

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O PAPEL DAS REDES TRANSNACIONAIS DE ONGS NO  
CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE  
BRASIL E ESTADOS UNIDOS.**

**EDUARDO PAMPLONA BULHÕES**

Porto Alegre

2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O PAPEL DAS REDES TRANSNACIONAIS DE ONGS NO  
CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE  
BRASIL E ESTADOS UNIDOS.**

Dissertação apresentada como exigência  
para conclusão do curso de Pós-Graduação  
em Relações Internacionais da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul.

**EDUARDO PAMPLONA BULHÕES**  
**Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria**

Porto Alegre  
2008

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha mulher Andréa Cristina da Silva Bulhões e ao meu filho Rodrigo Bulhões, pelo tanto que sentiram minha ausência, pela compreensão, colaboração e por muito mais. Andréa, obrigado por me encorajar, me apoiar e, acima de tudo, por ter sempre acreditado em mim. Rodrigo, obrigado por entender que muitas vezes o pai não podia jogar bola porque tinha que estudar. Tu és meu melhor amigo, meu maior orgulho e a minha principal fonte de energia. E que energia, piá! Amo vocês dois, meus tesouros.

Dedico este trabalho aos meus pais, Mariano Luis de Melo Bulhões e Sueli Pamplona Bulhões e aos meus irmãos, Adriana, Cristina e Alex, que das mais variadas formas me ajudaram a cumprir com minhas obrigações acadêmicas durante esses dois anos de mestrado. Muito obrigado pela paciência, e tolerância. De coração.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Luiz Augusto Estrella Faria pela orientação e aos professores Dr. Álvaro Heidrich e Dra. Martha Jimenez pelas considerações e sugestões quando da banca de qualificação do projeto de pesquisa.

Agradeço a todos os professores do curso de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, em especial, à professora Dra. Susana Arroza Soares pelas reuniões de orientação quando da minha aproximação com o ‘mundo’ das Relações Internacionais e pela sugestão do tópico da pesquisa empírica. Agradeço também ao professor Marco Cepik pela oportunidade que me deu de realizar meu estágio docente na cadeira de Teoria das Relações Internacionais II, uma experiência muito valiosa para mim.

Agradeço aos colegas Denise Barreiro, Fabrício Schiavo Ávila, Gabriel Pessin Adam, Leonardo Neves, Leonardo Sozinski, Marcos Carra, Paula Lavratti, Rafael Pons, Rodrigo Torsiano Martins e Rodrigo Corradi por tudo o que aprendi com vocês. Foi um privilégio.

Agradeço a Maria Beatriz Accorsi, a Bia, por ser mais do que uma secretária do programa de pós-graduação em Relações Internacionais e sim uma sensível e dinâmica solucionadora de problemas. Agradeço ao amigo Francisco Milanez pelas conversas sobre ONGs.

Por fim, um agradecimento sincero aos familiares que tanto contribuíram para que nossas vidas ficassem um pouco mais fáceis nesse período. A minha sogra Vilma Amabile Riva da Silva pelos tantos almoços e pelo carinho, amor e dedicação com que trata meu filho. Ao meu pai, pelas caronas e pelo hábito da reflexão a mim transmitido. A minha mãe, pelo apoio constante e acima de tudo, tolerante. Aos meus irmãos por todos os favores e por todo o apoio. Muito obrigado.

## RESUMO

Brasil e Estados Unidos têm apresentado posições políticas divergentes em relação à propriedade intelectual desde a década de 1970. O contencioso das patentes farmacêuticas na OMC foi iniciado em 2000 com um pedido de consulta dos Estados Unidos em relação à lei de patentes brasileira e está inserido nesse contexto de divergência entre os dois países. O contencioso foi solucionado por meio de um acordo no qual os Estados Unidos retiraram a queixa contra o Brasil em 2001. O envolvimento político de redes transnacionais de ONGs levou o assunto ao conhecimento da opinião pública mundial, fato que parece ter influenciado o resultado do contencioso. Sob o marco teórico da transnacionalidade, este estudo tem o objetivo de dimensionar o grau de influência política das ONGs organizadas em redes e seu impacto no resultado do contencioso. Para isso, (1) identifica as principais ONGs envolvidas na campanha global de acesso a medicamentos essenciais no período compreendido entre 1997 e 2001; (2) resgata o conflito em propriedade intelectual existente entre Brasil e Estados Unidos desde as décadas de 70 e 80; analisa (3) as estratégias das redes transnacionais de ONGs dentro da campanha de acesso a medicamentos essenciais e (4) os principais condicionantes do papel das ONGs na política mundial. Com base no estudo empírico da campanha de acesso a medicamentos essenciais, a conclusão reflete um esforço em dimensionar o papel das redes transnacionais de ONGs no contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC, interpretando-o como parte de um movimento transnacional anti-hegemônico que gerou resultados benéficos em questões de propriedade intelectual aos países em desenvolvimento entre 1997 e 2001.

Palavras-chave: Transnacionalidade, organizações não-governamentais, propriedade intelectual, contencioso das patentes farmacêuticas, TRIPS, OMC, Brasil, Estados Unidos.

## **ABSTRACT**

Brazil and the United States appear to have defended divergent intellectual property policies since the 1970s. The controversy on pharmaceutical patents at the World Trade Organization (WTO) started back in 2000 with a complaint by the United States about the Brazilian patent law and it is part of this context of divergence between both countries. The controversy was solved by means of an agreement in which the United States withdrew the complaint against Brazil in 2001. The political engagement of transnational NGOs networks leveraged this issue to the concern of global public opinion. This fact appears to have influenced the outcome of the case at the WTO. Based on theoretical approaches on transnationalism, this study aims to dimension the degree of political influence of network-based NGOs and its impact on the conflict outcome at the WTO. For this purpose, the research work (1) identifies the main NGOs engaged in and involved by the Global Access to Essential Medicines Campaign between 1997 and 2001; (2) reviews the conflicts on intellectual property between Brazil and the United States which have been taking place since the 1970s and 80s; analyses (3) the transnational NGOs networks' strategies in the scope of the Global Access to Essential Medicines Campaign and (4) the main conditioning factors to the role of NGOs in world politics. Based on the empirical study on the Global Access to Essential Medicines Campaign, the conclusion reflects an effort to dimension the role of transnational NGOs networks in the controversy between Brazil and the United States at the WTO, interpreting it as part of an anti-hegemonic transnational movement that generated beneficial outcomes on intellectual property issues to developing countries between 1997 and 2001.

Key-words: Transnationalism. Non-governmental organizations, intellectual property, pharmaceutical patents, TRIPS, WTO, Brazil, United States.

## SUMÁRIO

<b>Lista de siglas e abreviações</b> .....	011
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	014
<b>1. REFLEXÕES SOBRE TRANSNACIONALIDADE</b> .....	019
1.1 O DEBATE TRANSNACIONAL DA DÉCADA DE 70 .....	021
1.2 A RETOMADA DO DEBATE TRANSNACIONAL NOS ANOS 90 .....	027
<b>1.2.1 Estruturas Domésticas e Relações Transnacionais</b> .....	029
<b>1.2.2 Instituições Internacionais e Relações Transnacionais</b> .....	031
1.3 O ESTUDO DAS RELAÇÕES TRANSNACIONAIS .....	035
<b>1.3.1 Redes Transnacionais de Defesa</b> .....	035
<b>1.4 DIFERENTES VISÕES SOBRE TRANSNACIONALIDADE</b> .....	037
<b>1.4.1 O Materialismo histórico e a transnacionalidade</b> .....	038
1.4.1.1 Hegemonia e Transnacionalidade .....	039
1.4.1.2 O Papel dos Estados .....	041
1.4.1.3 Hegemonia e Instituições Internacionais .....	041
1.4.1.4 Mudanças na Ordem Social Mundial .....	042
1.5 AS RELAÇÕES TRANSNACIONAIS SOB DUAS PERSPECTIVAS .....	043
<b>2 HISTÓRICO DO ENVOLVIMENTO DAS ONGS NO CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS</b> .....	046
2.1 O BRASIL E A LUTA CONTRA A AIDS .....	047
<b>2.1.1 As ONGs nacionais e a Política de AIDS no Brasil</b> .....	048
<b>2.1.2 Articulações Internacionais das ONGs brasileiras de AIDS</b> .....	057
2.2 O CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS .....	060
<b>2.2.1 Antecedentes: o contencioso da informática</b> .....	060



<b>2.2.2 O Governo Sarney e o início do contencioso das patentes</b> .....	063
<b>2.2.3 O governo Collor</b> .....	066
<b>2.2.4 O Governo Itamar Franco</b> .....	070
<b>2.2.5 O Governo Fernando Henrique Cardoso</b> .....	071
<b>2.2.6 O TRIPS</b> .....	074
<b>2.2.7 O contencioso das patentes farmacêuticas e o TRIPS</b> .....	075
<b>2.3 AS DISCUSSÕES MULTILATERAIS SOBRE PROPRIEDADE INTELECTUAL E O ENVOLVIMENTO DAS ONGS TRANSNACIONAIS</b> .....	081
<b>2.3.1 As ONGs e a campanha internacional de acesso a medicamentos</b> .....	085
<b>2.3.2 A ação das ONGs na África do Sul</b> .....	090
<b>2.3.3 O apoio das ONGs ao Brasil</b> .....	092
<b>3 A INFLUÊNCIA DAS ONGS NA POLÍTICA MUNDIAL</b> .....	096
<b>3.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DAS ONGS</b> .....	098
<b>3.1.1 Globalização</b> .....	098
3.1.1.1 Seis ondas de globalização .....	099
3.1.1.2 Globalização e suas dimensões .....	100
3.1.1.3 Vencedores e vencidos .....	101
3.1.1.4 Governança Global .....	102
3.1.1.5 Três conceitos de globalização .....	102
3.1.1.6 Efeitos do conceito de globalização .....	105
3.1.1.7 Novos valores na ordem mundial contemporânea .....	106
<b>3.1.2 A Epidemia de AIDS</b> .....	107
<b>3.1.3 Direitos Humanos</b> .....	111
3.1.3.1 A Conferência Mundial de Viena .....	113
3.1.3.2 Reflexões Sobre Direitos Humanos .....	115
<b>3.1.4 Comércio Internacional pós-2ª guerra Mundial</b> .....	117
<b>3.1.5 Propriedade Intelectual</b> .....	125
3.1.5.1 Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Econômico .....	126
3.1.5.2 - TRIPS e Saúde Pública .....	130
3.1.5.3 Flexibilidades do TRIPS .....	132

<b>3.1.6 Os países em desenvolvimento e o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC</b> .....	133
<b>3.2 AS REDES TRANSNACIONAIS DE ONGS</b>	
<b>E A CAMPANHA POR ACESSO A</b>	
<b>MEDICAMENTOS ESSENCIAIS</b> .....	136
<b>3.2.1 O período em foco: de 1997 a 2001</b> .....	138
<b>3.2.2 De 1997 a 1999: O início das Pressões dos EUA</b>	
<b>sobre a África do Sul e o envolvimento das ONGs</b> .....	139
3.2.2.1 A Campanha das ONGs em favor do Acesso a Medicamentos .....	144
3.2.2.2 As ONGS no Brasil .....	151
<b>3.2.3 Ano 2000: O agravamento das tensões transnacionais</b> .....	153
3.2.3.1 OMS, UNAIDS e o sistema global de preços	
da indústria farmacêutica .....	156
3.2.3.2 A Marcha de Durban .....	158
3.2.3.3 A Pressão sobre a campanha de Bush .....	160
<b>3.2.4 Ano 2001: A Intensificação da Campanha das ONGs</b>	
<b>e o destaque ao Brasil</b> .....	161
3.2.4.1 OMC: Estados Unidos versus Brasil .....	165
3.2.4.2 Alta Corte de Pretória: PhRMA versus Governo da África do Sul .....	168
3.2.4.3 A “vitória” das ONGs na África do Sul .....	171
3.2.4.4 OMC: o ponto de vista dos Estados Unidos .....	173
3.2.4.5 Os motivos dos EUA para retirar a queixa .....	175
<b>3.2.5 Várias campanhas em uma</b> .....	177
<b>3.2.6 A Declaração de Doha</b> .....	178
<b>3.2.7 Análise teórica</b> .....	180
<b>4 FATORES CONDICIONANTES DO PAPEL DAS ONGS</b>	
<b>NA POLÍTICA MUNDIAL</b> .....	185
4.1 VISÕES CONTEMPORÂNEAS DE SOCIEDADE CIVIL .....	188
4.2 - O CONTEXTO POLÍTICO PARA EMERGÊNCIA DAS ONGS .....	189
4.3 - QUESTIONANDO A VISÃO CONTEMPORÂNEA	
DE SOCIEDADE CIVIL .....	191

4.4 O PAPEL DAS ONGS E SEUS PRINCIPAIS CONDICIONANTES .....	193
<b>4.4.1 Financiamento das ONGs .....</b>	<b>195</b>
<b>4.4.2 Agendas políticas das ONGs .....</b>	<b>198</b>
<b>4.4.3 Clivagem Norte-Sul no mundo das ONGs .....</b>	<b>200</b>
<b>4.4.4 Dependência da Mídia .....</b>	<b>203</b>
<b>4.4.5 Burocracia institucional e falta de transparência nos procedimentos .....</b>	<b>206</b>
<b>4.4.6 Atuação das ONGs na OMC: a necessidade de imparcialidade .....</b>	<b>208</b>
<b>4.4.7 Contribuição para o déficit democrático nos países em desenvolvimento .....</b>	<b>209</b>
4.5 A NOÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E SEUS EFEITOS .....	211
4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	213
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>215</b>
<b>6 BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>228</b>
<b>7 ANEXOS .....</b>	<b>240</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

- ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS
- ABIFARMA – Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica
- ACT UP – *AIDS Coalition to Unleash Power*
- AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento
- AIDS – *Acquired Immune Deficiency Syndrome*
- AIDSCAP – *AIDS Control and Prevention Project*
- ALANAC – Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- ARV – Antiretroviral
- ASOS – *AIDS Service Organisations*
- BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- CAMS – Comissão de Articulação com Movimentos Sociais
- CBC – *Congressional Black Caucus*
- CIFAB – *Anglo-U.S. Pharmaceutical Manufacturers Association*
- CNAIDS - Comissão Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CN-DST/AIDS – Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS
- COSATU – *Confederation of South African Trade Unions*
- CPTech – *Consumer Project on Technology*
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DNDST/AIDS – Divisão Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS
- DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis
- EUA – Estados Unidos da América
- GAPA – Grupo de Apoio à Prevenção à AIDS
- GATS – *General Agreement on Trade in Services*

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade  
GIPI – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual  
GIV – Grupo de Incentivo à Vida  
GMC – *Global Management Committee*  
GPA – *Global Programme on AIDS*  
HAI – *Health Action International*  
HIV – *Human Immunodeficiency Virus*  
IAF – *Inter-American Foundation*  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
ICASO – *International Council of AIDS Service Organisations*  
IFAC-3 – *Industry Functional Advisory Committee on Intellectual Property Rights for Trade Policy Matters*  
IPI - *International Intellectual Property Institute*  
KEI – *Knowledge Ecology International*  
LDCs – *Least Developed Countries*  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MSF – Médicos Sem Fronteiras  
NICs – *Newly Industrialized Countries*  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OIC – Organização Internacional do Comércio  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONGs – Organizações Não-governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde  
OSC – Organizações de Sociedade Civil  
OSC/OMC – Órgão de Solução de Controvérsias da OMC  
OXFAM – *Oxford Committee for Famine Relief*  
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PAC – Política Agrícola Comum  
PGA – Programa Global sobre AIDS  
PhRMA – *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*  
PI – Propriedade Intelectual  
PMA – Pharmaceutical Manufacturers Association  
QUNO – *Quakers United Nations Office*  
RDS – *Revised Drug Strategy*  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TAG – *Treatment Action Group*  
TRIPS - *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*  
TWN – *Third World Network*  
UNAIDS - *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*  
UNF – *United Nations Foundation*  
USAID - *United States Agency for International Development*  
USTR – *United States Trade Representative*  
WTO – *World Trade Organization*

## INTRODUÇÃO

Brasil e Estados Unidos começaram a apresentar divergências mais significativas em relação às respectivas prioridades de diplomacia econômica a partir da década de 1970. Concepções distintas no que se refere ao tratamento da propriedade intelectual relacionado ao desenvolvimento econômico pautaram o relacionamento bilateral de forma a gerar dois contenciosos relevantes: o da informática, que predominou durante a década de 80 e o das patentes farmacêuticas, que se desenvolveu principalmente durante os anos 90. Se o primeiro foi resolvido em 1992, com o fim da política brasileira de reserva de mercado à indústria nacional de computadores, o segundo parecia estar próximo a uma resolução em dois momentos distintos: em 1996, com a entrada em vigor da nova lei brasileira de propriedade industrial, e no ano 2001, com a retirada da queixa norte-americana contra o Brasil, na OMC, preservando artigos da referida lei que dão mais autonomia ao governo brasileiro para explorar as flexibilidades existentes no principal tratado multilateral sobre propriedade intelectual associada ao comércio internacional – o TRIPS, da OMC.

No entanto, dadas as visões conflitantes que predominam nos dois países em relação à propriedade intelectual e a crescente relevância do tema na economia política mundial, não se pode esperar harmonia de interesses entre os dois Estados para o curto ou médio prazo. A decisão do governo brasileiro de quebrar a patente de um medicamento fabricado por um laboratório farmacêutico norte-americano, em 2007, comprova a continuidade do confronto entre a posição norte-americana de defesa de maior rigidez no regime de patentes da OMC e a posição brasileira que defende maior flexibilidade ao regime, adaptando o mesmo às condições dos países em desenvolvimento. A posição assertiva do governo brasileiro diante desse tema pode ser explicada por conquistas no passado recente, como,

por exemplo, o reconhecimento da opinião pública internacional à qualidade do programa brasileiro de combate à AIDS.

Nesse sentido, o contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, iniciado em 2000 e resolvido em 2001, por meio de um acordo *out of court* entre os dois países, pode ser entendido como parte da estratégia norte-americana de pressionar países em desenvolvimento para que adotem políticas mais rígidas de defesa dos direitos de propriedade intelectual. O fato de a política de exploração das flexibilidades do TRIPS, praticada pelo Brasil, ter recebido apoio de grande parte da opinião pública internacional parece ter contribuído para que um acordo favorável ao Brasil fosse alcançado. Assim, o presente estudo foi orientado no sentido de dimensionar o papel da sociedade civil organizada de diferentes países no contencioso e sua influência no resultado do mesmo.

A Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, coordenada internacionalmente por uma série de organizações não-governamentais ligadas à AIDS, Direitos Humanos e Direitos do Consumidor, teve como um dos seus objetivos o apoio a iniciativas de flexibilização do regime de patentes da OMC como forma de facilitar o acesso das populações de países pobres aos tratamentos de doenças como AIDS, malária e tuberculose. A aproximação das ONGs internacionais do governo brasileiro em torno do tema de propriedade intelectual na OMC justifica um estudo mais atento ao papel político das redes transnacionais de ONGs no conflito com os Estados Unidos.

Partindo da premissa de que uma das prioridades da política externa dos Estados Unidos desde a década de 1980 tem sido a defesa de maior proteção à propriedade intelectual no mundo como forma de garantir o monopólio sobre o conhecimento técnico por parte de suas empresas, justifica-se o estudo das motivações norte-americanas ao optar por um acordo na OMC que permitiu ao Brasil dar continuidade à sua política de flexibilização do regime de patentes. As premissas iniciais deste estudo são de que (1) em tempos de globalização, a informação tecnológica representa o fator mais importante para o desenvolvimento de economias em estágio avançado, justificando altos investimentos em proteção à propriedade intelectual por parte dos governos de países desenvolvidos; (2) os Estados Unidos, na condição de detentores de conhecimento tecnológico avançado, têm investido intensamente no desenvolvimento de um sistema mundial de proteção à



propriedade intelectual, tanto em negociações multilaterais quanto bilaterais, recorrendo a decisões unilaterais de impacto altamente negativo nas economias de países que optam por políticas mais flexíveis em propriedade intelectual; e (3) a queixa aberta contra o Brasil na OMC está inserida nesse esforço norte-americano para garantir a máxima proteção ao monopólio sobre o conhecimento técnico.

Ao solicitar a abertura de um painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra o Brasil, os Estados Unidos alegavam a ilegalidade do artigo 68 (ver Anexo IV) da lei de propriedade industrial brasileira (Lei 9.279/96). De acordo com os representantes do governo norte-americano, o referido artigo era uma medida protecionista e, por isso, estava em discordância com o acordo de TRIPS - tratado multilateral sobre propriedade intelectual assinado pelos dois países. Orientado pela poderosa indústria farmacêutica transnacional, o governo dos Estados Unidos solicitava a modificação da lei brasileira como forma de solução da controvérsia.

O fato de o artigo 68 da Lei 9.279/96 dar poderes ao Ministro da Saúde de estabelecer as condições para emissão de licença compulsória – conhecida popularmente como ‘quebra de patentes’ – incomoda as farmacêuticas e é comemorado por inúmeras organizações não-governamentais brasileiras e internacionais que se dedicam a combater a AIDS. Com efeito, a guerra das patentes estabelecida na OMC foi um dos pontos de convergência de forças políticas antagônicas, tanto no nível estatal quanto no nível não-estatal. O Brasil, apoiado pelas redes transnacionais de ONGs enfrentava os Estados Unidos, que defendiam os interesses dos laboratórios farmacêuticos transnacionais.

O objetivo do presente estudo é entender em que medida a atuação política das redes transnacionais de ONGs influenciou o resultado do contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC. A hipótese inicial é de que as ONGs exerceram influência direta e pontual sobre os negociadores brasileiros e norte-americanos na OMC. Por meio de estratégias de pressão, mobilizações políticas e investimento em conhecimento técnico, as ONGs rivalizaram com as empresas farmacêuticas transnacionais, oferecendo distintos pontos de vista e pesquisas científicas cujas conclusões contradizem as pesquisas patrocinadas pelos laboratórios transnacionais. Através da influência direta sobre os negociadores e sobre a opinião pública internacional, as ONGs teriam produzido argumentações capazes de convencer os negociadores norte-americanos de que a posição

brasileira estava em concordância com o TRIPS. Desta forma, acredita-se que quanto maior tivesse sido a capacidade de influência política das redes transnacionais de ONGs mais favorável para o Brasil teria sido o resultado do contencioso na OMC contra os Estados Unidos.

Com o objetivo de testar tal hipótese, o estudo foi organizado em quatro capítulos, buscando-se rastrear os principais processos que possam estar relacionados à capacidade de influência das ONGs na política mundial.

O primeiro capítulo revisa as principais abordagens teóricas sobre transnacionalidade no âmbito do estudo das relações internacionais. A crescente influência das relações transnacionais na política mundial tem levado estudiosos a realizar análises tanto do impacto dessas relações nas políticas nacionais quanto da definição de novos atores políticos. Nesse sentido, a proliferação de ONGs a partir da década de 1980 bem como a participação política das mesmas em assuntos internacionais têm gerado maior interesse acadêmico. Neste estudo, a análise da atuação política das redes transnacionais de defesa, de Keck e Sikkink (1998), é utilizada como marco teórico para o dimensionamento do papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos.

O segundo capítulo apresenta um conciso histórico do contencioso em três linhas descritivas com o intuito de identificar os processos históricos que levaram as ONGs nacionais e internacionais a se envolverem na disputa sobre patentes. A primeira parte descreve o surgimento das ONGs de AIDS no Brasil e a evolução do relacionamento das mesmas com o governo bem como suas relações com organizações internacionais envolvidas com o combate à AIDS. A segunda parte aborda os principais aspectos do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos no que se refere ao tema da propriedade intelectual desde o contencioso da informática até a retirada da queixa contra o Brasil na OMC em 2001. A terceira e última parte procura descrever como as ONGs internacionais de AIDS, Direitos Humanos e direitos do consumidor se aproximaram dos países em desenvolvimento com o intuito de auxiliá-los a negociar propriedade intelectual em foros multilaterais como a OMC.

O terceiro capítulo está dividido em duas partes. Primeiramente, uma contextualização histórica com o objetivo de descrever os principais fatores responsáveis

pela crescente participação política das ONGs no cenário internacional. Especial atenção é dada à necessária luta mundial contra a AIDS e ao crescente papel das ONGs na defesa dos direitos humanos. Essa descrição também procura considerar a evolução das negociações comerciais multilaterais e a valorização do assunto de propriedade intelectual ligada ao comércio, assunto que foi gradativamente atraindo o interesse das ONGs. A segunda parte do capítulo três descreve e analisa a atuação política das ONGs durante o período de 1997 a 2001. O foco na Campanha por Acesso a Medicamentos Essenciais, promovida mundialmente pelas ONGs, permite a análise das estratégias utilizadas pelos atores não-estatais e o impacto das mesmas.

O quarto capítulo considera os principais condicionantes da atuação política das ONGs de maneira a apontar problemas de ordem prática enfrentados pelas mais diversas organizações não-governamentais em um ambiente político e econômico caracterizado pela predominância do liberalismo econômico. A análise associa limitações nas agendas políticas das ONGs bem como problemas relacionados a financiamento de projetos e outras questões com o contexto político para a emergência das ONGs na década 1980 e as visões questionáveis de sociedade civil como um setor independente do Estado e do mercado.

A conclusão retrata um esforço em retomar, de maneira condensada, a análise dos processos que se relacionaram com a capacidade de influência política das ONGs no cenário mundial de forma a entender em que medida as redes transnacionais de ONGs foram importantes para o resultado do contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC.

## CAPÍTULO 1: REFLEXÕES SOBRE TRANSNACIONALIDADE

O estudo das relações internacionais pode ser resumido como um esforço para entender, explicar e prever as relações de cooperação e de conflito entre os diversos atores do cenário político internacional. As divergências essenciais entre as principais correntes teóricas estão, em grande parte, na definição dos atores relevantes na política internacional e no relacionamento entre atividades econômicas e políticas. Nesse sentido, duas visões diferentes concorrem em relação à organização econômica e política da sociedade internacional. De acordo com Gilpin (1971), os autores que a literatura classifica sob as correntes do liberalismo clássico e do Marxismo consideram que a economia precede e condiciona a organização política. Já os autores considerados realistas acreditam que a organização política determina a estrutura econômica.

A teoria liberal clássica, baseada nas idéias de Adam Smith (1937) em *A Riqueza das Nações*<sup>1</sup>, dá prioridade à economia e à geração de riqueza, defendendo que as exigências da racionalidade econômica deveriam determinar as relações políticas entre as nações. Essa corrente de pensamento enfatiza a produção de riqueza como o determinante básico da organização social e política, em oposição à teoria realista, que enfatiza poder, segurança e sentimento nacionalista (Gilpin: 1971, 1987).

O paradigma estado-cêntrico, também conhecido como teoria estruturalista ou realista, considera que os Estados nacionais são os únicos atores relevantes e os sistemas internacionais são moldados conforme a distribuição de poder entre eles. De acordo com

---

<sup>1</sup> Adam Smith, “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937), citado em Gilpin (1971).

esta visão, os temas de segurança têm precedência sobre todos os demais e é a busca de maior segurança que motiva os Estados a cooperarem entre si ou a entrarem em guerra. No século XIX, por exemplo, a visão que enfatizava a determinação política das relações econômicas era defendida, entre outros, pela Escola Histórica Alemã, representada por Georg Friederich List (Gilpin:1971, 1987). Ao defender a atuação do Estado na economia através do apoio à indústria e da criação de infra-estrutura física e financeira – bases do que se conhece como “American School”-, List duvidava da sinceridade da política de livre comércio.<sup>2</sup>

De acordo com Gilpin, o Marxismo difere do liberalismo clássico no sentido de que conceitua a contradição entre as relações políticas e econômicas em uma lei histórica. Segundo a posição marxista, o modo de produção determina a superestrutura das relações políticas. Para Friedrich Engels, o Estado-nação representa uma adaptação estrutural requisitada pela atividade econômica, sendo visto como um progresso no desenvolvimento humano. Os avanços tecnológicos e a intensificação da produção em escala geram a necessidade de ampliação da organização política. Para Engels, quando contradições surgem entre estruturas econômicas e políticas, o poder político se adapta às mudanças no balanço das forças econômicas e cede aos ditames do desenvolvimento econômico. Para reforçar seu argumento, Engels utiliza o exemplo da unificação da Alemanha, sob Bismarck. Gilpin salienta que, enquanto Smith considerava essa adaptação um objetivo desejável, Engels considerava uma necessidade histórica (Gilpin:1971, 1987).

---

<sup>2</sup> Em seu livro “*The National System of Political Economy*”, escrito em 1841, List deixa clara sua discordância das idéias de Adam Smith através do seguinte trecho: "Any nation which by means of protective duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and her navigation to such a degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to throw away these ladders of her greatness, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has now for the first time succeeded in discovering the truth." *The National System of Political Economy*, by Friedrich List, 1841.,traduzido por Sampson S. Lloyd M.P., 1885, Quarto livro, "The Politics," Capítulo 33.

## 1.1 O DEBATE TRANSNACIONAL DA DÉCADA DE 70

A discussão sobre a primazia da política ou da economia na determinação da estrutura das relações internacionais, como se vê, não é novidade. Na década de 70 do século XX, ela dominou a literatura em relações internacionais, confrontando os defensores da posição de que o Estado-nação é a unidade básica de decisão política e os que acreditam que o desenvolvimento de relações transnacionais após a Segunda Guerra Mundial fez com que novos atores se tornassem relevantes na política mundial, influenciando a tomada de decisões e restringindo a capacidade de ação dos Estados. Entre esses novos atores estariam, em maior evidência, as corporações multinacionais, os sindicatos de trabalhadores, fundações, a igreja católica, organizações não-governamentais e outros (Keohane & Nye: 1971). Entre os principais iniciadores do debate transnacional estão Robert Keohane e Joseph Nye, com o livro *Transnational Relations and World Politics*, publicado em 1971. Alguns conceitos e proposições estabelecidos à época podem contribuir para o estudo do papel das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos.

Embora Keohane & Nye tenham dedicado uma obra inteira ao assunto da transnacionalidade, outros autores antes deles já colocavam em questão a rigidez teórica oferecida por correntes realistas. John Herz escreve, em 1959, que os Estados não poderiam ser considerados como unidades impermeáveis e estariam vulneráveis a bloqueios econômicos e à penetração ideológica. Para Herz, o desenvolvimento nuclear submeteu a política às armas nucleares, criando a necessidade de novas formas de governo cooperativo e transnacional. Herz destacava a importância das rádios como veículos de transmissão de idéias (Herz: 1959).

Já Aron escreve, em 1962, sobre a existência de uma sociedade transnacional<sup>3</sup> e de uma “relativa autonomia da ordem interestatal com relação ao contexto da sociedade transnacional”. O autor dá como exemplos a sociedade helênica do século V antes de Cristo e também a sociedade Européia antes de 1914, época em que “o intercâmbio econômico

---

<sup>3</sup> De acordo com Aron, “a sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas” (2002: p.166).

gozava, em toda a Europa, de grande liberdade, garantida pelo padrão-ouro e pela conversibilidade monetária mais do que pela legislação”. Ao referir-se à imposição, por parte da União Soviética, entre 1946 e 1953, de uma intermediação governamental das relações entre o “cidadão soviético” e o “cidadão capitalista”, Aron caracteriza essa ruptura total da sociedade transnacional como uma patologia, superada após 1953 com a crescente representação soviética em congressos científicos, competições esportivas, recepção de turistas e outras ações (Aron: 2002, p.166).

O esforço intelectual em definir e descrever os atores transnacionais pode ser demonstrado através do seguinte trecho de Villa (1999):

“(…) interessa descrever o tipo de ator transnacional que se articula nos processo sociais globais e que interage com os outros planos da *sociedade mundial*. De acordo com diferentes autores, o agente transnacional tem sido definido como “forças” (HOFFMAN, 1970), “unidades sociais” (MENDERSHAUSEN, 1969), “atores sociais” (KAISER, 1971) ou “microator” (ROSENAU, 1992). Uma definição abrangente de ator transnacional poderia ser a que segue: *agente societal que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória.*”

Nos termos de Keohane & Nye, *Interações Transnacionais* referem-se ao movimento de itens tangíveis e intangíveis através das fronteiras dos Estados quando pelo menos um ator não é um agente de um governo ou uma organização intergovernamental (1971: introdução). Advém desse conceito a definição de *Organizações Transnacionais*, entendidas como a institucionalização das interações transnacionais. A criação de organizações transnacionais pode ser motivada pela necessidade de regular, facilitar e coordenar os processos gerados pelas interações transnacionais cada vez mais intensas (Skjelsbaek: 1971). Keohane & Nye utilizam o termo *Relações Transnacionais* para se referir conjuntamente a interações e organizações transnacionais, que abrangem toda a política mundial exceto as relações entre os Estados (Keohane & Nye:1971; Risse-Kappen: 1995). Assim, classificam sob o termo *interações globais* os movimentos de informações, dinheiro, objetos físicos, pessoas e outros itens tangíveis e intangíveis através das fronteiras dos Estados (1971: introdução).

Keohane & Nye distinguem quatro grandes tipos de interações globais: (1) comunicação, que se refere ao movimento de informações, incluindo a transmissão de crenças, idéias e doutrinas; (2) transporte, referente ao movimento de objetos, inclusive material bélico, propriedade pessoal e mercadorias; (3) finanças, que se aplica ao movimento de dinheiro e instrumentos de crédito; e (4) viagem, o movimento de pessoas. As relações transnacionais podem envolver os quatro tipos de interações simultaneamente (1971: introdução).

Ao proporem, na década de 70, uma ampla discussão sobre os efeitos das relações transnacionais na política mundial, Keohane & Nye não negam que os Estados continuam sendo os mais importantes atores nos assuntos mundiais, agindo diretamente ou através de organizações intergovernamentais, “às quais somente os Estados pertencem”. Seu argumento, no entanto, é de que, devido ao espetacular crescimento das relações transnacionais após a década de 1940, o paradigma estado-cêntrico estaria cada vez mais inadequado para analisar “a contaminação das relações interestatais pelas relações transnacionais em constante mudança” (1971: introdução).

A crítica à visão estado-cêntrica ou neo-realista nos anos 70 se deve ao fato de esta corrente de pensamento deliberadamente excluir as relações transnacionais do sistema de Estados. De acordo com os defensores da visão neo-realista, cujo principal representante é Kenneth Waltz, tanto fatores domésticos quanto relações transnacionais têm pequena importância política e produzem efeitos indiretos que entram na formação das políticas externas nacionais, que por sua vez, fazem parte do ambiente em que atuam os Estados (Keohane & Nye: 1971).

