers individuais (Hocking, 1999).

Nesse sentido, a tese da fragmentação teria seu maior teste em países caracterizados por um predomínio histórico da corporação diplomática na formulação e implementação da política exterior, como o Brasil. Trata-se de um caso interessante para a determinação do escopo do fenômeno, mais estabelecido no caso de países desenvolvidos (Devin e Toernquist-Chesnier, 2011).

O Brasil é um país em desenvolvimento que possui um Ministério de Relações Exteriores fortemente institucionalizado e organizado de maneira tradicional⁸. Como é amplamente destacado na literatura, o Itamaraty ocupa historicamente um papel central na formulação e na execução da política externa brasileira, o que é atribuído à qualidade de seu serviço, à sua capacidade de insulamento e a seu amplo prestígio (Barros, 1986; Cheibub, 1985; Lima, 2000; Pinheiro, 2004).

No que se refere à relação com seus principais “competidores” no interior do Estado, o MRE parece encontrar-se em uma posição favorável: a virtual ausência de ameaças militares acaba por enfraquecer a burocracia da Defesa. Diante da pressão de outros “competidores”, como a Presidência da República e o Ministério da Fazenda, porém, a situação não é tão favorável à chancelaria. Embora alguns notem que o Itamaraty revelou-se, no passado, capaz de resistir a pressões e manter seu papel na formulação da política externa (Arbilla, 2000), crescente evidência se acumula no sentido de que o MRE é incapaz de se sobrepor a essas agências (Amorim Neto, 2011; Duarte e Lima, 2017; Lopes, 2017).

Independentemente da relativa fraqueza do Itamaraty em um eventual conflito com a Presidência — algo razoavelmente esperado em conflitos entre qualquer ministério e o chefe do Executivo (Bendor e Hammond, 1992; Rosati, 1981), pode-se enquadrar o Brasil como um caso crucial (menos provável)⁹ para o estudo do processo de

⁸ O Itamaraty organiza-se da forma tradicional descrita acima, tendo uma rede de órgãos no exterior coordenada por um ponto focal em Brasília, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE). Embora o organograma tenha apresentado múltiplas transformações ao longo do tempo, à SERE, por sua vez, são subordinadas subsecretarias organizadas conforme critérios geográficos e temáticos. Para uma análise aprofundada da organização interna do Itamaraty e de suas transformações diante dos desafios da globalização, ver Puntigliano (2008).

⁹ Um “caso crucial” é a denominação usada para casos que apresentam probabilidade relativamente alta (mais provável) ou relativamente baixa (menos provável) de apresentar um dado resultado, sendo usados para testar hipóteses. Seguindo uma lógica Bayesiana, a confirmação de uma hipótese em um caso para o qual há baixa

transformação das unidades decisórias em política externa no mundo. Dada a força atribuída ao Itamaraty, sua perda relativa de poder no processo decisório fortaleceria a tese de que fatores estruturais levariam a uma tendência mundial de dispersão na condução da política externa.

Efetivamente, a tese da fragmentação da diplomacia parece encontrar respaldo nos estudos recentes de política externa brasileira (PEB): é crescente a percepção de que, mesmo que o modelo insulado não tenha sido completamente superado e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) siga concentrando a condução da política externa brasileira, seria possível falar em uma “nova configuração” nos processos decisórios da PEB (Milani e Pinheiro, 2017).

Em que pese a emergência de um relativo consenso nesse sentido, muitas questões permanecem em debate — tanto entre acadêmicos como entre *policymakers*. Como as transformações sistêmicas são, efetivamente, incorporadas no âmbito doméstico? Por que e em que medida o Itamaraty mantém a centralidade no processo decisório em determinados casos? Como o Itamaraty reage à entrada de novos atores no processo decisório? Predomina o conflito ou a cooperação? É mais legítima ou democrática a gestão da política externa por múltiplos atores? Qual a forma mais eficiente de organizar as relações do Estado? Nesse contexto, como deve ser utilizada e treinada a burocracia diplomática?

Apesar de considerar as questões normativas em aberto de grande relevância e de estas serem objeto de discussão entre importantes acadêmicos da área, optamos por não as abordar neste estudo. Para fins de clareza, nos parece essencial fazer a distinção entre esse tipo de pergunta e a discussão positiva — embora o avanço das questões positivas possa subsidiar as discussões normativas, tratá-las de forma simultânea poderia prejudicar os debates nos dois campos.

Voltando o olhar para o campo das discussões empíricas, é preciso dar um passo atrás antes de se debruçar sobre qualquer uma dessas questões. Uma série de problemas dificulta o avanço satisfatório da agenda de pesquisa na direção de uma descrição

probabilidade de que ela funcione ampliaria a confiança na hipótese em conformidade com nossas expectativas — isto é, “the confirmation of a most-likely test is less insightful than a passed least-likely test and that a failed most-likely case is more valuable for learning something about a hypothesis than a nonsuccessful least-likely test.” (Rohlfing, 2012, p. 84–85)

confiável do fenômeno e de uma avaliação adequada de suas causas (Farias e Ramanzini Júnior, 2015).

1.3 Problemas e desafios da agenda de pesquisa no Brasil

Embora nem sempre ligada à discussão internacional, uma crescente agenda de pesquisa no Brasil dedica-se ao fenômeno da transformação nas unidades decisórias da PEB. Com diferentes ênfases e sob diferentes rótulos — horizontalização, democratização, pluralização, poliarquização etc. – as pesquisas têm apresentado resultados similares. No geral, as evidências empíricas geradas por tais estudos (Cason e Power, 2009; Danese, 1999; Duarte e Lima, 2017; Figueira, 2009; França e Sanchez Badin, 2010; Oliveira e Onuki, 2007; Silva, Spécie e Vitale, 2010) apontam no mesmo sentido: uma ampliação do escopo da arena de política externa, com a participação de uma pluralidade de atores.

Dessas pesquisas, emergiu um consenso relativo a respeito da existência de uma nova configuração dos padrões decisórios e do aumento dos atores envolvidos na produção e implementação dessa política. Embora alguns autores foquem suas análises em períodos mais restritos (e.g. Cason e Power, 2009), a tese dominante na agenda associa a transformação à transição democrática no país¹⁰, trabalhando com a ideia de um crescimento progressivo do interesse e da mobilização de atores sociais em temas relativos ao internacional (Figueira, 2009; Lima, 2000).

Ainda que a maior parte dos resultados caminhe em um mesmo sentido, é essencial um olhar crítico sobre a produção relativa ao tema. É esse o movimento proposto por Farias e Ramanzini (2015), identificando múltiplas dificuldades a serem enfrentadas para garantir a validade dos estudos sobre o processo decisório da política externa brasileira. Entre elas, duas questões se destacam: a imprecisão conceitual evidenciada pela diversidade terminológica, e a relação inadequada entre as evidências empíricas e as inferências realizadas pelos pesquisadores.

¹⁰ É interessante notar que a redemocratização brasileira coincide no tempo com as mudanças na ordem internacional destacadas pela literatura da “fragmentação da diplomacia” – o fim da Guerra Fria e a consequente diversificação da agenda internacional.

Na visão desses autores, a profusão de termos¹¹ usados para discutir a dispersão do processo decisório em política externa no Brasil aponta para um problema anterior mais amplo: a ausência de uma reflexão conceitual prévia a respeito do tema. Essa atividade é apontada como essencial, na medida que diferentes definições do fenômeno implicam diferentes perguntas de pesquisa, desenhos de pesquisa e conclusões (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 10). Nesse sentido, os problemas de precisão conceitual entravam o avanço empírico e teórico da agenda, interferindo no acúmulo e comparabilidade dos estudos e reduzindo sua validade externa.

1.4 Definições e delimitações conceituais

Tendo isso em vista, torna-se necessário delimitar mais claramente os conceitos com os quais trabalhará esta pesquisa. Optou-se por trabalhar aqui com o conceito de “pluralização” para se referir ao aumento e à diversificação dos atores envolvidos na formulação, discussão e execução da política externa¹². Nesse sentido, a pluralização pode ser pensada como um conceito mais amplo, englobando fenômenos mais específicos, como a paradiplomacia, a horizontalização, ou a diplomacia presidencial.

Trata-se de um conceito relacionado, mas distinto do que chamamos de “desencapsulamento”, seguindo a nomenclatura de Faria (2012). Enquanto a pluralização refere-se ao padrão das unidades decisórias de política externa, o desencapsulamento refere-se especificamente ao MRE, apontando para uma maior abertura em suas relações com grupos de interesse e outras agências governamentais. Ambos os processos estão intimamente ligados à ideia de “democratização” da política externa, uma discussão essencialmente normativa que foge ao escopo dessa pesquisa¹³.

¹¹ Entre os termos utilizados estão: horizontalização, descentralização, pluralização, desencapsulamento, politização, democratização, mudança de poder, diversificação de interesses (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 7).

¹² Para fins de esclarecimento, cabe também destacar que entendemos “política externa” como uma atividade oficial formulada e implementada por agentes autorizados de um Estado soberano na forma de orientações, planos ou ações direcionadas ao ambiente externo dos Estados (Tayfur, 1994, p. 117).

¹³ Nessa linha, a discussão sobre a democratização da política externa diria respeito a questões normativas relativas ao que Lopes (2012, p. 199) denomina “a inclusão do corpo político nas decisões concernentes às questões internacionais do Estado, seja por meio de institutos representativos ou participativos”. Questões típicas diriam respeito à legitimidade e desejabilidade da democratização, e a déficits de *accountability* e representatividade da política externa.

Essa perspectiva, apresentada na Figura 1, permite agrupar os múltiplos fenômenos abordados pela literatura sem perder as distinções entre cada um deles.

Figura 1. Hierarquia de conceitos

Fonte: elaboração própria.

Entendendo que os múltiplos processos englobados na ideia de pluralização têm suas particularidades e possivelmente respondem a causas distintas, o trabalho optou por dar um foco mais restrito à análise empírica. Optou-se, assim, por uma atenção especial ao fenômeno da “horizontalização” – os demais conceitos podem aparecer ao longo do estudo, mas surgem como preocupações secundárias, motivadas pelos acontecimentos dos casos.

Por horizontalização, este estudo refere-se ao aumento e diversificação dos atores e unidades administrativas vinculadas ao Executivo Federal envolvidos com temas de

política externa. Trata-se, conseqüentemente, de mudanças nas unidades decisórias de política externa no sentido de uma redução relativa na concentração de poder decisório nas mãos do Itamaraty quando comparado com outros órgãos do Executivo¹⁴.

A lógica da “horizontalização”, que remete à divisão de competências entre diferentes burocracias de mesmo nível hierárquico, define-se em oposição à “verticalização”, isto é, à centralização em uma única burocracia, organizada de forma hierárquica (Figueira, 2010; França e Sanchez Badin, 2009)¹⁵. Isto é, ao falar em horizontalização, restringe-se a pluralização aos atores pertencentes a órgãos e agências do Executivo Federal.

Mesmo restringindo a análise à transformação do processo decisório no Executivo, pensar o “enfraquecimento” do Itamaraty ainda é um fenômeno amplo, que agrupa mecanismos distintos a partir de seu resultado. Se tomamos como correta a tese da primazia do MRE, a horizontalização como perda relativa de poder do Itamaraty no processo decisório em relação a outros atores no Executivo poderia se dar por três caminhos distintos¹⁶.

O primeiro deles diz respeito à maior participação no processo decisório de atores mais poderosos que o MRE — a Presidência da República, por exemplo¹⁷. O segundo consistiria no aumento do poder de atores até então secundários ou aliçados do processo decisório em Política Externa¹⁸. Por fim, uma terceira possibilidade seria a redução

¹⁴ Pode-se dizer, portanto, que este trabalho se insere entre aqueles que, nos termos de Farias e Ramanzini (2015, p. 10), usam o conceito “to explain the widening authority of government agencies in the field of foreign policy”.

¹⁵ A “verticalização” da política externa também aparece com outros sentidos na literatura sobre o tema, o que reforça nossas preocupações conceituais. Assim, alguns autores utilizam o eixo horizontal para se referir às relações internas ao Estado – a participação dos demais órgãos do Estado na política externa - e o eixo vertical para se referir às relações Estado-sociedade - a participação de atores não-governamentais, como a sociedade civil organizada e ONGs (Cason e Power, 2009; Milani e Pinheiro, 2013; Waisbich, Cetra e Marchezini, 2017).

¹⁶ Ainda que os autores não explorem o terceiro caminho, tratando-o como consequência dos outros dois, é ilustrativo que o artigo de Cason e Power (2009) sobre o tema aponte esses três caminhos já em seu título: “*Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty*”.

¹⁷ O processo de aumento da participação presidencial na condução da política externa brasileira é inicialmente estudado por meio do conceito de “diplomacia presidencial” (Danese, 1999), mas é incorporado na agenda mais ampla dos estudos sobre a dispersão do processo decisório (ver, e.g., Cason e Power, 2009; Figueira, 2009).

¹⁸ Esse tipo de explicação para a horizontalização aparece, por exemplo, nos estudos de Machado (2009) sobre o desenvolvimento institucional do Ministério da Agricultura (MAPA).

absoluta dos poderes do Itamaraty ou a abdicação voluntária de certas atribuições, optando por exercer um papel mais coordenativo no processo decisório¹⁹.

A diferenciação desses três caminhos para a horizontalização da política externa se revela especialmente importante para a discussão das eventuais causas das transformações no processo decisório, uma vez que os três processos podem responder a estímulos diferentes e um mesmo estímulo pode afetar os atores de formas distintas²⁰.

1.5 A horizontalização como situação

Um segundo problema conceitual é responsável por problemas metodológicos mais amplos na agenda de pesquisa: a horizontalização deve ser concebida como um processo ou como uma situação? Entender a horizontalização enquanto situação significa compreendê-la enquanto uma característica de uma unidade decisória, associando-a, portanto, a decisões específicas. O estudo da horizontalização como processo, por outro lado, implica uma alegação mais ampla: afirma-se a existência de uma correlação entre a passagem do tempo e um aumento do número de decisões de política externa tomadas em unidades dispersas.

Como ressaltam Farias e Ramanzini Júnior (2015), a comprovação da tese de que teria havido uma mudança geral no grau de concentração/dispersão dos processos decisórios da política externa brasileira exige estudos diacrônicos, com grande cuidado em relação ao recorte temporal utilizado e às bases de comparação. Grande parte da base empírica levantada sobre o tema, no entanto, se dá por meio de estudos de caso sobre decisões específicas (e.g. Mello, 2010; Oliveira, 2014) ou sobre órgãos específicos no interior do Executivo (Campos Lima, 2011; Faria, Nogueira e Lopes, 2012; e.g. Machado,

¹⁹ Ainda que seja uma possibilidade lógica de um processo de horizontalização, a redução absoluta dos poderes do MRE, se medida em termos de recursos humanos e financeiros, não se verifica empiricamente ao longo do período no qual a literatura localiza o processo (desde a redemocratização, tendo seu auge nos governos Cardoso e Lula). Entretanto, destaca-se a possibilidade de um reposicionamento do MRE no ciclo de produção da política externa, “passando da condição de operador preferencial e praticamente onipresente [...] para uma função mais propriamente supervisora e articuladora” (Faria, Nogueira e Lopes, 2012, p. 212–213).

²⁰ Ao apontar a capacidade de adaptação do Itamaraty às transformações sistêmicas, Farias e Ramanzini Júnior (2015, 15) destacam que “[t]hese forces do not exert a direct and one-dimensional impact on the bureaucratic apparatus of the state. (...) it is possible to have consequences which are unforeseeable or contrary to what was expected, depending on the interaction of ideas, policies, institutions and legacies of previous processes.”

2009), o que reduz a capacidade de inferência sobre o fenômeno mais amplo em questão²¹.

Os estudos que de fato se dedicam a uma investigação geral da transformação das unidades decisórias na política externa brasileira, contudo, acabam por se restringir a análises de variações por meio de proxies imperfeitas²² ou das competências normativas dos órgãos (Cason e Power, 2009; Figueira, 2009; Silva, Spécie e Vitale, 2010) - fontes que, ainda que úteis, não permitem atestar a influência efetiva dos atores no processo decisório (Farias e Ramanzini Júnior, 2015)²³. Nesse sentido, pecam pelo inverso do problema observado nos estudos de caso descritos acima: ao optar por medidas quantitativas, ampliam a abrangência da análise, mas perdem em profundidade²⁴.

Embora a principal literatura sobre o tema (Campos Lima, 2011; Cason e Power, 2009; Faria, 2012; Figueira, 2009, 2010) tenda a trabalhar a questão sob a lógica do processo, opta-se aqui por trabalhar com a horizontalização enquanto situação. Mesmo que isso limite o alcance do argumento sobre a pluralização, acredita-se que essa escolha pode melhorar a qualidade das pesquisas sobre o tema, abrindo espaço para um refinamento de suas proposições.

Uma das vantagens de investigar a horizontalização como situação decorre de uma relação de implicação lógica. Para que exista um processo mais amplo de horizontalização, é necessário que exista uma situação de unidade decisória horizontalizada; o inverso, porém, não procede.

²¹ Como destaca Gerring (2004, p. 346), “it is often difficult to tell which of the many features of a given unit are typical of a larger set of units (and hence fodder for generalizable inferences) and which are particular to the unit under study”.

²² Empiricamente, a tese é sustentada pela comparação intertemporal de dados como visitas presidenciais (Cason e Power, 2009; Figueira, 2009), discursos presidenciais sobre política externa (Figueira, 2009) e número de comissões interministeriais (Figueira, 2009). Cason e Power (2009) acrescentam, também, dados relativos à impressão de elites sobre o tema como forma de corroborar o argumento.

²³ A análise realizada nesta pesquisa sobre o caso Kyoto fornece um exemplo desse tipo de problema. Em 1994, foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), com atribuições sobre negociações internacionais ambientais. Apesar do decreto formalizando sua criação, não há clareza a respeito do fato desta ter sido efetivamente instalada. Em resposta ao pedido de Acesso à Informação nº 00077001375/2018-31 de 01/10/2018, o MCT afirmou que “Não foi encontrado no âmbito da CGCL e nem no Arquivo Central do MCTIC documentos que mencionem ou façam referência à Coordenadoria de Mudanças do Clima ou à Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES)” e levantou a hipótese de não instalação a partir de informações presentes na Ata da 1ª Reunião da CPDS.

²⁴ Sobre os *trade-offs* enfrentados na escolha entre estudos focados em uma ou múltiplas unidades, ver Gerring (2004, p. 346).

Nesse sentido, poderíamos entender a tese do processo de horizontalização como composta de duas sub-teses: a) situações de política externa com determinadas características tendem a gerar unidades decisórias desconcentradas, e b) desde a redemocratização, situações de política externa com tais características têm sido mais comuns. Ao trabalhar essas questões de forma separada, tem-se maior clareza a respeito das implicações de cada argumento e do tipo de evidência empírica necessária para sua confirmação ou para sua desconfirmação.

Esse ponto fica patente quando nos debruçamos sobre casos atualmente entendidos como desviantes, como as negociações comerciais destacadas por Farias e Ramanzini (2015): casos que apresentam unidades decisórias desconcentradas antes da redemocratização não são explicáveis por uma teoria que atribui a horizontalização à globalização e à mudança de regime político.

Isso é importante pois, mesmo sem questionar a ideia de um predomínio histórico do Itamaraty, esse tipo de caso não é tão raro na história brasileira, como mostram trabalhos sobre a política externa no regime militar (Miyamoto e Gonçalves, 2000; Pinheiro, 2000). Uma boa compreensão da horizontalização como situação, por outro lado, permitiria entender tanto os casos de unidades desconcentradas no período anterior à Nova República, como aqueles de unidades que se mantiveram concentradas no período democrático — as políticas de segurança estudadas por Mello (2010), por exemplo.

Tendo isso em mente, o desenvolvimento mais amplo de uma agenda de pesquisa baseada na horizontalização enquanto situação se daria a partir da comparação e do acúmulo de conclusões geradas por múltiplos estudos de caso baseados em decisões específicas. Naturalmente, tal abordagem só faria sentido caso o pesquisador assuma que as unidades decisórias variam conforme um padrão a ser investigado — isto é, que não são totalmente aleatórias ou definidas *ad hoc*; e que tampouco são sempre idênticas, apresentando alguma variabilidade.

Entender a horizontalização como uma característica da unidade decisória, resultado de condições contextuais que variam a cada situação de decisão, traz ainda uma segunda vantagem: a aproximação com os estudos clássicos de Análise de Política Externa (APE). Essa conexão oferece bons parâmetros para orientar a análise do caso brasileiro, apresentando conceitos reconhecidos pela literatura internacional e procedimentos para

operacionalizá-los. Para além disso, é possível identificar algumas proposições já estabelecidas sobre unidades decisórias com múltiplos atores, facilitando a elaboração de hipóteses sobre as causas e consequências da pluralização na política externa brasileira.

Ao elencar os múltiplos fatores que podem interagir e afetar os atores e características do processo decisório, a literatura permite identificar as dimensões relevantes de cada caso. Consequentemente, viabilizam-se estudos metodologicamente mais robustos, refinando os processos de seleção de casos e explicitando os limites de suas conclusões.

Tendo isso em vista, e buscando avançar no sentido de uma análise das hipóteses causais presentes na literatura, o capítulo seguinte busca revisar os estudos brasileiros sobre o tema e articulá-los às proposições da literatura de APE. Espera-se, assim, viabilizar a posterior exploração da ideia de que a temática pode interagir com os mecanismos que geram a dispersão da unidade decisória.

Capítulo 2 — Causas da Horizontalização

Para que possamos investigar a relação entre temática e pluralização, é necessário observar antes o que pesquisas anteriores têm a dizer sobre as causas da pluralização. Surge um segundo problema: a literatura tende trabalhar a pluralização como processo, mas optamos aqui por entendê-la como situação. Tendo sido originalmente formuladas para pensar em termos de processo, algumas adaptações são necessárias para que contribuam para explicar casos particulares. Como, então, fazer essa ponte entre as proposições teóricas e os casos? Quais variáveis destacadas pela literatura podem servir de base para estudos centrados em decisões específicas?

Este capítulo dedica-se a tais questões. Para isso, apresenta inicialmente as hipóteses causais levantadas pela literatura. Em seguida, introduz a lógica usada para conectar a teoria geral a casos particulares. A terceira seção procura reenquadrar as proposições da literatura a partir dessa lógica, usando conceitos já estabelecidos no campo da Análise de Política Externa. Por fim, discute-se uma tese específica sugerida na literatura, que servirá posteriormente como mote para nossa investigação empírica: a ideia de que a variação temática serve como forma de limitar as proposições sobre o tema. Chega-se, então, a um modelo “parcimonioso” para orientar a análise empírica, resumindo as condições causais relevantes a três: o efeito distributivo da questão, o interesse presidencial na decisão e a temática à qual ela encontra-se vinculada.

2.1 As causas da horizontalização na literatura brasileira

Como mencionado anteriormente, a literatura internacional associa o processo de pluralização dos processos decisórios às mudanças no sistema internacional. No debate brasileiro, essa relação aparece mediada por transformações na “natureza da agenda externa”: as discussões de política externa passariam a englobar questões de caráter mais complexo e com maior impacto distributivo doméstico.

Destacando esse segundo aspecto da agenda, o trabalho de Lima (2000) é amplamente reconhecido como o principal marco dessa interpretação (Faria, 2012; Faria, Nogueira e Lopes, 2012; Farias e Ramanzini Júnior, 2015; Milani e Pinheiro, 2012).

O argumento se desenvolve no sentido de que, com o fim do modelo de proteção industrial e as mudanças no cenário internacional, as decisões de política externa passariam a ter maior efeito distributivo. Isto é, os custos e benefícios das decisões deixariam de ser distribuídos igualmente na sociedade — alguns efeitos, independentemente de serem positivos ou negativos, se concentrariam em determinados grupos sociais.

Com base nos trabalhos de Milner (1997), isso significaria um maior interesse no tema da parte de atores domésticos e, portanto, um aumento da influência da política doméstica na formação da política externa. Haveria, dessa forma, uma “politização” da política externa²⁵, que estaria em uma relação de reforço mútuo com a “potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa” (Lima, 2000, p. 295).

As implicações das transformações nas arenas internacional e doméstica, porém, não se restringem ao aumento dos efeitos distributivos da política externa. Como destacam Milani e Pinheiro (2012, p. 15), as relações internacionais contemporâneas englobariam “um leque mais amplo de questões — meio ambiente, direitos humanos, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, etc. -, que demandam conhecimentos e expertises particulares”. Assim, além dos efeitos distributivos ampliarem o interesse de diferentes atores domésticos na política externa, a diversificação temática e a complexidade técnica tornariam a participação desses atores mais importante, ampliando seus recursos informacionais perante o MRE (Faria, 2012; Figueira, 2010).

Conforme Figueira (2010), para os atores estatais, esse processo é reforçado por um processo de mudança na cultura da administração pública. Os princípios de “administração gerencial” – que propõem a descentralização política e administrativa — apontariam para um processo de mudança incipiente, marcado pelo convívio entre lógicas distintas: a porosidade e o insulamento. No caso do Itamaraty, isso se manifesta, por um lado, na criação de canais institucionais de comunicação com a sociedade civil organizada e com outros ministérios; por outro, na manutenção de uma estrutura

²⁵ Milani e Pinheiro (2013, p. 30) definem politização como “a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também *et pour cause*, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas.”

organizacional interna fortemente centralizada nas figuras do chanceler e do secretário-geral²⁶.

Um caminho explicativo distinto para compreender a horizontalização da política externa brasileira é oferecido por Cason e Power (2009). Ainda que reconheçam, como Lima (2000), os efeitos da democratização sobre o envolvimento de atores societários na política externa, os autores restringem o escopo de suas análises às presidências de Cardoso e Lula. Assim, dão maior atenção a variáveis conjunturais e individuais — como as personalidades de FHC e Lula, seus recursos pessoais, e particularidades das trajetórias de PT e PSDB — para compreender o fenômeno da diplomacia presidencial.

2.2 Do processo à situação

Como mencionado anteriormente, não podemos transpor diretamente proposições formuladas para explicar a horizontalização como processo para entendê-la como situação. Trata-se de fenômenos relacionados, mas distintos, localizados em níveis de agregação teórica diferentes — como tal, seria esperado que as explicações também tenham diferenças entre si. Assim como as causas em operação em um caso específico não necessariamente valem para explicar todos os demais casos em uma população, as causas postuladas para um processo mais amplo podem, em uma decisão particular, ter sido incorporadas de forma diferente da usual.

É preciso, portanto, retomar a lógica que liga o processo à situação. Os conceitos estão em níveis de agregação diferentes — a horizontalização como processo pode ser entendida como uma classe conceitual mais ampla, englobando várias situações nas quais ocorre horizontalização na decisão. Em outras palavras, as proposições dizem respeito a padrões observados nas situações decisórias. Como argumentamos no Capítulo 1, espera-se que as proposições sobre a situação estejam incluídas naquelas sobre o processo, mesmo que estas não esgotem as explicações sobre o ocorrido em um caso particular. Nesse sentido, de um ponto de vista lógico, a passagem de um nível a outro é possível.

²⁶ Segundo a autora, a centralização decisória nos dois cargos superiores seria absoluta: “Apenas são despachadas sem o seu consentimento questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática” (Figueira, 2010, p. 15).

A principal dificuldade de fazer a ponte entre esses níveis diz respeito ao tipo de explicação utilizado em cada um deles. Para discutir o processo, tende-se a trabalhar em termos de causas estruturais, em geral mais longínquas no tempo. As causas estruturais costumam ser muito amplas para testes no estudo de casos particulares — torna-se difícil observar efetivamente se estão em operação ou ausentes na situação de decisão.

Para explicar casos específicos, por outro lado, tende-se a enfatizar peculiaridades daquela situação, como o estado subjetivo dos atores e causas mais próximas do resultado. Esse tipo de explicação, baseado em causas individuais, por sua vez, costuma ser muito particular para que se possa acumular e testar conhecimento no nível dos processos.

Esse problema se mantém no caso da literatura sobre processos, como pode ser observado na Figura 2. Ao agrupar as proposições da literatura e associá-las aos caminhos que podem gerar a horizontalização, fica patente a ênfase das explicações em causas estruturais.

Figura 2. Cadeias causais e horizontalização

Fonte: elaboração própria.

A ênfase da literatura em transformações mais próximas da estrutura (sistema internacional, modelo econômico, cultura administrativa) dificulta a aplicação dessas explicações à análise de decisões específicas. Não há espaço para compreender eventuais variações na forma como as causas estruturais são incorporadas pelos agentes. Torna-se difícil a compreensão de casos “desviantes”, como as políticas de segurança estudadas por Mello (2010) e as negociações comerciais apontadas por Farias e Ramanzini (2015).

O caminho proposto por Cason e Power (2009), enfatizando o nível individual, tampouco oferece uma alternativa muito robusta. Por um lado, as proposições desse tipo

apresentam problemas com relação à falseabilidade e à capacidade de generalização²⁷. Por outro, tampouco ajudam a entender a variação das unidades decisórias ocorridas em um mesmo mandato presidencial.

Para uma passagem da análise da horizontalização enquanto processo à da horizontalização enquanto situação, seria interessante observar um nível intermediário de causas. Para isso, nos parece que seria interessante uma maior atenção aos agentes — não em termos de fatores particulares (personalidade), mas de padrões de comportamento e de preferências dos atores.

O comportamento e as preferências dos atores são fatores que podem ser observados nos estudos de decisões específicas. Essa observação pode ser agregada por meio de comparação, identificando padrões. Os padrões, por sua vez, têm uma ligação direta com as proposições de estrutura: esta gera incentivos, possibilitando, facilitando ou constringendo esse tipo de comportamento — em outras palavras, gera padrões nas decisões individuais.

2.3 Reenquadrando as proposições a partir da Análise de Política Externa

Nesse sentido, é útil retomar a tese que liga a natureza da agenda externa ao processo decisório. A lógica subjacente à argumentação remete aos trabalhos de Lowi (1964) na área de políticas públicas. Segundo o autor, como as expectativas em política são determinadas pelo output governamental, as relações políticas que se estabelecem variam conforme as características da policy.

Essa lógica simples permite ligar o nível de análise das decisões individuais a níveis de maior agregação teórica, convertendo “the discrete facts of the case-studies into elements that can be assessed, weighed, and cumulated” (Lowi, 1964, p. 678). Nesse sentido, a estruturação dos estudos de caso em torno de conceitos capazes de fazer a ponte entre as situações concretas de decisão e as proposições gerais da literatura é o que

²⁷ A relação entre esses problemas e a pesquisa política baseada em causas individuais — no caso, referentes à personalidade presidencial — é discutida de forma mais extensa em Moe (1993).

permite o refinamento teórico, viabilizando a detecção de padrões, o teste de hipóteses e o estabelecimento de condições de ocorrência do fenômeno.

Trabalhando nessa linha, Ingram e Fiederlein (1988) ressaltam que a dinâmica do processo decisório em política externa pode ser afetada por uma série de variáveis, como a força do efeito doméstico da decisão, a distribuição desses efeitos, e o caráter rotineiro ou crítico da decisão.

Relacionando as variáveis com a discussão anterior, podemos notar coincidências com o argumento de Lima (2000). O aumento do efeito distributivo desde a redemocratização, destacado por Lima, agrega as dimensões de força e distribuição dos impactos domésticos destacados por Ingram e Fiederlein. A autora brasileira, ademais, explicita o mecanismo que liga a variável à dispersão do processo decisório: o efeito distributivo gera a mobilização de agentes no plano doméstico, o que torna a dinâmica da política doméstica relevante para a decisão de política externa.

Da mesma forma, outros modelos relativos à variação do processo decisório podem contribuir para a compreensão da dispersão de unidades decisórias no Brasil. O trabalho de Rosati (1981) enfatiza a especificidade do ambiente decisório no Executivo, no qual os atores reagem de formas distintas a depender do comportamento da Presidência. Quando o presidente demonstra interesse e alto envolvimento com uma questão, ele é capaz de dominar qualquer disputa burocrática — trata-se, afinal, do comandante do Poder Executivo, tendo controle sobre a própria definição da unidade decisória²⁸.

Colocar o interesse presidencial como dimensão central nos estudos de caso permite agregar tanto as situações de crise, mencionadas por Ingram e Fiederlein (1988), como os fatores de personalidade e trajetória pessoal destacados por Cason e Power (2009). Trata-se de uma variável interessante para fazer a ponte entre o nível da situação e o nível do processo, permitindo a investigação de padrões no comportamento presidencial (Moe, 1993).

²⁸ O modelo parte da ideia, compatível com a literatura mais ampla sobre as relações Presidência-Burocracia (Bendor e Hammond, 1992; Krasner, 1972; Moe, 1982, 1993; Rudalevige, 2002), de que o presidente possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme sua preferência, embora nem sempre os utilize.

A atenção ao efeito distributivo da decisão e ao interesse presidencial na questão capta dimensões importantes para o estudo da horizontalização, permitindo ao mesmo tempo conectar os estudos de caso às proposições gerais da literatura.

Há que se perguntar, porém, se os conceitos permitem compreender eventuais variações na forma como as causas estruturais são incorporadas pelos agentes. Seria plausível supor, por exemplo, que alguma condição afete a forma como o efeito distributivo mobiliza os grupos de interesse e como estes afetem a dispersão da unidade decisória? Ou, ainda, que uma condição afete o interesse da presidência em concentrar poderes sobre si, delegar a decisão ao Itamaraty ou a outro ministério? Melhor dizendo, haveria alguma condição de escopo para essas proposições ou elas seriam válidas para todos os casos?

2.4 Temática como limitação dos argumentos

O pouco espaço dedicado à discussão dos mecanismos que ligam a estrutura aos atores torna esses estudos incapazes de estabelecer as condições de ocorrência do fenômeno da horizontalização de unidades decisórias. Como mencionado, isso afeta a capacidade de compreender casos desviantes.

Nesse sentido, a exploração das diferenças nos padrões decisórios em diferentes arenas temáticas da política externa (Duarte e Lima, 2017; Farias e Ramanzini Júnior, 2015) aparece como uma importante linha de pesquisa. Ao enfatizar as peculiaridades de cada arena temática, chama atenção para diferenças nas reações às transformações na agenda e nos padrões de relação entre os atores.

Como destacam Farias e Ramanzini (2015, p. 10), para a temática de negociações comerciais multilaterais, a horizontalização é um fenômeno histórico, que antecede a redemocratização. Ao menos para esse domínio restrito, portanto, a tese temporal sobre o processo de horizontalização não se verifica.

Surge, daí, nossa pergunta de pesquisa: como a temática se relaciona com as proposições da literatura? Será que as proposições mantêm seu funcionamento independentemente da temática à qual as decisões estão associadas ou seria a pertença a determinadas temáticas uma condição de escopo para essas relações causais?

Vale ressaltar que a temática é uma variável clássica em estudos de Análise de Política Externa (Brewer, 1973; Evangelista, 1989; Potter, 1980; Rosenau, 1969), sendo frequentemente usada com o objetivo de restringir o alcance dos argumentos desenvolvidos nas pesquisas (Potter, 1980, p. 409). Para os defensores dessa linha, “cross-issue comparisons of the relative explanatory power of different sets of variables can contribute to more sophisticated models of foreign policy behavior”, o que condiz com a proposta deste estudo.

Apesar de representarem um passo nesse sentido, os estudos brasileiros sobre temática ainda não oferecem um esquema analítico que permita conectá-los às proposições mais amplas da literatura. Apesar de amplamente utilizada, a temática tampouco foi alvo de esforços consistentes de elaboração teórica em APE (Potter, 1980), o que dificulta a investigação direta a respeito de como a variável afetaria as unidades decisórias.

Na prática, a temática funciona como uma espécie de variável resumo para descrever arenas nas quais a política pública é definida. Nesse sentido, a variação da temática aponta para “peculiarities in terms of interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilising internal support, and so on” (Duarte e Lima, 2017, p. 2).

Assim, visando a construção de um esquema parcimonioso, capaz de orientar o olhar para elementos centrais do fenômeno da horizontalização, propõem-se aqui três condições que afetariam a dispersão de unidades decisórias no país: o **efeito distributivo** da decisão, o **interesse presidencial** na questão, e a **temática** à qual a questão encontra-se vinculada.

Essas três condições servirão como balizas e controles para o estudo empírico a seguir, orientando a seleção dos casos estudados e explicitando as limitações das conclusões deles decorrentes. Antes de prosseguirmos no desenho do estudo, porém, para que possamos investigar as relações entre temática e unidade decisória, nos parece importante discutir de forma mais aprofundada o que a literatura entende como “temática”. É a isso que se dedica o capítulo seguinte.

Capítulo 3 — Temática e Processo Decisório

Considerando nosso objetivo de explorar a variação temática como uma possível restrição às hipóteses da literatura, é importante discutir antes o que se entende aqui como “temática”. Este capítulo dedica-se a esse ponto. Para isso, debruça-se sobre algumas questões: o que a literatura de Análise de Política Externa entende como temática (*issue area*)? Como a literatura brasileira trabalha o tema? Esses estudos podem contribuir com hipóteses sobre a relação entre a temática e a dispersão do processo decisório?

Essas questões são debatidas ao longo de três seções. Na primeira, apresentamos duas formas de conceber *issue areas* na literatura internacional — as definições baseadas na observação dos processos de policymaking e aquelas baseadas na identificação do conteúdo substantivo das decisões. Fazendo uma ponte entre a concepção substantiva de *issue area* e a análise de políticas públicas, propomos uma aproximação entre o conceito e a ideia de subsistema de políticas. Por fim, apresentamos os usos da temática nas pesquisas sobre a horizontalização da PEB, analisando em que medida tais estudos podem orientar hipóteses em nossa análise empírica.

3.1 As concepções de *issue area* na Análise de Política Externa

A literatura de Análise de Política Externa ressalta em múltiplas ocasiões a relevância de distinguir entre diferentes *issue areas* na política externa para melhor compreender a tomada de decisão (Brewer, 1973; Evangelista, 1989; Potter, 1980; Rosenau, 1969). A atenção a esse fator é também compartilhada por estudos em áreas correlatas, como as relativas ao comportamento da Presidência (Mitchell, 2010; Rudalevige, 2002) e à produção de políticas públicas em geral (Howlett, Perl e Ramesh, 2013; Sabatier, 1988; Sabatier e Weible, 2007).

Apesar de presente em estudos clássicos de Análise de Política Externa, a questão da temática recebeu pouco tratamento teórico no campo. Ainda que haja, ao menos desde Rosenau (1969), uma percepção difusa de que “different categories of issues (...) evoke the participation in the decision-making process of different numbers of actors, who vary

in their motivation and ability to act as well as in their readiness to engage in political bargaining and compromise”, múltiplas definições de *issue area* são utilizadas pelos autores — diversas das quais em contradição entre si (Potter, 1980, p. 407).

Potter (1980) divide os tratamentos dados ao conceito em dois grandes grupos: as definições baseadas em processos e aquelas baseadas em conteúdo.

3.1.1 Definições baseadas em processos

As primeiras entendem a *issue area* como tipos ideais dos processos de policymaking, propondo classificações a partir de fatores relacionados a esses processos. A versão mais influente desse argumento é trabalhada por Zimmerman (1973) e baseada na tipologia proposta por Lowi (1964), substituindo a denominação “arenas de poder” por “issue area”. A partir da conjunção de dois critérios — a simetria dos impactos domésticos e a tangibilidade dos bens políticos sendo disputados — são identificados quatro tipos de processos políticos, descritos na Tabela 1.

Tabela 1. Classificação de issue areas proposta por Zimmerman (1973)

	Impacto doméstico simétrico	Impacto doméstico assimétrico
Bens políticos exclusivamente tangíveis	<p>Arena de distribuição</p> <p>Os bens políticos em disputa são altamente desagregáveis. Há uma distribuição de recursos escassos entre grupos diversos. Difícil identificar perdedores específicos, embora haja vencedores claros (as perdas são difusas; os ganhos, concentrados). O comportamento político típico é o de “logrolling”, no qual atores trocam entre si apoios para o sucesso de seus projetos.</p>	<p>Arena de regulação</p> <p>Os bens políticos em disputa são menos desagregáveis. Há uma tentativa de regular demandas de grupos em nome de um interesse público. Há vencedores e perdedores claros na disputa (tanto perdas como ganhos são concentrados). O comportamento político típico é a mobilização de grupos de interesse em competição, como nas proposições dos teóricos pluralistas.</p>

Bens políticos exclusivamente intangíveis

Arena de interação/proteção

Há uma promoção de políticas públicas por meio da conduta individual sem qualquer natureza punitiva. O impacto da disputa é simétrico em relação aos indivíduos (tanto ganhos como perdas são difusos). Envolve valores intangíveis além dos materiais.

As políticas tendem a estar ligadas ao desenho e funcionamento do governo. No caso da política externa, inclui tanto questões referentes à proteção e sobrevivência do Estado como questões referentes às interações diplomáticas cotidianas, nas quais as ameaças a valores são pequenas e há maior interesse em manter o cumprimento de regras internacionais.

O comportamento esperado é de processos decisórios altamente elitistas, como em tomadas de decisões em crises.

Arena de redistribuição

A desagregação dos bens em disputa é extremamente limitada. Há uma restrição a grupos e indivíduos, operando sobre a conduta individual e redistribuindo recursos públicos entre grupos.

O impacto da disputa é assimétrico, mas, por envolver valores intangíveis, é sentido de forma altamente agregada — os atores em questão são pensados em termos de classes sociais, movimentos sociais, gerações.

O comportamento esperado é de conflito entre elites, sendo a interação entre associações de cúpula ou partidos comum.

Fonte: elaboração própria a partir de múltiplos autores (Lowi, 1964; Santiago, 2016; Zimmerman, 1973).

Como destaca Potter (1980, p. 424), esse tipo de conceituação de *issue area* oferece uma grande riqueza teórica, mas tende a apresentar um baixo grau de especificação e mensuração — o que dificulta sua operacionalização em testes empíricos. Da mesma forma, ao incluir aspectos do processo político em sua definição, o conceito torna-se pouco afeito para especificar relações causais referentes à natureza desse mesmo processo²⁹.

²⁹ Para avaliar uma hipótese causal, é necessário que o resultado (no caso, a natureza do processo decisório) não seja incluído como parte da definição de uma condição (pertença a determinada *issue area*), sob o risco de serem geradas tautologias que impossibilitem a falseabilidade da hipótese.

3.1.2 Definições baseadas em conteúdo

As definições baseadas em conteúdo, por outro lado, utilizam o assunto substantivo da decisão como base para classificá-la. Um exemplo seria a tipologia de Brecher, Steinberg e Stein (1969), que classifica as questões de política externa em quatro áreas temáticas — militar-securitária, político-diplomática, econômica-desenvolvimento e cultural-status. Como destacam os autores, o uso do conteúdo substantivo como critério de classificação deriva do fato deste ser “auto-evidente” - ao contrário de outros critérios, que exigiriam uma análise prévia dos casos (Brecher, Steinberg e Stein, 1969, p. 87).

Ao contrário da proposta anterior, as tipologias temáticas não têm a pretensão de explicar os processos de policymaking, servindo como “variáveis independentes”. O objetivo da diferenciação de áreas temáticas seria melhorar a descrição dos comportamentos que se deseja explicar (o output da política externa ou o próprio processo decisório). A ideia seria a de que, ao melhor demarcar as fronteiras da variável dependente, a variação nos resultados de testes empíricos seria reduzida.

Nesse sentido, o problema com os modelos explicativos de política externa não estaria na escolha de variáveis independentes, mas na tentativa de explicar um conjunto muito grande de fenômenos sem restringir os argumentos causais. Ao adicionar um controle por meio de *issue areas* temáticas, os testes de hipótese ganhariam maior força.

Como se nota, a concepção de *issue area* baseada no conteúdo substantivo é a mais afeita a nossos objetivos nessa pesquisa e por isso a adotamos. Considerando nossos objetivos de cunho mais exploratório e o número reduzido de casos a serem analisados, porém, optamos por não utilizar tipologias previamente estabelecidas, como as quatro áreas de Brecher, Steinberg e Stein (1969).

Tendo esse objetivo em mente, a definição baseada em temáticas substantivas apresentaria ainda outras vantagens: é de fácil operacionalização, permitindo ao analista classificar casos sem recorrer previamente à análise do processo político ou das motivações dos tomadores de decisão. Embora ainda esteja sujeita a problemas metodológicos — casos em que temáticas se sobrepõem, resultados diferentes a depender do número de temáticas consideradas na tipologia —, os indicadores referentes a

classificações temáticas são certamente mais aparentes que aqueles referentes ao processo decisório.

Ao discutir caminhos para a agenda de pesquisa baseada em temáticas, no entanto, Potter (1980, p. 425) destaca a ausência de hipóteses que relacionem o conteúdo temático da *policy* aos processos políticos ou ao resultado (*outcome*) da política externa. Nesse sentido, os estudos de APE não podem nos fornecer hipóteses para guiar a investigação empírica.

3.2 A temática como um subsistema de políticas públicas

A tentativa de relacionar classificações temáticas a padrões na produção de política externa esbarra na baixa preocupação teórica daqueles que definem *issue area* em termos de conteúdo (Potter, 1980). Nesse sentido, parece útil recorrer a outra área que trabalha com a classificação de políticas a partir de áreas temáticas: a análise de políticas públicas. Uma das formas pelas quais essa questão é abordada nesse campo é o conceito de “subsistema de políticas públicas” (Howlett, Perl e Ramesh, 2013; Sabatier, 1988).

A ideia por trás do conceito é a de que “os policy-makers (...) tendem a desenvolver uma maneira comum de olhar para os problemas e de lidar com eles” que afetaria a “mediação entre a troca de interesses e ideias na *policy-making* pública” (Howlett, Perl e Ramesh, 2013, p. 153–154). A interação recorrente entre atores de diferentes instituições com o intuito de influenciar a *policy*, que gera esse tipo de concepção compartilhada, constituiria um subsistema de políticas públicas (Sabatier, 1988, p. 131; Sabatier e Weible, 2007, p. 192).

É interessante notar a proximidade entre a ideia de subsistema e a interpretação oferecida por Potter (1980, p. 416) a respeito do conceito de *issue area* usado por Keohane e Nye (2012): “when Keohane and Nye refer to issue areas they have in mind sets of problems or issues regarded by policymakers as closely interdependent and dealt with collectively”.

O conceito de subsistema ocupa lugar central no modelo das coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework* — ACF), proposto por Paul Sabatier (1988) como forma de analisar mudanças políticas. Segundo Sabatier e Weible (2007), os subsistemas seriam

formados por uma dimensão funcional-substantiva (e.g., políticas para água) e uma dimensão territorial (e.g., o estado da Califórnia). No interior desses subsistemas, atores de múltiplas organizações — privadas e públicas — interagiriam de forma recorrente, compartilhando crenças e formando coalizões para influenciar o resultado da política.

Nesse sentido, se concebermos a temática em termos de um subsistema de políticas públicas, ela não seria propriamente uma variável, mas um cluster de variáveis. Trata-se de uma caracterização do ambiente no qual o embate político se realiza — os atores, crenças, coalizões, recursos de poder e instituições envolvidos. Como tal, um subsistema apresenta ao mesmo tempo aspectos estáveis (atributos básicos dos problemas com os quais lida, distribuição de recursos, valores socioculturais, estrutura constitucional básica) e aspectos dinâmicos exógenos que podem afetá-lo (mudanças socioeconômicas, mudanças na coalizão governante, decisões tomadas em outros subsistemas) (Sabatier e Weible, 2007, p. 193).

3.2.1 Identificando subsistemas temáticos de política externa

A partir dessa lógica, é fácil conceber a ideia de um subsistema de política externa no âmbito federal brasileiro. De certa forma, a tese da pluralização diz respeito justamente à entrada de novos atores nesse subsistema e a uma consequente mudança nas coalizões envolvidas que disputam a *policy*.

Dessa constatação, porém, não decorre imediatamente que as variações temáticas no interior da política externa brasileira seriam relevantes. Seria possível afirmar automaticamente a existência de um subsistema — i.e., de atores especializados que interagem de forma recorrente para influenciar a *policy* — para qualquer temática de política externa? Seria a existência de um subsistema correlato no plano doméstico (e.g., política doméstica ambiental) suficiente para afirmar a existência de um subsistema no plano da política externa (e.g., política externa para o meio ambiente)?

Embora a ACF trabalhe com a ideia de subsistemas sobrepostos (e.g., política externa para mudança climática e política doméstica para proteção de florestas) ou aninhados (e.g., política externa e política externa para mudança climática), não há hipóteses claras sobre a dinâmica da interação entre subsistemas distintos (Sabatier e

Weible, 2007, p. 193). Nesse sentido, a delimitação do escopo apropriado para um subsistema — e, portanto, das fronteiras entre diferentes categorias temáticas — não apresenta critérios claros e segue sendo um problema metodológico.

Apesar da ausência de hipóteses, um conceito pode nos ajudar a pensar quais temáticas devem apresentar processos decisórios diferenciados em relação a um “padrão geral” da política externa brasileira. A ACF trabalha com a ideia de subsistemas estabelecidos (“maduros” na denominação os autores), aqueles nos quais há “a set of participants who regard themselves as a semi-autonomous community who share an expertise in a policy domain and who have sought to influence public policy in that domain for an extended period” (Sabatier e Weible, 2007, p. 192). Nesse sentido, a presença de atores especializados e de interações frequentes ao longo do tempo entre eles seria central para definir uma área temática relevante. A existência ou não de um subsistema estabelecido, porém, segue sendo uma questão empírica a ser investigada para cada temática³⁰.

3.3 Usos da temática nas pesquisas sobre horizontalização da PEB

Tendo em vista a variedade de definições apresentadas para *issue area*, cabe perguntar: como a “temática” é usada nas pesquisas brasileiras?

Parte da discussão sobre *issue area* concebida em termos de processo é incorporada pela dimensão do “efeito distributivo”, destacada no capítulo anterior. Como apontamos anteriormente, o argumento de Lima (2000) retoma a lógica de Lowi (1964). Efetivamente, a tese da autora sobre a mudança no padrão da PEB pode ser entendida como a ideia de que, com a globalização e a abertura comercial, a política externa teria deixado de ser uma arena de proteção e se transformado em uma arena de regulação.

³⁰ Ganham, portanto, ainda maior relevância trabalhos como Duarte e Lima (2017), que investiga a interação ao longo de um longo período (2003-2015) entre os múltiplos atores envolvidos na política externa financeira. Esse tipo de trabalho permite identificar a existência de subsistemas temáticos estabelecidos – que devem, consequentemente, apresentar processos de policymaking distintos da política externa entendida em termos mais gerais.

Mais significativo para nós, porém, é pensar os usos da temática concebida em termos substantivos. Em geral, não há uma exploração explícita dessa dimensão, mas são frequentes os usos da temática para delimitar o escopo do estudo — o que, na discussão acima é chamado de “demarcar as fronteiras da variável dependente”. Assim, pesquisas que visam investigar o processo decisório da política externa em um período mais longo restringem seu objeto a temas específicos, como a política comercial (Fernandes, 2010), a política de segurança (Mello, 2010), ou a política ambiental (Figueira, 2009).

Poucos estudos apresentam uma tentativa explícita de trabalhar a questão temática, apontando suas implicações para as teorias relativas ao padrão geral da PEB (Duarte e Lima, 2017; Farias e Ramanzini Júnior, 2015). Mesmo nesses casos, porém, não há uma exploração do padrão em múltiplas temáticas — Duarte e Lima (2017) chamam atenção para a diferença nos processos de formulação da política pública a depender da temática, mas restringem seu estudo a uma delas.

Talvez como consequência disso, não há uma tentativa de elaborar teoricamente sobre a variação temática, que segue conceitualmente pouco definida. Duarte e Lima (2017, p. 2) apontam que as *issue areas* variam em termos de “interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilising internal support, and so on”. Trata-se de um cluster de variáveis, um agregado de elementos que visa descrever o comportamento dos atores naquele domínio e se aproxima de nossa concepção da temática como demarcação de um subsistema de políticas.

3.3.1 Identificando dimensões relevantes do subsistema

A concepção da temática como um cluster de variáveis é útil para delimitar um sistema a ser estudado em um período mais longo, mas pouco útil para destacar em uma análise o que seria teoricamente relevante para a horizontalização. Não nos permite, portanto, gerar hipóteses mais específicas, testáveis, sobre padrões na relação entre temática e unidade decisória.

Essa dificuldade surge porque a temática é um conceito não só multidimensional, mas que agrega dimensões muito distintas entre si. Isso é feito sem hierarquizá-las ou

pensar a relação interna entre elas. Sendo um conceito voltado para a descrição, os elementos relevantes para entender uma determinada arena temática aparecem apenas após a análise.

Assim, Duarte e Lima (2017) destacam algumas “características especiais” (*“special features”*) ao descrever a política externa de temática financeira: a exigência de alto grau de conhecimento técnico como requisito para participação das discussões, a informalidade das relações entre as instituições financeiras e órgãos governamentais, o poder estrutural do setor privado e a dificuldade da sociedade civil em influenciar o governo.

Uma possibilidade para a elaboração de hipóteses que orientem a análise empírica seria tomar essas dimensões como base e levantar proposições como “temas que exigem grande conhecimento técnico estão associados à participação de ministérios setoriais” ou “temáticas caracterizadas por formalização das relações governo-sociedade apresentam maior horizontalização”.

Não sabemos, porém, qual a base de comparação que faz com que os autores destaquem esses fatores: seriam eles especiais em relação a um conceito previamente definido, um tipo ideal da política externa insulada? Ou, ainda, especiais em relação ao padrão de uma temática específica, como temas político-diplomáticos? Não tendo uma base clara para a comparação, seria problemático excluir outras dimensões da temática, que podem não ter sido relevantes para a análise em questão, mas que seriam em outras.

Nessas condições, pensar diretamente as ligações entre a temática e o processo decisório torna-se um processo ainda confuso. O que esperar se as dimensões apresentarem comportamentos contraditórios? Como decidir quais devem ser priorizadas? Como podem interagir? Que teorias mobilizar para a explicação?