Um exemplo da visão neo-realista está no que escreve Waltz (1979):

“A importância dos atores não-estatais e a extensão das atividades transnacionais são óbvias. A conclusão que a concepção estado-cêntrica da política internacional se faz obsoleta em função delas, no entanto, não procede (...). Eu defino estruturas políticas em termos de Estados (...). Quando a situação se complica, os Estados refazem as regras sob as quais outros atores operam”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill.



A adoção do *paradigma da política mundial*, proposto por Keohane & Nye no início da década de 70, proporcionaria, segundo os autores, maior clareza e mais possibilidades de pesquisa sobre os possíveis efeitos das relações transnacionais na política internacional, tais como a alegada perda de controle dos Estados sobre seu ambiente político internacional, a intensificação das relações extremamente assimétricas entre os Estados e novas funções criadas pelas relações transnacionais para as organizações internacionais como a ONU, cuja função principal de promover a paz mundial estaria sendo afetada por questões econômicas.

De acordo com os proponentes do *paradigma da política mundial*, a modernização e a pluralidade de ideologias, existentes nos países desenvolvidos do Oeste, aliadas aos custos decrescentes de transporte e comunicação foram os principais fatores responsáveis pela distribuição desigual da atividade transnacional, com maior concentração nos Estados ocidentais ricos. A elevada especialização econômica dos países desenvolvidos acaba sendo atrativa para parcerias com outros países também desenvolvidos, aumentando a clivagem norte-sul, uma vez que uma minoria representada pelas elites dos países em desenvolvimento é absorvida e se beneficia com a rede de atividades transnacionais. Nos países menos desenvolvidos, esse fato gera uma lacuna entre as elites beneficiadas e as massas prejudicadas pelas atividades transnacionais. Desta forma, as relações transnacionais são associadas à maior interdependência entre os Estados e ao aumento da assimetria entre os ricos e os pobres (Keohane & Nye:1971).

O desenvolvimento das relações transnacionais, fomentado pelos avanços tecnológicos em comunicação e transporte, coloca em cheque a capacidade de controle dos Estados, principalmente no que se refere a assuntos de bem-estar econômico. A pressão popular por melhores condições de vida força a extensão das tarefas e responsabilidades dos governos. A alternativa governamental por políticas nacionais autônomas passa pela necessária fragmentação de mercados, que por sua vez, é dificultada pelo avanço das atividades transnacionais (Keohane & Nye:1971).

Keohane & Nye destacam três políticas possíveis aos governos que não estão dispostos a tomar uma posição passiva diante dessa situação: (1) tentar restaurar a fragmentação de mercados através de políticas defensivas unilaterais, sujeitando-se a possíveis retaliações que afetariam o bem-estar de seus cidadãos; (2) adotar políticas

agressivas de extensão extraterritorial das leis nacionais, que também pode gerar ressentimentos e retaliações; (3) adotar políticas cooperativas envolvendo coordenação de políticas através de instituições internacionais para reduzir conflitos e aperfeiçoar resultados (1971: p.394).

No que se refere aos assuntos de propriedade intelectual, tema em que está inserido o contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos, um exemplo de política de fragmentação de mercado foi a decisão do governo brasileiro de definir a área de informática como um setor estratégico para o país e adotar uma política de reserva de mercado às empresas brasileiras na década de 70 que prejudicava o crescimento de relações transnacionais naquele setor. Como consequência, a pressão em nível doméstico pelo acesso a melhores tecnologias dividiu setores do próprio governo e facilitou a eficácia de instrumentos de pressão externa, promovidos tanto pelo governo norte-americano quanto pelo setor privado daquele país, representado principalmente por corporações multinacionais.<sup>5</sup>

A lei de Comércio norte-americana, de 1974 é um exemplo da política de extensão extraterritorial de leis nacionais, a segunda alternativa proposta por Keohane e Nye<sup>6</sup>. Através da Seção 301 da referida lei, o governo norte-americano se dá o direito de julgar as políticas alheias prejudiciais aos Estados Unidos e aplicar as devidas retaliações aos países cujas leis entrem em conflito com os interesses norte-americanos. Esse instrumento foi usado durante o contencioso da informática contra o Brasil nas décadas de 70 e 80 e continuou sendo incrementado por artigos ainda mais agressivos que geraram mais ameaças e retaliações ao Brasil no contencioso das patentes farmacêuticas<sup>7</sup>.

Como exemplo da terceira alternativa, ainda no que se refere à propriedade intelectual, a criação da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, em 1967, ligada à ONU, não deixa de representar um esforço de coordenação de políticas entre os Estados. O

---

<sup>5</sup> Para um exame detalhado do contexto político em que se deu esse conflito, ver VIGEVANI, Tullo. “O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior”. São Paulo: Alfa-Omega, 1995.

<sup>6</sup> O embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima comenta em entrevista à Maria Helena Tachinardi: “Foi na época, inclusive, que começaram aquelas interpretações exdrúxulas[sic] do William Barr, que agora é *attorney general*, de que a legislação americana tinha irradiações extraterritoriais para permitir alcançar o seu eventual infrator fora da jurisdição estritamente territorial dos EUA”. Ver TACHINARDI, Maria Helena (1993). *A Guerra das Patentes: O Conflito Brasil X Estados Unidos sobre Propriedade Intelectual*. São Paulo: Paz e Terra.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

objetivo da convenção de criação da OMPI é “desenvolver um sistema internacional de propriedade intelectual acessível e equilibrado que estimule a inovação e promova o desenvolvimento econômico enquanto salvaguarda o interesse público”.<sup>8</sup> No entanto, o esforço norte-americano de transferir o gerenciamento dos assuntos de propriedade intelectual relacionados ao comércio para o âmbito da Organização Mundial do Comércio pode ser melhor explicado por teorias que defendem a primazia da política sobre a economia. A opção por uma organização menos heterogênea, na qual os instrumentos de influência norte-americanos - baseados na superioridade econômica do país - são mais eficazes (Almeida: 1994; Lyrio:1994), parece refletir melhor a visão de Waltz do que a de Keohane & Nye.

Keohane & Nye apontam a questão da assimetria entre Estados ricos e pobres como reflexo das relações transnacionais. O uso da ciência e tecnologia pelas organizações transnacionais aproxima os países ricos e reduz seu envolvimento com os países pobres. Em função da crescente importância das relações transnacionais, a relação Norte-Sul poderia se caracterizar por maior distanciamento ao invés de aproximação, podendo levar a ressentimentos por parte dos países menos beneficiados pelas relações transnacionais (1971: p.396).

No que se refere ao relacionamento entre os principais laboratórios farmacêuticos do mundo e seus esforços para maior proteção patentária de seus produtos em nível mundial, percebe-se que os laboratórios mais poderosos e politicamente mais ativos concentram-se nos Estados Unidos e na Europa. Eles têm como alvo político principal a modificação das legislações de países em desenvolvimento no sentido de aumentar o escopo e a rigidez das leis de proteção à propriedade intelectual (Arslanian & Lyrio: 1995; Almeida:1994; Lyrio:1994; Tachinardi: 1993; Cepaluni: 2006). No entanto, o crescimento quantitativo das ONGs de ação pública e seu envolvimento com as questões de propriedade intelectual e a conseqüente coordenação de atividades com os países em desenvolvimento a partir da década de 90 pode ser visto como o início de um movimento contrário à tendência descrita por Keohane & Nye, uma vez que as ONGs de países desenvolvidos desempenham um papel de auxílio e coordenação de ações com ONGs de países em desenvolvimento e atuam conjuntamente em defesa de interesses públicos. O desenvolvimento de tecnologias

---

<sup>8</sup> *Convention Establishing the World Intellectual Property Organization*, disponível em [www.wipo.int](http://www.wipo.int)

de informação tem contribuído para maior aproximação desses atores transnacionais de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Através da análise das relações entre as ONGs transnacionais e o governo e as ONGs brasileiras, objetivo do capítulo 3, esta proposição poderá ser mais bem considerada.

## 1.2 A RETOMADA DO DEBATE TRANSNACIONAL NOS ANOS 90

A iniciativa de retomar o debate sobre relações transnacionais na década de 90 deve-se à percepção acadêmica de que o debate da década de 70 fora concluído prematuramente, tendo como resultado a confirmação da visão estado-cêntrica da política mundial (Risse-Kappen:1995). Nesse sentido, o trabalho de Thomas Risse-Kappen - *Bringing Transnational Relations Back In* (1995) - é um dos mais relevantes porque procura integrar várias teorias que foram desenvolvidas separadamente e avaliar as proposições resultantes através de um conjunto de estudos de casos comparativos. Como o próprio autor reconhece, seu livro não desenvolve uma nova abordagem teórica, mas procura promover progresso teórico e empírico (Risse-Kappen: 1995), refinando o conceito de *relações transnacionais* e incluindo os conceitos de *estruturas domésticas* e *instituições internacionais* como variáveis intervenientes em um estudo que procura avaliar o impacto dos atores e atividades transnacionais nas políticas estatais dos países-alvos.

Para Risse-Kappen, o conceito de *Relações Transnacionais*, tal como definido no debate anterior, abrange fenômenos muito diferentes. Isso pode explicar a escassez de pesquisa empírica, com exceção dos estudos feitos sobre Corporações Multinacionais<sup>9</sup>. Para que um debate renovado sobre relações transnacionais seja produtivo, surge a necessidade de focar o estudo “no impacto político das relações transnacionais por atores ou grupos de atores claramente identificáveis e com propósitos políticos bem definidos”. Risse-Kappen se concentra em dois tipos de atores nessas condições: aqueles motivados principalmente

---

<sup>9</sup> Da forma como foi definido no debate dos anos 70, o conceito abrange fluxos de capitais transnacionais, comércio internacional, transmissões de mídia estrangeira, a difusão transnacional de valores, coalizões de movimentos de paz, alianças transgovernamentais de burocratas do Estado, ONGs internacionais e Corporações Multinacionais.

por ganhos econômicos e aqueles que promovem idéias, princípios e conhecimento. O primeiro tipo inclui as corporações multinacionais e o segundo, as ONGs internacionais e grupos de direitos humanos, movimentos de paz e outros (Risse-Kappen: 1995).

A definição refinada de relações transnacionais proposta por Risse-Kappen é útil ao estudo do papel das redes transnacionais de ONGs no conflito de patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos. A disputa pode ser vista como uma competição entre as redes de ONGs e as redes de laboratórios farmacêuticos. Uma interessante discussão sobre as motivações desses grupos pode ser estabelecida. Enquanto alguns autores identificam interesses distintos entre tais atores (Risse-Kappen;1995; Keck & Sikkink: 1998), outros sugerem que a disputa entre ONGs e empresas farmacêuticas é motivada por interesses concorrentes. Ambos estariam defendendo idéias e princípios bem como interesses materiais e instrumentais (Sell e Prakash: 2004; Cooley e Ron: 2002). Essa discussão, no entanto, não invalida a utilidade da tipologia estabelecida por Risse-Kappen. Considerá-la um progresso teórico no estudo das relações transnacionais será benéfico ao entendimento do papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso em foco.

Em seu esforço para aprimorar a elaboração teórica sobre relações transnacionais, Risse-Kappen busca a integração de duas abordagens que foram desenvolvidas independentemente uma da outra e que geraram pesquisas empíricas importantes – as noções de *estruturas domésticas* e *institucionalização internacional*. A primeira refere-se aos arranjos organizacionais e normativos que formam o “Estado”, estruturam a sociedade e ligam os dois na política. A segunda trata do grau de regulação de áreas temáticas específicas através de acordos bilaterais, de regimes multilaterais e/ou de organizações internacionais. A proposição central do autor é de que as estruturas de governança – doméstica e internacional – determinam (1) características importantes dos atores transnacionais, (2) as estratégias dos atores transnacionais para influenciar políticas nos seus Estados-alvos e (3) o impacto dos atores transnacionais nessas políticas.

### 1.2.1 Estruturas Domésticas e Relações Transnacionais

Com referência ao impacto dos atores transnacionais em políticas estatais, tendo como fator mediador a estrutura doméstica, Risse-Kappen afirma que, ao perseguirem seu objetivo de influenciar políticas estatais, os atores transnacionais encontram dois obstáculos: o de acesso ao sistema político do Estado-alvo e o da geração ou contribuição para a formação de coalizões políticas “vencedoras” com o propósito de mudar as decisões da forma desejada. Em relação à primeira dificuldade, o autor sugere que quanto mais centralizado é o sistema político do Estado-alvo, menos pontos de acesso os atores transnacionais terão para penetrar suas instituições. Nos termos de Risse-Kappen, uma estrutura doméstica altamente centralizada é aquela *controlada pelo Estado*, com governos executivos fortes e baixo nível de organização da sociedade (1995: p.23).

Estruturas domésticas classificadas no modelo de Risse-Kappen como *dominadas pela sociedade*, caracterizam-se pela existência de forte pressão de interesses sociais e instituições políticas descentralizadas e fragmentadas. Quanto mais fragmentada a estrutura estatal menos capaz será o governo nacional de evitar ou restringir as atividades transnacionais. Em estruturas domésticas *dominadas pela sociedade* os sistemas políticos e sociais proporcionam múltiplos canais de acesso aos atores transnacionais e, conseqüentemente, mais possibilidades de influenciar as políticas estatais, embora somente a facilidade de acesso não garanta impacto nas políticas (1995: p.26).

A habilidade dos atores transnacionais de formar coalizões “vencedoras” nos países alvos também é uma função de estruturas domésticas. O alcance dos objetivos é mais provável na medida em que os atores transnacionais conseguem se ajustar às estruturas domésticas do país-alvo. Baseado em uma série de estudos de caso, Risse-Kappen conclui que em estruturas domésticas *controladas pelo Estado* os atores transnacionais têm mais dificuldade de penetração, mas, uma vez superado esse obstáculo, as possibilidades de eles influenciarem as políticas estatais aumentam à medida que seus objetivos são compartilhados com atores estatais poderosos.

Já em estruturas domésticas *dominadas pela sociedade*, embora os governos tenham menos controle sobre o acesso dos atores transnacionais às instituições políticas e

sociais, a formação de coalizões “vitoriosas” é menos provável devido à natureza fragmentada das instituições políticas. Espera-se muito mais esforço e habilidade dos atores transnacionais no sentido de criarem mobilizações políticas consistentes e duradouras. Há maior possibilidade de surgimento de coalizões opostas devido à heterogeneidade inerente aos sistemas políticos fragmentados (1995: p.26).

As proposições de Risse-Kappen fornecem importantes *insights* sobre a forma com que as estruturas domésticas encorajam ou restringem a ação dos atores transnacionais. O estudo da atuação das redes transnacionais de ONGs no Brasil e nos Estados Unidos deve incluir a apreciação das estruturas domésticas dos dois países como uma dimensão necessária na análise do papel político das ONGs.

A definição precisa do tipo de estrutura doméstica do Brasil e dos Estados Unidos, em conformidade com os modelos propostos por Risse-Kappen, demandaria uma pesquisa detalhada das características de ambos os sistemas políticos, o que está fora dos propósitos deste trabalho. No entanto, como será demonstrado nos capítulos 2 e 3, há fortes evidências de que em ambos os Estados os atores transnacionais contam com múltiplos canais de acesso aos sistemas políticos e sociais. No Brasil, a OXFAM e a MSF mantêm escritórios e participam de inúmeras atividades com ampla liberdade de ação e interação com ONGs nacionais e em movimentos sociais. A CPTech e outras mantêm contato com a sociedade brasileira através de congressos e eventos similares. A estrutura doméstica dos Estados Unidos é definida por Risse-Kappen como *dominada pela sociedade* pelo fato de os atores transnacionais serem política e socialmente ativos e exercerem forte pressão sobre o governo. Faz parte do sistema político norte-americano a prática quase institucionalizada do *lobby*. No caso das patentes farmacêuticas vale destacar um trecho da entrevista do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima à Maria Helena Tachinardi no qual ele diz que

“... o USTR<sup>10</sup> ... tinha medo da PMA [Pharmaceutical Manufacturers of America]. Era um tal pavor, porque a PMA tinha circulação política absolutamente desobstruída em Washington”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> O USTR (United States Trade Representative) é o órgão do Executivo norte-americano responsável pela condução da política comercial do país.

<sup>11</sup> Ver TACHINARDI, Maria Helena (1993). *A Guerra das Patentes: O Conflito Brasil X Estados Unidos sobre Propriedade Intelectual*. São Paulo: Paz e Terra.

O estudo das estratégias utilizadas pelas redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC pode ser uma das principais contribuições deste trabalho para o campo das relações transnacionais. Para tanto, o conceito de *estruturas domésticas* fornece subsídios teóricos importantes, mas, como o conflito se deu no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, é de igual importância verificar se o conceito de *institucionalização internacional*, abordado por Risse-Kappen, pode fornecer mais elementos teóricos que contribuam para os objetivos deste estudo.

### **1.2.2 Instituições Internacionais e Relações Transnacionais**

Complementando a visão de que a estrutura do sistema internacional determina as políticas externas dos Estados, está a visão de que as relações internacionais são também reguladas por instituições. Nos termos de Keohane, instituições são “conjuntos de regras (formais ou informais) persistentes e conectadas que prescrevem comportamentos, restringem atividades e delineiam expectativas” (1989). Estudos empíricos de regimes, ao longo de mais de dez anos, comprovaram que as instituições internacionais geram efeitos significativos nas práticas governamentais, tanto em políticas quanto em definições de interesses e preferências (Risse-Kappen: 1995). Nesse sentido, duas proposições estabelecidas pelo debate transnacional da década de 90 podem ser analisadas.

A primeira é de que quanto mais as relações interestatais forem reguladas por instituições internacionais de cooperação em uma área temática específica, maior será a probabilidade de surgirem e se desenvolverem atividades transnacionais e menor será a capacidade dos governos nacionais de constrangê-las. As instituições, além de facilitarem o acesso dos atores transnacionais aos processos nacionais de formulação política, dão legitimidade às atividades transnacionais nos países-alvos.

A segunda é de que as normas de um regime internacional tendem a reforçar as coalizões domésticas que defendem uma adequação ao regime, conseqüentemente, diminuindo as possibilidades de sucesso àqueles atores transnacionais que se esforçam para



construir coalizões que sejam contrárias às regras de determinado regime. Assim, as instituições internacionais reduzem as exigências para a construção, por atores transnacionais, de coalizões domésticas que defendam adequação às normas estabelecidas pelas instituições internacionais (Risse-Kappen: 1995).

Para discutir as proposições acima de forma a relacioná-las com contencioso entre Brasil e Estados Unidos, é preciso estabelecer algumas considerações sobre regimes. O conceito de regimes não é consensual nas Relações Internacionais. Segundo Bas Arts (2000), “alguns consideram um único tratado como um regime, outros acreditam que os regimes são mais amplos em escopo, abrangendo toda uma área temática (...)”. Nos termos de Krasner, “os regimes são definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das Relações Internacionais (...)” (1983). Essa definição considera que os regimes abrem espaço para os atores transnacionais, sendo, portanto, adequada ao estudo das redes transnacionais de ONGs no contencioso.

Partindo da premissa de que o TRIPS<sup>12</sup> possui “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais os atores convergem em uma área específica das Relações Internacionais”, é satisfatório, para fins deste estudo, considerar o TRIPS o referencial de regime de patentes na OMC, uma vez que o contencioso se estabeleceu a partir da queixa norte-americana contestando a adequação da lei de patentes brasileira a tal acordo internacional (Cepaluni: 2005).

O elevado nível de comprometimento de Brasil e Estados Unidos com os assuntos de Propriedade Intelectual se comprova através da participação de ambos nos principais foros internacionais sobre o assunto. O Brasil foi signatário da Convenção de Paris, em 1883, da Convenção de Berna de 1886, é membro da OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) desde sua criação, em 1967 e ratificou o tratado constitutivo da OMC em 1994 que, entre outros compromissos, previa a adequação da legislação nacional ao Acordo de TRIPS. Os principais atores transnacionais envolvidos nas discussões sobre Propriedade Intelectual entre os dois países no âmbito da OMC são as corporações

---

<sup>12</sup> O TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) integra o Acordo constitutivo da OMC e pode ser considerado “o diploma internacional multilateral sobre propriedade intelectual mais importante celebrado até esta data” (LICKS: 1998).

multinacionais e as ONGs. Esses atores foram ganhando legitimidade na medida em que forneciam informações e conhecimento substancial sobre o assunto e eram capazes de correlacionar seus objetivos com os dos governos (Lanoszka:2003; Sell e Prakash:2004; Cepaluni: 2005).

As indústrias farmacêuticas, de entretenimento e de alta tecnologia dos países desenvolvidos obtiveram sucesso em criar um quadro (*frame*) político que associava a perda de competitividade norte-americana ao fraco sistema de propriedade intelectual dos países em desenvolvimento (Lanoszka: 2003; Sell e Prakash: 2004; Cepaluni: 2006). Como resultado, a defesa dos direitos de propriedade intelectual se tornou um dos assuntos mais importantes para o USTR, originando sanções unilaterais norte-americanas contra países refratários às tendências de maior proteção à propriedade intelectual e tornando o TRIPS um pré-requisito para o sucesso das negociações multilaterais de comércio na Rodada Uruguaí (Lanoszka: 2003).

Por outro lado, as redes transnacionais de ONGs propuseram um quadro político alternativo para interpretar as implicações das leis de patentes consistentes com o TRIPS nas crises de HIV/AIDS (Sell e Prakash: 2004). Enquanto a indústria farmacêutica estabelecia a relação “patentes = livre comércio + investimento = crescimento econômico” para convencer os países em desenvolvimento da importância de maior proteção aos direitos de propriedade intelectual, as redes de ONGs relacionaram a rigidez das leis de propriedade intelectual defendidas no TRIPS com o elevado preço dos medicamentos para AIDS/HIV, o que é altamente prejudicial às políticas de saúde pública principalmente dos países em desenvolvimento. A posição das ONGs pode ser estabelecida pela relação “cópia = vida”, como forma de encorajar o uso de instrumentos como a licença compulsória<sup>13</sup> para promover a produção de medicamentos com custos reduzidos (Sell e Prakash: 2004).

Desta forma, a primeira proposição teórica de Risse-Kappen parece ser confirmada empiricamente, uma vez que as relações entre Brasil e Estados Unidos são marcadas por esforços cooperativos institucionalizados em propriedade intelectual, no caso em questão, representados pelo TRIPS. O envolvimento dos atores transnacionais (Multinacionais

---

<sup>13</sup> Entende-se por licença compulsória a autorização governamental para a produção e comercialização local de medicamentos similares aos produzidos pelos laboratórios donos das patentes, instituída para evitar abusos no exercício do direito de exploração exclusiva da patente.

farmacêuticas e ONGs) nas discussões e sua capacidade de influenciar os governos reforçam a idéia de que o florescimento e desenvolvimento de relações transnacionais é mais propício quando há vínculos institucionais cooperativos entre os Estados. No entanto, a segunda proposição de Risse-Kappen pode ser questionada empiricamente.

A afirmação de que as normas de um regime internacional tendem a reforçar as coalizões domésticas que defendem uma adequação ao regime pode ser constatada quando se observa o sucesso das multinacionais farmacêuticas em ter seus objetivos defendidos pelos países desenvolvidos através de um acordo multilateral expressivo, como o TRIPS. Todavia, o resultado do contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos pode ser considerado uma “vitória” brasileira, que recebeu o apoio das redes transnacionais de ONGs (Cepaluni: 2006; Sell e Prakash:2004). A proposição de que as instituições internacionais tendem a enfraquecer as coalizões contrárias ao regime pode ser questionada empiricamente se forem identificadas coalizões entre as redes transnacionais de ONGs, o governo e a sociedade civil brasileiros. Esta tarefa deve ser realizada nos capítulos seguintes deste estudo.

Embora o livro de Risse-Kappen tenha se concentrado nas *estruturas domésticas* e em *instituições internacionais* como condicionantes do impacto dos atores transnacionais, duas outras variáveis são apontadas pelo autor como relevantes: a natureza específica da *área temática* e *características dos atores*, tais como grau de institucionalização e recursos materiais de poder. As hipóteses de que áreas como economia e meio-ambiente seriam mais suscetíveis à influência dos atores transnacionais do que a área de segurança e de que atores com mais recursos materiais e maior grau de institucionalização exerceriam maior impacto nas políticas estatais não foram testadas sistematicamente pelos estudos de caso selecionados na obra de Risse-Kappen, mas as evidências apontadas nos capítulos acusam que a importância dessas duas variáveis não é maior do que a das priorizadas pelo autor.

### 1.3 O ESTUDO DAS RELAÇÕES TRANSNACIONAIS

No que se refere à agenda de pesquisa, os estudos em relações transnacionais podem ser divididos em três grandes grupos (Arts: 2003). Alguns se concentram no impacto dos atores transnacionais sobre as políticas governamentais no nível doméstico, como é o caso da obra de Risse-Kappen (1995). Outros, como Peter Willets<sup>14</sup>, procuram a entender o impacto dos atores transnacionais nas práticas de governança global, como organizações internacionais, instituições e regimes. Existem ainda os estudos que abordam a ação dos atores transnacionais e seu envolvimento e operação tanto no nível doméstico como internacional, como é o caso do livro *Activists Beyond Borders*, de Keck & Sikkink (1998).

Este estudo sobre o papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC procura contribuir para a agenda de pesquisa que busca entender o “jogo multi-nível” em que se envolvem as ONGs, procurando influenciar não apenas as políticas estatais, mas também modificações nos regimes, como foi o caso da Declaração de Doha, que reconheceu o direito dos países em desenvolvimento de conceder licenças compulsórias, incorporando no TRIPS a noção de que a promoção da saúde pública precede os lucros empresariais (Sell e Prakash: 2004; Cepaluni: 2006). A abordagem de Keck & Sikkink (1998) enfatiza a necessidade de analisar as variáveis de *área temática* e *características dos atores* para melhor entendimento da atuação das redes transnacionais de defesa na *política mundial*, o que será de grande utilidade para este estudo.

#### 1.3.1 Redes Transnacionais de Defesa

O conceito de *redes* identifica formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação e intercâmbio voluntários, recíprocos e horizontais, constituindo um terceiro modo de organização econômica, diferenciando-se de *mercados* e de *hierarquia*. Para Keck

---

<sup>14</sup> No livro *The consciousness of the world*, publicado em 1996. Citado em Art, 2003, pg.8.

& Sikkink, uma rede transnacional de defesa inclui atores relevantes trabalhando internacionalmente em um determinado assunto ou tema, compartilhando valores, discursos, e promovendo densas trocas de informações e serviços, com o objetivo de modificar o comportamento dos Estados e das organizações internacionais (1998: p.2). A ação política dessas redes torna-se mais visível à sociedade através de *campanhas* por elas organizadas e coordenadas. *Campanhas* podem ser entendidas como um conjunto de atividades estrategicamente ligadas nas quais membros de uma rede movida por princípios e valores desenvolvem laços visíveis e explícitos, com papéis mutuamente reconhecidos na busca de um objetivo em comum (e geralmente contra um “alvo” em comum) (Keck & Sikkink: 1998).

Uma rede transnacional de defesa pode incluir, além de organizações não-governamentais de pesquisa e de defesa nacionais e internacionais, movimentos sociais locais, fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores e intelectuais, partes de organizações intergovernamentais e até mesmo partes de governos. De acordo com Keck & Sikkink, pesquisas indicam que as ONGs domésticas e internacionais desempenham um papel central nas redes de defesa, geralmente iniciando ações e pressionando atores mais poderosos a se posicionarem. Esse papel desempenhado pelas ONGs pode ser interpretado como *ativismo político*, no sentido em que ativistas são “pessoas que se preocupam de tal maneira com determinado tema que estão preparados para incorrer em significativos custos e agir para alcançar seus objetivos” (1998: p.14).

Keck & Sikkink entendem que o conceito de redes oferece maior refinamento ao trabalho iniciado por autores como Keohane & Nye e Risse-Kappen sobre transnacionalidade. Em um esforço para melhor caracterizar as redes transnacionais, as autoras distinguem três categorias de atores diferentes, baseadas em suas motivações: (1) aqueles que têm essencialmente *objetivos instrumentais*, como corporações transnacionais e bancos; (2) aqueles motivados por *idéias causais compartilhadas*, tais como grupos científicos ou comunidades epistêmicas<sup>15</sup>; e (3) aqueles motivados principalmente pelo compartilhamento de *valores e idéias baseadas em princípios*, categoria em que se encontram as redes transnacionais de defesa.

---

<sup>15</sup> Teóricos definem comunidades epistêmicas como grupos de cientistas, limitados a assuntos mais técnicos e constrangidos pelos princípios da razão, enquanto ativistas tendem a tratar os assuntos em padrões mais simples, enfatizando a relação entre “certo” e “errado” ou “bom” e “mau” (Keck e Sikkink: p. 30).

A abordagem teórica de Keck & Sikkink estabelece conceitos que contribuem para o entendimento do papel das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos. No entanto, se faz necessária uma definição mais específica do objeto deste estudo, tanto em relação à área temática quanto em relação aos atores envolvidos.

O tema principal no qual está incluído esse contencioso é o da Propriedade Intelectual, mas devido à natureza de algumas ONGs envolvidas é preciso considerar os temas de AIDS e de Direitos Humanos como relevantes. Os atores principais do contencioso são os Estados. Brasil e Estados Unidos, através de seus representantes governamentais, defenderam posições contrárias e chegaram a um acordo mutuamente satisfatório na OMC (OMC: 2001). Como o foco deste estudo é a influência de certo número de ONGs domésticas e internacionais nas ações dos Estados é preciso defini-las com clareza.

ONGs não formam um grupo homogêneo. Existem vários tipos de organizações não-governamentais: as ONGs de ação pública, associações industriais, grupos de detentores de direitos, associações profissionais formadas por advogados de propriedade intelectual e outros profissionais relacionados, e a comunidade acadêmica. Este estudo concentra-se apenas nas ONGs de ação pública, organizações que, baseadas em valores e princípios, acreditam estarem agindo em defesa do interesse público. Assim, o termo ONGs será usado para denotar essa categoria. Entre as principais organizações estudadas estão as brasileiras ABIA, Grupo Pela Vidda e GIV, a britânica OXFAM, a francesa MSF e a norte-americana CPTEch. Muitas outras ONGs também fizeram parte de uma rede transnacional em torno da questão da propriedade intelectual vinculada ao desenvolvimento econômico e serão consideradas nos capítulos seguintes.

#### 1.4 DIFERENTES VISÕES SOBRE TRANSNACIONALIDADE

As teorias realistas e neo-realistas não têm muito a dizer sobre as relações transnacionais (Keohane & Nye: 1971; Risse-Kappen: 1995; Keck & Sikkink: 1998).

Embora a corrente neo-realista reserve maior atenção à relevância dos assuntos econômicos nas relações internacionais do que os realistas clássicos, não é o propósito da visão neo-realista considerar as relações transnacionais como elementos de análise na sua construção teórica. Para Waltz, “uma teoria que nega o papel central dos Estados só será necessária se os atores não-estatais se desenvolverem ao ponto de rivalizarem ou ultrapassarem as grandes potências, e não apenas alguns dos Estados menores”. O autor argumenta que a estrutura do sistema é centrada no Estado e os movimentos transnacionais estão entre os processos que operam dentro dela (Waltz:1979).

As correntes teóricas liberais de relações internacionais caracterizam a relação entre atores estatais e não-estatais como jogos de cooperação ou coordenação com determinadas estruturas resultantes. Nessa relação, atores estatais e não-estatais cooperam para obter ganhos conjuntos ou evitar resultados mutuamente indesejáveis quando eles se deparam com problemas que não são capazes de resolverem sozinhos (Keck & Sikkink: 1998).

Uma abordagem teórica mais abrangente do que as anteriores para a questão da transnacionalidade pode ser proporcionada pela teoria crítica. Ao contrário das teorias voltadas à solução de problemas, que tendem a assumir tacitamente a permanência das estruturas existentes, a teoria crítica procura se afastar da ordem prevalecente com o propósito de questionar a forma como tal ordem surgiu. Parte fundamental da teoria crítica é a perspectiva que Cox (1996, p. 53) chama de historicista, sob a qual tanto a natureza humana quanto as estruturas de interação humana mudam e a História é o processo de suas mudanças.

#### **1.4.1 O Materialismo histórico e a transnacionalidade**

O materialismo histórico, entendido como uma corrente do Marxismo que promove a exploração de contradições como fontes de mudanças na ordem mundial e para isso privilegia a consideração da realidade sob uma perspectiva histórica, é uma das principais representações da teoria crítica (Cox: 1996). A utilização do conceito de “hegemonia”, nos termos de Gramsci, foi aplicada ao campo internacional, a partir da década de 1980, por

autores como Giovanni Arrighi, Robert Cox, Stephen Gill e outros, chamados de neomarxistas<sup>16</sup>. As idéias de Cox (1987,1996), através da visão do materialismo histórico, relacionam forças sociais e hegemonia, por isso podem enriquecer as reflexões sobre transnacionalidade propostas no presente capítulo.

#### 1.4.1.1 Hegemonia e Transnacionalidade

O conceito de hegemonia de Gramsci pode ser esclarecido com a leitura de dois trechos a seguir, de diferentes autores:

“A hegemonia da sociedade civil, segundo as teses de Gramsci, é a prática política da classe dominante, no seio das sociedades capitalistas avançadas, visando suscitar o consentimento ativo dos dominados, através da elaboração de uma função ideológica particular que visa a constituição da ficção de um interesse geral. É o exercício não coercitivo do domínio e da dominação de classe, nomeadamente pela hegemonia ideológica. Porque a dominação de classe pode fazer adotar os seus valores e as suas convicções pela restante sociedade através de instâncias de socialização sem ter de recorrer à força ou à repressão” (Maltez, J. A.)<sup>17</sup>.

Para o autor brasileiro, Carlos Nelson Coutinho, tradutor da obra de Gramsci no Brasil,

“... o conceito de hegemonia em Gramsci não se liga apenas ao estudo da sociedade italiana. Trata-se de um conceito bem mais amplo, que resulta da percepção por parte de Gramsci de que, nas sociedades mais complexas do “Ocidente”, o Estado se “ampliou”, adquiriu novas determinações que ainda não existiam, ou existiam só embrionariamente, na época de Marx e Engels e na sociedade russa em que Lenin operou. Essas novas determinações resultaram da socialização da política (nascimento de sindicatos, formação de partidos de massa, conquista do sufrágio universal, etc.), ocorrida, sobretudo a partir de 1870. Tal socialização leva à criação de uma nova esfera do ser social, que Gramsci chamou precisamente de “sociedade civil”, num sentido muito diverso daquele presente no uso deste termo por Marx. Com isso, o Estado deixou de ser o simples “poder de

---

<sup>16</sup> Ver pergunta de José Luiz Fiori a Carlos Nelson Coutinho, disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv314.htm>

<sup>17</sup> Disponível em <http://maltez.info/respublica/topicos/aaletrah/hegemonia.htm>



opressão” de uma classe sobre outra, deixou de agir apenas através da coerção - era assim que o Estado aparecia definido no *Manifesto comunista* de 1848 e na obra de Lenin e dos bolcheviques - e passou a adotar também, como recurso de poder, a busca do consenso, da legitimação, da direção intelectual e moral, que se expressam através da adoção por uma classe (ou bloco de classes) dos valores inicialmente formulados por outra classe (ou bloco de classes). É a essa direção intelectual e moral que Gramsci chamou de hegemonia, um fenômeno que, para ele, manifesta-se em todo o “Ocidente” e não só na sociedade italiana” (Coutinho, C.N. 2003)<sup>18</sup>.

Mas o autor lembra que nos escritos de Gramsci, no período entre guerras, já havia a referência do uso deste conceito de hegemonia para as relações internacionais:

“... já antes de Gill, Cox e Arrighi ... o próprio Gramsci, em várias notas dos *Cadernos*, aplicou seu conceito de hegemonia à relação entre nações. Ou seja: mostrou como a supremacia de uma nação sobre outra não se dá apenas no terreno da força, mas também através da adoção, por parte da nação subalterna, dos valores propugnados pela nação hegemônica. Um exemplo emblemático deste tipo de hegemonia é a difusão do chamado *american way of life*, que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, mas que já era previsto por Gramsci em suas notas sobre “americanismo e fordismo”, escritas por volta de 1932.” (Coutinho, C..N.: 2003)

Na visão de Cox, a noção de hegemonia permeia a relação *poder, idéias e instituições*. Assim, a *pax americana* foi hegemônica por ter gerado amplo consentimento entre Estados fora da esfera soviética e ter sido capaz de proporcionar benefícios suficientes aos elementos associados e subordinados com o objetivo de manter sua aquiescência. Para Cox, dois fatores contribuíram para o surgimento de uma classe empresarial transnacional. O primeiro é a internacionalização do Estado, entendida como o envolvimento e comprometimento dos Estados nacionais com os objetivos e idéias representados por instituições internacionais. O segundo é a internacionalização da produção, expressa na integração dos processos de produção em escala internacional, com diferentes fases do processo produtivo sendo realizadas em diferentes países. Como consequência da junção desses fatores, a classe empresarial transnacional é formada por executivos de corporações multinacionais, por altos funcionários de agências internacionais e por todos aqueles que gerenciam os setores domésticos orientados internacionalmente, como os ministros das

---

<sup>18</sup> Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv314.htm>

finanças e empresários locais ligados ao sistema de produção internacional. Ela se contrapõe a uma classe empresarial ligada ao capital nacional, setores governamentais comprometidos com os interesses estatais e uma classe trabalhadora não beneficiada pelo capital internacional (Cox: 1996).

#### 1.4.1.2 O Papel dos Estados

A representação do mundo, nos termos de Cox, se aproxima de um modelo de forças sociais em interação no qual os Estados desempenham um papel intermediário, embora autônomo, entre a estrutura global de forças sociais e configurações locais de forças sociais dentro de determinados países (1996: p.105). Os Estados acabam tendo o papel de criar as condições nas quais determinados modos de relações sociais alcançam domínio sobre outros modos coexistentes. Assim, os Estados são constrangidos interna e externamente pela estrutura criada pela sua própria história. No aspecto interno, as forças sociais promovem o constrangimento estatal através da ação dos blocos históricos (classes ou grupos de classes dominantes em determinado período). No âmbito externo, os constrangimentos são de origem militar e financeira e aumentam na medida em que o bloco histórico é penetrado por forças de classe que transcendem ou estão fora de suas fronteiras (Cox: 1996). Dessa forma, os atores transnacionais agem como “correias transportadoras” da força hegemônica.

#### 1.4.1.3 Hegemonia e Instituições Internacionais

Sob a perspectiva do materialismo histórico de Cox, o modo de produção nos países desenvolvidos cria uma estrutura histórica (que se assemelha ao que Gramsci chamava de

bloco histórico)<sup>19</sup>, entendida como uma estrutura produtiva e social que reforça o modo de produção e acumulação através de um consenso de idéias que estão por trás das práticas. Uma vez estabelecida esta estrutura histórica no nível doméstico, as internacionalizações da produção e do Estado disseminam a forma de operação da mesma. Assim, os principais atores transnacionais – as Corporações Multinacionais – bem como as instituições internacionais desempenham um papel de forma a reforçar a estrutura hegemônica.

Ainda sob essa ótica crítica, a institucionalização é vista como uma maneira de lidar com os conflitos sem precisar recorrer à violência. As instituições internacionais criadas sob a *pax americana* têm como principal função “reconciliar as pressões sociais domésticas com as exigências de uma economia mundial” (Cox: 1996: p.108). A percepção, por parte dos países não pertencentes à estrutura hegemônica, de que, através das instituições internacionais multilaterais, há maiores chances de obterem concessões por parte dos mais fortes, gera uma aceitação da legitimidade das instituições e da relação de poder a elas inerente. Na medida em que os mais fortes vêem sua missão como hegemônica e se dispõem a fazer concessões com o objetivo de garantir a aquiescência dos mais fracos à sua liderança, as instituições internacionais passam a ser vistas como âncoras para a estratégia hegemônica, pois se por um lado são espaços de representação de diversos interesses, por outro lado, é através delas que os interesses dos mais fortes são expressos como interesses universais ou gerais (Cox: 1996: p. 99).

#### 1.4.1.4 Mudanças na Ordem Social Mundial

Ao examinar as condições que favorecem a manutenção ou transformação das ordens sociais existentes, Cox (1987) identifica três condições que considera propícias para a transformação: (1) um enfraquecimento da hegemonia global em direção a uma ordem mundial mais permissiva na qual seria difícil para um poder dominante ou para um grupo dominante proporcionar e garantir conformidade às suas normas; (2) a existência de formas

---

<sup>19</sup> Bloco histórico para Gramsci é definido como a situação histórica global da estrutura e da superestrutura (Dupas: 2003, p. 37).

de Estado que não sejam meramente diferentes, mas que tenham diferentes efeitos na estabilidade da ordem mundial; (3) a mobilização de forças sociais em novos blocos históricos anti-hegemônicos, especialmente se ocorrer em vários países ao mesmo tempo, incluindo alguns dos mais poderosos países, com ligações de entendimento e apoio mútuo cruzando as fronteiras nacionais. Na visão de Cox essas condições prevaleceram nas primeiras décadas do século dezenove - no início da era liberal -, voltaram a ocorrer no final do século dezenove, proporcionando a base de uma nova era hegemônica – a *pax americana* – e tendências similares são observáveis no presente.

## 1.5 AS RELAÇÕES TRANSNACIONAIS SOB DUAS PERSPECTIVAS

As reflexões sobre transnacionalidade podem ser baseadas em dois tipos de teorias: aquelas voltadas a resolver problemas (*problem-solving theories*) e as chamadas teorias críticas (*critical theory*). As idéias de Keohane & Nye, Risse-Kappen e Keck & Sikkink, exploradas na parte inicial deste capítulo, podem ser interpretadas como tentativas mais próximas às correntes liberais de entender e explicar a questão das relações transnacionais e sua relevância para a política mundial. Ao passo que, a perspectiva oferecida por Cox proporciona uma visão mais abrangente e histórica do assunto através de um afastamento da ordem prevalecente com o propósito de entender os processos de mudança tanto dentro de determinada ordem quanto na própria ordem.

Sob a perspectiva da teoria voltada à resolução de problemas, a pergunta principal deste estudo é “Qual o papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos?” Para isso, o marco teórico oferecido pelas correntes mais liberais sobre transnacionalidade oferece conceitos úteis para a análise do papel das ONGs como atores transnacionais. Dessa forma parece ser possível buscar uma resposta ao problema através da análise de quatro dimensões: (1) estrutura e elementos dinâmicos domésticos, (2) institucionalização internacional, (3) a relevância da área temática em que está inserido o problema, e (4) as características dos atores transnacionais e seus alvos. O resultado da análise pode indicar maior ou menor grau de relevância política

das redes transnacionais de ONGs na política mundial. Além disso, pode contribuir com reflexões de ordem teórica que confirmem ou sugiram revisões das proposições oferecidas por estudos anteriores.

Sob a perspectiva da teoria crítica é possível construir um quadro analítico alargado cujo foco principal é a análise do processo de mudança ou das possibilidades de mudança da ordem mundial. Sob esse ponto de vista, as estruturas e instituições estudadas não podem ser vistas como algo estável e imutável. É preciso considerá-las algo construído pela ação humana e, portanto, suscetível à mudança devido à ação humana. Nesse sentido, a transnacionalidade pode ser vista como um fenômeno associado à hegemonia e o estudo da ação das redes transnacionais de ONGs é apenas um componente de uma linha de pesquisa que pode indicar tendências para a manutenção da ordem social mundial ou o desenvolvimento de fatores potenciais de mudança. Dessa forma, a questão principal consiste em saber “até que ponto o papel político das redes transnacionais de ONGs representa um fator contribuinte para mudança na presente ordem social mundial?” Sob essa perspectiva, a possível contribuição deste estudo torna-se mais modesta e limitada, dada a complexidade da análise sugerida pela pergunta. No entanto, a hipótese de que alguma relação pode ser estabelecida entre uma nova forma de ação e prática política praticada pelas redes de ONGs<sup>20</sup> e o surgimento de condições propícias para uma mudança na ordem mundial (nos termos de Cox) tornam este estudo de caso relevante para o campo das relações internacionais.

A hipótese da existência de uma relação entre as ações transnacionais de atores não-estatais propiciando – nas palavras de Cox - “ligações de entendimento e apoio mútuo cruzando as fronteiras nacionais” encontra certa sustentação na metáfora proposta por Joseph Nye (2003) ao comparar a agenda da política mundial a um jogo de xadrez tri-dimensional no qual só se ganha jogando tanto verticalmente quanto horizontalmente; e também nas palavras de Gilberto Dupas, ao sugerir o surgimento de uma “nova voz das

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, as ONGs fazem parte de uma categoria mais abrangente que poderia ser chamada de “atores não-estatais com ação transnacional”. A limitação do escopo deste estudo às ONGs de ação pública relacionadas aos temas de AIDS, acesso a medicamentos e propriedade intelectual reflete um esforço de viabilizar a análise do papel político de um grupo reduzido desses atores em tempo hábil para uma dissertação de mestrado.

ruas – embora desordenada e fragmentada – expressa em manifestações e reações contra as tendências perversas do capitalismo global”<sup>21</sup> (2003: p. 92).

De acordo com a metáfora proposta por Nye, no primeiro tabuleiro – o do topo – estão os assuntos militares interestatais, nos quais os Estados Unidos são hegemônicos, podendo-se falar em “unipolaridade”. No tabuleiro do meio estão os assuntos econômicos interestatais, onde a distribuição de poder é multipolar, fazendo pouco sentido chamar tal distribuição de “hegemonia americana”. O terceiro tabuleiro – o de baixo – é o dos assuntos transnacionais. Nesse, o poder é amplamente distribuído e caoticamente organizado entre atores estatais e não-estatais, não fazendo sentido chamá-lo de “mundo unipolar” ou de “império americano”. Para Nye, a revolução da informação e as mudanças tecnológicas elevaram a importância dos assuntos transnacionais e deram mais poder aos atores não-estatais de forma que eles podem ter um papel mais significativo na política mundial. Um exemplo disso é o fato de a internet ter capacitado 1.500 organizações não-governamentais a coordenarem com baixos custos a “batalha de Seattle”, que obstruiu a reunião da Organização Mundial do Comércio em dezembro de 1999 (Nye: 2003).

A partir das reflexões teóricas sobre transnacionalidade expostas neste capítulo é possível organizar a análise do papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos em outras três partes. O capítulo seguinte apresentará um histórico do assunto em questão. O capítulo 3 abordará uma análise da atuação das ONGs no contencioso baseado nas proposições teóricas de Keck & Sikkink. O capítulo 4, além de considerar aspectos que condicionam a influência das ONGs em assuntos internacionais, retrata um esforço em entender o caso específico da participação política das organizações no contencioso e seu possível significado ou impacto na questão da ordem social mundial através da visão de teorias críticas.

---

<sup>21</sup> Dupas, no entanto, pondera que ainda “é cedo para dizer o quanto tais movimentos – que parecem se nutrir de *networks*, mas dependem das mídias e de recursos de natureza heterogênea e contraditória – efetivamente significarão o início de uma reação que possa adquirir bases sistêmicas e, com isso, reinventar a política” (2003: p. 92).

## **CAPÍTULO 2: HISTÓRICO DO ENVOLVIMENTO DAS ONGS NO CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS**

Este capítulo descreve os processos considerados relevantes para o entendimento do papel das ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos. O objetivo principal é fazer uma reconstrução histórica a partir de três linhas de descrição. Em primeiro lugar, a luta do Brasil contra a AIDS e o desenvolvimento do Programa Nacional de DST/AIDS, com ênfase na participação da parcela da sociedade civil representada pelas ONGs. Em segundo lugar, o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos no que se refere aos direitos de propriedade intelectual, abordando a pressão norte-americana para que o Brasil adaptasse sua política de Propriedade Intelectual aos interesses dos Estados Unidos, bem como o posicionamento político brasileiro em relação ao assunto. Finalmente, este capítulo descreve o processo de aproximação das ONGs internacionais de direitos humanos e AIDS com os países em desenvolvimento no contexto das discussões sobre Propriedade Intelectual, procurando entender de que forma as ONGs atuaram e até que ponto se envolveram no contencioso entre Brasil e Estados Unidos.

As três linhas descritivas expostas neste capítulo partem de momentos distintos no tempo e terminam no ano de 2001, com dois eventos importantes para a análise do papel das ONGs no contencioso: a retirada da queixa dos Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e a Declaração de Doha, resultado da Conferência Ministerial de Doha, realizada em novembro de 2001. Tal declaração consolida uma posição sustentada pelo Brasil e enfraquece uma postura defendida pelo governo dos Estados Unidos,

representando uma vitória para os países em desenvolvimento, apoiados pelas ONGs internacionais de Direitos Humanos e de AIDS.

A descrição geral dos processos relevantes para a compreensão do contencioso de patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos fornecerá subsídios para a análise do papel político das redes transnacionais de ONGs, a ser realizada no capítulo seguinte.

## 2.1 O BRASIL E A LUTA CONTRA A AIDS

Em janeiro de 2001 *The New York Times Magazine* publicou uma matéria sobre AIDS na qual o programa brasileiro contra o HIV/AIDS foi considerado um dos melhores do mundo, constituindo-se em um modelo para outros países em desenvolvimento (Rosenberg: 28 de janeiro de 2001). Em outubro do mesmo ano o Programa Nacional de AIDS recebeu o prêmio UNESCO na categoria Direitos Humanos e Cultura e Paz. O Prêmio foi destinado ao ministro da saúde José Serra pelas ações de prevenção e assistência desenvolvidas pelo governo brasileiro, com distribuição gratuita de medicamentos e insumos. O Programa Nacional de AIDS foi considerado pela UNESCO um exemplo mundial na defesa dos direitos humanos. Para Serra (2003), “graças à resposta brasileira à epidemia de AIDS, o Brasil vem conseguindo conter o avanço da doença, revertendo previsões pessimistas do início da década de 90. O Banco Mundial estimou que 1,2 milhões de brasileiros estariam infectados pelo HIV na entrada do novo milênio. No entanto, hoje<sup>22</sup> o país tem uma estimativa de 597 mil pessoas infectadas pelo vírus da AIDS” (Ministério da Saúde, Serra:2003). Para Paulo Roberto Teixeira, coordenador do Programa Nacional de DST/AIDS de 2000 a 2003<sup>23</sup>, esse número reduzido é resultado de uma mobilização imensa

---

<sup>22</sup> O autor se refere ao ano de 2003.

<sup>23</sup> Paulo Roberto Teixeira é referência mundial em tratamento e prevenção da AIDS. Contabiliza vitórias inéditas, como as quedas de braço com laboratórios internacionais para reduzir os preços dos remédios. Seu desempenho lhe rendeu convite da Organização Mundial da Saúde (OMS) para elaborar o Plano de Políticas de Controle à AIDS, por indicação do Ministério da Saúde (Revista Isto É, 15 de julho de 2003).



em todo o país envolvendo todos os setores, principalmente a área de Saúde do Governo, a sociedade civil e as organizações não-governamentais (Revista Isto É, 15 de julho de 2003).

Conforme Pedro Chequer<sup>24</sup>, médico sanitário e epidemiologista que trabalhou no Programa Nacional desde sua criação, em 1987, e assumiu sua coordenação de 1996 a 2000, reassumindo em 2004,

“... não podemos imaginar que as ONGs vão substituir o Estado – nem devem. Elas devem continuar tendo um papel de monitoramento, de proposição, de formulação de políticas públicas etc. Mas na questão da AIDS elas foram fundamentais ... por gerarem novas tecnologias, no sentido de *know-how*, metodologias, intervenções de sucesso... Ao longo dos anos, o Estado tem de aprender muito com elas e incorporar alguns desses mecanismos, o que vai demandar uma mudança de cultura do próprio Estado” (Mattar: 2005).

### **2.1.1 As ONGs nacionais e a Política de AIDS no Brasil**

A história da epidemia da AIDS no Brasil surgiu num momento político marcado pela redemocratização do país (Silva:1998). Os primeiros casos da doença foram notificados em São Paulo em 1982, seguidos de notificações registradas no Estado do Rio de Janeiro no mesmo ano. Enquanto na esfera federal a realidade era a manutenção da linha ditatorial do regime militar, no âmbito estadual, a eleição de forças progressistas abertas ao diálogo com a sociedade civil abria espaço para as reivindicações de movimentos sociais que começavam a emergir no país. Iniciou-se, nessa fase, o processo de pressão da opinião pública sobre os órgãos governamentais, mostrando os primeiros sinais da força do movimento da sociedade civil (Rocha: 1999).

O primeiro programa governamental de AIDS surgiu em São Paulo, em 1983, anterior ao próprio surgimento do Programa no nível federal. A organização do Programa

---

<sup>24</sup> Em março de 2000, Pedro Chequer deixou o Programa Nacional de AIDS para assumir o posto de representante da UNAIDS (órgão da ONU para o controle da AIDS no mundo) no Cone Sul. Em 2002, ocupou a mesma função na Rússia e em 2004 assumiu a coordenação interina do programa de AIDS em Moçambique. Em julho de 2004, Chequer assumiu o escritório do UNAIDS no Brasil, mas em seguida foi convidado pelo ministro Humberto Costa para coordenar o Programa Nacional de AIDS. (Mattar: 2005).

Estadual de São Paulo foi a resposta dada pela Secretaria de Saúde daquele Estado aos questionamentos vindos de um grupo de militantes do movimento homossexual<sup>25</sup>, que cobrava um posicionamento do governo para o controle dessa epidemia, repetindo o mesmo movimento de pressão que ocorrera em outros países (Rocha: 1999).

Na opinião do médico sanitário e ex-Coordenador do Programa Nacional de DST e AIDS, Paulo Roberto Teixeira, o movimento sanitário da década de 80, aliado ao primeiro governo democrático de âmbito estadual - o de Franco Montoro -, em São Paulo, são dois fatores essenciais para entender por que houve uma resposta governamental tão precoce e tão abrangente na época. De acordo com Teixeira “o Programa de AIDS de São Paulo foi organizado com todos os componentes que existem até hoje em um programa, que vão desde prevenção, passando por vigilância até assistência e direitos humanos e, por fim, um forte componente de articulação com ONGs, que naquela época eram voltadas, principalmente, para movimentos homossexuais”<sup>26</sup>.

Apesar da iniciativa do Governo de São Paulo, havia, por parte das autoridades governamentais do país, grande resistência em investir em políticas públicas para intervir no alastramento da AIDS. Ficaram famosas algumas declarações vindas do Ministério da Saúde de que esta era uma doença de uma minoria rica, não havendo relevância na construção de qualquer estratégia por parte do setor governamental para intervir nessa doença (Rocha: 1999).

As iniciativas de reversão desse quadro provêm, além das organizações comunitárias, dos profissionais de saúde - tradicionalmente “militantes” da saúde pública -, de uma opinião pública perplexa com a doença do “fim do mundo”, de organismos internacionais e, indiretamente da imprensa, o que contribuiu para o estabelecimento de uma rede de pressão junto ao Ministério da Saúde. A idéia era a criação de uma estrutura programática específica que fosse capaz de articular uma resposta à problemática da AIDS através da elaboração de uma agenda nacional (Parker: 1997).

---

<sup>25</sup> A mobilização gay, inexpressiva no país naquela época, fazia parte de um movimento maior, marcado pela criação de grupos formados com o propósito de combater os preconceitos e discriminações gerados com o impacto da epidemia. Aos poucos esses grupos foram consolidando o campo específico das ONG/AIDS. (Silva, 1998).

<sup>26</sup> Entrevista com Paulo Roberto Teixeira, Ex-Coordenador do Programa Nacional de DST e AIDS - 12/3/2002 no site <http://sistemas.AIDS.gov.br/imprensa> acessado em 10/06/07.

No âmbito dos movimentos sociais, em meados da década de 80, várias iniciativas contribuíram para maior conscientização social e governamental em relação aos desafios que a AIDS apresentava ao país. Nesse sentido, merece destaque a criação das ONGs GAPA/SP, ABIA e Grupo Pela Vidda - organizações pioneiras cujas lideranças apresentavam capacidade de articulação política em nível nacional e internacional. O sociólogo Herbert de Souza – o Betinho - contribuiu para a politização do problema da AIDS no país por meio da disseminação da idéia – original na época – de que a AIDS não era apenas uma doença e uma questão de saúde, mas também um problema fundamentalmente político e cultural que requeria respostas de vários setores da sociedade (Parker & Terto Jr.:2001).

Em 1979, com a anistia, Betinho voltou do exílio e, valendo-se de sua experiência no exterior com um modo de organização da sociedade civil que não passava pelos partidos políticos e pelos sindicatos fundou, em 1981, o IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Entre os objetivos do IBASE está o de “promover a emergência, a organização e a autonomia dos diferentes sujeitos coletivos do campo democrático-popular, por meio de grupos e movimentos sociais, sindicatos, comunidades, associações e cooperativas, organizações civis e entidades de defesa de direitos” (IBASE).

Em 1985, Betinho tomou conhecimento de que havia sido infectado com o HIV em uma das transfusões de sangue que faziam parte de seu tratamento para hemofilia. Esse fato o motivou a abrir uma nova frente de luta que resultou, em 1986, na fundação da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA), da qual foi presidente por 11 anos. A ABIA tinha por objetivo promover o desenvolvimento de atividades sociais e científicas voltadas para a prevenção e o combate à AIDS. A figura política de Betinho proporcionou à ABIA um nível de acesso aos órgãos de comunicação e políticos muito significativo, o que levou a organização a exercer um papel de liderança no movimento nacional de AIDS, e seu presidente, a tornar-se um articulador junto às instâncias política, religiosa, científica e comunitária da sociedade bem como a organizações internacionais.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Uma carta à sociedade brasileira, escrita por Betinho e publicada pelo Jornal do Brasil em 11 de janeiro de 1987 dá o tom do relacionamento do movimento social de AIDS para com o governo: responsabilização e cobrança. (Ver anexo I).

O Grupo de Apoio a Prevenção da AIDS de São Paulo – GAPA /SP – criado em 1985, é considerado a primeira ONG de AIDS do país. A organização nasceu com a proposta bem definida de “não se tornar um braço armado do Estado, mas um agente crítico, para as políticas estatais voltadas à questão da saúde, e especificamente em relação à AIDS” (GAPA/SP). A ONG tem sido reconhecida pelo mérito de seu trabalho por instituições nacionais e internacionais através da obtenção de prêmios dados pelo governo de São Paulo, pela Presidência da República, na pessoa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pela OAB Brasil e pelo AIDSCAP (The AIDS Control and Prevention ), programa financiado pelo governo norte-americano através do USAID (United States Agency for International Development) (GAPA).

Em 1989, foi criado o Grupo Pela Vidda/RJ que, como o GAPA, também levou à criação de outros grupos no Brasil. Herbert Daniel – como vice-presidente informal da ABIA – e um grupo de amigos fundaram o Grupo pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de AIDS (Grupo Pela Vidda). O Pela Vidda insere em sua pauta a necessidade de as pessoas com HIV e AIDS terem uma participação ativa e determinante nas políticas públicas para AIDS, abandonando a tradicional posição passiva e vitimizada das pessoas com HIV e AIDS, predominante em alguns círculos. O Pela Vidda foi a primeira experiência desse gênero na América Latina, ganhando grande visibilidade na V Conferência Internacional de AIDS em Montreal (1989) e constituindo-se, junto com a ABIA, em um dos fomentadores da criação do Conselho Internacional de Organizações que trabalham com AIDS (ICASO) (Silva:1998).

O movimento social que surgiu na luta contra a epidemia da AIDS no Brasil foi concomitante às primeiras discussões governamentais a respeito, ocorridas em 1985. A resposta governamental atendeu às pressões internas e externas. No âmbito nacional os casos e óbitos de AIDS cresciam com o tempo, dando o tom de urgência nas reivindicações e ações do movimento social. No âmbito internacional, durante os anos 80, grande parte dos países industrializados criou unidades especiais ou coordenações para conceber e gerar programas de luta contra a AIDS.

O Programa Mundial de AIDS da Organização Mundial de Saúde foi criado em 1987. No Brasil, a Divisão Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/ AIDS – DNDST/AIDS foi pensada a partir das ações governamentais iniciadas em 1985

(Silva:1998). De acordo com Pedrosa & Dias, “no plano governamental, em 1985, uma portaria ministerial criava a atual Coordenação Nacional de DST e AIDS e, em 1986, foram iniciados os trabalhos da então Divisão Nacional de Controle das DST e AIDS, do Ministério da Saúde. Integrada por epidemiólogos, sanitaristas e clínicos, o programa logo se destacou como um dos maiores na estrutura ministerial, mobilizando mais de 30 profissionais” (Pedrosa & Dias :1997).

Durante 1987 e 1988, a discussão sobre a qualidade do sangue disponível nos bancos de sangue do país transformou-se em uma questão política nacional. A cobertura regular nos meios de comunicação e a conexão deste problema com a epidemia de AIDS colocaram as ONGs de AIDS, lideradas pela ABIA, em evidência no papel de porta-vozes da população<sup>28</sup>. No mesmo período, ocorria a mobilização política nacional com vistas à elaboração de uma nova constituição. O ambiente de redemocratização propiciava uma intensa movimentação da chamada sociedade civil em várias áreas. De acordo com Parker & Terto Jr., a proibição da comercialização de sangue e seus produtos pela constituição de 1988 representou uma das maiores vitórias políticas do ativismo brasileiro de combate à AIDS (Parker & Terto Jr.:2001).<sup>29</sup>

No plano internacional, a apresentação da ABIA, “O Perfil da AIDS no Brasil”, na IV Conferência Internacional de AIDS em Estocolmo (1988) foi considerada, segundo Pedrosa & Dias, um divisor de águas. A apresentação sustentava que a epidemia não se restringia a um determinado setor da sociedade e seu agravamento era causado pela pobreza e pela injustiça social, assertiva que veio a ser comprovada anos mais tarde com o levantamento de dados epidemiológicos. Sob a liderança de Herbert Daniel, a ABIA passou também a influenciar o discurso de outras ONGs (Parker & Terto Jr.:2001) e as relações com o plano governamental.

De acordo com Ramos (2004), em relação à autonomia diante do Estado, a trajetória das ONGs é marcada por dois momentos distintos. Nos anos 80, de franca oposição. Nos

---

<sup>28</sup> A ABIA, através da figura de Betinho, já vinha fazendo campanha no país e denunciando o que ficou conhecida como a “máfia do sangue”. Rocha usa o termo “politização do sangue” para se referir ao resultado do processo de pressão política das ONGs e entidades da área da saúde (Rocha:1999).

<sup>29</sup> Na opinião de Paulo Roberto Teixeira, o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição de 1988 consagrou, do ponto de vista político e filosófico, o movimento sanitário. Para Teixeira, a existência de um Sistema Único de Saúde é uma das razões pelas quais o Programa Brasileiro se destaca bastante em relação ao Programa de outros países desenvolvidos. Ver <http://sistemas.AIDS.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=45091>

anos 90, predominaram relações de cooperação, inclusive com um trânsito intenso de militantes de ONGs passando a gestores de programas governamentais. Para a autora, a conjuntura de intensa mobilização do contexto da democratização determinou um padrão de relacionamento entre ONGs e o governo federal baseado na cobrança e confronto. Os embates predominaram durante o período Sarney (1986–1990) até o final do governo Collor, em 1992 (Ramos:2004)<sup>30</sup>.

Para Parker & Terto Jr., no ano de 1992 houve uma importante mudança na política nacional brasileira de AIDS, representada pela volta da doutora Lair Guerra à coordenação do Programa Nacional de AIDS. Como parte da reestruturação do Programa, foi dada “nova ênfase à importância das ONGs e do envolvimento comunitário no desenvolvimento e implementação de políticas e programas relacionados à HIV/AIDS”. Na prática, líderes de ONGs e profissionais de saúde com larga experiência no relacionamento com ONGs foram incorporados ao Programa. O então diretor da ABIA, Richard Parker, atuou na Unidade de Prevenção do Programa Nacional de AIDS e o doutor Paulo Roberto Teixeira, criador do primeiro programa estadual de AIDS, em São Paulo, também integrou a equipe do Programa Nacional (Parker & Terto Jr.:2001).

Ainda maior integração entre as ONGs e a Coordenação do Programa Nacional de AIDS foi exigida com a assinatura, em 1994, do primeiro empréstimo do Banco Mundial para combater a AIDS no Brasil. Em um acordo com o governo brasileiro, o Banco Mundial disponibilizou US\$160 milhões com uma contrapartida nacional de US\$90 milhões. No total, foram investidos US\$250 milhões com o objetivo de testar e implementar as principais estratégias para combater a epidemia. (Mattos, Terto Jr., Parker: 2003).

Segundo Mattos, Terto Jr. & Parker, “a AIDS parece ser, pelo menos para os dirigentes do Banco Mundial, um importante problema do desenvolvimento” (2003). De acordo com documentos do próprio Banco, o financiamento representou situar o Brasil como um *test case* de políticas da instituição para a área de saúde e especificamente para a AIDS (Ramos:2004). Um item importante do acordo foi a exigência do envolvimento das

---

<sup>30</sup> Referindo-se ao período de 90 a 92, Parker sustenta que “além das relações entre o Governo Federal e as ONGs se radicalizarem totalmente com o confronto explícito entre os dois setores, a falta de diálogo também se repete com os programas estaduais e municipais. Sem base de sustentação política, a inoperância torna-se a tônica do Programa.” (Parker:97)

ONGs de AIDS, especialmente por serem vistas como mais eficientes para atingir os mais pobres e os mais resistentes, como homossexuais, usuários de drogas e profissionais do sexo (Galvão, 2000).

De acordo com Pedrosa & Dias, ao ser encaminhado ao Senado da República, o projeto do financiamento enfrentou grande resistência do corpo técnico intermediário dos Ministérios da Saúde, da Fazenda, do Planejamento e das Relações Exteriores. “Sem a determinação da Coordenadora Geral da CN-DST/AIDS, de seus aliados em instâncias superiores do governo, na sociedade civil organizada e do apoio direto da direção do BIRD, em Washington, DC, o projeto não chegaria à sua aprovação final pelo Senado, ocorrida em março de 1994, inclusive, com gastos retroativos ao ano de 1993” (Pedrosa & Dias:1997).

Outro fato que demonstra o reforço da integração entre as ONGs de AIDS e o governo brasileiro é que, a partir de 1994, a Portaria 1.028/GM assegurou a participação de cinco representantes de organizações não-governamentais na composição da Comissão Nacional de DST e AIDS (CNAIDS)<sup>31</sup>, possibilitando que a sociedade civil colaborasse com as discussões e atividades relativas à comissão. Esses representantes são indicados pela sociedade civil, a partir de eleição promovida periodicamente durante os Encontros Nacionais de ONG/AIDS, realizados a cada dois anos (Ministério da Saúde:2007).

A maior participação das ONGs nas políticas públicas de AIDS, associada aos investimentos do Banco Mundial e do governo brasileiro para combate à AIDS resultaram na proliferação dessas organizações durante a década de 90.<sup>32</sup> Levantamentos realizados pelo Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Justiça registraram a existência de 402 ONGs trabalhando com AIDS em 1995; 587 em 1998; e 444 em 1999 (Solano, 2000). A relação entre o governo e o movimento social passou a ser aperfeiçoada e amadurecida através do Setor de Articulação com ONGs, no âmbito do Programa Nacional de DST/AIDS.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> A Comissão Nacional de DST e AIDS - CNAIDS, instituída em 1986, tem como objetivos assessorar o Ministério da Saúde na definição de mecanismos técnico-operacionais para controle da AIDS, coordenar a produção de documentos técnicos e científicos e assessorar o Ministério da Saúde na avaliação de desempenho dos diversos componentes da ação de controle da AIDS (Ministério da Saúde. In: <http://www.AIDS.gov.br/data/Pages/LUMIS5D33E8ABPTBRIE.htm>)

<sup>32</sup> De acordo com Ramos (2004), a multiplicação em escala extraordinária de organizações baseadas em três grandes categorias -de apoio e de *advocacy*; de pressão política e de pesquisa aplicada; e de pessoas vivendo com AIDS - constituiu-se um campo político e institucional que passou a ser nomeado de *ONG/AIDS*.

<sup>33</sup> Pedrosa e Dias observam que desde 1992, as ONGs, sem abdicarem de suas prerrogativas, substituem a política do confronto por ação propositiva e co-responsável com o governo. Voluntariamente ou não, quando

Em julho de 1996, em Vancouver, no Canadá, aconteceu a XI Conferência Internacional de AIDS, na qual o médico taiwanês David Ho anunciou a terapia associada de medicamentos anti-retrovirais, conhecida popularmente como "coquetel". No mesmo ano, devido à repercussão dos resultados dessa nova forma de tratamento, foi publicado no Brasil o Decreto nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, de autoria do senador Sarney, que garantiu a todos pacientes infectados pelo HIV o acesso gratuito a toda medicação necessária ao seu tratamento. Esta lei simboliza a consolidação do mundialmente reconhecido programa brasileiro de AIDS.