Considerando as indefinições do conceito, uma estratégia mais indutiva para a elaboração conceitual e teórica talvez seja mais interessante: como em Duarte e Lima (2017), observando os casos, devem ficar mais claros os pontos mais relevantes. Ao invés de testar hipóteses baseadas na arena da política externa financeira, portanto, optamos por um estudo exploratório, que posteriormente permitiria refinar conceitualmente nossa compreensão sobre a variação temática. Quanto mais casos e mais comparação, mais fácil deve ser construir o conceito de forma analiticamente relevante.

Isto é, nesse contexto, parece melhor voltar-se primeiro para situações concretas e analisar suas variações a partir da literatura já estabelecida. Orientados por esses resultados, poderíamos, posteriormente, realizar um esforço mais focado de elaboração teórica sobre a temática, especificando dimensões relevantes do conceito. Tendo isso em mente, seguimos para a segunda parte do estudo, na qual tentamos elaborar uma metodologia para explorar empiricamente a relação entre temática e processo decisório.

PARTE II: METODOLOGIA E DESENHO DO ESTUDO

Capítulo 4 — Estratégia de Pesquisa: como explorar a relação entre temática e horizontalização?

Tendo em vista as discussões anteriores, como estudar a relação entre temática e a dispersão da unidade decisória? Entendendo a horizontalização como uma situação, qual seria a forma mais adequada de estudar essa questão empiricamente? Se os estudos forem baseados em casos específicos, até que ponto os resultados podem ser usados para entender o padrão geral do processo decisório da política externa brasileira?

Este e o próximo capítulo dedicam-se a responder a essas perguntas, fazendo a ponte entre o debate teórico-conceitual e a análise dos casos. Assim, o Capítulo 4 debruça-se sobre as discussões de maneira mais abstrata, construindo a estratégia geral da pesquisa e justificando o método escolhido para o estudo — o process tracing, seguido pela comparação de mecanismos entre casos. A partir dessas discussões, o Capítulo 5 dedica-se ao planejamento específico ao estudo. Assim, inicia com a formalização do mecanismo a ser investigado, elaborando testes para verificar sua presença nos casos concretos. Em seguida, explicita os procedimentos de classificação e seleção de casos que levaram à escolha por analisar as negociações do protocolo de Kyoto e o contencioso das patentes de medicamentos.

Neste capítulo, apresentamos as escolhas metodológicas que conformam o desenho da pesquisa. Na primeira seção, apresenta-se uma breve discussão sobre diferentes concepções de causalidade e os métodos mais apropriados para investigá-la. Em seguida, explica-se o conceito de “mecanismo causal” e recoloca-se a pergunta de pesquisa sobre a relação entre temática e horizontalização. A terceira seção introduz o método escolhido para a investigação — o process tracing — e discute o uso de comparações para generalizar seus resultados. Por fim, a quarta seção resume as escolhas conceituais e metodológicas e apresenta o desenho do estudo em seis etapas.

4.1 Adequando o método às expectativas sobre os processos causais

Como apontado anteriormente, a pesquisa tem como objetivo principal investigar empiricamente a relação entre a variação temática e a horizontalização da unidade decisória — em especial, a ideia de que a pertença a algumas temáticas podem ser condições de ocorrência para unidades dispersas.

Para analisar a relação entre temática e horizontalização da política externa, uma primeira alternativa seria testar um possível impacto causal através do que Blatter e Haverland (2013) chamam de “análise covariacional”. Isto é, entender a temática como uma variável independente, a concentração da unidade decisória como variável dependente, e observar sua variação conjunta como forma de inferir causalidade.

Um desenho de pesquisa baseado nessa lógica poderia observar correlações entre determinadas temáticas e horizontalização por meio de análises estatísticas com um número grande de casos. Com um número mais reduzido de casos, poderia construir comparações estruturadas por meio de métodos como o *most similar systems design* (também chamado método da semelhança de Mill), no qual buscar-se-ia manter constantes todas as variáveis relevantes e variar apenas a temática — a eventual diferença nos efeitos corresponderia, então, ao impacto da temática sobre a horizontalização.

Ao enquadrar a horizontalização como “situação”, no entanto, torna-se pouco razoável trabalhar a causalidade a partir de uma lógica covariacional. Embora esse tipo de análise seja, de fato, adequado para avaliar questões relativas aos efeitos de uma variável sobre a outra, seguindo Blatter e Haverland (2013, p. 38–39), ela revela-se pouco útil para desenhos baseados em estudos de caso.

A conclusão deriva da afirmação dos autores de que, para realizar inferências nesse contexto, o pesquisador deve assumir que o fator de interesse (causa) apresenta uma relação determinística de necessidade e suficiência para produzir o resultado (Blatter e Haverland, 2013, p. 38–39). Isso significaria supor, tomando o interesse presidencial como exemplo de causa, que em toda situação em que há interesse presidencial, ocorre horizontalização; e que em qualquer caso em que não houvesse tal interesse, a

horizontalização jamais ocorreria. Considerando a implausibilidade dessa premissa, esse tipo de análise torna-se pouco útil para os objetivos da pesquisa³¹.

Para ter clareza do potencial de inferência decorrente de uma análise, é essencial que o método de pesquisa seja escolhido com base nas teorias e expectativas a respeito dos processos causais estudados (Schneider e Wagemann 2012, 77). Nesse sentido, é importante ter clareza sobre o objeto estudado — a concentração das unidades decisórias em PEB — e sobre o tipo de condições que pode afetá-lo.

A literatura de Ciência Política e Análise de Política Externa aponta para uma multiplicidade de fatores que podem interagir e afetar os atores e características de processos decisórios (Allison, 1971; Hermann e Hermann, 1989; Ingram e Fiederlein, 1988; Rosati, 1981; Rudalevige, 2002).

Nesse sentido, é razoável conceber uma explicação a respeito da concentração de uma unidade decisória de política externa a partir de uma noção complexa de causalidade — entendida aqui a partir das ideias de equifinalidade, causalidade conjuntural e assimetria causal (Schneider e Wagemann, 2012).

Equifinalidade refere-se à situação em que diferentes fatores podem levar ao mesmo resultado. Tendo por base a discussão dos capítulos anteriores, poderíamos pensar, por exemplo, nos múltiplos caminhos possíveis para gerar a horizontalização — o fortalecimento de ministérios setoriais, o enfraquecimento do MRE, ou o aumento do interesse em temas internacionais por atores mais influentes.

Causalidade conjuntural denomina a possibilidade de que condições causais não apresentem efeitos quando aparecem sozinhas, apenas quando combinadas a outras condições. Um exemplo seria conceber que o interesse presidencial em uma questão não gera *per se* a centralização da decisão no Presidente, apenas quando acompanhado de um contexto específico — e.g., a questão não demanda grande conhecimento técnico.

A assimetria causal, por sua vez, corresponde à ideia de que a explicação da não-ocorrência de um fenômeno não pode ser automaticamente derivada da explicação de sua ocorrência. Isso significa que, se concluíssemos que sempre que há efeito distributivo

³¹ Outra questão que tornaria uma análise covariacional pouco apropriada para o estudo é o grande número de casos necessário para a realização de inferências confiáveis, que dificultaria a execução de estudos de caso aprofundados (Blatter e Haverland, 2013, p. 38–39).

ocorre horizontalização, não podemos explicar a concentração da decisão no MRE meramente pelo fato de não termos efeito distributivo. A concentração da decisão no Itamaraty deve ser concebida não como a ausência de horizontalização, mas como um resultado distinto a ser explicado. Pode, portanto, ter causas não relacionadas com as da horizontalização — por exemplo, a existência de uma rotina burocrática, a ausência de interesse presidencial ou a demanda por *expertise* diplomática.

Essa caracterização contrasta com a forma como a causalidade costuma ser concebida em pesquisas quantitativas³². Em geral, estas entendem a causalidade a partir de noções de causalidade como regularidade, de forma probabilística e aditiva. Ou seja, as causas são compreendidas como variáveis únicas e independentes que se correlacionam com o efeito, ampliando a probabilidade de um determinado resultado ocorrer. Se há múltiplas causas em ação, seus efeitos são aditivos — isto é, somam-se, ampliando a probabilidade de ocorrência do resultado.

Reforça-se, assim, a opção por uma metodologia de tipo qualitativo, capaz de dar conta de uma noção complexa de causalidade (Gerring, 2004; Ragin e Robinson, 2009). Isto é, ao invés de investigar os efeitos aditivos de um grupo de variáveis únicas e independentes, observar a possibilidade de que múltiplos caminhos, caracterizados pela interação de diferentes condições, possam levar a um mesmo resultado.

Nesse contexto, mais produtivo que tentar investigar o “impacto” de uma determinada variável sobre a outra, parece ser explorar os mecanismos em ação nos casos³³, observando suas variações e recorrências (Blatter e Haverland, 2013, p. 38–39).

³² Para discussões sobre as diferentes concepções de causalidade, aprofundando aspectos apenas brevemente apontados aqui, ver (Beach e Pedersen, 2013; Blatter e Haverland, 2013; Schneider e Wagemann, 2012; Seawright, 2016)

³³ Uma alternativa seria procurar regularidades nas relações entre configurações causais e resultado de interesse, por meio de métodos como QCA. A grande quantidade de casos demandada em um estudo nesse formato e a necessidade de identificar um número muito grande de fatores contextuais relevantes torna o desenho pouco viável para essa pesquisa. Ademais, perder-se-ia o objetivo específico de desenvolver a compreensão da literatura sobre a variação temática — um estudo de QCA analisaria as causas da horizontalização como um todo.

4.2 Estudando mecanismos causais: recolocando a pergunta de pesquisa

Gerring (2008, p. 178) propõe uma definição mínima de fácil entendimento para a ideia de mecanismo causal: “the pathway or process by which an effect is produced or a purpose is accomplished”. Mais que estimar o impacto de uma causa sobre o efeito ou identificar regularidades entre determinadas condições causais e resultados, interessamos, portanto, localizar os fatores intermediários, o caminho entre a causa e o resultado. O objetivo de estudos que entendem a causalidade a partir de mecanismos é desvendar “the theoretical process whereby X produces Y and, in particular, [...] the transmission of what can be termed causal forces from X to Y” (Beach e Pedersen, 2013, p. 25).

Uma forma útil de conceber os mecanismos é pensá-los como uma sucessão de etapas, cada qual sendo individualmente insuficiente, mas necessária para a produção do efeito final (Beach e Pedersen, 2013). Os mecanismos não são necessariamente associações regulares, podendo ser infrequentes. Sendo assim, para estudá-los, além da causa e do resultado, são relevantes as condições contextuais necessárias para seu funcionamento.

Beach, Pedersen e Siewert (2019) distinguem três tipos de condições contextuais relevantes para o funcionamento de um mecanismo. As condições permissivas são necessárias para que o processo funcione — isto é, precisam estar presentes. Condições inibidoras têm um efeito inverso: sua presença impede o funcionamento de um dado mecanismo; para que este opere, devem estar ausentes do caso. Por fim, as condições podem ser modificadoras, impactando a maneira pela qual o processo ocorre. Podem, por exemplo, mover o processo de um caminho causal para outro.

Considerando, então, a hipótese de que a temática sirva como uma “condição de escopo” para as proposições da literatura (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 16), parece interessante recolocar a pergunta de pesquisa em termos mais específicos: como a temática interage com os mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória? Seria a pertença a alguma arena temática uma “condição de funcionamento” para tais mecanismos? De que tipo de condição contextual estamos falando? Tendo em vista a

ausência de um debate prévio na literatura sobre essa interação, a reflexão — sobretudo sobre a primeira pergunta — adquire um caráter exploratório.

Para responder a essa pergunta, dois pontos são centrais. Primeiramente, os métodos escolhidos devem ser capazes de identificar os mecanismos que geram a horizontalização operantes nos casos. Em segundo lugar, os métodos devem ser capazes de identificar possíveis momentos nos quais a temática interage com tais mecanismos, de modo a afetar seu funcionamento.

O process tracing é o método mais adequado para atingir esses objetivos (Beach e Pedersen, 2013; Bennett e Checkel, 2014; Blatter e Haverland, 2013).

4.3 O process tracing como método e a comparação como estratégia de generalização

Process tracing é o nome usado para se referir a uma variedade de ferramentas usadas no estudo de mecanismos causais em desenhos de pesquisa com um único caso. Consiste no exame sistemático de “evidências diagnósticas” no interior de um caso, as quais são selecionadas e analisadas à luz das perguntas de pesquisa e hipóteses do investigador. Em termos mais palpáveis, trata-se do uso de “histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case” (George e Bennett, 2005, p. 6).

A definição de George e Bennett acima sugere que o process tracing é uma abordagem dedutiva, na qual testam-se teorias procurando pelas implicações observáveis das hipóteses, utilizando as evidências para sustentar ou derrubar hipóteses alternativas (Bennett, 2010; Collier, 2011). No entanto, o método também pode funcionar de maneira indutiva, utilizando as evidências do caso para desenvolver hipóteses que podem explicá-lo (Beach e Pedersen, 2013; Bennett e Checkel, 2014)³⁴. Para Beach e Pedersen (2013), a

³⁴ Beach e Pedersen (2013) distinguem três variantes de process tracing – o process tracing para testes de teorias, o process tracing para construção de teorias e o process tracing para explicar resultados. Os dois primeiros corresponderiam, respectivamente, à abordagem dedutiva e à indutiva mencionados acima. O terceiro seria centrado no caso analisado, buscando apenas construir uma explicação mínima suficiente para um resultado. Rohlfing (2012) destaca, ainda, uma quarta variante, chamada de “puzzle solving”, na qual examina-se um caso de maneira exploratória com o intuito de refinar uma hipótese já existente.

característica distintiva do process tracing é traçar inferências sobre o mecanismo válidas para o interior do caso (*within-case*) – a base do método é identificar o mecanismo em operação no caso e, a partir disso, interagir com a teoria — seja ela estabelecida ou não existente.

Sendo um método baseado no estudo aprofundado de um único caso, os resultados de um estudo de process tracing não “viajam” automaticamente para outros casos. Em outras palavras, o process tracing não permite fazer inferências válidas sobre o mecanismo causal no nível da população — mesmo que esta seja limitada. É preciso, antes de tirar conclusões desse tipo, inserir o process tracing em estratégias de pesquisa mais amplas para verificar se o mecanismo é observado em outras instâncias. O método comparado parece ser o mais apropriado para atender a esses objetivos, uma vez que a comparação permite examinar os padrões de relações entre os casos sem prejuízo à integridade dos mesmos (Ragin e Robinson, 2009).

A comparação com outros casos é, de fato, essencial para separar os aspectos sistemáticos do mecanismo, que operariam em situações semelhantes, dos aspectos não-sistemáticos, restritos ao caso. Para que se possam realizar inferências para outros casos, uma comparação deve identificar, em outros casos similares na população, a presença do mecanismo identificado no caso originalmente examinado. A capacidade de inferência da análise é restrita a esses casos similares — isto é, a casos que apresentam a mesma configuração de condições observada no caso a partir do qual o mecanismo é postulado e/ou testado.

Para Beach, Pedersen e Siewert (2019), a tentativa de generalizar hipóteses sobre mecanismos, porém, apresenta desafios particulares e demanda muito cuidado, tendo em vista a alta sensibilidade de mecanismos a fatores contextuais. Segundo tais autores, a maioria das abordagens metodológicas existentes foca em generalizações no nível das causas, não dos mecanismos — desconsidera-se, portanto, a possibilidade de “heterogeneidade mecanística”: isto é, de que uma mesma causa e um mesmo resultado podem ser produzidos por mecanismos diferentes. Nesse sentido, um grupo de casos com

causas, resultados e condições contextuais aparentemente similares pode apresentar mecanismos muito distintos³⁵.

Com o intuito de conter esse risco, Beach, Pedersen e Siewert (2019) propõem uma estratégia por eles chamada de “bola de neve” (*snowballing-outwards*). A ideia é selecionar casos para comparação com o intuito de explorar os limites para generalizações válidas — isto é, ir, passo a passo, alargando ou restringindo as condições de escopo das inferências. Inicia-se, portanto, a comparação pelos casos mais semelhantes e move-se progressivamente a casos mais diferentes, testando se o mecanismo se mantém homogêneo.

Na prática, trata-se de uma sequência de process tracing voltados para o teste de hipóteses. No entanto, ao comparar casos e variar as condições contextuais, além de verificar a presença efetiva do mecanismo, testam-se hipóteses sobre as condições contextuais relevantes. Nesse sentido, aproxima-se de um estudo focado no refinamento teórico: parte-se de uma hipótese estabelecida e, a partir dos resultados do caso, procura-se compreender em que condições a hipótese é generalizável.

Um estudo com esse tipo de estratégia seria particularmente interessante para explorar a ideia da temática como uma condição contextual relevante para a horizontalização. Partindo de um contexto no qual a literatura reconhece o funcionamento de mecanismos que geram a horizontalização, seria possível observar se o mecanismo segue operando da mesma maneira em situações vinculadas a diferentes temáticas. Três resultados seriam possíveis a partir desse tipo de análise.

Uma primeira possibilidade é a de que as comparações detectem que as variações contextuais não afetam o funcionamento do mecanismo, o que fortalece a hipótese de homogeneidade e, portanto, a generalização. Em nosso estudo, isso poderia ser representado pela ideia de que a temática não afeta os mecanismos que conduzem à horizontalização.

³⁵ Entre as fontes possíveis de “heterogeneidade mecanística”, os autores destacam cinco fontes que podem estar “escondidas” em um grupo de casos aparentemente homogêneo: a) condições contextuais omitidas, sejam elas conhecidas ou desconhecidas; b) conceitos formados por múltiplos atributos; c) diferenças de grau/intensidade nos conceitos; d) a natureza configuracional de resultados de QCA; e e) a lógica produzida em QCA de conjunções baseadas no elo mais frágil da cadeia causal. Para uma explicação detalhada, ver Beach, Pedersen e Siewert (2019).

Uma segunda possibilidade é detectar heterogeneidade mecanística, levando-nos a dividir a população em subconjuntos para os quais a homogeneidade valeria. Um resultado plausível nessa linha seria identificar que, para casos de temática econômica, vale determinado mecanismo; para casos de temáticas sociais, outro.

A terceira possibilidade seria identificar que o caso é idiossincrático e deve-se evitar uma inferência para além do evento analisado. Um exemplo seria concluir que a horizontalização das decisões referentes às negociações do Protocolo de Kyoto se deu por particularidades completamente restritas àquele caso e que este não contribuiria para entender nenhuma outra unidade decisória na política externa brasileira.

4.4 Projetando o estudo

Antes de avançarmos no desenho do estudo, vale a pena retomar as escolhas conceituais e metodológicas já realizadas.

Inicialmente, optou-se por conceber a horizontalização como “situação”, focando no estudo de decisões específicas por meio de métodos qualitativos. Assim, seria possível dar conta da multiplicidade de formas pelas quais os incentivos estruturais postulados pela teoria são incorporados nas decisões e dar maior atenção aos mecanismos pelos quais pode operar a horizontalização.

Para investigar empiricamente a relação entre temática e a horizontalização nesse enfoque, a pesquisa optou por analisar os mecanismos em operação nas decisões por meio do process tracing. A pergunta de pesquisa foi colocada em dois níveis, tendo por base a hipótese da temática como condição de escopo para a horizontalização.

O primeiro, mais abstrato e exploratório: como a temática interage com os mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória?

O segundo, mais específico e, portanto, mais propenso a testes empíricos: a pertença a uma arena temática é uma “condição de funcionamento” para tais mecanismos?

Dessa forma, procede-se à comparação por meio de uma estratégia “bola de neve”: são selecionados casos com condições contextuais semelhantes e introduzidas,

progressivamente, variações. O intuito é observar se, mantidas as demais condições relativamente constantes, a variação da temática afeta o funcionamento do mecanismo.

O desenho do estudo pode ser, então, resumido em seis etapas:

Etapa 1: Escolha do mecanismo causal a ser testado. Tendo em vista a impossibilidade de explorar todas as combinações possíveis entre as causas e todos os mecanismos mencionados na literatura, é preciso selecionar um mecanismo para os testes do process tracing.

Etapa 2: Levantamento das implicações observáveis do mecanismo. Deve-se identificar, antes da análise empírica do caso, que tipo de evidência seria esperada caso o mecanismo esteja efetivamente em operação.

Etapa 3: Seleção dos casos. É preciso mapear uma população de casos e, dentro dela, selecionar alguns para o estudo aprofundado. O processo é orientado pela teoria — deve-se buscar casos nos quais espera-se que o mecanismo esteja presente (“casos típicos”) e garantir a maior semelhança possível entre suas condições contextuais.

Etapa 4: Process tracing do mecanismo nos casos selecionados. Nesta etapa, verifica-se, por meio das implicações levantadas na etapa 2, se o mecanismo efetivamente opera no caso.

Etapa 5: Análise dos resultados do process tracing. Considerando nossos objetivos, o foco da análise dos resultados está em eventuais desvios entre o caso e o mecanismo teórico. A questão central a ser discutida nesse ponto é: se houver desvios, são eles causados pela temática ou por alguma condição desconhecida?

Etapa 6: Comparação dos resultados entre os casos. Observa-se a existência de homogeneidade nos mecanismos em funcionamento nos casos e comparam-se os eventuais desvios. O foco deve estar em observar se os desvios são sistemáticos e se a temática opera de forma similar nos casos. A comparação permite conclusões no sentido de refinar o mecanismo e construir hipóteses sobre sua relação com a temática.

Tendo por base essa sequência, o capítulo seguinte dedica-se às etapas iniciais desse desenho: discutir o mecanismo causal (etapa 1), projetar testes para verificar sua presença nos casos (etapa 2) e estabelecer os procedimentos para a seleção de casos (etapa 3).

Capítulo 5 — Expectativas teóricas e seleção de casos

Nosso estudo pretende observar *se e como* a temática interage com mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória. O caminho proposto para isso, detalhado no capítulo anterior, foi o process tracing de tais mecanismos, seguido pela comparação entre os resultados em diferentes casos. Partindo de um contexto no qual a literatura reconhece o funcionamento dos mecanismos que geram a horizontalização, seria possível observar se o mecanismo segue operando da mesma maneira em situações vinculadas a diferentes temáticas.

Para que se possa avançar em relação a esses questionamentos, portanto, é preciso estabelecer um parâmetro de comparação: caso a variação temática seja irrelevante, o que é esperado que aconteça no caso? Quanto mais claro e estabelecido for o parâmetro de comparação, mais fácil deve ser a identificação de desvios do caso em relação ao mecanismo teórico. Esses desvios devem servir como base para a formulação de hipóteses sobre a relação entre temática e horizontalização.

Este capítulo dedica-se a construir esse parâmetro e a explicar os procedimentos usados para a escolha dos casos para a análise empírica. Inicialmente, seleciona-se o mecanismo a ser testado empiricamente: o processo pelo qual o efeito distributivo de uma decisão gera uma unidade decisória dispersa. Em seguida, esse mecanismo é apresentado a partir de uma adaptação do argumento de Lima (2000). A terceira seção discute as implicações observáveis do mecanismo, formulando testes pelos quais seria possível atestar sua presença nos casos.

Segue-se, então, para a seleção dos casos, indicando que tipo de caso deseja-se analisar. Em seguida, procura-se operacionalizar as categorias relevantes para a seleção, garantindo a validade das classificações e a comparabilidade dos resultados. Introduz-se, então, uma primeira delimitação do universo dos casos a ser analisados — a limitação temporal ao período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Por fim, descreve-se como se deu o mapeamento e classificação dos casos, apresentando os casos finalmente escolhidos para a análise.

5.1 O mecanismo: do efeito distributivo à unidade decisória horizontalizada

Para que possamos identificar o mecanismo mais adequado para o teste empírico, é interessante retomar as demais condições levantadas no Capítulo 2 como relevantes para a concentração da unidade decisória: o efeito distributivo da decisão e o interesse presidencial. As proposições da literatura que ligam os efeitos distributivos de uma decisão à desconcentração de sua unidade decisória são relativamente claras: os atores potencialmente afetados pela decisão mobilizam-se no sentido de influenciá-la. Em um contexto no qual a unidade concentrada no MRE é relativamente insulada, assume-se que isso conduz a unidades decisórias dispersas.

As expectativas em relação aos eventuais efeitos do interesse presidencial, por outro lado, são mais obscuras. Embora seja amplamente reconhecido que a Presidência possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme suas preferências (Bendor e Hammond, 1992; Krasner, 1972; Moe, 1982, 1993; Rudalevige, 2002), é difícil identificar previamente que tipo de unidade seria preferida pelo presidente. Fatores de difícil observação, como a personalidade presidencial e sua familiaridade com o assunto em questão podem ser centrais para a determinação da unidade decisória em casos de interesse presidencial (George e Stern, 1998; Rudalevige, 2002), dificultando a formulação de expectativas para casos específicos.

Nesse sentido, o interesse presidencial poderia funcionar como uma condição contextual modificadora — dado que não temos dados mais precisos sobre seu funcionamento, a inclusão de casos que interessam o presidente introduziria maior complexidade ao teste.

Dessa forma, optou-se por explorar casos em que apenas o efeito distributivo está presente. Isso permite que a análise se centre em um mecanismo mais claro e relativamente linear.

A conceitualização e a apresentação do mecanismo causal seguem, aqui, as propostas de Beach e Pedersen (2013). Assim, um mecanismo causal é pensado como uma

sucessão de etapas, cada qual sendo individualmente insuficiente, mas necessária para a produção do resultado final. Cada etapa, por sua vez, é composta por uma entidade (um ator) que se engaja em uma atividade, responsável por produzir a mudança (ou “transmitir as forças causais” através do mecanismo).

O mecanismo a ser testado foi formulado a partir de uma adaptação do argumento avançado por Lima (2000). Embora a autora tenha em mente sobretudo a mediação do Legislativo como forma de incorporar a influência de grupos de interesse na política externa, a literatura entende que outras agências no Executivo também poderiam ser afetadas pela mobilização de grupos externos ao Estado³⁶. Inclui-se, ainda, um caminho alternativo (representado na figura pela seta tracejada) correspondente à ideia do desencapsulamento do MRE — isto é, à possibilidade de que grupos de interesse contatem diretamente o Itamaraty.

O mecanismo é apresentado na Figura 3.

³⁶ Reconhecendo o relativo insulamento do MRE, mas negando o “insulamento da política externa”, Milani e Pinheiro (2013, p. 29) defendem que a política externa se politiza “de fora para dentro”, a partir da ação de outros órgãos do poder Executivo. Para além do reconhecimento da literatura sobre política externa, há evidências de que, no Brasil, os grupos de interesse atuam com frequência sobre o Executivo brasileiro. Em pesquisa realizada pela ABRIG, 57,6% dos profissionais de relações governamentais descreveram a frequência de suas atividades no Executivo como intensas ou muito intensas; a proporção de respostas equivalentes para o Senado Federal foi de 45,8% e para a Câmara dos Deputados de 56,2% (Santos e Resende, 2016).

Figura 3. Efeito distributivo e unidade decisória dispersa: mecanismo causal

Fonte: elaboração própria.

O mecanismo é composto por quatro etapas sequenciais. A ativação do mecanismo se dá pela percepção de efeitos distributivos vinculados a uma decisão de política externa: isto é, o resultado é esperado quando atores centrais na política doméstica acreditam que os custos e benefícios da *policy* serão distribuídos de forma desigual entre grupos na sociedade doméstica (e.g. concentração de custos em determinado setor econômico ou região geográfica).

Retomando o exposto acima, uma condição contextual para o funcionamento do mecanismo proposto seria a ausência de participação presidencial na questão. A influência da presidência confundiria a dinâmica postulada, uma vez que o presidente poderia, por exemplo, escolher centralizar a decisão em suas próprias mãos ou se contrapor à preferência dos grupos de interesse.

Etapas 1: Reagindo a expectativas sobre ganhos e perdas, grupos de interesse potencialmente afetados pela decisão mobilizam-se com o objetivo de influenciar a *policy*.

Etapas 2: Como reflexo da mobilização de grupos de interesse, agências governamentais que não são diretamente vinculadas à política externa passam a se

interessar pela questão³⁷. Para fins deste estudo, o foco recairá nas agências pertencentes ao Executivo Federal. No entanto, a lógica seria similarmente aplicável a atores do poder Legislativo ou entidades de nível subnacional.

Etapa 3: As agências em questão atuam no interior da administração com o objetivo de influenciar o resultado da *policy*.

Etapa 4: Diante das pressões de outros atores para a incorporação de suas preferências no processo decisório, o MRE abre espaço na unidade decisória para a participação efetiva de outros atores.

O resultado esperado é, portanto, o que chamamos de uma “unidade decisória horizontalizada” – isto é, uma unidade caracterizada por um número de participantes superior a uma agência e pelo compartilhamento do controle sobre a decisão. Isso não significa que todos devem ter o mesmo nível de controle, mas que as posições de atores distintos devem ser levadas em consideração, ainda que, em última instância, seja um ator específico que decida³⁸.

5.2 Desenhando os testes para o process tracing

Deve-se ter em mente que, em suas formulações originais, o mecanismo foi aplicado para questões de política externa relativas a temas econômicos e comerciais (ver Lima 2000; Milner 1997). Sendo o argumento amplamente referenciado na literatura (Faria, 2012; Faria, Nogueira e Lopes, 2012; Farias e Ramanzini Júnior, 2015; Milani e

³⁷ Os mecanismos que ligam a mobilização de grupos de interesse a agências governamentais são múltiplos, envolvendo desde a melhoria das informações disponíveis à provisão de recursos a programas da agência e campanhas eleitorais de políticos a ela vinculados. Entendendo essa conexão como um ponto no qual a variação temática pode ser significativa, optou-se por não a especificar e mantê-la como uma questão a ser explorada. Para uma discussão aprofundada da interação entre grupos de interesse e agências governamentais em temas de política externa, ainda que restrita ao caso americano, ver Milner e Tingley (2015).

³⁸ A baixa atenção à dimensão referente à influência efetiva dos participantes na decisão é uma das principais críticas de Farias e Ramanzini (2015) à literatura que analisa a “horizontalização” a partir de aspectos meramente formais, como as competências normativas das agências e a participação em comissões interministeriais.

Pinheiro, 2013), assume-se aqui que o mecanismo seja válido para a arena a partir da qual foi formulado³⁹.

Sendo assim, a pergunta específica que move a análise empírica é: o funcionamento do mecanismo se mantém quando aplicado a uma arena temática distinta?

Como mencionado, para analisar a questão, utiliza-se o método de process tracing (Beach e Pedersen, 2013). O trabalho deve observar em que medida o caso é congruente com as diferentes proposições teóricas do mecanismo acima. A análise foca em uma potencial limitação contextual para o funcionamento do mecanismo — a variação da temática.

Seguindo o método proposto por Beach e Pedersen (2013), é importante explicitar antecipadamente o tipo de evidência esperada pela teoria. Caso o mecanismo funcione, o caso deve “passar” em uma série de testes empíricos previamente formulados, descritos na Tabela 2. Os testes permitem avaliar a congruência entre o mecanismo teórico sendo testado e o que efetivamente opera no caso.

Caso a limitação se verifique, as divergências entre o caso e as expectativas devem ser usadas como subsídio para a geração de hipóteses sobre os pontos de interação entre temática, efeito distributivo e concentração da unidade decisória. A questão central nesse tipo de situação, quando o mecanismo em operação é total ou parcialmente diferente do postulado teoricamente, é: foi a condição contextual conhecida (a temática) que produziu essa diferença ou foi uma condição contextual desconhecida?

Tabela 2. Testes empíricos para o funcionamento do mecanismo

Testes empíricos e proposições observáveis	
Mecanismo em geral	Há evidências para cada etapa do mecanismo? A sequência do caso obedece a sequência do mecanismo — isto é, as causas postuladas precedem os efeitos esperados?

³⁹ A ideia de que a “democratização” da política externa estaria especialmente associada a temas de substância econômica e comercial é também reconhecida por praticantes, como o embaixador Gelson Fonseca Jr (ver Lopes, 2011, p. 72).

Presença da causa: percepção de efeito distributivo	Atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social? Os atores entendem que a decisão acarretará uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?
Etapa 1: mobilização de grupos de interesse	Há manifestações de grupos de interesse a respeito do tema? Há contato entre representantes desses grupos e agentes governamentais? Há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?
Etapa 2: interesse de agências governamentais	Há contato entre representantes de grupos de interesse e agentes governamentais? A agência procura coletar informações sobre a questão e/ou consequências de diferentes cenários de decisão? Representantes da agência manifestam pública ou internamente opiniões sobre a questão?
Etapa 3: atuação de agências governamentais	Há contato entre representantes da agência e representantes do MRE ou outros órgãos da administração federal? Há manifestações sobre o tema em instituições de coordenação interministerial, mesmo que não diretamente vinculadas ao tema? Há manifestações públicas sobre o tema da parte de representantes das agências?
Etapa 4: abertura da unidade decisória pelo MRE	Há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada? Há a formação de novas instituições com participação de múltiplos órgãos? Há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais?
Presença do resultado: unidade horizontalizada	Há participação de múltiplos órgãos na unidade decisória? Há um ator predominante nessa unidade? Se sim, ele incorpora as preferências dos demais atores? Há algum tipo de divisão de funções entre os órgãos na unidade?

Fonte: elaboração própria.

Estabelecidas as expectativas teóricas e o método para seu cotejamento com as evidências empíricas, é necessário ainda definir os casos a partir dos quais tais evidências serão extraídas.

5.3 Estratégia de seleção: o caso típico e a variação da temática

Em um mundo ideal, seria possível analisar todos os casos de uma população, dispensando maiores considerações sobre a seleção de casos. Na prática, porém, os recursos de pesquisa são limitados, o que introduz um problema para as pesquisas que pretendem generalizar, em alguma medida, seus resultados: como escolher os casos a serem investigados?

Trata-se de uma questão central, pois a seleção dos casos pode afetar diretamente as conclusões de um estudo (Beach, Pedersen e Siewert, 2019; Geddes, 1990; Seawright e Gerring, 2008). Os casos escolhidos podem ser idiossincráticos, não representando a população, ou apresentar algum tipo de viés, levando a conclusões distorcidas. Isso é particularmente preocupante no caso de estudos com um *n*-reduzido como o nosso: a seleção dos casos para comparação é o que serve como base para generalizar os resultados do process tracing. É justamente por esse tipo de problema que Beach, Pedersen e Siewert (2019) recomendam extremo cuidado ao generalizar conclusões sobre mecanismos causais.

Considerando nossos objetivos, a primeira preocupação da seleção é garantir que os casos escolhidos sejam relevantes para o estudo de mecanismos causais. Para isso, devem ser selecionados apenas casos nos quais é esperado que o mecanismo postulado esteja presente. São os chamados “casos típicos”, que apresentam a causa, as condições contextuais necessárias e o resultado esperado. Para Beach, Pedersen e Siewert (2019), esse tipo de caso é o único relevante quando o objetivo da pesquisa é construir ou testar teorias sobre mecanismos⁴⁰.

Com base nas discussões anteriores, o “caso típico” para nossos fins significa uma questão com efeitos distributivos, ausência de interesse presidencial e unidade decisória horizontalizada.

⁴⁰ Isso contrasta com propostas metodológicas clássicas, como a de King, Keohane e Verba (1995), que recomendam que os casos de uma pesquisa não sejam selecionados pela variável dependente e que esta apresente possibilidade de variação. É preciso recordar, porém, que as recomendações para pesquisas focadas em mecanismos diferem daquelas baseadas em pesquisas covariacionais. Dado que o objetivo é testar se um mecanismo hipotético está presente no caso, não faria sentido selecionar casos nos quais o resultado difere do esperado – nesses casos, sabe-se de antemão que o mecanismo postulado não opera.

Seguindo a estratégia de “snowballing”, devemos primeiramente, garantir a “semelhança” entre os casos comparados: ambos devem ter uma mesma configuração de condições relevantes. Para que possamos avaliar se a temática atua como limitação contextual, os casos devem variar apenas no que se refere à temática. Como partimos da ideia de que o mecanismo é válido para o contexto no qual foi formulado e testado em sua versão original, a questão não deve ser de cunho econômico.

Aqui abrem-se duas possibilidades para a pesquisa. Seria possível explorar mais de um caso de uma mesma temática não econômica (e.g., dois casos de temáticas ambientais) e, com isso, tentar generalizar o funcionamento do mecanismo para aquela população limitada (todos os casos com temática ambiental). Optamos, porém, por explorar casos de mais de uma temática (no caso, uma questão ambiental e uma questão de saúde).

Tendo em vista o foco do estudo na geração de hipóteses e a baixa consistência teórica sobre temática, julgou-se que a variação seria mais proveitosa, trazendo uma diversidade maior de hipóteses, mesmo que à custa de uma menor capacidade de generalização dos resultados.

Para que se possa selecionar casos típicos, é preciso conhecer de antemão quais casos apresentam as características de interesse do estudo. Ou seja, é preciso mapear uma população e classificar os casos quanto à presença de efeito distributivo, ao interesse presidencial e à pertença a determinada temática.

A identificação empírica dessas características, porém, não é simples: para garantir a comparabilidade dos resultados, é preciso estabelecer critérios claros e replicáveis para definir se o caso apresenta, efetivamente, a condição estudada (efeito distributivo, participação presidencial, determinada temática, unidade decisória). A explicitação dos procedimentos de classificação permite, ainda, mitigar as limitações à generalização dos resultados, na medida que viabiliza ampliações futuras do número de casos.

5.4 O processo de classificação: operacionalização das condições relevantes

O processo de classificação de cada caso corresponde, efetivamente, à realização de uma inferência descritiva, uma vez que se procura descrever “o que” ocorre no caso e estabelecer sua semelhança ou diferença com um conceito (Gerring 2004, 347). Como destaca Gerring, proposições descritivas são implicitamente comparativas, referindo-se à categorização de fenômenos com base em um ponto de referência entre unidades de análise.

Embora o objetivo principal do estudo diga respeito a mecanismos causais, tendo em vista a opção por um método comparado, a necessidade de uma classificação adequada para a realização da comparação torna essa etapa do estudo central.

Para garantir a transparência em relação à validade das classificações e a comparabilidade entre os casos, é essencial estabelecer critérios claros de operacionalização para os conceitos utilizados. Trata-se do que Schneider e Wagemann (2012, p. 32) chamam de calibração — i.e., “the process of using empirical information on cases for assigning set membership to them”.

Nessa etapa do estudo, é preciso justificar teoricamente as distinções relativas à pertença a um conjunto (por exemplo, o conjunto dos casos em que há efeito distributivo) e estabelecer procedimentos uniformes para a classificação dos casos com relação a cada conceito analisado. Assim, esta seção dedica-se a discutir tais procedimentos para as quatro condições de interesse no mecanismo: a unidade decisória horizontalizada, o efeito distributivo, o interesse presidencial e a temática.

5.4.1 Unidade Decisória Horizontalizada

Para analisar de forma adequada o fenômeno da horizontalização em decisões específicas, a primeira condição a ser operacionalizada é a própria ideia de “horizontalização”. Anteriormente, definimos a horizontalização como o aumento dos atores pertencentes ao Executivo federal envolvidos na formulação, discussão e execução da política externa. Consequentemente, equivaleria a uma redução relativa na

concentração de poder decisório nas mãos do Itamaraty em comparação com outros órgãos. Como detectar esse fenômeno em situações específicas?

Para isso, retoma-se aqui o trabalho de Margaret e Charles Hermann sobre o estudo e a classificação de unidades decisórias. Preocupados em construir uma tipologia para comparar o processo decisório em diferentes países, os autores desenvolvem o conceito de “unidade última de decisão”, isto é, “a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, the authority to make a decision that cannot be easily reversed” (Hermann e Hermann, 1989, p. 362).

Este estudo, no entanto, demanda do conceito uma abordagem um pouco distinta: o interesse não é exatamente saber quais atores poderiam ter suas decisões revertidas, mas *se e quando* ministérios além do MRE podem influenciar a policy — ou seja, se a unidade decisória é concentrada no MRE ou horizontalizada⁴¹.

Levando em consideração a própria definição de “unidade decisória” tomada de Hermann e Hermann (1989), podem-se identificar dois fatores para definir uma “unidade horizontalizada”: a) número de participantes superior a uma agência e b) compartilhamento do controle sobre a decisão. Isso não significa que todos devem ter o mesmo nível de controle, mas que deve haver algum grau de compartilhamento — isto é, deve haver participação efetiva de múltiplos atores. Ou seja, as posições de atores distintos devem ser levadas em consideração, mesmo que, em última instância, seja um ator específico que decida.

A concentração da decisão no MRE também é identificada pelos dois critérios, mas em valores inversos: a) o MRE deve ser o único participante no processo decisório e/ou b) o MRE não compartilha o controle sobre a decisão. A decisão é considerada concentrada no MRE se é tomada apenas no interior do ministério, mesmo que haja uma antecipação dos interesses de outros agentes. É também considerada concentrada no MRE a decisão em que, ainda que haja participação de outros atores, os interesses desses atores não sejam levados em consideração no processo de tomada de decisão.

⁴¹ Uma terceira possibilidade lógica de unidade decisória seria a concentração em uma agência distinta do Ministério das Relações Exteriores (a Presidência da República, por exemplo). Dados os objetivos do trabalho e visando à simplificação do modelo, no entanto, optou-se por manter esse tipo de caso fora do escopo da pesquisa.

Tendo em vista tais critérios, adaptou-se para nossos propósitos o procedimento proposto por Hermann e Hermann (1989, p. 370–371) para a identificação e classificação de unidades últimas de decisão. O procedimento foi resumido na Figura 4.

Figura 4. Fluxograma para determinação da dispersão da unidade decisória

Fonte: elaboração própria.

5.4.2 Efeito Distributivo da Política Externa

O impacto da distribuição dos ganhos e custos da política pública sobre o processo decisório está amplamente estabelecido tanto na literatura de Ciência Política (Lowi, 1964), como na de Análise de Política Externa (Ingram e Fiederlein, 1988; Lima, 2000). Em alguns casos, a mensuração do efeito distributivo pode ser feita de forma relativamente objetiva, calculando custos e benefícios econômicos potenciais da decisão. Entretanto, para alguns tipos de política, esse tipo de abordagem é mais complexo e esbarra em problemas mais amplos — como calcular, por exemplo, os potenciais ganhos econômicos e os custos potenciais de uma política de segurança?

Não obstante, a literatura trabalha com essa variável para a comparação entre casos, contornando essa dificuldade ao evitar medidas quantitativas precisas do efeito distributivo. Ingram e Fiederlein (1988) usam, para isso, um critério mais amplo de modo a facilitar a classificação: a percepção dos atores sobre a existência de impactos diferenciados ou indiferenciados. De fato, dado que, as características da política pública afetam o processo decisório por meio das expectativas dos atores (Lowi, 1964), mais importante que o impacto objetivo é a forma como os atores entendem esse impacto.

Dessa forma, estabelecem-se duas perguntas para guiar essa classificação: a) os atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social? e b) os mesmos atores entendem que a decisão acarretará uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?

Ainda que, para o desenvolvimento do caso, seja relevante perguntar que atores devem arcar com os custos ou receber os benefícios da política pública, trata-se de uma questão irrelevante para a classificação. Caso alguma das duas questões seja respondida de forma afirmativa, pode-se classificar o caso como um caso de política externa com Impacto Diferenciado. Caso ambas tenham respostas negativas, trata-se de uma política com Impacto Indiferenciado.

5.4.3 Interesse e Participação Presidencial

O interesse presidencial em uma questão é relevante para definir a concentração da unidade decisória — seja porque o presidente decide por centralizar a decisão em suas próprias mãos (caso localizado fora do escopo do estudo), seja porque define quais atores podem participar.

A relevância do conceito é bem estabelecida teoricamente. Tanto a literatura de APE (Rosati, 1981) como a literatura mais ampla sobre as relações Presidência-Burocracia (Bendor e Hammond, 1992; Krasner, 1972; Moe, 1982, 1993; Rudalevige, 2002) destacam que o presidente possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme sua preferência, embora nem sempre os utilize.

Apesar dos consensos, a identificação empírica do conceito de “interesse presidencial” é problemática. Por se tratar de uma questão referente ao “mundo interno” do ator, não é algo diretamente observável.

Uma alternativa seria utilizar um modelo teórico referente à definição do “interesse presidencial” e verificar se o caso estudado despertaria tal interesse, mas essa solução seria pouco útil para nossos fins. Desconsiderando a própria complexidade de construir um modelo desse tipo⁴², essa dificuldade se apresentaria no momento de transformar as considerações teóricas em previsões empiricamente testáveis: *e.g.*, assumindo que o interesse presidencial é a reeleição, como saber se uma situação de política externa específica afeta esse interesse? Corre-se o risco de construir um argumento tautológico, enviesando a classificação do caso conforme as expectativas da própria teoria a ser testada.

Como forma de contornar o problema, buscou-se um conceito correlacionado ao de interesse presidencial, mas que fosse empiricamente observável. Adotou-se, dessa forma, a participação presidencial no processo decisório como proxy do interesse.

⁴² Isso decorre do fato de a definição do “interesse” de um ator ser dependente das premissas assumidas pelo analista — isto é, “[t]he contents of assumed preferences vary from theory to theory” (Bueno de Mesquita, 2009, p. 3). Para uma discussão e uma tentativa de modelar os objetivos dos atores políticos no Executivo Federal brasileiro, ver (M. B. da Silva 2014, 78–84)

Com o objetivo de estabelecer que tipo de evidência caracteriza participação presidencial em um processo decisório, retomaram-se os procedimentos de Hermann e Hermann (1989). Os autores destacam dois tipos de ação importantes em um processo decisório⁴³: o presidente pode participar a) estabelecendo e manifestando uma direção geral para lidar com o problema ou b) atuando, de forma ativa e regular, no processo decisório. Assim, um caso será classificado como tendo participação presidencial caso qualquer uma das duas condições esteja presente.

5.4.4 Temática

A temática (*issue-area*) à qual a decisão de política externa está vinculada é também amplamente reconhecida como um fator que potencialmente afeta a unidade decisória (Duarte e Lima, 2017; Farias e Ramanzini Júnior, 2015; Hermann e Hermann, 1989; Mitchell, 2010). A identificação da temática é, em geral, tomada como auto-evidente, sem grandes problemas para operacionalização. É preciso, porém, tomar cuidado com um aspecto que pode atrapalhar a validade da classificação: a observação dos atores envolvidos na decisão como critério para a determinação da temática.

A questão levantada diz respeito ao cuidado de não incluir o resultado (unidade decisória) como parte da definição de uma condição (pertença a determinada temática). Isto é, a classificação de uma decisão como pertencente a determinada temática (econômica, e.g.) não pode ser motivada pela participação de um órgão vinculado a tal temática (Banco Central, e.g.) no processo decisório, sob o risco de serem geradas tautologias.

Uma preocupação menor para os fins deste trabalho, mas que poderia ser levantada para comparações de maior fôlego, diz respeito ao número de categorias utilizadas para classificar os temas. Um número muito amplo de categorias poderia inviabilizar a capacidade de generalização, enquanto um número muito reduzido poderia enfraquecer a adequação do modelo aos casos. Considerando os objetivos meramente

⁴³ Para Hermann e Hermann (1989), a presença de ambas as condições em um mesmo processo é um dos passos para caracterizar uma unidade como de “líder predominante”.

exploratórios desse trabalho e as limitações às inferências inerentes ao desenho do estudo, este ponto não gera grandes obstáculos.

5.5 Delimitação temporal

Estabelecidos os critérios de classificação, é preciso delimitar melhor o estudo para que se possa mapear a população. Embora a literatura sobre a “horizontalização” da política externa brasileira refira-se a um processo em curso desde a redemocratização, opta-se aqui por reduzir o escopo do estudo, restringindo as decisões analisadas por um critério temporal.

A restrição busca reforçar a similaridade entre os casos a serem comparados, controlando indiretamente o efeito de outros fatores que podem afetar as estruturas decisórias no Executivo, como a personalidade presidencial (Figueira, 2009; George e Stern, 1998), e de fatores que afetam a política externa em geral, como os movimentos do sistema internacional.

Entre os múltiplos recortes temporais possíveis optou-se por estudar uma delimitação na qual o maior número de condições contextuais possivelmente relevantes estivesse presente (Beach, Pedersen e Siewert, 2019). Chegou-se, então, aos governos de Fernando Henrique Cardoso.

O período da presidência de Cardoso caracteriza-se por um momento de abertura econômica e de mudanças no padrão de inserção internacional do país. Inclui também movimentos de reforma do Estado visando o rompimento com o modelo tradicional de administração pública e a adoção de princípios que favorecem estruturas decisórias mais horizontais. Tais características, como se viu no Capítulo 2, são fatores associados pela literatura à desconcentração do poder decisório no MRE (Lima 2000; Figueira 2010).

Embora os governos de Luís Inácio Lula da Silva fossem também uma alternativa plausível nesse sentido, tendo em vista a maior distância temporal e disponibilidade de fontes primárias e secundárias, optou-se pragmaticamente pelo período FHC.

5.6 A escolha dos casos para a análise

Para que se possa selecionar os casos para o estudo, é preciso, primeiramente, mapear a população — no caso, decisões de política externa ocorridas no período dos governos de FHC. O mapeamento consistiria no levantamento de casos e em sua classificação com relação às condições relevantes e ao resultado — inclui, portanto, tanto casos úteis para o process tracing do mecanismo, como casos irrelevantes para o estudo.

Considerando o grande número de casos que compõe essa população, as dificuldades de classificação e as limitações do estudo, o mapeamento restringiu-se a casos já estudados pela literatura. A investigação se iniciou, portanto, a partir de um levantamento de estudos de caso já desenvolvidos que apresentam informações sobre a tomada de decisão em situações referentes à política externa ocorridas ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

A pesquisa bibliográfica foi realizada nos principais periódicos de Relações Internacionais do país⁴⁴ e nos bancos de teses e dissertações dos principais programas de Ciência Política e Relações Internacionais do Brasil⁴⁵.

Os casos levantados foram, após análise preliminar a partir das fontes secundárias, classificados provisoriamente segundo as condições do modelo. Os casos escolhidos para o process tracing teriam, posteriormente, sua classificação confirmada pela análise de fontes primárias.

A partir desse universo, foram identificados casos com as características desejadas: efeito distributivo, ausência de participação presidencial e temáticas variadas. Tendo em vista as limitações temporais da pesquisa, foram priorizados entre eles casos em que houvesse maior disponibilidade de fontes secundárias.

Chegou-se, dessa forma, a dois casos vinculados a temáticas distintas: as negociações referentes ao Protocolo de Kyoto (1996–2001), associado à temática do meio ambiente, e o contencioso das patentes de medicamentos HIV/Aids (2000–2001),

⁴⁴ Foram selecionados periódicos com classificação Qualis superior a B2 – Revista Brasileira de Política Internacional, Contexto Internacional, Carta Internacional, Austral, Meridiano 47, Mural Internacional, Estudos Internacionais. O levantamento foi realizado em março de 2017.

⁴⁵ Foram realizadas buscas em programas com nota CAPES superior a 5 para CP e superior a 4 para RI – a saber, UFMG, USP, UFPE, UERJ, UNB, UFRGS, UNICAMP, PUC Rio, PUC Minas, Santiago Dantas, UFRJ. O levantamento foi realizado em março de 2017.

associado à temática de saúde. Ambos os casos são caracterizados pela percepção de efeitos distributivos diferenciados no plano doméstico e pela pouca relevância da atuação presidencial.

Além das semelhanças garantidas pelo procedimento, os casos apresentam outras convergências. Tanto as questões ambientais internacionais como as de saúde global correspondem a temáticas que, originalmente caracterizadas como *low politics*, ganharam destaque na agenda internacional e, em especial na da política externa brasileira. De fato, ambos os casos se referem a situações nas quais o Brasil exerceu liderança no plano internacional, angariando o apoio de outros países em desenvolvimento e alcançando visibilidade internacional.

Os próximos dois capítulos dedicam-se ao estudo aprofundado desses dois casos, observando em que medida podemos dizer que o mecanismo postulado opera nessas situações.

PARTE III: ANÁLISE EMPÍRICA — ESTUDOS DE CASO

Capítulo 6 — Estudo de Caso: A posição brasileira nas negociações do Protocolo de Kyoto

Tendo passado pelas discussões conceituais e metodológicas, podemos, enfim, partir para a análise empírica. Como explicamos no capítulo anterior, a análise se dará a partir de dois estudos de caso — a posição brasileira nas negociações do Protocolo de Kyoto e a posição brasileira no contencioso das patentes de medicamentos. Os casos serão apresentados separadamente neste e no próximo capítulo.

Cada capítulo inicia-se com uma apresentação geral do caso, buscando contextualizar as disputas e o processo de formação da posição brasileira. Em seguida, passamos à descrição aprofundada dos acontecimentos — o estudo de caso propriamente dito. A descrição não foi organizada na forma de uma reconstrução linear dos eventos, mas ordenada pelas etapas do mecanismo apresentado na parte metodológica da pesquisa. Assim, buscamos, a cada etapa, recorrer às fontes primárias para responder aos testes do process tracing (elencados na Tabela 2).

Ao desenvolver a análise empírica deste caso, optamos por subdividir o caso em dois períodos. A escolha deve-se a termos identificado uma mudança nas percepções dos atores sobre os efeitos distributivos ao longo do tempo.

Em um primeiro momento, o efeito é concebido em termos mais defensivos — impedir a restrição de emissões brasileiras — e, no que se refere ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), como ganhos potenciais ainda difusos, sem grande especificação. Com o desenrolar das negociações, a percepção dos efeitos distributivos gira em torno da regulamentação dos setores a serem incluídos no MDL — sobretudo dos possíveis impactos da inclusão de florestas nativas no regime.

Assim, o capítulo organiza-se em quatro seções — a apresentação do caso, a análise do período entre as preparações para a COP 3 e a COP 5 (1996–1999), a análise do período entre as preparações para a COP 6 e a COP 6-2 (2000–2001), e, finalmente, uma avaliação geral do mecanismo a partir dos resultados.