Com o reconhecimento internacional, a política brasileira de combate à AIDS, baseada na universalidade do acesso aos medicamentos, ganha força. A constante participação da sociedade civil através das ONGs de AIDS, é importante para a manutenção de uma política que sofre críticas tanto internas quanto externas. O Banco Mundial, por exemplo, apesar de não concordar com a política de distribuição universal de medicamentos do Programa, aprovou em 1998 o segundo empréstimo para combate à epidemia no país, chamado de AIDS II. A estratégia de descentralização, fortemente baseada no trabalho das ONGs de AIDS, foi a forma encontrada pelo governo brasileiro para responder às exigências do financiamento de garantir a eficácia das campanhas (Mattos, Terto Jr., Parker: 2003)<sup>34</sup>.

A aprovação do novo código de Propriedade Industrial brasileiro (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), ao dar proteção patentária a processos e produtos farmacêuticos, representou uma ameaça à política nacional para a AIDS em função de uma potencial elevação dos preços dos medicamentos patenteados. Diversos setores da sociedade civil se articularam em oposição ao projeto de lei 824/91, formando uma ala opositora liderada por

---

começam a participar das concorrências promovidas pela CN-DST/AIDS, as ONGs desenham parte da nova agenda social do país: "o encontro e a sinergia entre a lógica governamental, marcada pela permanência e universalidade das políticas sociais, e a lógica da sociedade civil, marcada pela defesa de interesses específicos e a experimentação de formas mais ágeis e flexíveis de ação" (Pedrosa & Dias:1997).

<sup>34</sup> O trabalho das ONGs sempre foi objeto de discussões no Brasil. Elas são acusadas, por exemplo, de gerirem mal suas verbas. Um fato que gerou desconfiança generalizada quanto à seriedade das ONGs ocorreu em 1994, quando a ABIA foi acusada de receber verbas do "jogo do bicho" (Parker & Terto Jr.:2001). Os próprios dirigentes de algumas ONGs criticam as organizações. Segundo alguns, ao longo dos anos 90, devido à dependência financeira das ONGs em relação ao governo, as ONGs perderam a capacidade de buscar inovações e cobrar mudanças do Estado, reduzindo seu papel a meros executores de políticas públicas. Baseadas neste entendimento, a ABIA e outras ONGs de AIDS resolveram se afastar do governo para poder defender a causa da AIDS com mais autonomia. Para isso recorreram a financiamentos internacionais (Ramos:2004, Parker & Terto Jr.:2001).



três grandes grupos: a ALANAC – Associação de Laboratórios Nacionais, a CNBB – Confederação de Bispos do Brasil e a SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Este último grupo organizou, em 1992, o Fórum pela Liberdade do Uso do Conhecimento, agregando mais de 200 entidades, incluindo diversas ONGs. O Fórum foi um núcleo de crítica e resistência dedicado a barrar a aprovação da lei<sup>35</sup>. A força política da ala opositora não foi suficiente para impedir que o governo FHC obtivesse a aprovação do novo código, mas foi capaz de polemizar o assunto de forma a ser um dos fatores responsáveis pela longa tramitação do projeto no Congresso - de 1991 a 1996<sup>36</sup> (Borges:2000).

Embora a nova lei de patentes tenha representado um revés para o lado político no qual se encontravam as ONGs de AIDS, outras leis foram aprovadas e tiveram o efeito de minimizar o impacto negativo da proteção patentária aos medicamentos de AIDS. A implementação da Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999) foi resultado do direcionamento de esforços do governo Fernando Henrique Cardoso para o aperfeiçoamento da legislação interna. Outra medida importante do governo FHC foi a regulamentação do licenciamento compulsório através do Decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999. O decreto dispõe sobre a concessão de licença compulsória nos casos de interesse nacional e de interesse público, segundo os artigos 68 e 71 do Código de Propriedade Industrial (Cepaluni: 2006). Essa medida dava ao Ministério da Saúde o poder para declarar emergência de saúde nacional e fornecer licenças compulsórias. Conforme Serra (2003), o decreto deu ao Ministério “uma margem de manobra suficiente para negociar com os gigantes farmacêuticos – como a Merck, a Roche e a Abott – a redução substancial dos preços de medicamentos”.

Segundo Serra, a manutenção do programa nacional contra a AIDS tornou-se insustentável em 1999 por causa da desvalorização do real em comparação com o dólar (Serra:2003). Assim, para reduzir os custos do programa, o Ministério da Saúde, através da

---

<sup>35</sup> Para uma análise do processo de tramitação da lei de patentes no congresso ver BORGES, Juliano da Silva (2000). *Propriedade Intelectual: Ofensiva Revisora e a Nova Lei de Patentes Brasileira*, Dissertação de Mestrado, IUPERJ. Ver também: HERMAN, Breno (2004). “O Brasil e a Lei de Propriedade Industrial (9.279/96): um estudo de caso”. Dissertação de Mestrado, UNB.

<sup>36</sup> Entre outros fatores está o *impeachment* do presidente Collor de Mello em 1992.

Rede de Laboratórios Farmacêuticos Oficiais, passou a produzir substitutos genéricos dos medicamentos para o HIV/AIDS. Como medida complementar o governo brasileiro começou a pressionar as indústrias farmacêuticas para reduzirem os preços de seus produtos (Cepaluni:2006). Essas iniciativas foram inicialmente cobradas e depois apoiadas pelas ONGs de AIDS que trabalhavam em parceria com a Coordenação do Programa Nacional de DST/AIDS.

A possibilidade de fornecimento de licenças compulsórias para medicamentos com patentes norte-americanas chamou a atenção dos Estados Unidos, que, em 30 de maio de 2000, entraram com um pedido de consultas no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Os norte-americanos consideravam que o artigo 68 do Código de Propriedade Industrial brasileiro infringia as regras do Acordo de TRIPS (Cepaluni:2006).

### **2.1.2 Articulações Internacionais das ONGs brasileiras de AIDS**

Os empréstimos do Banco Mundial para o combate à AIDS no Brasil tiveram conseqüências positivas e negativas. Se por um lado proporcionaram o crescimento quantitativo das ONGs de AIDS, por outro lado criaram uma dependência das mesmas em relação ao governo federal, uma vez que a maior parte das ONGs eram financiadas pelo Programa Nacional (Terto Jr.:1995; Rocha:1999). Além disso, a injeção de dinheiro para os projetos das ONGs, favoreceu o florescimento de disputas de poder e recursos entre as “grandes” e “pequenas” ONGs (Rocha:1999).

A ABIA, na condição de pioneira e influenciadora das demais ONGs, procurou se afastar do governo em nome de sua autonomia, baseada na premissa de que o grande avanço em termos de conquistas na política de controle da AIDS se deu pela ação do movimento social como interlocutor entre a sociedade e o governo (Terto Jr.:1995; Rocha:1999).

Devido ao elevado grau de formação e especialização bem como aos contatos pessoais dos líderes da ABIA, a organização, desde o início de sua trajetória, obtivera

financiamento de fundações e empresas do exterior, o que lhe possibilitava uma postura mais independente e ativa, pois havia dinheiro para custear suas participações nos principais foros internacionais relacionados ao HIV/AIDS (Parker, R. & Terto Jr.: 2001).

As atividades internacionais da ABIA e de sua equipe compreendiam eventos como a oficina do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas sobre Questões Legais e Éticas e Formação de Redes, em Nova York, em 1995; conferências, como a Conferência Internacional de AIDS de Yokohama, Japão, em 1994, na qual a ABIA contava com um estande para exposição de materiais; e a IV Conferência Conjunta Latino-Americana sobre AIDS/ X Conferência Latino-Americana sobre DSTs, em Santiago, Chile, em 1995); foros políticos (o Encontro de Paris, em 1994); programas de intercâmbio (visita de Veriano Terto Jr. a Cuba, em 1994, através do IMS/UERJ, com financiamentos da Fundação MacArthur). A ABIA também foi selecionada, em 1995, como representante alternativa da América Latina e Caribe junto ao UNAIDS/ Joint United Nations Programme on HIV/AIDS/Programme Coordinating Board. Participou da XII International Conference on AIDS (1998, Genebra, Suíça), e do comitê organizador da XIII International AIDS Conference (2000, Durban) (Parker, R. & Terto Jr.: 2001).

O papel da ABIA como facilitadora e articuladora de uma rede nacional ampliou-se em direção às políticas e círculos ativistas internacionais relacionados à AIDS. Várias dessas conexões internacionais eram centralizadas em Walter Almeida (médico sócio-fundador da ABIA), que atuava através de seu já existente envolvimento com as comunidades médica e científica, anterior à epidemia de HIV/AIDS, e incrementava relações mantidas com agências de cooperação internacional e organizações intergovernamentais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS).

Essas relações auxiliaram a ABIA a receber financiamentos de agências internacionais e permitiram-lhe tornar-se peça fundamental nas questões ligadas às políticas relativas à AIDS, além de estabelecer relações de trabalho com algumas das mais poderosas figuras vinculadas à política e à normatização da AIDS no cenário internacional, entre as quais Jonathan Mann, do Programa Global de AIDS (PGA) da OMS, que fazia coro com a ABIA em suas críticas à apatia e à atuação negativa do governo federal brasileiro em relação à epidemia de HIV/AIDS. A participação da ABIA em redes internacionais ligadas

à AIDS, por sua vez, estimulou o seu envolvimento na organização política na esfera nacional. Esse vínculo entre as redes nacionais e internacionais tornou-se particularmente evidente na V Conferência Internacional de AIDS, realizada em Montreal, em 1989, e na reunião paralela a essa conferência, realizada por ONGs, denominada “Oportunidades de solidariedade”. O espírito de ativismo e o clima de possibilidades políticas de Montreal serviram de inspiração para a equipe da ABIA e para outros ativistas brasileiros presentes na conferência, os quais, de volta ao Brasil, renovaram o seu compromisso de criar uma rede nacional brasileira de solidariedade à AIDS.

A ABIA foi uma das principais responsáveis pelo resultado obtido nos esforços para tentar estabelecer uma Rede Brasileira de Solidariedade à AIDS, em 1989 e 1990, tanto em termos de apresentar uma plataforma política bem desenvolvida para o emergente movimento brasileiro em torno da AIDS, como de prover apoio organizacional e financeiro para as duas conferências nacionais de AIDS, durante as quais a Rede foi amplamente discutida (Parker & Terto Jr.:2001).

A atuação externa da ABIA, do Grupo Pela Vidada, do GAPA e do GIV (Grupo de Incentivo à Vida) bem como de outras organizações não-governamentais brasileiras de AIDS deve ser incluída nesta análise sobre a influência das ONGs no resultado do contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC por três fatores: o primeiro, é que essas ONGs influenciavam as demais, com base no conhecimento acumulado proveniente dos encontros internacionais, reforçando a rede nacional de ONGs. O segundo, é que aumentavam sua legitimidade para propor medidas e políticas ao governo, aumentando sua influência junto ao Ministério da Saúde e, conseqüentemente junto ao governo brasileiro. E o terceiro fator, é que, ao interagirem com seus pares no exterior, as ONGs brasileiras tinham a oportunidade de mostrar ao mundo as práticas nacionais e, desta forma, adquirir notoriedade junto à comunidade internacional<sup>37</sup>.

Para a melhor compreensão de como as ONGs atuaram no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos, se faz necessária uma descrição do que foi exatamente esse conflito, como e em que contexto ele se deu, e quais as motivações das partes envolvidas. Essa tarefa será realizada na segunda parte deste capítulo.

---

<sup>37</sup> Este fator também facilita a busca de financiamentos para os projetos.

## 2.2 O CONTENCIOSO DAS PATENTES FARMACÊUTICAS ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

### 2.2.1 Antecedentes: o contencioso da informática

O conflito das patentes farmacêuticas está inserido em um contexto mais amplo das relações entre Brasil e Estados Unidos, marcadas por crescente divergência entre as respectivas prioridades de diplomacia econômica, a partir dos anos 70 (Lyrio:1994). Essas divergências resultaram, em meados da década de 80, em um conflito no qual os Estados Unidos questionaram o Brasil sobre sua lei de informática, que até outubro de 1992 limitou a fabricação de mini e microcomputadores a empresas de capital nacional. A lei da informática, que regulamentava a participação do capital estrangeiro de forma a exigir que 70% da propriedade e 100% do poder de voto nas *joint-ventures* fossem de brasileiros (Tachinardi:1993), foi o ponto central daquele que ficou conhecido como o contencioso da informática entre Brasil e Estados Unidos<sup>38</sup>.

Tanto o contencioso da informática, que marcou o relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos na década de 80, quanto o contencioso das patentes farmacêuticas, que foi a tônica dessas relações na década de 90, evidenciaram posições antagônicas dos dois países no que se refere à promoção do desenvolvimento econômico através do investimento em alta tecnologia associada ao comércio internacional. As divergências em torno desse trinômio (desenvolvimento – alta tecnologia – comércio internacional) refletem-se nas discussões bilaterais sobre os direitos de propriedade intelectual ao longo das últimas décadas.

Conforme Tachinardi (1993), a essência do conceito de propriedade intelectual está na necessidade que os inovadores têm de se apropriar financeiramente do conhecimento científico e tecnológico de suas invenções. Para a autora, a propriedade intelectual ganhou uma nova dimensão, política e econômica, mais do que simplesmente jurídica, devido ao

---

<sup>38</sup> Para um estudo político sobre o contencioso da informática entre Brasil e Estados Unidos, ver VIGEVANI (1995).

impacto que a alta tecnologia causa no comércio internacional de bens e serviços, raciocínio que lhe permite afirmar que:

“a propriedade intelectual é um instrumento de controle de mercados e uma forma de reduzir as incertezas dos inovadores devido à obsolescência das tecnologias e à facilidade com que elas são imitadas e difundidas no mundo contemporâneo” (Tachinardi:1993).

O governo brasileiro tratou a informática como um caso de segurança nacional e escolheu desenvolver este setor por meio, preferencialmente, da indústria privada. Para isso, o caminho para atrair o capital privado foi por meio de uma proteção temporária frente às grandes empresas multinacionais, o que justifica a Lei da Informática. O objetivo do governo brasileiro era atingir a “independência tecnológica do povo brasileiro” (Vigevani:1995).

A política norte-americana da administração Reagan era, segundo as palavras do próprio presidente, “atingir a prosperidade lutando por um sistema comercial aberto e justo”. Com esse objetivo explícito, Reagan deu início, através do USTR,<sup>39</sup> a investigações contra o Brasil, sob a acusação de que o país praticava formas desleais de comércio contra os Estados Unidos no caso da informática, já que a lei brasileira restringia as importações de computadores e produtos afins (Vigevani:1995).

A estratégia de pressão norte-americana baseava-se, em primeiro lugar, em abrir uma negociação na qual deveria ficar clara a existência de um único réu: a informática brasileira. O objetivo desta estratégia era romper a “homogeneidade” brasileira, que, segundo Vigevani, “não existia de forma alguma”.<sup>40</sup> Em segundo lugar, os negociadores dos Estados Unidos fizeram um esforço para levar as discussões para o âmbito bilateral por considerar os procedimentos de resolução de disputas do GATT ineficientes, pouco práticos e consumidores de tempo. Finalmente, buscaram utilizar os instrumentos de pressão comercial criados pela *Trade and Tariff Act* de 1974 e desenvolvidos pela *Trade and Tariff Act* de 1984, tais como taxas de compensação e sanções comerciais contra o país alvo.

---

<sup>39</sup> O United States Trade Representative é a agência do governo norte-americano responsável pela execução da política comercial do país.

<sup>40</sup> Para Vigevani, havia falta de coesão da parte brasileira nas negociações e as conseqüências da situação de desequilíbrio de recursos de poder poderiam ter sido parcialmente atenuadas se o Brasil tivesse agido com capacidade de coordenação das políticas (Vigevani: 1995 pg. 151).

Nesse caso, a seção 301 da lei de comércio norte-americana dava ao Presidente ampla autoridade para determinar uma ação de retaliação. O objetivo da Seção 301 da Lei de 1974, atualizada em 1984, era justamente o de provocar uma negociação, ainda que sob ameaça de retaliações, que levaria, eventualmente, a uma reformulação das posições do país interlocutor. (Vigevani: 1995).

As motivações não tão explícitas dos Estados Unidos estão associadas, no entanto, à missão do governo Reagan de reverter o quadro de crescente déficit comercial norte-americano ao longo da década de 70. Construiu-se internamente, desde o início dos anos 80, amplo consenso em torno da importância da proteção internacional de propriedade intelectual para a competitividade do país. No momento em que sentiram sua superioridade tecnológica e econômica ameaçada, os Estados Unidos tornaram-se necessariamente menos tolerantes com os países que estavam ocupando espaço no mercado internacional por meio de estratégias tecnológicas imitativas (Almeida:1994).

Segundo Almeida, o Brasil tornou-se país prioritário da nova política comercial norte-americana por causa de seu superávit comercial com os Estados Unidos, do potencial promissor de seu mercado e de seu papel protagônico em foros internacionais, especificamente, no GATT (hoje OMC). Sobre a Lei de Informática brasileira, um funcionário do departamento de comércio dos Estados Unidos teria comentado “deixamos o Japão ir longe demais, mas não vamos deixar isso acontecer de novo”<sup>41</sup>.

Nesse sentido, consolidou-se consenso interno nos Estados Unidos de que o Brasil deveria ser escolhido como caso exemplar da ofensiva norte-americana para a defesa de direitos de propriedade intelectual. Com efeito, a legislação brasileira foi considerada prejudicial aos interesses econômicos norte-americanos, desencadeando intensa pressão bilateral com imposição de sanções. Num curto período de menos de cinco anos o Brasil foi objeto de três investigações pelo USTR, chegando a sofrer retaliações em 1988. Tais sanções tinham como alvo a legislação brasileira de patentes e como justificativa, o combate à “pirataria de propriedade intelectual” e a condenação de “prática não razoável de comércio” (Almeida:1994, Lyrio:1994).

Embora as retaliações comerciais contra as exportações brasileiras tenham sido fruto de um conflito bilateral em que o Governo e o setor farmacêutico norte-americano visavam

---

<sup>41</sup> Ver Evans:1989, citado em Almeida:1994.

à modificação da legislação brasileira de patentes, o desgaste do relacionamento bilateral foi alimentado pelo contencioso na área de informática e pela suspensão do pagamento da dívida externa brasileira em 1986. A pressão norte-americana se expressava em seu principal instrumento: processos de investigação contra o Brasil no âmbito da Seção 301 da Lei de Comércio dos Estados Unidos. Esses processos, ao elegerem setores da economia brasileira que sofreriam retaliações, tinham a capacidade de gerar discussões internas e divisões políticas no país que acabavam por enfraquecer o posicionamento do Brasil frente aos Estados Unidos (Vigevani:1995, Lyrio:1994, Almeida:1994).

Conforme Vigevani (1995), a abertura comercial iniciada no governo Collor de Mello diminuiu definitivamente o significado do contencioso de informática ao eliminar restrições e controles ao comércio e investimentos no setor. A autonomia tecnológica foi sendo deixada de lado e a proteção deixou de existir. Desta forma, o contencioso teve uma conclusão natural e formal nos anos 90, após longa resistência brasileira, principalmente durante o governo Sarney (Vigevani:1995).

### **2.2.2 O Governo Sarney e o início do contencioso das patentes**

Pressionado pelas maiores empresas norte-americanas na década de 80, por sua vez, apoiadas por entidades sindicais e patronais, o Governo norte-americano passou a atuar de forma mais agressiva na área de propriedade intelectual, buscando a promoção de maior proteção à propriedade de inovações no mundo. Para atingir seus objetivos, os Estados Unidos formularam estratégias de ação no âmbito interno através, principalmente, da reformulação de legislações e também no âmbito externo.

Conforme Lyrio (1994), duas linhas básicas de atuação internacional passaram a compor a estratégia governamental dos Estados Unidos para o tema: no âmbito bilateral, ações que visavam à abertura de mercados mediante pressões políticas ou sanções comerciais; no âmbito multilateral, ações que visavam à criação ou fortalecimento de regimes internacionais rígidos para o respeito de padrões de propriedade intelectual. Os esforços para a transferência dos assuntos de propriedade intelectual da OMPI para o



GATT e, posteriormente, para a criação da OMC são exemplos da estratégia norte-americana no âmbito multilateral. O contencioso Estados Unidos - Brasil de patentes farmacêuticas se deu no contexto da estratégia bilateral norte-americana, que se fortaleceu ao longo dos anos 80 com a crescente reformulação da legislação de comércio exterior daquele país<sup>42</sup> (Lyrio:1994).

Em 11 de junho de 1987, a PMA (*Pharmaceutical Manufacturers Association*, atual PhRMA – *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*) - associação que reúne os principais laboratórios farmacêuticos dos Estados Unidos - apresentou ao governo norte-americano uma petição através da qual alegava que a ausência de proteção às patentes farmacêuticas no Brasil era uma prática não razoável (*unreasonable*), estando por tanto sujeita à sanções previstas pela Seção 301 da *Trade Act* de 1974 (Lyrio:1994; Tachinardi:1993; Cepaluni:2006).

Estudos da PMA, apresentados com a petição, alegavam que a “pirataria de produtos farmacêuticos” no Brasil teria causado danos, entre 1979 e 1987, de U\$ 160 milhões às matrizes norte-americanas no ramo. A argumentação da PMA foi suficiente para que o USTR iniciasse uma investigação contra o Brasil com base na Seção 301 da Lei de Comércio, realizando a primeira consulta bilateral em fevereiro de 1988 (Tachinardi:1993; Cepaluni:2006). Diante desse fato, cabe uma análise de três fatores que motivaram a rápida ação do governo norte-americano: a permeabilidade do Poder Executivo norte-americano a pressões empresariais, a força política da PMA e a importância do mercado farmacêutico brasileiro.

Segundo Tachinardi (1993), os EUA acolhem as demandas das indústrias domésticas contra outros países pelo fato de a maior parte das corporações transnacionais do planeta serem de origem norte-americana. Desta forma, a estrutura do governo está preparada para receber as demandas do setor privado. A existência do USTR e o sistema de audiências (*hearings*) facilitam a comunicação de setores da indústria com o governo. A PMA, por exemplo, é uma associação comercial que reúne mais de cem companhias atuantes em P&D que produzem a grande maioria dos medicamentos comercializados tanto

---

<sup>42</sup> As sanções impostas ao Brasil em 1988 se deram no âmbito da Seção 301 do *Trade Act* de 1974. O segundo processo de investigação iniciado contra o Brasil, em maio de 1993, se deu no âmbito da Seção 301 Especial, implementada através do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, de 1988, a qual incidia especificamente sobre países que desrespeitavam o que os norte-americanos consideravam uma *world class protection* na área de propriedade intelectual.

no país quanto em outros vários países. A capacidade do setor farmacêutico de contribuir para a diminuição do déficit comercial dos Estados Unidos faz do setor um ator doméstico relevante, que usa o poderoso *lobby* da PMA para influenciar as decisões do Poder Executivo e do Congresso dos EUA<sup>43</sup> (Tachinardi:1993; Lyrio:1994).

O fato de o Brasil ser um mercado de grande importância para os investidores norte-americanos do setor farmacêutico fazia com que os Estados Unidos se preocupassem com o mau exemplo que o país poderia dar aos demais países que não protegiam as patentes farmacêuticas. Em 1988, o Brasil ocupou o sétimo lugar no *ranking* farmacêutico no mundo, sendo que as filiais de laboratórios multinacionais respondiam pela maior parcela do faturamento do setor. Apesar de 80% dos laboratórios serem nacionais, eles detinham apenas 15% do faturamento (Tachinardi:1993; Lyrio:1994).

A resposta do governo Sarney foi sua disposição em adotar patentes para processos farmacêuticos, mas não para produtos, em junho de 1988. A alegação do governo Reagan de que os laboratórios nacionais poderiam fabricar produtos muito semelhantes através da engenharia reversa<sup>44</sup>, foi o principal argumento utilizado para reafirmar que a política brasileira era *unreasonable*. Com efeito, em outubro de 1988, os Estados Unidos, baseados na Seção 301 de sua Lei de Comércio, aplicaram uma tarifa de 100% *ad valorem* sobre papéis, químicos e artigos eletrônicos brasileiros (Cepaluni:2006; Tachinardi:1993).

Rubens Ricupero foi um dos maiores críticos à decisão dos Estados Unidos de retaliar o Brasil comercialmente. Em artigo publicado na Folha de São Paulo em 1988, o então Embaixador do Brasil junto ao GATT sintetizou o posicionamento de defesa e indignação do governo brasileiro, afirmando que em propriedade intelectual a posição do Brasil é inatacável por ter sido o primeiro país em desenvolvimento a aderir às Convenções de Paris<sup>45</sup> e de Berna, que regulam esse domínio, e o terceiro país a adotar uma legislação abrangente sobre o assunto. O diplomata considerou um absurdo que a definição de “prática

---

<sup>43</sup> Em entrevista a Maria Helena Tachinardi, o embaixador Paulo Tarso de Flecha Lima chegou a comentar: “O USTR tinha medo da PMA. O pavor era tal que a PMA tinha circulação absolutamente desobstruída em Washington”. Este comentário reflete a percepção do Itamaraty de que o *lobby* da PMA era extremamente vigoroso. Ver Tachinardi:1993 pg. 117.

<sup>44</sup> Engenharia reversa no caso dos produtos farmacêuticos é o processo que procura, através de testes, descobrir a composição de um medicamento.

<sup>45</sup> Até a época em questão, a Convenção de Paris era o principal acordo internacional que define os direitos e deveres em matéria de propriedade intelectual. De acordo com a Convenção de Paris, os países podem excluir do patenteamento produtos considerados essenciais, por razões de interesse social, ameaça à saúde e à segurança pública (Tachinardi:1993 pg. 112).

injustificável” fosse feita apenas pelo Governo interessado, de acordo com seus critérios, atuando como juiz em causa própria.

No mesmo artigo, Ricupero acusou os EUA de estarem violando os artigos 1 e 2 do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) ao aplicarem medidas discriminatórias por incidirem apenas sobre produtos brasileiros. Para o embaixador, Washington reconhecia tacitamente que estava violando o Acordo ao adotar medidas unilaterais com a justificativa de que as matérias relativas a patentes e propriedade intelectual não estavam cobertas pelo GATT (Ricupero:1995). Esse discurso norte-americano, no entanto, parece estar coerente com a estratégia governamental de usar sua força relativa superior no âmbito bilateral para induzir mudanças no âmbito multilateral.

O Governo brasileiro reagiu buscando a suspensão das medidas, tanto em consultas diretas com os EUA, quanto através do GATT, onde os representantes norte-americanos retardaram, por meio de manobras obstrucionistas, a constituição de um painel (Ricupero:1995)<sup>46</sup>. A abertura de um painel no GATT, solicitada pelo Brasil em dezembro de 1988, dependia de consenso de todos os membros. Apesar de receber o apoio da comunidade internacional para sua causa, o Brasil tinha uma posição de relativa vulnerabilidade diante do peso político dos Estados Unidos na organização. Em fevereiro de 1989, mesmo com 50 países se manifestando a favor do pedido brasileiro, os Estados Unidos rejeitaram isoladamente a abertura de um painel (Cepaluni:2006; Tachinardi:1993; Lyrio:1994).

### **2.2.3 O governo Collor**

Com a eleição de Collor de Mello, o governo brasileiro iniciou movimentos políticos e econômicos que visavam harmonizar as relações com os Estados Unidos através

---

<sup>46</sup> Segundo Ricupero, a argumentação brasileira em relação a produtos farmacêuticos estava baseada em três pontos: 1º) que a legislação brasileira não é discriminatória, pois trata de igual forma brasileiros e estrangeiros; 2º) a lei brasileira não reconhecendo patentes para produtos farmacêuticos data de 1945, sendo já conhecida das empresas estrangeiras que resolveram investir no Brasil desde então; 3º) o mercado brasileiro de produtos farmacêuticos é dominado, em cerca de 80 a 85 por cento por multinacionais, dentre as quais as norte-americanas, com 35 por cento, ocupam o primeiro lugar, o que revela o contra-senso do argumento de perdas milionárias por parte dos laboratórios estrangeiros. (Ricupero:1995)

da aceitação de idéias liberais sintetizadas pelo Consenso de Washington. Antes de tomar posse, o Presidente Collor já dava sinais ao Governo norte-americano de que iria “modernizar” o Código de Propriedade Industrial brasileiro garantindo mais direitos aos detentores de patentes. Em visita a Washington, em janeiro de 1990, acompanhado da então futura Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, Collor anunciou que iria providenciar legislação para proteger patentes farmacêuticas (Lyrio:1994; Tachinardi:1993; Cepaluni:2006).

No dia 27 de junho de 1990, o USTR anunciou a suspensão das retaliações comerciais contra o Brasil, com base na declaração que o Presidente Collor havia feito no dia anterior, comprometendo-se a enviar o projeto de lei sobre propriedade intelectual (PL824/91) ao Congresso Nacional até março de 1991. O USTR, na mesma ocasião do anúncio da retirada da tarifa *ad valorem* de produtos brasileiros, comunicou que iria monitorar o envio e a tramitação legislativa do projeto (Lyrio:1994; Tachinardi:1993; Cepaluni:2006).

Para Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst (1993), o governo Collor, ao promover maior convergência com os Estados Unidos, tomou iniciativas que não foram respaldadas por atores domésticos. A necessidade de ampla alteração da legislação de propriedade intelectual envolvia interesses de vários setores da economia, além de lidar com assuntos de ordem ética como a biotecnologia, e polêmicos como limitação da licença compulsória e o *pipeline*<sup>47</sup>, dificultando um consenso de aprovação. De acordo com Lyrio,

“a posição excessivamente voluntariosa adotada pelo Executivo brasileiro em relação às reivindicações norte-americanas permitiu a Washington recorrer a uma posição maximalista em que o ‘bom Estado’ das relações bilaterais passaria a depender da disposição do Congresso de cumprir as promessas feitas pelo governo brasileiro de revisão abrangente de sua lei de propriedade intelectual” (Lyrio:1994).

As discussões sobre a aprovação do projeto de lei 824/91 evidenciaram forte divisão entre os grupos de interesses domésticos, resultando na politização dos assuntos de

---

<sup>47</sup> O termo *pipeline* significa ‘em fase de desenvolvimento’. O patenteamento do pipeline, previsto no projeto de lei 824/91, foi um dos pontos mais polêmicos da nova legislação porque, aceitando o patenteamento de produtos ainda em fase de desenvolvimento, o Estado se obriga a reconhecer uma patente não na época do lançamento do produto no mercado, mas no início de suas pesquisas, sem limite cronológico de retroatividade (Borges:2000).

propriedade intelectual. As empresas de biotecnologia e os laboratórios farmacêuticos transnacionais eram a favor da aprovação de uma nova lei de patentes abrangente no que se refere à proteção dos direitos de detentores de patentes por acreditarem que beneficiaria o setor que investia em P&D. Os laboratórios nacionais, a CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) e a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), embora com interesses distintos, formavam uma ala opositora ao projeto<sup>48</sup>.

O processo legislativo foi interrompido durante todo o segundo semestre de 1992 por ocasião do processo de *impeachment* do presidente da República, retardando a aprovação de uma lei de propriedade intelectual (Lima & Hirst: 1993).

A expectativa da substituição de Collor, um presidente mais comprometido com o ideário liberal, por Itamar Franco, do qual se esperava uma postura menos alinhada aos interesses norte-americanos na questão de propriedade intelectual, foi suficiente para que os Estados Unidos reativassem seus mecanismos de pressão bilateral. Assim, em setembro de 1992, um mês depois da substituição do governo, o USTR passou o Brasil da categoria de país observado (*watch list*) da *Special 301* para a condição de nação passível de sofrer sanções comerciais (*priority watch list*) (Cepaluni: 2006; Lyrio:1994 Lima & Hirst:1993; Hirst & Pinheiro:1995).

No âmbito da política doméstica brasileira, de acordo com Hirst & Pinheiro (1995),

“... o protagonismo assumido pelo Poder Legislativo, durante o processo de afastamento do ex-presidente, ampliou a capacidade de influência do Parlamento no processo decisório da maioria das questões relevantes da agenda nacional. Este fato terminou estimulando a politização de temas da agenda externa, ampliando notavelmente o escopo do debate interno sobre os mesmos” (Hirst & Pinheiro:1995).

Se por um lado, o Parlamento ficou mais permeável a *lobbies* empresariais, que alimentaram o debate sobre determinadas questões, como a lei de Propriedade Intelectual, por outro, se ampliou a preocupação em torno de temas como o meio-ambiente e direitos humanos. De acordo com Hirst & Pinheiro, esta preocupação foi estimulada por diversos segmentos da sociedade brasileira que – através das Organizações Não-Governamentais –

---

<sup>48</sup> Para um estudo das discussões em torno do projeto de lei 824/91, ver Borges: 2000.

passaram a influenciar de forma crescente a formação da opinião pública brasileira (Hirst & Pinheiro: 1995).

Segundo Hirst e Pinheiro, o Itamarati também sofreu os efeitos do processo de consolidação da democracia brasileira. Diante da constatação de que o país não estava politicamente coeso para levar adiante as inovações propostas pelo governo Collor, divergências internas afloraram e “rompeu-se a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país”. O processo democrático forçava a ampliação das condições de transparência da política externa e “a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, incluindo também questões suscitadas no âmbito inter-societal” (Hirst & Pinheiro: 1995).

A politização da sociedade brasileira chegou ao âmbito diplomático e o padrão de relacionamento com os Estados Unidos tornou-se o elemento norteador do debate instalado dentro da corporação diplomática a partir do fim do governo Collor. No contexto das discussões parlamentares sobre a lei de Propriedade Intelectual e a conseqüente politização no meio parlamentar, duas posições extremas se esboçaram: a de convergência com Washington e a de distanciamento de Washington<sup>49</sup>. As duas opções estratégicas de inserção internacional do país, apesar de praticamente opostas, partiam da mesma percepção: a de que o Brasil encontrava-se em uma posição particularmente vulnerável no sistema internacional (Hirst & Pinheiro:1995).

---

<sup>49</sup> De acordo com Amado Cervo (2002), a indefinição de rumo do Itamaraty teve origem na nova realidade econômica internacional engendrada pela globalização após o triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético em 1989 e foi agravada pelo processo de cassação de Collor de Melo e pelo hiato do Governo Itamar Franco até 1994. Com a continuidade da gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), o Governo Fernando Henrique Cardoso procurava imprimir coerência à ação externa. O pensamento crítico no Itamaraty, em relação ao rumo tomado, era manifestado por embaixadores como Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Correa e, mais incisivamente, pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (Cervo: 2002).

## 2.2.4 O Governo Itamar Franco

Ao assumir a presidência, em outubro de 1992, Itamar Franco encontrou um processo legislativo inconcluso, agravado pelo recrudescimento da pressão norte-americana (Lima & Hirst: 1993). Diante do debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, o governo Itamar Franco posicionou-se de maneira a propor uma política externa “voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação dos valores democráticos (...) de sentido universalista (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro” (Amorim: 1994).