6.1 Linhas gerais do caso

O caso refere-se ao processo de formação da posição brasileira para a 3ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 3) e às negociações posteriores em torno do Protocolo de Kyoto, dela resultante. O Protocolo de Kyoto, marco na formação do regime internacional ambiental, estabeleceu metas de redução de emissões de gases estufa para países desenvolvidos e, a partir dos chamados “mecanismos de flexibilização”⁴⁶, um mercado internacional de carbono.

Apesar de o protocolo ter sido redigido e assinado em 1997, as negociações a ele referentes estenderam-se até o final de 2001. Tentativas de limitar as emissões de países em desenvolvimento, lideradas pelos EUA⁴⁷, e a necessidade de detalhar o funcionamento e a implementação de seus mecanismos deram origem a uma série de impasses, travando o avanço do regime. Tais impasses foram negociados nas Conferências das Partes (COP), de periodicidade anual. Os acordos políticos que permitiram o início do processo de ratificação foram alcançados apenas em 2001 na COP 6-2, ocorrida em Bonn, sendo formalizados na COP 7 por meio dos chamados Acordos de Marrakesh.

O Brasil é historicamente reconhecido como uma liderança em questões referentes à mudança climática global, tendo tido um papel importante também nas negociações referentes ao Protocolo de Kyoto (Viola, 2002). Nelas, além de se manter contrário à ideia de restrições às emissões de países em desenvolvimento, o Brasil defendeu que as metas de redução fossem alocadas levando em conta as emissões históricas, não as emissões à época do acordo (Cole, 2012). Propôs-se, ainda, um fundo pelo qual os países desenvolvidos que não cumprissem as obrigações de redução financiariam projetos para a redução de emissões em países em desenvolvimento (Cole, 2012). Embora o fundo não tenha sido estabelecido, a proposta originou um dos mecanismos de flexibilização do

⁴⁶ Os mecanismos de flexibilização foram incluídos no Protocolo de Kyoto com o objetivo de reduzir os custos dos países para atingir as metas de emissão, permitindo que a redução de emissões ou remoção de carbono sejam feitas em outros países. São eles o Comércio de Cotas de Emissão, a Implementação Conjunta (mecanismos restritos aos países pertencentes ao Anexo I – i.e., aqueles que devem reduzir suas emissões) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (entre todos os países),

⁴⁷ As tentativas de estabelecer metas de restrição das emissões para os países em desenvolvimento, mesmo que voluntárias, foram motivadas pela recusa do Senado norte-americano em ratificar o protocolo caso os países emergentes não assumissem esse tipo de compromisso (ver Viola, 2002).

Protocolo — o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), único instrumento com participação direta dos países em desenvolvimento.

Segundo Viola (2002, p. 38), a posição brasileira foi orientada por quatro princípios: “1) afirmar o direito ao desenvolvimento [...]; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental [...]; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo [...]; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional”. Os princípios, porém, não devem ser vistos de forma isolada — as propostas brasileiras foram formuladas como uma “manobra defensiva”, contrapondo-se à expectativa de que os EUA apresentassem uma proposta que limitasse as emissões de países em desenvolvimento (Cole, 2012).

Para compreender melhor o processo doméstico de formação de tais posições e testar a presença do mecanismo teórico descrito nos capítulos anteriores, realizou-se um breve levantamento bibliográfico sobre o tema e analisou-se uma variedade de fontes primárias, apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3. Fontes utilizadas para a pesquisa empírica — Caso Kyoto

Fonte	Descrição
Material jornalístico (Folha de São Paulo)	Notícias do acervo do jornal Folha de São Paulo entre 01/01/1997 e 31/12/2001. A coleta foi realizada por meio de busca pela palavra-chave “Kyoto”.
Documentação de conferências internacionais	Documentos oficiais referentes às Conferências das Partes (da COP 3 à COP 6-2) disponíveis no site da UNFCCC.
Lista de participantes das conferências	Foram coletadas no site da UNFCCC.
Diários da Presidência – Fernando Henrique Cardoso	Foram analisados os diários referentes aos períodos 1997–1998 e 1999–2000. Os diários referentes ao ano de 2001 ainda não foram publicados.
Decretos organizacionais do Executivo Federal	Os decretos referem-se à formação de Comissões Interministeriais relacionadas à discussão da mudança climática.

Atas de Comissões Interministeriais	Foram analisadas as atas referentes às reuniões da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) entre 1997 e 2002 e da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) entre 1999 e 2001, obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) ⁴⁸ . Não foi obtido acesso a documentos do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) ⁴⁹ e da Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES) ⁵⁰ .
Arquivo pessoal Luiz Felipe Lampreia – CPDOC-FGV	Documentação disponível no acervo digitalizado. Foram analisadas as pastas LFL mre1 1995.01.02/1, LFL mre1 1997.09.23 e LFL mre1 1995.01.10/1.
Discursos na Câmara dos Deputados e Senado Federal	Pronunciamentos realizados em plenário na Câmara e no Senado entre 1996 e 2002. A coleta foi realizada por meio de busca por palavras-chave como “Kyoto”, “efeito estufa” e “mudança climática”.

Passemos, então, à análise do caso propriamente dita.

6.2 Do ciclo da COP 3 ao da COP 5

6.2.1 Percepção de efeito distributivo

Tendo em vista que o movimento do mecanismo é provocado pela reação dos atores a expectativas de ganhos ou perdas, mais importante do que a existência objetiva de um efeito distributivo é a forma como os atores entendem esse impacto. Seguindo essa percepção, o teste do mecanismo se orienta pela busca de evidências para responder duas

⁴⁸ Atas da CPDS: Pedido de Acesso à Informação nº 00077001278201848 de 18/09/2018; Atas da CIMGC: Pedido de Acesso à Informação nº 01390001781201811 de 18/09/2018.

⁴⁹ Foi enviada uma solicitação via LAI (Pedido de Acesso à Informação nº 00077001279201892 de 18/09/2018), mas o MMA afirmou não possuir as atas de reuniões do Fórum, orientando que fosse realizada uma solicitação diretamente ao FBMC. O FBMC, por sua vez, declarou não possuir as atas referentes ao período solicitado, ressaltando que a informação seria de responsabilidade da gestão anterior, na qual Fábio Feldmann esteve à frente do órgão (Secretaria do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, comunicação pessoal em 05/10/2018).

⁵⁰ Foram realizados múltiplos pedidos de acesso à informação relativos à documentação da CIDES, direcionados a diferentes órgãos – MRE, MCT, MPOG, MMA (Pedido de Acesso à Informação nº 00077001276201859 de 18/09/2018; Pedido de Acesso à Informação nº 00077001277201801 de 18/09/2018; Pedido de Acesso à Informação nº 00077001374201896 de 01/10/2018; Pedido de Acesso à Informação nº 00077001375201831 de 01/10/2018; Pedido de Acesso à Informação nº 03950000002201976 de 02/01/2019). Os órgãos não encontraram em seus arquivos qualquer documentação relativa a reuniões da CIDES ou de suas coordenadorias, levando o MCT e o MPOG a levantarem a hipótese de que a comissão sequer foi efetivamente instaurada.

questões: a) os atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social? e b) os mesmos atores entendem que a decisão acarretará em uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?

Atores vinculados à negociação

Ao que sugerem as evidências primárias coletadas, os participantes diretamente envolvidos com o processo negociador tinham consciência dos potenciais efeitos distributivos do Protocolo de Kyoto desde o início das discussões.

Um exemplo pode ser encontrado em telegrama enviado a Brasília pela embaixada brasileira em Washington no processo de preparação para visita do chanceler Luís Felipe Lampreia aos EUA em 1998⁵¹. O telegrama destaca a estratégia dos EUA de retardar a assinatura do Protocolo no intuito de convencer países em desenvolvimento a aderir voluntariamente a reduções de emissões, apontando que “poderão surgir dificuldades em relação ao [...] papel que os EUA possam querer atribuir à Amazônia na mudança do clima”. A possibilidade de ganhos derivados de investimentos externos por meio do MDL é também realçada, mas não há detalhamento sobre setores domésticos que poderiam ser beneficiados.

Nesse aspecto, Luiz Pinguelli Rosa, então diretor da Coppe-UFRJ (Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro) que participara em reuniões preparatórias para Kyoto, é mais claro⁵². Em artigo publicado na Folha de São Paulo semanas antes da COP3⁵³, Rosa destaca alguns dos potenciais beneficiários da proposta brasileira: “O novo fundo proposto pelo Brasil poderia financiar o álcool e as hidrelétricas”, “novas tecnologias, como pilhas a combustível -que a Coppe estuda-, energias renováveis, que o Brasil já usa, e conservação de energia, já feita pelo

⁵¹ Ver Telegrama de Brasemb Washington a SERE em 06/03/1998 (SEDNET QD BRAZEXT. USABREM 062029 OF00393A TEKA CO). Arquivo pessoal Luís Felipe Lampreia, CPDOC-FGV. Pasta LFL mre1 1995.01.10/1, p. 478-481.

⁵² Vale notar que há evidências de que Rosa teria participado também da própria Conferência de Kyoto, mesmo que seu nome não apareça na lista de participantes oficial da COP 3. Ver “Energia nuclear surge como '3ª via'”, Folha de São Paulo, 05/12/1997.

⁵³ Ver Rosa, Luiz Pinguelli. “Mudanças climáticas globais”, Tendências/Debates, Folha de São Paulo, 21/11/1997.

Conpete, da Petrobrás, e pelo Procel, da Eletrobrás -ameaçada de extinção pela desregulamentação”.

Atores não vinculados à negociação

Quanto à percepção de atores sem vínculos com o processo negociador, as evidências são menos claras. Embora alguns atores demonstrem claras preocupações com impactos da adoção de restrições de emissões para o Brasil, não há uma explicitação de quais setores arcariam com esses custos. Isso é especialmente patente em discursos de parlamentares⁵⁴, que geralmente repercutem notas na imprensa ou declarações dos negociadores brasileiros. O discurso adota um tom de proteção geral do país, aproximando-se da ideia de uma política com características de “bem coletivo”. Deve-se notar que, em declarações voltadas para o público geral, o discurso diplomático também tende a ser construído dessa forma⁵⁵ – se não por uma percepção de que não haveria efeitos distributivos domésticos, como uma forma de fortalecer a legitimidade da posição adotada.

Uma evidência no sentido da percepção de efeitos desigualmente distribuídos aparece em aparte do senador Romero Jucá (PSDB-RR) durante pronunciamento do senador Bernardo Cabral (PFL-AM) sobre possíveis consequências da negociação de Kyoto para o Brasil. Reconhecendo a importância da questão, Jucá procura “situá-la especificamente no caso da nossa região, a Região Amazônica” destacando implicações da mudança climática para a produção agrícola e o fornecimento de energia⁵⁶.

É interessante notar que, ao longo dessa etapa da negociação, a preocupação com uma “concentração de custos” em determinadas regiões aparece muito mais como uma preocupação com efeitos de curto e longo prazo do aquecimento global do que com os efeitos e formatos da regulação internacional sobre o tema. De fato, a discussão aparece

⁵⁴ Ver, por exemplo: Pronunciamento de Edison Lobão (PFL-MA) em 28/05/1997, Senado Federal; Pronunciamento de Bernardo Cabral (PFL-AM) em 30/10/1997, Senado Federal; Pronunciamento de Murilo Domingos (PTB-MT) em 04/06/1998, Câmara dos Deputados.

⁵⁵ Ao discutir as divergências entre Brasil e EUA sobre a adoção de restrições às emissões brasileiras, por exemplo, Lampreia declara: “Não podemos aceitar limitações que interfiram em nosso desenvolvimento econômico”. Ver “Controle da emissão de gases divide FHC e Clinton”, Folha de São Paulo, 10/10/1997.

⁵⁶ Ver Pronunciamento de Bernardo Cabral (PFL-AM) em 30/10/1997, Senado Federal.

frequentemente associada à intensificação do fenômeno *El Niño*, responsável por grandes secas no Nordeste ao longo de 1997 e 1998.

Uma possível explicação para o descompasso entre as percepções de negociadores e demais atores políticos é apontada no artigo de Luiz Pinguelli Rosa citado anteriormente. Segundo o engenheiro, “O assunto está mal divulgado na mídia. Poucos, como alguns professores e pesquisadores e as equipes do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Itamaraty, têm consciência dele”⁵⁷. De fato, mesmo parlamentares que demonstraram interesse no tema em pronunciamentos na Câmara e no Senado aparentam ter poucas informações efetivas sobre o processo negociador.

Nesse sentido, no período 1997–1999, a baixa visibilidade das discussões, a complexidade do assunto e a regulação ainda incipiente do Protocolo teriam tornado a distribuição dos efeitos do Protocolo pouco visível para a sociedade, ainda que fosse levada em conta pelos atores governamentais. Sob essa lógica, seria esperado que a progressiva divulgação e discussão do tema ampliasse as percepções sobre ganhos e perdas decorrentes da regulação do Protocolo. De fato, essa questão se altera ao longo de 2000, como será detalhado posteriormente. Já em 1999, porém, foram detectadas declarações de empresários no sentido de um reconhecimento dos potenciais ganhos de alguns setores com o MDL — a indústria de fabricação de álcool e o setor financeiro⁵⁸.

6.2.2 Mobilização de grupos de interesse

Há evidências de mobilização de grupos de interesse tendo em vistas as negociações do regime climático internacional. As perguntas que orientaram a investigação nesse ponto foram: a) há manifestações de grupos de interesse sobre o tema? b) há contato entre esses grupos e agentes governamentais? e c) há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?

⁵⁷ Ver Rosa, Luiz Pinguelli. “Mudanças climáticas globais”, *Tendências/Debates*, Folha de São Paulo, 21/11/1997.

⁵⁸ Ver “Brasil pretende exportar álcool de cana”, *Folha de São Paulo*, 02/02/1999; “Mata atlântica poderá ter produto negociado em Bolsa”, *Folha de São Paulo*, 13/10/1999.

Comunidade científica e ONGs internacionais

Ao longo do período, uma série de manifestações nesse sentido é relatada na imprensa. A maior parte delas corresponde à atuação de ONGs internacionais, que buscam realçar os riscos do aquecimento global e pressionar os governos na direção de um acordo⁵⁹. Outro tipo de manifestação recorrente corresponde a ações da comunidade epistêmica, como a publicação de estudos sobre os impactos das mudanças climáticas⁶⁰.

Apesar da visibilidade desse tipo de manifestação, não há clareza sobre o contato entre esses grupos e representantes do governo no Brasil. Em que pese a repercussão dessas ações pela imprensa brasileira, a atuação dos grupos de pressão internacionais parece ter como objetivo principal influenciar a posição de países desenvolvidos com posições dúbias quanto ao Protocolo, como os EUA.

Ainda assim, alguns parlamentares brasileiros relataram contato com ONGs internacionais, utilizando-as como fontes de informação sobre as cúpulas climáticas. É o caso dos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Júlio Campos (PFL-MT), e Coutinho Jorge (PSDB-PA), que embasam pronunciamentos em informações obtidas em boletim da ONG Earthaction Network⁶¹.

Embora não tenhamos clareza do impacto de estudos científicos sobre os decisores, foram encontradas evidências de contato entre acadêmicos brasileiros e representantes do governo. Chama atenção a participação frequente de membros da Coppe-UFRJ — em especial, do físico Luiz Pinguelli Rosa — em reuniões sobre o tema, tanto em etapas preparatórias como, informalmente, na própria Conferência de Kyoto⁶².

Além da proximidade com a Coppe-UFRJ, foi registrada em 1998 uma reunião no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) para discutir a posição brasileira, na qual os representantes do governo declararam rejeitar a proposta

⁵⁹ Ver, por exemplo, “Aquecimento ameaça Terra, diz ONG”, Folha de São Paulo, 30/09/1997;

⁶⁰ Um exemplo voltado para o caso brasileiro pode ser visto no estudo do Centro de Pesquisas Woodhole sobre os efeitos do aumento da temperatura sobre a Amazônia. Ver “Aquecimento põe em risco a Amazônia”, Folha de São Paulo, 06/12/1997.

⁶¹ Ver Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 08/07/1997, Senado Federal; Pronunciamento de Júlio Campos (PFL-MT) em 21/11/1997, Senado Federal; Pronunciamento de Coutinho Jorge (PSDB-PA) em 03/12/1997, Senado Federal.

⁶² Relatos jornalísticos apontam para a participação informal de dois cientistas brasileiros em Kyoto, ainda que sua presença não esteja registrada na lista oficial de participantes da delegação brasileira – Luiz Pinguelli Rosa, coordenador da Coppe-UFRJ e José Goldemberg, físico da USP e ex-ministro da Ciência e Tecnologia e da Educação. Ver “Energia nuclear surge como ‘3ª via’”, Folha de São Paulo, 05/12/1997.

de metas voluntárias de emissão para países em desenvolvimento. Embora o relato jornalístico não aponte os acadêmicos participantes, a reunião contou com a presença de Antonio José Vallim Guerreiro, do Departamento de Temas Especiais do Itamaraty, e José Domingos Gonzalez Miguez, coordenador de Pesquisas em Mudanças Globais do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)⁶³.

ONGs e grupos empresariais nacionais

Mais relevantes que os contatos de grupos de interesse internacionais e parlamentares brasileiros, porém, são os grupos de interesse domésticos interessados na questão da sustentabilidade. Nesse ponto, chama atenção a formação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) em março de 1997.

Associado a uma rede global de conselhos similares, o CEBDS apresenta-se como a “primeira associação empresarial no País a discutir a necessidade de os princípios da sustentabilidade serem incorporados ao mundo dos negócios.”⁶⁴ Tendo em sua diretoria importantes empresários brasileiros e como vice-presidente o então vice-presidente da República, Marco Maciel, o CEBDS ocupou posições de destaque na discussão da agenda ambiental brasileira desde sua fundação.

Já em seu primeiro ano de existência, o grupo empresarial foi um dos cinco escolhidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) como representante da sociedade civil na recém-criada Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional (CPDS). Embora a comissão não tivesse atribuições relativas à formação da posição negociadora brasileira, representava um espaço de contato regular com os atores responsáveis pela negociação, havendo registro de discussões sobre o tema no interior do órgão⁶⁵.

A partir de 1998, na COP4, membros do CEBDS passaram a participar diretamente das negociações climáticas, compondo as delegações. O grupo atuou também na produção

⁶³ "Brasil e Argentina divergem sobre clima", Folha de São Paulo, 22/10/1998.

⁶⁴ Ver (CEBDS, 2007).

⁶⁵ Ver Ata da 2ª Reunião da CPDS, 31/07/1997; Ata da 4ª Reunião da CPDS, 30/10/1997; Ata da 5ª Reunião da CPDS, 16/12/1997.

e difusão de informações sobre o tema, subsidiando ações governamentais e articulando o setor empresarial em torno de questões relativas à regulamentação do MDL⁶⁶.

Tomando por base o espaço da CPDS, outros atores não governamentais também tinham acesso regular aos agentes governamentais responsáveis pela negociação. Além do CEBDS, entre os membros não governamentais da comissão encontravam-se representantes de universidades e institutos de pesquisa, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS), e da Fundação Movimento Onda Azul.

Tendo em vista que a CPDS não tinha prerrogativa sobre as questões internacionais, seria problemático assumir automaticamente que a mobilização dessas entidades se dava também com vistas à posição nas COP e não apenas em torno da implementação da Agenda 21 nacional. Embora tenhamos evidências de que o FBOMS discutia as questões internacionais (inclusive, defendendo uma posição contrária à do governo na questão da inclusão de florestas no MDL, que será discutida mais adiante)⁶⁷, as atas da CPDS não permitem afirmar que essas ONGs participaram de discussões sobre as negociações climáticas.

A exceção se dá em relação a Rubens Harry Born, coordenador da ONG Vitae Civilis e um dos representantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais na CPDS. Born é um participante recorrente nas negociações climáticas, tendo sido membro das delegações ao longo de todo o período analisado (desde a COP3 à COP6-2).

Imprensa

Por fim, vale ressaltar que a imprensa também se manifesta em relação às posições brasileiras nas negociações por meio de editoriais. No caso da Folha de São Paulo, os textos em geral ressaltam a importância de um acordo sobre a questão climática e lamentam os impasses nas negociações internacionais⁶⁸. Dois textos, porém, chamam atenção por abordarem diretamente a posição brasileira nas conferências — um artigo de

⁶⁶ Segundo publicação do grupo, “Havia um consenso de que o setor privado brasileiro seria um dos beneficiários desse mecanismo, daí porque era importante enfatizar sua participação” (CEBDS, 2007).

⁶⁷ Ver “Relatório das Discussões dos GT Clima e GT Energia”, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (2001).

⁶⁸ Ver, como exemplos, “O clima não muda”, Folha de São Paulo, 13/12/1997; “Esquecimento global”, Folha de São Paulo, 17/08/1998; e “Clima deteriorado”, Folha de São Paulo, 17/11/1998.

opinião do editor-assistente de Ciência do jornal⁶⁹, publicado durante a COP3, e um editorial publicado em 1998⁷⁰. Ambos criticam a posição defensiva brasileira, sugerindo que o país não realiza os esforços adequados para a redução das emissões.

6.2.3 Interesse e atuação de agências governamentais

A observação empírica do interesse e da atuação de agências governamentais no interior do Estado é um pouco mais complexa, tendo em vista a baixa especificidade das proposições e a pouca visibilidade desse tipo de relação. Múltiplas questões orientaram a investigação sobre essas etapas do mecanismo: a) há contato entre os agentes governamentais e grupos de interesse? b) a agência procura coletar informações sobre a questão? c) há manifestações — públicas ou no interior do Estado — relativas a uma posição da agência sobre o tema? e d) há contato entre representantes da agência e outros órgãos do Executivo Federal, em especial do MRE?

Ministério da Ciência e Tecnologia

Como destaca a literatura (Cole, 2012; Viola, 2002), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) demonstra interesse no tema desde o início do processo, atuando de forma destacada nas negociações climáticas.

São comuns as manifestações públicas sobre o tema por representantes do ministério, em especial pelo presidente da Agência Espacial Brasileira, Luiz Gylvan Meira Filho, apresentado em matérias como o “principal negociador brasileiro” ao lado de figuras do MRE, como os embaixadores Antonio Augusto Dayrell de Lima (na COP3) e Antonio José Vallim Guerreiro (COP4 e COP5). É também o ministro da Ciência e Tecnologia, José Israel Vargas, o responsável por divulgar a posição brasileira para o público doméstico, por meio de um artigo de opinião publicado na Folha de São Paulo⁷¹. No artigo, o ministro explicitamente afirma que a proposta fora preparada pelo MCT. Ao

⁶⁹ Tuffani, Maurício. “Brasil se disfarça de Terceiro Mundo”, Folha de São Paulo, 08/12/1997.

⁷⁰ “Esquecimento Global”, Folha de São Paulo, 17/08/1998.

⁷¹ Vargas, José Israel. “Uma proposta para a Convenção do Clima”, Folha de São Paulo, 30/07/1997.

longo das negociações, o enviado especial da Folha a Kyoto atribui a proposta à obra de Gylvan Meira Filho⁷².

O material corrobora os resultados obtidos por Cole (2012, 43-44) através de entrevistas com participantes do processo negociador, que atribuem a formulação da proposta brasileira a um grupo de “MCT techno-bureaucrats [...] as a scientific argument” entre o final de 1996 e o início de 1997.

Além do acúmulo de evidências no sentido de que o MCT teria sido o responsável pela formulação inicial da proposta brasileira para a Conferência de Kyoto, o ministério parece ter coletado informações ao longo de todo o período com o objetivo de subsidiar as posições do país nas negociações. Essa questão torna-se mais clara quando se observa que foram órgãos técnicos vinculados ao MCT — o Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE) e a Agência Espacial Brasileira (AEB) – os responsáveis pela produção de dados relativos à mudança climática no país⁷³. De fato, chama atenção o fato de os principais representantes do ministério, tanto nas delegações das COP como em órgãos interministeriais, estarem vinculados à AEB ou à Coordenação de Pesquisa de Mudança Global.

É importante destacar, porém, que a forte participação do MCT em temas relativos à mudança climática global antecede as negociações de Kyoto (Freitas, 2012). Essa é também a leitura feita por Viola (2002, p. 38), que aponta que a “delegação brasileira esteve sempre sob o comando do Ministério da Ciência e Tecnologia [...] nos aspectos substantivos e do Itamaraty nos aspectos relacionados ao processo negociador”. Nesse sentido, uma vez que o efeito precederia a causa, a participação destacada do MCT não seria atribuível aos efeitos distributivos de Kyoto.

⁷² “Brasil reclama dos desenvolvidos”, Folha de São Paulo, 09/12/1997.

⁷³ A vinculação direta desses órgãos à negociação nas conferências gerou desconfiças em relação ao uso estratégico dos dados brasileiros sobre o tema. Às vésperas da Conferência de Kyoto, o INPE adiou a publicação dos dados sobre a extensão do desmatamento na Amazônia nos anos de 1995 e 1996, publicando-os apenas após o final da COP 3. O adiamento foi amplamente interpretado como uma forma de fortalecer a posição brasileira, evitando críticas relativas ao efeito do desmatamento sobre o clima. Ver “Dados de 95 e 96 saem em 10 dias”, Folha de São Paulo, 30/11/1997.

Órgãos interministeriais

Não foram encontradas evidências específicas de que outros órgãos teriam produzido informações com o objetivo de posicionar-se frente ao processo negociador⁷⁴. Independentemente disso, ao longo do período estudado duas comissões interministeriais promoviam a circulação de informações relativas às negociações climáticas e ofereciam um espaço para o contato regular entre representantes de múltiplas agências e do MRE: a CPDS e a CIMGC.

Conforme seu decreto de criação, a CPDS era integrada por representantes do MMA, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), MRE, MCT e SAE⁷⁵, e pelo Secretário de Coordenação da Câmara de Políticas Sociais da Presidência⁷⁶. No interior da comissão, foram realizados informes sobre as negociações e sobre a proposta brasileira, permitindo caracterizá-la como um espaço de troca de informações sobre o tema⁷⁷. Não há, porém, registro de debates sobre os temas nas atas de reuniões.

Ao menos no que se refere às COP, não parece haver grande interesse dos membros da comissão em influenciar a posição negociadora⁷⁸. Pelo contrário: parece ter havido maior preocupação do MRE em relação à forma como a implementação da Agenda 21 doméstica poderia afetar as negociações internacionais do que preocupação dos demais órgãos em relação ao impacto das negociações sobre a agenda doméstica. Um exemplo claro nessa linha é a posição de Dayrell de Lima em relação à Agenda 21 brasileira: “alertou para a necessidade de uma metodologia [...] que favoreçam a posição do Brasil em termos de critérios e instrumentos, já que muitas vezes existe nas agendas de outros países uma manipulação de dados em função da defesa de seus interesses nacionais”⁷⁹.

⁷⁴ Vale lembrar, porém, que o fato de não terem sido encontradas evidências não significa que esse tipo de movimentação não ocorreu. Isso é especialmente importante tendo em vista que os processos no interior da burocracia estatal são pouco visíveis.

⁷⁵ A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) foi extinta em 1998, tendo suas funções transferidas para o MCT (ver Heye, 2010). Entre 1995 e 1998, foi chefiada pelo diplomata Ronaldo Sardenberg, que viria a ocupar o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia a partir de 1999.

⁷⁶ BRASIL, Presidência da República, DNN 5178, de 26 de fevereiro de 1997. As atas da comissão no período atestam que esses órgãos efetivamente participavam da CPDS, enviando representantes a suas reuniões.

⁷⁷ Ver Ata da 2ª Reunião da CPDS, 31/07/1997; Ata da 5ª Reunião da CPDS, 16/12/1997; Ata da 12ª Reunião da CPDS, 05/08/1999.

⁷⁸ A forma como os membros lidam com as conferências contrasta fortemente com suas reações a temas relativos à Conferência de Joanesburgo (Rio+10). Ver, como exemplos, Ata da primeira parte da 19ª Reunião da CPDS, 22/03/2001; Ata da segunda parte da 19ª Reunião da CPDS, 29/03/2001.

⁷⁹ Ver Ata da 5ª Reunião da CPDS, 16/12/1997.

A CIMGC, por sua vez, era integrada por representantes do MRE, Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA), Ministério dos Transportes (MTransportes), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), MMA, MCT, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Casa Civil (CC-PR), e do gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais (antiga SAE)⁸⁰. As atas da CIMGC mostram que a comissão se constituiu em um espaço de circulação de informações sobre a mudança climática e sobre o processo de negociação das COP.

Em linha com os pontos destacados anteriormente, observa-se uma participação intensa do MCT e do MRE, responsáveis por exposições sobre aspectos científicos e diplomáticos das conferências. Em que pese um destaque do ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg, a respeito da importância da participação do Ministério de Minas e Energia na comissão, as atas não sugerem uma participação ativa dos demais ministérios nessa fase do processo negociador.

A exceção é o MMA, que revela ter poucas informações sobre o tema, mas demonstra grande interesse em ampliar sua participação nas negociações — sobretudo tendo em mente a questão das florestas como sumidouros de carbono. Essa questão é explicitada em falas do ministro José Sarney Filho em reuniões da comissão.

Na primeira reunião, o ministro destaca que “o próprio Ministério do Meio Ambiente não tinha claro qual era a posição do governo sobre sequestro de carbono e que poderia ajudar a melhorar a posição unificada do governo com apresentação de suas propostas”⁸¹, e solicita que a reunião seguinte ocorresse antes da COP5. Na reunião seguinte, por sua vez, “ratificou que o Ministério do Meio Ambiente concorda com a posição histórica assumida pelo Brasil de não se considerar a possibilidade de certificação, nesse mecanismo, de sumidouros naturais e que talvez a única divergência seria no sentido de que nossa posição não é inflexível e que deveríamos abrir as portas para uma discussão desde que amparados em pesquisas científicas e resultados técnicos.

⁸⁰ BRASIL, Presidência da República, DNN 8200, de 7 de julho de 1999. As atas da comissão não registram os membros efetivamente presentes em cada reunião. Temos, porém, registro nas atas de falas do MCT, MRE, MMA, MME, MTransportes, Casa Civil, MPOG, de participação solicitada do MS em uma reunião e de menção à ajuda de MDIC. Não há registros de falas do MDIC, MAPA ou da Secretaria de Projetos Especiais.

⁸¹ Ver Ata da 1ª Reunião da CIMGC, 09/09/1999.

Disse ainda que fica claro que para o governo e até mesmo pela composição da Comissão que o Ministério do Meio Ambiente tem uma relação muito importante nesse setor.”⁸²

6.2.4 Abertura e horizontalização da unidade decisória

Foram encontradas evidências de abertura da unidade decisória no caso. As perguntas que orientaram a análise foram: a) há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada? b) há a formação de novas instituições com participação de múltiplos órgãos? c) há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais? Aproveitamos para discutir ainda sobre as características da unidade decisória. Além da participação de múltiplos atores, discutimos questões como eventuais divisões de funções entre os órgãos e o predomínio de determinados atores.

Parece haver consultas regulares entre MCT e MRE ao longo de todo o período, embora não tenhamos acesso à documentação de correspondência direta entre os ministérios. Como ressaltado anteriormente, esse contato precederia as preparações para a COP3, embora não haja clareza sobre seu grau de formalização.

CIDES e CPDS

Um dos espaços formais no qual essa interação pode ter ocorrido é a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), criada em junho de 1994 e extinta em fevereiro de 1997⁸³. Tendo múltiplos órgãos em sua composição, o decreto que criou a CIDES estabelecia uma Coordenadoria de Assuntos Internacionais, sob responsabilidade do MRE, com a prerrogativa de coordenar e definir as posições brasileiras em negociações sobre meio ambiente. Sob responsabilidade do MCT, por sua vez, a Coordenadoria de Mudanças do Clima seria responsável pela implementação dos compromissos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC).

⁸² Ver Ata da 2ª Reunião da CIMGC, 06/10/1999.

⁸³ BRASIL, Decreto nº 1.160, de 21 de junho de 1994.

Nesse sentido, entre 1994 e 1997, a formação da posição brasileira nas negociações seria definida em um espaço com a participação (ao menos formal) de múltiplas agências. Não foram, porém, obtidas informações sobre o funcionamento da CIDES, tendo sido levantada a hipótese de que a comissão não chegou a ser efetivamente instalada⁸⁴.

Com a revogação da CIDES e sua substituição pela CPDS em fevereiro de 1997, deixa de existir um órgão interministerial formalmente estabelecido com prerrogativas sobre as negociações ambientais. Mesmo que a CPDS funcionasse como um espaço de circulação de informações sobre o tema, as atas sugerem que a comissão não era usada para realizar consultas visando à formação da posição brasileira. Nesse sentido, caso a CIDES tenha sido efetivamente instaurada, poder-se-ia falar em uma espécie de fechamento da unidade decisória responsável pelas negociações climáticas.

Criação da CIMGC

Em 1999, porém, verifica-se um movimento em sentido inverso, com a criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC). Criada a partir da percepção de que seria necessária maior articulação nacional em relação às negociações do Protocolo de Kyoto (Figueira, 2009, p. 175), a CIMGC tem a atribuição de subsidiar as posições do governo nas negociações. Na primeira reunião da comissão, o ministro Ronaldo Sardenberg apontou que “a Comissão deverá ser o foco para a conciliação de pontos de vista setoriais relativos às políticas públicas que afetam a emissão pelo Brasil de gases de efeito estufa e que possa auxiliar o Governo no fornecimento de subsídios para as negociações internacionais, conduzidas pelo Ministério das Relações Exteriores”⁸⁵.

Tendo em vista as menções explícitas à importância dos ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia nesse contexto, é possível entender a instalação da CIMGC como um movimento de abertura da unidade decisória visando a inclusão desses atores.

⁸⁴ Em resposta ao pedido de Acesso à Informação nº 00077001375/2018-31, o MCT afirmou que “Não foi encontrado no âmbito da CGCL e nem no Arquivo Central do MCTIC documentos que mencionem ou façam referência à Coordenadoria de Mudanças do Clima ou à Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES)” e levantou a hipótese de não instalação a partir de informações presentes na Ata da 1ª Reunião da CPDS.

⁸⁵ Ver Ata da 1ª Reunião da CIMGC, 09/09/1999.

Delegações brasileiras às COP

Outro espaço que permite visualizar movimentos relativos a uma abertura da unidade decisória é a composição da delegação brasileira para as COP (ver Tabela 4).

Ao comparar as delegações das COP 4 e 5 com a da COP 3, verifica-se um claro movimento no sentido de abertura, acompanhando um crescimento absoluto da delegação. Essa abertura, porém, se dá sobretudo a partir da inclusão de representantes do setor empresarial — mais especificamente, de representantes do CEBDS⁸⁶. Nesse sentido, a criação da CIMGC e a movimentação doméstica do MMA parecem não se refletir em um aumento imediato da participação do ministério nas negociações.

Tabela 4. Composição das delegações brasileiras para as Conferências das Partes da UNFCCC (1997–1999)

Organização	COP3		COP4		COP5	
	01 a 10/12/1997		02 a 13/11/1998		25/10 a 05/11/1999	
MCT	5	36%	9	27%	8	27%
MRE	3	21%	7	21%	6	20%
MMA	2	14%	1	3%	3	10%
MME	1	7%	1	3%	1	3%
MPOG	0		1	3%	1	3%
Petrobrás	0		1	3%	0	
BNDES	0		2	6%	0	
Subnacional	1	7%	0	0%	0	
Congresso	0		1	3%	0	
ONG	1	7%	1	3%	1	3%
Empresarial	1	7%	6	18%	7	23%
Comunidade Epistêmica	0		0		3	10%
Sem informação	0		3	9%	0	
Nº de Participantes	14		33		30	

Fonte: elaboração própria a partir de listas de participantes obtidas no site da UNFCCC.

⁸⁶ Nas COP 4 e COP 5, todos os participantes classificados como “empresarial” são vinculados ao CEBDS. O representante da comunidade empresarial presente na COP 3 era vinculado à CNI.

6.3 Do ciclo da COP 6 ao da COP 6-2

6.3.1 Percepção de efeito distributivo

Como mencionado anteriormente, as evidências coletadas apontam para uma transformação nas percepções sobre o efeito distributivo doméstico do Protocolo de Kyoto. Entre 1997 e 1999, apenas grupos vinculados à unidade negociadora tinham clara consciência a respeito de quais seriam os setores mais afetados pela negociação do protocolo. Entre grupos que não participaram diretamente do processo negociador, observaram-se atores preocupados com efeitos diferenciados do aquecimento global — e, portanto, com a possibilidade de um não-acordo — mas não com os efeitos da regulamentação discutida.

Entre os meses finais de 1999 e 2001, porém, essa informação parece ter se difundido, sobretudo no que se refere aos setores potencialmente beneficiados pelo MDL. Nesse sentido, o que antes era percebido como um ganho difuso passa a ter destinatários mais claros — tanto em termos setoriais como em termos de projetos específicos⁸⁷.

Efeitos concentrados claros

Alguns dos ganhos setoriais são percebidos como certos ao longo da negociação, não havendo grandes dúvidas a respeito de sua inclusão como potenciais beneficiários do MDL. É o caso, por exemplo, do setor alcooleiro. Em outubro de 1999, buscando responder

⁸⁷ Antes mesmo do final das discussões no plano internacional, a CIMGC já recebia contato de empresas em busca de certificação para seus projetos. Para um exemplo detalhado, ver as declarações de José Miguez na Ata da 6ª Reunião da CIMGC, 11/06/2001: “Disse, ainda, que durante sua participação, bem como a do Dr. Gylvan, em reunião o Conselho Empresarial do Desenvolvimento Sustentável na sede da FIRJAN, recebeu um projeto da FIRJAN sobre seringueiras no Rio de Janeiro, tendo recebido também pedido de cartas de não-objeção da Cia. Vale do Rio Doce e da Petrobrás, que manifestaram interesse futuro no CDM. Mencionou que pedidos de mais três projetos foram recebidos, dentre os quais um da usina Vale do Rosário, usina de cana-de-açúcar que está querendo fazer co-geração a bagaço de cana, até mesmo devido ao problema energético, e retorna com o mesmo projeto por meio de uma segunda empresa, o que levanta um novo problema de saber quem é o interlocutor do projeto. Disse que foi recebido um projeto sobre avaliação das emissões de gases de efeito estufa na bacia dos rios em torno do Tietê, da Agência de Desenvolvimento do Tietê em São Paulo, além de um outro projeto sobre aproveitamento de garrafas de plástico PET. [...] Perguntado sobre o número de cartas de não-objeção emitidas com relação ao PCF, o Dr. José Miguez respondeu que foram 12 (doze), informando que apenas um projeto havia sido aprovado pelo PCF: a Empresa PLANTAR, uma fundição de ferro gusa de Minas Gerais”.

a um questionamento sobre que tipo de projeto poderia ser certificado pelo MDL, o diplomata Antônio Guerreiro destacou que, embora o mecanismo não estivesse regulamentado, seria “líquido e certo” que projetos como o Pro Álcool seriam certificados⁸⁸. Como mencionado anteriormente, a consciência de que o MDL traria ganhos para o setor não estava restrita aos negociadores, sendo compartilhada por empresários, o que fica claro em matérias jornalísticas da época⁸⁹.

Outro setor econômico apresentado como um claro beneficiário do MDL no cenário doméstico é o ligado à energia. Os benefícios a setores ligados à pesquisa em energias renováveis e mesmo a hidrelétricas já haviam sido ressaltados anteriormente por atores próximos da negociação⁹⁰, mas ganham maior destaque no contexto de crise energética vivido pelo país entre 2000 e 2001. É notável que, mesmo antes da regulamentação do mecanismo, o governo tenha recebido contatos de empresas a respeito da possibilidade de credenciamento de projetos nessa área⁹¹.

Efeitos concentrados controversos

Alguns setores também aparecem como potencialmente afetados, embora não houvesse certeza a respeito de sua inclusão no regime internacional. É o caso do setor de energia nuclear e de projetos ligados à preservação de florestas. No primeiro caso, a possibilidade de inclusão da energia nuclear no rol de projetos elegíveis ao MDL representaria um claro ganho para o setor. O segundo caso, porém, é mais controverso.

A questão dos sumidouros de carbono — e, mais especificamente, da inclusão das “florestas de pé” no MDL — gerou simultaneamente percepções de ganhos e perdas no âmbito doméstico. Alguns atores visualizaram na inclusão de florestas no MDL a possibilidade de angariar financiamento não só para projetos de reflorestamento⁹², mas

⁸⁸ Ata da 2ª Reunião da CIMGC, 06/10/1999.

⁸⁹ Ver as declarações de João Guilherme Ometto, do Sindicato das Indústrias de Fabricação de Álcool do Estado de SP em “Brasil pretende exportar álcool de cana”, Folha de São Paulo, 02/02/1999.

⁹⁰ Ver Rosa, Luiz Pinguelli. “Mudanças climáticas globais”, Tendências/Debates, Folha de São Paulo, 21/11/1997.

⁹¹ Ver Ata da 4ª Reunião da CIMGC, 03/08/2000.

⁹² Dois projetos desse tipo eram apontados como claros beneficiários do MDL: um no Paraná, coordenado pela ONG The Natural Conservancy e financiado pela General Motors; outro, no Mato Grosso, financiado pela Peugeot e levado à cabo pela ONG Pró-Natura. Ver “Metereologia: vocabulário sobre clima mundial deve mudar”, Folha de São Paulo, 17/09/2000.

também de atrair investimentos para a região Norte do país⁹³. Por outro lado, outros grupos viram a inclusão das florestas no regime internacional como uma ameaça ao desenvolvimento do setor agropecuário no país⁹⁴.

Para além de efeitos diferenciados entre setores econômicos, a dimensão federativa é central na discussão. Parece haver uma percepção — especialmente entre parlamentares da região Norte — de que a região amazônica seria a mais afetada pela questão da inclusão ou não das florestas no MDL, ainda que haja divergências a respeito de os efeitos serem positivos ou negativos.

Por fim, um último setor afetado pela negociação do Protocolo é o financeiro, a partir da criação de um mercado de créditos de carbono. O potencial de ganhos a partir desse mercado, que tornaria “a mata atlântica e a proteção ambiental um ativo negociável em bolsa” é apontado tanto pelo setor privado⁹⁵ como por parlamentares — o deputado Antônio Feijão (PST-AP) chega a comparar o então nascente mercado de carbono ao *boom* da internet nos anos 1990⁹⁶.

A conformação do mercado de carbono, porém, é também alvo de críticas associadas à inclusão das florestas nativas no MDL. Essa questão fica aparente em discurso do deputado Saulo Pedrosa (PSDB-BA), que relativiza o potencial de ganhos desse mercado: “É importante analisar a remuneração de outras atividades de exploração agropecuária que não criem qualquer situação de dependência, como a commodity ambiental. [...] Evidentemente, considerando-se o carbono apenas como commodity, o agronegócio apresenta opções de retorno mais rentáveis, como o milho e o algodão, sem contar que as atividades anuais geram mais empregos e ativam a economia de modo muito mais dinâmico.”⁹⁷

⁹³ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Nilton Capixaba (PTB-RO) em 02/08/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Romero Jucá (PSDB-RR) em 24/10/2000, Senado Federal.

⁹⁴ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/2000, Senado Federal.

⁹⁵ Ver “Mata atlântica poderá ter produto negociado em Bolsa”, Folha de São Paulo, 13/10/1999; “ONG propõe ‘commodity ambiental’”, Folha de São Paulo, 18/08/2000.

⁹⁶ Pronunciamento de Antônio Feijão (PST-AP) em 30/10/2000, Câmara dos Deputados.

⁹⁷ Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 26/03/2001, Câmara dos Deputados.

6.3.2 Mobilização de grupos de interesse

Como seria esperado diante da maior clareza a respeito dos efeitos distributivos da negociação de Kyoto, o período de 2000 e 2001 é também marcado pela mobilização de múltiplos grupos de interesse. Para além de grupos como o CEBDS e ONGs internacionais, já descrita anteriormente e que se mantém em linhas semelhantes no período, chamam atenção a mobilização de grupos setoriais e a disputa relativa à inclusão de florestas nativas no MDL.

Ao longo do período, o CEBDS segue como o mais importante grupo de interesse empresarial vinculado à questão climática. O grupo segue presente em instâncias de articulação e circulação de informações no interior do governo⁹⁸, além de uma nova instância de articulação governo-sociedade, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC).

Para além de reuniões sobre a temática e da participação nas delegações, o CEBDS elaborou, ao longo de 2001, publicações sobre o mercado de carbono e o MDL, incluindo um roteiro para a elaboração de projetos em MDL destinado às empresas nacionais⁹⁹. Registrou-se, ainda, o envio de uma proposta à CIMGC recomendando que fossem escolhidos setores prioritários para projetos de MDL e constituídas comissões técnicas com participação do setor empresarial na comissão¹⁰⁰.

As ONGs internacionais, como no período anterior, seguem mirando seus esforços nos países desenvolvidos — a pressão para uma mudança da posição dos EUA ganha ainda maior destaque quando o recém-eleito presidente George W. Bush retira a assinatura norte-americana do tratado. As campanhas contra a decisão ganham força também entre entidades brasileiras¹⁰¹, que organizam protestos demandando a revisão da posição de Bush, e até no Congresso Nacional. O presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves (PSDB-MG), baseando-se em moção de Fernando Gabeira (PV-RJ), envia carta à House of

⁹⁸ Vale notar que a entidade esteve presente também em instâncias informais de articulação, como em almoço relatado por Fernando Henrique Cardoso em 20/01/2000, no qual teriam estado presentes Fábio Feldmann, Paulo Henrique Cardoso, “o pessoal do Félix Bulhões” (o CEBDS), Antônio Guerreiro (MRE), Gylvan Meira Filho (AEB e CIMGC) e os ministros Ronaldo Sardenberg (MCT), José Sarney Filho (MMA) e Pedro Parente (CC-PR) (Cardoso, 2017, p. 447).

⁹⁹ Ver (CEBDS 2007).

¹⁰⁰ A proposta foi enviada por Félix de Bulhões em 24/09/2001. Ver Ata da 7ª Reunião da CIMGC, 09/10/2001.

¹⁰¹ Ver “Manifestantes em SP pedem que EUA assinem acordo do clima”, Folha de São Paulo, 03/04/2001.

Representatives dos EUA apelando pela não retirada do país do Protocolo¹⁰². De forma análoga, a CRE do Senado também emite uma moção repudiando a decisão dos norte-americanos¹⁰³.

Mobilização de grupos setoriais

Uma novidade em relação ao período anterior pode ser vista na manifestação de grupos setoriais. A mobilização mais clara se dá em torno do setor nuclear, que busca garantir que a posição brasileira seja favorável à inclusão da energia nuclear entre os potenciais beneficiários do MDL. Essa mobilização, levada a cabo pela Associação Brasileira de Energia Nuclear (ABEN), se deu tanto por meio de manifestações públicas como por contatos diretos com os negociadores. Em reunião da CIMGC, ainda em 1999, o diplomata Antônio Guerreiro relata ter recebido um fax de Everton Carvalho, o presidente da ABEN, pedindo uma manifestação favorável à energia nuclear como um dos projetos certificáveis pelo Protocolo¹⁰⁴. Meses depois, em março de 2000, Carvalho publica na Folha de São Paulo artigo em defesa da energia nuclear, minimizando os riscos ambientais dos rejeitos de usinas¹⁰⁵.

Há indícios de mobilizações também em outros setores, ainda que não tenham sido observadas muitas manifestações públicas diretamente ligadas às negociações de Kyoto¹⁰⁶. Embora não seja possível avaliar o grau de mobilização em relação ao tema, sabe-se que havia interesse de entidades privadas e propostas para ampliar sua articulação com os formuladores da posição brasileira. Nesse sentido, a ata da 3ª reunião da CIMGC registrou uma série de mobilizações sobre o tema: a realização de um seminário

¹⁰² Ver Pronunciamento de Aécio Neves (PSDB-MG) em 05/04/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁰³ Ver Pronunciamento de Jefferson Péres (PDT-AM) em 24/04/2001, Senado Federal; Pronunciamento de Ademir Andrade (PSB-PA) em 14/05/2001, Senado Federal.

¹⁰⁴ Ata da 2ª Reunião da CIMGC, 06/10/1999.

¹⁰⁵ Ver Carvalho, Everton Almeida. “Rejeitos, uma visão estratégica”, Folha de São Paulo, 24/03/2000. No artigo, o autor aborda diretamente a inclusão das usinas no MDL, questionando a posição dos opositores: “Todos sabem que as usinas nucleares não emitem gases do efeito estufa, mas seus opositores buscam impedir que a energia nuclear venha a ser considerada para a redução das emissões desses gases no contexto do Protocolo de Kyoto, argumentando com os rejeitos. Cabe perguntar: os opositores preferem o fim da Terra e da humanidade ou os riscos bem conhecidos das usinas nucleares, que a cada nova geração se tornam mais seguras?”

¹⁰⁶ É interessante notar que, mesmo que não tenham sido observadas manifestações públicas que buscassem influenciar a posição brasileira nas negociações internacionais, o Protocolo de Kyoto foi por vezes utilizado por grupos tentando avançar agendas específicas na política doméstica. Um caso claro pode ser visto na discussão da política energética. Ver, por exemplo: Klabin, Israel. “Energia – a estratégia errada”, Folha de São Paulo, 22/05/2001; Pronunciamento de João Caldas (PL-AL) em 24/11/2000, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de José Carlos Coutinho (PFL-RJ) em 16/05/2001, Câmara dos Deputados.

sobre o MDL pelo Centro de Estudos Estratégicos, uma reunião do CEBDS, a participação da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (ABRACE) em reunião da Associação Internacional de Consumidores de Energia, e a constituição da Associação Internacional de Comércio de Emissões (IETA), presidida por um brasileiro¹⁰⁷.

A inclusão de florestas no MDL

Apesar dessas manifestações, o centro da mobilização de grupos de interesse no período parece ter sido a questão da inclusão de florestas no MDL — resultado pouco surpreendente se considerarmos a multiplicidade de efeitos domésticos apontados anteriormente. Ao longo do período em questão, foram observadas múltiplas atividades de ONGs, membros da comunidade epistêmica e até mesmo da imprensa com o intuito de influenciar a posição negociadora brasileira.

Uma série de ONGs brasileiras manifestou-se favoravelmente à inclusão das florestas nativas no MDL, tanto por meio de declarações à imprensa¹⁰⁸ como pela elaboração de propostas para a posição brasileira. A principal mobilização nesse sentido se deu em torno da organização do seminário “Critérios para Inclusão de Florestas no MDL” pelo IPAM, que culminou em um manifesto propondo critérios para a elegibilidade de projetos de proteção e manejo de florestas¹⁰⁹.

O seminário representou uma importante oportunidade para a divulgação do tema e uma instância de contato com o poder público. Apesar de organizado por uma ONG e de ter como foco uma posição contrária à da delegação brasileira, o seminário contou com a participação de funcionários do Ministério do Meio Ambiente¹¹⁰ e apoio¹¹¹ do ministério. Registrou-se, também, a presença de políticos, como o senador Júlio Eduardo (PV-AC), que

¹⁰⁷ Ata da 3ª Reunião da CIMGC, 17/04/2000.

¹⁰⁸ Ver, por exemplo, “Bonn reduz participação de países pobres”, Folha de São Paulo, 25/07/2001.

¹⁰⁹ Ver “Manifestação da sociedade civil brasileira sobre as relações entre florestas e mudanças climáticas e as expectativas para a COP 6” (2000). Entre os signatários estavam o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), a Federação dos Trabalhadores Agrícolas (FETAGRI), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Programa Amazônia da ONG Amigos da Terra, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), o Museu Paraense Emílio Goldi (MPEG), a Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Grupo Cikel e uma série de acadêmicos.

¹¹⁰ As matérias jornalísticas citam falas de Mary Allegratti, da Secretaria de Coordenação da Amazônia. Ver “Brasil perde no mercado do clima”, Folha de São Paulo, 24/10/2000.

¹¹¹ Ver “Seminário propõe ‘produto floresta’ no combate ao efeito estufa”, Folha de São Paulo, 24/10/2000; Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal.

repercutiu o evento no Senado Federal, lendo o manifesto das ONGs no plenário da casa¹¹². Vale notar que a cobertura do seminário pela imprensa foi resultado também da mobilização das ONGs, uma vez que o jornalista Marcelo Leite, da Folha de São Paulo, viajou a Belém para cobrir o evento a convite do IPAM.

Também a imprensa se manifestou a respeito do tema, tendo a questão dos sumidouros de carbono sido objeto de dois editoriais da Folha de São Paulo. Ambos os artigos criticam a posição brasileira e os argumentos utilizados para sustentá-la, defendendo a inclusão de florestas no regime ambiental e no mercado de carbono¹¹³.

Deve-se ter consciência, porém, que a inclusão de florestas no mecanismo não foi uma unanimidade entre as ONGs ligadas à causa ambiental. As divergências nesse ponto ficaram evidentes ao observar o posicionamento de ONGs internacionais, como Greenpeace, Amigos da Terra e WWF, contrárias à inclusão de florestas no mecanismo.

De acordo com matéria publicada na Folha de São Paulo, essa divergência estaria associada às áreas de atuação das entidades: ONGs fortes na União Europeia, onde não haveria muitas florestas nativas, seriam contrárias à inclusão; aquelas com maior força nos EUA e Canadá, porém, seriam favoráveis ao tema¹¹⁴. Nesse sentido, e considerando que as ONGs brasileiras que se mobilizaram em torno da inclusão de florestas no regime atuam na região amazônica, seria plausível supor que a divergência entre ONGs reflète a diferenciação de efeitos domésticos no plano federativo apontada anteriormente¹¹⁵.

Comunidade epistêmica

Por fim, é interessante notar a mobilização de membros da comunidade epistêmica brasileira em torno dos temas da negociação.

¹¹² Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal.

¹¹³ Ver “O direito de poluir”, Editorial, Folha de São Paulo, 23/08/2000; “Os carbodólares”, Editorial, Folha de São Paulo, 12/11/2000.

¹¹⁴ Ver “ONGs se opõem a incluir matas nativas no MDL”, Folha de São Paulo, 25/10/2000.

¹¹⁵ Uma evidência que corroboraria essa tese seria a divergência entre a posição global da ONG Amigos da Terra (contrária à inclusão) e aquela do Programa Amazônia da mesma ONG (favorável à inclusão). A questão fica evidente em frase de Roberto Smeraldi, diretor da ONG: “O que está sendo apresentado como ‘Bonn para o planeta’ não é necessariamente tão bom para a Amazônia”. Ver “Bonn reduz participação de países pobres”, Folha de São Paulo, 25/07/2001.

Em março de 2000, foi organizado um seminário no IEA-USP com a presença de autoridades governamentais para discutir a inclusão de florestas em pé no MDL. Segundo a reportagem da Folha de São Paulo, pesquisadores, como o coordenador da área de ciências ambientais do IEA, Pedro Leite Silva Dias e Carlos Nobre, do INPE, defendiam a inclusão das florestas no mecanismo, argumentando que o impacto de não desmatar era muito superior ao de reflorestar em termos de fixação de carbono. O governo, porém, representado pelo ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg, manteve sua posição contrária¹¹⁶.

No mesmo ano, dois estudos científicos chamaram atenção ao apontar as vantagens de um melhor manejo florestal como forma de reduzir as emissões brasileiras.

O primeiro, elaborado por uma comissão da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), foi apresentado em um seminário da COP6 e entregue a autoridades durante o lançamento do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Em artigo publicado na Folha de São Paulo, o físico Luiz Pinguelli Rosa utiliza-o como base para discutir formas efetivas de reduzir as emissões brasileiras de gases estufa, apontando para possibilidades de melhorar o manejo florestal e do setor agropecuário¹¹⁷.

Um segundo estudo que trouxe subsídios para a discussão da posição brasileira no plano internacional foi elaborado pelo pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Ronaldo Serôa da Motta¹¹⁸. O estudo ganhou atenção da mídia ao propor o uso do mercado de carbono como forma de melhorar o manejo sustentável de madeira e evitar a exploração clandestina¹¹⁹ e Serôa da Motta deu sucessivas declarações em defesa da inclusão de florestas no regime¹²⁰.

¹¹⁶ Ver “Amazônia não serve de moeda de troca”, Folha de São Paulo, 25/03/2000; “Floresta pode ganhar mercado”, Folha de São Paulo, 19/03/2000.

¹¹⁷ Ver Pinguelli Rosa, Luiz. “Os mecanismos de desenvolvimento limpo”, Folha de São Paulo, 15/12/2000.

¹¹⁸ O estudo foi originalmente publicado pelo World Resources Institute nos EUA em setembro de 2000, ganhando posteriormente uma versão em português publicada pelo IPEA. Ver Motta et al. (2000).

¹¹⁹ Ver “Exploração sustentável pode deter madeira ilegal”, Folha de São Paulo, 19/08/2000. O estudo é citado ainda no editorial da Folha de São Paulo em apoio à inclusão de florestas no MDL. Ver “O direito de poluir”, Editorial, Folha de São Paulo, 23/08/2000.

¹²⁰ Ver “Exploração sustentável pode deter madeira ilegal”, Folha de São Paulo, 19/08/2000; Ver “Manifestação da sociedade civil brasileira sobre as relações entre florestas e mudanças climáticas e as expectativas para a COP 6” (2000).

Representantes do agronegócio

Em que pese a percepção de que a inclusão de florestas no regime internacional poderia prejudicar a atividade agropecuária no país, não identificamos manifestações — ao menos públicas — de representantes diretos desse setor¹²¹.

6.3.3 Interesse e atuação de agências governamentais

Ao voltar o olhar para essa etapa do mecanismo, nota-se que o MCT segue exercendo uma posição de destaque nas negociações. As evidências, porém, sugerem uma ampliação do interesse e da mobilização de dois atores: o MMA e o Congresso Nacional.

Como no período anterior, são frequentes as manifestações públicas de representantes do MCT sobre o tema. Efetivamente, são mais comuns em notícias as menções a Luiz Gylvan Meira Filho e ao ministro Ronaldo Sardenberg que a negociadores vinculados ao MRE, como Antônio Guerreiro e Everton Vargas.

Como seu predecessor Israel Vargas, Sardenberg também utiliza a imprensa como forma de divulgar a posição brasileira. Assim, busca comunicar a avaliação do governo sobre os impasses nas negociações internacionais e reafirmar suas posições em diferentes ocasiões: assina um artigo de opinião na Folha de São Paulo após a COP6¹²², publica uma nota à imprensa após o anúncio por George W. Bush de que os EUA não assinariam o protocolo¹²³, e concede uma entrevista dias antes da abertura da COP6-2¹²⁴.

Ministério do Meio Ambiente

O MMA demonstra também interesse na temática, seguindo a trajetória iniciada no período anterior com a criação da CIGMC. Ao analisar as atas da comissão, percebe-se que

¹²¹ Há, porém, múltiplas declarações de parlamentares preocupados com os impactos da inclusão de florestas sobre o agronegócio. Um exemplo aparece no discurso de Saulo Pedrosa (PSDB-BA), que destaca sua própria atuação "dando suporte à posição da diplomacia brasileira, que vem, através do MCT, representando o Brasil nas COPs" e debatendo o tema em plenário e na Comissão de Agricultura. Ver, e.g., Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 26/03/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Antonio Feijão (PSDB-AP) em 02/04/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Márcio Bittar (PPS-AC) em 09/04/2001, Câmara dos Deputados.

¹²² Sardenberg, Ronaldo. "Integridade do Protocolo de Kyoto", *Tendências/Debates*, Folha de São Paulo, 03/12/2000.

¹²³ "Sardenberg se diz preocupado sobre impasse no Protocolo de Kioto", *Folha de São Paulo*, 01/04/2001.

¹²⁴ "Pesquisa e inovação estão em descompasso, diz Sardenberg", *Folha de São Paulo*, 13/07/2001.

a atuação do ministério ganha maior destaque: se em 1999 a participação do ministério era mais focada em uma demanda por informação, ao final de 2001 os representantes do MMA já apresentam uma postura propositiva, elaborando critérios e indicadores de elegibilidade para projetos do MDL¹²⁵.

Em abril de 2001, o ministro José Sarney Filho publicou artigo repudiando a posição americana frente ao acordo de Kyoto¹²⁶. No texto, o ministro relata a mobilização da delegação brasileira — chefiada pelo MMA — a uma reunião de ministros das Américas no intuito de garantir uma declaração de compromisso com a ratificação do protocolo.

O principal indício de um aumento do interesse e da atuação do MMA em relação à posição brasileira nas negociações climáticas, porém, aparece nas discussões relativas à questão dos sumidouros de carbono. Como mencionado anteriormente, o MMA apoiou, semanas antes da COP6, um seminário organizado pelo IPAM em defesa da inclusão de florestas nativas no MDL.

Ainda que não tenham sido encontradas manifestações públicas ou em reuniões interministeriais nesse sentido, relatos na imprensa¹²⁷ e discursos parlamentares¹²⁸ apontavam para a existência de uma divergência no interior do governo: enquanto o MMA defenderia a inclusão de florestas no regime, MRE e MCT seriam contrários à proposta. A existência de um racha foi negada pelos negociadores¹²⁹, mas há evidências de que ao menos alguns setores do MMA eram contrários à posição adotada¹³⁰.

Deve-se notar que, ainda em 1999, o ministro Sarney Filho havia rejeitado a inclusão de florestas nativas no regime¹³¹. Essa rejeição, porém, se dá de forma dúbia,

¹²⁵ Ver Ata da 7ª Reunião da CIMGC, 09/10/2001. Chama atenção, ainda, que a criação da proposta envolveu a articulação com entidades não-governamentais, como descrito na ata: “o MMA em parceria com a COPPE/UFRJ junto com a USP, criou o Centro de Estudos Integrados sobre Meio Ambiente e Mudanças Climáticas o Centro Clima e por meio desse Centro e de seus técnicos a Secretaria de Qualidade Ambiental elaborou o documento que está sendo proposto”

¹²⁶ Ver Sarney Filho, José. “Mudanças climáticas e o protocolo de Kyoto”, *Tendências/Debates*, Folha de São Paulo, 08/04/2001.

¹²⁷ Ver “A âncora verde do clima global”, *Folha de São Paulo*, 12/11/2000.

¹²⁸ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Francisco Rodrigues (PFL-RR) em 14/11/2000, Câmara dos Deputados.

¹²⁹ Ver as declarações de Gylvan Meira Filho em “A âncora verde do clima global”, *Folha de São Paulo*, 12/11/2000.

¹³⁰ Um desses setores seria a Coordenação da Amazônia. A secretária dessa coordenação, Mary Allegratti, participou do seminário organizado pelo IPAM em Belém em defesa da inclusão de florestas no MDL. Em matéria jornalística, a secretária “deixou claro também que o ministro José Sarney Filho adotaria os termos do documento final alinhavado no encontro organizado pelo Ipam”. Ver “A âncora verde do clima global”, *Folha de São Paulo*, 12/11/2000.

¹³¹ Ver Ata da 2ª Reunião da CIMGC, 06/10/1999.

deixando espaço para uma mudança de posição desde que “amparados em pesquisas científicas e resultados técnicos”, o que pode ter se efetivado por meio da aproximação do ministério com grupos de interesse.

Congresso Nacional

Outro ator que passa a demonstrar maior interesse pelas negociações no período é o Congresso Nacional. Seja devido à maior visibilidade adquirida pelo tema, seja pela mobilização de grupos de interesse descrita anteriormente, é possível observar uma mudança nos discursos de parlamentares. Isso se nota, em primeiro lugar, na frequência dos pronunciamentos — entre os discursos analisados, 82% ocorreram entre 2000 e 2001¹³².

Observam-se, também, mudanças no conteúdo dos discursos: enquanto em 1997 os parlamentares tratavam do acordo de Kyoto de forma mais abstrata, destacando apenas a importância da questão ambiental, em 2000 e 2001 passam a envolver-se de forma mais substantiva na discussão da negociação. Assim, observam-se posicionamentos relativos a temas como a inclusão ou não de florestas nativas no MDL¹³³, críticas à forma como as negociações vinham sendo conduzidas¹³⁴, demandas por maiores informações¹³⁵

¹³² Foram identificados 62 discursos relevantes para a pesquisa, distribuídos da seguinte forma entre os anos: 1997 (10), 1998 (1), 1999 (0), 2000 (14) e 2001 (37).

¹³³ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal.

¹³⁴ O senador Júlio Eduardo, por exemplo, critica a composição da delegação brasileira: “sabemos que para Haia, na semana que vem, os dois Ministérios representantes oficiais do Governo - inclusive faço a ressalva de que não entendo por que o Ministério do Meio Ambiente não participa disso - levarão essa posição” - Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 10/11/2000, Senado Federal. Ernandes Amorim também critica as atribuições nas negociações: “No Brasil, o Ministério da Ciência e Tecnologia foi incumbido de acompanhar a questão, embora a competência explícita do Ministério do Meio Ambiente em relação a acordos internacionais na área Ambiental. Na verdade, apenas recentemente foi criada uma comissão que também tem participação desse Ministério” - Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/2000, Senado Federal. O deputado Antônio Feijão (PST-AP), por sua vez, caracteriza o Itamaraty como imóvel, e a delegação brasileira como “uma comissão de vinte almofadinhas” - Pronunciamento de Antônio Feijão (PST-AP) em 30/10/2000, Câmara dos Deputados.

¹³⁵ O senador Júlio Eduardo, por exemplo, requereu a realização de audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais (responsável por temas ambientais), solicitando as presenças dos ministros das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, e do Meio Ambiente. Ver Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal. Antes dele, o senador Ernandes Amorim (PPB-RO) fizera requerimento semelhante convocando os ministros de Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente. Ver Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/2000, Senado Federal.

e participação do Congresso nas negociações¹³⁶, e mesmo repúdio às posições de outros países¹³⁷.

Embora muitos parlamentares tivessem visivelmente poucas informações sobre o processo negociador e mesmo sobre as posições por eles defendidas, há tentativas de suprir essas lacunas — tanto por meio da convocação de autoridades¹³⁸ como por meio de contatos com outras agências¹³⁹. Um exemplo interessante nesse sentido foi a iniciativa do deputado José Antonio Almeida (PSB-MA), que enviou pedido ao MDIC para que se encaminhasse proposta de se defender em órgãos internacionais estabelecimento de sobretaxa para países que não reconhecem protocolo de Kyoto¹⁴⁰.

6.3.4 Abertura e horizontalização da unidade decisória

Em termos de espaços de coordenação interministerial, não há grandes mudanças no período: a CIMGC segue tendo a atribuição e a responsabilidade de definir a posição brasileira nas conferências climáticas. Além de servir como um espaço para a circulação de informação, mantendo os órgãos atualizados sobre o estado das negociações, as atas do período registram debates substantivos sobre as políticas com a participação efetiva de diferentes órgãos.

Relação com a sociedade civil e setor privado

Apesar de ser um órgão estritamente governamental, observam-se contatos de empresas e grupos de interesse que procuram obter informações ou influenciar o

¹³⁶ Em seu pronunciamento, o deputado Antônio Feijão solicita ao então presidente da Câmara, Michel Temer, que “pelo menos dez Deputados Federais possam se deslocar em novembro até Haia para acompanhar o encontro”. Ver Pronunciamento de Antônio Feijão (PST-AP) em 30/10/2000, Câmara dos Deputados.

¹³⁷ Discursos criticando a decisão do presidente americano George W. Bush de não assinar o Protocolo de Kyoto foram recorrentes. Tanto a Câmara dos Deputados — por meio de carta enviada por seu presidente, Aécio Neves — como o Senado Federal — por meio de moção da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) — manifestaram seu repúdio às autoridades dos EUA. Ver Pronunciamento de Aécio Neves em 05/04/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Jefferson Peres (PDT-AM) em 24/04/2001, Senado Federal.

¹³⁸ Ver Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal.

¹³⁹ O deputado Saulo Pedrosa relata em diferentes ocasiões contato com pesquisadores da Embrapa, além de uma visita ao Instituto Nacional de Meteorologia, com o intuito de angariar informações sobre a questão ambiental. Ver Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 05/02/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 26/03/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁴⁰ Ver aparte do deputado em Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 30/04/2001, Câmara dos Deputados.

processo de regulamentação do MDL, como descrito anteriormente. Diante desses contatos, registram-se alguns debates em torno da postura a ser adotada a respeito das relações entre a comissão e o setor privado.

Nesse ponto, deve-se ter em mente que o Regimento da CIMGC elencava a “articulação com entidades representativas da sociedade civil” como uma de suas atribuições e estabelecia a possibilidade de colaboração com órgãos privados e entidades da sociedade civil, o que gerou a proposta de que entidades não governamentais participassem sistematicamente do órgão. A proposta, porém, foi rejeitada e “a Comissão decidiu que ela deveria conservar o seu caráter governamental, sendo as entidades não governamentais convidadas em função do tema a ser tratado”¹⁴¹.

Nesse sentido, a abertura da Comissão apresentaria um caráter seletivo, coerente com a ideia recorrente na literatura de que atores não governamentais só seriam incluídos na unidade decisória quando a inclusão fosse julgada conveniente (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 12).

Os debates da Comissão sugerem uma postura ambígua frente ao tema. Ao discutir a criação de um seminário para debater a regulamentação do MDL, o ministro Sardenberg destaca que “um seminário exclusivamente governamental não seria viável”, sugerindo o envolvimento da “comunidade acadêmica e possivelmente o setor empresarial”. Ressalta, porém, a necessidade de cautela nas interações: “seria importante lembrar que a Comissão tem atribuição de caráter regulatório e que deve-se ter cuidado nas interações, evitar misturar o enfoque empresarial e o enfoque que visa regular as atividades desse.”¹⁴²

Independentemente de essa hipótese se verificar, observa-se a abertura da comissão à participação de alguns atores não-governamentais, presentes também em outros órgãos vinculados à negociação — é o caso da Coppe-UFRJ, que apresenta uma proposta de critérios para a elegibilidade de processos do MDL em parceria com o MMA, e do CEBDS, que apresenta sugestões para a regulamentação do MDL¹⁴³.

¹⁴¹ Ata da 3ª Reunião da CIMGC, 17/04/2000. Ao analisar essa decisão, porém, é bom considerar que a comissão discutia, àquele momento, a proposta de criação de um órgão dedicado à articulação do tema junto à sociedade civil — o que viria ser o FBMC.

¹⁴² Ver Ata da 7ª Reunião da CIMGC, 09/10/2001.

¹⁴³ Ver Ata da 7ª Reunião da CIMGC, 09/10/2001.

Criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

Verifica-se, além disso, a criação de um novo espaço institucional, voltado para o diálogo entre o governo e a sociedade civil. De acordo com o decreto que o constitui, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) tinha como objetivo “conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas da mudança do clima por gases de efeito estufa, bem como sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”¹⁴⁴.

O Fórum é formalmente estabelecido em 20/06/2000, mas se reúne pela primeira vez apenas no dia 09/11/2000¹⁴⁵, quatro dias antes do início da COP6. O processo de criação do FBMC parte do presidente Fernando Henrique Cardoso a partir de discussões informais sobre o tema das mudanças climáticas nas quais Fábio Feldmann aparece como seu principal interlocutor. A ideia é consolidada em 20 de janeiro de 2000, em um almoço de trabalho¹⁴⁶ com a participação de Feldmann, dos ministros Ronaldo Sardenberg (MCT), José Sarney Filho (MMA) e Pedro Parente (CC-PR), dos negociadores Antônio Guerreiro (MRE) e Gylvan Meira Filho (MCT), de Paulo Henrique Cardoso e de representantes do CEBDS (Cardoso, 2017, p. 447).

Registros feitos nos diários da Presidência dias antes dessa reunião sugerem que uma das motivações de FHC para a criação do órgão pode ter sido uma insatisfação com a posição adotada pela delegação brasileira nas negociações climáticas¹⁴⁷. O longo intervalo ocorrido entre a concepção do Fórum, sua criação por meio do decreto 3.515 e sua efetiva instauração em novembro, porém, sugerem que o tema perdeu espaço nas preocupações da presidência. O fato de a primeira reunião do FBMC ter sido adiada por problemas na agenda de FHC fortalece essa hipótese¹⁴⁸.

¹⁴⁴ BRASIL, Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000.

¹⁴⁵ Ver Cardoso (2017, p. 730).

¹⁴⁶ Ver Ata da 3ª Reunião da CIMGC, 17/04/2000.

¹⁴⁷ Após conversa telefônica com o ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Israel Vargas, na qual começa a planejar a reunião do dia 20, o presidente registra: “Agora, temos que quebrar as arestas das opiniões dentro do governo que são mais restritivas a qualquer tentativa de o Brasil, voluntariamente, entrar num programa de restrição de emissão de CO₂” (Cardoso, 2017, p. 445).

¹⁴⁸ A 1ª reunião do Fórum foi originalmente planejada para o dia 3/11, mas teve de ser adiada devido a uma viagem presidencial. A nova data se deu apenas três dias antes do início da COP 6, o que pode ter reduzido seu impacto sobre a posição negociadora na conferência. (Cardoso, 2017, p. 681)

Apesar da hipótese de que o FBMC teria sido criado com o intuito de flexibilizar a posição brasileira, não parece ter havido nenhum tipo de conflito de atribuição entre o Fórum e a CIMGC. Pelo contrário: as atas da CIMGC sugerem que a criação do Fórum foi vista com bons olhos pelos membros da comissão — o diplomata Antônio Guerreiro, por exemplo, ressaltou que “o Foro supriria a ausência do setor privado na Comissão”. Outros membros da CIMGC, como Gylvan Meira Filho, Sérgio Besserman Viana (MPOG), Everton Vargas e Ronaldo Sardenberg reforçaram a intenção de melhorar a articulação da comissão com a sociedade, sugerindo um maior envolvimento com a academia e um esforço de divulgação do tema na mídia¹⁴⁹. Considerando a participação de Gylvan Meira Filho na conformação da estrutura do Foro, não chega a ser surpreendente que o decreto de criação do FBMC estabeleça que o órgão “manterá permanente integração” com a CIMGC¹⁵⁰.

Nesse sentido, pode-se entender a criação do FBMC como uma abertura da unidade decisória, sobretudo no que se refere à relação com a sociedade civil. Embora haja uma ampliação formal dos ministérios envolvidos com a temática¹⁵¹, é difícil avaliar a participação efetiva desses órgãos, uma vez que não foi possível obter acesso às atas de reuniões do Fórum ou de suas Câmaras Temáticas.

Em relato da primeira reunião do FBMC obtido em arquivo da lista de e-mails da Rede Consultant, Trader and Adviser (CTA)¹⁵², foram mencionadas as presenças do presidente da República, dos ministros Sardenberg e Sarney Filho, tendo o MRE enviado representantes ao evento. Participaram, ainda, múltiplos representantes de organizações empresariais e da sociedade civil¹⁵³. O relato cita, ainda, manifestações de representantes da academia — da SBPC e do Coppe-UFRJ; da comunidade empresarial — Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e CEBDS; e de ONGs — Amigos da Terra-Amazônia, IPAM e FBOMS. Foram encontrados

¹⁴⁹ Ver Ata da 3ª Reunião da CIMGC, 17/04/2000.

¹⁵⁰ BRASIL, Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000.

¹⁵¹ Além dos órgãos com representação formal na CIMGC, passam a ser incluídos na discussão do tema representantes do Ministério da Saúde (MS) e, após o DNN 9082 de 14 de novembro de 2000, também o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Defesa (MD) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

¹⁵² ONG vinculada ao Sindicato dos Economistas que atuava à época na defesa da criação de um mercado de carbono no Brasil.

¹⁵³ Ver Instituto Pró-Sustentabilidade, “Reunião na Granja do Torto inaugura o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas”, 18/11/2000. Arquivo da Rede CTA-UJGoiás. 03027037002 - Environment Justice x Finance - Brasília - Protocolo de Kyoto em Debate - Informe do Instituto Pró-Sustentabilidade 18/11/00.

apenas registros jornalísticos de duas reuniões do FBMC, a preparatória para a COP 6-2¹⁵⁴ e um Seminário organizado pelo órgão semanas antes da COP 6-2¹⁵⁵.

Deve-se ressaltar, porém, que o FBMC representa também uma abertura da unidade decisória para outras esferas do Estado brasileiro. Passa-se a incluir nas discussões representantes do Poder Legislativo — os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — e das demais esferas da federação — os governadores de estados e os prefeitos de capitais. Essa ampliação pode ser vista como uma resposta às mobilizações do Congresso e dos estados amazônicos descritas nas etapas anteriores do mecanismo.

Delegações brasileiras às COP

Por fim, cabe observar o movimento de abertura da unidade decisória na composição das delegações brasileiras para as COP (ver Tabela 5).

A tabela foi construída a partir das listas de participantes nas conferências, obtidas junto ao site da UNFCCC. Para facilitar a comparação dos dados, separamos as delegações referentes às COP e aquelas referentes a reuniões dos órgãos subsidiários da conferência (SB) – Subsidiary Body for Implementation (SBI) e Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA). Obtivemos as listas de participantes para todas as COP e para a maioria das reuniões dos SB ocorridas durante o período do estudo¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Ver “FHC critica EUA pela retirada de apoio ao Protocolo de Kyoto”, Folha de São Paulo, 04/07/2001.

¹⁵⁵ Apesar de o Seminário representar, em si, esforço de abertura da discussão sobre as negociações climáticas, não parece ter sido um espaço para a formação da posição brasileira. Como ressalta a cobertura da Folha de São Paulo, “Apesar do quórum, o evento abrigou mais exposições que debates. Assuntos polêmicos, como a inclusão das florestas em pé no chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (que permite aos países ricos comprar créditos por emissões evitadas nos países pobres), foram tratados sem espaço para discussão”. “Clima: Físico vê contradição em ações brasileiras”, Folha de São Paulo, 02/07/2001.

¹⁵⁶ Não obtivemos a lista de participantes da 8ª reunião dos SB, ocorrida entre 2 e 12/06/1998, uma vez que o documento disponibilizado no site não detalha os participantes. As reuniões SB 9 e SB 11 não foram incluídas na tabela pois, tendo ocorrido simultaneamente às COP 4 e 5, respectivamente, o site disponibiliza apenas a lista de participantes da COP.

Tabela 5. Composição das delegações brasileiras para as Conferências das Partes e reuniões dos órgãos subsidiários da UNFCCC (1997–2001)

Organização	COP3		COP4		COP5		COP6		COP6-2	
	01 a 10/12/1997		02 a 13/11/1998		25/10 a 5/11/1999		13 a 25/11/2000		17 a 27/07/2001	
MCT	5	36%	9	27%	8	27%	11	17%	11	24%
MRE	3	21%	7	21%	6	20%	7	11%	4	9%
MMA	2	14%	1	3%	3	10%	2	3%	1	2%
MME	1	7%	1	3%	1	3%	1	2%	0	0%
MPOG	0		1	3%	1	3%	1	2%	1	2%
MF	0		0		0		0		1	2%
FBMC	0		0		0		1	2%	3	7%
CNPE	0		0		0		1	2%	0	
Petrobrás	0		1	3%	0		3	5%	2	4%
Embrapa	0		0		0		1	2%	0	
BNDES	0		2	6%	0		0		0	
Subnacional	1	7%	0		0		2	5%	1	2%
Congresso	0		1	3%	0		1	2%	0	
ONG	1	7%	1	3%	1	3%	2	3%	5	11%
Empresarial	1	7%	6	18%	7	23%	11	17%	7	15%
Comunidade Epistêmica	0		0		3	10%	3	5%	5	11%
Jurídico	0		0		0		3	5%	5	11%
Sem informação	0		3	9%	0		15	22%	0	
Número de Participantes	14		33		30		65		46	

Fonte: elaboração própria a partir de listas de participantes obtidas no site da UNFCCC.

Organização	SB5	SB6	SB7	SB10	SB12	SB13
	25/02 a 07/03/1997	28/07 a 05/08/1997	20 a 29/10/1997	31/05 a 11/06/1999	12 a 16/06/2000	11 a 15/09/2000
MCT	1 17%	2 33%	4 57%	5 56%	5 50%	6 30%
MRE	3 50%	2 33%	2 29%	3 33%	3 30%	2 10%
MMA	1 17%	1 17%	1 14%	1 11%	0 0%	3 15%
MME	1 17%	1 17%	0	0	0	0
MPOG	0	0	0	0	0	1 5%
Empresarial	0	0	0	0	2 20%	3 15%
Jurídico	0	0	0	0	0	4 20%
Sem informação	0	0	0	0	0	1 5%
Nº de Participantes	6	6	7	9	10	20

Fonte: elaboração própria a partir de listas de participantes obtidas no site da UNFCCC.

Nota-se que, apesar de um aumento no tamanho das delegações enviadas às COP6 e 6-2, a participação relativa dos principais ministérios envolvidos com o tema mantém-se similar — o MCT segue enviando a maior parte dos participantes, seguido do MRE, e o MMA segue apresentando uma participação reduzida nas negociações.

Nas reuniões dos órgãos subsidiários, porém, vemos um aumento progressivo do peso do MCT, tanto em termos numéricos como proporcionais. O Itamaraty mantém um número constante de representantes, assim como o MMA — que até a SB 13 envia um único representante, Heloíso Bueno Figueiredo, do Departamento de Gestão Ambiental.

À primeira vista, a criação do FBMC também parece afetar a delegação, uma vez que o órgão registra um participante na delegação da COP6 e três na COP6-2. O impacto do órgão, porém, deve ser visto com nuances: o representante do Fórum na COP6 é Fabio Feldmann, que já vinha participando de todas as delegações brasileiras desde a COP3; na mesma linha, uma das demais participantes vinculadas ao FBMC na COP6-2 também

aparecera na lista de participantes da COP6 como sendo vinculada ao Congresso Nacional¹⁵⁷.

Chama atenção, ainda, a participação de outros órgãos setoriais, não envolvidos diretamente com a temática ambiental. É o caso de atores vinculados ao setor de energia — o MME, que envia representantes ao longo de todo o período das negociações, e o Conselho Nacional de Política Energética¹⁵⁸ (CNPE), que envia o Coordenador de seu Comitê de Meio Ambiente à COP6. É também o caso da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda (MF) e responsável pela regulação do mercado de valores mobiliários, como o funcionamento de bolsas de valores.

A diversificação aparece também no que se refere aos atores não governamentais, sobretudo com relação aos participantes vinculados à comunidade empresarial. Como descrito anteriormente, desde a COP 4, a maior parte desses participantes é vinculada a um grupo de interesse específico, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS).

A representação por meio de outras associações empresariais, porém, reaparece nas últimas conferências, totalizando três ocasiões no período completo: na COP 3, por meio da Confederação Nacional da Indústria (CNI); na COP 6 e no SB 13, por meio da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (ABRACE); e na COP 6-2, por meio da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) e da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP).

A participação individual de empresas privadas é mais rara, aparecendo apenas nas fases finais das negociações da implementação do protocolo — as COP 6 e 6-2, quando participam empresas do setor minerador (Samarco e Vale do Rio Doce) e diretamente vinculadas ao mercado de carbono e sustentabilidade (Ecoinvest e Ecoseguranças). Somam-se a elas também empresas públicas e de capital misto, como a Petrobrás e a Embrapa.

¹⁵⁷ O caso da participante em questão, Laura Silvia Valente de Macedo, ilustra algumas das dificuldades da classificação realizada a partir das listas oferecidas pela UNFCCC. Embora registrada na lista de participantes da COP 6 como assessora no Congresso Nacional, Macedo já teria assumido a posição de coordenadora do FBMC em agosto de 2000. Nesse sentido, uma pesquisa mais profunda em relação à trajetória dos participantes poderia indicar que o FBMC teria dois representantes na COP 6 e o Congresso Nacional nenhum.

¹⁵⁸ O CNPE é um órgão de assessoramento da Presidência da República, presidido pelo Ministério de Minas e Energia.

Também os atores vinculados a centros de pesquisa e universidades (aqui classificados sob o rótulo “Comunidade Epistêmica”) e a ONGs ampliam sua participação nas delegações. Na fase final das negociações, soma-se a eles um grupo de advogados especializados vinculados à Câmara de Comércio Internacional, classificados aqui sob o rótulo “Jurídico”.

6.4 Avaliação geral do mecanismo em operação no caso

A Tabela 6 resume as evidências coletadas para cada etapa do mecanismo, permitindo uma reflexão sobre seu funcionamento.

Tabela 6. Resumo dos resultados obtidos — Caso Kyoto

<i>Etapa</i>	<i>Testes empíricos</i>	<i>Evidências no período da COP 3 a COP 5</i>	<i>Evidências no período da COP 6 e COP6-2</i>
Mecanismo em geral	<p><i>Há evidências para cada etapa do mecanismo?</i></p> <p><i>A sequência do caso obedece a sequência do mecanismo — isto é, as causas postuladas precedem os efeitos esperados?</i></p>	<p>Participação do MCT precede efeitos distributivos, não sendo atribuível ao mecanismo.</p> <p>Participação de grupos de interesse segue efeito distributivo, mas provavelmente ocorre sem mediação de outras agências</p>	<p>Participação do MCT precede efeitos distributivos, não sendo atribuível ao mecanismo.</p> <p>Participação de grupos de interesse aparece tanto sem mediação como mediada por outras agências.</p> <p>MMA tenta ampliar participação de forma congruente com mecanismo, mediando proposta de ONGs.</p> <p>Congresso segue a mesma linha.</p>
Presença da causa: percepção de efeito distributivo	<p><i>Atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social?</i></p>	<p>Atores vinculados à negociação: percepção de custos concentrados, sobretudo no plano federativo (região amazônica); ganhos setoriais (energia renovável, álcool etc.).</p>	<p>Clara percepção de benefícios concentrados em setores econômicos (álcool, energia, mercado de carbono, nuclear) vinculados ao MDL.</p> <p>Percepção de efeitos concentrados na região amazônica, com discussões sobre custos ou benefícios.</p>

	<i>Os atores entendem que a decisão acarretará uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?</i>	Atores não vinculados à negociação: percepção de custos e ganhos difusos.	
Mobilização de grupos de interesse	<p><i>Há manifestações de grupos de interesse a respeito do tema?</i></p> <p><i>Há contato entre representantes desses grupos e agentes governamentais?</i></p> <p><i>Há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?</i></p>	<p>CEBDS é criado. Apresenta participação em delegações e comissões interministeriais e tem contato regular com decisores.</p> <p>ONGs nacionais mantêm contato regular, mas não há evidências sobre discussão das negociações.</p> <p>Registra-se contato de ONGs internacionais com Congresso.</p> <p>Há manifestações da imprensa sobre posição brasileira por meio de editoriais.</p>	<p>Mobilização do CEBDS e ONGs seguem o padrão do período anterior.</p> <p>Grupos de interesse setoriais passam a se mobilizar, tanto por meio de manifestações públicas (artigos na imprensa, eventos) como via contatos com CIMGC, Congresso e ministérios.</p>
Interesse e atuação de agências governamentais	<p><i>Há contato entre representantes de grupos de interesse e agentes governamentais?</i></p> <p><i>A agência procura coletar informações sobre a questão?</i></p> <p><i>Representantes da agência manifestam opiniões sobre a questão?</i></p> <p><i>Há contato entre eles e representantes do MRE?</i></p>	<p>CPDS como espaço de circulação de informações sobre o tema entre agências governamentais e sociedade civil.</p> <p>CIMGC como espaço de circulação de informações e discussão da posição entre agências governamentais.</p> <p>Evidências de coleta de informação e elaboração de proposta pelo MCT.</p> <p>Há demanda por informação da parte do MMA, mas o ministério ainda não apresenta propostas.</p>	<p>CIMGC como espaço de discussão e formulação da posição, com participação substantiva de MRE, MCT e MMA.</p> <p>Contatos registrados de grupos de interesse com CIMGC, tanto empresariais como de comunidade epistêmica.</p> <p>Organização de Seminário por ONG apoiado por MMA; Parceria do MMA com comunidade epistêmica para elaboração de propostas.</p>

Abertura da unidade decisória pelo MRE	<i>Há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada?</i>	Revogação da CIDES: possível fechamento da unidade decisória.	Criação do FBMC, incorporando formalmente sociedade civil à discussão.
	<i>Há a formação de novas instituições com participação de múltiplos órgãos?</i>	Criação da CIMGC: abertura da unidade decisória, sobretudo para MMA e MME.	Diversificação dos órgãos estatais presentes na delegação.
	<i>Há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais?</i>	Delegação: aumento e diversificação dos participantes, sobretudo empresariais.	Diversificação e ampliação dos atores não governamentais presentes na delegação.
Presença do resultado: unidade horizontalizada	<i>Há participação de múltiplos órgãos na unidade decisória?</i>	Participação de múltiplos órgãos, com maior destaque para MCT e MRE. Difícil determinar predomínio devido à semelhança de preferências, embora MCT detenha maior número de posições de comando em delegações e comissões interministeriais.	Participação de múltiplos órgãos, com maior destaque para MCT, MRE e MMA. Difícil determinar predomínio entre MCT e MRE, embora MCT siga detendo maior número de posições de comando.
	<i>Há um ator predominante nessa unidade?</i>		
	<i>Se sim, ele incorpora as preferências dos demais atores?</i>		MMA apresenta posição subordinada nas negociações, mas participa ativamente do debate.
	<i>Há algum tipo de divisão de funções entre os órgãos na unidade?</i>	Há evidências de divisão de função, ao menos no que se refere à elaboração de propostas técnicas (MCT) e estratégias negociadoras/articulação de coalizões (MRE).	

Fonte: elaboração própria

Como mencionado anteriormente, há ampla evidência em relação à existência de uma unidade decisória horizontalizada com participação destacada do Itamaraty e do Ministério da Ciência e Tecnologia. O Ministério do Meio Ambiente apresenta uma posição subordinada nas negociações, mas tem uma participação ativa e relevante nos debates sobre a conformação da posição brasileira.

Foram encontradas evidências para cada etapa do mecanismo, ao menos no que se refere à atuação do Ministério do Meio Ambiente. Há um claro aumento de interesse e de mobilização do ministério perante as negociações internacionais, que coincide com um aumento geral da mobilização de grupos de interesse e com evidências de contato entre o ministério e ONGs ligadas à proteção de florestas na Amazônia.

Também podemos estabelecer o funcionamento do mecanismo em relação ao Congresso Nacional, embora em menor grau, dado que a incorporação efetiva de parlamentares no processo decisório parece ter sido baixa. As evidências atestam a mobilização de grupos de interesse, seu contato com parlamentares, manifestações de interesse e a participação de membros do Congresso em uma nova instituição de coordenação doméstica — o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

A análise do caso revela, porém, um desvio importante do mecanismo: este é incapaz de explicar a participação do MCT, um ator central, no processo decisório. Há um problema de *timing*, uma vez que a participação precede os efeitos distributivos: a análise da sequência dos acontecimentos, portanto, invalida a hipótese de que essa horizontalização tenha sido gerada pelos efeitos distributivos do Protocolo de Kyoto.

Logo, o mecanismo não está em operação para o MCT no caso Kyoto e, para explicar sua participação no processo decisório, seria necessário recorrer a hipóteses alternativas¹⁵⁹.

O mecanismo parece funcionar para explicar o processo de mobilização de grupos de interesse e de sua participação no processo decisório, sobretudo no que se refere aos grupos empresariais. Identificou-se, porém, uma grande variação no caso em relação às formas de incorporação desses atores no processo: alguns acessam diretamente a unidade decisória, enquanto outros buscam a mediação de atores governamentais.

Essa variação, não explicada pelo mecanismo, é ilustrada na Figura 5, que procura mapear as diferentes relações identificadas entre os grupos de interesse e seu grau de acesso à unidade decisória. Na figura, para as relações entre grupos de interesse e agências governamentais, os traços cheios indicam evidências de contatos e os traços pontilhados de influência indireta (e.g. citações aos grupos em discursos).

¹⁵⁹ Vale notar que, por ter seu início no ciclo da COP 3, a análise não invalida que o mecanismo tenha sido responsável pela incorporação do MCT em alguma conferência anterior — independentemente disso, seria necessário postular um mecanismo pelo qual a participação teria se mantido.

Figura 5. Mobilização de grupos de interesse e acesso à unidade decisória

Fonte: elaboração própria.

Há evidências de que o setor empresarial identificou a existência de ganhos potenciais, mobilizou-se e passou a atuar no sentido de influenciar os órgãos responsáveis pela negociação. Alguns atores — entre os quais se destaca o CEBDS — são diretamente representados nas delegações brasileiras, dispensando a mediação de outras agências governamentais¹⁶⁰. Nesse sentido, o caso enfraquece a ideia de insulamento burocrático do Itamaraty, sugerindo que o ministério se abre a grupos de interesse.

Ao analisar a mobilização das ONGs e do Ministério do Meio Ambiente, porém, o mecanismo é mais dúbio. Foram encontradas evidências de mobilização de ONGs, de contato destas com agências governamentais, e de atuação do MMA em busca de ampliar sua participação no processo negociador. A ampliação da participação, no entanto, não se verifica no caso das ONGs e é dúbia no caso do MMA — a criação da CIMGC representa uma abertura da unidade decisória, mas esta não se traduz em um aumento de participação nas delegações negociadoras.

¹⁶⁰ Cabe ressaltar que o fato de o estudo focar os principais atores no processo de formação da posição brasileira pode ter ocultado o papel de mediação de algumas agências governamentais, como o Ministério de Minas e Energia. Nesse sentido, embora o estudo aponte para uma participação direta da ABRACE e de empresas mineradoras — Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e Samarco — na delegação brasileira, sem a mediação de outras instituições, é plausível supor que o MME tenha servido como porta de entrada para o interesse desses agentes privados.

O contraste entre os resultados obtidos por cada ator não é explicado pelo mecanismo — embora tampouco viole suas previsões. Levanta, porém, um questionamento: por que alguns grupos de interesse são capazes de acessar diretamente o MRE e a unidade decisória, enquanto outros demandam a mediação de outras agências?

Outras características do caso apresentam um padrão similar: não são propriamente desvios do mecanismo, mas não estão cobertos pela explicação. Por que o MMA ocupa uma posição subordinada na unidade decisória? Por que o Congresso tem uma atuação discreta, apesar de apresentar interesse no caso e da criação de instituições que o incluem no processo decisório?

Esse tipo de questionamento aponta para uma insuficiência do mecanismo analisado: embora consiga explicar o acesso de determinados atores à unidade decisória, não parece ser capaz de explicar sua capacidade de influir na decisão. Isto é, a mobilização das agências em contato com grupos de interesse as tornaria participantes, mas não necessariamente relevantes ou influentes.

Nesse sentido, outras hipóteses teriam de ser mobilizadas para complementar a compreensão do caso.

As hipóteses levantadas para explicar os vários desvios e refinar nosso mecanismo teórico serão discutidas mais adiante, no Capítulo 8. Antes de apresentar e avaliar essas proposições, porém, vamos discutir o segundo estudo de caso: a formação da posição brasileira no contencioso das patentes de medicamentos.

Capítulo 7 — Estudo de Caso: A posição brasileira no contencioso das patentes de medicamentos

Este capítulo dedica-se a nosso segundo estudo de caso, focado na formação da posição brasileira no contencioso entre Brasil e EUA a respeito das patentes de medicamentos. Como no capítulo anterior, iniciamos com uma apresentação geral do caso, contextualizando a disputa e, em seguida, passamos à descrição dos eventos. Essa segunda etapa, que compõe a base empírica de nosso estudo, é organizada com base nas etapas do mecanismo detalhado no Capítulo 5.

Dadas as características do caso, que envolve negociações simultâneas em múltiplas arenas internacionais, optamos por separar a avaliação das etapas finais do mecanismo conforme a instância da disputa. Dessa forma, para facilitar a apresentação dos resultados, o capítulo foi dividido em quatro seções. Iniciamos traçando as linhas gerais do caso. Em seguida, apresentamos as etapas iniciais do mecanismo, atentando para eventuais diferenças em relação à arena da disputa. A terceira seção destaca, para cada arena, os resultados da etapa final do mecanismo — isto é, da abertura e horizontalização da unidade decisória. Finalizamos o capítulo com uma breve avaliação do funcionamento do mecanismo para o caso, resumindo os resultados da análise.

7.1 Linhas gerais do caso

O caso refere-se às disputas internacionais sobre o direito ao licenciamento compulsório¹⁶¹ de medicamentos para o tratamento de HIV/Aids, ocorridas entre 2000 e 2001. O contencioso tem seu início formal em 30/05/2000¹⁶² quando, atendendo a

¹⁶¹ O licenciamento compulsório – conhecido popularmente como “quebra de patente” - é um instrumento pelo qual um governo pode suspender o monopólio de exploração de um produto pelo detentor da patente. Permite-se, nessas circunstâncias, que um terceiro produza, use ou importe o produto ou processo patenteado. Apesar de ter suspenso seu monopólio de exploração, o detentor da patente segue recebendo remuneração pela exploração da propriedade intelectual na forma de royalties.

¹⁶² Apesar de as queixas norte-americanas só terem sido formalizadas na OMC em maio de 2000, o Brasil já era alvo de pressões bilaterais ao menos desde fevereiro. Na ocasião, o secretário de Comércio dos EUA, William Daley, viajou ao Brasil com representantes de farmacêuticas norte-americanas visando “desencorajar o país acerca da utilização da licença compulsória e da produção de genéricos” e reverter o Decreto nº 3201/1999, que regulamentava o licenciamento compulsório em caso de emergência nacional (Razuk, 2008, p. 130).

reivindicações de sua indústria farmacêutica, os EUA solicitam consultas ao Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), afirmando que partes da Lei de Propriedade Industrial brasileira (LPI) referentes ao licenciamento compulsório seriam incompatíveis com o regime internacional de propriedade intelectual (Razuk, 2008, p. 113).

A queixa norte-americana contra o Brasil na OMC questionava a legalidade do Artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial, que permitia a emissão de licença compulsória caso, no prazo de três anos após o patenteamento, o produto não fosse produzido localmente. Caso o Artigo 68 da LPI fosse declarado incompatível com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), o Brasil perderia uma das possibilidades legais estabelecidas para o licenciamento compulsório¹⁶³. Entendia-se, porém, que o efeito de uma derrota poderia ser ainda maior: consagraria, perante a OMC, uma interpretação mais restritiva do Acordo TRIPS, dificultando o uso de outros instrumentos de flexibilidade do acordo¹⁶⁴.

Os questionamentos foram amplamente interpretados como uma reação à estratégia de negociação do Ministério da Saúde (MS) brasileiro, que usava a ameaça da “quebra de patentes” como instrumento para reduzir os custos com a importação de medicamentos antirretrovirais. A redução desses custos, por sua vez, era vista como essencial para a manutenção do programa brasileiro de combate à AIDS, apontado como um modelo para outros países em desenvolvimento.

A reação deu início a uma “ofensiva” brasileira em defesa do direito ao licenciamento compulsório de medicamentos (Mello e Souza, 2012; Oliveira, 2006; Razuk, 2008), expandindo a disputa para outras arenas no cenário internacional.

Como parte da defesa perante o painel da OMC, o Brasil solicitou consultas aos EUA, questionando um dispositivo semelhante ao brasileiro em sua lei de patentes. Simultaneamente, o governo brasileiro promoveu ações na Comissão de Direitos

¹⁶³ Outras possibilidades de licenciamento compulsório estabelecidas na LPI relevantes para o caso dizem respeito ao licenciamento motivado por abuso de poder econômico (Art. 68, §3º) e, sobretudo, por casos de emergência nacional ou interesse público (Art. 71). As ameaças de “quebra de patentes” pelo MS baseavam-se na ideia de que a epidemia de AIDS poderia ser enquadrada como emergência nacional. Ver BRASIL, Lei nº 9279, de 14 de maio de 1996.

¹⁶⁴ Essa questão aparece, de certa forma, nas disputas entre Brasil e EUA sobre o enquadramento da disputa. Enquanto o Brasil ressaltava que o contencioso teria efeitos sobre o acesso a medicamentos em países em desenvolvimento, os EUA alegavam que a disputa não teria qualquer tipo de efeito sobre o tema da relação entre propriedade intelectual e saúde pública – afinal, questionava-se apenas um artigo referente à produção local, não o artigo que permitia o licenciamento em caso de emergência nacional.

Humanos da ONU — aprovando em abril a “Resolução sobre acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS” (RES-2001/33) — e na Organização Mundial da Saúde, aprovando duas resoluções sobre o tema em maio (“WHA 54.10 — Scaling up the response to HIV/AIDS” e “WHA 54.11 — WHO Medicines Strategy”). Em junho, os EUA entraram em acordo com o governo brasileiro, retirando a queixa na OMC no dia de abertura da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre AIDS (UNGASS). Não obstante, o tema seguiu sendo discutido no Conselho de TRIPS da OMC, culminando na aprovação da “Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública” na Conferência Ministerial da OMC em Doha.

Nessas diferentes arenas, a política externa brasileira buscou garantir a continuidade de sua política doméstica de combate à AIDS, procurando, inicialmente, evitar uma derrota no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, e, posteriormente, solidificar uma interpretação mais flexível do TRIPS em relação a temas de saúde pública. De acordo com José Serra (2004, p. 9), a estratégia adotada baseava-se em três frentes para conter a pressão das farmacêuticas e do governo dos EUA: a) obter apoio internacional da mídia, ONGs e academia; b) esforço para persuadir e manter canais de negociação abertos com os EUA e União Europeia; e c) mobilizar uma maioria na OMC para apoiar a posição brasileira. Assim, articulando-se com outros países em desenvolvimento e ONGs, o país colocou o tema do acesso a medicamentos no centro das discussões internacionais¹⁶⁵ e angariou forte apoio na opinião pública.

A multiplicidade de arenas no plano internacional, característica central do caso, exigiu grande capacidade de coordenação do governo. A complexidade confunde parte dos atores domésticos, o que fica evidente em debates no Congresso e na imprensa. Observam-se dificuldades na distinção entre as organizações internacionais envolvidas no tema: várias agências ligadas à ONU — UNAIDS, UNGASS, CDH; reuniões da OMS; múltiplas instâncias da OMC — Órgão de Solução de Controvérsias, Conselho de TRIPS, Conferência Ministerial.

¹⁶⁵ Um exemplo ilustrativo foi visto em uma reunião de um comitê do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho. Segundo o relato dos diplomatas brasileiros, um comentário de um diretor da organização desencadeou um “inesperado debate” sobre acesso a medicamentos, sinalizando que “a questão do acesso a medicamentos anti-retrovirais parece ganhar amplitude e espalhar-se a outros foros não diretamente voltados para temas de saúde ou propriedade intelectual”. Ver Telegrama nº 492 de Delbrasgen a SERE, de 19/03/2001.

Para além disso, os atores domésticos tratam simultaneamente de políticas localizadas no plano interno — reformas na Lei de Propriedade Industrial, Lei de Genéricos, Programa Nacional de Combate a DST/AIDS, licenciamento compulsório de determinados medicamentos — e de políticas localizadas no plano internacional — a posição negociadora em Doha, o painel na OMC, as propostas de declarações na OMS e na CDH.

Essa confluência entre política doméstica e política externa, aliada à multiplicidade de instâncias em que o debate se desenrola no plano internacional, traz dificuldades para a apresentação do caso. Como seria de se esperar, os níveis de interesse e participação dos atores — e, conseqüentemente, as características da unidade decisória — variam conforme a arena da política em disputa. Na visão dos atores, porém, as políticas aparecem intimamente conectadas — todas responderiam ao imperativo de garantir a continuidade do programa brasileiro de AIDS e impedir novas ameaças no plano internacional¹⁶⁶.

Considerando os objetivos deste trabalho, foram analisadas apenas as unidades decisórias referentes à política externa. Nesse sentido, o processo decisório relativo a questões como as negociações de compra de medicamentos pelo MS, a decisão de licenciamento compulsório e as modificações na LPI com o intuito de excluir a patenteabilidade de medicamentos encontra-se fora do escopo do texto. Tais temas são abordados apenas de forma indireta, na medida que impactam e fazem referência às políticas e negociações no plano externo.

Para compreender o processo doméstico de formação das posições brasileiras no plano externo e testar a presença do mecanismo teórico descrito nos capítulos anteriores, realizou-se um breve levantamento bibliográfico sobre o tema e analisou-se uma variedade de fontes primárias, apresentadas na Tabela 7.

¹⁶⁶ É importante enfatizar que a visão dos atores políticos domésticos nem sempre é compatível com os princípios do direito internacional ou com a realidade material do país. Assim, embora parlamentares e grupos de interesse entendam que as políticas por eles defendidas no plano doméstico resolveriam as questões no plano internacional, isso provavelmente não seria o caso. O exemplo mais claro é a discussão do Projeto de Lei 1922/1999, que excluiria a patenteabilidade de medicamentos de AIDS na LPI. O PL é enquadrado pelo Congresso como uma forma de solucionar as ameaças ao programa de AIDS. No entanto, como destaca o MS na discussão do projeto, o PL é incompatível com o TRIPS e certamente geraria novos questionamentos na OMC.

Tabela 7. Fontes utilizadas para a pesquisa empírica — Caso Patentes

Fonte	Descrição
Material jornalístico (Folha de São Paulo)	Foram coletadas notícias do acervo do jornal Folha de São Paulo entre 01/01/2000 a 31/12/2001. A coleta foi realizada por meio de busca pelas palavras-chave “patentes AIDS”.
Documentação de organismos internacionais	Foram coletados documentos oficiais (agendas, guias, resoluções, decisões, registros de debates, etc.) referentes às seguintes conferências: AMS 53 (2000), AMS 54 (2001), Comissão de Direitos Humanos – ONU (2001), UNGASS sobre AIDS (2001), Conferência Ministerial OMC (2001). Os documentos foram obtidos nos respectivos sites das organizações. Foram coletados também os documentos referentes ao painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC disponíveis no site da organização.
Lista de participantes das conferências	Foram obtidos os participantes das delegações brasileiras a reuniões da Organização Mundial da Saúde, à 57ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, à UNGASS, e à Conferência Ministerial de Doha. As listas de participantes na OMS e na Ministerial de Doha foram obtidas, respectivamente, nos sites da OMS e da OMC. As composições das delegações para a CDH e a UNGASS foram obtidas por meio de pedido ao MRE via LAI ¹⁶⁷ . Subsidiariamente, foram usadas informações de diferentes despachos telegráficos enviados pela Secretaria de Relações Exteriores para observar a composição das delegações brasileiras em reuniões preparatórias e outros eventos relevantes.
Diários da Presidência – Fernando Henrique Cardoso	A fonte em questão apresenta menor utilidade para o caso, uma vez que os Diários referentes ao período 2001–2002 ainda não foram publicados. Referências a eventos precedentes no diário de 1999–2000 foram, porém, usadas para contextualização e compreensão do caso.
Atas CNAIDS	Atas de reuniões da Comissão Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais (CNAIDS) ao longo de 2001. Obtidas por meio de pedido ao MS via LAI ¹⁶⁸ .

¹⁶⁷ Dados da CDH: Pedido de Acesso à Informação nº 09200000901201857 de 27/11/2018. Dados da UNGASS: Pedido de Acesso à Informação nº 09200000160201995 de 27/02/2019.

¹⁶⁸ Pedido de Acesso à Informação nº 25820005614201892 de 05/09/2018.

Publicações do Ministério da Saúde	Foram analisadas três publicações periódicas do Ministério da Saúde: Informe Saúde, um boletim da Assessoria de Comunicação Social do ministério voltado para o público externo; Ministério da Saúde Informa, uma publicação mensal que divulga informações da área executiva, direcionada aos servidores e dirigentes do Ministério da Saúde; e o Boletim do CNS, publicação periódica das matérias discutidas e aprovadas no Conselho Nacional de Saúde.
Discursos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	Pronunciamentos realizados em plenário na Câmara e no Senado entre 01/01/1999 e 31/12/2001. A coleta foi realizada por meio das palavras-chave “aids” e “patentes”. Foram também analisadas as atas de reuniões e eventos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Seguridade Social e Família, e Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado.
Avisos ministeriais entre MS e MRE	Foram analisados avisos ministeriais trocados entre os dois ministérios ao longo de 2001. Consultados na sede do Ministério da Saúde em Brasília, tendo sido o acesso obtido por meio de pedido ao MS via LAI ¹⁶⁹ .
Arquivo Histórico do Itamaraty	Foram consultados telegramas e despachos telegráficos trocados entre a Secretaria de Estado e a Delegação Permanente do Brasil em Genebra ao longo de 2001. Séries consultadas: Expedidos Delbrasgen 2001 (1 a 1277), Recebidos Delbrasgen (1 a 2264).
Outras fontes	Outras fontes esparsas foram consultadas: documentos e publicações de grupos de interesse (sobretudo ONGs ligadas ao tema da AIDS); resumo de atividades do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) em 2001; arquivo da lista de e-mails IP Health ¹⁷⁰ .