A atuação internacional do governo Itamar Franco foi pautada pela manutenção das políticas iniciadas anteriormente, acompanhada da adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Permaneceram as decisões da diplomacia brasileira de “desdramatizar” as relações com os Estados Unidos e de atuar nos foros políticos multilaterais, entre outras. Nesse sentido, foi dado andamento ao processo legislativo da nova lei de propriedade intelectual (Hirst & Pinheiro:1995).

A aprovação do projeto da nova lei de patentes, em 1993, e a ratificação dos acordos da Rodada Uruguai, em 1994, foram dois atos do Congresso brasileiro que contribuíram de maneira significativa para o arrefecimento do conflito bilateral com os Estados Unidos. Segundo Lyrio, “as convergências entre a nova lei de propriedade intelectual enviada ao Congresso e o texto final do Gatt/OMC eram tantas que o contencioso praticamente terminara” (Lyrio:1994; Cepaluni:2006).

## **2.2.5 O Governo Fernando Henrique Cardoso**

Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1º de janeiro de 1995 e encontrou o contencioso em fase de arrefecimento. Seus esforços enquanto Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda de Itamar Franco haviam sido no sentido de harmonizar as relações com os Estados Unidos. Após quase um ano e meio de mandato, FHC conseguiu a aprovação do novo Código de Propriedade Industrial brasileiro (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), que havia tramitado no Congresso de 1991 até 1996. Esse foi um fato que parecia indicar a resolução do contencioso em torno das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos, uma vez que o novo código contemplava as exigências do TRIPS (Cepaluni: 2006; Lyrio:1994).

Os esforços do governo FHC, após a aprovação do novo código de Propriedade Industrial, foram direcionados a aperfeiçoar e ao mesmo tempo manter a legislação interna dentro dos parâmetros estabelecidos pelas normas internacionais. Se por um lado o governo deveria respeitar as normas de defesa de direitos de propriedade intelectual, por outro lado deveria melhorar a imagem internacional do país implementando leis que visassem à melhoria do bem estar social. Ambos os objetivos estavam alinhados com as diretrizes de política externa do país, que visavam maior inserção internacional do Brasil.

De acordo com Vigevani e Oliveira, a percepção que prevaleceu no governo FHC é a da necessidade crescente, devido às grandes transformações do mundo no pós-Guerra Fria, de ajustar os interesses específicos brasileiros às grandes tendências do mundo contemporâneo, da modernidade, num entorno onde prevaleciam concepções liberais. Estas pareciam associadas ao fortalecimento de valores considerados universais, como



democracia, direitos humanos, proteção ambiental, direitos sociais. Assim, o interesse nacional é o de captar as tendências profundas, buscando ajustar-se às dinâmicas da ordem mundial que podem ser úteis à legitimação e à concretização dos próprios objetivos. (Vigevani & Oliveira: 2004).

As diretrizes da política externa do primeiro governo FHC estabeleciam quatro objetivos para a diplomacia brasileira, explicitados pelo Embaixador Luiz Felipe Lampreia, em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, no Itamaraty (Lampreia: 1995):

- 1 - ampliar a base externa para consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento em forma sustentável e socialmente equitativa, abrindo mais e melhores acessos aos mercados, ajudando a proteger a nossa economia de práticas desleais de comércio, atraindo investimentos e tecnologia, melhorando as condições de acesso ao conhecimento;
- 2 - melhorar o padrão das relações do Brasil com seus parceiros, alargando o leque dessas parcerias operacionais e diversificando o relacionamento;
- 3 - dar ênfase à cooperação internacional que nos permita melhorar nossa competitividade e produtividade e que nos auxilie a progredir no tratamento de temas como direitos humanos, proteção ambiental, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, que figuram em lugar de destaque na nossa agenda interna e na agenda internacional; e
- 4 - buscar maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial, tanto nos foros políticos como nos foros econômicos.

Com esses objetivos em mente, e definindo como papel da diplomacia brasileira o de coadjuvar os esforços do Brasil por uma nova inserção internacional, o Presidente Fernando Henrique Cardoso pediu ao Ministro Lampreia que acompanhasse com atenção

especial alguns temas que adquiriam sentido de premência e de particular importância em seu projeto de Governo. Entre eles:

- as relações com o centro dos três pólos de poder econômico mundial, os Estados Unidos, a União Européia e o Japão;
- a proteção internacional dos direitos humanos e o diálogo construtivo com Organismos Internacionais e Organizações Não-Governamentais sobre o assunto.<sup>50</sup>

Duas medidas importantes do governo FHC em relação ao maior acesso a medicamentos por parte da população brasileira merecem destaque: primeiro, a publicação da Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999); em segundo lugar, através do decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999 o governo FHC regulamentou o licenciamento compulsório. O decreto dispõe sobre a concessão de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público, segundo os artigos 68 e 71 do Código de Propriedade Industrial, sendo amparado pelo artigo 7 do Acordo de TRIPS, “que determina que as patentes, acima de tudo, devem contribuir para a promoção da inovação tecnológica e para a transferência e difusão de tecnologia, ‘em benefício mútuo de produtores e usuários de conhecimento tecnológico e de uma forma conducente ao bem-estar social e econômico’(...) (Borges: 2000, p.95.)

---

<sup>50</sup> Lampreia (1995).

## 2.2.6 O TRIPS<sup>51</sup>

O TRIPS (*Trade Related Intellectual Property Rights*) é um acordo internacional que foi negociado multilateralmente no âmbito das negociações da Rodada Uruguai do GATT. A iniciativa norte-americana de ampliar a competência do GATT para incorporar regras internacionais abrangentes de proteção à propriedade intelectual refletia a insatisfação dos Estados Unidos com o sistema administrado pela OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual).

Criada em 1967, no âmbito da ONU, a OMPI passou a administrar os principais acordos sobre propriedade intelectual: a Convenção de Paris, assinada em 1883, sobre patentes e a Convenção de Berna, sobre direitos do autor, datada de 1886, além de outros acordos multilaterais, regionais e bilaterais sobre o assunto.

Com a gradual entrada de países em desenvolvimento na Organização, a heterogeneidade de membros e a contraposição de interesses contribuíram para reduzir a eficácia e magnificar as deficiências do sistema administrado pela OMPI. Enquanto os países desenvolvidos, que formavam um núcleo inovador, propunham regras para fortalecer o direito de propriedade, os países em desenvolvimento buscavam maior flexibilização das normas, visando a facilitar a transferência de tecnologia.

A partir da década de 70, com o advento do que se convencionou chamar a Era da Informação, o fator tecnológico passou a ter papel determinante no padrão de competitividade entre Estados. A vantagem competitiva de um país passou a depender da sua capacidade de criar, absorver e aplicar eficientemente novas tecnologias. Nesse sentido, a questão da propriedade intelectual ganhou destaque na agenda internacional.

A relativa perda de competitividade internacional dos Estados Unidos e o crescente déficit comercial do país (Almeida:1994; Gilpin:2002) foram sinais de alerta para a vulnerabilidade dos produtos e serviços vendidos por suas empresas no exterior. Os *lobbies* exercidos pelos setores mais dependentes de proteção internacional de propriedade intelectual, tais como o farmacêutico e o de informática, conseguiram associar os

---

<sup>51</sup> Esta seção é baseada em Almeida:1994, Lyrio:1994 e Cepaluni:2006.

problemas econômicos do Estado com a fraca proteção internacional aos detentores de patentes e direitos autorais (Almeida:1994; Sell & Prakash:2004).

Os Estados Unidos passaram então a adotar uma estratégia de pressão dupla: no âmbito bilateral, através de instrumentos como a Seção 301 de sua lei de Comércio, usada para retaliar países que não forneciam proteção à propriedade intelectual em suas legislações; no âmbito multilateral, lideraram o grupo de países desenvolvidos e inovadores e enfrentaram a resistência dos países em desenvolvimento à inclusão de um código de propriedade intelectual no GATT.

As estratégias de incluir o TRIPS em um pacote de medidas liberalizantes e de adotar o princípio do *single undertaking*, que condicionava a aceitação de todo o pacote ao ingresso na recém constituída OMC (Organização Mundial do Comércio), foram exitosas no sentido de enfraquecer a coesão dos países em desenvolvimento liderados pelo Brasil e Índia em função dos interesses distintos dos últimos.

A OMC foi popularmente chamada de “GATT com dentes” por incluir em sua estrutura um Órgão de Solução de Controvérsias com capacidade autorizar a aplicação de sanções aos países que não seguem as regras dos acordos por ela administrados. O TRIPS passou a ser considerado “o diploma internacional multilateral sobre propriedade intelectual mais importante celebrado até a data” (Licks: 1998). Segundo Sell e Prakash, os países em desenvolvimento aceitaram se submeterem ao TRIPS na esperança de que as pressões da Seção 301 da lei norte-americana diminuíssem.<sup>52</sup> Eles compreenderam que se tratava de uma escolha entre o GATT e o USTR, por isso preferiram o fórum multilateral às sanções bilaterais (Sell & Prakash:2004; Cepaluni:2006).

### **2.2.7 O contencioso das patentes farmacêuticas e o TRIPS**

Como consequência das pressões norte-americanas o Brasil adotou uma nova legislação de propriedade intelectual (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), garantindo

---

<sup>52</sup> Além do Brasil, a Índia também vinha sendo alvo de retaliações pela 301 (Almeida:1994).

maior proteção aos direitos de detentores de patentes. (Hermann, 2004; Borges:2000) e abrindo mão de um prazo de 10 anos de transição para a adequação ao TRIPS.

Do ponto de vista do acesso a medicamentos, a decisão do governo FHC de aderir ao TRIPS, sem fazer uso do prazo de transição de 10 anos permitido pelo acordo internacional<sup>53</sup>, prejudicou o Programa Nacional de AIDS, pois impediu que os laboratórios nacionais fabricassem certos medicamentos para a AIDS. As motivações para tal medida podem ser encontradas nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, ao explicar “a decisão do governo brasileiro de resgatar certas ‘hipotecas’ diplomáticas nas áreas de não-proliferação e dos direitos humanos” e na busca de uma “ação externa pautada pelos valores que mobilizam a comunidade internacional, como a democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, a não proliferação, o combate ao crime organizado” (Lampreia:1998). O entendimento do governo norte-americano de que a legislação de propriedade intelectual brasileira permitia a “pirataria de tecnologia” criava uma situação constrangedora para o governo FHC, que buscava o bom relacionamento com as principais potências mundiais como facilitador da inserção internacional do Brasil.

Se por um lado o governo FHC procurou “desanuviar” as relações com os Estados Unidos, aderindo às regras do TRIPS sem uso do prazo de carência, por outro lado, implementou uma série de normas que deram ao Ministério da Saúde, margem de manobra nas negociações com os laboratórios internacionais. Um exemplo é a Lei dos Genéricos (Lei nº 9.787), aprovada em fevereiro de 1999, que permite a produção de medicamentos semelhantes a um produto de marca após a realização do teste de bioequivalência.<sup>54</sup> Outro exemplo é a regulamentação do artigo 71 do Código de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1996)<sup>55</sup>, que possibilita o licenciamento compulsório nos casos de emergência nacional e de interesse público (Cepaluni: 2006).

Em janeiro de 1999, a maxi-desvalorização do real em comparação ao dólar, associada à obrigatoriedade da distribuição gratuita e universal de medicamentos para o combate da AIDS (Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, de autoria do Senador Sarney) tornou insustentável a manutenção do Programa Nacional. Com base nas

---

<sup>53</sup> Países como a China e a Índia fizeram uso desse direito e só precisaram adequar suas legislações internas aos preceitos do TRIPS a partir de 2005.

<sup>54</sup> O teste de bioequivalência comprova que um medicamento genérico possui o mesmo efeito que um produto de marca (Cepaluni:2006 pg. 62)

<sup>55</sup> Esta regulamentação foi feita através do Decreto Presidencial nº 3.201/99.

modificações da legislação brasileira, o Ministério da Saúde foi capaz de tomar medidas para reduzir os custos do Programa Nacional contra a AIDS (Serra:2003; Cepaluni:2006).

O Decreto nº 3.201/99 deu ao Ministro da Saúde poder para declarar emergência de saúde nacional e conceder licenças compulsórias baseado não apenas no artigo 71(em caso de emergência nacional), mas também no artigo 68(que prevê a concessão de licença compulsória no caso de abuso de poder econômico) da lei de patentes brasileira. Esse poder fez com que o Ministério da Saúde conseguisse economizar mais de U\$ 500 milhões por ano por um período de seis anos. Essa redução se deu através da negociação direta com os grandes laboratórios farmacêuticos, detentores das patentes de cinco dos treze medicamentos componentes do “coquetel” anti-AIDS<sup>56</sup> (Serra:2003; Cepaluni:2006).

O contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos ganhou novo impulso a partir de 30 de maio de 2000, quando os Estados Unidos entraram com um pedido de consultas no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. A alegação dos representantes norte-americanos era de que o artigo 68 do Código de Propriedade Industrial brasileiro infringia as regras do Acordo TRIPS ao exigir produção local dos produtos patenteados (WTO)<sup>57</sup>.

Em 9 de janeiro de 2001 os Estados Unidos solicitaram a abertura de um painel na OMC interpretando o artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial brasileira como uma norma que viola os artigos 27.1 e 28.1<sup>58</sup> do Acordo de TRIPS por exigir utilização local da patente (*local working*). Para os Estados Unidos o artigo 68 discrimina os proprietários de patentes de produtos que não são manufaturados no Brasil (Cepaluni:2006).

As ações contra o Brasil não se limitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Em abril de 2001, o governo norte-americano voltou a colocar o Brasil na lista de observação prioritária (*priority watch list*) da *Special 301* do USTR baseado em queixas semelhantes. Porém, nesse documento, os Estados Unidos deixam claro que não protestaram contra o artigo 71 da lei brasileira nem visavam prejudicar o programa de combate à AIDS do Brasil. Seu foco era o artigo 68, interpretado pelo governo norte-americano como uma medida protecionista (Borges:2000; Cepaluni:2006).

---

<sup>56</sup> Oito dos 13 medicamentos do coquetel anti-AIDS já eram fabricados através da Rede de Laboratórios Farmacêuticos Oficiais. Essa fabricação foi iniciada com o incentivo do Ministério da Saúde e os medicamentos produzidos nacionalmente não estavam sujeitos a proteção patentária (Serra:2003).

<sup>57</sup> Ver [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>58</sup> Ver Anexo IV para os artigos 68 e 71 da lei brasileira e Anexo V para os artigos 27.1 e 28.1 do TRIPS.

Diante da ofensiva norte-americana, aplaudida pela indústria farmacêutica transnacional<sup>59</sup>, o governo brasileiro adotou uma estratégia de defesa baseada em três pilares (Serra:2003):

- (i) Obter apoio internacional da mídia mundial, das ONGs e da Academia;
- (ii) Um esforço permanente de persuasão, acompanhado por disposição em negociar, especialmente com os governos dos Estados Unidos e da União Européia;
- (iii) Mobilização de uma maioria na OMC com o objetivo de gerar apoio à posição brasileira e proporcionar que outros países em desenvolvimento adotassem políticas semelhantes.

Em comunicado à imprensa no dia 03 de maio de 2001, o então Ministro da Saúde acusou o USTR de não estar defendendo nem o livre comércio nem a competição, e sim os interesses da indústria farmacêutica, que, no seu ponto de vista, “tem uma influência desproporcional na Administração Bush” (Serra:2001). O Ministro interpretou as queixas norte-americanas na OMC como uma ação para prejudicar o programa brasileiro contra o HIV/AIDS, “que é considerado um dos melhores – se não o melhor – do mundo, pelas Nações Unidas, pelo Banco Mundial e pela imprensa norte-americana, como demonstrado recentemente em matéria do *The New York Times*” (Cepaluni:2006; Serra:2001).

É importante observar que o Ministério da Saúde do Brasil, mantém, no plano da Coordenação do Programa Nacional de DST e AIDS, dois canais oficiais de interlocução com a sociedade civil: a CNAIDS – Comissão Nacional de AIDS e a CAMS - Comissão de Articulação com os Movimentos Sociais. Através dessas duas comissões a sociedade civil participa, por representação, dos processos de análise e discussão de políticas públicas de saúde em DST/HIV/AIDS<sup>60</sup>. Desde a criação da CNAIDS, as organizações da sociedade civil tiveram sua representatividade garantida por portarias ministeriais. A partir de 1994, a Portaria 1.028/GM assegurou a participação de cinco representantes de organizações não-governamentais na composição da Comissão, possibilitando que a sociedade civil colaborasse com as discussões e atividades relativas à CNAIDS (Ministério da Saúde).

---

<sup>59</sup> Ver “PhRMA Applauds USTR Action Against Argentina and Brazil” disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/>

<sup>60</sup> De acordo com a Coordenação do Programa Nacional de DST/AIDS, as Organizações de Sociedade Civil - OSC (Redes, Fóruns de ONG/AIDS e Movimentos Sociais) são parceiras históricas do Programa Nacional de DST/HIV/AIDS no combate à epidemia. Esse modelo é uma singularidade do Programa Brasileiro e tem garantido a implementação do art. 196 da Constituição Federal que institui a saúde como direito de todos e dever do Estado (Ministério da Saúde).

Foi durante a 52ª Reunião da CNAIDS<sup>61</sup>, no dia 31 de maio de 2000, que surgiu a idéia de elaborar “um documento de natureza opinativa para os veículos de comunicação, e também para as revistas acadêmicas, visando a ampliação da discussão do acesso aos medicamentos e reafirmando as recomendações técnicas do Ministério da Saúde e a posição do Governo Brasileiro sobre o assunto”.<sup>62</sup>

Durante a 57ª Reunião da Comissão Nacional de AIDS, realizada em 11 de abril de 2001, o representante da Coordenação Nacional do Programa de DST/AIDS comunicou aos participantes que “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. Disse que, de uma maneira geral, o Brasil está recebendo grande apoio político internacional. Quanto à OMC, falou que há uma comissão de arbitragem para resolver a queixa norte-americana, mas que, aparentemente, os EUA não estão avançando muito”.<sup>63</sup>

Em 26 de junho de 2001, os Estados Unidos retiraram o painel da OMC. Em contrapartida, realizaram com o Brasil um acordo *out-of-court* que previa o comprometimento do governo brasileiro em avisar o governo norte-americano caso pretendesse fornecer licenças compulsórias para medicamentos de propriedade de companhia farmacêutica dos Estados Unidos (Cepaluni:2006).

A IV Conferência Ministerial de Doha, realizada em novembro de 2001, reforçou a posição dos países em desenvolvimento na defesa ao acesso universal a medicamentos. De acordo com Serra (2003), “o Brasil tomou a iniciativa de defender a idéia de que são os governos nacionais que decidem em que condições concederão licenças compulsórias para medicamentos que podem salvar vidas”. O sucesso desta iniciativa expressou-se na redação final do parágrafo 5-B da Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública, que estabelece que: “Cada Membro tem o direito de conceder licenças compulsórias e liberdade para determinar as condições em que tais licenças são concedidas” (Serra: 2003).

---

<sup>61</sup> Ata da 52ª Reunião da Comissão Nacional de AIDS. Disponível em <http://www.AIDS.gov.br/data/documents/storedDocuments/%7BB8EF5DAF-23AE-4891-AD36-1903553A3174%7D/%7BD077E26C-EDBE-471D-880A-424CE7F40A9C%7D/52.doc>

<sup>62</sup> Os Anexos II e III são anúncios que fizeram parte de uma campanha veiculada somente nos Estados Unidos no início de 2001 e marcou a posição política do Brasil quanto à necessidade de garantir o acesso universal aos medicamentos utilizados no tratamento da AIDS. Foram apresentados em Cepaluni:2006.

<sup>63</sup> Ata da 57ª Reunião da Comissão Nacional de AIDS. Disponível no mesmo endereço eletrônico da Ata da 52ª Reunião.



A Declaração também expressa o entendimento de que a proteção à saúde pública deve ter precedência sobre os interesses comerciais, através do parágrafo 4, que estabelece:

“Nós concordamos que o Acordo TRIPS não deve impedir os Membros de tomarem medidas para proteger a saúde pública. Da mesma forma, enquanto reiteramos nosso comprometimento com o Acordo de TRIPS, afirmamos que o Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de maneira a apoiar o direito dos Membros da OMC de proteger a saúde pública e, em especial, de promover o acesso a medicamentos para todos” (Serra:2003).

A estratégia dos Estados Unidos de pressionar países alvos tanto bilateralmente quanto no âmbito multilateral parece ter ganhado força com a transferência das discussões sobre propriedade intelectual relacionada ao comércio para o domínio da OMC. Não seria estranho supor que os Estados Unidos, contando com mais instrumentos de coerção, tivessem êxito em modificar o posicionamento de países em desenvolvimento como o Brasil em relação a políticas de propriedade intelectual. No entanto, vários fatores parecem ter contribuído para o que se convencionou chamar de a “vitória” brasileira na OMC, traduzida na retirada da queixa norte-americana do painel contra a legislação brasileira. Entre esses fatores está a ação política internacional das ONGs de direitos humanos e de AIDS, objeto deste estudo.

Segundo Shaffer (2004), as pressões domésticas realizadas por ONGs e por grupos de defesa de direitos humanos e de AIDS foram responsáveis pelo recuo dos Estados Unidos em suas ameaças contra o Brasil. Este estudo procura, além de dimensionar e explicar as formas de influência das ONGs de AIDS e de direitos humanos, entender se e como as redes transnacionais de ONGs foram importantes para a vitória brasileira na OMC. Para isso é preciso descrever o envolvimento histórico das ONGs com os temas de propriedade intelectual associada ao desenvolvimento, o que será feito na terceira parte deste capítulo.

## 2.3 AS DISCUSSÕES MULTILATERAIS SOBRE PROPRIEDADE INTELECTUAL E O ENVOLVIMENTO DAS ONGS TRANSNACIONAIS

A propriedade intelectual abrange vários setores da economia mundial e tem reflexo em praticamente todas as instâncias da vida social. Hoje, no mundo, discute-se propriedade intelectual em vários foros, como por exemplo, no Mercosul, na ALCA, na Comunidade Européia, na Organização Mundial da Saúde, na Organização Mundial do Comércio e outros. A abrangência do assunto causa o engajamento de um grande número de ONGs, classificadas em diferentes categorias de atuação, tais como ONGs de Direitos Humanos, de AIDS, de Direitos do Consumidor, de defesa do Meio-Ambiente, de Saúde, de Acesso ao Conhecimento, etc. O foco deste estudo será o envolvimento de ONGs de AIDS e de Direitos Humanos em torno das discussões sobre propriedade intelectual na OMC. Esta seção, no entanto, procura descrever como as ONGs se envolveram com as discussões sobre propriedade intelectual nos diferentes foros. Desta forma será possível entender em que contexto político internacional as ONGs atuaram em relação ao contencioso entre Brasil e Estados Unidos na OMC.

Há um grande número de ONGs envolvidas no ativismo político em torno das discussões sobre propriedade intelectual no mundo. Essas organizações formam associações e atuam em nível nacional, regional e global para aumentar tanto sua capacidade de influência política junto aos governos e às instituições inter-governamentais, quanto sua capacidade de mobilização social. Logo, se faz necessária uma breve descrição das principais organizações não-governamentais para o melhor entendimento da complexidade das redes transnacionais de ONGs.

A força política das ONGs é proveniente da união de um grande número de organizações e das associações que elas criam. Neste trabalho, serão analisadas as principais ONGs de AIDS e Direitos Humanos envolvidas em propriedade intelectual, classificadas em duas categorias: internacionais e domésticas, de acordo com o principal foco de atuação das mesmas. No nível internacional, destacam-se a CPTech, a MSF, a OXFAM, a HAI e a TWN. No nível nacional, atuando em seus respectivos países a ABIA e

o GIV, no Brasil, a TAC na África do Sul, a ACT UP New York e a Health GAP, nos Estados Unidos e a ACT UP Paris, na França.<sup>64</sup>

A CPTech - *Consumer Project on Technology* – foi criada no início da década de 90, por Ralph Nader, ex-candidato à presidência dos Estados Unidos nas eleições de 2000. O trabalho desta ONG Americana está extensivamente documentado em seu site. A organização está focada em assuntos relativos à produção e acesso ao conhecimento. Grande parte deste trabalho é relativa a políticas e práticas de propriedade intelectual. Devido à característica de reunir em seu site toda a documentação referente à sua especialidade, a CPTech atua como um ponto central na rede de troca de informações entre as ONGs de AIDS e de Direitos Humanos. A partir de 2007, passou a se chamar KEI – *Knowledge Ecology International* – e a dedicar-se a pesquisar e discutir novas soluções para o gerenciamento de recursos de conhecimento com o propósito de contribuir para resultados socialmente menos excludentes derivados da exploração do conhecimento.

A MSF - Médicos Sem Fronteiras – foi criada em 1971 por um grupo de jovens médicos e jornalistas. A MSF é uma organização humanitária internacional que leva cuidados de saúde a vítimas de catástrofes, conflitos, epidemias e exclusão social, independentemente de raça, política ou crenças. Tem como missão sensibilizar a sociedade sobre as condições de vida das populações que atende. Atua através de campanhas políticas de esclarecimento em nível nacional e internacional e pressão sobre órgãos governamentais. Em 1999, a organização iniciou sua Campanha para Acesso a Medicamentos. Junto com a OXFAM, durante a Reunião Ministerial da OMC em Seattle, de 30 de novembro a 3 de dezembro de 1999, a MSF exigiu o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre acesso a medicamentos.

A OXFAM é uma ONG de origem inglesa criada em 1942 na forma de um Comitê para Alívio da Fome gerada pela ocupação nazista da Grécia. A organização foi expandida para outros países na década de 60 e em 1997 passou por uma reformulação estratégica de seus objetivos, focando sua atuação no combate à pobreza e ao sofrimento no mundo, sendo considerada hoje uma ONG de Direitos Humanos. Sua influência política pode ser constatada pelos documentos disponíveis em seu site, como por exemplo, uma carta do

---

<sup>64</sup> As informações contidas nesta seção foram obtidas nos respectivos *sites* das organizações não-governamentais. Os endereços estão na bibliografia deste trabalho.

primeiro ministro da Inglaterra, Tony Blair, em resposta às cobranças feitas pela OXFAM através de abaixo-assinado, para que ele cumprisse suas promessas feitas na reunião do G8 em 2005. Em março de 2001, a OXFAM Grã Bretanha lançou sua campanha “*Cut the Cost*”, com o intuito de pressionar a indústria farmacêutica a rever sua política de preços de medicamentos aos países em desenvolvimento. A campanha foi aderida globalmente pela organização.

A HAI - *Health Action International* é uma rede informal de mais de cento e sessenta organizações membros focadas em saúde, desenvolvimento, consumidor e outros interesses públicos em mais de setenta países. Foi fundada em Genebra em 1981. Os objetivos da HAI são promover o uso racional de drogas e assegurar disponibilidade regular de serviços de saúde, bem como medicamentos essenciais seguros e eficazes, de boa qualidade para todos e com preços justos. Com quatro escritórios de coordenação, na África, Europa, América Latina e Ásia Pacífico, a HAI desenvolve seu trabalho através de defesa, pesquisas, educação, campanhas de ação e do diálogo. A OXFAM GB é um dos membros da HAI. A rede organizou um encontro em 1996, na Alemanha, que originou o primeiro grande grupo sobre acesso a medicamentos.

A TWN - *Third World Network* – é uma rede internacional, sem fins lucrativos e independente, de organizações e indivíduos envolvidos em assuntos relacionados a desenvolvimento, ao Terceiro Mundo e tópicos envolvendo a relação Norte-Sul (países desenvolvidos – países em desenvolvimento). Seus objetivos são conduzir pesquisas sobre assuntos econômicos, sociais e ambientais relativos ao Sul; publicar livros e revistas; organizar e participar de seminários; e criar uma plataforma que represente amplamente os interesses e perspectivas do Sul em fóruns internacionais como os processos e conferências da ONU. A TWN começou a se envolver com o assunto de acesso a medicamentos por ocasião da Reunião Ministerial da OMC de Seattle, em 1999. A rede foi capaz de iniciar um diálogo com o Grupo Africano de delegações junto à OMC e encorajou-os a explorar as possibilidades de ação coordenada em relação à saúde pública e acesso a medicamentos com o Brasil e a Índia. (Matthews: 2006).

O GIV – Grupo de Incentivo à Vida - é uma ONG que foi criada em 1990. A organização é reconhecida por sua participação política na defesa dos direitos das pessoas

vivendo com HIV/AIDS e como o primeiro grupo de ajuda mútua da América Latina formado e dirigido por pessoas com HIV. O ativismo é a principal forma de ação desta ONG. Entre suas ações está a luta por medicamentos através de abaixo-assinados, passeatas e ações jurídicas. Em março de 2001, junto com outras organizações brasileiras de HIV/AIDS e a ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS<sup>65</sup> – o GIV deu início a protestos públicos em frente aos consulados americanos no Brasil com o objetivo de chamar a atenção para os procedimentos de solução de controvérsias da OMC iniciados pelos Estados Unidos contra o Brasil.

A TAC - *Treatment Action Campaign* – foi fundada em 10 de dezembro de 1998 em Cape Town, África do Sul. Realiza campanhas por tratamento para pessoas com HIV e pela redução de novas infecções por HIV. Dentre seus objetivos principais está a luta por uma rede regional e global eficaz e inclusiva de organizações com propósitos similares. A organização desempenhou um papel crucial em 2001 ao chamar a atenção para as implicações de uma ação movida na corte sul-africana por 39 companhias farmacêuticas globais contra a lei que dava ao Ministério da Saúde o poder para conceder licenças compulsórias para produtos farmacêuticos patenteados, além de praticar a importação paralela<sup>66</sup>, quando a saúde pública estava em jogo. A TAC foi apoiada por acadêmicos da Wits University, que disponibilizaram conhecimento legal sobre o assunto. Mark Heywood é um dos acadêmicos da universidade que virou membro da direção da TAC e um dos principais responsáveis pela condução da campanha por acesso a medicamentos essenciais.

A ACT UP - *AIDS Coalition To Unleash Power* - foi fundada em 1989 na cidade de Nova York, por pessoas infectadas pelo vírus HIV e pessoas com AIDS. É um grupo ativista famoso pela ação direta contra negligência burocrática e empresas farmacêuticas que lucram com a crise de AIDS. Possui sedes em Paris e na Filadélfia, que, apesar de terem o mesmo nome não são consideradas filiais da Act Up New York. Os três grupos compartilham os mesmos ideais e objetivos e com frequência coordenam suas ações políticas. A organização não possui presidente, diretoria nem pessoal remunerado. Cada

---

<sup>65</sup> A história da ABIA foi apresentada em mais detalhes na primeira parte deste capítulo devido ao seu pioneirismo no Brasil em relação aos assuntos de AIDS.

<sup>66</sup> Importação paralela pode ser entendida como a importação de um produto que seja manufaturado pelo detentor original da patente, mas em outro país, cuja diferença de preço justifique a importação.

membro é um líder e todos são voluntários. Atua predominantemente em nível sub-nacional ou regional e, desta forma, contribui para as campanhas internacionais.

A HEALTH GAP – *Global Access Project* - é uma organização baseada nos Estados Unidos, orientada para a ação e mobilização social. Foi criada no início de 1999 por ativistas de AIDS e de direitos humanos, especialistas em saúde pública, defensores do comércio justo (*fair trade*) e indivíduos preocupados e dedicados a expandir o acesso igualitário ao tratamento para pessoas com AIDS no mundo todo. A Health Gap foi fundada pelo Dr. Alan Berkman, um veterano ativista de direitos civis. Dentre os indivíduos e grupos fundadores da organização estão a ACT UP New York, ACT UP Filadélfia, Médicos Sem Fronteiras, CPTech e outros. Em aliança com ativistas do hemisfério Sul, esta organização constrói uma estratégia de sinergia baseada nos ideais de direito à vida e à saúde. Assim como a CPTech, a Health GAP desempenha função importante na rede pela característica de formular estratégias e coordenar mobilizações sociais.

### **2.3.1 As ONGs e a campanha internacional de acesso a medicamentos**

De acordo com Tellez (2006), à época da entrada em vigor do Acordo de TRIPS, em 1995, ainda não estava claro que impacto a proteção às patentes farmacêuticas teria sobre o acesso a medicamentos. No mesmo período, ativistas de saúde pública e ONGs começaram a manifestar a idéia de que proteção patentária associada às regras do TRIPS causaria aumento dos preços de medicamentos e protegeria grandes empresas farmacêuticas contra a competição de medicamentos genéricos mais baratos. Os maiores prejudicados seriam os países em desenvolvimento, que ficariam incapacitados de promover o uso de genéricos diante da possibilidade de não conseguirem custear a compra de medicamentos patenteados (Tellez, 2006).

O início do envolvimento das ONGs no debate internacional sobre patentes e acesso a medicamentos se deu em outubro de 1996, quando a CPTech e a MSF participaram de um

seminário na Alemanha, promovido pela HAI, sobre saúde e GATS (Acordo Geral de Comércio e Serviços). Naquele evento, reuniu-se pela primeira vez um grande grupo de especialistas em saúde, propriedade intelectual, acadêmicos e ativistas para discutir o impacto dos acordos da OMC nas patentes farmacêuticas, preços e disponibilidade de medicamentos e políticas nacionais de saúde pública.

Como resultado do seminário, a HAI publicou um documento intitulado “*Power, Patents and Pills*”, no qual a organização comunica o entendimento comum dos participantes da reunião de que os acordos de propriedade intelectual realizados pelo GATT e pela OMC podem ter implicações negativas para a saúde pública e limitar ou impedir o acesso a medicamentos essenciais (HAI:1997). De acordo com Tellez, o evento promovido pela HAI teve a importante função de identificar os alvos da campanha de acesso a medicamentos e preparou o caminho para que mais ONGs se juntassem ao movimento (Tellez:2006).

Formou-se uma coalizão de ativistas em saúde pública e ONGs. Através da organização de *workshops* e conferências, ONGs como a CPTEch e a rede HAI conseguiram alertar o público sobre o impacto das regras de comércio e do TRIPS sobre o acesso a medicamentos. Devido ao seu envolvimento, desde 1994, com propriedade intelectual, acesso a medicamentos e políticas de comércio, a CPTEch contribuiu para a campanha com amplo conhecimento técnico sobre tais assuntos. A HAI reuniu várias ONGs em uma grande rede. As ONGs reunidas foram capazes de promover um forte *lobby* junto aos tomadores de decisão no nível doméstico nos Estados Unidos e na Europa. As ONGs também exerceram *lobby* juntos aos delegados dos países em desenvolvimento em Genebra (Tellez, 2006; Matthew: 2006).

No nível nacional, ONGs como a Act Up e Health GAP (a partir de 1999) tiveram êxito em tornar pública e polêmica a relação entre patentes e acesso a medicamentos e exerceram pressão sobre o governo norte-americano para que ele mudasse suas políticas de comércio e de saúde pública (Tellez:2006). No Brasil, a ABIA, o Grupo Pela Vida, o GAPA/SP, o GIV e outras desempenhavam papel político importante como porta-vozes dos anseios de uma parcela da sociedade, influenciando as políticas públicas principalmente em relação à AIDS e Doenças Sexualmente Transmissíveis. As decisões de fabricar localmente medicamentos para o “coquetel” de AIDS e de negociar com os

laboratórios farmacêuticos transnacionais foram encorajadas pelas ONGs brasileiras. Na África do Sul, onde o crescimento da AIDS já era alarmante, grupos sociais já iniciavam movimentos de coalizão de ONGs com vistas a ações públicas. As ações das ONGs em países em desenvolvimento desempenhariam, mais tarde, um papel crucial no desenvolvimento do debate internacional sobre acesso a medicamentos.

A primeira “vitória” das ONGs em relação a acesso a medicamentos ocorreu em maio de 1999, na 52ª Reunião Mundial de Saúde, quando, aliadas aos países em desenvolvimento, as ONGs conseguiram a aprovação de uma resolução de adoção de uma Estratégia de Drogas Revisada (*RDS – Revised Drug Strategy*) – que dava à OMS (Organização Mundial da Saúde) o mandato para assegurar acesso a medicamentos essenciais e prestar assistência aos países em seus esforços para salvaguardar a saúde pública enquanto implementavam acordos comerciais.

Segundo Tellez, ao longo de 1998 até o meio de 1999, as ONGs e os países em desenvolvimento combateram incisivamente os governos dos Estados Unidos, de vários países europeus e as transnacionais farmacêuticas para que a resolução fosse aprovada. A declaração de James Love, diretor da CPTech, demonstra a determinação das ONGs à época. Segundo Love,

“Há um ano os conceitos contidos na nova resolução eram fortemente contestados pelos governos dos Estados Unidos e de vários países europeus sob a justificativa de que eles minavam os direitos de propriedade intelectual das grandes companhias farmacêuticas. Agora que a resolução foi unanimemente aprovada, nós precisamos dar o próximo passo e focar na implementação, que tornará o tratamento mais disponível para as pessoas nos países pobres”.<sup>67</sup>

A Declaração de Amsterdã, publicada em novembro de 1999, marca o início das pressões das ONGs junto à OMC. A conferência intitulada *Increasing Access to Essential Drugs in a Globalised Economy Working Towards Solutions*, foi organizada pela HAI, MSF e CPTech e realizada em Amsterdã, nos Países Baixos, nos dias 25 e 26 de

---

<sup>67</sup> Ver “Health: Assembly Adopts New Health Strategy”, 24 de maio de 1999, South-North Development Monitor (SUNS), <http://www.twinside.org.sg/title/assembly-cn.htm>. Ver também “Joint NGO release on WHA Revised Drug Strategy”, HAI, MSF, CPTech, 24 de maio de 1999, <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00095.html>. Acessados em 07/07/2007.



novembro de 1999. Os organizadores da reunião, que juntou 350 participantes de 50 países em desenvolvimento e desenvolvidos, expressaram a necessidade da criação de um Grupo Permanente de Trabalho junto ao Conselho de TRIPS e outros órgãos da OMC com o objetivo de revisar normas que envolviam propriedade intelectual<sup>68</sup>. As demandas das ONGs foram tornadas públicas durante a Conferência de Seattle da OMC, realizada entre 30 de novembro e três de dezembro de 1999, nos Estados Unidos.

Embora as ONGs não pudessem participar nas negociações, elas foram capazes de influenciar através da mídia, de eventos paralelos de *lobby* nos bastidores junto aos negociadores. De acordo com Tellez (2006), apesar do fracasso geral das negociações de Seattle, as ONGs contribuíram para colocar o assunto do acesso a medicamentos na agenda do comércio internacional e influenciaram a mudança das políticas de comércio e propriedade intelectual dos Estados Unidos no que se referia a acesso a medicamentos.

Em seu discurso aos ministros na OMC, por ocasião da Conferência de Seattle, o Presidente Clinton disse que “... os Estados Unidos irão, de agora em diante, implementar suas políticas de comércio e de saúde de maneira a assegurar que as pessoas nos países mais pobres não precisem ficar sem os medicamentos de que tanto necessitam”. As chefes do USTR e da Secretaria de Serviços Humanos também anunciaram que agiriam de maneira cooperativa para reavaliar as políticas norte-americanas de propriedade intelectual que estavam associadas com saúde pública. As ONGs interpretaram que esta mudança na política dos Estados Unidos abria a porta para o uso efetivo da licença compulsória pelos governos nacionais para tornar medicamentos essenciais acessíveis aos seus cidadãos<sup>69</sup>.

Em janeiro de 1999, Bernard Pécoul, que na época trabalhava para a MSF, foi co-autor de um artigo intitulado “*Access to Essential Drugs in Poor Countries: A Lost Battle?*” – publicado no *Journal of the American Medical Association*. O artigo teve grande repercussão por alertar que as patentes poderiam ser um obstáculo ao acesso de

---

<sup>68</sup> Ver “Amsterdam Statement To WTO Member States on Access To Medicine”, disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/amsterdamstatement.html>. Acessado em 07/07/2007.

<sup>69</sup> Ver a declaração para a imprensa “Major U.S. Policy Change Opens Door for Poor Countries To Produce Affordable Drugs”, MSF, HAI, CPTech. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/seattle.html>. Acessado em 07/07/2007.

medicamentos e motivou o início de uma campanha mundial pela MSF<sup>70</sup> (Matthews:2006; Tellez: 2006).

Em setembro de 1999, a MSF lançou sua Campanha de Acesso a Medicamentos. O trabalho de mais de 30 anos da MSF em países em desenvolvimento, proporcionando cuidados médicos emergenciais, rendeu à organização o Prêmio Nobel da Paz em 1999. Sua seriedade e dedicação, associadas ao fato de ser uma grande compradora de medicamentos faz com que a MSF seja respeitada tanto pelos governos quanto pelo público e pela indústria farmacêutica. Desta forma, sua participação no debate internacional sobre acesso a medicamentos, através de campanha própria, deu um impulso à campanha global que já vinha sendo promovida por várias ONGs( Tellez: 2006).

Durante a Conferência Ministerial da OMC de Seattle, de 30 de novembro a 3 de dezembro de 1999, a TWN passou a se envolver mais ativamente com a campanha de acesso a medicamentos. A organização, composta por mais de uma centena de ONGs, já atuava no sentido de produzir e promover conhecimento sobre o assunto, voltado a tomada de decisões políticas. A TWN foi capaz de iniciar um diálogo com o Grupo Africano de delegações na OMC e encorajá-los a explorar possibilidades de ação coordenada em relação à saúde pública e acesso a medicamentos com o Brasil e a Índia (Matthews: 2006).

O engajamento da OXFAM deu ainda maior impulso à campanha global de acesso a medicamentos conduzida pelas ONGs internacionais. Em fevereiro de 2001, a OXFAM da Grã-Bretanha lançou a campanha “*Cut the Cost*”, que foi fundamental para mobilizar a opinião pública em massa. A campanha foi conduzida pela OXFAM globalmente, através de suas representantes em diferentes países, o que garantiu grande cobertura da mídia e popularidade. O objetivo da campanha foi pressionar os governos dos países desenvolvidos e empresas farmacêuticas a mudarem suas políticas e práticas para proporcionar maior acesso a medicamentos em países pobres (Matthews: 2006; Tellez:2006).

---

<sup>70</sup> Ver Pecoul, B. et all. “*Access to Essential Drugs in Poor Countries: A Lost Battle?*” *Journal of the American Medical Association*, January 27, 1999—Vol 281, No. 4: 361-367.

A QUNO (Quakers United Nations Office) desempenhou um papel importante em Genebra. A organização, que tem uma longa história de trabalho junto a países em desenvolvimento, ajudou a reforçar as relações entre os delegados nacionais e os baseados em Genebra. A QUNO promovia reuniões entre delegados e especialistas acadêmicos com vistas a aumentar o entendimento sobre a relação da proteção patentária e seu impacto ao acesso a medicamentos.

O crescente número de ONGs envolvidas na coalizão permitia maior abrangência e repercussão das suas ações. Cada organização tem uma forma de ação que pode ser considerada sua “especialidade” na rede. A coordenação de ações entre as ONGs tornou-se fundamental para o sucesso da campanha de acesso a medicamentos. Segundo Tellez, “a crescente coalizão trocava informações regularmente e coordenava suas pesquisas, ações de defesa (*advocacy*), campanhas, litígios e atividades técnicas”. De 1999 a 2001, a campanha das ONGs teve um duplo foco: construir crescente consciência e apoio da opinião pública e proporcionar suporte técnico e em pesquisas para tomadores de decisões e negociadores em países em desenvolvimento relacionados à saúde pública (Tellez:2006).

Nesse sentido, as ONGs tornaram público como os países em desenvolvimento estavam sendo pressionados domesticamente pelo governo norte-americano e pelos laboratórios farmacêuticos transnacionais para que não fizessem uso de mecanismos e flexibilidades disponíveis sob o TRIPS (Tellez: 2006). Salvaguardas como licença compulsória e importação paralela, apesar de serem permitidas pelo TRIPS, eram intensamente contestadas pelos Estados Unidos em nível bilateral, através de pressão comercial como, por exemplo, o uso da Seção 301 para promover sanções comerciais contra o Brasil e a África do Sul.

### **2.3.2 A ação das ONGs na África do Sul**

No dia 18 de fevereiro de 1998, trinta e nove companhias farmacêuticas entraram na justiça contra o governo da África do Sul, contestando um artigo da lei sul-africana de

1997 que permitia a importação paralela. No dia seguinte, Tom Bombelles, da PhRMA, enviou a Rosa Whitaker, do USTR, argumentações e artigos sobre importação paralela. No dia 23 do mesmo mês, a PhRMA pediu ao USTR que incluísse a África do Sul como país prioritário sob a Seção 301 Especial, alegando que a África do Sul é um “*test case*” para aqueles que se opõem ao compromisso do governo norte-americano de proteger todas as formas de propriedade intelectual, inclusive as patentes farmacêuticas.

No dia 1º de maio de 1998, após pressão dos congressistas norte-americanos, o USTR colocou a África do Sul na lista de observação da Seção 301 Especial. O relatório do USTR atacava a lei de medicamentos sul-africana no que se referia à autorização para importação paralela e a concessão de poder ao Ministro da Saúde para “invalidar direitos de patente”.<sup>71</sup>

As ONGs internacionais, como CPTEch, MSF e OXFAM iniciaram uma campanha global a favor do governo da África do Sul, utilizando várias formas de pressão e ativismo político. No dia 17 de abril de 2001, publicaram o resultado de um abaixo-assinado no qual 250 mil pessoas de 130 países pediam que a indústria farmacêutica retirasse a ação na justiça<sup>72</sup>.

Em nível doméstico, nos Estados Unidos, ONGs como a ACT-UP e Health GAP pressionaram o governo norte-americano contestando sua posição no caso (Heywood: 2001). Na África do Sul, a TAC (*Treatment Action Campaign*) liderou ampla campanha de mobilização social a favor do governo sul-africano e participou do julgamento na condição de *Amicus Curie*<sup>73</sup>, o que garantiu maior visibilidade do caso e grande apoio social ao governo sul-africano. A participação de James Love, da CPTEch, foi fundamental para convencer a corte de Pretória de que os custos da pesquisa e desenvolvimento de medicamentos para AIDS, que justificavam os altos preços dos medicamentos segundo os depoimentos dos laboratórios farmacêuticos, eram subsidiados

---

<sup>71</sup> Ver “Time-line of Disputes over Compulsory Licensing and Parallel Importation in South África”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>72</sup> Ver “Voices Around the World Condemn Drug Industry Hypocrisy” Joint MSF/TAC/Oxfam Press Release. 17 de abril, 2001. Disponível em <http://www.accessmed-msf.org/prod/publications.asp?scntid=21820014607&contenttype=PARA&>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>73</sup> Participando do julgamento na condição de Amigo da Corte a TAC teria o direito de prestar depoimentos perante a Alta Corte de Pretória.

em grande parte pelo governo norte-americano, sendo, portanto, dinheiro público e não privado<sup>74</sup>.

Em abril de 2001, as 39 companhias farmacêuticas retiraram a ação na justiça contra o governo sul-africano, fato comemorado pelas ONGs como uma vitória da população da África do Sul. Em declaração à imprensa, Justin Forsyth, diretor da OXFAM, disse que "a luta para mudar as regras da OMC está longe de terminar. O Brasil pode se tornar o próximo país a ter que lutar contra a indústria farmacêutica global, apoiada pelo governo dos Estados Unidos, pelo seu direito de fornecer cuidados de saúde aos seus cidadãos doentes e em fase terminal"<sup>75</sup>. Com a vitória na África, as atenções das ONGs e da mídia se voltaram para o caso da disputa entre Brasil e Estados Unidos na OMC, no qual o governo norte-americano questionava a lei de patentes brasileira alegando que o artigo 68, que exige produção local de medicamentos patenteados, estava em desacordo com o TRIPS.<sup>76</sup>

### **2.3.3 O apoio das ONGs ao Brasil**

Em janeiro de 2001, o USTR, representante comercial dos Estados Unidos, apoiado pela indústria farmacêutica transnacional, representada pela PhRMA, solicitou a abertura de um painel junto ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, alegando que o artigo 68 do Código de Propriedade Industrial brasileiro viola as regras do grupo de TRIPS. Em seu relatório, o USTR deixa claro que não questiona o direito do Brasil de fornecer licenças compulsórias em caso de emergência de saúde nacional, como prevê o artigo 71 da lei brasileira. O foco da disputa é o artigo 68, que na visão do USTR, trata-se de uma medida protecionista que tem a intenção de criar empregos para brasileiros ao

---

<sup>74</sup> Ver "Affidavit of James Love in The High Court of South Africa". Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/loveaffidavit/affidavit.html>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>75</sup> Ver "Drug giants throw in the towel". Oxfam GB Press Release - 25 June 2001. Disponível em <http://www.oxfam.org.uk/press/releases/cutcost7.htm>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>76</sup> Ver "AIDS Activists Victory in South Africa Lawsuit!". 19 de abril de 2001. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/hgap04192001.html>. Acessado em 08/07/2001. Ver também "Drug giants made to swallow bitter pill". *The Guardian*, 19 de abril de 2001. Disponível em <http://society.guardian.co.uk/hivAIDS/story/0,,475077,00.html>. Acessado em 08/07/2001.

exigir produção local de produtos patenteados. De acordo com o USTR, tal provisão permite ao governo brasileiro requerer o licenciamento compulsório de qualquer produto patentado, de bicicletas e automóveis a tacos de golfe (Cepaluni: 2006).

Após o pedido de abertura do painel, o governo norte-americano voltou a colocar o Brasil na lista de observação prioritária da Seção 301 Especial do USTR. O Brasil havia estado nesta lista durante o período de tramitação do novo Código de Propriedade Industrial, entre 1991 e 1996. Com a aprovação da nova lei de patentes, em 1996, o USTR havia retirado o país de sua *priority watch list* (Borges:2000; Cepaluni:2006).

A atuação das ONGs em nível doméstico foi coordenada e constante. Em março de 2001, as ONGs brasileiras de AIDS, lideradas pela ABIA e pelo GIV, iniciaram protestos públicos em frente aos consulados dos Estados Unidos no Brasil, com o objetivo de atrair a atenção do público para o processo que os Estados Unidos moviam contra o Brasil na OMC (Tellez:2006)<sup>77</sup>. Nos Estados Unidos, a Health GAP liderava uma série de protestos contra o governo norte-americano em relação a acesso a medicamentos. Em maio de 2001, a ONG coordenou uma reunião entre representantes oficiais do Consulado brasileiro, em San Francisco, e a imprensa para defender o uso do mecanismo da licença compulsória por parte do Brasil. No mesmo mês, a Health GAP se reuniu com membros dos Ministérios da Saúde e do Comércio e Finanças brasileiros para desenvolver uma estratégia de resposta às pressões norte-americanas na OMC<sup>78</sup>.

No nível internacional a força das campanhas de acesso a medicamentos, lideradas pela OXFAM e pela MSF contribuiu para colocar em evidência a disputa entre Brasil e Estados Unidos. Através de declarações à imprensa, cartas ao USTR e às empresas farmacêuticas, trocas de informações na rede internacional de ONGs, assessoria técnica a representantes do governo brasileiro e outras atividades as ONGs contribuíram para a mobilização da opinião pública em relação à disputa<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Durante o 11.º Encontro Nacional de ONGs/AIDS, no Recife, os participantes redigiram uma carta aberta à população, exigindo que os EUA retirassem a queixa contra o Brasil e a OMC não levasse o País a julgamento. Ver “ONG pede que EUA retirem queixa contra Brasil”. O Estado de S.Paulo, 12/05/2001.

<sup>78</sup> Ver “Health GAP Timeline - Direct Actions, Advocacy, and Response - January 2001- December 2001”. Disponível em [http://www.healthgap.org/hgap/Timeline\\_of\\_HGAP\\_2001.html](http://www.healthgap.org/hgap/Timeline_of_HGAP_2001.html). Acessado em 08/07/2007.

<sup>79</sup> Ver “Consumer Project on Technology Statement on the Trade Dispute Between the United States and Brazil” 6 de fevereiro de 2001. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/CPTstatement.html>. Acessado em 08/07/2007. ver também “Drug Companies vs. Brazil: The Threat to Public Health”. Maio de 2001. Disponível em [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/health/drugcomp\\_brazil.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/drugcomp_brazil.htm). Acessado em 08/07/2001. Ver também “US action at WTO threatens Brazil's successful AIDS programme”. 1 de

No dia 25 de junho de 2001, os Estados Unidos retiraram a queixa contra o Brasil na OMC. O representante do USTR, Robert Zoellick declarou em Washington, no dia seguinte, que “Os Estados Unidos têm apoiado o audacioso e eficaz programa brasileiro para combater a crise de HIV/AIDS” e que “com este passo positivo, nós seremos capazes de canalizar nossos esforços em direção a nosso objetivo compartilhado de combater a disseminação deste perigoso vírus”.<sup>80</sup>

A decisão norte-americana foi tomada no mesmo dia em que se reuniam, em Nova York, especialistas do mundo todo para participar da Assembléia Geral das Nações Unidas para debate sobre a crise da AIDS. Os participantes da reunião disseram que a decisão dos Estados Unidos corroborava a noção de que as companhias farmacêuticas não poderiam mais esperar que os governos as protegessem contra uma “crescente onda de preocupação” em relação à negação de drogas às populações pobres vítimas de AIDS<sup>81</sup>.

De acordo com Tellez, um fator crucial para o sucesso da coalizão global de ONGs na promoção de acesso a medicamentos foi a ação coordenada e o posicionamento político coerente entre as ONGs do Norte e as do Sul. As primeiras, sendo consideradas organizações de países desenvolvidos, com maior *expertise* e as últimas, as que atuam em nível doméstico em campanhas de base ativista (*grass-roots*) e mobilização pública (Tellez: 2006).

Uma das principais vitórias das ONGs na campanha de acesso a medicamentos foi a Declaração de Doha, de novembro de 2001. Reunidas na IV Conferência de Doha, as ONGs internacionais aliaram-se aos representantes de países em desenvolvimento no esforço de envolver especialistas acadêmicos nos trabalhos de redação da “Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública”. Como resultado, através da declaração, os signatários reiteraram seu compromisso com o Acordo de TRIPS e afirmam que cada membro tem o direito de conceder licenças compulsórias e liberdade para estabelecer os

---

fevereiro de 2001. Disponível em <http://www.accessmed-msf.org/prod/publications.asp?scntid=2182001228232&contenttype=PARA&>. Acessado em 08/07/2007. Ver “Letter to US Trade Representative Zoellick”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>80</sup> Ver “U.S. Drops Case Over AIDS Drugs in Brazil”. The New York Times, 26 de junho de 2001. Disponível em <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9406E6DE1130F935A15755C0A9679C8B63>. Acessado em 08/07/2007. Ver também “US drops Brazil AIDS drugs case”. BBC News, 25 de junho de 2001. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1407472.stm>. Acessado em 08/07/2007.

<sup>81</sup> “U.S. Drops Case Over AIDS Drugs in Brazil”. The New York Times, 26 de junho de 2001.

fundamentos para a concessão de tais licenças (Cepaluni: 2006). Para Tellez (2006) e Matthews (2006), a Declaração de Doha é um claro exemplo de como as ONGs e os países em desenvolvimento podem trabalhar juntos em uma coalizão funcional para alcançar objetivos em comum.

Este capítulo descreveu o envolvimento das ONGs nacionais e internacionais na disputa entre Brasil e Estados Unidos sobre as patentes farmacêuticas junto à OMC. Embora os Estados tenham sido os principais atores dessa disputa, a descrição histórica foi voltada para o crescente aumento da influência das ONGs, como categoria de atores não estatais, e suas relações transnacionais. O objetivo principal da descrição foi entender em que contexto se deu o aumento da influência das ONGs sobre os governos nacionais e sobre a opinião pública internacional. Desta forma, dividiu-se o capítulo em três partes.

A primeira parte descreveu aspectos relevantes relacionados ao surgimento das ONGs de AIDS no Brasil e como elas se relacionaram com o governo e com a sociedade. A segunda parte apresentou um histórico resumido e comentado do tema maior em que está compreendido o contencioso das patentes farmacêuticas – o tema da propriedade intelectual – que vem gerando divergências entre Brasil e Estados Unidos desde a década de 70. A terceira e última parte descreveu como as ONGs internacionais se envolveram com o assunto de propriedade intelectual relacionado ao comércio internacional e por que elas se associaram aos países em desenvolvimento na disputa contra os países desenvolvidos e empresas transnacionais.

A descrição exposta neste capítulo permite uma análise mais detalhada do papel político das ONGs no cenário internacional, o que será feito no capítulo seguinte.



### **CAPÍTULO 3: A INFLUÊNCIA DAS ONGS NA POLÍTICA MUNDIAL**

Este capítulo aborda a atuação política das redes transnacionais de ONGs de AIDS e de Direitos Humanos nas discussões sobre Propriedade Intelectual no âmbito da OMC no período de 1997 a 2001. A análise é feita sob a perspectiva do envolvimento do Brasil nas discussões relacionadas à propriedade intelectual em função da política brasileira de combate à AIDS, política esta que, ao longo das últimas décadas, tem gerado conflitos com os Estados Unidos. O acordo de TRIPS - marco regulatório da propriedade intelectual na OMC - e suas implicações para as políticas de saúde pública dos países signatários foi o centro das discussões, colocando em lados opostos a indústria farmacêutica transnacional - apoiada pelos governos de países desenvolvidos, como Estados Unidos e os da União Européia - e as redes transnacionais de ONGs, que apóiam políticas de saúde pública de países em desenvolvimento. A epidemia de AIDS, que, na década de 90, evoluiu a patamares alarmantes, foi o elemento catalisador do envolvimento político das ONGs e de suas articulações transnacionais com o propósito de defender o acesso universal a medicamentos essenciais<sup>82</sup>. Os principais instrumentos políticos, previstos no TRIPS e utilizados pelos países em desenvolvimento para promover acesso a medicamentos são a licença compulsória e a importação paralela. As discussões se concentram em torno da legalidade ou não desses instrumentos nas circunstâncias em que foram utilizados.

A primeira parte do capítulo procura descrever o contexto histórico em que as discussões se desenvolvem. Tendo as diferentes dimensões do processo de globalização

---

<sup>82</sup> Outras doenças como tuberculose e malária também eram motivos fortes para o envolvimento das ONGs na luta por acesso a medicamentos para países pobres. No entanto, a AIDS parece ter causado reações emocionais mais contundentes.

como pano de fundo, quatro aspectos históricos são particularmente importantes para a contextualização da ação política das redes transnacionais de ONGs no contencioso comercial entre Brasil e Estados Unidos: (1) os esforços para combater a epidemia de AIDS em nível global; (2) considerações sobre a evolução das discussões sobre os direitos humanos; (3) as negociações multilaterais de comércio a partir da segunda metade do século XX; e (4) as discussões sobre propriedade intelectual e sua inclusão na agenda comercial multilateral, com ênfase no relacionamento entre patentes e medicamentos.

A segunda e última parte do capítulo descreve e analisa os principais eventos relacionados ao contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC, com ênfase na participação das ONGs de AIDS e Direitos Humanos e sob o marco teórico proposto por Keck e Sikkink (1998). Embora a perspectiva brasileira seja o ponto central da análise, é praticamente impossível dissociá-la dos acontecimentos que geraram o conflito entre 39 laboratórios farmacêuticos e o governo da África do Sul, principalmente no período compreendido entre 1997 e 2001. Uma ação na justiça, movida pelas transnacionais farmacêuticas contra o governo sul-africano, em relação à lei que permitia a importação de medicamentos, foi um fato que mobilizou a sociedade civil daquele país. Através da mobilização social, com criação de ONGs e de estratégias de politização e publicidade dos eventos, o assunto das patentes farmacêuticas foi ganhando espaço na mídia internacional, com impacto sobre as relações entre a indústria farmacêutica global e seus aliados e os governos nacionais de outros países em desenvolvimento, entre eles o Brasil.

Desta forma, a análise se desenvolve no sentido de dimensionar o papel político das ONGs, enquanto atores internacionais organizados em redes transnacionais, no contencioso entre Brasil e Estados Unidos. Partindo da premissa de que um país economicamente mais poderoso tem melhores condições de sustentar os custosos processos de soluções de controvérsias de organismos multilaterais para garantir a defesa eficaz de seus interesses, além de dispor de mais meios de coerção bilateral<sup>83</sup>, torna-se necessário investigar as possíveis causas de uma repentina retirada da queixa por parte dos Estados Unidos, independentemente da reconhecida competência dos negociadores brasileiros. Alguns autores atribuem à pressão das ONGs uma das causas da decisão (Shafer:2004,

---

<sup>83</sup> Como, por exemplo, a seção 301 da lei de comércio norte-americana.

Cepaluni:2006). O esforço em investigar em que medida a atuação política das ONGs influenciou essa decisão contribui para uma agenda de pesquisa que procura entender a capacidade relativa desses atores internacionais na política mundial.

### 3.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DAS ONGS

#### 3.1.1 Globalização

“Hoje, poucos têm dúvidas sobre a realidade da globalização, contudo, ninguém parece saber com alguma certeza o que faz a globalização real”. Esta frase, que inicia o texto de Jens Bartelson (2000), demonstra o quão difícil pode ser escrever sobre globalização. O próprio conceito (ou conceitos) é de tamanha diversidade que chega a fazer do assunto algo quase intratável. Por outro lado, tentar analisar qualquer aspecto das relações internacionais que tenha ocorrido a partir do último quinto do século XX, sem ter em conta os efeitos dos processos de globalização em suas diferentes dimensões pode ser um tanto quanto temerário. Ainda mais quando se tenta fazê-lo sob o prisma da Economia Política Internacional, que é o caso deste estudo sobre o papel político das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC.

Pelos motivos expostos acima, a globalização está inserida neste estudo como pano de fundo dos processos que são os focos da análise. Fazem-se úteis, nesse sentido, abordagens oferecidas por estudiosos do campo da Sociologia aplicada à relações internacionais, interpretando o fenômeno da globalização e seus efeitos sobre o cenário político e sobre os atores internacionais do período em estudo. Um conceito abrangente de globalização e cinco dimensões observáveis empiricamente, que caracterizam a pluralidade do fenômeno e que se encaixam nesse conceito são oferecidos por Therborn(2000). A observação da existência de ganhadores e perdedores nos processos de globalização, trazida

pelo autor, é particularmente relevante para este esforço de contextualizar as atividades políticas de ONGs no cenário mundial.

A contribuição de Bartelson(2000) para o entendimento dos efeitos da globalização na dinâmica política moderna se concentra no significado do conceito de globalização e suas mutações ao longo de uma década de existência. Considerando três diferentes sentidos, a partir dos quais se pode compreender o fenômeno da globalização, Bartelson procura demonstrar de que maneira o conceito de globalização afeta os demais conceitos sociopolíticos em que se baseiam os diferentes atores sociais, abrindo um arco ainda não compreendido de possibilidades de ação e interação política, baseado nas expectativas de mudança global. Tais reflexões contribuem para a compreensão de como o conceito de globalização, ao referir-se ao “global” como um domínio de pensamento e ação autônomo, potencializa o surgimento de novos atores no cenário político mundial, entre eles as ONGs.

Milani & Laniado (2006), por sua vez, identificam, em um mundo influenciado pelos processos de globalização, três novos valores e conteúdos de referência política que constituem o ideário da ordem mundial contemporânea: solidariedade, pluralismo e princípio de responsabilidade. Argumentam sobre a importância de se reconsiderar intelectualmente o problema da política na contemporaneidade, enfatizando que “as relações internacionais, seus processos, atores e regimes, não são objetos de análise que possam (...) ser tratados exclusivamente em uma perspectiva teórica clássica”, defendendo a “desnaturalização da concepção tradicional de política” no campo das relações internacionais.

#### 3.1.1.1 Seis ondas de globalização

Therborn (2000) argumenta que a globalização não é um fenômeno recente nem intrinsecamente irreversível ao identificar seis ondas globalizantes pelas quais o mundo já passou ou tem passado: (1) o processo de difusão da religião mundial com o estabelecimento de civilizações transcontinentais entre 400 e 700 AD; (2) as conquistas coloniais européias que começaram com as explorações navais no final do século XV; (3)

globalização como resultado de uma luta intra-européia pivoteada pelas guerras Franco-Britânicas e seus aliados cambiantes com o propósito de monopolizar colônias; (4) o concerto europeu em torno do imperialismo do meio do século XIX até 1918, período em que o padrão-ouro criava as bases para negócios transnacionais, densas trocas comerciais e migrações em massa através dos oceanos; (5) o período pós-segunda guerra mundial, caracterizado pela constituição das Nações Unidas e de suas organizações especializadas, assim como pelos Julgamentos de Nuremberg e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos; e finalmente (6) o período caracterizado por uma dinâmica financeira e cultural que substituiu a dinâmica da Guerra Fria a partir do meio da década de 1980, com enorme expansão do comércio em moeda estrangeira, catalisada pela erosão do sistema monetário internacional de Bretton Woods no início dos anos 70.

### 3.1.1.2 Globalização e suas dimensões

Um conceito de globalização que não se compromete em dizer se o fenômeno é bom ou ruim e, ao mesmo tempo, admite uma ampla gama de possíveis concretizações do fenômeno é aquele oferecido por Therborn (2000:154), que define globalização como “tendências ao alcance, impacto ou conectividade mundial de fenômenos sociais ou a uma consciência encompassada mundialmente entre atores sociais”. Therborn identifica cinco discursos sobre globalização, encontrados não só na academia, mas também em argumentos ideológicos e jornalísticos. O discurso da *concorrência econômica* é o mais disseminado e se concentra nas implicações para as empresas, trabalhadores e Estados causadas pela intensificada concorrência mundial. A preocupação crítica e as reações negativas às *consequências sociais* provocadas pela globalização como concorrência econômica constituem a base do segundo discurso sobre globalização identificado pelo autor, gerando uma série de iniciativas de cunho intelectual e ativista antiglobalização. A terceira dimensão é a discussão concentrada na academia sobre a *impotência do Estado* face à economia global, criando dois pólos opostos de pensamento. De um lado, os que acreditam que estamos presenciando o fim do Estado-nação e de outro, os que vêem a globalização

como nada mais do que um mito. O discurso da *globalização cultural* refere-se aos fluxos culturais transnacionais e seus efeitos nas práticas culturais, estilos de vida e a possível desterritorialização cultural, promovendo discussões sobre a ameaça da uniformidade cultural mundial ou novas formas de diversidade. A quinta dimensão da globalização identificada por Therborn é o discurso da *ecologia planetária*, que tem gerado inúmeras iniciativas político-sociais baseadas no entendimento de que a humanidade e a sociedade global são parte de um ecossistema planetário.

Para Therborn, apesar da forte tendência de se discutir globalização em termos unidimensionais, uma abordagem sistemática considerando a multidimensionalidade do assunto deve ser privilegiada em função de a globalização se mostrar um fenômeno plural, envolvendo uma série de processos sociais substantivos e mais de uma dinâmica de procedimentos. “Globalizações não são globalmente uniformes, mas regional e nacionalmente variáveis. As reações que elas provocam e as ações que elas promovem diferem fortemente de um contexto para outro” (2000:172).

### 3.1.1.3 Vencedores e vencidos

Interpretadas de maneira multidimensional, as globalizações podem afetar o espaço social dos atores, definindo vencedores e vencidos. Os vencedores serão aqueles para os quais as globalizações criam canais de oportunidades de ação em um mundo aberto, seja através da ascensão vertical – identificada pelo enriquecimento - ou horizontal, associada à busca de uma vida melhor em um local diferente. Para os perdedores, a globalização representa o fim de oportunidades, de empregos, de chances de lucros ou salários decentes e/ou também uma invasão cultural, ocupando o topo da comunicação cultural e subvertendo valores importantes. Em tais condições, elites empresariais tendem a ganhar tanto com a situação de seus negócios correntes quanto com o acesso a novas oportunidades de negócios, à tecnologia internacional, com as possibilidades de mudança geográfica e com o apoio de instituições econômicas globais. Grupos não-competitivos e tradicionalistas locais que preservam valores e estilos de vida não têm muito a ganhar, estando sujeitos a ameaças,

insegurança e perdas. Ao mesmo tempo, em um mundo globalizado os indivíduos tendem a ter opções porque os grupos de vencedores e perdedores não são mutuamente exclusivos. Se “os vencedores das globalizações são aqueles para os quais um mundo aberto representa ou uma oportunidade de ação ou uma conexão a amigos com recursos” (Therborn:2000:167), é possível que indivíduos afetados negativamente pelos efeitos da globalização busquem melhores oportunidades através da migração ou obtenham apoio de amigos com recursos de outras localidades do globo.

#### 3.1.1.4 Governança Global

Na visão de Therborn, o que diferencia a atual onda globalizante das três que a precederam é o fato de ela não ser totalmente guiada pelo Estado, mas ter começado a partir de um pico de poder estatal. Uma grande parte dos futuros problemas de governança se originará da continuada existência e poder dos Estados. Entendendo governança global como “o desenvolvimento de regras e normas sobre o que é certo e o que é errado que não tem a força de lei apoiada pelo quase-monopólio dos meios de violência (que seria um Estado mundial), mas que é algo mais complexo do que a inspiração ou do que os ditames da liderança”, o autor conclui que existem três áreas principais nas quais a abordagem normativa global seria muito importante e não necessariamente confrontaria diversidades culturais ou relativismo cultural: concepções do planeta terra como um ecossistema, da humanidade como uma espécie, e a concepção da humanidade como um agregado de indivíduos de valor intrínseco igual, pelo menos no nascimento (2000:175).