Passemos, então, ao estudo do caso e aos testes do mecanismo.

¹⁶⁹ Pedido de Acesso à Informação nº 25820007510201812 de 27/11/2018.

¹⁷⁰ A lista de e-mails IP Health era um importante espaço de circulação de informações sobre o tema de acesso a medicamentos. Foi criada em 1995 por James Love e Ralph Nader, da ONG Consumer Project on Technology (CPTech) originalmente com o nome de Pharm-policy, tornando-se posteriormente um espaço importante para a articulação de uma coalizão transnacional entre ONGs e governos em defesa do acesso a medicamentos (ver Razuk, 2008, p. 77–78).

7.2 Etapas iniciais do mecanismo

7.2.1 Percepção de efeito distributivo

Tendo em vista que o movimento do mecanismo é provocado pela reação dos atores a expectativas de ganhos ou perdas, mais importante do que a existência objetiva de um efeito distributivo é a forma como os atores entendem esse impacto. Seguindo essa percepção, o teste do mecanismo se orienta pela busca de evidências para responder duas questões: a) os atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social? e b) os mesmos atores entendem que a decisão acarretará em uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?

A análise mostra uma percepção generalizada de que o resultado da disputa no plano internacional teria efeitos concentrados em determinados grupos — sobretudo a população soropositiva e as empresas farmacêuticas. Foram encontradas declarações nesse sentido oriundas de parlamentares, representantes do governo, ONGs, representantes da indústria farmacêutica e na imprensa.

Mediação da política doméstica

A relação entre a questão de política externa e o efeito distributivo, porém, aparece em geral mediada por decisões de política doméstica. Isto é, o contencioso na OMC e todas as questões que a ele se relacionam — incluindo as discussões no Conselho de TRIPS sobre Saúde Pública e Propriedade Intelectual — são vistos como centrais na medida que seus resultados podem inviabilizar a continuidade do programa de combate a AIDS ou legitimar o licenciamento compulsório de medicamentos. Como ressalta Razuk (2008, 121), o Brasil entendia que o Artigo 68 da LPI era essencial para ampliar a capacidade de barganha do MS com as multinacionais — e, conseqüentemente, para manter a sustentabilidade do programa nacional de DST/AIDS.

As fontes primárias corroboram as afirmações da literatura secundária — o recurso às ameaças de licenciamento compulsório era visto como central para a redução

dos custos de importação dos medicamentos e a redução, por sua vez, como essencial para a continuidade do programa.

Nesse sentido, haveria, desde o início da disputa, um efeito distributivo claro, concentrado sobre a população soropositiva brasileira: em caso de derrota no plano internacional, imaginava-se, seu acesso ao tratamento gratuito estaria ameaçado¹⁷¹.

Custos dos medicamentos e sustentabilidade do PN-DST/AIDS

A noção de que os altos preços de medicamentos inviabilizariam a continuidade do programa não era nova. Essa visão era amplamente propagada pelos agentes envolvidos com o Programa Nacional de DST/AIDS — tanto representantes do governo como representantes de ONGs. A percepção baseava-se nos dados do MS sobre os custos do tratamento: a despesa com a compra de medicamentos antirretrovirais ocupava 79,6% do orçamento do Programa Nacional de DST/AIDS em 2000 — cerca de R\$ 557 milhões, a um custo médio de R\$ 6.366,00 por paciente¹⁷² (Grangeiro *et al.*, 2006). Tendo em vista o crescimento do número de pessoas em tratamento e a incorporação de novos medicamentos, a projeção era de um aumento dos gastos, pondo em risco a sustentabilidade futura do programa¹⁷³.

Ainda no final da década de 1990, com o intuito de reduzir os custos do programa, o Ministério da Saúde passara a produzir medicamentos antirretrovirais não-patenteados¹⁷⁴ em laboratórios estatais como Farmanguinhos, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A substituição das importações desses remédios por genéricos produzidos localmente fez com que os preços caíssem em média quase 81% até 2001 (Mello e Souza, 2012, p. 212). Tendo em vista os resultados positivos obtidos com a produção em

¹⁷¹ Essa conexão é feita de forma explícita pela deputada Tânia Soares: “Caso esta comissão [o painel da OMC] considere que o Brasil violou os dispositivos do Acordo da TRIPS, o Brasil poderia sofrer várias sanções. A mais grave: inviabilizar, na prática, o Programa de Distribuição Gratuita e Universal de Medicamentos para AIDS”. Pronunciamento de Tânia Soares (PT-SP) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁷² Em 2001, com o sucesso da estratégia de negociação brasileira, o custo médio por paciente caiu fortemente - R\$ 4.781 (Grangeiro *et al.*, 2006, p. 64). Isso viabilizou uma redução no gasto total (R\$ 502 milhões) apesar do aumento do número de pacientes (de 87.500 em 2000 a 105.000 em 2001).

¹⁷³ Bulhões (2008, p. 151) destaca, também, o papel da crise cambial na conformação dessa percepção. Tendo em vista que os medicamentos antirretrovirais eram, em sua maioria, importados, a forte desvalorização do real em 1999 deve ter afetado significativamente os custos do programa.

¹⁷⁴ Embora a propriedade intelectual de muitos desses medicamentos fosse protegida em outros países, o Brasil não reconhecia a proteção patentária, uma vez que as patentes haviam sido registradas antes da entrada em vigor da Lei de Propriedade Industrial de 1996.

laboratórios estatais de antirretrovirais não patenteados, passou-se a vislumbrar a possibilidade de que a produção local dos medicamentos patenteados reduzisse os custos do programa. Múltiplas declarações nesse sentido aparecem à época na imprensa e em pronunciamentos no Congresso¹⁷⁵, muitas vezes baseando-se em dados do Ministério da Saúde¹⁷⁶.

Essa experiência, associada a iniciativas apoiadas pelo MS brasileiro, como a criação de um Banco Internacional de Preços de Medicamentos, permitiam ao Ministério estimar, de forma clara e relativamente precisa, os ganhos potenciais nas negociações com as multinacionais farmacêuticas¹⁷⁷. Nesse sentido, ao minar a estratégia negociadora e frustrar as reduções de preços projetadas, uma derrota no contencioso teria efeitos concentrados sobre o orçamento do MS.

A experiência do contingenciamento: efeitos sobre ONGs e pacientes

O impacto potencial de limitações orçamentárias no Ministério da Saúde sobre o Programa Nacional de DST/AIDS, por sua vez, era também estimado pelos demais atores envolvidos com a temática. Em 2000, em meio às dificuldades financeiras do governo, o orçamento do MS sofreu contingenciamento, ameaçando as políticas de AIDS.

Na ocasião, discussões internas na Comissão Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais (CNAIDS) revelavam preocupações com a continuidade do fornecimento de

¹⁷⁵ Um exemplo pode ser encontrado no Pronunciamento de Tânia Soares (PCdoB-SE) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados: “Por isso a importância da produção interna do restante dos medicamentos para completar o coquetel, além da possibilidade de produzir outros mais sofisticados que já estão sob a proteção da Lei de Patentes, o que poderá reduzir ainda mais o preço do tratamento dos infectados”. Ver também: Pronunciamento de Lúcio Alcântara (PSDB-CE) em 01/12/2000, Senado Federal; Pronunciamento de Neuton Lima (PFL-SP) em 29/08/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁷⁶ Um exemplo aparece ainda em 2000 em notícia da Folha de São Paulo, baseada em declarações de Paulo Roberto Teixeira, coordenador nacional do Programa de DST/AIDS: “Ainda de acordo com Teixeira, até metade do próximo ano, o país terá condições produzi-los se as indústrias farmacêuticas não reduzirem os preços. Nesse caso, o governo brasileiro concederia a licença obrigatória para sua fabricação. [...] Cinquenta por cento dos medicamentos consumidos no Brasil são de produção própria e representam 20% dos gastos. Os 80% restantes são consumidos com importações. O Brasil, que começou a produzir esses remédios em 1996, conseguiu que os preços baixassem 75%, enquanto que os importados baixaram apenas 9%.”. Ver “Brasil reproduzirá remédio importado contra Aids”, Folha de São Paulo, 28/09/2000.

¹⁷⁷ Isso fica evidente nas negociações do MS com as farmacêuticas. Tendo por base as estimativas do custo de produção dos medicamentos pelos laboratórios nacionais, o MS exigia aos laboratórios uma redução equivalente nos preços de venda. Caso os laboratórios se negassem a igualar as estimativas, o licenciamento compulsório seria decretado. O anúncio da quebra de patentes chegou a ocorrer na negociação dos preços do *nelfinavir* – no entanto, após a aceitação da Roche em reduzir o preço do medicamento em 40% conforme a exigência do MS, Serra voltou atrás na decisão.

medicamentos. O coordenador nacional do programa, Paulo Roberto Teixeira, ressaltou que, caso a limitação financeira fosse irreversível, a compra de medicamentos e reagentes e o repasse a ONGs, estados e municípios ficariam comprometidos¹⁷⁸. Essa percepção não ficou restrita aos responsáveis pelo programa, sendo compartilhada também publicamente¹⁷⁹ e em debates no Congresso¹⁸⁰.

A partir da experiência do contingenciamento, era possível aos atores projetar os efeitos esperados em caso de restrições fiscais ao programa, previstas caso a estratégia negociadora fosse inviabilizada. Além dos 105.000 pacientes tratados pelo programa em 2001 (Grangeiro *et al.*, 2006, p. 64), que poderiam ter seu acesso a medicamentos reduzido no curto ou médio prazo em caso de uma derrota brasileira, haveria um efeito concentrado sobre as ONGs vinculadas à temática da AIDS no país.

Como destacam Galvão *et al.* (2008), o programa de combate a AIDS operava em forte parceria com ONGs, que aumentavam a capilaridade das políticas públicas. As ONGs, por sua vez, recebiam repasses do Ministério da Saúde, dos quais dependiam suas atividades — o Programa Nacional de DST/AIDS era a principal fonte de financiamento para a maioria das ONGs AIDS (Galvão *et al.*, 2008, p. 141). Eventuais dificuldades orçamentárias no programa de AIDS, entendia-se, comprometeriam as atividades e a sustentabilidade das organizações¹⁸¹.

Efeitos sobre a indústria farmacêutica

Outro grupo diretamente afetado pelo resultado do contencioso era a indústria farmacêutica. Deve-se notar, porém, que a percepção era de que a disputa teria efeitos variados no interior do setor.

¹⁷⁸ Ata da 55ª Reunião da CNAIDS, 22/11/2000.

¹⁷⁹ Os membros da CNAIDS redigiram uma carta manifestando suas preocupações com os cortes no orçamento do MS, a ser divulgada internamente e na imprensa como forma de pressão política. Ver Ata da 55ª Reunião da CNAIDS, 22/11/2000.

¹⁸⁰ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 01/12/2000, Senado Federal. O senador aponta que a suspensão de repasses comprometeria “560 projetos de ONGs que atuam na área de prevenção e apoio a soropositivos, e dois tipos de remédios do coquetel, os chamados inibidores da protease, podem não ser repostos”.

¹⁸¹ Essa visão é colocada de forma explícita por Maria Clara Gianna em reunião da CNAIDS, sendo corroborada por Solange Rocha. Na ocasião, ao discutir questões relativas ao financiamento do programa decorrentes do acordo AIDS III, Gianna ressaltou que várias ONGs dependiam do financiamento da Coordenação Nacional e era necessário garantir sua sustentabilidade. Solange Rocha apontou, ainda, que a sustentabilidade das ONGs estava atrelada à sustentabilidade das atividades de prevenção. Ver Ata da 59ª Reunião da CNAIDS, 22/08/2001.

Por um lado, havia a percepção de que uma vitória brasileira prejudicaria a indústria farmacêutica intensiva em pesquisa — sobretudo empresas multinacionais. A lógica era de que ao enfraquecer o sistema de patentes, retira-se parte da remuneração da empresa responsável pela pesquisa. Embora houvesse divergências sobre a desejabilidade desse resultado — para a maior parte dos atores, isso seria positivo, reduzindo “lucros exorbitantes”¹⁸² e ampliando o acesso a medicamentos; para uma minoria, desestimularia a pesquisa, reduzindo a inovação em médio e longo prazo — havia consenso sobre o fato de haver um efeito negativo concentrado sobre as farmacêuticas. Isso aparece não só em declarações de entidades representativas do setor no país¹⁸³, mas também na imprensa¹⁸⁴ e em debates internacionais¹⁸⁵.

Por outro, argumentava-se que uma vitória brasileira teria um efeito positivo para farmacêuticas brasileiras, impulsionando produtores de genéricos. Essa percepção é apresentada com frequência por parlamentares, que viam no contencioso a possibilidade de impulsionar laboratórios estatais e a indústria nacional¹⁸⁶ o que, entendiam, geraria também ganhos difusos para a sociedade na forma de empregos e domínio de tecnologia¹⁸⁷.

Nessa linha, alguns revelam a percepção de que o Brasil poderia tornar-se um exportador de medicamentos genéricos¹⁸⁸. Embora tenha sido inicialmente aventado por

¹⁸² Ver, como exemplos, Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 05/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 25/06/2001, Senado Federal; Pronunciamento de Antonio de Pádua Cavalcante, Presidente da Academia Alagoana de Medicina, em 21/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Osmar Terra (PMDB-RS) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁸³ Ver, por exemplo, “Governo planeja produzir todos os remédios para a rede pública”, Folha de São Paulo, 10/11/2000;

¹⁸⁴ O efeito negativo de um enfraquecimento das patentes sobre as pesquisas era reconhecido até em artigos críticos ao sistema de proteção à propriedade intelectual. Ver “Guerra das patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 25/02/2001.

¹⁸⁵ Um debate entre dois jornalistas norte-americanos sobre acesso a medicamentos e patentes, no qual um deles defende que a flexibilização das patentes seria prejudicial aos pacientes por seu efeito negativo na pesquisa científica, é transcrito por diplomatas brasileiros e retransmitido ao MS. Ver Telegrama nº 751 de Delbrasgen a SERE, de 19/04/2001.

¹⁸⁶ Ver Pronunciamento de Ivan Valente (PT-SP) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Wellington Dias (PT-PI) em 13/06/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁸⁷ Ver, por exemplo, o discurso do deputado Neuton Lima: “Sem dúvida alguma, mais barato e melhor do que comprar remédios de laboratórios estrangeiros seria investir na pesquisa farmacêutica nacional. Tal investimento, além de reduzir os preços, criaria empregos e aumentaria nossa soberania tecnológica”. Pronunciamento de Neuton Lima (PFL-SP) em 29/08/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁸⁸ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Ronaldo Cezar Coelho (PSDB-RJ) em 24/04/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Roberto Freire (PPS-PE), 04/12/2001, Câmara dos Deputados.

representantes do governo¹⁸⁹, o Ministério da Saúde não parecia ver esse potencial de ganho econômico. Ao comentar o fim do painel na OMC, o ministro José Serra “refutou rumores de que o Brasil aproveitaria o acordo [...] para exportar remédios anti-Aids cujas patentes forem quebradas”¹⁹⁰. Em discussões na CNAIDS, ao ser questionado sobre o tema, Paulo Roberto Teixeira esclareceu que “o Brasil não tem condições de ser exportador”, ressaltando as limitações de capacidade da indústria farmacêutica estatal brasileira¹⁹¹.

7.2.2 Mobilização de grupos de interesse

Foram encontradas evidências de mobilização de múltiplos grupos de interesse em torno das discussões internacionais relativas às patentes de medicamentos. As perguntas que orientaram a investigação nesse ponto foram: a) há manifestações de grupos de interesse sobre o tema? b) há contato entre esses grupos e agentes governamentais? e c) há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?

Indústria farmacêutica

Ao longo do período, ocorreram diversas manifestações da indústria farmacêutica opondo-se à posição brasileira e ressaltando a legitimidade do pleito norte-americano.

No Brasil, as críticas de empresas do setor aparecem por meio da Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma). Em reação às críticas de ONGs, de parlamentares e do governo às empresas farmacêuticas e ao sistema de propriedade intelectual, representantes da entidade defenderam a importância de patentes para a saúde pública e rechaçaram o vínculo entre patentes e acesso a medicamentos.

¹⁸⁹ Em entrevista à Folha de São Paulo, a diretora de Farmanguinhos, Eloan Pinheiro, aponta para a possibilidade de exportação de medicamentos genéricos pelo Brasil via Unaid. Ver “Brasil vai exportar drogas anti-Aids”, Folha de São Paulo, 12/05/2001.

¹⁹⁰ “Serra nega que Brasil pretenda exportar remédios”, Folha de São Paulo, 26/06/2001.

¹⁹¹ Ver Ata da 61ª Reunião da CNAIDS, 28/11/2001. Teixeira aponta que, mesmo operando em sua capacidade máxima, a indústria nacional só conseguia preencher 40% da necessidade de medicamentos antirretrovirais, além de haver uma dependência total da importação de matéria prima. A avaliação de Teixeira é corroborada por estudos posteriores sobre o programa brasileiro (Orsi *et al.*, 2003).

Declarações nesse sentido foram dadas em múltiplas ocasiões — em audiências públicas no Congresso Nacional¹⁹², entrevistas¹⁹³ e artigos de opinião na imprensa¹⁹⁴.

No plano internacional, esse tipo de posição aparece em declarações da entidade representativa das farmacêuticas nos EUA, Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA). A PhRMA, assim como o USTR, rejeitava o enquadramento do contencioso feito pelo Brasil — isto é, a ideia de que a disputa teria impacto sobre o acesso a medicamentos em países em desenvolvimento (Bulhões, 2008, p. 174). Múltiplos espaços permitiriam contatos informais entre as multinacionais e o governo brasileiro, uma vez que diversos eventos discutindo a temática contavam com a presença de representantes da indústria farmacêutica e de representantes do governo brasileiro¹⁹⁵. No entanto, não parece ter havido tentativas de influenciar diretamente a posição brasileira.

Não foram encontradas muitas manifestações das empresas multinacionais sobre o tema no Brasil. Em paralelo às entidades representativas do setor, as empresas participam individualmente das negociações de preços com o MS, mas parecem evitar declarações de cunho político, mesmo diante do anúncio de medidas como o licenciamento compulsório do nelfinavir, em agosto de 2001¹⁹⁶. Independentemente

¹⁹² Flávio Vormittag, vice-presidente executivo da Interfarma e da Astra Zeneca, e Otto Licks, consultor jurídico da Interfarma, participam de duas audiências públicas na Câmara dos Deputados — uma na CSSF, no dia 05/06/2001, e outra no dia 21/06/2001, no plenário da Câmara. Ver Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família sobre PL 1922/99, Câmara dos Deputados, 05/06/2001. Pronunciamento de Otto Licks em 21/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Flávio Vormittag em 21/06/2001.

¹⁹³ “Para ONGs brasileiras, EUA tentam ‘saída diplomática’”, Folha de São Paulo, 26/06/2001; “Roche diz que preço de droga anti-Aids no Brasil é um dos menores”, Folha de São Paulo, 23/08/2001; “Roche poderá manter patente de remédio anti-Aids se preço cair”, Folha de São Paulo, 23/08/2001; “Roche se diz surpresa com quebra de patente de medicamento”, Folha de São Paulo, 22/08/2001.

¹⁹⁴ O então vice-presidente executivo da Interfarma, Flávio Vormittag, publicou artigo na Folha de São Paulo em resposta a artigo que defendia o licenciamento compulsório de medicamentos e apoiava a posição brasileira no contencioso. Ver Vormittag, Flávio. “Patentes pela Vida”, Folha de São Paulo, 30/05/2001.

¹⁹⁵ Como mencionado mais adiante ao longo da seção, a visibilidade do tema levou à organização de uma série de eventos e seminários debatendo a questão do acesso a medicamentos e seu vínculo com temas de propriedade intelectual. Nesses espaços, era comum que houvesse a participação de representantes governamentais, representantes da indústria, ONGs e especialistas acadêmicos.

¹⁹⁶ Ainda que o licenciamento compulsório tenha sido anunciado por Serra, não chegou a ser efetivado. A decisão do governo levou a Roche, dona da patente do nelfinavir, a retornar às negociações, oferecendo um preço equivalente ao custo de produção do medicamento pelos laboratórios estatais. Chegou-se, então, a um acordo e a patente não foi quebrada. Ver “Brasil quebra patente de remédio Anti-AIDS”, Folha de São Paulo, 23/08/2001; “Desconto em preço evita quebra de patente”, Folha de São Paulo, 01/09/2001.

desses cuidados, algumas evidências sugerem atuação política discreta dessas empresas no plano doméstico¹⁹⁷.

Embora mais raras, foram encontradas também manifestações de outros setores da indústria farmacêutica, ligados à produção de genéricos. Destaca-se aqui a participação de Dante Alário Junior, representante da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), em audiência pública na Câmara dos Deputados. Nessa ocasião, a ALANAC manifestou seu apoio integral às medidas de Serra e à luta do MS pela redução dos custos de medicamentos. Declarou-se, ainda, contrária aos monopólios criados pelo sistema de patentes, embora favorável à remuneração dos inventores¹⁹⁸.

É interessante notar que, embora politicamente muito ativa no período, a Associação Brasileira de Indústrias Farmacêuticas (Abifarma) aparentemente não se envolveu nas discussões sobre o caso das patentes de medicamentos. Mesmo quando procurada por jornalistas, recusou-se a comentar o caso¹⁹⁹, talvez como um reflexo das divisões internas no setor.

As evidências de contatos entre representantes da indústria farmacêutica e agentes governamentais encontradas se deram, em sua maioria, por meio do Congresso Nacional²⁰⁰. O contato se deu em duas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, em 05/06/2001 no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (CSSF) e em 21/06/2001 no plenário. As audiências visavam, formalmente, discutir um projeto de lei que excluiria a patenteabilidade de medicamentos usados no tratamento de AIDS, mas foram enquadradas também como forma de subsidiar os debates na Câmara e a participação de parlamentares na delegação brasileira à

¹⁹⁷ Em fevereiro de 2001, já aberto o painel na OMC, nota publicada na coluna “Painel”, da Folha de São Paulo, relata que as multinacionais teriam cortado seu financiamento ao EducAids, maior congresso brasileiro sobre a doença e patrocinado há anos pelas empresas. Segundo a nota, as ONGs suspeitavam que o corte seria uma reação à disputa sobre as patentes. Ver “Painel”, Folha de São Paulo, 09/02/2001. Ainda em 2000, em meio a polêmicas sobre o licenciamento compulsório de medicamentos, o laboratório revela uma preocupação em combater a imagem negativa das farmacêuticas, convidando o jornalista Aureliano Biancarelli para cobrir o lançamento de um novo medicamento no Dia Mundial de Combate à AIDS e afirmando não temer o licenciamento compulsório. Ver “Dia Mundial de Combate à Aids: Empresa não teme quebra de patente”, Folha de São Paulo, 02/12/2000.

¹⁹⁸ Pronunciamento de Dante Alário Junior em 21/06/2001, Câmara dos Deputados.

¹⁹⁹ Ver “Roche diz que preço de droga anti-Aids no Brasil é um dos menores”, Folha de São Paulo, 23/08/2001.

²⁰⁰ O resultado é corroborado pelas declarações de Dante Alário Jr., presidente do Conselho Deliberativo da ALANAC, em entrevista a Gabriel Cepaluni. Segundo Alário, “não existe nenhum canal de discussão” entre os empresários do setor farmacêutico e o governo brasileiro (Cepaluni, 2006, p. 101).

UNGASS²⁰¹. Além de parlamentares e representantes da indústria, contaram com a presença de representantes de ONGs e do Programa Nacional de DST/AIDS.

Há também relatos de contatos entre farmacêuticas nacionais e representantes do MRE — no caso, o então embaixador em Washington, Rubens Barbosa. Ao fazer questionamentos sobre o caso ao ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, o senador Ney Suassuna (PMDB-PB) comenta saber “por empresários brasileiros do setor” que Barbosa teria alertado o governo para o fato de dois secretários do governo norte-americano serem oriundos da indústria farmacêutica²⁰², o que sinalizaria a importância do contencioso para o país.

No plano internacional, não foram encontradas evidências específicas sobre o contato entre o MRE e farmacêuticas, mas múltiplos ambientes viabilizariam esse tipo de interação. Ao longo de 2001, foram frequentes as participações de diplomatas em eventos e seminários dedicados a discutir o tema da relação entre propriedade intelectual e acesso a medicamentos. O diplomata Francisco Pessanha Cannabrava, segundo secretário e membro da Missão Permanente do Brasil junto à ONU e demais Organismos Internacionais em Genebra (Delbrasgen), em especial, participou em múltiplas ocasiões de eventos desse tipo²⁰³. Também representantes do Ministério da Saúde participavam de eventos desse tipo, o mais notável tendo sido o Seminário sobre Preços Diferenciados e Financiamento de Medicamentos Essenciais, realizado em Høsbjør, na Noruega, em abril de 2001, organizado em conjunto pela OMS e OMC. O evento contou com a presença de especialistas governamentais e não governamentais, oriundos de empresas, da academia, e de ONGs²⁰⁴.

²⁰¹ Ver Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 29/05/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 05/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 20/06/2001, Câmara dos Deputados.

²⁰² Os secretários em questão eram Paul Henry O'Neill, Secretário do Tesouro, e Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa.

²⁰³ Cannabrava foi convidado a participar de múltiplos seminários sobre propriedade intelectual. Especificamente sobre acesso a medicamentos, participou de evento na Chatham House em julho de 2001, que contou com a participação de representantes de governos, ONGs, da indústria e academia envolvidos no tema de propriedade intelectual e acesso a medicamentos, tendo sido convidado pela ONG VPO (ver Telegrama nº 1156 de Delbrasgen a SERE, de 03/07/2001); e do seminário “TRIPs Agenda for Development: Meeting Food, Health and Biodiversity Needs”, organizado em outubro de 2001 pelo ministério de relações exteriores holandês e pela ONG Quakers UN Office (ver Telegrama nº 1426 de Delbrasgen a SERE, de 13/08/2001; Telegrama nº 758 de SERE a Delbrasgen, de 16/08/2001).

²⁰⁴ Ver World Health Organization and World Trade Organization Secretariats. Report of the Workshop on Differential Pricing and Financing of Essential Drugs. Norwegian Foreign Affairs Ministry, Global Health Council 8–11 April 2001, Høsbjør, Norway.

ONGs AIDS

Também ONGs — tanto brasileiras como internacionais — manifestaram-se em múltiplas ocasiões sobre o caso. Eram frequentes no período as declarações à imprensa de ONGs brasileiras vinculadas à causa da AIDS, criticando as multinacionais farmacêuticas, exigindo a retirada do painel e apoiando as ameaças de licenciamento compulsório do MS²⁰⁵. Para além de conceder entrevistas e produzir materiais de divulgação sobre a questão das patentes de medicamentos²⁰⁶, as ONGs AIDS articularam-se com outras organizações da sociedade civil brasileira²⁰⁷ e com ONGs internacionais (Bulhões, 2008; Razuk, 2008).

O resultado mais notável dessa articulação foi a criação do Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual (GTPI) no âmbito da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP)²⁰⁸. O grupo, voltado para um alinhamento das estratégias das ONGs na defesa do acesso a medicamentos, surgiu em maio a partir de uma reunião organizada pela Oxfam na sede da ONG ActionAid no Rio de Janeiro²⁰⁹ (Razuk, 2008, p. 80).

A mobilização das ONGs se deu de diferentes formas. Em março, no início da disputa, o Fórum das ONGs AIDS promoveu um amplo debate sobre acesso a medicamentos tendo por base o caso. O evento contou com a presença de representantes de ONGs internacionais, nacionais, empresas farmacêuticas e agências governamentais

²⁰⁵ Entre as várias ONGs que se manifestaram na imprensa estão o Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS (GAPA), o Grupo de Incentivo à Vida (GIV), o Fórum das ONG/AIDS do Estado de São Paulo (FOAESP). Ver, por exemplo, “ONG protesta diante de consulado”, Folha de São Paulo, 05/03/2001; “Medida contra lei de patentes será mantida, informa consulado dos EUA”, Folha de São Paulo, 05/03/2001; “Roche poderá manter patente de remédio anti-Aids se preço cair”, Folha de São Paulo, 23/08/2001. Além de conceder entrevistas, o representante das ONGs AIDS no Conselho Nacional de Saúde (CNS), Mário Scheffer, publicou artigo de opinião criticando as patentes de medicamentos. Ver Scheffer, Mário e Caio Rosenthal. “Patentes que matam”, Folha de São Paulo, 11/05/2001.

²⁰⁶ Um exemplo de material informativo sobre o tema produzido e divulgado por ONGs foi a cronologia do caso publicada no boletim da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (Passarelli, 2001).

²⁰⁷ Um exemplo dessa articulação foi a aprovação de moções de apoio à posição brasileira sobre a Lei de Patentes contra a indústria farmacêutica multinacional e ao Programa Nacional de DST/AIDS na Conferência Nacional de Direitos Humanos. De acordo com o deputado Nelson Pellegrino, a conferência contou com a participação de 573 entidades da sociedade civil. Ver Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos. Relatório da Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 30 e 31/05 e 01/06/2001; Pronunciamento de Nelson Pellegrino (PT-BA), Câmara dos Deputados, 21/06/2001.

²⁰⁸ A REBRIP é uma rede de ONGs e movimentos sociais que busca incidir sobre a política externa brasileira, tendo surgido em 2001 em meio às críticas internacionais à globalização e as campanhas nacionais contra a ALCA.

²⁰⁹ A reunião contou com a presença de múltiplas ONGs - IBASE, FASE, GAPA-BA, ABIA, PACS, ISA, INESC, Fórum de ONGs AIDS do Rio de Janeiro, CEDUS, MSF, Oxfam, ActionAid e Terra Azul – e de alguns indivíduos – os especialistas em saúde David Hathaway e Gisela Alencar, o assessor da senadora Marina Silva, Nilo Diniz, e o membro do GIV, Jorge Belóqui.

(Razuk, 2008, p. 80). As articulações deram origem também a protestos em diferentes pontos do país.

Ainda em março, organizações como a ABIA, o GIV (Bulhões, 2008, p. 84) e o Fórum das ONG/AIDS do Estado de São Paulo, que reunia 88 grupos, organizaram uma manifestação em frente ao consulado dos EUA em São Paulo — a ação foi sincronizada com protestos nos Estados Unidos e na África do Sul. Segundo os relatos da imprensa, o protesto pedia “que os EUA retirem a queixa; que a OMC não instaure um processo contra o Brasil e que organismos internacionais, como Organização Mundial da Saúde, Unicef e Banco Mundial, entre outros, se manifestem favoravelmente à política brasileira”²¹⁰.

Dois meses depois, durante o Encontro Nacional de ONGs (ENONG), ato semelhante em articulação com a ONG internacional Oxfam reuniu cerca de 200 pessoas em frente ao Consulado norte-americano no Recife²¹¹. Ao encontrar com o cônsul, as ONGs entregaram-lhe o material da campanha “Companhias Farmacêuticas x Brasil: uma ameaça à saúde pública”, produzido pela Oxfam. Em junho, novas manifestações foram realizadas no Rio de Janeiro, Brasília e Salvador²¹².

Assim como no caso das farmacêuticas, as ONGs AIDS tiveram contato com agências governamentais por meio do Congresso Nacional. Houve participação de ONGs nas duas audiências públicas mencionadas acima²¹³, além da participação na VI Conferência Nacional de Direitos Humanos²¹⁴, organizada, entre outros órgãos, pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Diversos parlamentares mencionam também ONGs em seus discursos²¹⁵ – o que, ainda que não seja evidência de contato direto, aponta ao menos para a circulação de informação entre os atores.

Além do contato via Congresso, as ONGs AIDS tinham grande proximidade com membros do Ministério da Saúde. Não por acaso, um dos mais vocais críticos das patentes de medicamentos, Mário Scheffer, fazia parte do Conselho Nacional de Saúde como

²¹⁰ Ver “ONG protesta diante de consulado”, Folha de São Paulo, 05/03/2001.

²¹¹ Ver “ONGs protestam em frente ao consulado dos Estados Unidos em Recife”, Folha de São Paulo, 11/05/2001.

²¹² Ver Pronunciamento de Wellington Dias (PT-PI) em 13/06/2001, Câmara dos Deputados.

²¹³ Na audiência pública organizada pela CSSF em 05/06/2001 estava presente Rubens Duda, presidente do FOAESP; na audiência pública realizada em plenário em 21/06/2001, estavam presentes representantes da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS e do FOAESP.

²¹⁴ Na mesa “Impacto da Ação dos Organismos Internacionais de Financiamento e Comércio nos Direitos Humanos”, estavam presentes representantes das ONGs Justiça Global, Comissão Pastoral da Terra, Coordenadoria Ecumênica de Serviços e, mais importante para nossos fins, do GAPA.

²¹⁵ Ver, por exemplo, Pronunciamento de Nelson Pellegrino (PT-BA) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Carlos Patrocínio (PFL-TO) em 13/09/2001, Senado Federal.

representante das ONGs. Mais relevante, porém, é a participação das ONGs no Programa Nacional de DST/AIDS (PN-DST/AIDS), sobretudo por meio da Comissão Nacional de DST, AIDS e Hepatites Virais (CNAIDS)

Criada em 1986, a CNAIDS é um órgão de destaque no âmbito do PN-DST/AIDS, atuando tanto no assessoramento técnico aos gestores do programa como na pressão política a outros órgãos governamentais (Ministério da Saúde, 2003). A comissão inclui três tipos de participantes em sua composição: membros da comunidade científica com atuação na pesquisa em AIDS, representantes de agências governamentais e representantes da sociedade civil organizada²¹⁶.

As atas das reuniões ao longo de 2001 mostram que a CNAIDS efetivamente serviu como um espaço de debate e circulação de informação entre ONGs, comunidade epistêmica, e o governo — não só em relação à política doméstica, mas também às disputas internacionais. Os membros da comissão demonstram interesse nas múltiplas instâncias em que os temas de AIDS e do acesso a medicamentos vinha sendo discutido — o painel na OMC, a Assembleia Mundial da Saúde, a UNGASS e a criação do Fundo Global de Luta contra AIDS, em especial. Há um acompanhamento das reuniões de negociação e mesmo discussões sobre a posição brasileira e a composição das delegações²¹⁷.

ONGs Internacionais

Diferentes ONGs internacionais — Oxfam, Médicos sem Fronteiras (MSF), Treatment Action Campaign (TAC), Consumer Project on Technology (CPTech), entre outras — também manifestaram seu apoio ao Brasil. Mais do que afetar a posição doméstica, porém, as ONGs tentavam influenciar a opinião pública internacional e, por meio desta, os governos de países desenvolvidos (ver Bulhões, 2008; Razuk, 2008). Como no caso das farmacêuticas multinacionais, a participação de diplomatas e de

²¹⁶ A composição da CNAIDS era definida pela Portaria Ministerial MS 1468, de 22 de julho de 1996. Mais detalhadamente, compõem a CNAIDS: “membros da comunidade científica indicados pelo Ministro por sua atuação na pesquisa em aids (em número de nove, incluindo dois cientistas sociais), representantes de entidades governamentais (nove, incluindo três Ministérios da área social e quatro Conselhos da área social e da saúde) e da sociedade civil organizada (oito, incluindo cinco representações de Organizações Não-Governamentais voltadas à luta contra a aids, as ONG/Aids)” (Ministério da Saúde, 2003, p. 25).

²¹⁷ Ver Ata da 57ª Reunião da CNAIDS, 11/04/2001; Ata da 58ª Reunião da CNAIDS, 06/06/2001.

representantes do Ministério da Saúde em seminários internacionais favorecia o contato com essas ONGs.²¹⁸

Outro espaço que permitia o contato entre representantes brasileiros, ONGs e acadêmicos envolvidos com a relação entre propriedade intelectual e acesso a medicamentos era a lista de discussão eletrônica *IP Health*. A lista servia como um espaço de circulação e discussão de informações sobre o tema, tendo, em ao menos uma ocasião, subsidiado a participação brasileira em debates na OMC (Abbott, 2002, p. 475).

Além da possibilidade de contatos nos eventos relatados, há registros de encontros entre representantes do MRE e da ONG inglesa Oxfam. Em telegrama diplomático, Celso Amorim, chefe da Missão do Brasil em Genebra, relata ter recebido representantes da ONG, que comunica ao Brasil o lançamento de uma campanha internacional contra o contencioso na OMC. A Oxfam acrescenta que faria uma série de encontros com ONGs brasileiras e com a imprensa, buscando divulgar a campanha. Pelo relato de Amorim, não parece haver esforços de coordenação ou tentativas de influência entre o MRE e a ONG, possivelmente devido a uma confluência de posições²¹⁹.

O contato da Oxfam com o MRE não se restringiu, porém, ao encontro com a delegação de Genebra, responsável pelas negociações na OMC. Em depoimento à Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, Sérgio Amaral, embaixador do Brasil em Londres nos primeiros meses de 2001, afirmou ter se reunido múltiplas vezes com a Oxfam para tratar da Rodada Doha e do Acordo TRIPS²²⁰. As declarações de Amaral sugerem, portanto, uma maior aproximação e articulação de posições entre o Itamaraty e a entidade.

²¹⁸ Além dos eventos citados acima, vale destacar também eventos como o seminário sobre o programa brasileiro de medicamentos antirretrovirais, organizado em Nova York pela ONG Gay Men's Health Crisis em parceria com o Grupo Pela Vidda. O evento ocorreu em junho de 2001, poucos dias antes da UNGASS e a lista de palestrantes incluía Paulo Roberto Teixeira, Eloan Pinheiro (diretora de Farmanguinhos), representantes de agências internacionais como a UNAIDS e de ONGs como o MSF. Ver Telegrama nº 696 de Delbrasgen a SERE, de 10/04/2001.

²¹⁹ Telegrama nº 890 de Delbrasgen a SERE, de 11/05/2001. Em seu relato, Amorim ressalta que o enfoque da Oxfam "não parece interferir nos enfoques cogitados para nossa defesa - ou, possivelmente, poderá contribuir para o aumento do apoio da opinião pública à posição brasileira".

²²⁰ O embaixador, à época Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), elogiou, ainda, a mobilização da entidade e afirmou que "o Brasil deve ter relação muito estreita com essas ONGs, mantendo com elas diálogo natural, pois defendem muitas causas que defendemos". Ver Audiência Pública da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, Depoimento do Ministro Sérgio Amaral, Câmara dos Deputados, 12/12/2001.

Outros contatos desse tipo, nos quais representantes de ONG declaravam apoiar a posição brasileira e procuravam articular estratégias com o Brasil, foram relatados na literatura secundária. De acordo com Razuk (2008, p. 79), representantes do MSF ofereceram apoio ao governo brasileiro na disputa da OMC em reunião na embaixada brasileira em Washington. Também Bulhões (2008, p. 93) destaca articulações semelhantes: em maio, a ONG americana Health GAP coordenou uma reunião entre representantes do consulado brasileiro em São Francisco e a imprensa para defender o uso do licenciamento compulsório. Mais tarde no mesmo mês, a ONG teria se reunido com membros do MS, do MF e do MDIC para desenvolver uma estratégia de resposta às pressões norte-americanas.

Comunidade epistêmica

Ainda que a comunidade epistêmica não tenha tido grande visibilidade no debate doméstico, as evidências apontam para uma grande mobilização no plano internacional. Em articulação com as ONGs internacionais, muitas vezes atuando no interior dessas ONGs, acadêmicos e especialistas promoveram a ideia de uma ligação entre propriedade intelectual e acesso a medicamentos, além da noção de que a produção local poderia ser um caminho importante para a redução de custos em países em desenvolvimento (Bulhões, 2008). Além do possível contato em eventos como os já mencionados seminários internacionais, há registros da aproximação entre membros do governo e alguns desses acadêmicos.

Um caso claro nesse sentido é o do professor Amir Attaran, do Center for International Development da Universidade de Harvard. Como registram telegramas diplomáticos²²¹, Attaran contactou a Embaixada brasileira em Washington e “manifestou desejo de subsidiar a preparação do Brasil naquele contencioso”. Em reação ao contato, o Ministério da Saúde convidou o professor a uma visita no Brasil, realizada na semana de 06/05/2001. Durante a visita, Attaran reuniu-se com a Divisão de Política Comercial do Itamaraty (DPC) e manifestou interesse de encontrar-se com Amorim em Genebra no período de 21 a 25 de maio.

²²¹ Ver Telegrama nº 446 de SERE a Delbrasgen, de 10/05/2001.

Como será retomado mais adiante, também na etapa de redação da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública houve contato com membros da comunidade epistêmica. Segundo telegrama emitido pela Delbrasgen, “a redação do documento contou com o suporte dos professores Carlos Correa, da Universidade de Buenos Aires, e Frederick Abbott, da Universidade de Stanford, que prestou assessoria ao governo sul-africano no processo movido pela indústria”²²².

Imprensa

Por fim, também a imprensa se manifesta em relação ao contencioso por meio de editoriais²²³. No caso da Folha de São Paulo, os textos manifestam apoio ao governo e criticam as posições dos EUA e das farmacêuticas multinacionais. Em um dos editoriais, o jornal chega a reconhecer os méritos técnicos da queixa na OMC, mas entende que a questão é “principalmente política” e “independentemente de méritos técnicos, no embate entre a proteção à propriedade intelectual e o direito a receber tratamento médico, deve, obviamente, prevalecer o segundo”²²⁴.

É interessante notar que, ainda que o jornal manifeste claro apoio às confrontações do Ministério da Saúde frente aos Estados Unidos, um dos editoriais chega a criticar declarações do presidente Fernando Henrique Cardoso no mesmo sentido — segundo o editorial, a “recente conversão” do presidente à causa seria um ato oportunista diante da popularidade do caso na opinião pública²²⁵.

7.2.3 Interesse e atuação de agências governamentais

A observação empírica do interesse e da atuação de agências governamentais no interior do Estado é um pouco mais complexa, tendo em vista a baixa especificidade das proposições e a pouca visibilidade desse tipo de relação. Múltiplas questões orientaram a investigação sobre essas etapas do mecanismo: a) há contato entre os agentes

²²² Ver Telegrama nº 1588 de Delbrasgen para SERE, de 18/09/2001.

²²³ Ver, por exemplo, “Querela das Patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 05/05/2001; “Parvoíce Patente”, Editorial, Folha de São Paulo, 03/05/2001; “Guerra das patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 25/02/2001; “Patentes e Saúde”, Editorial, Folha de São Paulo, 08/02/2001.

²²⁴ Ver “Guerra das patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 25/02/2001.

²²⁵ Ver “Querela das Patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 05/05/2001.

governamentais e grupos de interesse? b) a agência procura coletar informações sobre a questão? c) há manifestações — públicas ou no interior do Estado — relativas a uma posição da agência sobre o tema? e d) há contato entre representantes da agência e outros órgãos do Executivo Federal, em especial do MRE?

Uma segunda dificuldade advém da multiplicidade de arenas com as quais os atores se envolvem. Trata-se de ponto importante, pois o interesse da agência pode aparecer em momentos distintos a depender da arena política e a sequência dos acontecimentos é essencial para a análise de mecanismos causais. Eventuais diferenças entre elas devem ser, então, levadas em conta na interpretação das evidências.

Interesse do Ministério da Saúde no tema de acesso a medicamentos

A análise empírica corrobora as percepções da literatura secundária sobre o caso (Fraundorfer, 2015; Mello e Souza, 2012; Oliveira, 2006) – o Ministério da Saúde demonstra, desde o início do contencioso, grande interesse no tema e atua de forma destacada no caso.

O acompanhamento e a atuação internacional do MS no tema de acesso a medicamentos — em especial, os relativos ao tratamento de AIDS — precedem a abertura do painel. Um exemplo claro é a proposta brasileira de listagem global de preços de medicamentos de AIDS, lançada na 53^a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) em maio de 2000. A delegação era chefiada pelo ministro José Serra e o MS manifestou-se em defesa da ideia de um banco de preços de medicamentos múltiplas vezes ao longo de 2001²²⁶.

Ainda que esse fato fortaleça a ideia de que o interesse do MS não tem relação com o efeito distributivo doméstico do contencioso, é insuficiente para invalidar a sequência do mecanismo. É importante notar que as pressões norte-americanas não se iniciam com a abertura do painel na OMC em fevereiro de 2001, de modo que o MS pode ter buscado se antecipar à disputa. O pedido de painel foi precedido de um pedido de consultas sobre a LPI ao final de maio de 2000²²⁷. Antes das consultas, ainda em fevereiro, o Secretário de Comércio norte-americano, William Daley, viera ao Brasil acompanhado de executivos de

²²⁶ Ver Telegrama nº 29 de SERE a Delbrasgen, de 11/01/2001.

²²⁷ A diplomacia brasileira, ao menos, já tinha conhecimento de que os EUA pediriam consultas desde abril, quando a embaixadora americana em Genebra antecipou o fato em reunião informal do Conselho Geral da OMC (ver Castro, 2018, p. 167).

farmacêuticas com o intuito de pressionar o presidente a reverter o decreto que regulamentava o licenciamento compulsório²²⁸ (Razuk, 2008).

O MS movimentava-se, também, para coletar informações sobre o tema. A já citada iniciativa do banco de preços de medicamentos é, efetivamente, uma forma de angariar maior informação sobre os custos de produção e venda dos remédios no mundo. Ainda em julho de 2000, o ministro José Serra viajou à Índia com o intuito de conhecer melhor a indústria de genéricos daquele país²²⁹.

Outra forma de angariar informações utilizada pelo MS, sobretudo depois da abertura do painel, foi o contato com o MRE. Múltiplos telegramas da Delbrasgen à SERE, sobretudo aqueles que reproduzem matérias jornalísticas ou comunicados de imprensa de ONGs, são acompanhados de um pedido para que o conteúdo seja transmitido ao MS ou à Assuntos Internacionais de Saúde do MS (AISA)²³⁰.

Interesse do Ministério da Saúde no contencioso na OMC

Uma vez iniciado o contencioso na OMC, o MS demonstra interesse e parece mobilizar-se nas várias arenas relacionadas ao caso.

São representantes do Ministério da Saúde — o próprio ministro, José Serra, e o coordenador nacional do Programa de DST/AIDS, Paulo Roberto Teixeira — os responsáveis por algumas das manifestações mais fortes de repúdio à abertura do painel²³¹. Além das diversas entrevistas de Serra e Teixeira à imprensa nacional e internacional, o MS chega a emitir nota rebatendo críticas dos norte-americanos ao Brasil após a publicação de um relatório do USTR que acusava o Brasil de usar a AIDS para

²²⁸ O Decreto nº 3201/99, emitido por FHC em 06/10/1999, regulamentava o artigo 71 da LPI, que possibilita o licenciamento compulsório em caso de emergência nacional. Em seu artigo 3º, delega aos ministros de Estado a competência de declarar a emergência nacional ou o interesse público, efetivamente autorizando o MS a decretar o licenciamento compulsório de medicamentos.

²²⁹ A ideia da visita era estimular acordos na área de medicamentos. Assim, Serra pretendia estimular joint ventures, importar matéria prima para a produção local e, a partir disso, ampliar a produção dos medicamentos contra AIDS. Ver Reunião Serra – Índia, patentes e medicamentos. Acervo do Instituto Fernando Henrique Cardoso. Audiovisual; Código:13/0000383-004. 2000.

²³⁰ Ver, como exemplos, Telegrama nº 748, de Delbrasgen a SERE, de 19/04/2001; Telegrama nº 749, de Delbrasgen a SERE, de 19/04/2001; Telegrama nº 1500, de Delbrasgen a SERE, de 28/08/2001.

²³¹ Ver, por exemplo, “Brasil pode desafiar EUA na fabricação de drogas anti-Aids”, Folha de São Paulo, 03/02/2001; “Serra afirma que Brasil não vai voltar atrás”, Folha de São Paulo, 03/02/2001; “Governo pode quebrar patente de 2 remédios contra Aids”, Folha de São Paulo, 14/02/2001; Rossi, Clóvis. “Para empresas norte-americanas, Brasil atrai piratas e falsificadores”, Folha de São Paulo, 17/02/2001.

justificar políticas protecionistas²³². Para além das declarações, telegramas diplomáticos sugerem que o MS acompanhava, também, a elaboração da defesa e o desenrolar do painel com atenção²³³.

Outra ação do MS que pode ser enquadrada nesse ponto é o contato com o professor Amir Attaran, do Center for International Development da Universidade de Harvard, relatado na seção anterior. O MS convidou o professor a visitar o país em maio de 2001 após Attaran ter manifestado interesse em assessorar o Brasil em sua defesa na OMC.

O MS já apresentava grande interesse e acompanhava diretamente a questão do acesso a medicamentos na OMS, assim como as discussões internacionais sobre AIDS em instâncias como a UNAIDS²³⁴. Não foram encontradas, porém, evidências de que o MS teria se interessado especificamente pelas discussões na arena da Comissão de Direitos Humanos da ONU (CDH).

Por fim, à medida que começa a se desenhar a possibilidade de que a discussão sobre propriedade intelectual e saúde pública, iniciada no Conselho de TRIPS da OMC, seja abordada na Conferência Ministerial de Doha, o MS também passa a discutir o tema. Representantes do MS passam a dar declarações públicas sobre a conferência e as negociações no Conselho de TRIPS, o que até então não ocorria²³⁵. Isso pode ser notado também em comunicações internas, nas quais Serra comunica as preferências do MS sobre a declaração e a estratégia brasileira²³⁶.

Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual

Outros órgãos, mais afeitos aos temas de propriedade intelectual, também se interessaram pelo caso²³⁷.

²³² “Saúde rebate acusações dos EUA sobre Aids”, Folha de São Paulo, 02/05/2001.

²³³ Telegrama nº 213 de SERE a Delbrasgen, de 06/03/2001; Telegrama nº 224 de SERE a Delbrasgen, de 08/03/2001.

²³⁴ Para um histórico da atuação internacional do MS nesses e em outros temas, ver (Ministério da Saúde, 2018).

²³⁵ Ver “Brasil consegue pôr lei de patentes em pauta na reunião da OMC”, Folha de São Paulo, 25/09/2001.

²³⁶ Ver Aviso nº 584/MS, de 28/08/2001; Aviso nº 657/MS, de 03/10/2001.

²³⁷ Nas instruções de Brasília à delegação em Genebra para a reunião do Conselho de TRIPS, a SERE ressalta que “o assunto é acompanhado com particular interesse por vários órgãos do Governo”, tendo grande importância não só pelo tema dos medicamentos em curso, mas também pelo contencioso bilateral com os EUA. Telegrama nº 560 de SERE a Delbrasgen, de 18/06/2001.

A mobilização se deu a partir de um grupo informal vinculado à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI)²³⁸. Tomando por base o Decreto de 21 de agosto de 2001, o GIPI era integrado por representantes do MAPA, MCT, Ministério da Cultura (MinC), MDIC, Ministério da Justiça (MJ), MRE, e MS. A presidência do grupo era exercida pelo Secretário-Executivo da CAMEX, e a Secretaria de Tecnologia Industrial do MDIC (STI) designava o Secretário-Executivo do grupo.

Na visão do próprio GIPI, a atuação do grupo “cobre desde a definição da política de Governo para a propriedade intelectual até o apoio às negociações internacionais que envolvem direta ou indiretamente o tema”²³⁹. Efetivamente, o Decreto de 21 de agosto de 2001 estabelece como atribuição do grupo “propor a ação governamental no sentido de conciliar as políticas interna e externa visando o comércio exterior de bens e serviços relativos a propriedade intelectual” em seu artigo 1º. Embora essas leituras sugiram um poder decisório amplo, ao analisar as atribuições destacadas nos incisos do artigo, nota-se que o objetivo do órgão está mais relacionado a “aportar subsídios”, “indicar parâmetros técnicos” e “promover a coordenação interministerial”.

Não obstante a falta de atribuições relativas à definição da posição negociadora em temas de propriedade intelectual, o GIPI pode ter servido como importante órgão de articulação das posições dos ministérios. A ausência de documentos que detalhem os debates em seu interior, porém, impossibilita maiores inferências a respeito do efetivo papel do GIPI nesse contexto e se este pode ser pensado como parte da unidade decisória.

Não foram encontrados documentos que detalhassem a atuação do GIPI ou dos órgãos em seu interior, como atas das reuniões do órgão no período²⁴⁰. Pelo Relatório de Atividades do GIPI em 2001, sabe-se apenas que o GIPI prestou assessoramento no contencioso da OMC²⁴¹, o que também é corroborado por outras fontes primárias (Castro,

²³⁸ O GIPI foi criado em 1995, inicialmente como um grupo informal vinculado à Camex. Devido a mudanças institucionais no MDIC, foi posteriormente formalizado por meio de decreto presidencial em 21/08/2001. Ver (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001). Nota-se, portanto, que durante o período do painel na OMC, o GIPI não era formalmente constituído; à altura da Conferência Ministerial de Doha, porém, já estava institucionalizado.

²³⁹ Ver (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001).

²⁴⁰ Em resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 52750000922201875 de 27/11/2018, o MDIC afirmou não terem sido encontrados “nos arquivos da Secretaria-Executiva da CAMEX, registros de atas ou memórias de reuniões do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) ao longo do ano de 2001”

²⁴¹ Ver (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001).

2018), e que acompanhou propostas legislativas no plano nacional referentes a propriedade intelectual e medicamentos.

Congresso Nacional

Outro ator que demonstra interesse na questão após a abertura do painel é o Congresso Nacional. Tanto deputados como senadores comentavam constantemente o caso, acompanhando seus desenvolvimentos, demonstrando apoio ao programa brasileiro de AIDS e criticando os EUA.

Além de múltiplos discursos em defesa do ministro José Serra e em apoio à posição de confronto adotada pelo governo na disputa com os EUA, o Congresso deu impulso à discussão de projetos legislativos relacionados à questão. Destes, o mais notável foi o Projeto de Lei (PL) 1922 de 1999, de autoria do então secretário da Saúde de São Paulo, Eduardo Jorge. O projeto, que ganhou apoio entre parlamentares e representantes de ONGs, propunha alterações na Lei de Propriedade Industrial, retirando a patenteabilidade de medicamentos utilizados na prevenção e tratamento de AIDS.

A frequência de discursos e o fato de os parlamentares comemorarem as várias “vitórias parciais” no desenrolar do caso revelam que o Congresso acompanhava o tema²⁴². Apesar disso, a maior parte dos deputados e senadores parece ser mal informada e discussões substantivas ou relativas à estratégia adotada pelo governo são raras. Isso se reflete nos pronunciamentos sobre o tema — em sua maioria, resumem-se a exaltar a postura combativa de José Serra e os resultados do programa de AIDS, por vezes incluindo também elogios ao presidente FHC e, em raras ocasiões, ao chanceler Celso Lafer.

Uma tentativa de estabelecer uma discussão mais substantiva sobre o caso surge na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados. Em reunião da CREDN em abril de 2001, o deputado Alberto Goldman (PSDB-SP) faz um requerimento para que se crie uma subcomissão que discutisse a política e legislação brasileira de propriedade intelectual, considerando o painel e eventuais

²⁴² Ver, como exemplos, respectivamente, de comemorações do apoio europeu a revisões no TRIPS, da aprovação de resolução na CDH, da aprovação de resolução na OMS e de compromissos obtidos na UNGASS: Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 09/03/2001, Senado Federal; Pronunciamento de Lúcia Vânia (PSDB-GO) em 27/04/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Romero Jucá (PSDB-RR) em 23/05/2001, Senado Federal; Pronunciamento de Carlos Patrocínio (PFL-TO) em 13/09/2001, Senado Federal.

contenciosos futuros. A importância do assunto é reconhecida pelos demais deputados, mas a ideia de uma subcomissão permanente é rejeitada e a discussão acaba sendo diluída nos debates da subcomissão sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e Comércio Exterior²⁴³.

Alguns poucos deputados apresentam sugestões de ação para o governo brasileiro, ainda que descoladas da realidade. O caso mais marcante é o de Paulo Delgado, que afirma que os EUA, ao ameaçar o programa de combate à AIDS no Brasil, "cometem crime contra a humanidade". Delgado sugere, então, que o MRE ameace os EUA de recorrer ao Tribunal Internacional de Haia²⁴⁴ e encaminha formalmente a recomendação ao ministro da Saúde, José Serra²⁴⁵.

Uma possível explicação para a falta de debates substantivos sobre a posição brasileira no contencioso ou sobre as estratégias de negociação é a existência de um consenso em defesa do programa brasileiro de AIDS. Tanto parlamentares governistas como opositores exaltaram os resultados do programa e a posição do ministro José Serra. Parlamentares governistas ressaltavam o programa nacional como parte das conquistas do governo Fernando Henrique Cardoso, e o confronto com os EUA como uma demonstração de patriotismo²⁴⁶; os opositores lembravam sua oposição à patenteabilidade de medicamentos à época da discussão da LPI²⁴⁷ e o papel de movimentos sociais na construção do programa de AIDS²⁴⁸.

A coincidência de posições, criticando os EUA e multinacionais e defendendo a quebra de patentes como forma de ampliar o acesso dos mais pobres a medicamentos, atendia ainda às conclamações por "união nacional" para demonstrar forças na disputa contra os EUA. O apoio da população em geral (Oliveira, 2006, p. 44) e o fato de o tema

²⁴³ Ver Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados nº 270/01, Câmara dos Deputados, 25/04/2001.

²⁴⁴ Ver Pronunciamento de Paulo Delgado (PT-MG) em 04/05/2001, Câmara dos Deputados. "Se nenhuma nação propuser, eu proponho ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil que diga ao Governo norte-americano que, a permanecer a ameaça de recurso à OMC para punir o Brasil por alegada quebra de patentes de remédios contra a AIDS, os Estados Unidos serão levados ao Tribunal Internacional de Haia por crime contra a humanidade, por atentar contra a vida dos soropositivos brasileiros e, por extensão, do mundo todo, como se eles precisassem de alguma área mais onde seu corpo não tem imunidade."

²⁴⁵ Ver Pronunciamento de Paulo Delgado (PT-MG) em 08/05/2001, Câmara dos Deputados.

²⁴⁶ Ver, e.g., Pronunciamento de Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) em 29/06/2001, Câmara dos Deputados. Pronunciamento de Simão Sessim (PPB-RJ) em 28/08/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Hélio Costa (PMDB-MG) em 30/08/2001, Câmara dos Deputados.

²⁴⁷ Ver, e.g., Pronunciamento de Padre Roque (PT-PR) em 14/03/2001, Câmara dos Deputados.

²⁴⁸ Ver, e.g., Pronunciamento de Nelson Pellegrino (PT-BA) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados.

estar associado à ideia de remédios mais baratos para a população provavelmente contribuiu significativamente para o consenso no Congresso.

É notável que apenas um deputado tenha se manifestado publicamente em oposição à posição do governo. Em discurso pronunciado em 14/03/2001, o deputado Itamar Serpa (PSDB-RJ) criticou o conflito com os EUA, acusando a posição de ser motivada por pretensões eleitorais e que “o desejo de retribuir a humilhação [...] está levando o Governo a agir de forma apaixonada e passional, beirando a irresponsabilidade característica dos partidos de esquerda”²⁴⁹.

Tendo em vista essas questões, o tema acaba sendo mais discutido em comissões vinculadas a temas domésticos, como a Comissão de Seguridade Social e Família, responsável por projetos ligados à saúde. A tramitação do Projeto de Lei 1922/99, de Eduardo Jorge, punha o contencioso com os EUA em evidência, motivando discussões sobre a política de AIDS, as ameaças do Ministério da Saúde e a legislação internacional de propriedade intelectual.

Como mencionado anteriormente, a CSSF organiza duas audiências públicas para discutir o projeto e o tema em junho de 2001²⁵⁰. Além de representar instâncias de contato entre o Congresso e representantes de grupos de interesse, as audiências públicas atendiam a uma demanda dos parlamentares por informações sobre o caso. Isso é especialmente claro no caso da audiência pública do dia 21/06 que, além de debater o Projeto de Lei 1922/99, visava preparar a participação de parlamentares na delegação brasileira à UNGASS²⁵¹. O fato desta audiência ter sido realizada no plenário a pedido das lideranças da Câmara é revelador do interesse de parlamentares fora das comissões em conhecer melhor o tema.

A tentativa de supervisionar as ações internacionais brasileiras no caso aparece também nos questionamentos do senador Ney Suassuna (PMDB-PB) ao ministro Celso Lafer. Suassuna comenta sobre a importância que o painel deve adquirir para o governo

²⁴⁹ Pronunciamento de Itamar Serpa (PSDB-RJ) em 14/03/2001, Câmara dos Deputados. Vale notar que, em seu discurso, Serpa demonstra ser mal informado a respeito do caso, dando a entender que o Brasil estaria pleiteando na OMC o direito de quebrar patentes e que o país contaria apenas com o apoio de ONGs.

²⁵⁰ A CREDN foi convidada a participar da primeira audiência pública, em 05/06. No entanto, não enviou nenhum representante. Ver Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família sobre PL 1922/99, Câmara dos Deputados, 05/06/2001. A Audiência Pública do dia 21/06 foi realizada no plenário da Câmara, atendendo proposta da maioria das lideranças da Câmara e do presidente da Comissão de Direitos Humanos.

²⁵¹ Ver, por exemplo: Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados; Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 29/05/2001, Câmara dos Deputados.

norte-americano e questiona Lafer sobre a posição brasileira e a compra de medicamentos genéricos do Canadá²⁵². Posteriormente, o mesmo senador utiliza o caso como exemplo para discutir a necessidade de mudanças na diplomacia brasileira, apontando que a “diplomacia brasileira teria que reforçar suas equipes de negociação, pois, em todo o mundo, os diplomatas vão sendo pressionados por temas que estão fora de sua formação, pertencentes mais às áreas de economia e finanças”²⁵³.

7.3 Abertura e horizontalização da unidade decisória

Foram encontradas evidências de abertura da unidade decisória no caso. As perguntas que orientaram a análise foram: a) há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada? b) há a formação de novas instituições com participação de múltiplos órgãos? c) há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais?

Apresentamos os resultados em linhas gerais abaixo, detalhando as evidências para cada arena em seções próprias. Aproveitamos para discutir ainda sobre as características da unidade decisória. Além da participação de múltiplos atores, discutimos questões como eventuais divisões de funções entre os órgãos e o predomínio de determinados atores.

7.3.1 Linhas gerais

Consultas regulares

A análise documental identificou a existência de consultas regulares entre MRE e MS. Múltiplos telegramas trocados entre a Missão Brasileira em Genebra e a Secretaria de Relações Exteriores mencionam contatos com o Ministério da Saúde voltados para a troca

²⁵² Ver Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 13/03/2001, Senado Federal; Pronunciamento de Celso Lafer em 13/03/2001, Senado Federal.

²⁵³ Ver Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 03/04/2001, Senado Federal.

de informações²⁵⁴, coordenação de ações e de participações em instâncias internacionais²⁵⁵. A evidência é corroborada também por Avisos Ministeriais trocados entre os ministérios e por entrevistas de participantes citadas pela literatura secundária (Castro, 2018).

O contato rotineiro entre MS e MRE aparentemente se dava entre a Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do MS (AISA) e os diplomatas lotados em Brasília. Esse tipo de interação é mencionado em múltiplos telegramas. Eram comuns solicitações da Delbrasgen de que as informações sejam retransmitidas à AISA e instruções da SERE que atendiam a solicitações da AISA. Foram também registrados contatos diretos entre os ministros, por meio de avisos ministeriais. Ainda que haja uma Assessoria de Cooperação Externa no PN-DST/AIDS, não foram encontradas evidências de que esta tenha contatado diretamente o MRE no caso.

Instâncias formais de coordenação

Apesar das consultas, não houve a criação de instâncias formais de coordenação interministerial²⁵⁶. O GIPI, responsável pela coordenação em temas de propriedade intelectual, foi criado ainda em 1995. Como mencionado anteriormente, embora sua institucionalização tenha se dado em agosto de 2001, a formalização do grupo foi atribuída a mudanças internas no MDIC, não tendo qualquer relação com o caso das patentes de medicamentos.

Uma mudança institucional possivelmente relacionada com o caso é discutida no Telegrama nº 673 enviado pela Delegação Brasileira em Genebra à DPC. Nele, o embaixador Celso Amorim defende o compartilhamento do acesso ao banco de dados de documentos restritos da OMC com outros órgãos. A mudança, porém, não é motivada por uma necessidade específica do caso ou por solicitação do MS. A manifestação de Amorim ocorre após pedido enviado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), no qual solicita-se ao MRE que compartilhe a senha de

²⁵⁴ Diversos telegramas enviados pela Delbrasgen apresentam um pedido de que o conteúdo da mensagem seja retransmitido ao MS. Ver, como exemplos, Telegrama nº 368 de Delbrasgen a SERE em 28/02/2001; Telegrama nº 492 de Delbrasgen a SERE em 19/03/2001; Telegrama nº 646 de Delbrasgen a SERE em 02/04/2001.

²⁵⁵ A coordenação de ações e da participação brasileira em organismos internacionais aparece de forma mais detalhada adiante, nas seções específicas às várias arenas internacionais.

²⁵⁶ Significativamente, o fato de não ter havido institucionalização da experiência bem sucedida de coordenação entre o MS e o MRE é lamentado por (Oliveira, 2006).

acesso ao banco. Nesse sentido, se houve influência do caso das patentes de medicamentos na avaliação, ela se deu apenas de maneira indireta.

Segundo o diplomata, “sem prejuízo das funções institucionais de coordenação desempenhadas pelo Itamaraty”, o “acesso direto [...] pelos funcionários dos órgãos governamentais afins (Fazenda, Desenvolvimento, Saúde, Justiça e outros, conforme o caso)” seria útil para “melhor identificarmos e atendermos o interesse nacional em época de globalização” e reagir de forma mais rápida e eficiente aos desafios das negociações²⁵⁷.

Composição das delegações

A análise das delegações relevantes para o caso também revelou participação destacada do Ministério da Saúde. A única exceção foi, aparentemente, a delegação à Comissão de Direitos Humanos da ONU, para a qual não foram encontrados registros de representantes do MS²⁵⁸.

A composição das delegações, assim como avaliações relativas aos papéis cumpridos pelos representantes de cada ministério nas negociações, será abordada de forma mais detalhada abaixo. Tais questões, assim como a discussão relativa à existência de um eventual predomínio entre os atores, serão apresentadas de forma separada em cada uma das arenas de discussão internacional.

7.3.2 Painel na Organização Mundial do Comércio

Os registros de consultas mútuas entre o MRE e o MS sobre o pleito norte-americano na OMC aparecem ainda em 2000, na fase de consultas do processo, antes mesmo da instauração de um painel.

Como ressalta Castro (2018, p. 170), no contexto da preparação da visita da Secretária de Estado Madeleine Albright ao Brasil, comunicações entre o MS e o MRE

²⁵⁷ Ver Telegrama nº 673 de Delbrasgen a SERE, 06/04/2001.

²⁵⁸ Vale notar que, diferentemente das delegações à AMS e à Conferência Ministerial da OMC em Doha, os dados referentes à lista de participantes na delegação à CDH não são oriundos da organização da conferência. Os participantes na CDH foram obtidos junto ao MRE por meio de pedido de acesso à informação (Pedido de Acesso à Informação nº 09200000901201857 de 27/11/2018).

discutiam as tentativas de dissuadir os EUA de prosseguir no contencioso. Segundo a autora, o Aviso 489/MS, enviado ao Itamaraty, relatou a tentativa do governo brasileiro de, “no lapso entre a primeira e a segunda consultas, pontuar às autoridades dos EUA, entre outros argumentos, o risco de que a pressão norte-americana viesse a produzir resultados ‘imprevisíveis’ no Congresso brasileiro”.

Também a correspondência interna do Itamaraty após o estabelecimento do painel sugere a participação de outros órgãos na elaboração da defesa brasileira na OMC. Os despachos telegráficos enviados de Brasília a Genebra discutindo as consultas relativas à legislação norte-americana, em especial, destacam a importância da celeridade na definição de datas para os encontros “para atender solicitação de outros órgãos”²⁵⁹ e “dada necessidade de providências pelos demais ministérios”²⁶⁰. Embora não haja explicitação de quais seriam os órgãos em questão, supõe-se que os telegramas façam referência ao Ministério da Saúde e aos demais órgãos participantes do GIPI.

O mesmo pode ser dito de uma reunião de coordenação interministerial, mencionada em reunião da CNAIDS. Segundo o coordenador adjunto do Programa Nacional de DST/AIDS, Raldo Bonifácio, “ocorreria no dia 19 de abril uma reunião de especialistas, de vários órgãos do governo e não-governamentais, em patentes, para discutir e dar homogeneidade ao discurso brasileiro sobre patentes”²⁶¹. A reunião é anunciada em meio a informes relativos ao andamento do caso na OMC. Não há, porém, maiores informações sobre os participantes ou sobre o conteúdo das discussões.

Como mencionado anteriormente, os órgãos que compunham o GIPI foram, ainda, formalmente consultados, prestando assessoria à defesa no painel²⁶². Essa informação é reforçada pelas entrevistas de Castro (2018, p. 173) com autoridades diplomáticas envolvidas na negociação, que destacam “os subsídios das pastas competentes do governo federal, particularmente as que compõem o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI)”. Os subsídios do GIPI aparecem, também, nas respostas elaboradas

²⁵⁹ Telegrama nº 213 de SERE a Delbrasgen, de 06/03/2001.

²⁶⁰ Telegrama nº 224 de SERE a Delbrasgen, de 08/03/2001.

²⁶¹ Ata da 57ª Reunião da CNAIDS, 11/04/2001.

²⁶² Ver (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2001)

pelo governo às consultas de países estrangeiros sobre a legislação brasileira de Propriedade Intelectual no Conselho de TRIPS²⁶³.

Também atores externos ao governo prestaram assessoria técnica à defesa brasileira no painel. Como mencionado anteriormente, esse foi o caso do professor Amir Attaran, do Center for International Development da Universidade de Harvard. Attaran ofereceu seus serviços à Embaixada brasileira em Washington, tendo posteriormente visitado o Brasil e se reunido com representantes do Itamaraty e do MS²⁶⁴.

Divisão de funções

A constatação de que a disputa com os EUA foi comandada por uma unidade decisória horizontalizada é reforçada pela existência de uma aparente divisão de funções entre o MRE e o MS. Baseando-se em entrevista com o embaixador brasileiro em Washington, Rubens Barbosa, o jornalista Luís Nassif relata que, enquanto o Itamaraty discutia “mais objetivamente” a retirada da queixa norte-americana, “o Ministério da Saúde passava a articular o apoio de organizações não-governamentais” na opinião pública norte-americana, sobretudo por meio de viagens do ministro José Serra e do coordenador nacional do programa de AIDS, Paulo Roberto Teixeira²⁶⁵.

As evidências documentais parecem corroborar a ideia de que o MRE comandava as negociações diretas com os EUA, sobretudo no que se refere à disputa formal na OMC. As reuniões para a discussão do caso — tanto na fase de consultas como após o pedido de painel — eram operadas pela Missão brasileira em Genebra. Cabia, portanto, à Delbrasgen um papel importante no caso: os diplomatas lotados em Genebra participavam das sessões formais no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e realizavam gestões informais junto aos representantes norte-americanos em Genebra, além de atualizar os demais órgãos governamentais sobre o andamento do caso.

²⁶³ Ver, e.g., Telegrama nº 648 de SERE a Delbrasgen, de 14/07/2001; Telegrama nº 649 de SERE a Delbrasgen, de 15/07/2001. Embora os telegramas em questão, que contém as avaliações do GIPI sobre o tema, sejam posteriores ao fim do painel na OMC, vale notar que as perguntas são elaboradas durante o painel e que o Brasil havia adotado a posição de não proceder à avaliação de sua legislação doméstica enquanto o contencioso estivesse em aberto.

²⁶⁴ Ver Telegrama nº 446 de SERE a Delbrasgen, de 10/05/2001.

²⁶⁵ Ver Nassif, Luís. “Uma vitória histórica”, Folha de São Paulo, 26/06/2001.

Também a embaixada brasileira em Washington cumpriu papel importante nas negociações. Ademais de fornecer subsídios técnicos que serviram de base para o pedido de consultas sobre a legislação norte-americana de patentes feito pelo governo brasileiro, a missão nos EUA atuou em contatos com ONGs e com o governo estrangeiro²⁶⁶.

Além da participação das representações em Washington e Genebra, a montagem da defesa brasileira, assim como do caso apresentado contra os EUA, foi coordenada pela área econômica do Itamaraty (Castro, 2018, p. 173). A correspondência pela qual é organizada a estratégia para o pedido de consultas sobre a legislação de patentes norte-americana é um exemplo claro da coordenação e do contato constante entre Brasília, Genebra e Washington²⁶⁷.

Mais especificamente, atuaram de forma destacada no contencioso a Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos, de Integração e de Comércio Exterior (SGIE), chefiada pelo embaixador José Alfredo Graça Lima; o Departamento Econômico (DEC), chefiado pelo embaixador Valdemar Carneiro Leão; e a Divisão de Política Comercial (DPC), chefiada pelo então ministro Alcides Gastão Prates²⁶⁸. Além das entrevistas realizadas por Castro (2018), a participação é evidenciada pelo fato de os telegramas da delegação em Genebra sobre o tema serem distribuídos ao DEC e ao DPC e pela frequência de menções aos órgãos nos próprios telegramas.

Há, ainda, relatos da participação do próprio ministro Celso Lafer em alguns momentos das negociações. Uma primeira ocasião na qual Lafer teria atuado seria durante a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso aos EUA em abril de 2001. Tendo por base relato do embaixador Rubens Barbosa, o jornalista Luís Nassif afirma que “o presidente FHC e o ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, mantiveram contato com o governo americano, acenando com possibilidades de cooperação em áreas novas do comércio internacional e alertando para o inconveniente do ‘panel’ sobre a Aids”²⁶⁹.

²⁶⁶ Ver, e.g., Telegrama nº 208 de SERE a Braseuropa em 25/06/2001.

²⁶⁷ Ver Telegrama nº 49 de SERE a Delbrasgen em 18/01/2001; Telegrama nº 70 de Delbrasgen a SERE em 20/01/2001; Telegrama nº 112 de Delbrasgen a SERE em 25/01/2001; Telegrama nº 149 de Delbrasgen a SERE em 02/02/2001; Telegrama nº 138 de SERE a Delbrasgen em 13/02/2001; Telegrama nº 272 de Delbrasgen a SERE em 19/02/2001; Telegrama nº 182 de SERE a Delbrasgen em 23/02/2001.

²⁶⁸ À época das consultas, era Alcides Gastão Prates quem chefiava a delegação brasileira (Castro, 2018, p. 170).

²⁶⁹ Ver Nassif, Luís. “Uma vitória histórica”, Folha de São Paulo, 26/06/2001.

Após o encontro, as negociações sobre a retirada do painel teriam sido comandadas por Graça Lima²⁷⁰.

Efetivamente, é por meio de troca de cartas entre Graça Lima e o USTR adjunto, Peter Algeier, que o Brasil e os EUA chegam a um acordo. No dia 25 de junho de 2001, data de abertura da UNGASS, o governo norte-americano anuncia que desistiu de levar adiante o painel contra o Brasil. Em troca, o Brasil se compromete a notificar o país estrangeiro caso decida pelo licenciamento compulsório de algum produto norte-americano e retira suas queixas contra os EUA na OMC. O acordo, relata Graça Lima em depoimento a Castro (2018, p. 173–174), teve como referência conversações mantidas anteriormente em Genebra entre o chanceler Celso Lafer e o USTR Robert Zoellick²⁷¹.

Embora a documentação analisada não permita muita clareza a respeito da responsabilidade exclusiva do MS sobre a articulação com ONGs²⁷², o fato de o MS emitir a maior parte das declarações à imprensa sobre o caso fortalece a ideia de que era o responsável por construir uma narrativa e angariar apoios na opinião pública.²⁷³

Serra e Teixeira eram comentadores frequentes na imprensa nacional e internacional, enquadrando a queixa norte-americana como uma ameaça ao bem-sucedido programa de AIDS e reforçando as ameaças de licenciamento compulsório²⁷⁴. Em múltiplas ocasiões, Serra ressaltava a desigualdade entre Brasil e EUA, apontando a “hipocrisia” norte-americana e ressaltando que a disputa ameaçava países em desenvolvimento²⁷⁵. É, ainda, o Ministério da Saúde que emite nota repudiando e rebatendo o relatório publicado pelo USTR que acusava o Brasil de ser protecionista²⁷⁶.

²⁷⁰ Ver Nassif, Luís. “Uma vitória histórica”, Folha de São Paulo, 26/06/2001.

²⁷¹ A informação é também corroborada pela avaliação retrospectiva de Celso Amorim sobre o período em que chefiou a missão brasileira em Genebra: “Essa movimentação diplomática, além do pedido de consultas brasileiro [...] terá pesado na posição norte-americana e se terá refletido nos entendimentos entre o USTR Zoellick e Vossa Excelência, que levaram à suspensão de pedido de painel”. Ver Telegrama nº 215 de Delbrasgen a SERE, de 01/12/2001.

²⁷² Como mencionado anteriormente, há registros de múltiplos encontros entre o MRE e ONGs internacionais, em especial a Oxfam.

²⁷³ Para uma análise mais detalhada do papel do MS e da importância dos recursos discursivos na promoção da liderança brasileira em discussões internacionais sobre AIDS, ver (Fraundorfer, 2015).

²⁷⁴ Ver “Brasil pode desafiar EUA na fabricação de drogas anti-Aids”, Folha de São Paulo, 03/02/2001; “Serra afirma que Brasil não vai voltar atrás”, Folha de São Paulo, 03/02/2001.

²⁷⁵ Ver “Serra afirma que Brasil não vai voltar atrás”, Folha de São Paulo, 03/02/2001; “Serra diz que Brasil continuará enfrentando laboratórios dos EUA”, Folha de São Paulo, 02/05/2001.

²⁷⁶ Ver “Saúde rebate acusações dos EUA sobre Aids”, Folha de São Paulo, 02/05/2001.

A medida mais clara do Ministério da Saúde com o intuito de influenciar a opinião pública norte-americana sobre o tema foi a publicação de propagandas em jornais de grande circulação nos EUA. Os anúncios publicitários, veiculados no New York Times e no Washington Post²⁷⁷, rebatiam as críticas do governo norte-americano e ressaltavam a importância da produção local de medicamentos para o sucesso do programa brasileiro de combate à AIDS (Bulhões, 2008; Cepaluni, 2006; Razuk, 2008). Com uma linguagem forte e remetendo ao enquadramento usado por ONGs, a publicidade do MS afirmava que a “AIDS não é um negócio” e que a doença “não deveria ser um alvo para as grandes corporações”²⁷⁸.

De acordo com Bulhões (2008), a ideia das propagandas teria surgido em uma reunião da CNAIDS e seria, portanto, associada à participação de ONGs no processo decisório²⁷⁹. O relato jornalístico da Folha de São Paulo, porém, contradiz a hipótese, afirmando que “a iniciativa foi decisão pessoal do ministro Serra, que pegou de surpresa sua equipe, inclusive a Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids, dirigida por Paulo Roberto Teixeira”²⁸⁰. Independentemente da origem da ideia, parece claro que a propaganda — assinada também por ONGs — foi executada e negociada pelo MS²⁸¹.

Outra forma de participação do Ministério da Saúde na discussão do painel se deu por meio de encontros bilaterais com ministros da saúde de países estrangeiros. Destes, o mais relevante parece ter sido o de Serra com o Secretário da Saúde dos EUA, Tommy Thompson. Segundo declarações do próprio ministro, na reunião, ocorrida em Genebra em maio de 2001²⁸², Serra teria sugerido a Thompson a retirada do pedido de painel na

²⁷⁷ Ver “Ministério paga anúncio nos EUA para defender quebra de patente”, Folha de São Paulo, 19/06/2001.

²⁷⁸ A reprodução das propagandas pode ser encontrada na literatura secundária (Bulhões, 2008; Cepaluni, 2006).

²⁷⁹ O autor baseia sua avaliação na sugestão, ocorrida durante a 52ª Reunião da CNAIDS, em 31/05/2000, de que se elaborasse “um documento de natureza opinativa para os veículos de comunicação, e também para as revistas acadêmicas, visando a ampliação da discussão de acesso a medicamentos e reafirmando as recomendações técnicas sobre o assunto” (Bulhões, 2008, p. 79).

²⁸⁰ Ver “Ministério paga anúncio nos EUA para defender quebra de patente”, Folha de São Paulo, 19/06/2001.

²⁸¹ Baseando-se em entrevista com José Marcos Nogueira Viana, chefe da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (AISA) à época do caso, Flanagan e Whiteman (2007, p. 71) afirmam que “it took three months to convince the New York Times to run the advertisements due to concerns about potential liability”.

²⁸² O encontro se dá às margens de reunião da 54ª Assembleia Mundial da Saúde, detalhada mais adiante. Ver Telegrama nº 887 de Delbrasgen a Exteriores, de 10/05/2001. Nesse sentido, vale notar a importância de reuniões em outras instâncias internacionais, como a OMS e a OPAS, que oferecem às autoridades brasileiras oportunidades de contato e negociação direta com representantes de alto nível dos EUA.

OMC para facilitar as negociações entre os dois países. O norte-americano, por sua vez, teria dito que “iria encaminhar o pedido brasileiro [...] às autoridades competentes”²⁸³.

7.3.3 Atuação na Organização Mundial da Saúde

Também em relação à atuação brasileira na OMS os registros indicam ampla participação do MS, que se mantém em contato regular com o MRE.

A relação entre os ministérios, porém, parece distinta da observada com relação ao painel: o MS assume uma postura mais propositiva; ao MRE cabe um papel mais discreto, por vezes apenas executando decisões tomadas previamente. Esse tipo de dinâmica parece ser frequente na atuação brasileira na OMS²⁸⁴. O padrão, no qual o MS decide apresentar uma resolução ou faz uma solicitação, pedindo ao Itamaraty apenas que contate o secretariado da organização, aparece não só em decisões ligadas ao caso, mas também em outros temas discutidos na OMS²⁸⁵.

Outra dinâmica frequente refere-se à circulação de informações entre os ministérios. Como comentado anteriormente, a Delbrasgen coleta, em múltiplas ocasiões, informações relacionadas aos temas de acesso a medicamentos e políticas de AIDS e solicita seu encaminhamento ao MS. O mesmo procedimento aparece também em outras questões relativas a temas discutidos na OMS²⁸⁶.

²⁸³ Ver “Brasil mantém lei de patentes”, Ministério da Saúde Informa nº 3, junho de 2001, pp. 1, 3.

²⁸⁴ É importante considerar, porém, a possibilidade de que haja uma coordenação com papel mais ativo do Itamaraty, mas que não foi observada em nossa pesquisa. Isso é especialmente importante considerando que a correspondência analisada diz respeito à Delegação Brasileira em Genebra e aos avisos ministeriais – pode ter havido contato direto entre instâncias relacionadas ao tema localizadas em Brasília, como a Divisão de Temas Sociais do Itamaraty e a AISA.

²⁸⁵ É o caso, por exemplo, de instruções enviadas em janeiro de 2001 à Delbrasgen, que relatam a decisão do MS de apresentar resolução na 107ª Sessão do Conselho Executivo (CE) da OMS. A decisão por apresentar a resolução, que dizia respeito à metodologia na elaboração do World Health Report, teria sido do próprio ministro José Serra. Ao MRE caberia apenas apresentar a resolução à organização. Ver Telegrama nº 4 de SERE a Delbrasgen, de 03/01/2001.

²⁸⁶ Alguns exemplos podem ser encontrados no Telegrama nº 1231 de Delbrasgen a SERE, de 16/07/2001 (sobre parcerias privadas da OMS); no Telegrama nº 1340 de Delbrasgen a SERE, de 31/07/2001 (sobre eventuais indicações brasileiras a prêmio concedido pela organização); e no Telegrama nº 1388 de Delbrasgen a SERE, de 06/08/2001 (que transmite estudo sobre Globalização e Saúde produzido pela OMS).

Postura propositiva do MS

A postura propositiva do MS quanto às questões de acesso a medicamentos antecede o estabelecimento do painel na OMC, mas não as pressões bilaterais dos EUA.

Já na 53^a Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2000, a delegação brasileira apresenta a proposta de uma lista global de preços de medicamentos de AIDS. Ao circular as informações sobre os custos de medicamentos patenteados e genéricos, a lista serviria como um importante instrumento para países em desenvolvimento em suas negociações com a indústria farmacêutica. A proposta, que ia contra os interesses das multinacionais, sofreu oposição dos EUA e não foi aprovada (Bulhões, 2008, p. 157).

Ainda em janeiro de 2001, o ministério atua para garantir que o tema do acesso a medicamentos estivesse nas discussões da Assembleia Mundial da Saúde, a ser realizada em maio. Na 107^a Sessão do Conselho Executivo da OMS (CE), o Brasil propõe uma resolução sobre ONGs e entrega de serviços médicos, enfatizando a questão do acesso a medicamentos. Além disso, volta a defender o estabelecimento de um Banco de Preços de Medicamentos na OMS e um grupo de trabalho para a implementação da *revised drug strategy*.

Os diplomatas brasileiros em Genebra sobre a reunião do CE relataram o sucesso da delegação, registrando a “importante presença” do ministro José Serra e os “contatos que manteve em paralelo ao evento”²⁸⁷. Ressaltaram, ainda, a alta competência da delegação do MS e a ótima coordenação alcançada com o setor de temas sociais da Missão. De acordo com o Telegrama nº 119 da Delbrasgen à SERE, a única resolução não aprovada foi a do Banco de Preços, mas o objetivo esperado — a inclusão da discussão do tema na 54^a AMS — teria sido alcançado²⁸⁸.

A comunicação diplomática sobre o tema segue a dinâmica pela qual o MS elabora a política e a Delbrasgen apresenta formalmente a resolução ao Secretariado da OMS. A decisão do MS, porém, parece ter sido coordenada com o Itamaraty — o telegrama faz referência a uma reunião em dezembro de 2000, na qual teria havido uma exposição

²⁸⁷ Serra manteve contatos em paralelo com os chefes de delegação dos EUA e da Suécia (na condição de presidente da UE), com o diretor da OPAS e com o presidente do CE acompanhado do representante permanente do Chile. Ver Telegrama nº 119 da Delbrasgen a SERE, de 29/01/2001.

²⁸⁸ Telegrama nº 119 da Delbrasgen a SERE, de 29/01/2001.

técnica do MS sobre o tema, dando a entender que a apresentação de uma resolução já era esperada²⁸⁹.

Esse tipo de dinâmica se repete com o desenrolar do caso e das negociações na OMS. Dois casos nos quais são solicitadas gestões diplomáticas do MRE para atender demandas do MS são ilustrativos dessa interação.

O primeiro deles diz respeito à participação de representantes do MS no Seminário sobre Preços Diferenciados e Financiamento de Medicamentos Essenciais, organizado conjuntamente pela OMS e pela OMC e realizado em Høsbjør, na Noruega, em abril de 2001²⁹⁰. A pedido do MS, a Missão em Genebra confirma que o evento ocorreria e apura que não havia brasileiros entre os participantes convidados. Os diplomatas, então, transmitem à OMS e à OMC o interesse em ter um representante técnico vinculado ao MS, conseguindo um convite a Paulo Roberto Teixeira²⁹¹. A AISA solicita, ainda, a inclusão de Platão Pühler, Diretor para Programas Estratégicos do MS, e de Jefferson Chaves Boechat, Diretor Adjunto da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), como acompanhantes de Teixeira²⁹². O MRE relata dificuldades perante os organizadores do evento na tentativa de realizar as inscrições, mas o MS solicita ao embaixador Celso Amorim gestões pessoais de alto nível para garantir a presença dos representantes²⁹³.

O segundo refere-se a um pedido da AISA para que o MRE ajudasse o MS a garantir espaços para a divulgação de dois programas do ministério durante a 54ª AMS — o Banco de Leite Humano (BLH) e o Banco de Preços de Medicamentos²⁹⁴. Após contatos com a Diretoria-Geral da OMS, o MRE garante um espaço de divulgação para o BLH, que seria premiado no evento, mas não para o Banco de Preços. Sugere, então, que se transmita a solicitação à Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)²⁹⁵. No mês seguinte, o MS informa que Serra contatara, por carta, Rubens Ricupero, então diretor-geral da UNCTAD

²⁸⁹ Ver Telegrama nº 29 de SERE a Delbrasgen, de 11/01/2001.

²⁹⁰ Além de discutir tema importante para a política brasileira de AIDS e para as posições brasileiras sobre propriedade intelectual e acesso a medicamentos, o seminário contaria com presença de personalidades importantes para o caso, como William Seiger, assessor internacional do secretário de saúde dos EUA, conforme Telegrama nº 495 de Delbrasgen a SERE, de 19/03/2001.

²⁹¹ Ver Telegrama nº 368 de Delbrasgen a SERE, de 28/02/2001.

²⁹² Telegrama nº 284 de SERE a Delbrasgen, de 22/03/2001; Telegrama nº 287 de SERE a Delbrasgen, de 23/03/2001.

²⁹³ Ver Telegrama nº 305 de SERE a Delbrasgen, de 29/03/2001; Telegrama nº 612 de Delbrasgen a SERE, de 30/03/2001.

²⁹⁴ Telegrama nº 99 de SERE a Delbrasgen, de 05/02/2001.

²⁹⁵ Telegrama nº 224 de Delbrasgen a SERE, de 15/02/2001; Telegrama nº 386 de Delbrasgen a SERE, de 02/03/2001.

(Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), pedindo a disponibilização de espaços na UNCTAD para a divulgação. Dado que o MRE conseguira o espaço para o BLH na Assembleia Mundial da Saúde, o MS solicita então que a Delbrasgen comunique a UNCTAD da mudança do pedido, que passaria a ser apenas para a divulgação do Banco de Preços²⁹⁶.

Mesmo no intervalo entre conferências, portanto, os dois ministérios mantinham contatos para garantir a coordenação de suas posições. Ao MS cabia, aparentemente, um papel de decisão mais proeminente, cabendo ao MRE executar essas decisões e mediar contatos formais com a organização.

Composição das delegações

Nesse sentido, não surpreende que, nas reuniões do Conselho Executivo e na Assembleia Mundial da Saúde, haja ampla participação de representantes do MS (ver Tabela 8).

Tabela 8. Composição das delegações brasileiras à OMS (2000–2002)

Organização	AMS 53		AMS 54		AMS 55	
	15-20/05/2000		14-22/05/2001		13-18/05/2002	
MRE	5	31%	7	28%	8	44%
MS	10	63%	15	60%	8	44%
MCT	0		0		1	6%
Subnacional	0		1	4%	0	
Comunidade Epistêmica	1	6%	2	8%	1	6%
Total de participantes	16		25		18	

²⁹⁶ Telegrama nº 209 de SERE a Delbrasgen, de 06/03/2001.

Organização	105 CE	106 CE	107 CE	109 CE	110 CE
	24- 29/01/2000	22-23/05/2000	15-23/01/2001	14- 21/01/2002	20-21/05/2002
MRE	0	1 33%	3 19%	4 29%	3 60%
MS	0	0	11 69%	9 64%	1 20%
Subnacional	0	0	1 6%	0	0
Comunidade Epistêmica	0	1 33%	1 6%	1 7%	1 20%
Sem informação	0	1 33%	0	0	0
Total de participantes	0	3	16	14	5

Fonte: elaboração própria a partir de listas de participantes obtidas no site da OMS.

A Tabela 8 mostra que os participantes vinculados ao MS representam a maior parte da delegação durante todo o período do caso, as proporções mantendo-se relativamente constantes nas AMS 53 e 54. É importante ter em mente, porém, que a OMS discutiu no período outras questões além daquelas relativas a acesso a medicamentos — portanto, aquelas vinculadas ao caso de interesse da pesquisa.

A comparação entre a proporção de participantes do MS e do MRE deve ser, então, vista de forma nuançada, uma vez que não se traduz diretamente em um predomínio do MS em relação às decisões no contencioso das patentes de medicamentos. De fato, é possível identificar que muitos dos representantes vinculados ao MS estão vinculados a temas setoriais específicos que seriam alvo de discussão nas conferências, mas não eram de particular interesse do MRE. É o caso de temas como aleitamento materno, segurança alimentar e saúde mental, que demandam a presença de técnicos especializados.

A tabela foi construída buscando garantir a comparabilidade dos dados — sendo assim, foram incluídos apenas eventos para os quais a lista oficial de participantes estava disponível no site da OMS²⁹⁷. Tendo em vista a indisponibilidade de tais listas para as Assembleias imediatamente anteriores à 53, não é possível avaliar adequadamente se a disputa com os EUA coincide temporalmente com aumentos no tamanho da delegação

²⁹⁷ Embora, como comentado mais adiante, tenham sido encontradas em telegramas diplomáticos informações sobre a delegação brasileira à 108ª Sessão do CE-OMS, elas não foram incluídas na tabela para não induzirem interpretações equivocadas. Os dados dos telegramas são incompletos, pois o telegrama não lista os diplomatas da Delbrasgen que participaram da delegação.

e/ou da participação do MS. Para fins de comparação, porém, foram incluídas delegações posteriores ao fim do caso — a 55ª AMS e as 109ª e 110ª Sessões do Conselho Executivo da OMS.

Nota-se uma redução significativa na proporção de participantes vinculados ao MS e um crescimento daqueles vinculados ao MRE na 55ª AMS e no 110º CE, ambas ocorridas em maio de 2002. Isso pode refletir uma despriorização das ações internacionais da parte do MS após o fim da disputa sobre as patentes.

As delegações enviadas à 53ª e à 54ª AMS são muito similares em suas composições. Ambas foram chefiadas pelo Ministro da Saúde, José Serra, e tiveram como chefes adjuntos embaixadores da Delbrasgen. Na 53ª, ocorrida em maio de 2000, o chefe adjunto era Adhemar Bahadian, representante altermo em Genebra; na 54ª, de maio de 2001, o cargo foi exercido pelo próprio representante permanente em Genebra, Celso Amorim.

Entre os delegados do MRE, em ambas as conferências havia apenas diplomatas lotados em Genebra. Os participantes vinculados ao MS, por outro lado, eram oriundos de múltiplas áreas técnicas do ministério. Entre tais áreas, vale destacar a presença de funcionários vinculados à AISA: o diplomata José Nogueira Viana, à época primeiro-secretário e chefe da AISA, presente em ambas as conferências; e Mônica Mulser Parada Toscano, chefe do setor multilateral da AISA, presente na AMS 54.

As delegações enviadas às reuniões do Conselho Executivo da OMS, por outro lado, variam significativamente no período, o que pode ser associado a um maior interesse do MS nas instâncias internacionais ao longo da duração do conflito com os EUA. Nota-se um grande aumento no tamanho da delegação no 107º CE, em janeiro de 2001, contrastando com as delegações reduzidas do ano anterior (para o 105º CE, não há registros de representantes brasileiros na lista oficial da OMS; para o 106º, a delegação tinha apenas três membros). Deve-se destacar, também, um possível padrão no tamanho das delegações brasileiras ao CE — o número de participantes nas sessões pares, que ocorrem imediatamente após as AMS, parece ser sempre inferior ao das sessões ímpares, que ocorrem no início do ano.

A composição da delegação à 107ª Sessão do CE é similar às das AMS, incluindo técnicos do MS e diplomatas da Delbrasgen e da AISA. A principal diferença diz respeito à

chefia da delegação, que recai sobre João Yunes, professor da Faculdade de Saúde Pública da USP e representante do Brasil junto ao CE-OMS²⁹⁸. Apesar dessa diferença, sabe-se que Serra também esteve presente nas reuniões entre os dias 13 e 16/01/2001, o que pode ter resultado em algum tipo de chefia informal do ministro²⁹⁹. Embora não tenhamos informações sobre a quantidade ou perfil dos diplomatas designados pela Delbrasgen para participar da 108ª Sessão do CE, ocorrida em 23 e 24/05/2001, sabe-se que a AISA nomeou três participantes para a delegação: João Yunes, Mônica Toscano e Ricardo Oliva, diretor de Alimentos e Toxicologia da ANVISA³⁰⁰.

Não há, além de João Yunes, registros da participação de membros não vinculados a agências governamentais na OMS. As atas de reuniões da CNAIDS, porém, sugerem que seus membros acompanhavam os resultados da AMS com atenção e entendiam que as discussões ocorridas no âmbito da comissão serviam como subsídios para a posição brasileira. Na 58ª reunião, em junho de 2001, os debates registram elogios à delegação brasileira na Assembleia Mundial da Saúde e preocupação com relação a como os resultados afetariam a posição em outras reuniões internacionais — no caso, a UNGASS. O secretário-executivo da comissão, Vicente Amato Neto, demonstrou "satisfação pelo fato de que muitas das coisas com que a comissão brasileira fora munida para a discussão terem sido coisas conversadas na CNAIDS".

7.3.4 Atuação na Comissão de Direitos Humanos da ONU

Não foram encontrados registros de contatos de agências governamentais com o MRE referentes à atuação brasileira na 57ª Sessão da CDH³⁰¹. A proposta de resolução parece ter surgido do MRE, sendo articulada pela Delbrasgen em contato com a Divisão

²⁹⁸ Telegrama nº 119 de Delbrasgen a SERE, de 29/01/2001.

²⁹⁹ Telegrama nº 35 da SERE a Delbrasgen, de 12/01/2001; Telegrama nº 119 de Delbrasgen a SERE, de 29/01/2001.

³⁰⁰ Telegrama nº 434 da SERE a Delbrasgen, de 07/05/2001.

³⁰¹ Há contatos com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência para a participação do secretário na reunião como chefe da delegação. Não foi encontrado, porém, registro de contatos com outras agências referentes à resolução e às discussões sobre acesso a medicamentos na CDH. O MRE parece tratar o projeto de resolução sobre acesso a medicamentos de forma distinta de outros projetos apresentados na CDH, como o de resolução sobre a relação entre racismo e democracia. Efetivamente, os projetos são apresentados e discutidos em telegramas distintos, sendo os comentários referentes à resolução sobre acesso a medicamentos classificados como confidenciais (Ver Telegrama nº 408 de Delbrasgen a SERE; Telegrama nº 409 de Delbrasgen a SERE; Telegrama nº 245 de SERE a Delbrasgen, de 14/03/2001; Telegrama nº 252 de SERE a Delbrasgen, de 15/03/2001).

de Direitos Humanos (DDH)³⁰². A iniciativa, ao que indicam as evidências, parte de Celso Amorim e da Delbrasgen³⁰³.

Múltiplas evidências primárias apontam que a unidade decisória era composta exclusivamente por membros do MRE. A mais clara delas diz respeito à delegação enviada à reunião da Comissão: os oito participantes eram do MRE — dois deles vinculados à DDH e os outros seis à Delbrasgen³⁰⁴. Embora não conste na lista de participantes enviada pelo MRE em resposta a pedido de acesso à informação, os telegramas diplomáticos apontam a participação temporária de mais um diplomata de Brasília, Marco Antônio Diniz Brandão, Diretor Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS)³⁰⁵.

Tendo em vista que a delegação era composta apenas pelo MRE, não surpreende que tenham sido diplomatas os responsáveis por pautar o tema na Comissão³⁰⁶ e negociar a aprovação da resolução. Nesse ponto, vale destacar um encontro de Celso Amorim com o representante permanente dos EUA em Genebra, ocorrido em 04/04/2001, no qual o embaixador norte-americano manifestou preocupação com o projeto brasileiro³⁰⁷.

Os EUA afirmavam que a questão não seria competência da área de direitos humanos e já estaria sendo tratada na OMS e UNGASS. Tentaram dissuadir a delegação brasileira de apresentar o projeto, "sobretudo tendo em vista a manutenção do quadro de contestação do programa brasileiro contra a AIDS em outros foros" e sugerindo uma solução bilateral. Amorim manteve a proposta e atribuiu o interesse norte-americano em resolver bilateralmente ao apoio que a proposta vinha recebendo das ONGs credenciadas junto à CDH.

³⁰² Os telegramas referentes às resoluções foram distribuídos à Divisão de Direitos Humanos e à Divisão de Nações Unidas e assinados "ACNP", iniciais de Antônio Carlos do Nascimento Pedro, diplomata que chefiava a DDH à época. Ver, por exemplo, Telegrama nº 245 de SERE a Delbrasgen, de 14/03/2001.

³⁰³ A ideia de apresentar uma resolução é levantada pela Delbrasgen no Telegrama nº 409 a SERE. No Telegrama nº 391 da SERE a Delbrasgen, de 25/04/2001, lê-se: "Congratulo-me com Vossa Excelência pela iniciativa de propor projeto de resolução sobre 'Acesso a Medicamentos no Contexto de Pandemias como HIV/AIDS' e pelo excelente trabalho desenvolvido por sua equipe na negociação."

³⁰⁴ As informações referentes à composição da delegação brasileira à 57ª Sessão da CDH foram obtidas junto ao MRE. Pedido de Acesso à Informação nº 09200000901201857 de 17/12/2018.

³⁰⁵ Telegrama nº 276 de SERE a Delbrasgen, de 21/03/2001.

³⁰⁶ Além da proposta de resolução apresentada, a delegação brasileira fez referências à questão do acesso a medicamentos nas discussões específicas da Comissão, como as dos itens sobre Direito ao Desenvolvimento e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ver a transcrição das intervenções em Telegrama nº 579 de Delbrasgen a SERE, de 28/03/2001; Telegrama nº 652 de Delbrasgen a SERE, de 03/04/2001.

³⁰⁷ Ver Telegrama nº 662 de Delbrasgen a SERE, de 05/04/2001.

Contrastando com o que ocorreu após as “vitórias” em outras arenas, foi também um diplomata que comentou a aprovação da resolução na CDH. Em entrevista à Folha de São Paulo, Frederico Salomão Duque Estrada Meyer, ministro conselheiro na Delbrasgen, comemorou o resultado e destacou que o Brasil tem “um programa contra Aids muito bem-sucedido e isso vai nos ajudar a mostrar ao mundo o que pode ser feito”³⁰⁸.

7.3.5 Atuação na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU

Há evidências de abertura da unidade decisória também na delegação brasileira à Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre AIDS (UNGASS). Foram encontrados registros de discussões sobre a participação brasileira, tanto entre o MS e o MRE, como entre o MS e representantes da sociedade civil.

A evidência mais direta nesse sentido aparece no Aviso 394/MS, de junho de 2001, no qual o ministro da saúde comunica o chanceler sobre sua “intenção de participar do evento na qualidade de chefe da Delegação brasileira”³⁰⁹. Na ocasião, Serra nomeia outros quatro representantes do MS na delegação e solicita ao MRE o credenciamento destes junto à ONU, esclarecendo que o custeio da viagem seria feito pelo orçamento da Saúde.

Outra evidência de contatos formais entre o MRE e outros órgãos no preparo para a UNGASS aparece na ata da 57ª Reunião da CNAIDS. Nela, o coordenador-adjunto do PN-DST/AIDS, Raldo Bonifácio, informa que em 17/04 ocorreria uma “reunião intersetorial das instituições brasileiras envolvidas com a Assembléia e que em maio ocorreria, no Panamá, uma reunião entre os países que compõem o grupo de cooperação técnica-horizonta, também preparatória para a Assembléia”³¹⁰. A ausência de outras informações sobre a reunião, como um detalhamento dos temas discutidos e dos participantes, impede uma análise mais aprofundada da dinâmica da unidade decisória.

As reuniões da CNAIDS registram múltiplas discussões sobre a UNGASS³¹¹. A comissão pode ter servido, nesse sentido, como um espaço de coordenação de posições entre os representantes da sociedade civil e do MS na conferência — além de

³⁰⁸ Ver “ONU declara remédio anti-Aids como ‘direito humano’”, Folha de São Paulo, 23/04/2001.

³⁰⁹ Aviso 394/MS, de 04/06/2001.

³¹⁰ Ata da 57ª Reunião da CNAIDS, 11/04/2001.

³¹¹ Ver Ata da 57ª Reunião da CNAIDS, 11/04/2001; Ata da 58ª Reunião da CNAIDS, 06/06/2001.

representantes da Coordenação Nacional do Programa, que participa da CNAIDS, participaria da delegação à UNGASS uma das representantes da sociedade civil na comissão — Mônica Barbosa de Souza.

Assim, Mônica Barbosa relatou à CNAIDS os resultados de uma reunião preparatória da UNGASS, ocorrida entre 26/02 e 02/03/2001, na qual foi elaborado um rascunho de documento. Barbosa destaca a importância da interação entre governo e sociedade civil na reunião preparatória e lamenta que a maior parte dos países não tenha enviado especialistas em AIDS, dando a entender que o Brasil seria uma exceção nesse sentido³¹². Para além do acompanhamento das discussões, a Comissão discute a própria composição da delegação: na mesma reunião, um membro sugere “que Elza Salvatori Berquó [*demógrafa, também membro da CNAIDS*] fosse incorporada à delegação brasileira, por sua experiência na ONU”³¹³.

As discussões revelam a percepção de que a Coordenação Nacional do Programa seria importante na definição das posições brasileiras. Mesmo tendo participado pessoalmente das reuniões preparatórias, ao tentar influenciar essas posições, Mônica Barbosa solicita à Coordenação Nacional que colocasse como prioridade o apoio para que “outras organizações da sociedade civil que se inscreveram e que não estão na delegação possam participar da Assembléia Geral”³¹⁴.

Composição da delegação

De todos os eventos aqui analisados, a UNGASS é o que apresenta a delegação mais diversificada. Como se percebe na Tabela 9, além de diplomatas e participantes vinculados ao MS, a Assembleia contou com representantes do Congresso e da sociedade civil organizada. A tabela foi elaborada a partir de telegramas diplomáticos, obtidos junto ao MRE em resposta a pedido de informação³¹⁵.

³¹² Ata da 57ª Reunião CNAIDS, 11/04/2001.

³¹³ Ata da 57ª Reunião CNAIDS, 11/04/2001.

³¹⁴ Ata da 57ª Reunião CNAIDS, 11/04/2001.

³¹⁵ Pedido de Acesso à Informação nº 09200000160201995 de 27/02/2019. Em resposta ao pedido de informação sobre os membros da delegação, o Itamaraty enviou cópias do Telegrama nº 675 de SERE a Delbrasonu, de 19/06/2001 e do Telegrama nº 685 de SERE a Delbrasonu, de 20/06/2001.

Tabela 9. Composição da delegação brasileira à UNGASS (25–27/06/2001)

Organização	Nº de representantes	
MRE	2*	12%
MS	9	53%
Congresso	3	18%
ONG	2	12%
Empresarial	1	6%
Total de participantes	17	

Fonte: elaboração própria a partir de informações obtidas junto ao MRE.

A delegação foi chefiada pelo ministro da Saúde, José Serra, tendo o representante permanente do Brasil na ONU como chefe alterno³¹⁶.

O MS apresenta um número expressivo de participantes, três dos quais eram ligados ao Programa Nacional de DST/AIDS. Se considerarmos que uma das representantes de ONGs e o representante empresarial eram também vinculados ao programa — participando, respectivamente, da CNAIDS e do Conselho Empresarial Nacional para HIV/AIDS — nota-se o forte peso do programa na delegação.

Além de representantes do PN-DST/AIDS, o MS indicou participantes diretamente envolvidos com as questões de compra e produção local de medicamentos. É o caso de Platão Pühler, diretor de Programas Estratégicos³¹⁷, de Eloan Pinheiro, diretora do Instituto Farmanguinhos da Fiocruz, e de Valter Stevanuto Vuolo, gerente do Projeto do Banco de Preços praticados na área da saúde. A delegação do MS é completada pelo chefe da AISA, José Marcos Nogueira Viana, e pela assessora de imprensa do ministro, Paula de Santa Maria.