#### 3.1.1.5 Três conceitos de globalização

Outro ponto importante a ser analisado neste esforço de contextualizar a participação das ONGs no conflito comercial entre dois países na OMC refere-se ao

significado do conceito de globalização e seus efeitos. Segundo a tese de Bartelson (2000), há três diferentes sentidos para a idéia de globalização: transferência, transformação e transcendência. Esses três conceitos estão presentes nos discursos contemporâneos sobre globalização e afetam a identidade do conceito de globalização, fazendo com que este adquira significados diferentes dentro de contextos teóricos diferentes. A incomensurabilidade teórica dos mesmos é uma provável fonte de confusão. Esta incapacidade de medir teoricamente os discursos nos leva a pensar se estamos lidando com um ou três conceitos de globalização.

É importante observar que o autor considera que há uma convicção generalizada de que a globalização está ocorrendo. Não haveria discurso ou debate sobre ela se o fenômeno não existisse. O que está aberto para controvérsia no debate sobre globalização são os significados teóricos centrais do conceito de globalização, não a possibilidade de sua referência ou a realidade empírica dos fenômenos aos quais ela se refere sob diferentes definições (2000:191). Desta forma, faz-se necessária uma análise dos três conceitos sobre globalização para posteriormente entender os seus efeitos sobre os demais conceitos de política mundial.

A globalização entendida como *transferência* é semelhante aos conceitos de internacionalização e de interdependência. Pode afetar os atributos do Estado sem, contudo, modificar suas capacidades básicas ou fundamentalmente bloquear sua capacidade de agir. De acordo com Panitch<sup>84</sup> (1994): “a globalização capitalista é um processo que ocorre dentro, através e abaixo da égide dos Estados; é codificada por eles e, em pontos importantes, é feita por eles”. Assim, é entendida como um processo de interação e transferência entre unidades pré-existentes. Dentro desta perspectiva, questões de governança global são respondidas em termos de multilateralismo - cooperação entre os Estados ou internacionalismo – entendido como um esforço conjugado dos Estados para fazer o ambiente internacional mais parecido com o doméstico.

Utilizada em discursos como *transformação*, a globalização é entendida como um processo de transformação que ocorre no nível do sistema e afeta esse sistema tanto quanto afeta as identidades das unidades. Promove a concepção do mundo como algo mais do que a soma das partes que o constituem, sejam elas Estados individuais ou sociedades. A

---

<sup>84</sup> Citado em Bartelson (2000), página 186.



primeira articulação teórica e justificação empírica nesse sentido é o trabalho de Wallerstein, *The Modern World System* (1974). Em relação ao Estado moderno e seu futuro, adeptos dessa visão ou conceito de globalização concordam que o Estado será mais ou menos radicalmente transformado e sua capacidade de ação será severamente circunscrita por estruturas e processos globais. De acordo com esta visão, enquanto o Estado permanece como tal, sua identidade e capacidades principais são profundamente transformadas, nos deixando, possivelmente, com um Estado residual e poucas opções de fortalecê-lo. Emergem daí discussões sobre possibilidades de governança global centrada na cooperação entre Estados residuais e centros emergentes de autoridade fora dos Estados na ordem global.

Aqueles discursos que promovem a globalização com o sentido de *transcendência* são adeptos de uma visão que pressupõe o mundo como um ponto de referência e o “global” como objeto de investigação. Entendida desta forma, a globalização traz mudanças não apenas à identidade das unidades e do sistema, mas também para as condições de existência dos objetos de investigação e os campos onde estão situados. Globalização conceptualizada como transcendência desespacializa e destemporaliza as práticas humanas bem como as condições do conhecimento humano e as projeta para o global como condição de sua existência. Concebida desta forma a globalização é levada adiante por uma dinâmica própria e é irreduzível a causas particulares dentro de determinados setores ou dimensões. Segundo adeptos desta visão, o velho mundo está por ser substituído por “estruturas de informação e de comunicação”.<sup>85</sup> As unidades básicas de uma economia global baseada na informação passam a ser “fluxos ao invés de organizações”.<sup>86</sup> A esfera global é constituída de redes de fluxos supraterritoriais.<sup>87</sup> Dentro desta visão, a globalização não apenas afeta os atributos dos Estados individuais ou a identidade do Estado como uma instituição política, mas subverte as condições de sua existência. Esta concepção de globalização implica na possível dissolução do Estado soberano e do correspondente sistema ou sociedade internacional como uma forma espacializada de vida política. Questões de governança – inevitáveis com a morte do Estado – serão tratadas em termos de coordenação entre redes ou em termos de cosmopolitanismo (Bartelson, 2000).

---

<sup>85</sup> (Lash and Urry: 1994), citado em Bartelson (2000)

<sup>86</sup> (Castells: 1991), citado em Bartelson(2000).

<sup>87</sup> (Scholte: 1996), citado em Bartelson (2000).

### 3.1.1.6 Efeitos do conceito de globalização

Como aponta Bartelson, o conceito de globalização passou por uma série de mutações dramáticas durante a década em que ele tem se feito presente. O resultado principal dessas mutações é que o conceito de globalização se tornou a base de um nítido conjunto de discursos que tomam “o global” como um domínio completamente autônomo de pensamento e ação. Assim, o conceito de globalização afeta o contexto em que ele está inserido de duas formas. Primeiro, o conceito de globalização parece colocar tudo o que ele toca em movimento, agindo como um veículo para transformação conceitual e movimento. O conceito de globalização tem tido um impacto desestabilizante sobre todo o conjunto de conceitos sóciopolíticos que juntos constituem a base da modernidade política, fazendo seus significados contestáveis e dissolvendo os limites sobre os quais o uso coerente desses conceitos tem se baseado até hoje, tornando menos nítidas as definições não apenas de categorias ontológicas abstratas como unidades e sistema, mas também de conceitos como Estado, soberania, nação e sociedade.

Segundo, o conceito de globalização se tornou uma condição de referencialidade. Define um domínio próprio e um ponto de vista global a partir do qual a mudança pode ser entendida. Mais do que isso, ele abriu um horizonte de imaginação política estruturado ao redor de expectativas de transcendência. Gradualmente moveu-se do domínio da experiência para o domínio da expectativa. É um conceito metapolítico porque funde as condições de experiência significativa com as condições de expectativa. Ele pressupõe uma necessidade de globalização e tem, em última instância, um resultado invisível: uma necessidade que por sua vez transborda para liberdade. A liberdade de imaginar um novo mundo que é radicalmente diferente do velho mundo (2000:192).

Para Bartelson, há uma semelhança entre a lógica dos conceitos de civilização e de revolução antes e durante a Revolução Francesa e a do conceito de globalização atual. Àqueles conceitos também faltava um referente estável, mas funcionavam como um veículo de mudança social, significando mudança em sua mais pura, mais necessária e irreversível forma: mudança como a condição de possíveis objetos e possíveis identidades em um futuro possível. Assim, através de suas várias conotações, o conceito de

globalização funciona como um elo mediador entre o mundo moderno com sua ontologia social áspera e o bravo novo mundo que permanece inacessível e ininteligível, não apenas aos adeptos daquela ontologia, mas também aos que acreditam em mudança global.

### 3.1.1.7 Novos valores na ordem mundial contemporânea

Como contribuição final à construção deste pano de fundo contextual feito pela globalização, figura o trabalho de Milani & Laniado (2006), que identificam três novos valores e conteúdos de referência política no ideário da ordem mundial contemporânea: a solidariedade, o pluralismo e o princípio de responsabilidade. Os autores concordam que os efeitos sociais da globalização criam as condições e as possibilidades para o desenvolvimento de movimentos de solidariedade transnacional, que incluem “relações de ajuda mútua e de confiança entre grupos e indivíduos (por razões ideológicas, humanitárias, ambientais e democráticas) que se expressam, se justificam e se conformam além das fronteiras do Estado nacional” (2006:486). A solidariedade delinea os campos de produção da contestação e do confronto relacionados à distribuição e ao reconhecimento. Funciona como uma unidade estruturante de estratégias para mudar situações e contextos (2006:486).

O pluralismo ideológico que dominou o século vinte, veiculado pela expressão das idéias de gerações, influenciou o imaginário social e as concepções sobre a ordem política mundial e sobre projetos de mudanças, produzindo um novo sentido para as categorias sociais, o que possibilita explicar os fenômenos da ordem política internacional (2006:489). Para ilustrar essa idéia, cabe observar que no caso da política de AIDS brasileira, os profissionais da saúde que nas décadas de sessenta e setenta faziam parte do movimento sanitarista obtiveram sucesso em levar suas idéias adiante nas décadas seguintes quando já ocupavam cargos governamentais, conseguindo assim transformar idéias em políticas públicas.

Milani & Laniado destacam o princípio da responsabilidade, contrapondo-se ao da soberania em sua acepção clássica<sup>88</sup>, como um dos valores de referência na política mundial contemporânea. Na modernidade avançada, as novas demandas sociais, como por exemplo, o reconhecimento da utilidade social do respeito, que é uma das dimensões centrais do princípio da responsabilidade, entram em competição com o Estado. Diante dessa situação, “a noção de soberania total deve ser abandonada em favor de outra concepção – uma soberania condicionada aos princípios da ética na política, da justiça e da dignidade humana. O viver com respeito, demandado pelas sociedades modernas, pressupõe que o modo de viver dos outros é digno e justificável e deve ser observado além das fronteiras do Estado-nação, o que relativiza a soberania sobre o território nacional” (2006:490).

Para os autores, influenciadas pelas lógicas da integração, estratégia e subjetivação, “as relações sociais na política, hoje, enfrentam identidades, dinâmicas de poder e interesses estratégicos cada vez mais diversificados, múltiplos e entremeados entre si, envolvendo diferentes escalas (do local ao global) e manifestando-se em distintos espaços públicos da transnacionalidade” (2006: 496).

Por meio da contribuição dos autores acima, se faz possível a caracterização de um cenário político permeado pela lógica da globalização em suas diferentes dimensões. A partir deste cenário, é preciso destacar as questões da epidemia de AIDS, dos direitos humanos, do comércio internacional negociado multilateralmente e da propriedade intelectual relacionada à saúde pública para que se tenha uma contextualização completa do momento político internacional em que estão inseridas as participações de ONGs de Direitos Humanos e de AIDS nas questões comerciais entre Brasil e Estados Unidos na OMC.

### **3.1.2 A Epidemia de AIDS**

---

<sup>88</sup> A soberania nacional, definida por Jean Bodin é “o poder absoluto e perpétuo de uma República” (Milani&Laniado:2006:489).

A necessidade de uma resposta em nível global à epidemia de AIDS, a partir da década de 1980, promoveu o surgimento e o crescimento de inúmeras organizações não-governamentais, bem como ligações entre elas e organizações intergovernamentais. A promoção de estratégias de combate à AIDS no âmbito da Organização Mundial da Saúde, através do lançamento, em 1987, de um programa especial sobre AIDS, conhecido como GPA (*Global Programme on AIDS*) foi considerado um divisor de águas na luta contra a epidemia. Tratava-se de uma iniciativa que procurava mobilizar governos, organizações internacionais e não-governamentais com o propósito de prevenir e controlar o HIV/AIDS, bem como mitigar as conseqüências econômicas e sociais resultantes do vírus (Jönsson & Söderholm: 1996).

O estabelecimento de um esforço cooperativo global para enfrentar a doença, e o conseqüente reconhecimento da importância das organizações heterogêneas classificadas sob a sigla ONGs, pode ser identificado na Declaração de Londres sobre Prevenção da AIDS, emitida pelos ministros da saúde de 148 países, em janeiro de 1988. No documento, os países endossam o GPA e conclamam pelo “envolvimento de todos os setores governamentais relevantes e organizações não-governamentais em criar o ambiente social de apoio necessário para garantir a efetiva implementação dos programas de prevenção à AIDS e cuidados humanos aos indivíduos afetados” (Jönsson & Söderholm: 1996, p. 122).

Desde o reconhecimento dos sintomas da doença, em 1981 (entre cinco homens homossexuais, em Los Angeles, na Califórnia), até meados da década de 80, a AIDS era um assunto associado à ciência médica, tratado principalmente por profissionais da saúde. Organizações da saúde norte-americanas receberam altos investimentos para pesquisas e cientistas promoveram conferências nacionais e internacionais sobre o assunto, mobilizando a comunidade científica mundial. À época da Primeira Conferência Internacional sobre AIDS, em Atlanta, em abril de 1985, já se havia descoberto o vírus e desenvolvido testes de diagnósticos. O tratamento do assunto sob a ótica da ciência médica promoveu a criação de organizações não-governamentais como a *International AIDS Society*, congregando grupos de interesse científico que trocavam informações sobre a doença. Desta forma, tanto os profissionais da saúde quanto as organizações a que pertenciam, governamentais ou não-governamentais, ganhavam autoridade nos assuntos de AIDS influenciando outros setores sociais (Jönsson & Söderholm: 1996).

O conhecimento das formas de contágio e transmissão da doença gerou reações de cunho discriminatório em relação aos portadores do vírus, principalmente por parte de organizações conservadoras e religiosas. A partir de então, tornou-se relevante a interpretação da AIDS como um problema não apenas do campo da medicina, mas também como uma questão de direitos humanos. As práticas adotadas pelas sociedades para conter a disseminação da doença tais como identificação dos grupos de risco, isolamento dos doentes e notificação às autoridades de saúde sobre os casos de AIDS, violavam direitos humanos como a confidencialidade e o anonimato.

O tratamento da epidemia quase que exclusivamente sob a ótica médico-científica provocou reações entre as vítimas de AIDS. Entre os grupos mais organizados estavam os homens homossexuais. De acordo com Jönsson & Söderholm, uma série de fatores contribuiu para que as organizações gays, mobilizadas pela AIDS obtivessem resultados positivos a partir de sua luta. “Eles eram relativamente bem equipados, com recursos organizacionais, tais como escritórios, pessoal comprometido e de bom nível educacional e, não menos importante, contatos estabelecidos com formuladores de política (*policy-makers*) nas autoridades municipais, estaduais e nacionais” (1996: p.126). A partir dessa mobilização, uma série de organizações de serviços de AIDS (*ASOS – AIDS Service Organisations*) começaram a surgir.

Nos Estados Unidos e no mundo as ASOS se proliferaram e se tornaram veículos institucionais de base comunitária e voluntária que conjugavam esforços na prevenção e cuidados em relação à AIDS. Além desse tipo de ONGs, surgiam também organizações como a ACT UP (*the AIDS Coalition to Unleash Power*), voltadas à ação direta, incluindo desobediência civil, estabelecendo como alvo de suas ações instituições que obstruíam pesquisas sobre AIDS ou que discriminavam contra pessoas infectadas com HIV. Assim, as ONGs de AIDS foram ganhando representatividade e se envolvendo em lutas sociais cujos resultados contribuíram para a proliferação e fortalecimento de organizações não-governamentais semelhantes no mundo todo.

A aproximação das ONGs de AIDS com a OMS tem em suas origens a influência do pensamento e das atitudes do Dr. Jonathan Mann, ex-diretor do GPA e defensor da idéia de que a AIDS era um problema de direitos humanos além de uma questão médica. Descrito por sua colega das Filipinas, Ofélia Monzon, como “um eloqüente e incansável

defensor da necessidade de todos juntarem as mãos e lutarem contra a AIDS”<sup>89</sup>, Mann tinha a convicção de que a cooperação com as ONGs seria essencial e por isso começou a estabelecer contatos positivamente correspondidos com o mundo das ONGs. Mann estimulava a iniciativa da criação de um fórum internacional de ONGs como forma de representar as ONGs oficialmente no Comitê de Gerenciamento Global (GMC)– órgão deliberativo maior do GPA.

Motivados, entre outros fatores, pelo perfil de Mann, alguns líderes de ONGs iniciaram trabalhos de *lobby* junto a autoridades da OMS solicitando assistência para criar uma organização guarda-chuva que agrupasse novas ASOs e outras ONGs e viabilizasse, pela representatividade política, a inserção oficial das ONGs na OMS. Dentre os idealizadores dessa organização estava Walter Almeida, da ABIA, que contribuiu com a formulação de propostas do que viria a ser o ICASO (*International Council of ASOS*). Após alguma insistência, o GMC abriu espaço para um representante de ONGs em sua composição. No entanto, a vaga não pôde ser preenchida por alegada falta de legitimidade do ICASO por parte de organizações não-governamentais africanas, que reclamavam não terem sido consultadas quando da criação da organização. Desta maneira as ONGs postergaram sua presença no GMC e continuaram a ter status de observadoras (Jönsson & Söderholm: 1996) na OMS.

De qualquer maneira, a OMS é uma das organizações internacionais em que as ONGs têm mais privilégios e maior capacidade de influência. Conforme relatório que analisou a participação das ONGs entre 1998 e 2002 nas reuniões da OMS, aquelas ONGs que mantêm relações oficiais com a OMS gozam de uma série de privilégios, inclusive o direito de assistir às sessões dos órgãos deliberativos da organização e a possibilidade de falar diante dos mesmos.<sup>90</sup> Assim, o desafio de combater a AIDS em nível mundial alavancou o poder político das ONGs, criando oportunidades de coordenação e representação das mesmas em foros multilaterais.

---

<sup>89</sup> Monzon, Ofelia T. “Jonathan Mann: 1947-98”. In: “*Profiles of Famous Educators*”

Disponível em <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/manne.pdf>

<sup>90</sup> “*Analysis: NGO participation in WHO Governing Bodies, 1998 to 2002*”. Junho de 2002. Civil Society Initiative. External Relations and Governing Bodies. WHO. Disponível em <http://www.who.int/civilsociety/documents/en/analysis.pdf>

### 3.1.3 Direitos Humanos

O caráter complexo dos direitos humanos não parece ter diminuído desde as revoluções americana e francesa até os dias atuais. A clara influência de Rousseau na doutrina revolucionária francesa, promovendo o individualismo, a soberania popular e igualdade de direitos é contrastada com a idéia, do mesmo autor, de submissão voluntária dos cidadãos à *vontade geral* como forma de atingir a liberdade. Enquanto a teoria dos direitos naturais expressava-se no preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, anunciando que “a ignorância, negligência ou desprezo dos direitos humanos são as únicas causas do infortúnio público e corrupções de Governos”<sup>91</sup>, a noção de obediência à vontade geral, inserida no Contrato Social, dava ênfase à comunidade em detrimento do indivíduo. Tal idéia inspirou o pensamento de filósofos como Hegel, por exemplo, disseminando idéias nacionalistas e absolutistas por outros países da Europa. Por esta razão, Rousseau é associado à figura do deus romano Janus, representado por duas faces olhando para direções opostas (Vincent: 1986).<sup>92</sup>

Sujeito a contradições e hostilidades, o discurso liberal em defesa dos direitos humanos sofreu a influência de movimentos revolucionários socialistas como o de 1848, que acrescentou às idéias de liberdade a noção de direitos sociais como resposta às desigualdades promovidas pelo capitalismo. Ao mesmo tempo em que o movimento em defesa dos direitos humanos expandia seu escopo, ganhando complexidade, forçava a modificação de posicionamento político de opositores como a Igreja Católica, que até o início do século dezenove considerava uma loucura assegurar e garantir a cada um a liberdade de consciência.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Vincent, R.J. (1986) “Human Rights and International Relations” Cambridge University Press, Cambridge, UK.

<sup>92</sup> Vincent observa que a grande diferença entre as concepções liberais do século dezoito e as do século dezenove é que para as primeiras, a liberdade é colocada no início do processo histórico, ao passo que para as segundas, a liberdade é colocada ao final do processo histórico. A importância disso, do ponto de vista da história dos direitos humanos, é que os direitos coletivos foram elevados a um nível de dignidade igual ou maior do que os direitos individuais. Para Vincent, o direito à autodeterminação, por exemplo, pode ter sido originado na Revolução Francesa, mas foi consolidado no pensamento alemão (1986, p.27). Esta observação ilustra o caráter multifacetado e complexo dos direitos humanos.

<sup>93</sup> Tosi.G. História e atualidade dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.espdh.hpg.ig.com.br/texto1.html> - Acessado em 15/12/2007.



Com a encíclica *Rerum Novarum*, de 1894, o Papa Leão XIII deu início à chamada “doutrina social da Igreja”, inserindo a Igreja Católica em um movimento autônomo, entre o liberalismo e o socialismo, que levou a Igreja a modificar sua posição de condenação dos direitos humanos no século XX. Somente algumas décadas depois de proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos é que o Papa João Paulo II, na sua encíclica *Redemptor Hominis* reconheceu o papel das Nações Unidas na defesa dos “objetivos e invioláveis direitos do homem.” (Tosi:2000)<sup>94</sup>

Como afirma Tosi, tendo como base a Declaração, através de várias conferências, pactos e protocolos internacionais<sup>95</sup> a quantidade de direitos se desenvolveu a partir de três tendências: de universalização, de multiplicação e de diversificação. O crescimento do número de Estados que aderiram à Declaração Universal da ONU expressa a tendência universalista dos direitos humanos. Em 1994, dos 191 países membros da comunidade internacional, 184 eram signatários da Declaração. Ao contrastar este número com os 48 que aderiram ao documento em 1948, Tosi vê o início de um processo pelo qual os indivíduos se transformam em cidadãos do mundo ao invés de somente cidadãos de um Estado.

A tendência de multiplicação dos direitos humanos se deve ao fato de que ao longo dos últimos cinquenta anos, a quantidade de bens a serem defendidos aumentou significativamente através do trabalho realizado em uma série de conferências específicas promovidas pela ONU, tais como a natureza e o meio ambiente, a identidade cultural dos povos e das minorias, o direito à comunicação e à imagem.

A promoção, pelas Nações Unidas, de definições mais detalhadas dos sujeitos titulares dos direitos explica a tendência à diversificação apontada por Tosi. A pessoa humana, ao ser considerada na sua especificidade e nas suas diferentes maneiras de ser, como mulher, criança, idoso, doente, homossexual, é merecedora de um escopo diferenciado de direitos.

---

<sup>94</sup> Tosi, G. (2000) [Algumas questões acerca da história dos direitos humanos. Contemporaneidade e Educação. Rio de Janeiro, Brasil; v.V, n.nº 08, p.35 - 55, 2000](#)

<sup>95</sup> Os textos principais que compõem a assim chamada “Carta Internacional dos direitos do Homem” são: a “*Declaração Universal dos Direitos do Homem*” (1948), o “*Pacto Internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais*” de 1966 (assinado por 118 Estados), o “*Pacto Internacional relativos aos direitos civis e políticos*”, também de 1966 (assinado por 115 Estados ) e os dois “*Protocolos Facultativos*” de 1966 e 1989 (Tosi.G. História e atualidade dos Direitos Humanos).

### 3.1.3.1 A Conferência Mundial de Viena

Para os objetivos deste estudo, de todos os documentos gerados por conferências da ONU sobre direitos humanos, a Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, deve ser destacada em função de dois aspectos principais: a expressiva participação das ONGs em eventos preparatórios para a Conferência e a aprovação da seção relativa ao direito ao desenvolvimento como um direito humano universal e inalienável.

A Declaração de Viena é considerada o documento mais abrangente adotado consensualmente pela comunidade internacional sobre direitos humanos (Alves: 1993). Contando com a participação de Delegações de 165 Estados, somada ao Fórum Mundial das ONGs (realizado no mesmo local dois dias antes), a Conferência reuniu cerca de dez mil participantes registrados e conferiu caráter universal aos direitos definidos em documentos anteriores<sup>96</sup>. Para Trindade (1993), tanto a Conferência de Teerã como a de Viena, fazem parte de um processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos. Enquanto a primeira, realizada em um mundo então dividido pela bipolaridade da Guerra Fria, logrou a consagração da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, a segunda procurou assegurar tal indivisibilidade na prática, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos.

Como salienta Alves (1993), a Conferência de Viena foi realizada alguns anos após a vitória do Ocidente capitalista e liberal na Guerra Fria. O triunfalismo liberalista se via fortalecido com a derrota da tentativa de golpe contra Gorbachev e com a dissolução do Partido Comunista da URSS. Políticos e ideólogos do Primeiro Mundo encontravam-se entusiasmados com a visão de Francis Fukuyama de que a história havia chegado ao que seria “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal do Ocidente como forma final do Governo humano”.<sup>97</sup> No entanto, o que o mundo assistia era o agravamento da situação econômica do Terceiro Mundo, as

---

<sup>96</sup> A Declaração Universal de 1948 foi adotada por 48 dos 56 países membros da ONU, e a Proclamação de Teerã, resultante da I Conferência Mundial, de 1968, teve a participação de 84 países.

<sup>97</sup> FUKUYAMA, Francis (1989). *The end of History?*, *The National Interest*. Citado em Alves (1993).

pressões emigratórias dos países periféricos, o crescimento do fundamentalismo islâmico, o desemprego nas sociedades desenvolvidas, a exacerbação do nacionalismo nas ex-Repúblicas iugoslavas e no leste europeu em geral, o recrudescimento do racismo e da xenofobia na Europa Ocidental (Alves:1993).

A Conferência de Viena é especialmente importante ao estudo do papel político das ONGs na política mundial por ter contribuído para a legitimação da ação das organizações não-governamentais na esfera dos direitos humanos. Nas palavras de Trindade (1993), a contribuição das ONGs à Conferência Mundial, mediante uma série de recomendações concretas para aprimorar e fortalecer os mecanismos de proteção existentes, foi reconhecidamente das mais positivas. O próprio Secretário-Geral da Conferência Mundial (Sr. I. Fall), em seu discurso na sessão de abertura do Fórum das ONGs<sup>98</sup>, após ressaltar a importância da capacitação dos marginalizados e excluídos para que participem na realização de seus próprios direitos, comunicou ao Fórum as providências tomadas no sentido de ampliar o acesso ao sistema das Nações Unidas das ONGs participantes no processo da presente Conferência Mundial de Direitos Humanos<sup>99</sup> (Trindade:1993).

Um dos maiores êxitos da Conferência de Viena foi a obtenção do consenso universal para o reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um “direito universal, inalienável, e parte integrante dos direitos humanos fundamentais”, expresso no artigo 10 do documento. Esse direito não havia sido reconhecido pelos Estados Unidos quando qualificado como tal pela Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986. Interpreta-se que “foi a flexibilização de posições dos Estados Unidos e outros países do grupo ocidental sobre esse item, tão vital para a maioria dos Estados, que viabilizou os avanços liberais conseguidos em outras áreas”. No entanto, a Declaração de Viena assinala que “a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar limitações aos (outros) direitos humanos reconhecidos internacionalmente” (Alves:1993).

---

<sup>98</sup> O Fórum Mundial das ONGs precedeu a Conferência de Viena. Foi realizado nos dias 10-12 de junho de 1993, no Centro Austríaco (o mesmo local da Conferência) e foi intitulado “Todos os Direitos Humanos para Todos”. Do evento participaram mais de dois mil representantes de cerca de 800 ONGs registradas de todo o mundo (somadas a outras 200 não registradas). Para Caçado Trindade, “nenhum relato da Conferência de Viena poderá deixar de se referir ao grande evento que a precedeu, ... o Fórum Mundial das ONGs” (Trindade: 1993).

<sup>99</sup> ONU, *Discours du Secrétaire-Général de la Conférence Mondiale sur les Droits de l’Homme à l’Occasion de l’Ouverture du Forum des Organisations Non-Gouvernementales* (Viena, 10.06.1993), pp.3-7 (mimiografado, circulação interna). Citado em Trindade (1993).

### 3.1.3.2 Reflexões sobre Direitos Humanos

De maneira conclusiva, podem ser estabelecidos alguns vínculos entre a Conferência de Viena e o crescimento quantitativo e qualitativo da participação política das ONGs no cenário mundial. A Declaração de Viena estabelece, no artigo 8, a interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos. Em sua parte conceitual, reconhece a importância do papel das ONGs na luta pela observância dos direitos humanos. No Programa de Ação de Viena, inclui quase todas as recomendações postuladas pelas ONGs mais atuantes (Alves:1993). Por essas razões a Declaração de Viena pode ser considerada um documento marco na consolidação da participação política de organizações não-governamentais de direitos humanos no mundo. Esta legitimação mundial obtida pelas ONGs será de fundamental relevância nas campanhas subseqüentes em que elas se envolverão. No caso da Campanha por Acesso a Medicamentos Essenciais, iniciada em 1999 pela MSF, e que uniu as ONGs internacionais aos países em desenvolvimento contra países desenvolvidos e a indústria farmacêutica internacional, parece não haver dúvida de que tanto a competência política dos atores sociais envolvidos quanto a causa por eles defendida gozavam de legitimidade mundial conferida pela Declaração de Viena de 1993.

A complexidade e o caráter conflituoso dos direitos humanos têm alterado a relação do homem com o Estado desde os tempos de Thomas Hobbes, Locke e Rousseau e suas teorias filosóficas formadoras da noção de Contrato Social. Os caminhos tortuosos, de avanços e retrocessos, traçados pelos direitos humanos levaram a discussões e conflitos sobre a supremacia do indivíduo ou da coletividade, sobre a definição do que seriam direitos civis e políticos, direitos econômicos, sociais e culturais e sua relativa prioridade. No contexto atual de globalização, novos desafios econômicos e sociais surgem cobrando maior participação não somente do Estado como da sociedade civil organizada. Se a globalização implica em maior interação por parte dos Estados através de discussões multilaterais em Organismos Internacionais, também implica em um aprofundamento das relações transnacionais e maior envolvimento das organizações não-estatais em fóruns que anteriormente eram de participação exclusiva dos Estados. Nesse sentido, a Declaração de

Viena não deixa de ser o reconhecimento da comunidade internacional de que assuntos econômicos não podem estar separados da política se a prioridade for a melhoria da qualidade de vida do ser humano.

Algumas palavras de precaução devem fazer parte desta análise. Como afirma Therborn (2000), embora tenha havido, nos últimos tempos, um interesse revigorado nos direitos humanos universais, não são claras mudanças na prática a esse respeito, e os ideais de 'sociedade civil global' ou 'democracia cosmopolita' ainda estão muito longe. Já Hedley Bull contrasta a discussão em âmbito internacional dos direitos humanos e das responsabilidades individuais com a capacidade organizativa da sociedade de Estados soberanos. Em seu raciocínio, Bull alerta que, levada logicamente ao extremo, a doutrina dos direitos humanos e responsabilidades diante do direito internacional é subversiva com relação ao princípio de que a humanidade deve ser organizada como sociedade de Estados soberanos. Com efeito, os direitos de cada indivíduo podem ser afirmados no cenário político mundial, contrariando as exigências de seu Estado, e se esses deveres podem ser proclamados independentemente de sua situação como funcionário ou cidadão desse Estado, então a soberania do Estado, exercida sobre os seus cidadãos, que implica dever de obediência, é contestada e a estrutura da sociedade dos Estados soberanos é posta em cheque. Abre-se assim o caminho para a subversão da sociedade dos Estados soberanos em nome de um princípio alternativo de organização de uma sociedade cosmopolita (Bull: 1977).

No entanto, Bull esclarece que adotar este ponto de vista não é o mesmo que argumentar que a tentativa de introduzir os direitos e deveres humanos no direito internacional é ruim ou indesejável; isto significa cometer o erro de considerar a ordem como o único valor, ou o valor supremo. Trata-se apenas de observar que na nossa época, a discussão em âmbito internacional a respeito dos direitos humanos e das responsabilidades individuais nas leis internacionais é mais um sintoma de desordem do que de ordem (Bull:1977).

### 3.1.4 Comércio Internacional pós-2ª guerra mundial

O sistema de comércio mundial, do pós-guerra até o início dos anos 1970, moveu-se no sentido de uma crescente liberalização. Os Estados Unidos, no papel de potência hegemônica, lideraram seus grandes parceiros comerciais em práticas de livre comércio. Com o relativo declínio do poder americano e o desenvolvimento de condições econômicas adversas, esse movimento foi revertido. Em meados dos anos 1980, o nacionalismo econômico já havia se tornado uma força poderosa nas relações comerciais internacionais (Gilpin: 1987, p. 190).

Na Conferência de Bretton Woods, em 1944, negociadores britânicos e norte-americanos se comprometeram em criar a Organização Internacional do Comércio (OIC) como forma de organizar o sistema de comércio multilateral. O Senado norte-americano, em 1950, rejeitou a criação da OIC. Com isso, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), estabelecido em 1948, se tornou um dos principais instrumentos de liberalização comercial mundial. O objetivo fundamental do GATT é alcançar comércio mais livre e mais justo através da redução de tarifas e eliminação de outras barreiras comerciais. O GATT opera com base em três princípios: (1) não-discriminação, multilateralismo e a aplicação do Princípio da Nação Mais Favorecida<sup>100</sup> a todos os signatários do acordo; (2) expansão do comércio através da redução de barreiras comerciais; e (3) reciprocidade incondicional entre todos os signatários. Desta forma, o GATT procura estabelecer um regime de comércio mundial ou regras universais para a condução da política comercial (Gilpin: 1987, p. 191).

Após a Segunda Guerra Mundial, sucessivas rodadas de negociações comerciais, conduzidas no âmbito do GATT, levaram a um significativo declínio de barreiras tarifárias causando crescimento no comércio mundial. Como consequência da Rodada Dillon (1960-1962) e da Rodada Kennedy (1962-1967) o nível de transações comerciais entre países industrializados cresceu a taxas duas vezes maiores do que as taxas de crescimento dos PIBs nacionais. O crescimento das redes de comércio internacional envolveu as economias

---

<sup>100</sup> De acordo com o princípio da Nação Mais Favorecida, os benefícios concedidos a uma nação devem ser estendidos às demais nações signatárias do acordo.

nacionais em um sistema de interdependência econômica, o que levou alguns observadores a especular que uma economia mundial fortemente integrada estaria surgindo. Mas em meados dos anos 70, o equilíbrio entre as forças de liberalização e de nacionalismo econômico começou a mudar (Gilpin: 1987, p.192).

Segundo Gilpin (1987), uma série de acontecimentos durante os anos 70 contribuíram para a desaceleração do crescimento do comércio e revitalização do protecionismo econômico: (1) a mudança de taxas de câmbio fixas para taxas de câmbio flutuantes e o conseqüente comportamento errático das taxas; (2) a revolução da OPEP no verão de 1973-1974 e aumento em massa do preço da energia mundial; (3) a intensificação da concorrência japonesa; (4) a entrada dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) no mercado mundial; (5) o declínio relativo da economia Americana<sup>101</sup>; (6) o crescente fechamento da Comunidade Econômica Européia, e (7) a emergência de estagflação global.