Chama atenção o baixo número de diplomatas do MRE registrados na delegação — apenas o representante permanente do Brasil junto à ONU e um representante da Divisão

* Como detalhado mais abaixo, esse número pode estar subestimado devido à incompletude das informações obtidas junto ao Itamaraty.

³¹⁶ Telegrama nº 675 de SERE a Delbrasonu, de 19/06/2001.

³¹⁷ Segundo artigo do próprio Platão Pühler publicado no boletim MS Informa, o Departamento de Programas Estratégicos procura garantir o acesso da população a medicamentos, atuando na aquisição de medicamentos. Ver Pühler, Platão Fischer. “Medicamentos à população”, Opinião, Ministério da Saúde Informa nº 7, outubro de 2001, p. 2.

de Temas Sociais. Antes de concluir pela baixa participação do ministério nas discussões, porém, deve-se considerar que o Itamaraty pode estar subestimado. A lista de participantes foi elaborada a partir de despachos telegráficos recebidos pela Missão Permanente do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), a qual deveria solicitar o credenciamento daquelas pessoas junto à ONU. Os telegramas não listam diplomatas que participam da missão — nem mesmo o representante permanente, chefe altermo da delegação. Dessa forma, há motivos para acreditar que as informações obtidas junto ao Itamaraty são incompletas, não incluindo eventuais diplomatas da Delbrasonu que tenham atuado na conferência.

Por fim, a delegação à UNGASS inclui três parlamentares. Os três são vinculados a comissões da Câmara dos Deputados que discutiram a questão da AIDS no país — a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão de Seguridade Social e Família. Participaram, ainda, da organização da audiência pública sobre o tema, mencionada anteriormente. Deve-se ressaltar, porém, que não há evidências de que os parlamentares tenham participado de reuniões preparatórias à UNGASS, o que sugere um peso menor na definição da posição brasileira na conferência.

7.3.6 Construção da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública

Em 14 de novembro de 2001, na IV Conferência Ministerial da OMC em Doha, foi aprovada a Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública. A declaração, com efeitos interpretativos sobre o acordo de TRIPS, afirma que o “Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de modo a apoiar o direito dos membros da OMC a proteger a saúde pública e, em particular, de promover o acesso a medicamentos a todos”³¹⁸. Reafirma, ainda, o direito ao uso das flexibilidades estabelecidas no acordo, dificultando a legitimação de interpretações restritivas em eventuais casos no Órgão de Soluções de Controvérsias.

As evidências analisadas sugerem que as negociações em torno da declaração foram comandadas pelo MRE, com particular destaque para a atuação da Missão

³¹⁸ Tradução nossa. OMC, Declaration on the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) and Public Health. IV Conferência Ministerial da OMC, adotada em 14/11/2001. TRIPS WT/MIN(01)/DEC/2, 20/11/2001.

Brasileira junto à OMC em Genebra e, em momentos finais, do próprio chanceler. Não obstante, os registros analisados revelam que o Ministério da Saúde teve participação no processo — tanto na Conferência Ministerial como nas negociações no interior do Conselho de TRIPS. A atuação do MS não se restringiu a responder as consultas do MRE — o ministério procura influenciar ativamente o conteúdo da declaração e as estratégias da política externa brasileira.

Discussões no Conselho de TRIPS

As discussões que desembocaram na aprovação da declaração iniciaram-se em abril de 2001. Casos como o painel aberto pelos EUA contra o Brasil e a ação judicial de farmacêuticas contra o governo sul-africano, aliados à campanha de ONGs, trouxeram grande destaque ao tema das patentes de medicamentos (Bulhões, 2008; Castro, 2018; Razuk, 2008). Enxergando nessa visibilidade uma oportunidade, países em desenvolvimento passaram a propor, em debates informais, a inclusão do tema em reunião do Conselho de TRIPS (Castro, 2018, p. 180).

Assim, sob iniciativa do grupo africano, foi proposta uma Sessão Especial do Conselho de TRIPS sobre Saúde e Acesso a Medicamentos, a ser realizada em junho³¹⁹. Os primeiros relatos dos representantes brasileiros em Genebra sobre o tema já destacam a oportunidade da iniciativa para o Brasil, apontando que “seria importante assegurar uma participação ativa da delegação brasileira” e considerar a elaboração de um documento³²⁰. Na visão do chefe da Missão, Celso Amorim, a apresentação de um papel sobre o tema seria oportuna tanto pela defesa de “possíveis interpretações de TRIPs que não prejudiquem uma implementação consistente de políticas de acesso a medicamentos” como por seu potencial impacto favorável no painel aberto pelos EUA na OMC³²¹.

³¹⁹ A proposta foi apresentada em 07/04/2001 e, surpreendendo à diplomacia brasileira, foi recebida de forma favorável por todos os membros. A boa recepção da delegação norte-americana, em especial, foi interpretada como um “recoo tático”, tendo em vista o isolamento dos EUA no Conselho de TRIPS sobre o tema. Ver Telegrama nº 692 de Delbrasgen a SERE, de 09/04/2001.

³²⁰ Telegrama nº 692 de Delbrasgen a SERE, de 09/04/2001. Ver também Telegrama nº 678 de Delbrasgen a SERE, de 09/04/2001.

³²¹ Segundo Amorim, o documento poderia ampliar o apoio de ONGs e outros países, fortalecendo o enfoque favorável da opinião pública internacional. Para garantir o efeito favorável no painel, porém, seria necessário “evitar apresentar elementos específicos que pudessem interferir negativamente com a eventual linha de defesa jurídica”. Ver Telegrama nº 944 de Delbrasgen a SERE, de 21/05/2001.

Em linhas gerais, a responsabilidade pela elaboração do documento brasileiro foi do MRE. Embora outros órgãos tenham sido consultados, foi o Itamaraty que elaborou o texto base, detendo também controle sobre o texto final. A partir de uma minuta elaborada pela Delbrasgen³²², o documento foi submetido à “consideração das áreas técnicas do Governo mais envolvidas no tema (em particular, o Ministério da Saúde e o MDIC)”³²³. Após consultas ao GIPI (Castro, 2018, p. 183), a SERE elaborou nova versão do documento, incorporando “no que pertinente, os comentários do Ministério da Saúde e do MDIC”³²⁴.

A participação direta nas discussões não ficou restrita ao MRE. Após o anúncio da Sessão Especial, os próprios diplomatas junto à OMC, em telegrama à SERE, solicitaram a presença de representantes do Ministério da Saúde³²⁵. O MS, por sua vez, enviou Jefferson Chaves Boechat, diretor adjunto da ANVISA, e Antônio Luiz Figueira Barbosa, Coordenador de Propriedade Intelectual e Patentes da ANVISA, como delegados à Sessão³²⁶. Embora não apareça na lista inicial de delegados, Paulo Roberto Teixeira também participou das discussões³²⁷.

Apesar da participação do MS na Sessão Especial em 20 de junho, não há registros de participação do MS nas reuniões imediatamente posteriores sobre o tema³²⁸. Não obstante, as negociações prosseguem, tendo em vista a possibilidade de uma declaração específica sobre o tema na Conferência Ministerial de Doha. Em setembro, o MS volta a enviar representantes às negociações: o chefe da AISA, José Marcos Nogueira Viana, participa da reunião do Conselho de TRIPS entre 19 e 21/09³²⁹, ajudando nos “entendimentos que levaram à elaboração e circulação do texto”³³⁰.

³²² A minuta do texto, elaborada pela Delbrasgen, já levava em conta a defesa brasileira no painel e discussões informais com outros países em desenvolvimento. Pode ter, portanto, incorporado indiretamente as considerações de outros órgãos.

³²³ Telegrama nº 944 de Delbrasgen a SERE, de 21/05/2001; ver também Telegrama nº 483 da SERE a Delbrasgen, de 23/05/2001; Telegrama nº 994 de Delbrasgen a SERE, de 05/06/2001.

³²⁴ Telegrama nº 554 de SERE a Delbrasgen, de 12/06/2001.

³²⁵ Telegrama nº 692 de Delbrasgen a SERE, de 09/04/2001.

³²⁶ Telegrama nº 556 de SERE a Delbrasgen, de 12/06/2001.

³²⁷ Telegrama nº 1146 de Delbrasgen a SERE, de 29/06/2001.

³²⁸ Não há menção à participação do MS em negociações, ao menos na reunião informal do Conselho de TRIPS, ocorrida em 25/07. Ver Telegrama nº 1265 de Delbrasgen a SERE, de 27/07/2001; Telegrama nº 1408 de Delbrasgen a SERE, de 08/08/2001.

³²⁹ Telegrama nº 857 de SERE a Delbrasgen, de 17/09/2001.

³³⁰ Telegrama nº 1680 de Delbrasgen a SERE, de 03/10/2001.

Nesse período, o Brasil elaborou, em conjunto com Índia, Filipinas, Peru e Tailândia, uma minuta da Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública. A elaboração contou com a assessoria externa dos professores Carlos Correa, da Universidade de Buenos Aires, e Frederick Abbott, da Universidade de Stanford. Após um período de consultas informais e uma breve interrupção das negociações, a presença de representantes do MS volta a ser solicitada pela Delbrasgen em outubro³³¹. Nogueira Viana é novamente enviado para participação na reunião³³².

Contatos do MS sobre o tema

Além de enviar representantes às reuniões do Conselho de TRIPS, o MS procurou influenciar as negociações por meio de contatos com o MRE. As iniciativas do MS se deram em duas frentes — por um lado, tentou-se influenciar, sem grande sucesso, o conteúdo das declarações; por outro, o MS fez sugestões sobre a estratégia negociadora, que foram parcialmente aceitas.

Os contatos em questão se deram por meio de avisos ministeriais trocados entre agosto e outubro de 2001. Em 28 de agosto, o ministro José Serra comunica preferências sobre a negociação da declaração³³³: aponta que o princípio de que nada no TRIPS deve ser empregado contra ações de proteção à saúde pública, defendido na sessão especial, deveria ser reiterado em Doha por meio de uma declaração em separado.

Pede, ainda, que outros três princípios orientem a declaração: a) o conceito de preços diferenciados de medicamentos³³⁴ conforme a renda média per capita dos países; b) a coexistência dos preços diferenciados com o mecanismo da importação paralela; e c) o esclarecimento de que o acordo não restringe as circunstâncias ou princípios necessários para a concessão de licenças compulsórias.

Em 03 de outubro, depois de elogiar o projeto de declaração apresentado pelo Itamaraty em Genebra, o ministro reitera os pontos do aviso anterior. Adotando uma

³³¹ Telegrama nº 1767 de Delbrasgen a SERE, de 16/10/2001.

³³² Telegrama nº 1018 de SERE a Delbrasgen, de 19/10/2001.

³³³ Ver Aviso nº584/MS, de 28/08/2001.

³³⁴ Os defensores da ideia de preços diferenciados buscavam conciliar os interesses das empresas farmacêuticas e o acesso a medicamentos em países em desenvolvimento. Ao manter esquemas desse tipo, as empresas farmacêuticas multinacionais poderiam manter os altos preços nos países desenvolvidos, compensando seus investimentos em pesquisa, mas deveriam praticar preços reduzidos em países em desenvolvimento, de modo a ampliar o acesso ao tratamento.

postura cautelosa, Serra consulta Lafer sobre a “conveniência política de, sem colocar em risco os apoios até agora conseguidos”, incluir no projeto de declaração as referências aos temas dos preços diferenciados e da importação paralela³³⁵.

O tema é objeto de consultas da SERE à delegação brasileira em Genebra, que considera a inclusão do tema dos preços diferenciados contraproducente, uma vez que o tema escaparia ao mandato do Conselho de TRIPS e era visto com desconfiança por outros países em desenvolvimento³³⁶. Apesar de já ter consultado a Missão em Genebra, a resposta de Lafer aponta que a delegação estaria “procedendo às sondagens necessárias” e ressalta que “é indispensável que não se coloque em risco o apoio recebido”³³⁷.

Embora a não inclusão das discussões sobre preços diferenciados na declaração seja atribuída a necessidades da articulação com outros países, o fato corrobora a ideia de que o MRE tinha predomínio sobre o MS nas negociações. Independentemente da existência de uma efetiva inconveniência política em incluir o tema na declaração, a interação sugere que, por controlar o fluxo de informações sobre as negociações e o contato com as coalizões internacionais, o MRE seria capaz de dominar eventuais disputas internas sobre a posição brasileira.

Os avisos ministeriais também apresentaram tentativas de influenciar a estratégia negociadora e ampliar a participação direta do MS no processo. Já no Aviso nº 584/MS, enviado em agosto, Serra ressalta que “faz-se necessário chegar ao Governo norte-americano, no mais alto nível, a mensagem política” a ser defendida pelo Brasil³³⁸. Para isso, sugere o ministro, seria interessante aproveitar o encontro que teria com Tommy Thompson, Secretário de Saúde dos EUA, às margens da 43ª Sessão do Conselho Diretor da OPAS. Serra solicita, então, orientações do MRE e a elaboração de um *aide-memoire* sobre o tema, a ser entregue a Thompson. O conteúdo do documento, porém, acaba sendo discutido pelo MRE apenas em outubro, após o segundo aviso do MS³³⁹.

Uma segunda sugestão, bem recebida pelo Itamaraty, foi a ideia de que o MRE deveria incentivar a inclusão de Ministros de Estado da Saúde nas delegações de países aliados a Doha e nas negociações em Genebra, o que traria grande simbolismo político e

³³⁵ Aviso nº 657/MS, de 03/10/2001.

³³⁶ Telegrama nº 1714 de Delbrasgen a SERE, de 10/10/2001.

³³⁷ Aviso nº 10 DPC-DTS - MRE - XCOI-OMC, de 25/10/2001.

³³⁸ Aviso nº 584/MS, de 28/08/2001.

³³⁹ Telegrama nº 1714 de Delbrasgen a SERE, de 10/10/2001.

peso à conclusão de uma Declaração Ministerial sobre o tema³⁴⁰. Serra chega a apontar os ministros cuja presença deveria ser garantida, citando nominalmente o ministro indiano, C. P. Thakur³⁴¹.

Acolhendo a proposta, Lafer determinou “a realização de gestões junto aos Governos dos vários países em desenvolvimento que patrocinaram a elaboração do documento”. Além das gestões nas capitais estrangeiras, os embaixadores acreditados em Brasília foram convocados por Graça Lima para “transmitir-lhes o interesse do Brasil em que os Ministros da Saúde estejam presentes em Doha”³⁴².

Conferência Ministerial da OMC em Doha

Outra solicitação bem-sucedida do Ministro da Saúde diz respeito à inclusão do MS na delegação brasileira à Conferência Ministerial de Doha. No Aviso nº 584, de 28/08, Serra aponta que a participação do ministério poderia contribuir para as discussões e roga a Lafer “a gentileza de elevar o tema à consideração do Senhor Presidente da República, quando da preparação do Decreto que designará a delegação brasileira para a Conferência”. O ministro ressalta sua disposição em contribuir nos preparativos e participar da delegação sob a coordenação de Lafer³⁴³.

A solicitação de Serra tem sucesso, e, como mostra a Tabela 10 abaixo, o MS enviou diversos participantes a Doha. Considerando a centralidade das negociações sobre abertura de mercados agrícolas no âmbito da Rodada Doha e dos interesses brasileiros, o fato de o MS apresentar a mesma quantidade de participantes em sua delegação que o MAPA é um bom indicativo da prioridade dada ao tema pelo governo.

É preciso ressaltar, porém, que, estranhamente, a inclusão de Serra na delegação precede a data do Aviso nº 584. Embora o Ministério da Saúde não apareça nas primeiras listas de membros para a delegação à Ministerial de Doha³⁴⁴, o despacho telegráfico nº 755, de 15/08, solicita a inclusão de Serra como representante brasileiro³⁴⁵.

³⁴⁰ Aviso nº 657/MS, de 03/10/2001.

³⁴¹ O aviso ressalta também a importância da presença dos ministros da África do Sul, Egito, Quênia, Tailândia, Filipinas, Malásia, Indonésia, Peru e República Dominicana.

³⁴² Aviso nº 10 DPC-DTS - MRE - XCOI-OMC, de 25/10/2001.

³⁴³ Aviso nº 584/MS, de 28/08/2001.

³⁴⁴ Telegrama nº 679 de SERE para Delbrasgen, de 25/07/2001.

³⁴⁵ Telegrama nº 755 de SERE para Delbrasgen, de 15/08/2001.

Tabela 10. Composição da delegação brasileira à IV Conferência Ministerial da OMC (09–13/11/2001)

Organização	Nº de representantes	
MAPA	5	15%
MDIC	4	12%
MRE	19	58%
MS	5	15%
Total de participantes	33	

Fonte: elaboração própria a partir de lista de participantes obtida no site da OMC.

Durante a Conferência em Doha, o ministro José Serra teve papel de destaque. Replicando, de certa forma, a divisão de funções em relação ao painel na OMC, Serra deu múltiplas declarações à imprensa antes e durante a Conferência³⁴⁶. De acordo com o Ministro da Saúde, o tema do TRIPS e Saúde Pública foi insulado das negociações gerais da OMC e não seria usado em barganhas cruzadas com outros temas da agenda de Doha, como agricultura³⁴⁷.

Segundo o enviado especial da Folha de São Paulo a Doha, Clóvis Rossi, o tema das patentes seria visto pela delegação como “reserva de caça do ministro da Saúde”, relatando que embora “três embaixadores estivessem conversando com jornalistas brasileiros sobre toda a agenda da 4ª Conferência Ministerial da OMC, [...] se calaram quando o assunto levantado foi saúde pública e Trips”³⁴⁸. De fato, Serra comandou uma coletiva de imprensa sobre o tema na conferência, buscando repercussão na imprensa internacional³⁴⁹.

Em que pese a atuação midiática do Ministro da Saúde, os relatos de diplomatas destacam o papel de outro ministro na resolução dos impasses em Doha: o chanceler Celso Lafer. Em entrevista a Castro (2018, p. 152), o próprio Lafer relata uma reunião entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e George W. Bush durante a abertura da

³⁴⁶ Ver “País não vai barganhar saúde, diz Serra”, Folha de São Paulo, 07/11/2001; “Serra acusa EUA na guerra de patentes”, Folha de São Paulo, 10/11/2001.

³⁴⁷ Ver “País não vai barganhar saúde, diz Serra”, Folha de São Paulo, 07/11/2001.

³⁴⁸ Ver “Patente vira palanque para Serra”, Folha de São Paulo, 09/11/2001.

³⁴⁹ Ver “Serra acusa EUA na guerra de patentes”, Folha de São Paulo, 10/11/2001.

Assembleia Geral da ONU³⁵⁰. Nela, Bush teria instruído o USTR Robert Zoellick, também presente, a procurar "entender-se com o Brasil e encontrar uma solução para esse tema". Embora o relato sugira inicialmente que a resolução se deu por uma atuação presidencial direta, o próprio Lafer pontua que haveria já "certa abertura por parte dos americanos" e ressalta a importância da relação pessoal de confiança entre ele e o USTR.

Os relatos dos demais diplomatas que participaram nas negociações destacam, também, a importância dessa "maior abertura" dos norte-americanos. Os depoimentos do então secretário-geral, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, e do próprio Lafer ressaltam a importância dos eventos de 11/09/2001 — e, particularmente, dos ataques de bioterrorismo nos EUA — na mudança da postura americana (Castro, 2018, p. 189). Frente às ameaças de bioterrorismo, os EUA haviam considerado a emissão de licenças compulsórias para medicamentos contra a infecção por antraz, o que enfraqueceu a posição negociadora do país em Doha.

7.4 Avaliação geral do mecanismo em operação no caso

A Tabela 11 resume as evidências coletadas para cada etapa do mecanismo, permitindo uma reflexão sobre seu funcionamento.

Tabela 11. Resumo dos resultados obtidos — Caso Patentes

Etapa	Testes empíricos	Evidências no caso das patentes de medicamentos
Mecanismo em geral	<p><i>Há evidências para cada etapa do mecanismo?</i></p> <p><i>A sequência do caso obedece a sequência do mecanismo — isto é, as causas postuladas precedem os efeitos esperados?</i></p>	<p>Há evidências para cada etapa do mecanismo, mas a participação do MS precede a mobilização dos grupos de interesse.</p> <p>Não há evidências para o funcionamento do mecanismo com relação à participação do GIPI e do MDIC.</p> <p>A mobilização dos grupos de interesse segue as previsões do mecanismo, mas não há evidências de incorporação à unidade decisória.</p>

³⁵⁰ A abertura da Assembleia Geral ocorreu em 10/11— às vésperas, portanto, da ida de Lafer à Conferência de Doha, que se iniciou no dia 09/11.

A mobilização do Congresso segue as previsões do mecanismo, mas não há evidências de incorporação à unidade decisória.

Presença da causa: percepção de efeito distributivo

Atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social?

Os atores entendem que a decisão acarretará uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?

Percepção generalizada de que o resultado da disputa no plano internacional teria efeitos concentrados em determinados grupos: a população soropositiva, as empresas farmacêuticas de pesquisa (efeitos negativos), as empresas farmacêuticas produtoras de genérico (efeitos positivos).

O Ministério da Saúde tinha estimativas relativamente precisas do potencial impacto orçamentário de uma derrota no painel da OMC. As ONGs vinculadas ao tema da AIDS tinham ameaçada a sustentabilidade de suas atividades, uma vez que dependiam de repasses dos ministérios.

Foram encontradas declarações nesse sentido oriundas de parlamentares, representantes do governo, ONGs, representantes da indústria farmacêutica e na imprensa.

Mobilização de grupos de interesse

Há manifestações de grupos de interesse a respeito do tema?

Há contato entre representantes desses grupos e agentes governamentais?

Há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?

Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma) defende a importância de patentes para a saúde pública e rechaça o vínculo entre patentes e acesso a medicamentos. Manifestações via imprensa, artigos de opinião e em audiências públicas no Congresso Nacional.

Indústria farmacêutica nacional, por meio da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), manifesta apoio integral às medidas de Serra e à luta do MS pela redução dos custos de medicamentos. Participa de audiência pública no Congresso.

Contatos da indústria farmacêutica se dão por meio do Congresso, mas há relato de conversas entre empresários e MRE.

ONGs nacionais vinculadas ao tema da AIDS manifestam apoio à posição do governo e pedem a retirada do painel pelos EUA. Manifestações via imprensa, artigos de opinião, audiências públicas no Congresso, protestos em frente a consulados americanos. Campanhas em parceria com ONGs internacionais. Contatos do MRE com ONGs internacionais, como Oxfam e do MS com ONGs nacionais, por meio da CNAIDS (Comissão Nacional de AIDS), órgão vinculado ao Programa Nacional de DST/AIDS.

Interesse e atuação de agências governamentais

Há contato entre representantes de grupos de interesse e agentes governamentais?

A agência procura coletar informações sobre a questão?

Representantes da agência manifestam opiniões sobre a questão?

Há contato entre eles e representantes do MRE?

Contatos com acadêmicos internacionais: assessoria prestada por Amir Attaran, da Universidade de Harvard, à defesa brasileira no painel; por Carlos Correa, da Universidade de Buenos Aires, e Frederick Abbott, da Universidade de Stanford, na elaboração da Declaração de Doha.

Interesse geral do Ministério da Saúde no caso.

Acompanhamento internacional do tema de acesso a medicamentos precede a abertura do painel. Coleta de informações: ainda em 2000, proposta de banco global de preços de medicamentos e visita à Índia para conhecer produção de genéricos. Ao longo de 2001, MRE repassa informações sobre o tema coletadas por Missão em Genebra.

MS acompanha desenrolar do painel na OMC e, posteriormente, negociações no Conselho de TRIPS. Interesse do MS em discussões na OMS precedem o caso. Não parece haver interesse nas discussões do Conselho de Direitos Humanos.

Ministro da Saúde e o Coordenador Nacional de DST/AIDS manifestam-se publicamente em diversas ocasiões, criticando as decisões dos EUA e adotando uma postura de confronto. MS chega a emitir nota rebatendo críticas dos norte-americanos ao Brasil após a publicação de um relatório do USTR que acusava o Brasil de usar a AIDS para justificar políticas protecionistas. Há correspondência interna na qual MS comunica o Itamaraty de suas preferências sobre a Declaração de Doha.

Congresso Nacional apresenta, também, interesse no caso. Múltiplos discursos, parlamentares acompanham e comemoram “vitórias parciais” no caso. Apoio praticamente consensual à política do governo, mesmo na oposição — em geral, pronunciamentos de elogios. Poucas discussões substantivas sobre a decisão de política externa: tentativa de estabelecer subcomissão sobre o tema na CREDN, sugestão de denúncia dos EUA ao Tribunal de Haia por “crimes contra a humanidade”, discussões sobre capacidade técnica da diplomacia e discurso contrário à posição brasileira. Organização de audiências públicas e tentativas de resolução do problema por meio de legislação doméstica — reforma da Lei de Patentes, por exemplo. Coleta de informações por meio do contato com grupos de interesse e em contatos com representantes do MS e MRE.

Abertura da unidade decisória pelo MRE

Há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada?

Há a formação de novas instituições com

Não há formação de novas instituições. MRE passa a compartilhar senha de acesso a documentos na OMC com MF, MDIC, MS e MJ, mas não há clareza sobre relação com o caso.

MRE ativamente compartilha informações coletadas pela Missão em Genebra sobre o tema de acesso a

participação de múltiplos órgãos?

Há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais?

medicamentos e propriedade intelectual com o Ministério da Saúde.

Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) é consultado em relação à elaboração da defesa no painel da OMC e em relação ao conteúdo da Declaração de Doha. Criação precede o caso (1995), formalização do grupo no interior da CAMEX ocorre em agosto de 2001, mas responde a mudanças no MDIC. Entre os membros, além do MRE, evidências de participação do MS e do MDIC: emendas a documento apresentado no Conselho de TRIPS. Registro de reunião de especialistas em patentes, de órgãos do governo e não-governamentais, para harmonizar discurso brasileiro sobre o tema.

MS é alvo de consultas, tanto por meio do GIPI como por comunicação direta. Faz sugestões sobre o conteúdo da Declaração de Doha e de estratégias para a negociação. Participa das delegações brasileiras à OMS, UNGASS, reuniões de negociação no Conselho de TRIPS, IV Conferência Ministerial da OMC em Doha, além de seminários internacionais — como o organizado em parceria pela OMS e OMC. Reuniões de Serra com ministros de outros países são também usadas para discutir o tema.

Congresso envia representantes na delegação à UNGASS.

Presença do resultado: unidade horizontalizada

Há participação de múltiplos órgãos na unidade decisória?

Há um ator predominante nessa unidade?

Se sim, ele incorpora as preferências dos demais atores?

Há algum tipo de divisão de funções entre os órgãos na unidade?

Há participação destacada do MS em praticamente todas as arenas (à exceção, aparentemente, da CDH). Em menor medida, participação do MDIC por meio do GIPI, quando consultado.

MRE parece predominar na OMC — tanto na formulação da defesa do painel como nas negociações da Declaração no Conselho de TRIPS e na Conferência Ministerial. Incorpora sugestões do MS e MDIC, mas controla tanto o fluxo de informações como versões finais de documentos. Aceita sugestões quanto à estratégia negociadora, como a ideia de Serra, de que fosse estimulada a presença de ministros da saúde nas delegações estrangeiras a Doha. Além disso, nas primeiras versões da lista de participantes em Doha, MS não é incluído — Serra envia aviso a Lafer, argumentando em favor da participação do ministério.

MS parece ter maior poder relativo na OMS. Detém as posições de chefia das delegações, postura mais propositiva.

Parece haver divisão de funções entre MS e MRE, sobretudo ao longo da duração da disputa com os EUA na OMC. MRE parece ser responsável pela negociação formal, tanto no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC como bilateralmente. MS fica responsável por conquistar apoios na opinião pública, sobretudo internacional: múltiplas declarações à imprensa, contato com ONGs, publicação de propagandas em jornais americanos.

Nas negociações em Doha, Serra também parece ter monopólio sobre os contatos com a imprensa, embora isso seja atribuído em relatos jornalísticos às pretensões eleitorais do ministro.

Fonte: elaboração própria

Como apontado anteriormente, há amplas evidências de uma unidade decisória horizontalizada, com participação regular do MS e participações pontuais do GIPI. Não há, à exceção da delegação à UNGASS, participação direta de atores não governamentais.

Foram encontradas evidências no caso para cada etapa do mecanismo, ao menos no que diz respeito ao Ministério da Saúde. Há, porém, um problema de sequenciamento: a mobilização dos grupos de interesse — no caso, das ONGs — ocorre, em larga medida, depois do interesse da agência governamental.

Assim, mesmo que as duas etapas estejam efetivamente inter-relacionadas, seria pouco plausível dizer que o interesse do MS no tema teria sido completamente gerado pela mobilização, uma vez que o efeito não pode preceder a causa. Nesse sentido, o desvio pode ser importante para refinar o mecanismo, apontando para ligações não consideradas entre as etapas ou eventuais hipóteses alternativas.

O mecanismo parece explicar adequadamente a mobilização de grupos de interesse. Seguindo as expectativas do mecanismo, sua participação no processo decisório em geral aparece mediada pelo Ministério da Saúde e/ou pelo Congresso. Há alguns relatos de contatos diretos entre grupos de interesse e o MRE, mas a maioria refere-se a grupos localizados no exterior que procuram apoiar o Brasil nas disputas internacionais, não a tentativas de influenciar o governo brasileiro.

Há, ainda, uma variação empírica que não é coberta pelo mecanismo. O modelo não é capaz de explicar a diferença no grau de participação do MS nas várias arenas internacionais, embora essa variação tampouco viole previsões do mecanismo. Como

vimos, o Ministério da Saúde tem maior destaque nas discussões referentes à OMS e à UNGASS, participando em menor grau das discussões relativas à OMC.

Embora esse resultado não viole nenhuma expectativa do mecanismo, a variação poderia servir de base para hipóteses complementares, ampliando nosso conhecimento sobre o processo decisório em política externa.

Um desvio, em especial, parece relevante. A participação do GIPI — e, em especial, do MDIC — não responde ao mecanismo analisado.

Não foram encontradas evidências de contatos entre os grupos de interesse mobilizados e o GIPI, a não ser que se considerem os contatos de ONGs com o MS. A partir de nossos dados, a atuação do grupo parece bastante restrita e ocorrer sob demanda. O MRE faz solicitações e consultas ao órgão, que acompanha o caso e participa prestando apoio técnico quando demandado. Não temos clareza, porém, do que motiva o MRE a consultar o GIPI.

Nesse sentido, parece razoável investigar hipóteses alternativas: talvez possamos dizer que a mobilização do GIPI — ao menos em relação às participações do MDIC — responde a outro tipo de mecanismo.

Por fim, o modelo parece explicar bem a atuação parlamentar, mas não sua participação na unidade decisória. Como esperado pelo mecanismo, há clara mobilização do Congresso em relação ao tema e contatos de parlamentares com grupos de interesse. Não há, porém, evidências que sugiram a influência ou participação de parlamentares sobre a unidade decisória (exceção feita à participação de deputados na delegação à UNGASS).

Pensando na atuação do Legislativo no caso, esse desvio pode estar vinculado ao tipo de manifestação dos congressistas sobre o contencioso. O Congresso declarou repetidas vezes uma preferência congruente com a dos decisores, fazendo apenas declarações de apoio ao governo, o que pode ter sinalizado que não haveria necessidade de incorporá-lo ao processo decisório. As iniciativas de cunho mais propositivo tampouco

se deram por meio de instrumentos ligados à política externa, mas em formas de influência indireta, rediscutindo a legislação doméstica relacionada ao caso.

Nesse sentido, o desvio pode servir como base para discutir hipóteses mais amplas sobre as formas de incorporação do Legislativo às decisões em política externa brasileira.

Levantados os resultados dos estudos de caso, podemos passar à discussão de explicações para os desvios e propostas de refinamento do mecanismo. Isso será feito no próximo capítulo, no qual poderemos comparar os resultados dos dois casos, apresentar hipóteses para explicar as variações não esperadas e, enfim, discutir a relação entre temática e horizontalização.

PARTE IV: RESULTADOS E CONCLUSÕES

Capítulo 8 — Discussão dos Resultados

Este capítulo dedica-se à avaliação e comparação dos resultados dos estudos de caso. Considerando nossos objetivos, o foco principal da análise dos resultados está nos desvios entre o material empírico e o mecanismo teórico. Não obstante, ressaltamos também os pontos para os quais o mecanismo parece ter um bom potencial explicativo. Na comparação, por sua vez, observa-se a existência de homogeneidade nos mecanismos em funcionamento nos casos e nos eventuais desvios.

Sendo assim, o capítulo orienta-se inicialmente pelas seguintes perguntas: os desvios se repetem nos casos e/ou são coerentes com outras hipóteses da literatura? Os desvios no mecanismo são causados pela temática ou por alguma condição desconhecida? A temática opera de forma similar nos casos estudados? A partir delas, discutiremos conclusões no sentido do refinamento geral do mecanismo e da construção de hipóteses sobre sua relação com a temática.

Organizamos a discussão em duas seções. Na primeira, apresentamos nossas considerações gerais sobre o mecanismo, retomando os dados levantados ao fim de cada estudo de caso, formulando hipóteses para explicar os desvios e discutindo em que medida elas se mantêm relevantes diante da comparação com a literatura e os demais dados empíricos. A segunda seção, por sua vez, discute as hipóteses à luz de nossa pergunta de pesquisa: como a temática interage com os mecanismos da horizontalização? Buscamos, portanto, observar em que medida os desvios podem estar associados à variação temática e refinar nosso entendimento sobre as dimensões relevantes dos subsistemas temáticos.

8.1 Considerações gerais sobre o mecanismo

Em ambos os casos, o mecanismo apresenta um funcionamento parcial, não explicando o comportamento de todos os atores. A comparação entre as expectativas teóricas do mecanismo e as evidências encontradas nos dois casos é resumida na Tabela 12.

Tabela 12. Resumo e comparação dos resultados

Expectativas do mecanismo teórico	Evidências do Caso Kyoto	Evidências do Caso Patentes
Temática econômica	Temática ambiental	Temática de saúde
Efeito distributivo da decisão é percebido pelos grupos sociais	Segue expectativas. Há divergência entre percepção dos negociadores e da sociedade em geral.	Segue expectativas. É mediado pelo impacto do caso sobre políticas domésticas (no caso, a política de combate a AIDS).
Grupos de interesse mobilizam-se em reação ao efeito distributivo	Segue expectativas.	Segue expectativas. Além dos grupos de interesse, mobilização das agências governamentais (o MS) frente ao impacto orçamentário.
Mobilização e contato dos grupos de interesse geram interesse e atuação das agências governamentais	Segue expectativas para o MMA e para o Congresso Nacional. MCT não segue expectativas.	Segue expectativas para o Congresso Nacional. MS é compatível, mas não totalmente explicado (há evidências de contato, mas interesse precede). MDIC não segue expectativas.
Atuação da agência governamental gera pressão sobre MRE e abertura da unidade decisória	Segue expectativas para o MMA. Segue apenas parcialmente para o Congresso Nacional (abertura restrita ao FBMC) e não segue para o MCT (participação precede mecanismo).	Segue expectativas para o MS. Não segue expectativas nem para o Congresso Nacional nem para o MDIC.
Unidade decisória é horizontalizada	Segue expectativas.	Segue expectativas.

Fonte: elaboração própria.

No caso Kyoto, temos evidências para todas as etapas do mecanismo apenas no que se refere ao Ministério do Meio Ambiente. No caso das Patentes, o Ministério da Saúde também apresenta essas evidências.

No entanto, como destacado anteriormente, dado o interesse prévio do MS na questão, não poderíamos atribuir toda a ação ao mecanismo — seria plausível apenas supor que a mobilização dos grupos de interesse teria intensificado a atuação do ministério. Também no caso Kyoto identificamos um problema similar: a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia em temas da agenda internacional sobre clima precede a negociação do protocolo de Kyoto e, portanto, o gatilho do mecanismo: o efeito distributivo.

As etapas iniciais do mecanismo, em especial, são em larga medida congruentes com o movimento dos grupos de interesse nos dois casos. Isto é, a ligação entre o efeito distributivo da decisão e a mobilização dos grupos parece estar bem estabelecida. Ao avançar em direção às etapas seguintes, porém, as divergências entre os eventos do caso e as expectativas teóricas já começam a aparecer.

A partir dos desvios e dos dados observados em cada caso, levantamos algumas hipóteses para explicar as divergências identificadas nos casos e refinar nossas explicações teóricas. Cabe, então, analisar a) se essas hipóteses são compatíveis com o observado nos dois casos e com a teoria; e b) se essas hipóteses têm alguma relação com a variação temática.

Para organizar essa discussão, as hipóteses levantadas foram divididas em três tipos: as hipóteses referentes a refinamentos do mecanismo, as hipóteses complementares ao mecanismo e as hipóteses alternativas.

8.1.1 Hipóteses de refinamento do mecanismo

Foram agrupadas como “hipóteses de refinamento” aquelas que consistem em modificações pontuais do mecanismo, mantendo sua lógica geral, mas especificando condições de funcionamento e caminhos alternativos. Levantamos três hipóteses desse tipo.

Acesso do Legislativo à unidade decisória

O primeiro desvio a ser discutido é comum aos dois casos analisados. A participação do Congresso nas decisões apresenta um claro desvio entre as expectativas do mecanismo e os eventos dos casos. Nas duas decisões estudadas, observou-se uma mobilização do Congresso em relação aos temas, mas uma dificuldade no último elo do mecanismo: a passagem da atuação da agência governamental (no caso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal) à abertura da unidade decisória.

Trata-se de uma divergência particularmente interessante, uma vez que a versão original do mecanismo em Lima (2000), baseando-se em literatura norte-americana (Milner, 1997), focava justamente no Congresso como órgão mediador das pressões de grupos de interesse. Poderíamos interpretar essa dificuldade de acesso do Congresso como ligada à variação temática, supondo que os parlamentares seriam mais ativos em temas econômicos ou relativos a comércio exterior, tendo menor capacidade de influência em outros tipos de assunto.

Nos parece mais plausível, porém, seguindo a literatura sobre Legislativo e Política Externa Brasileira, entender os resultados a partir da ideia de que o Legislativo delega a política ao Executivo (Ribeiro, 2018; Spohr e Silva, 2016). Nessa linha, independentemente do tema, a atuação dos parlamentares em temas de política externa não se daria por participação direta, uma vez que a formulação da política externa seria delegada. A atuação se daria por mecanismos de controle legislativo, pelos quais o Congresso “supervisiona” os poderes delegados e garante a coordenação entre seus interesses e os do Executivo. Não haveria, portanto, desvio causado pela variação temática, mas uma necessidade de especificar no mecanismo o comportamento esperado do Legislativo brasileiro em casos de interesse para os parlamentares.

A delegação da política externa ao Executivo seria coerente tanto com os eventos do caso das patentes — no qual observam-se múltiplas manifestações de apoio às políticas do governo federal e quase ausência de participação efetiva do Congresso — como com os do caso Kyoto — no qual observamos uma atuação restrita do Legislativo, ainda que tenha havido amplos debates sobre o tema entre parlamentares.

Impacto sobre o orçamento de agências governamentais

O segundo desvio a ser discutido foi apontado na discussão sobre o caso das patentes de medicamentos. Como mencionado anteriormente, todas as etapas do modelo foram confirmadas com relação à participação do MS na unidade decisória, embora o *timing* das evidências inviabilize a atribuição de causalidade.

Pensando nesse desvio e nas particularidades do caso, levantamos a hipótese de que o ministério estaria reagindo ao impacto esperado da decisão sobre seu próprio orçamento — teria, portanto, interesse no tema independentemente da mobilização de ONGs ou da indústria farmacêutica.

Nesse sentido, a divergência poderia ser sanada por um refinamento simples do modelo original, dispensando o elo com grupos de interesse quando o orçamento ou o programa de um ator governamental são afetados diretamente. Isto é, um caminho alternativo no mecanismo, ligando diretamente o efeito distributivo e o interesse de agência em contextos específicos (efeito direto sobre o orçamento), ilustrado pela Figura 6.

Figura 6. Hipótese de refinamento: efeitos sobre o orçamento de órgãos governamentais

Fonte: elaboração própria.

Não há nenhum tipo de situação similar no caso Kyoto, o que o torna irrelevante para avaliar a hipótese. Tampouco parece haver motivos para considerá-la relevante para a discussão sobre temática. A proposição é, porém, consistente com a premissa básica do mecanismo — a de que os atores se mobilizam em reação a expectativas de perdas ou ganhos materiais. É, ainda, coerente com as proposições da literatura sobre política burocrática, que afirmam que as agências mobilizam-se quando há ameaças a seu orçamento ou a seus programas (ver, e.g., Halperin, Clapp, e Kanter 2006).

Condições para acesso direto ao Itamaraty

A última hipótese levantada diz respeito às condições contextuais necessárias para que os grupos de interesse acessem diretamente o Itamaraty e a unidade decisória — isto é, dispensem a mediação de outros órgãos. O questionamento origina-se de uma variação não explicada no caso Kyoto, ilustrada na Figura 5 – o fato de alguns grupos de interesse acessarem diretamente a unidade decisória e alguns o fazerem com a mediação de outras agências governamentais.

Revisando os dados obtidos pelo caso, poderíamos levantar três pontos para explicar a variação.

O primeiro, tendo em vista o acesso direto da ABRACE e de empresas como CVRD e Petrobrás, e o fato de não termos investigado a fundo as relações do MME, seria a hipótese de que a participação desses grupos foi, de fato, mediada, mas a mediação não capturada por nossa análise. Essa explicação, porém, perde força se levarmos em consideração que temos registros do contato direto com o MRE, ao menos pela ABEN, e com as comissões interministeriais no caso do CEBDS e da comunidade epistêmica.

O fato de alguns membros da comunidade epistêmica e de ONGs (no caso, a Vitae Civilis) conseguirem acesso à unidade decisória enquanto outros buscaram a mediação do MMA nos permite levantar uma segunda consideração. O acesso direto não parece ter relação com a natureza do grupo — se empresarial, ONG ou representante da comunidade científica. Com base nos dados, seria plausível supor que o acesso diverge com base nas preferências dos atores: aqueles com posições mais próximas do MRE e do MCT na questão das florestas teriam maior incorporação na unidade decisória que aqueles contrários a essa posição.

Um terceiro ponto a ser considerado seria o de que os grupos efetivamente incorporados à unidade decisória seriam aqueles com maiores recursos — financeiros, informacionais ou políticos. Essa hipótese parece coerente com a trajetória do CEBDS que, pouco depois de sua criação, já garante acesso ao Estado, sendo selecionado pelo MMA como representante da sociedade civil na CPDS.

Desconsiderando a possibilidade de insuficiência da análise, levantamos dois fatores que podem estar relacionados teoricamente ao maior acesso de grupos de interesse ao MRE: o compartilhamento de preferências sobre a *policy* entre o grupo e o Itamaraty e a maior quantidade de recursos detidos e mobilizados pelos grupos de interesse. Cabe questionar, então, em que medida estão relacionados com a variação temática e se os eventos do caso das Patentes são coerentes com as hipóteses apresentadas.

É provável que as preferências do MRE e dos grupos sobre a *policy* variem caso a caso. A distribuição de recursos entre os atores — ao menos os financeiros — por outro lado, tende a ser mais constante. Essa distribuição não tem uma relação direta com a temática, mas é razoável supor que haja certa associação entre as duas variáveis, uma vez que os grupos se organizam, em geral, em função de temas (e.g.: ONGs voltadas para o meio ambiente, ONGs voltadas para o combate à AIDS). Também a importância de recursos informacionais e políticos deve variar conforme o assunto substantivo da discussão. Nesse sentido, deve haver uma influência indireta — o tema “seleciona” os atores que participam do processo decisório e, conseqüentemente, deve estar relacionado com os recursos dos grupos de interesse.

Não encontramos ligações entre grupos de interesse domésticos e o MRE no caso Patentes, de modo que não podemos verificar diretamente a validade das hipóteses. Há, porém, casos de grupos que se mobilizam e, aparentemente, não conseguem acesso à unidade decisória. Não há sinais de que as empresas farmacêuticas tenham conseguido acessar o MS ou o MRE: segundo representantes da indústria farmacêutica, à época não existia um canal de discussão entre os empresários e o governo brasileiro³⁵¹ - nem mesmo

³⁵¹ A afirmação é baseada em entrevista concedida a Gabriel Cepaluni: “Segundo Alário Jr., presidente do Conselho Deliberativo da Alanac (Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais), ‘não existe nenhum canal de discussão’ [entre os empresários e o governo brasileiro]. ‘Existem ministérios que são mais abertos, permitem o diálogo, outros são mais fechados, agem quase com repulsa ao setor farmacêutico. (...) Não existe uma regra, são atitudes cíclicas.’” (Cepaluni, 2006, p. 101)

para os laboratórios nacionais, que apresentavam uma posição mais próxima da defendida pelo Itamaraty e pelo MS. Em termos de recursos financeiros, também seria plausível supor que as farmacêuticas tinham mais recursos que as ONGs, dependentes de repasses do MS para sua sobrevivência. No entanto, as segundas tiveram maior sucesso em suas interações com o poder público.

Nesse sentido as hipóteses levantadas a partir de Kyoto não contribuem para entender variações no caso Patentes — os resultados dos casos são, em boa medida, contraditórios nesse aspecto.

8.1.2 Hipóteses complementares ao mecanismo

Denominamos aqui “hipóteses complementares” aquelas formuladas para dar conta de variações empíricas não explicadas pelo mecanismo, mas compatíveis com suas expectativas. Isto é, variações que não violam nenhuma das expectativas anteriormente levantadas. Na análise, levantamos três pontos com essas características — dois a partir do caso Kyoto e um a partir do caso Patentes.

Disputas internas na unidade decisória: gatekeeping e poder burocrático

O primeiro deles, que surge da discussão do caso Kyoto, diz respeito à insuficiência do mecanismo para entender a dinâmica interna da unidade decisória. O mecanismo não permitiria entender a baixa incorporação das preferências do MMA e do Congresso, apesar de sua inclusão na unidade decisória. Levantamos, assim, a ideia de que a mobilização das agências em contato com grupos de interesse as tornaria participantes, mas não necessariamente relevantes ou influentes.

Para compreender a participação efetiva dos demais atores burocráticos, apontamos dois caminhos complementares baseados na literatura.

A primeira explicação consiste na hipótese do Itamaraty como *gatekeeper* da unidade decisória (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 112) - isto é, de que outros atores só seriam incluídos na unidade decisória quando o MRE julgasse a inclusão conveniente. Essa hipótese é coerente com a percepção de atores sociais de que estariam sendo

tratados como “massa de manobra” nas discussões de política externa (Lopes, 2011) e com casos concretos, como a decisão pela inclusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na Câmara de Comércio Exterior em 2005 (Fernandes, 2010, p. 124).

O *gatekeeping* não se aplicaria ao Ministério da Saúde no caso das patentes, mas poderia contribuir para compreender a dificuldade de acesso à unidade decisória encontrada por grupos de interesse com preferências divergentes, discutida acima.

A segunda explicação surge mobilizando a literatura sobre política burocrática para compreender a dinâmica interna da unidade decisória. Assim, o interior da unidade seria entendido como uma disputa pela definição da *policy* — nela, recursos como o orçamento da agência, o número e qualificação de funcionários, o controle sobre informação e processos internos, e os contatos políticos dos órgãos ajudariam a compreender a capacidade efetiva de influenciar os rumos da política externa.

Nessa linha, um ministério relativamente fraco como o Ministério do Meio Ambiente, sem grande experiência na arena internacional ou apoio político, teria tido poucas chances em um conflito contra uma coalizão formada pelo MCT e o MRE, detentores históricos do controle sobre o tema. O Ministério da Saúde, por outro lado, sendo chefiado por um político de destaque, possuindo amplos recursos orçamentários e uma divisão estruturada voltada para relações internacionais, teria tido maior sucesso na definição dos rumos do caso das patentes.

A atenção ao poder burocrático dos ministérios pode ajudar a compreender outra variação não explicada pelo mecanismo. No caso das patentes, o grau de participação dos atores varia conforme a arena internacional — isto é, o Ministério da Saúde participa de forma intensa nas discussões na OMS, em menor medida nas da OMC e é aparentemente ausente na mobilização em relação à CDH. Se considerarmos que o MS possui mais expertise e informação em relação à dinâmica da OMS, uma vez que historicamente participa de reuniões nesse órgão (Ministério da Saúde, 2018), seria natural que tivesse um peso maior nas discussões referentes a essa arena — ao contrário do que ocorre na Organização Mundial do Comércio ou da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que apresentam lógicas de interação e especificidades técnicas próprias.

Papel da mídia na percepção sobre efeitos distributivos

Uma última variação não explicada pelo mecanismo aparece no caso Kyoto — a diferença na percepção dos efeitos distributivos entre os negociadores e o público em geral. Como os próprios atores reconhecem, nas primeiras etapas do caso, não havia uma percepção generalizada sobre os impactos concentrados do Protocolo de Kyoto. Ao contrário, predominava um discurso que enquadrava o tema em termos de uma política protetiva: o Brasil, como um todo, estaria sendo alvo de pressões pelos países desenvolvidos; ou, ainda, o Brasil, assim como os demais países, se beneficiaria de maior proteção ao meio ambiente no longo prazo.

O descompasso entre essas percepções e os efeitos concentrados, conhecidos pelos negociadores e pelos atores mais informados, é atribuído à falta de divulgação do tema na mídia e à complexidade técnica das negociações. De fato, à medida que o Protocolo passa a ser mais discutido na mídia — sobretudo após a notícia de que os EUA não o ratificariam — e os grupos de especialistas passam a divulgar mais a matéria, os efeitos tornam-se mais conhecidos.

Buscando questões similares no caso das patentes de medicamentos, poderíamos pensar no fato de as implicações gerais do contencioso para o regime de propriedade intelectual terem sido pouco discutidas no país. Embora a mídia doméstica e internacional, acompanhando o discurso diplomático brasileiro, focassem nos impactos da disputa sobre a política de saúde e, mais especificamente, sobre o programa de combate à AIDS, o contencioso questionava um aspecto mais amplo da legislação brasileira. O artigo 68 da LPI, ameaçado pela queixa dos EUA, versava sobre o licenciamento compulsório caso o proprietário da patente não a produzisse localmente. O resultado da disputa, portanto, poderia afetar uma parcela maior de empresas e setores da economia — no entanto, não se verificou uma mobilização significativa de entidades ligadas à pesquisa e à propriedade industrial fora do setor farmacêutico.

Também aqui poderíamos supor uma influência indireta da temática sobre a visibilidade dos efeitos da decisão. É razoável supor que alguns temas dentro da agenda internacional são mais abordados na mídia que outros — seja pela existência de repórteres e editorias especializadas no tema, seja pelo viés da cobertura de agências internacionais de notícias, seja pelo próprio interesse comercial do veículo.

No período estudado, por exemplo, temas comerciais como as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia e a da ALCA tinham grande proeminência, possivelmente em detrimento de outras questões internacionais. Ao analisar os casos, foi também possível observar as ênfases e enquadramentos conferidos pela cobertura jornalística — no caso Kyoto, por exemplo, a cobertura das conferências ganha mais destaque após as declarações do Congresso norte-americano e do presidente-eleito George W. Bush sobre a não-ratificação do Protocolo³⁵².

Nesse sentido, a variação aponta para um ponto central no debate sobre os efeitos da mídia na participação de grupos de interesse no debate de política externa. A cobertura jornalística parece ser um fator importante para a percepção dos efeitos distributivos das decisões internacionais³⁵³. Isso pode representar um importante ponto de contato com a agenda de pesquisa sobre a conexão entre opinião pública e política externa — em especial, o papel da mídia nessa relação. Pesquisas analisando eventuais vieses na cobertura jornalística brasileira sobre questões internacionais, tanto em termos de *framing*, como da saliência de determinadas temáticas, seriam de grande utilidade nesse sentido.

8.1.3 Hipóteses de mecanismos alternativos

Em alguns aspectos, os desenvolvimentos dos casos contradizem diretamente as expectativas do mecanismo teórico. Para explicar esses desvios maiores, portanto, se fez necessário buscar explicações alternativas, sem relação com o mecanismo original. A partir da observação dos casos, levantamos duas hipóteses — uma a partir de cada caso.

Tendência à permanência de unidades decisórias anteriores

A primeira hipótese foi levantada a partir da constatação de que o MCT participava das negociações internacionais sobre o regime ambiental antes da observação de seus

³⁵² Apenas a título de ilustração, no *corpus* de notícias que analisamos, observamos 65 notícias no ano de 1997 (ano da Conferência de Kyoto), 25 em 1998, 8 em 1999, 70 em 2000 e 435 em 2001 (ano da posse de George W. Bush). Para uma análise da variedade de ênfases no debate sobre meio ambiente na imprensa à época, ver Cervi e Massuchin (2011).

³⁵³ Vale ressaltar que, ao descrever o processo de “politização ruidosa” da PEB, Lopes (2011) destaca debates na imprensa e a proliferação de comentaristas sobre o tema na mídia.

efeitos distributivos domésticos. Isto é, na perspectiva do mecanismo testado, o efeito precedia a causa, tornando necessário o recurso a hipóteses alternativas.

Esse desvio, aliado à ideia de que o MCT ocupa historicamente papel de destaque nessas discussões (Cole, 2012, p. 45), nos levou à hipótese de que a participação em decisões passadas poderia influenciar a conformação de unidades decisórias no futuro.

Nesse sentido, inspirados pela ideia de *path dependence*, imaginamos um mecanismo pelo qual a unidade decisória tende a se manter insulada quando diz respeito a temas pouco discutidos no âmbito doméstico e garante interações regulares no cenário internacional. Para isso, interpretamos a participação destacada do MCT a partir de um mecanismo de *feedback*, no qual uma unidade previamente estabelecida ganharia cada vez mais experiência no tema, elevando a barreira de entrada e marginalizando novos participantes. O mecanismo é ilustrado na Figura 7.

Figura 7. Mecanismo de path dependence para unidades decisórias

Fonte: elaboração própria.

Por algum motivo, irrelevante para o mecanismo, estabeleceu-se uma rotina burocrática — em nosso caso, que a unidade decisória para lidar com temas climáticos no plano internacional seria representada pelo Itamaraty e pelo MCT. A unidade decisória composta pelos dois atores, por sua vez, interagiria no plano internacional ao longo do tempo, desenvolvendo redes de contatos e ganhando cada vez mais *expertise* no tema. Como consequência, haveria um mecanismo de *feedback*: os ministérios teriam cada vez mais recursos de poder burocrático, afastando e/ou subordinando outras agências que,

eventualmente, demonstrassem interesse em participar das decisões e fortalecendo progressivamente o “monopólio” sobre o tema.

Para mudanças significativas, como a incorporação do MMA na unidade decisória, seria necessário um “choque externo” capaz de romper esse mecanismo de inércia — como a participação presidencial na questão ou uma mudança na agenda negociadora motivada por atores estrangeiros. De outra forma, a tendência seria a continuidade da rotina burocrática. A possibilidade de mudança, baseada no desenrolar do caso, é ilustrada na Figura 8.

Figura 8. Influência de decisões anteriores na conformação das unidades decisórias

Fonte: elaboração própria.

Em nosso caso, essa “janela” se daria justamente pelo efeito distributivo das decisões, que acionaria o mecanismo testado e permitiria ao MMA demandar uma abertura da unidade decisória. Outra possibilidade seria baseada na ideia de Farias (2007) de que a definição dos participantes seria orientada pela competência legal dos atores e por seu controle sobre os instrumentos de implementação doméstica das

decisões. Assim, a incorporação do MMA pode ter se dado também por uma mudança na agenda negociadora internacional: uma vez que as COP passaram a discutir temas relativos à proteção de florestas, o órgão brasileiro com expertise e conhecimento técnico na matéria teria maiores chances de ser incorporado à unidade decisória.

A aplicabilidade do mecanismo ao caso Patentes é prejudicada, uma vez que o caso trata predominantemente de uma disputa bilateral pontual, um contencioso específico no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC — e não de um tema no qual há interações recorrentes ao longo do tempo, como é o caso das COP climáticas. Não obstante, poderíamos usá-lo para pensar as variações nas unidades responsáveis pela disputa em arenas de interação contínua, como a OMS e a OMC. De fato, o mecanismo parece ser coerente com a participação destacada do MS na OMS e com o monopólio do MRE sobre as discussões na CDH-ONU. No entanto, tendo-o por base, seria plausível imaginar que ministérios da área econômica — como o MF, o MDIC ou até mesmo um órgão setorial como o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) – teriam uma participação direta nas discussões sobre o tema na OMC e no Conselho de TRIPS, o que não ocorre.

Considerando que as clivagens organizacionais do Estado brasileiro são temáticas (Faria, 2012, p. 326), a existência de unidades dispersas ligadas a esse tipo de mecanismo deve estar intrinsicamente ligada à variação da temática. A identificação de mecanismos de *path dependence* em operação na política externa brasileira, assim como a investigação dos motivos que geraram a dispersão original da unidade decisória, não pode ser bem analisada pelo enquadramento que propusemos nesse trabalho. Para esse tipo de questão, é essencial uma análise focada em períodos temporais mais amplos. Assim, estudos históricos da formação de posições brasileiras em negociações internacionais ou de relações burocráticas em áreas temáticas específicas (Duarte e Lima, 2017; Farias, 2007; Fernandes, 2010; Machado, 2009) parecem caminhos mais produtivos para refinar nossa compreensão sobre a validade do mecanismo proposto acima.

Abertura da unidade decisória por iniciativa do Itamaraty

O segundo mecanismo alternativo surge da análise do caso das patentes de medicamentos. Não foram encontradas evidências de contatos entre grupos de interesse e o GIPI ou o MDIC, que participam da unidade decisória, ainda que de maneira pontual. A mobilização do MDIC e do GIPI parecem responder a outro mecanismo: o MRE faz solicitações e consultas ao órgão, que acompanha o caso e participa prestando apoio técnico quando demandado.

Para entender as motivações do Itamaraty em realizar esse tipo de consultas, recorreremos a hipóteses alternativas sobre a horizontalização. Farias (2007) destaca a ideia de que as prerrogativas e o controle sobre os instrumentos domésticos de implementação das decisões negociadas representam fatores centrais na conformação da unidade decisória responsável pela negociação. Outros autores (Duarte e Lima, 2017; Milani e Pinheiro, 2012) ressaltam também a questão da complexidade técnica das discussões, gerando uma demanda por participantes com conhecimento mais especializado. A participação de outros órgãos na decisão, nessa linha, responderia a necessidades identificadas pelo próprio MRE.

Observando a dinâmica do caso e tomando por base tais considerações, propusemos um mecanismo alternativo, ilustrado na Figura 9.

Figura 9. Complexidade técnica e prerrogativas legais na definição da unidade decisória

Fonte: elaboração própria.

Seguindo este modelo, a horizontalização se daria por uma iniciativa do próprio MRE, que segue como o responsável inicial por problemas de política externa. Em determinadas situações, seja por falta de capacidades técnicas internas, seja por não controlar instrumentos importantes para a implementação da decisão no âmbito doméstico, o Itamaraty identificaria uma incapacidade de responder adequadamente à demanda internacional. Para supri-la, contataria os órgãos com conhecimento técnico e competência legal e os incluiria, em maior ou menor grau, na unidade decisória.

O modelo toma por base o comportamento do MDIC no caso e parece congruente com as evidências analisadas. À primeira vista, seria compatível também com o comportamento do MS, ajudando a explicar a diferença no grau de participação do órgão conforme as várias arenas internacionais. As discussões na OMS trariam alta demanda de conhecimento técnico na área de saúde, o que demandaria uma participação maior de técnicos do MS. Nas instâncias de discussão da OMC, por outro lado, esse conhecimento seria pouco exigido, o que permitiria ao MRE uma posição predominante.

O mecanismo parece, ainda, coerente com os desenvolvimentos do caso Kyoto, mais especificamente com a incorporação do MMA na unidade decisória. Entendendo o

caso sob essa perspectiva, à medida que as negociações passam a envolver a temática da proteção de florestas, o MMA seria incorporado à unidade decisória, uma vez que detém o conhecimento e os instrumentos domésticos relacionados ao assunto.

Parece razoável assumir que as prerrogativas institucionais dos ministérios tendem, no curto e médio prazo, a se manter constantes em uma mesma arena temática. Da mesma forma, assumimos que o domínio técnico do Itamaraty varia conforme o assunto em discussão — a existência de uma divisão especializada, por exemplo, deve gerar maior *expertise* e reduzir a dependência em relação a técnicos dos ministérios setoriais. O funcionamento do mecanismo, portanto, estaria claramente vinculado à variação temática.

Após a discussão inicial sobre a plausibilidade das hipóteses à luz da comparação dos casos, passemos à discussão principal: o que os casos nos dizem sobre a relação entre temática e pluralização? Como a temática interage com os mecanismos da horizontalização?

8.2 Considerações sobre a relação entre temática e horizontalização

A discussão sobre os resultados dos estudos de caso, resumida na Tabela 13 abaixo, nos mostra que a temática é relevante tanto para entender a horizontalização como situação (hipóteses alternativas) como a própria dinâmica interna da unidade decisória (hipóteses complementares).

Tabela 13. Relação entre temática e hipóteses levantadas

Hipóteses de refinamento	
Acesso do Legislativo à unidade decisória	Temática assumida como irrelevante
Impacto sobre o orçamento de agências governamentais	Temática assumida como irrelevante
Condições para acesso direto ao Itamaraty	Relação via atores relevantes e distribuição de recursos
Hipóteses complementares	
Disputas internas na unidade decisória: gatekeeping	Temática assumida como irrelevante ³⁵⁴
Disputas internas na unidade decisória: poder burocrático	Relação via atores relevantes e distribuição de recursos
Papel da mídia na percepção sobre efeitos distributivos	Relação via saliência da cobertura na imprensa
Hipóteses alternativas	
Tendência à permanência de unidades decisórias anteriores	Relação via histórico do subsistema temático
Abertura da unidade decisória por iniciativa do Itamaraty	Relação via domínio técnico e prerrogativas domésticas

Fonte: elaboração própria.

Tendo isso em vista, cabe retomar uma questão levantada no Capítulo 3: quais dimensões da temática são relevantes para a conformação de unidades decisórias horizontalizadas?

Duarte e Lima (2017) destacam três características importantes do subsistema da política externa financeira: o alto grau de conhecimento técnico como barreira de entrada, a informalidade nas relações entre as instituições financeiras e os órgãos governamentais, e o poder estrutural do setor privado, contrastando-o com uma dificuldade da sociedade civil em influenciar o governo. Embora sejam apontadas como centrais para entender a

³⁵⁴ Tendo por base nossos dados empíricos, assumimos aqui que as preferências sobre *policy* dos atores variariam caso a caso, o que tornaria a temática irrelevante. No entanto, se a disputa da política pública estiver associada a questões vinculadas à missão institucional dos órgãos, poderíamos supor uma diferença sistemática nas preferências dos atores que estaria associada à temática. Na literatura sobre política burocrática, exemplos clássicos são disputas entre Marinha, Exército e Força Aérea Americana em relação a estratégias de combate (ver Halperin, Clapp e Kanter, 2006). Na política comercial brasileira, poderíamos apontar para conflitos recorrentes entre o MDIC e MF, no qual o primeiro defende maior proteção à indústria doméstica e o segundo maior abertura comercial (ver Fernandes, 2010).

arena da política externa financeira, não sabemos em que medida estão relacionadas com a horizontalização.

O primeiro desses fatores apresenta uma relação direta com nossas hipóteses de mecanismos alternativos: o conhecimento técnico aparece como um fator que restringe a abertura da unidade decisória em nosso mecanismo de *path dependence* e como motivador da horizontalização no mecanismo de abertura da unidade por iniciativa do MRE, associado ao controle sobre os instrumentos de implementação domésticos.

Nas discussões voltadas para a dinâmica interna da unidade decisória, porém, a relação entre temática e horizontalização parece ser mais indireta. Os fatores mais relevantes dizem respeito aos recursos dos quais os atores governamentais e grupos de interesse dispõem. Nesse sentido, a temática funcionaria mais como uma *proxy* para identificar quais atores estarão relacionados à questão e que tipo de recurso é mais valorizado na disputa política.

A atenção a essa dimensão permite captar questões como o poder estrutural do setor privado na política financeira e a baixa influência da sociedade civil, destacados na análise de Duarte e Lima (2017). Quando há recursos significativos de apoio político, financeiro, ou informacional, espera-se maior força dos grupos de interesse. É coerente supor que, a depender dos temas discutidos, os recursos detidos por diferentes setores (empresarial, acadêmicos, sociedade civil organizada) sejam mais valorizados: em negociações comerciais, informações de empresários sobre o mercado podem ser valiosas; em negociações com forte teor técnico-científico, como as de Kyoto, a contribuição de acadêmicos pode ter mais peso; em questões nas quais ONGs apresentam um peso importante para a implementação de programas domésticos, como no caso do PN-DST/AIDS, sua participação pode ser mais valorizada.

O mesmo pode ser dito em relação às capacidades e recursos dos ministérios. Mesmo que consideremos que alguns fatores (orçamento, controle sobre processos domésticos relevantes, número e qualificação dos funcionários, e.g.) sejam sempre importantes, o peso dos fatores pode ser variável. Em determinados assuntos — por exemplo, aqueles para os quais não há uma estrutura especializada no Itamaraty — o conhecimento de um ministério setorial pode ser mais relevante para a disputa em torno da *policy*.

Nesse sentido, é relevante para nossos casos que o Itamaraty tivesse uma Divisão de Meio Ambiente, talvez reduzindo sua dependência em relação ao MMA, mas não uma divisão voltada exclusivamente para temas de saúde³⁵⁵. Da mesma forma, é significativo que o aumento da influência do Itamaraty na política externa financeira tenha se dado após a criação do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN) em 2010 (Duarte e Lima, 2017, p. 8).

O histórico do subsistema temático — sobretudo em termos do padrão e rotinas das relações intragovernamentais e das relações entre governo e sociedade — aparece como uma dimensão central para entender a pluralização, ainda que ausente de nosso estudo. Esse ponto é explicitado no mecanismo de *feedback* que gera uma tendência à manutenção da unidade decisória, mas aparece também na dimensão de informalidade das relações entre setor privado e governo destacada acima.

Nos nossos casos, observamos tanto relações formais — em geral, por meio de órgãos de participação da sociedade civil, como a CNAIDS, a CPDS e o FBMC — como relações informais³⁵⁶ associadas à participação de atores não governamentais na unidade decisória. A literatura registra também casos relevantes de participação informal de atores em negociações, um dos mais notáveis sendo a atuação do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) nas negociações da rodada Doha da OMC (ver Hopewell, 2013).

A questão da informalidade, portanto, não parece ter impacto direto sobre a existência de pluralização, mas aponta para questões interessantes, como as condições para o acesso direto à unidade decisória, discutidas acima. Se há canais institucionais adequados, seria de se esperar que os atores os procurassem, evitando relações informais, ou que utilizassem canais informais como forma de ampliar sua influência?

É provável que esse tipo de relação — a maior abertura ou fechamento a grupos de interesse; a existência e o uso de canais institucionalizados para participação; a preferência por canais informais de consultas — apareça de forma distinta no

³⁵⁵ Os temas de saúde eram de responsabilidade da Divisão de Temas Sociais (DTS).

³⁵⁶ Encontramos evidências de que os acadêmicos José Goldemberg e Luiz Pinguelli Rosa teriam participado da COP3, ainda que seus nomes não apareçam na lista de participantes oficial da COP3. Ver “Energia nuclear surge como ‘3ª via’”, Folha de São Paulo, 05/12/1997.

desenvolvimento histórico de cada subsistema temático. É nesse sentido que podemos supor, por exemplo, que, sendo os ministérios militares, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda ministérios historicamente insulados, fechados à nomeação política e a grupos de interesse (Loureiro e Abrucio, 1999), a definição da política externa para temas securitários e financeiros deve ter baixa participação de atores não-governamentais. De forma análoga, se pensarmos na importância de movimentos sociais na criação do Sistema Único de Saúde e na própria construção institucional do MS, poderíamos imaginar uma maior abertura na discussão dos temas de política externa de saúde, como notamos no caso.

Por fim, cabe retomar a ideia levantada no Capítulo 3 de que a atenção à temática seria relevante sobretudo no caso de subsistemas estabelecidos — isto é, naqueles nos quais há “a set of participants who regard themselves as a semi-autonomous community who share an expertise in a policy domain and who have sought to influence public policy in that domain for an extended period” (Sabatier e Weible, 2007, p. 192).

A existência de uma comunidade desse tipo parece clara no caso das negociações de Kyoto, o que nos permitiria caracterizar a política externa para o meio ambiente — ou, ao menos, para as mudanças climáticas — como um subsistema estabelecido no Brasil. É interessante notar, ainda, que a regulamentação do Protocolo de Kyoto representa um ponto inicial para a conformação de um tema específico dentro da política externa ambiental, caracterizado por Carvalho (2012) pela criação de um “quase-regime” de proteção a florestas.

Estudos da posição brasileira nos temas ambientais com recortes temporais mais longos também sugerem a existência de uma comunidade desse tipo, com crenças e preferências relativamente estáveis (Carvalho, 2012; Cole, 2012; Freitas, 2012; Viola, 2002). Mudanças de posição, como a adoção voluntária de metas de emissão ou a inclusão de florestas no regime internacional, são associadas ao fortalecimento do MMA — tanto por motivos conjunturais, como a presença de ministros fortes, como por questões mais estruturais, como o fortalecimento da Secretaria de Qualidade Ambiental e Mudança Climática — e a alianças pontuais com a Presidência ou órgãos técnicos do MCT.

A caracterização da política externa para a saúde como um subsistema estabelecido, porém, é mais problemática. Ao contrário do caso Kyoto, trabalhamos com interações em um espaço de tempo muito reduzido. Ademais, mesmo que os participantes tenham se mantido relativamente estáveis nesse período, apontou-se anteriormente para a ausência de institucionalização da experiência de coordenação entre MRE e MS (Oliveira, 2006). Por outro lado, quando observamos as interações relativas a reuniões da OMS e instâncias de coordenação mais específicas, observamos interações recorrentes e organizações estabelecidas para lidar com o tema — no caso do MS, a AISA; do MRE, a DTS e setores sociais da Delbrasgen — o que pode corroborar a ideia de um subsistema estabelecido.

Há crescente discussão na literatura sobre o papel da saúde na política externa brasileira, que poderia ser mobilizada para caracterizar a saúde como um subsistema estabelecido na PEB. A maior parte dos estudos nesse sentido, porém, dizem respeito a um período posterior a nosso caso, o das presidências de Lula e Dilma. Nesse sentido, não nos parece razoável afirmar com segurança que havia um subsistema estabelecido de política externa para saúde no governo FHC, embora o caso estudado possa representar um marco importante na conformação desse subsistema — ao menos no que se refere às discussões sobre AIDS e sobre as relações entre propriedade intelectual e saúde.

Considerações finais

Neste trabalho, procuramos entender como a temática afeta a horizontalização do processo decisório em PEB. Ao fazê-lo, dialogamos com questões mais amplas nos estudos sobre política externa — a agenda sobre a pluralização e suas causas, os estudos sobre processo decisório e as pesquisas sobre a influência da política doméstica na política externa. Nossos resultados são coerentes com uma tese central dessas literaturas — a ideia de que há, hoje, uma multiplicidade de atores envolvidos na produção da política externa brasileira. Contribuímos aqui com a ampliação da base empírica do campo, ajudando a preencher lacunas sobre a interação entre órgãos no Executivo federal e, em especial, sobre a articulação do MRE com os demais órgãos governamentais na produção da política exterior (Faria, Nogueira e Lopes, 2012, p. 173).

Mais especificamente, investigamos *se e em que medida* as proposições da literatura ligando efeito distributivo e horizontalização se mantêm em diferentes temáticas. Para responder nossas questões específicas, analisamos dois eventos ocorridos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso: as negociações referentes ao Protocolo de Kyoto e o contencioso das patentes de medicamentos. Em ambos os casos, o mecanismo apresentou um funcionamento parcial, não explicando o comportamento de todos os atores.

Os resultados revelam que a temática é uma dimensão importante para a compreensão da produção da política externa e, como tal, precisa ser mais bem trabalhada pela literatura sobre horizontalização. A análise aprofundada dos casos ilustra bem a complexidade do estudo de processos decisórios e, em especial, do fenômeno da horizontalização. Nesse contexto, modelos simples e generalizações exageradas, como as ideias de que o Itamaraty teria um monopólio absoluto sobre a formulação ou de que o efeito distributivo gera automaticamente horizontalização, podem ser contraproducentes. Se não atentarmos para as condições de escopo das proposições, as hipóteses serão sempre frágeis e facilmente derrubadas por casos particulares. Para evitar esse problema, é preciso atentar para a variedade de padrões de relação entre os atores e, como mostramos no estudo, a exploração de arenas temáticas revela-se um caminho interessante para identificar tais padrões.

Na proposta de refinar as discussões sobre horizontalização, enfatizamos a necessidade de maior atenção à relação entre os dados empíricos e a solidez das proposições teóricas. Como mostraram Farias e Ramanzini (2015), há um descompasso entre as teses da literatura sobre horizontalização e os dados que as sustentam. Mais do que uma escassez de dados empíricos, porém, identificamos um problema no “diálogo” entre os estudos. A revisão bibliográfica revela uma série de estudos de caso sobre a incorporação de atores externos ao Itamaraty no processo decisório (e.g. Fernandes 2010; Oliveira 2014; Carvalho 2003; Figueira 2009; Razuk 2008; Mello 2010). Entretanto, a profusão de conceitos, a opacidade nos relatos sobre procedimentos metodológicos e a variedade de ênfases das pesquisas dificultam o acúmulo e a comparação de seus resultados. Pensando em facilitar esse diálogo pelo uso do método comparativo, propusemos um esquema capaz de dar conta dos múltiplos fenômenos vinculados à agenda, clarificando-os conceitual e operacionalmente.

Metodologicamente, o estudo baseia-se em um desenho de pesquisa ainda pouco utilizado nos estudos sobre PEB, mas com grande potencial para o teste de hipóteses no campo — em especial, no que se refere à delimitação de condições de funcionamento para as teses propostas. O process tracing de mecanismos revelou-se particularmente interessante para o estudo de processos decisórios, permitindo-nos organizar os estudos de caso em torno de hipóteses claras sem renunciar à profundidade da descrição demandada por um estudo dessa natureza.

A comparação entre casos similares em uma lógica de “*snowballing outwards*”, na qual testamos os limites da generalização, é promissora para garantir uma base empírica mais sólida às nossas teses. Nossa base empírica neste trabalho é ainda bastante restrita — apenas dois casos, que não necessariamente são representativos do período ou sequer das arenas temáticas da política externa ambiental e de saúde. Com isso em mente, tomamos o cuidado de explicitar nossas premissas metodológicas e critérios de operacionalização, pensando na replicabilidade do estudo e na expansão futura dos casos.

O estudo teve, nesse sentido, um forte peso descritivo e uma finalidade fundamentalmente exploratória. Embora não tenha conclusões fortes no sentido de

generalização, os resultados revelam o potencial de uma futura agenda de pesquisa baseada na expansão dos casos e no teste das hipóteses levantadas.

Uma contribuição central da pesquisa diz respeito ao esforço de elaboração sobre os efeitos da variação temática. Trata-se de lacuna na literatura, ainda pouco explorada do ponto de vista teórico. Pensando as várias temáticas como subsistemas de políticas públicas, identificamos algumas dimensões importantes para pensar sua relação com a pluralização: o conhecimento técnico, a distribuição e o peso de recursos de poder, os atores que se entendem como especialistas ou interessados na temática, a existência de canais institucionalizados de contato com atores não-governamentais e o histórico de interações no próprio subsistema chamaram atenção na análise dos casos. Todas essas dimensões variam conforme o tema e, por sua vez, devem impactar o processo decisório.

Ao apreender dimensões relevantes da variação temática, o trabalho abre espaço para o avanço da pesquisa sobre o tema. Orientando o olhar para essas dimensões, podemos observar melhor os mecanismos pelos quais elas interagem entre si e com a horizontalização, controlar variações em estudos voltados para testes de hipóteses e comparar a trajetória histórica de temáticas distintas, refinando nossas proposições e a própria conceitualização da “variação temática”.

Embora essa pesquisa represente apenas um passo inicial nesse sentido, uma agenda de pesquisa voltada a apreender a multiplicidade de padrões decisórios presente em diferentes subsistemas temáticos enriqueceria profundamente os estudos sobre a horizontalização da PEB, permitindo compreender “how specific patterns of domestic demands are translated into state actions in the international arena” (Farias e Ramanzini Júnior, 2015, p. 17). A partir de nossos resultados, vislumbramos três caminhos promissores para uma agenda nessa direção — dois focados na descrição dos padrões decisórios da política externa brasileira e um voltado ao teste de hipóteses causais.

Um primeiro caminho, exemplificado pelo estudo de Duarte e Lima (2017) sobre a política externa financeira entre 2003 e 2015, seria investigar diretamente subsistemas temáticos específicos. Isto é, mapear regras e rotinas burocráticas, os atores interessados na discussão, suas ideias, preferências e recursos recorrentes a fim de identificar padrões do processo decisório. O acúmulo de pesquisas sobre variadas temáticas e recortes

temporais ajudaria a melhorar nossa descrição do processo decisório da política externa brasileira, refinando nossa compreensão sobre a influência da política doméstica sobre a política externa e evitando generalizações inadequadas. Trabalhos nesse sentido provavelmente se beneficiariam de recortes temporais com períodos mais extensos, que permitiriam diferenciar elementos de continuidade e mudança na arena temática, além de explorar hipóteses como a do mecanismo de path dependence levantada no capítulo anterior.

Considerando que, entre as dimensões relevantes de uma temática, destacamos os atores especializados na questão e os recursos de poder que estes detêm, o diálogo com a literatura sobre política burocrática pode se revelar outro caminho profícuo. Assim, análises comparadas entre as capacidades burocráticas dos vários órgãos governamentais podem representar uma linha de pesquisa interessante para ampliar nossa compreensão sobre os efeitos da variação temática. As pesquisas que mapeiam as competências normativas de órgãos sobre temas internacionais (França e Sanchez Badin, 2010; Ratton Sanchez *et al.*, 2006; Silva, Spécie e Vitale, 2010) poderiam ser, assim, complementadas por trabalhos que comparem os recursos efetivamente disponíveis a esses órgãos para influenciar a política externa. Estudos como o de Amorim Neto e Malamud (2019), que comparam as capacidades de policymaking de ministérios de relações exteriores de Argentina, Brasil e México, podem servir como modelo para empreitadas nesse sentido. Embora o indicador da capacidade de policymaking por eles proposto busque a comparação entre diferentes países, trabalhando com um “padrão geral” da política externa, os critérios usados para medir as capacidades da agência em prover direcionamento, estabilidade e legitimidade às políticas públicas poderiam ser adaptados para viabilizar comparações entre órgãos domésticos³⁵⁷.

Uma terceira possibilidade seria o uso de estratégias como a avançada nesta pesquisa, testando hipóteses por meio da comparação de estudos de caso. Além de expandir a capacidade de generalização dos resultados e hipóteses aqui levantados, essa linha poderia ser útil para melhorar nossa compreensão sobre dimensões específicas dos subsistemas temáticos, integrando-as a proposições mais amplas da literatura. Nessa linha, nos parece particularmente interessante testar a hipótese levantada a partir do caso

³⁵⁷ Ainda que sirva a um propósito distinto – medir a importância relativa dos ministérios em termos de sua atratividade para atores políticos – o índice proposto por Batista (2017) também pode se revelar útil como forma de avaliar parcialmente o poder burocrático dos ministérios em disputas interministeriais.

das patentes de que a horizontalização pode ocorrer por uma demanda do próprio Itamaraty diante da ausência de expertise técnica ou controle sobre instrumentos domésticos relevantes. Trata-se de um mecanismo especialmente relevante na medida que, seguindo a tradição de estudos sobre política burocrática, a literatura enfatiza situações de conflito entre ministérios e assume que a horizontalização se dá por demanda de ministérios setoriais. Como consequência, embora seja uma possibilidade reconhecida, a cooperação entre os órgãos é menos explorada (Faria, Nogueira e Lopes, 2012).

Os caminhos aqui sugeridos, que combinam descrição e explicação, nos parecem todos importantes e complementares entre si. Uma boa descrição dos subsistemas temáticos e dos atores que neles interagem é essencial para que possamos compreender melhor a tomada de decisão em casos específicos e, em um nível maior de abstração, o “padrão geral” da PEB. De forma análoga, as descrições se beneficiam de hipóteses bem estabelecidas sobre o processo decisório, que ajudam a orientar o olhar do pesquisador e selecionar as dimensões relevantes em meio à profusão de dados. Se quisermos passar da descrição à explicação desses padrões, porém, desenhos de pesquisa capazes de testar e refinar hipóteses são imprescindíveis. Esperamos, ao fim deste trabalho, ter contribuído com um passo inicial nessas duas direções.

Referências Bibliográficas

Artigos científicos, livros, capítulos, folhetos e publicações governamentais

ABBOTT, F. 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, n. 2, p. 469–505, 1 jun. 2002.

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. S.l.: Harper Collins, 1971.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. The Policymaking Capacity in Foreign Ministries in Presidential Regimes: a study of Argentina, Brazil and Mexico (1946-2015). **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 49, 2019.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337–385, 2000.

BARROS, A. DE S. A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Eds.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. p. 29–42.

BATISTA, M. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, p. 1–28, 2017.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. [s.l.] University of Michigan Press, 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B.; SIEWERT, M. Case Selection and nesting of process-tracing case studies. In: **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019. .

BELLI, B. Diplomacia e discernimento político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática. **Cadernos de Política Exterior - IPRI**, v. 4, n. 7, p. 13–41, ago. 2018.

BENDOR, J.; HAMMOND, T. H. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 2, p. 301–322, 1992.

BENNETT, A. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Eds.). **Rethinking Social Inquiry: Diverse tools, shared standards**. 2. ed. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2010. p. 207–219.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (EDS.). **Process Tracing: from metaphor to analytical tool**. [s.l.] Cambridge University Press, 2014.

BLATTER, J.; HAVERLAND, M. **Designing Case Studies: explanatory approaches in Small-N Research**. [s.l.] Palgrave Macmillan e European Consortium for Political Research, 2013.

BRECHER, M.; STEINBERG, B.; STEIN, J. A framework for research on foreign policy behavior. **Journal of Conflict Resolution**, v. 13, n. 1, p. 75–94, mar. 1969.

BREWER, T. L. Issue and Context Variations in Foreign Policy: Effects On American Elite Behavior. **Journal of Conflict Resolution**, v. 17, n. 1, p. 89–114, mar. 1973.

BUENO DE MESQUITA, B. **Foreign Policy Analysis and Rational Choice Models** International Studies Association Compendium Project Paper. **Anais...**2009

BULHÕES, E. P. **O papel das redes transnacionais de Ongs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

CAMPOS LIMA, M. **Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da Embrapa e da Fiocruz na África**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência 1999-2000**. Edição: 1 ed. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2017.

CARVALHO, F. V. DE. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. SPE, p. 144–169, 2012.

CARVALHO, M. I. V. DE. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, p. 363–401, dez. 2003.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, v. 30, n. 2, p. 117–140, 2009.

CASTRO, E. M. M. DE. **O acordo TRIPS e a saúde pública**. Brasília: FUNAG, 2018.

CEBDS. **CEBDS 10 Anos: Uma década construindo a sobrevivência.**, 2007.

CEPALUNI, G. **Regime de Patentes: Brasil x Estados Unidos no Tabuleiro Internacional**. [s.l.] Aduaneiras/Lex/Cenofisco, 2006.

CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G. O debate sobre meio ambiente no jornal Folha de São Paulo entre 1992 e 2008. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 19, p. 239–274, 3 nov. 2011.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5–35, jun. 2002.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

COLE, J. C. Genesis of the CDM: the original policymaking goals of the 1997 Brazilian proposal and their evolution in the Kyoto protocol negotiations into the CDM. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 12, n. 1, p. 41–61, 1 mar. 2012.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 04, p. 823–830, out. 2011.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEVIN, G.; TOERNQUIST-CHESNIER, M. Burst Diplomacy The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 2, p. 60–78, 7 out. 2011.

DUARTE, R. DE S.; LIMA, M. R. S. DE. Politicising financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

EVANGELISTA, M. Issue-Area and Foreign Policy Revisited. **International Organization**, v. 43, n. 1, p. 147–171, 1989.

FARIA, C. A. P. DE. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, jun. 2012.

FARIA, C. A. P. DE; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 175–220, 2012.

FARIAS, R. DE S. **O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

_____. **Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)**. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 17 set. 2012.

FARIAS, R. DE S.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 5–22, dez. 2015.

FERNANDES, I. F. DE A. L. **Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 14 jul. 2010.

FIGUEIRA, A. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009.

_____. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 05–22, 2010.

FLANAGAN, W.; WHITEMAN, G. “AIDS is Not a Business”: A Study in Global Corporate Responsibility – Securing Access to Low-cost HIV Medications. **Journal of Business Ethics**, v. 73, n. 1, p. 65–75, 1 jun. 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Relatório das Discussões dos GT Clima e GT Energia**XV Encontro Nacional, Rio de Janeiro, , 17 out. 2001.

FRANÇA, C. L. DE; SANCHEZ BADIN, M. R. A Horizontalização da Política Externa Brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009.

_____. A Inserção Internacional do Poder Executivo Nacional Brasileiro. **Análises e Propostas, Friedrich Ebert Stiftung**, 2010.

FRAUNDORFER, M. **Brazil's Emerging Role in Global Governance: Health, Food Security and Bioenergy**. [s.l.] Springer, 2015.

FREITAS, L. J. G. G. DE. **A evolução histórica do Brasil na agenda internacional das mudanças climáticas**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

GALVÃO, J. *et al.* How the Pandemic Shapes the Public Health Response – the Case of HIV/AIDS in Brazil. *In*: CELENTANO, D. D.; BEYRER, C. (Eds.). . **Public Health Aspects of HIV/AIDS in Low and Middle Income Countries**. New York, NY: Springer New York, 2008. p. 135–150.

GEDDES, B. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. **Political Analysis**, v. 2, p. 131–150, 1990.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. [s.l.] MIT Press, 2005.

GEORGE, A. L.; STERN, E. Presidential Management Styles and Models. *In*: GEORGE, A. L.; GEORGE, J. L. (Eds.). . **Presidential Personality and Performance**. Oxford: Westview Press, 1998. .

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004.

—. The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. **British Journal of Political Science**, v. 38, n. 1, p. 161–179, jan. 2008.

GRANGEIRO, A. *et al.* Sustentabilidade da política de acesso a medicamentos anti-retrovirais no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 40, p. 60–69, abr. 2006.

HALPERIN, M. H.; CLAPP, P.; KANTER, A. **Bureaucratic politics and foreign policy**. 2nd ed ed. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2006.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361–387, 1989.

HEYE, T. **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República** (C. J. de Paula & F. Lattman-Weltman, Eds.) **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em: 27 out. 2017

HILL, C. **The Changing Politics of Foreign Policy**. [s.l.] Palgrave MacMillan, 2003.

HOCKING, B. B. Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role. *In*: HOCKING, B. B. (Ed.). . **Foreign Ministries: Change and Adaptation**. Studies in Diplomacy and International Relations. [s.l.] Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 1–15.

HOPEWELL, K. New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO. **New Political Economy**, v. 18, n. 4, p. 603–623, ago. 2013.

HOWLETT, M.; PERL, A.; RAMESH, M. **Política Pública. Seus Ciclos e Subsistemas. Uma Abordagem Integral**. [s.l.] Elsevier, 2013.

HUTCHINGS, R.; SURI, J. **Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services, PRP 194**. [s.l.] LBJ School of Public Affairs, 2017.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing Boundaries: a Public Policy Approach To the Analysis of Foreign Policy. **Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725–745, 1 dez. 1988.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4th ed ed. Boston: Longman, 2012.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. 3. ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

KOCHAVI, N. The Waning Influence of Foreign Ministries. **Israel Journal of Foreign Affairs**, p. 1–4, 14 ago. 2018.

KRASNER, S. D. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). **Foreign Policy**, n. 7, p. 159–179, 1972.

LANGHORNE, R.; WALLACE, W. Diplomacy Towards the Twenty-first Century. *In*: HOCKING, B. B. (Ed.). . **Foreign Ministries: Change and Adaptation**. Studies in Diplomacy and International Relations. [s.l.] Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 16–22.

LIMA, M. R. S. DE. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265–303, 2000.

LOPES, D. B. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67–86, 2011.

_____. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 185–202, out. 2012.

_____. **Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69–89, out. 1999.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.

MACHADO, A. P. C. **A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

Manifestação da sociedade civil brasileira sobre as relações entre florestas e mudanças climáticas e as expectativas para a COP 6. Belém, , 24 out. 2000.

MELLO, E. J. DE A. **Democracia, democratização e política externa: Um estudo sobre a formulação da política de segurança no Brasil (1985-2002)**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2010.

MELLO E SOUZA, A. DE. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. *In*: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Eds.). . **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. [s.l.] Editora FGV, 2012. p. 203–240.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (EDS.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. [s.l.] Editora FGV, 2012.

_____. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, jun. 2013.

_____. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278–296, 1 abr. 2017.

MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1997.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. **Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy**. [s.l.] Princeton University Press, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, P. N. DE D. **A Comissão Nacional de AIDS: a presença do passado na construção do futuro**. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, S. DE T. I. **Relatório de Atividades do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual – agosto de 2001**, ago. 2001.

MITCHELL, D. Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. **Presidential Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 631–659, 1 dez. 2010.

MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W. DA S. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Ed.). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000. v. 4p. 176–213.

MOE, T. M. Regulatory Performance and Presidential Administration. **American Journal of Political Science**, v. 26, n. 2, p. 197–224, 1982.

_____. Presidents, Institutions and Theory. In: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the Presidency. Vital Questions, New Approaches**. [s.l.: s.n.]. p. 337–386.

MOSES, J. W.; KNUTSEN, T. Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. **Cooperation and Conflict**, v. 36, n. 4, p. 355–380, 1 dez. 2001.

MOTTA, R. S. DA *et al.* O mecanismo de desenvolvimento limpo e o financiamento do desenvolvimento sustentável no Brasil. **Textos para Discussão IPEA**, n. 761, p. 1–46, set. 2000.

MURRAY, S. Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy. **International Studies Perspectives**, v. 9, n. 1, p. 22–39, fev. 2008.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. **Papéis Legislativos**, IUPERJ/OPSA/NECON. v. 8, 2007.

_____. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094**, v. 19, n. 1, 22 jul. 2010.

OLIVEIRA, M. E. P. M. DE. **Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006)**. [s.l.] Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

OLIVEIRA, M. F. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 41–51, 25 mar. 2006.

ORSI, F. *et al.* Intellectual Property Rights, Anti-AIDS Policy and Generic Drugs. **AIDS Care**, p. 28, 2003.

PASSARELLI, C. A. As patentes e os remédios contra AIDS: uma cronologia. **Boletim ABIA**, v. 46, n. Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), p. 6–8, set. 2001.

PINHEIRO, L. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Ed.). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas**. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000. v. 4p. 449–474.

_____. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

POTTER, W. C. Issue area and foreign policy analysis. **International Organization**, v. 34, n. 03, p. 405, jun. 1980.

PUNTIGLIANO, A. R. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 28–52, 2008.

RAGIN, C.; RUBINSON, C. The Distinctiveness of Comparative Research. In: LANDMANN, T.; ROBINSON, N. (Eds.). **Sage Handbook of Comparative Politics**. London: Sage, 2009. p. 14–34.

RATTON SANCHEZ, M. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125–143, nov. 2006.

RAZUK, M. E. S. **Idéias, debates, mídia e opinião pública: uma análise das dinâmicas de interação entre atores estatais e não-estatais nas disputas acerca das patentes farmacêuticas**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 4 ago. 2008.

RIBEIRO, P. F. O Legislativo e a Política Externa Brasileira (2008 a 2015). In: FLORENCIO, S. A. E L. *et al.* (Eds.). **Política externa brasileira em debate : dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: IPEA; FUNAG, 2018. p. 57–83.

ROHLFING, I. **Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework**. London: Palgrave Macmillan UK, 2012.

ROSATI, J. A. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. **World Politics**, v. 33, n. 2, p. 234–252, jan. 1981.

ROSENAU, J. N. **Domestic Sources of Foreign Policy**. [s.l.] Free Press, 1969.

RUDALEVIGE, A. **Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation**. [s.l.] Princeton University Press, 2002.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. [s.l.] Westview Press, 2007. p. 189–220.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99–147, jun. 2007.

SANTIAGO, R. **Os parlamentares são omissos ao debate da política externa ? um exame dos Atos Internacionais no Congresso Nacional**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 26 fev. 2016.

SANTOS, M. L.; RESENDE, C. **Relações institucionais e governamentais: uma radiografia da atividade profissional**. Belo Horizonte/Brasília: Centro de Estudos Legislativos - DCP-UFMG e Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, dez. 2016.

SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis**. [s.l.] Cambridge University Press, 2012.

SEAWRIGHT, J. **Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294–308, 1 jun. 2008.

SILVA, E. C. G. DA; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. **Textos para Discussão IPEA**, n. 1489, 2010.

SILVA, M. B. DA. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. [s.l.] Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

SPIES, Y. K. **Global Diplomacy and International Society**. Cham: Springer International Publishing, 2019.

SPOHR, A. P.; SILVA, A. L. R. DA. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais (R:I)**, n. 50, p. 123–140, jun. 2016.

TAYFUR, M. F. Main approaches to foreign policy: a review. **METU Studies in Development**, v. 21, n. 1, p. 113–138, 1994.

TEISMAN, G. R. Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. **Public Administration**, v. 78, n. 4, p. 937–956, jan. 2000.

The Political Economy of the Brazilian Struggle Against AIDS. Princeton Institute for Advanced Study Friends Forum, paper 17,, abr. 2004.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25–46, out. 2002.

WAISBICH, L. T.; CETRA, R.; MARCHEZINI, J. The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 1, p. 179–200, abr. 2017.

ZIMMERMAN, W. Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory. **American Political Science Review**, v. 67, n. 04, p. 1204–1212, dez. 1973.

Arquivos consultados

Arquivo Pessoal Luís Felipe Lampreia - CPDOC-FGV. Pastas Consultadas: LFL mre1 1995.01.02/1; LFL mre1 1997.09.23; LFL mre1 1995.01.10/1.

Arquivo Histórico do Itamaraty – Brasília. Séries consultadas: Telegramas expedidos Delbrasgen, Caixas 57 e 58; Telegramas recebidos Delbrasgen, Caixas 110, 111, 112; Telegramas expedidos Braseuropa, Caixa 56.

Acervo Online Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível em <<http://acervo.ifhc.org.br>>. Acesso em 27/02/2019.

Arquivo da Rede CTA-UJGoiás. Disponível em <<http://www.ujgoias.com.br/reducta03>>. Acesso em 13/12/2018.

Notícias e artigos publicados em jornais e periódicos

“A âncora verde do clima global”, Folha de São Paulo, 12/11/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1211200001.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Amazônia não serve de moeda de troca”, Folha de São Paulo, 25/03/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2503200001.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Aquecimento ameaça Terra, diz ONG”, Folha de São Paulo, 30/09/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/30/mundo/1.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“Aquecimento põe em risco a Amazônia”, Folha de São Paulo, 06/12/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/06/mundo/7.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“Bonn reduz participação de países pobres”, Folha de São Paulo, 25/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2507200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil consegue pôr lei de patentes em pauta na reunião da OMC”, Folha de São Paulo, 25/09/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4939.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil e Argentina divergem sobre clima”, Folha de São Paulo, 22/10/1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs01119810.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil mantém lei de patentes”, Ministério da Saúde Informa nº 3, junho de 2001, pp. 1, 3.

“Brasil perde no mercado do clima”, Folha de São Paulo, 24/10/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2410200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil pode desafiar EUA na fabricação de drogas anti-Aids”, Folha de São Paulo, 03/02/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u2358.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil pretende exportar álcool de cana”, Folha de São Paulo, 02/02/1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/agrofolh/fa02029916.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil quebra patente de remédio Anti-AIDS”, Folha de São Paulo, 23/08/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2308200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil reclama dos desenvolvidos”, Folha de São Paulo, 09/12/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/09/mundo/7.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil reproduzirá remédio importado contra Aids”, Folha de São Paulo, 28/09/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u11007.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Brasil vai exportar drogas anti-Aids”, Folha de São Paulo, 12/05/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1205200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Clima deteriorado”, Editorial, Folha de São Paulo, 17/11/1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz17119803.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Clima: Físico vê contradição em ações brasileiras”, Folha de São Paulo, 02/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe0207200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Controle da emissão de gases divide FHC e Clinton”, Folha de São Paulo, 10/10/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/10/10/brasil/17.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“Dados de 95 e 96 saem em 10 dias”, Folha de São Paulo, 30/11/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff301119.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Desconto em preço evita quebra de patente”, Folha de São Paulo, 01/09/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0109200128.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Dia Mundial de Combate à Aids: Empresa não teme quebra de patente”, Folha de São Paulo, 02/12/2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0212200014.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Energia nuclear surge como '3ª via'”, Folha de São Paulo, 05/12/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/05/mundo/1.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“Esquecimento global”, Editorial, Folha de São Paulo, 17/08/1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz17089803.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Exploração sustentável pode deter madeira ilegal”, Folha de São Paulo, 19/08/2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1908200001.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“FHC critica EUA pela retirada de apoio ao Protocolo de Kyoto”, Folha de São Paulo, 04/07/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4182.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Floresta pode ganhar mercado”, Folha de São Paulo, 19/03/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1903200029.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Governo planeja produzir todos os remédios para a rede pública”, Folha de São Paulo, 10/11/2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u14299.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Governo pode quebrar patente de 2 remédios contra Aids”, Folha de São Paulo, 14/02/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u22070.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Guerra das patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 25/02/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200102.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Manifestantes em SP pedem que EUA assinem acordo do clima”, Folha de São Paulo, 03/04/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u3182.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Mata atlântica poderá ter produto negociado em Bolsa”, Folha de São Paulo, 13/10/1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1310199904.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Medida contra lei de patentes será mantida, informa consulado dos EUA”, Folha de São Paulo, 05/03/2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u23792.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Metereologia: vocabulário sobre clima mundial deve mudar”, Folha de São Paulo, 17/09/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u178.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Ministério paga anúncio nos EUA para defender quebra de patente”, Folha de São Paulo, 19/06/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1906200120.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“O clima não muda”, Editorial, Folha de São Paulo, 13/12/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/13/opiniao/3.html>> Acesso em: 28/07/2019.

“O direito de poluir”, Editorial, Folha de São Paulo, 23/08/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2308200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“ONG propõe ‘commodity ambiental’”, Folha de São Paulo, 18/08/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1808200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“ONG protesta diante de consulado”, Folha de São Paulo, 05/03/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0503200111.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“ONGs protestam em frente ao consulado dos Estados Unidos em Recife”, Folha de São Paulo, 11/05/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u28859.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“ONGs se opõem a incluir matas nativas no MDL”, Folha de São Paulo, 25/10/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2510200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“ONU declara remédio anti-Aids como ‘direito humano’”, Folha de São Paulo, 23/04/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u3403.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Os carbodólares”, Editorial, Folha de São Paulo, 12/11/2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1211200002.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Painel”, Folha de São Paulo, 09/02/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0902200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“País não vai barganhar saúde, diz Serra”, Folha de São Paulo, 07/11/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0711200130.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Para ONGs brasileiras, EUA tentam ‘saída diplomática’”, Folha de São Paulo, 26/06/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4109.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Parvoice Patente”, Editorial, Folha de São Paulo, 03/05/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0305200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Patente vira palanque para Serra”, Folha de São Paulo, 09/11/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0911200129.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Patentes e Saúde”, Editorial, Folha de São Paulo, 08/02/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0802200103.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Pesquisa e inovação estão em descompasso, diz Sardenberg”, Folha de São Paulo, 13/07/2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1307200101.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Querela das Patentes”, Editorial, Folha de São Paulo, 05/05/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0505200102.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

“Roche diz que preço de droga anti-Aids no Brasil é um dos menores”, Folha de São Paulo, 23/08/2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4686.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Roche poderá manter patente de remédio anti-Aids se preço cair”, Folha de São Paulo, 23/08/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4685.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Roche se diz surpresa com quebra de patente de medicamento”, Folha de São Paulo, 22/08/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u4670.shtml>> Acesso em: 28/07/2019.

“Sardenberg se diz preocupado sobre impasse no Protocolo de Kioto”, Folha de São Paulo, 01/04/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u3154.shtml> Acesso em: 28/07/2019.

“Saúde rebate acusações dos EUA sobre Aids”, Folha de São Paulo, 02/05/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200120.htm> Acesso em: 28/07/2019.

“Seminário propõe ‘produto floresta’ no combate ao efeito estufa”, Folha de São Paulo, 24/10/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u775.shtml> Acesso em: 28/07/2019.

“Serra acusa EUA na guerra de patentes”, Folha de São Paulo, 10/11/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1011200127.htm> Acesso em: 28/07/2019.

“Serra afirma que Brasil não vai voltar atrás”, Folha de São Paulo, 03/02/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0302200105.htm> Acesso em: 28/07/2019.

“Serra diz que Brasil continuará enfrentando laboratórios dos EUA”, Folha de São Paulo, 02/05/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u3512.shtml> Acesso em: 28/07/2019.

“Serra nega que Brasil pretenda exportar remédios”, Folha de São Paulo, 26/06/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2606200104.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Carvalho, Everton Almeida. “Rejeitos, uma visão estratégica”, Folha de São Paulo, 24/03/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2403200010.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Klabin, Israel. “Energia – a estratégia errada”, Folha de São Paulo, 22/05/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2205200110.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Nassif, Luís. “Uma vitória histórica”, Folha de São Paulo, 26/06/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2606200109.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Pinguelli Rosa, Luiz. “Os mecanismos de desenvolvimento limpo”, Folha de São Paulo, 15/12/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1512200009.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Pühler, Platão Fischer. “Medicamentos à população”, Opinião, Ministério da Saúde Informa nº 7, outubro de 2001, p. 2.

Rosa, Luiz Pinguelli. “Mudanças climáticas globais”, Tendências/Debates, Folha de São Paulo, 21/11/1997. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz211108.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Rosenthal, Caio e Mário Scheffer. “Patentes que matam”, Folha de São Paulo, 11/05/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1105200110.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Rossi, Clóvis. “Para empresas norte-americanas, Brasil atrai piratas e falsificadores”, Folha de São Paulo, 17/02/2001. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1702200122.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Sardenberg, Ronaldo. “Integridade do Protocolo de Kyoto”, Tendências/Debates, Folha de São Paulo, 03/12/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0312200008.htm> Acesso em: 28/07/2019.

Sarney Filho, José. “Mudanças climáticas e o protocolo de Kyoto”, Tendências/Debates, Folha de São Paulo, 08/04/2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0804200108.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

Tuffani, Maurício. “Brasil se disfarça de Terceiro Mundo”, Folha de São Paulo, 08/12/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/08/mundo/3.html>> Acesso em: 28/07/2019.

Vargas, José Israel. “Uma proposta para a Convenção do Clima”, Folha de São Paulo, 30/07/1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/30/opiniaofz0804200108.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

Vormittag, Flávio. “Patentes pela Vida”, Folha de São Paulo, 30/05/2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3005200110.htm>> Acesso em: 28/07/2019.

Pronunciamentos em plenário e registros de reuniões da Câmara dos Deputados e Senado Federal

Audiência Pública da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, Depoimento do Ministro Sérgio Amaral, Câmara dos Deputados, 12/12/2001. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família sobre PL 1922/99, Câmara dos Deputados, 05/06/2001. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ademir Andrade (PSB-PA) em 14/05/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Aécio Neves (PSDB-MG) em 05/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Aécio Neves em 05/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Antonio de Pádua Cavalcante, Presidente da Academia Alagoana de Medicina, em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Antonio Feijão (PSDB-AP) em 02/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Antônio Feijão (PST-AP) em 30/10/2000, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Bernardo Cabral (PFL-AM) em 30/10/1997, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Carlos Patrocínio (PFL-TO) em 13/09/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Celso Lafer, Ministro das Relações Exteriores, em 13/03/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Coutinho Jorge (PSDB-PA) em 03/12/1997, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Dante Alário Junior em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Edison Lobão (PFL-MA) em 28/05/1997, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ernandes Amorim (PPB-RO) em 20/06/20000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Flávio Vormittag, vice-presidente executivo da Astra Zeneca, em 21/06/2001. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Francisco Rodrigues (PFL-RR) em 14/11/2000, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Hélio Costa (PMDB-MG) em 30/08/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Itamar Serpa (PSDB-RJ) em 14/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ivan Valente (PT-SP) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Jefferson Péres (PDT-AM) em 24/04/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Jefferson Peres (PDT-AM) em 24/04/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de João Caldas (PL-AL) em 24/11/2000, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de José Carlos Coutinho (PFL-RJ) em 16/05/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Júlio Campos (PFL-MT) em 21/11/1997, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 01/11/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Júlio Eduardo (PV-AC) em 10/11/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Lúcia Vânia (PSDB-GO) em 27/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Lúcio Alcântara (PSDB-CE) em 01/12/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) em 29/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Márcio Bittar (PPS-AC) em 09/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Murilo Domingos (PTB-MT) em 04/06/1998, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Nelson Pellegrino (PT-BA) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Nelson Pellegrino (PT-BA), Câmara dos Deputados, 21/06/2001. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Neuton Lima (PFL-SP) em 29/08/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 03/04/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 08/07/1997, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ney Suassuna (PMDB-PB) em 13/03/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Nilton Capixaba (PTB-RO) em 02/08/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Osmar Terra (PMDB-RS) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Otto Licks, consultor jurídico da Interfarma, em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Padre Roque (PT-PR) em 14/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Paulo Delgado (PT-MG) em 04/05/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Paulo Delgado (PT-MG) em 08/05/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Roberto Freire (PPS-PE), 04/12/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Romero Jucá (PSDB-RR) em 23/05/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Romero Jucá (PSDB-RR) em 24/10/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Ronaldo Cezar Coelho (PSDB-RJ) em 24/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 05/02/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 26/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Saulo Pedrosa (PSDB-BA) em 30/04/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Simão Sessim (PPB-RJ) em 28/08/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Tânia Soares (PCdoB-SE) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Tânia Soares (PT-SP) em 15/03/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 05/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 20/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 21/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Telma de Souza (PT-SP) em 29/05/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 01/12/2000, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 09/03/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Tião Viana (PT-AC) em 25/06/2001, Senado Federal. Obtido em <www.senado.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Pronunciamento de Wellington Dias (PT-PI) em 13/06/2001, Câmara dos Deputados. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados nº 270/01, Câmara dos Deputados, 25/04/2001. Obtido em <www.camara.leg.br> Acesso em 02/10/2018.

Legislação citada

BRASIL, Decreto nº 1.160, de 21 de junho de 1994.

BRASIL, Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000.

BRASIL, Decreto nº 3201/99, de 6 de outubro de 1999.

BRASIL, Lei nº 9279, de 14 de maio de 1996.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria Ministerial MS 1468, de 22 de julho de 1996.

BRASIL, Presidência da República, DNN 5178, de 26 de fevereiro de 1997

BRASIL, Presidência da República, DNN 8200, de 7 de julho de 1999.

BRASIL, Presidência da República, DNN 9082 de 14 de novembro de 2000.

BRASIL, Presidência da República, DNN 9303 de 21 de agosto de 2001.

OMC, Declaration on the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) and Public Health, IV Conferência Ministerial da OMC, adotada em 14/11/2001. TRIPS WT/MIN(01)/DEC/2, 20/11/2001.