Nos anos 70, o rápido avanço tecnológico do Japão e a quebra do monopólio industrial moderno do ocidente com a industrialização de países como a Coreia do Sul e Brasil resultaram no aumento do número de exportadores de produtos manufaturados. Ao mesmo tempo, o volume de comércio mundial estava em declínio e os mercados mundiais se fechando. A concorrência proporcionada pelo Japão e pelos NICs aliada ao decréscimo de volume comercial mundial resultou em superprodução global. Devido à combinação de técnicas de produção avançadas e salários baixos, as exportações dos NICs e do Japão se tornaram uma ameaça à indústria de países mais desenvolvidos. A salvaguarda do padrão de vida existente nas economias mais avançadas se fazia através da defesa de práticas protecionistas contra as exportações japonesas e dos NICs.

Com a Comunidade Européia promovendo vantagens comerciais entre seus membros, criando preferências comerciais com países menos desenvolvidos (através das Convenções de Lomé) e negociando com potências externas cada vez mais como um bloco unificado, a manutenção do sistema GATT ficava comprometida. Como agravante, os Estados Unidos, que outrora se beneficiaram das agressivas políticas de exportação japonesas do pós-guerra, tinham suas exportações consideravelmente reduzidas e seu

---

<sup>101</sup> A título de exemplo, a balança comercial norte-americana de produtos manufaturados, que apresentava em 1976 um superávit de 2,7 bilhões de dólares passou a apresentar em 1984 um déficit de 96,5 bilhões de dólares. Para mais detalhes sobre o relativo declínio da economia norte-americana, ver capítulos 4 e 5 de Gilpin: 1987.

déficit comercial em constante aumento, não só com o Japão, mas com várias outras potências mundiais já relativamente recuperadas da destruição causada pela Segunda Guerra Mundial. Assim, no final da década de 70 o sistema do GATT de liberalização comercial começou a erodir. Se por um lado, as barreiras tarifárias começaram a ser reduzidas, por outro lado novas práticas de protecionismo comercial surgiram e se intensificaram através de barreiras não-tarifárias (Gilpin:1987, p. 193-195).

Tendo ocorrido em um período de tendência global ao nacionalismo econômico, a Rodada Tóquio (1973-1979) tinha o desafio de limitar o retorno a práticas mercantilistas de comércio e às destrutivas políticas adotadas na década de 30. Os Estados Unidos apresentaram uma série de reclamações contra seus principais parceiros comerciais e buscaram reafirmar o compromisso com um sistema multilateral de comércio, eliminando discriminações contra suas exportações. O oeste europeu queria o direito de aplicar restrições contra exportações de países específicos como Japão e os NICs, o que contrariava o princípio de não discriminação do GATT e gerava intensa oposição japonesa. Diante da falta de solução desse problema, a Comunidade Européia e governos individuais continuaram a impor restrições às exportações de certos países através de instrumentos que violavam os princípios de salvaguarda previstos no GATT, modificando o caráter do sistema de comércio internacional. Contudo, analistas acreditam que a Rodada Tóquio foi exitosa no sentido de produzir códigos que limitam o comportamento arbitrário dos governos nacionais e a proliferação de barreiras não-tarifárias (Gilpin:1987, p. 198).

Apesar de ter sido uma rodada de negociações comerciais complexa e abrangente, a Rodada Tóquio deixou de fora uma série de problemas que cresciam em importância nas relações econômicas internacionais, entre eles agricultura, serviços (principalmente finanças e telecomunicações) e indústrias de alta tecnologia. Devido à alta sensibilidade política dessas três áreas, elas não haviam ainda sido inseridas nas discussões do GATT. Após intensa pressão dos Estados Unidos, apoiados pelo Japão e com forte oposição dos países da Comunidade Européia e dos LDCs (*Least Developed Countries*), os membros do GATT decidiram lançar uma oitava rodada multilateral de negociações comerciais para tratar desses assuntos.

Em setembro de 1986, em Punta Del Leste, foi então lançada a Rodada Uruguai, que durou até 1993 e teve como principal realização a criação da OMC (Organização



Mundial do Comércio) em substituição ao GATT. Esse novo fórum mundial de gerenciamento comercial atendia melhor às exigências da economia emergente norte-americana, baseada em serviços e produtos de alta tecnologia. Além de gerenciar acordos sobre serviços (GATS) e sobre propriedade intelectual (TRIPS), a OMC, que entrou em vigor em 1995, conta com um órgão de solução de controvérsias com poderes de aplicar sanções aos países que se negarem a aceitar suas decisões em relação a disputas comerciais (Gilpin: 2001).

Como resultados da Rodada Uruguai, além da criação da OMC, contabilizam-se reduções de tarifas em produtos manufaturados, diminuição de barreiras comerciais em áreas importantes e eliminação de muitas cotas de importação e subsídios. No entanto, muitos assuntos não foram resolvidos. Áreas como agricultura, têxteis e transportes continuaram com altos níveis de protecionismo. Enquanto a Comunidade Européia mantinha altos níveis de subsídios à exportação agrícola através da manutenção das características de sua Política Agrícola Comum (PAC), o Japão era refratário à retirada de suas altas barreiras à importação e os Estados Unidos exigiam que as outras nações abrissem suas economias à sua indústria de serviços e oferecessem maior proteção à propriedade intelectual, evitando a pirataria de patentes e marcas. Os países em desenvolvimento, em sua maioria, optavam por políticas de manutenção de barreiras ao comércio, principalmente em relação a serviços, como forma de proteger seus mercados e aumentar seu poder de barganha em relação à exportação de produtos agrícolas e outros para os mercados dos países desenvolvidos (Gilpin: 2001).

Desde o final da Rodada Uruguai surgiram novos temas que, de uma forma ou de outra, se relacionam com o comércio e que são de difícil resolução, tais como padrões de mão-de-obra, meio ambiente e direitos humanos. Esses temas, somados aos temas não solucionados pela Rodada Uruguai constituíam um desafio aos negociadores e proponentes de um regime de comércio multilateral. A crescente complexidade dos termos de negociação não impediu que a OMC preparasse o lançamento da Rodada do Milênio, para novembro de 1999, com o objetivo de lidar com os assuntos não resolvidos durante a Rodada Uruguai e eliminar as muitas barreiras que continuavam a restringir o livre comércio.

A tentativa da OMC de lançar a Rodada do Milênio na cidade americana de Seattle, em novembro de 1999, foi frustrada por uma série de fatores. Entre eles, os protestos de rua promovidos por setores da sociedade civil americana e de outros países, como sindicatos e ONGs. Essas organizações utilizaram o evento para defender causas ambientalistas, trabalhistas, de acesso a medicamentos de AIDS, de defesa dos direitos humanos, de maior transparência nos processos de negociação da OMC e até mesmo de extinção da OMC, vista pelos protestantes mais radicais como uma organização antidemocrática movida por interesses corporativos. No entanto, para David Woods (2000) “a OMC derrotou a si mesma” e o que ficou conhecido como o “fiasco de Seattle”<sup>102</sup> foi uma “catástrofe auto-imposta” com “raízes profundas e causas complexas”.

Embora alguns atribuíssem as razões do fracasso à massiva participação de países em desenvolvimento e seu posicionamento político, foram mais merecedoras de atenção a má-vontade dos negociadores das grandes potências, a falta de organização na preparação do evento, a incapacidade gerencial do Diretor Geral da OMC, Mike Moore, por acreditar que os delegados chegariam a algum acordo que conciliasse demandas tão díspares - o que levou os participantes a se depararem com uma minuta semelhante a uma “sopa de letrinhas” (Woods; 2000). Além disso, a irresponsabilidade do Presidente Clinton ao falar, em uma entrevista, sobre imposição de sanções econômicas contra países que não respeitassem padrões de mão-de-obra contribuiu para a interpretação, por parte dos delegados de países em desenvolvimento, de que as intenções protecionistas dos Estados Unidos prejudicariam as negociações. Essa interpretação foi reforçada pela atitude nada conciliadora da chefe da delegação norte-americana, Charlene Barshefsky.

Assim, o impasse de Seattle pode ser brevemente descrito da seguinte maneira: os Estados Unidos pressionando pela eliminação dos subsídios à agricultura européia e pela proteção aos direitos de propriedade intelectual; os negociadores da Comissão Européia instruídos a bloquear qualquer sugestão de que a agricultura pudesse um dia vir a ser tratada como qualquer outro setor, fazendo objeções à linguagem proposta sobre eliminação de subsídios e à ausência nos textos oficiais da palavra “multifuncionalidade” (um termo adotado pelos franceses e japoneses para argumentar que a agricultura protegida tem

---

<sup>102</sup> Woods, D. “O Fiasco de Seattle”, Braudel Papers, nº 25, (São Paulo, Brasil: Instituto Braudel, 2000), 1. Disponível em [http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp25\\_pt.pdf](http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp25_pt.pdf)

funções sociais e ambientais, além dos fins comerciais)(Woods:2000); e os países em desenvolvimento considerando inaceitável o fato de que “subsídios à exportação são proibidos para bens manufaturados, mas amplamente permitidos para habilitar países desenvolvidos a vender produtos agrícolas e impedir, a qualquer preço, a competição justa.” (Lampreia: 2000)<sup>103</sup>. E nas ruas viam-se faixas, cartazes, protestantes aos berros, janelas quebradas e a polícia efetuando prisões e usando bombas de gás lacrimogêneo para controlar as massas. Os membros da OMC foram obrigados a postergar o lançamento de uma nova rodada de negociações.

A 4ª Conferência Ministerial da OMC em Doha, a capital do país islâmico Catar, corria o risco de ser cancelada por motivos de segurança.<sup>104</sup> Apesar de a OMC ter credenciado 647 ONGs, das quais muitas se preparavam para manifestações de protestos contra a globalização, o principal motivo do eventual cancelamento era porque à época da reunião, com início marcado para 9 de novembro de 2001, os Estados Unidos já teriam promovido retaliações contra algum país islâmico, diante da comprovação das suspeitas de que Osama Bin Laden estivesse por trás dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Embora as fronteiras do país fossem em maior parte marítimas, dificultando o acesso, a segurança das delegações dos 142 países integrantes da OMC e a dos jornalistas estaria em risco se os Estados Unidos retaliassem países muçulmanos. Como agravante, ONGs não credenciadas ameaçavam invadir o país usando barcos.

A conferência de abertura da rodada Doha não precisou ser cancelada e encerrou no dia 14 de novembro de 2001 com a Declaração de Doha. No que se refere ao acordo sobre propriedade intelectual e saúde pública, Brasil e Estados Unidos negociaram o texto que foi aprovado por 142 países.<sup>105</sup> O resultado da negociação foi a flexibilização da interpretação do Acordo de TRIPS no sentido de permitir que os governos decidam sobre as circunstâncias em que concederão licença compulsória. O artigo quatro do documento intitulado Declaração sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública estabelece o seguinte:

---

<sup>103</sup> Lampreia, L. F. “Protecionismo em Seattle”, Braudel Papers, nº 25, (São Paulo, Brasil: Instituto Braudel, 2000), 1. Disponível em [http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp25\\_pt.pdf](http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp25_pt.pdf)

<sup>104</sup> Rossi, Clóvis. “OMC pode cancelar reunião marcada em país muçulmano”. Folha On Line, 14/09/2001. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u31057.shtml>

<sup>105</sup> Para detalhes sobre as outras áreas de negociação, ver “Informativo sobre a OMC e a Rodada de Doha”, elaborado pela Missão Brasileira em Genebra. Ano 1, Volume 1. Fevereiro de 2002. Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

“Nós concordamos que o Acordo de TRIPS não impede e não deve impedir os membros de tomar medidas para proteger a saúde pública. (...) enquanto reiteramos nosso compromisso com o Acordo de TRIPS, nós afirmamos que o Acordo pode e deve ser interpretado e implementado de maneira a apoiar o direito dos membros da OMC de proteger a saúde pública e, em especial, de promover o acesso a medicamentos para todos”.

O artigo 5b da Declaração estabelece que

“Cada membro tem o direito de conceder licenças compulsórias e a liberdade de determinar os motivos pelos quais tais licenças são concedidas”.

E de acordo com o artigo 5c,

“Cada membro tem o direito de determinar o que constitui uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência, ficando entendido que crises de saúde pública, inclusive aquelas relacionadas a HIV/AIDS, tuberculose, malária e outras epidemias, podem representar uma emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência”.<sup>106</sup>

A satisfação dos ativistas de AIDS e da delegação brasileira expressava-se em declarações como a de James Love, da CPTEch: “É como se a OMC tivesse olhado as placas e cartazes dos protestantes nas ruas, colocado em uma declaração e adotado”. O médico Paulo Teixeira, diretor do Programa Nacional de AIDS, afirmou: “Nossas expectativas foram totalmente alcançadas. Há seis meses, isto seria impensável”.<sup>107</sup> O Ministro da Saúde, José Serra, único ministro da saúde presente na reunião, comemorou dizendo que “quem vai definir o que é emergência ou urgência nacional é o País”, e continuou, “O País é que decide os casos em que um medicamento feito exclusivamente

---

<sup>106</sup> Doha WTO Ministerial 2001. Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health. WT/MIN(01)/DEC/2. Disponível no site [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>107</sup> *Deal Will Allow Poor Nations to Ignore Patents to Meet Public-Health Needs*. Wall Street Journal, 14 de novembro de 2001. Disponível em <http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=17028>

por uma empresa possa ter outros produtores para combater abuso nos preços e dar acesso maior a medicamentos essenciais”.<sup>108</sup>

O que foi amplamente divulgado na mídia mundial como uma vitória dos países em desenvolvimento sobre os desenvolvidos e sobre a indústria farmacêutica multinacional, foi, na verdade, uma batalha tanto nas mesas de negociação como nos bastidores. De acordo com os repórteres do *Wall Street Journal*, por vezes, lobistas da indústria farmacêutica e ativistas protagonizaram cenas de filmes de espionagem, sussurrando em pequenos grupos para não serem ouvidos por inimigos infiltrados em reuniões informais. Cenas de perseguição a carros oficiais para marcar reuniões com delegados eram comuns, assim como a entrada em reuniões da OMC fazendo uso de crachás falsificados da imprensa. Os ativistas de ONGs não podiam sugerir a expulsão de lobistas das farmacêuticas de tais reuniões porque também usavam a mesma tática para participarem dos eventos e obterem informações úteis às suas campanhas.<sup>109</sup>

A partir desta sucinta análise pode-se concluir que a liberalização do comércio internacional através de acordos multilaterais foi relativamente bem sucedida durante os anos 60 e 70. A partir dos anos 80 questões substanciais ganharam maior grau de complexidade como reflexo das circunstâncias econômicas mundiais. Nos anos 90, com a intensidade dos processos de globalização e o agravamento das desigualdades sociais, os negociadores na OMC tiveram que lidar não apenas com a complexidade das questões substanciais sobre o comércio, mas também com o envolvimento de uma parcela da sociedade civil promotora de movimentos contestatórios que forçava a transparência dos processos de liberalização comercial. Legitimadas por sua condição de defensoras mundiais de causas como os direitos humanos e meio ambiente (discutidas em outros fóruns no âmbito da ONU), as organizações não-governamentais criaram estratégias de ação para influenciar as negociações na OMC, mesmo impedidas de participar das reuniões oficialmente. Os eventos ocorridos após Seattle demonstram a impossibilidade de tratar assuntos econômicos em nível mundial sem considerações aos aspectos políticos e sociais envolvidos em tais negociações. As ONGs, através de formas mais ou menos construtivas

---

<sup>108</sup> Brasil vence nos genéricos. *Gazeta Mercantil*, 13/11/2001. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/hotsite/genericos/noticias/2001/131101.htm>

<sup>109</sup> *Deal Will Allow Poor Nations to Ignore Patents to Meet Public-Health Needs*. *Wall Street Journal*, 14 de novembro de 2001. Disponível em <http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=17028>

de inserção política, parecem atuar como as portadoras de valores e princípios que precisam acompanhar qualquer processo de globalização. O acesso relativamente facilitado das ONGs a reuniões deliberativas de outras agências e eventos da ONU, tais como Organização Mundial da Saúde, conferências de Direitos Humanos e conferências de Ecologia tem contribuído para que tais organizações sejam cada vez mais ouvidas, até mesmo em fóruns em que não são tão bem-vindas. É preciso reconhecer que, se não realizassem um trabalho sério, comprometido e necessário aos governos, as organizações não-governamentais talvez não alcançassem projeção política alguma no cenário político mundial.

### **3.1.5 Propriedade Intelectual**

Os “produtos da mente” ou “bens intelectuais” que compõem o conceito de propriedade intelectual estão classificados em cinco grupos: (1) o *segredo de negócios* é geralmente uma informação valiosa comercial ou industrial que uma empresa se esforça para manter fora do conhecimento dos outros; (2) a *patente* é um direito temporário de excluir outros do uso de uma invenção nova e útil; (3) o *copyright* é o direito temporário de um autor ou artista de evitar que outros comercializem cópias de seu ou sua expressão criativa; (4) a *marca registrada* é geralmente uma palavra ou marca que serve para identificar com exclusividade a fonte de um produto ou serviço; e o (5) *mask work* é a expressão do desenho de elementos de um *chip* semicondutor que é exclusivo de seu criador; fica inserido, pelo seu conceito, entre a patente e o *copyright* (Sherwood:1992).

O conceito de propriedade intelectual engloba a idéia de proteção pública para idéias, invenções e expressão criativa originárias principalmente da atividade privada (Sherwood:1992). Por um lado, o valor comercial da criatividade humana demanda que um arcabouço de regras seja implementado para garantir aos criadores um retorno pecuniário justo e estimular que continuem inventando. Por outro lado, as sociedades devem ter o direito de usufruir de avanços tecnológicos que melhorem a qualidade de vida das pessoas. Assim, os direitos de propriedade intelectual são definidos como “o conjunto de princípios

e de regras que regulam a aquisição, o uso, o exercício e a perda de direitos e de interesses sobre ativos intangíveis diferenciadores que são suscetíveis de utilização no comércio” (Pimentel:2005).

Propriedade Intelectual é dividida em dois ramos: o dos direitos autorais, protegidos por *copyright* e o ramo que engloba os temas que se referem à atividade industrial, como patentes, marcas, denominações de origem e outros, classificados como temas de propriedade industrial. Os direitos autorais não têm sido foco de maiores estudos ou controvérsias quando comparados com o tema das patentes. A associação de proteção ampliada de patentes com desenvolvimento econômico, promovida principalmente pelos países desenvolvidos, tem gerado conflitos em torno dos temas de propriedade intelectual no mundo (Roffe:2004, Gontijo:2003).

### 3.1.5.1 Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Econômico

Desde a metade da década de 1980, os países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, têm investido intensamente no desenvolvimento de um sistema mundial de proteção à propriedade intelectual. A razão para tal política é a constatação de que em economias em estágio avançado, em um ambiente globalizado no qual prevalece a teoria do liberalismo, os fatores da produção, definidos no sentido clássico da economia, perderam sua força relativa. Terra, capital e trabalho, ou recursos humanos já não são tão essenciais ao desenvolvimento quanto a informação tecnológica (Tachinardi:1993; Gontijo:2003).

A garantia para o continuado enriquecimento de países detentores de conhecimento tecnológico avançado é a máxima proteção ao monopólio sobre o conhecimento técnico. A proteção aos direitos de propriedade intelectual em nível global garante a manutenção de uma situação em que os países desenvolvidos são produtores e os demais países são consumidores de alta tecnologia. Não é por acaso que a primeira obra publicada no Brasil relacionando propriedade intelectual e desenvolvimento econômico foi o livro de Robert Sherwood, em 1992, no qual o autor conclui que “os países em desenvolvimento se beneficiarão com a proteção à propriedade intelectual” (1992:19), embora o próprio autor

reconheça que “a conexão entre a propriedade intelectual e o processo inovativo que gera tecnologia nova não foi tão bem estabelecida” (1992:18).

Um bom exemplo do esforço norte-americano em convencer os demais países de que a garantia aos direitos de propriedade intelectual deve ser observada mundialmente encontra-se no conteúdo de dois telegramas enviados da Embaixada norte-americana no Brasil a Washington à época da elaboração da nova constituição brasileira. O primeiro telegrama, enviado em maio de 1987, está intitulado “Desenvolvimentos recentes no setor farmacêutico brasileiro” e contém um relato detalhado de toda a discussão interna sobre o tema de reconhecimento de patentes farmacêuticas. Em um trecho do telegrama, a embaixada relata que

“a ameaça de uma petição da PMA<sup>110</sup> para inclusão do Brasil na Seção 301 moveu as matérias sobre farmacêuticos das últimas páginas (se tais matérias existissem) para a primeira página dos principais jornais locais. Muitas dessas matérias caracterizam a ameaça de solicitação de inclusão na 301 como a inauguração de um “novo *front*” na atual série de disputas comerciais com os Estados Unidos. Todos os representantes do governo brasileiro citados nas matérias expressaram oposição à adoção de proteção às patentes farmacêuticas”.<sup>111</sup>

No trecho que finaliza o mesmo documento, a embaixada em Brasília informa que

“a Associação Anglo-americana de Produtores Farmacêuticos (CIFAB) aqui recentemente contratou um *lobbyista* para trabalhar as questões constitucionais junto ao Congresso Federal em Brasília. A CIFAB não está tornando esta ação pública devido a uma promessa anterior feita à ABIFARMA de que ela iria manter os esforços de *lobby* independente a um mínimo. Os itens prioritários são combater qualquer palavreado na nova constituição que autorize a nacionalização do setor farmacêutico e/ou reserva de mercado, e trabalhar para o reconhecimento das patentes farmacêuticas”.<sup>112</sup>

Em um segundo telegrama, enviado pela mesma embaixada em fevereiro de 1988, o conteúdo deixa evidentes os esforços conjugados entre o governo norte-americano e as

---

<sup>110</sup> [Pharmaceutical Manufacturers of América – Associação que tem os principais laboratórios farmacêuticos multinacionais como membros – hoje com a sigla PhRMA].

<sup>111</sup> Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília a Washington enviado em maio de 1987. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/cable051987.html>

<sup>112</sup> Ibidem



grandes empresas farmacêuticas no sentido de influenciar a elaboração da Carta Magna brasileira, chamada de a “constituição cidadã”, considerada o símbolo maior da então recente conquista democrática brasileira. Com o título de “Farmacêuticas do Brasil: atualização sobre patentes”, o telegrama reflete o alto nível de investimento norte-americano na defesa dos direitos de propriedade intelectual. Estão destacados abaixo alguns itens do documento<sup>113</sup>:

2. (...), subsidiárias dos Estados Unidos aqui estão indo em frente com suas ações de relações públicas/*lobby* para a proteção de patentes. Segundo o presidente da Eli Lilly do Brasil, Robert Postlethwait, a indústria planeja contratar uma empresa de relações públicas para fazer a maior parte do trabalho. A escolha mais provável é a SEMPREL, que trabalhou para a indústria em 1987 (REFTEL A).
3. Em 29 de janeiro, um grupo da indústria autorizou a SEMPREL a “abrasileirar” o relatório da Pfizer de 1987 sobre os benefícios da proteção de patentes para o Brasil (REFTEL A). A SEMPREL usará um autor brasileiro, preferencialmente de conhecimento do Presidente Sarney, para adicionar um toque local ao relatório. A publicação é esperada para meio de fevereiro.
4. O grupo também contratará um poderoso escritório de advocacia brasileiro para escrever um projeto de lei ordinária estabelecendo proteção patentária para farmacêuticos. O grupo quer um projeto de lei ordinária pronto por abril, quando a constituição deve estar terminada.
5. Além disso, Postlethwait e outros desenvolveram uma lista de pessoas influentes que serão o alvo da campanha de *lobby*. A lista contém 51 doutores de medicina no Congresso, outros poderosos legisladores, representantes governamentais influentes nos ministérios relevantes, e grupos tais como o Conselho Federal de Medicina. Postlethwait disse que ele está deixando claro aos seus colegas que eles terão que ter um papel ativo ao fazer *lobby* com estas pessoas.<sup>114</sup>

A influência política dos grandes laboratórios farmacêuticos norte-americanos é explicada pelo poder econômico do setor. Suas empresas estão no segundo grupo das mais poderosas do mundo – é o segundo grupo que mais fatura, depois das empresas petrolíferas, e fatura mais que as empresas automobilísticas (Gontijo:2003). Os trechos destacados do

---

<sup>113</sup> Tradução nossa.

<sup>114</sup> Telegrama da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília a Washington enviado em fevereiro de 1988. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/cable021988.html>

telegrama de 1988 a seguir refletem a importância do posicionamento político desses atores transnacionais:

6. Ainda a ser feito, segundo Postlethwait, é um estudo sobre a esperada oposição por parte dos laboratórios nacionais. A indústria está esperançosa que a ACHE, a maior empresa farmacêutica nacional apoiará a questão de proteção patentária, especialmente agora que ela entrou em uma *joint venture* com MERCK SHARP & DOME (REFTEL B).
7. Em relação à MERCK, um contato da indústria farmacêutica disse que a iminente visita do presidente da MERCK U.S. poderia ser crucial. Se o presidente da MERCK pressionar veementemente pela proteção patentária durante sua visita, sua visita será útil. Caso contrário, o governo brasileiro será capaz de dizer ao governo dos Estados Unidos “o quão importante pode ser a proteção às patentes se o presidente da MERCK nem mesmo mencionou este assunto quando esteve aqui.”(Comentário: a preocupação de nosso contato sobre se o presidente da MERCK falará sobre patentes em público está baseada em sua conversa com gerentes locais da MERCK, que não têm certeza sobre como a *joint venture* com a ACHE afetará a posição da empresa sobre patentes. Fim do comentário).

Até a criação do TRIPS em 1994, os países em desenvolvimento, em conformidade com os direitos garantidos pela Convenção de Paris, de 1883, gozavam de maior liberdade para conduzir suas políticas industriais, reconhecendo ou não patentes para produtos de determinados setores. O Brasil, por exemplo, não reconhecia patentes de alimentos e de medicamentos nem a nacionais, nem a estrangeiros como forma de assegurar a continuidade do fornecimento de tais bens (Gontijo:2003). Como comprovado pelo conteúdo dos telegramas acima, enquanto não havia, na visão do governo norte-americano e demais países desenvolvidos, um instrumento capaz de regular a proteção patentária em nível mundial de maneira eficiente, políticas unilaterais e coercitivas eram o principais instrumentos utilizados pelos Estados Unidos para defender, em outros países, maior proteção oficial aos direitos de propriedade intelectual.

Principalmente até a criação da OMC, duas visões opostas geravam conflitos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento no que se refere à proteção patentária. De um lado, os desenvolvidos partiam da premissa de que a introdução de tecnologia nova na economia é responsável por uma boa porção do crescimento econômico da mesma, produzindo alta taxa de retorno social. Assim argumentavam que, em países sem uma

proteção efetiva à propriedade intelectual, aquela alta taxa de retorno social é sacrificada em favor de uma alta taxa privada de retorno para uns poucos. Além disso, a falta de proteção à propriedade intelectual inibiria investimentos em P&D de novos produtos, bem como investimentos diretos na economia do país (Sherwood:1992).

A premissa dominante nas mentes das autoridades de países em desenvolvimento era de que a proteção da propriedade intelectual, por impedir o surgimento ou dificultar o crescimento de empresas nacionais, é nociva aos países em fase de desenvolvimento, pois a maioria dos países, inclusive os desenvolvidos de hoje, se beneficia ou se beneficiou da imitação nos estágios iniciais de sua industrialização (Sherwood:1992). Casos exemplares são o próprio Japão, a República da Coreia e Singapura (Almeida:1994; Roffe:2003).

A complexidade do assunto não permite que se chegue a uma conclusão definitiva sobre qual visão é a mais correta, mesmo porque a proteção à propriedade intelectual é apenas um dos fatores que podem influenciar no processo de desenvolvimento econômico de um país. O problema está na decisão de regular o assunto em nível mundial através de um instrumento com características que levam à uniformização das práticas nacionais, desconsiderando as especificidades de cada economia. Diferentemente da Convenção de Paris, o TRIPS reduz muito as margens de manobra dos governos nacionais que desejam acelerar o acesso a novas tecnologias como forma de garantir melhores padrões de vida aos seus cidadãos. Esta constatação se faz mais evidente quando se analisa o impacto do TRIPS sobre as políticas de saúde pública dos países em desenvolvimento e o acesso a medicamentos.

### 3.1.5.2 TRIPS e Saúde Pública

A introdução das questões sobre direitos de propriedade intelectual na estrutura do sistema de comércio multilateral pode ser considerada uma resposta dos países desenvolvidos à onda reformista e de reavaliação do sistema de patentes catalisada pela inclusão de mais países em desenvolvimento (ex-colônias da África e da Ásia) no sistema administrado sob a Convenção de Paris. O movimento revisionista iniciou no final da

década de 60 na América Latina e tinha o objetivo de reavaliar a Convenção de Paris para “torná-la mais suscetível aos interesses dos países com pouca base tecnológica” (Roffe:2003). Entre as ações promovidas pelos revisionistas estavam a adoção de políticas de patentes menos rigorosas em áreas socialmente sensíveis, como a saúde pública. Assim, sob a convenção de Paris, o sistema de patentes foi ampliado e desenvolvido de acordo com as necessidades e sofisticação tecnológica dos países (Roffe:2003).

Do ponto de vista da indústria farmacêutica internacional, uma das maiores realizações do TRIPS foi ampliar a cobertura da proteção patentária. Enquanto sob a Convenção de Paris os países tinham a liberdade de discriminar entre os setores industriais que receberiam a proteção de patentes, o TRIPS estabelece que as patentes estão disponíveis para quaisquer invenções desde que cumpram os três requisitos de patenteabilidade: sejam novos, envolvam um passo inventivo e tenham aplicação industrial. São passíveis de patenteamento, sob as regras dos TRIPS, produtos e processos em todos os campos da tecnologia (Roffe:2003).

As iniciativas do governo norte-americano com vistas a promover proteção ampliada e regras mais rígidas para a propriedade intelectual foram incentivadas por três grandes setores da economia daquele país: o farmacêutico, o de *softwares* e o das empresas de semicondutores, fabricantes dos produtos que servem para transmitir eletricidade e informações. O setor de maior peso e mais influente é o farmacêutico (Gontijo:2003). As empresas farmacêuticas têm demonstrado através de pesquisas que dependem muito de patentes para recuperar os altos custos de P&D e que a proteção patentária deve ser global para evitar que certos países que não protejam a propriedade intelectual se transformem em paraísos produtores e exportadores de medicamentos manufaturados com base na imitação.

O que mais interessa aos países em desenvolvimento ao reconhecer patentes farmacêuticas é a obrigatoriedade imposta pelo sistema aos inventores de revelarem o processo de fabricação dos medicamentos. Através deste processo ocorre a transferência de tecnologia que teoricamente possibilitará ao país que concede a patente produzir novos medicamentos a partir do trabalho já realizado até então. Em contrapartida, o detentor da patente terá o monopólio comercial sobre sua invenção naquele país por um determinado período de tempo. Enquanto a Convenção de Paris não estabelece prazos mínimos nem máximos para as patentes, outra conquista do TRIPS, comemorada pelos laboratórios

farmacêuticos internacionais, foi o estabelecimento de um prazo único de 20 anos de exclusividade ao detentor da patente.

### 3.1.5.3 Flexibilidades do TRIPS

Comparado à Convenção de Paris, administrada atualmente pela OMPI, o TRIPS é um acordo multilateral muito mais rígido, sendo, portanto, mais interessante aos países da Europa, aos Estados Unidos e ao Japão, por serem, juntos, detentores de 85% das patentes do mundo (Gontijo:2003). Entre as principais flexibilidades destacam-se (1) a liberdade concedida aos Membros da OMC de definir amplos parâmetros de uma invenção patenteável – o que parece mais atraente aos já detentores do maior número de patentes; (2) a exceção Bolar, que se trata de uma exceção para que fabricantes de medicamentos genéricos obtenham permissão para usar a invenção patenteada para fins de adquirir aprovação mercadológica de seus produtos e possibilitar a comercialização dos mesmos imediatamente após o término do prazo do produto patenteado<sup>115</sup>; (3) importação paralela de produtos patenteados obtidos em país estrangeiro (onde também existe uma patente) a preços mais baixos; e (4) o uso de licenças compulsórias – autorização concedida por um governo a um interessado que não seja o titular da patente de uma invenção para usar essa invenção sem o consentimento do titular da patente (Roffe:2003).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, as flexibilidades estabelecidas pelo TRIPS, apesar de representarem procedimentos burocratizados e complexos, são alternativas aos governos nacionais que desejam preservar políticas de saúde pública bem sucedidas, como é o caso da política brasileira de combate à AIDS, que oferece medicamentos gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde. Também precisam fazer uso das flexibilidades do TRIPS aqueles países que enfrentam epidemias que demandam amplo acesso a medicamentos da forma mais econômica possível, como é o caso da África do Sul, um país que tem 10% da sua população vivendo com AIDS.

---

<sup>115</sup> “Bolar” Disponível em <http://denisbarbosa.addr.com/bolar.ppt#2>

Tanto o Brasil como a África do Sul tiveram que enfrentar a pressão dos poderosos laboratórios farmacêuticos internacionais aliados ao governo dos Estados Unidos contra as iniciativas tomadas pelos governantes dos dois países do hemisfério sul para combater a AIDS, que se espalhava em seus territórios. No ano de 1998, 39 empresas farmacêuticas colocaram o governo sul-africano na justiça alegando, entre outras coisas, que a lei de medicamentos do país infringia o acordo de TRIPS. E o governo brasileiro, três anos depois, foi demandado pelo governo dos Estados Unidos na OMC em função da alegada ilegalidade do artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial brasileira em relação ao TRIPS, uma vez que a lei exigia produção local de medicamentos como condição para não concessão de licença compulsória.

Enquanto o governo norte-americano era influenciado pelos laboratórios farmacêuticos transnacionais, os governos sul-africano e brasileiro foram apoiados pelas redes transnacionais de ONGs de AIDS e Direitos Humanos. Apesar de todo o poderio econômico dos Estados Unidos e dos laboratórios farmacêuticos, pode-se considerar que tanto a África do Sul quanto o Brasil foram bem sucedidos em suas lutas a favor da saúde pública durante o período analisado. Um olhar atento sobre as estratégias desses países e das ONGs que os apoiaram pode contribuir para novos *insights* sobre os atores transnacionais e seu papel na política internacional. Esta tarefa será realizada na segunda parte deste capítulo.

### **3.1.6 Os países em desenvolvimento e o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC**

A OMC é considerada, por muitos analistas, a evolução do GATT no sentido de estabelecer regras que promovam relações mais duradouras entre os países no que se refere ao comércio internacional. Especialistas afirmam que a maior conquista da Rodada Uruguai foi o sistema de solução de controvérsias, “com previsão de mais normas de adjudicação que o fazem cada vez menos depender do voluntarismo estatal para sua efetivação, claro sinal de aumento da jurisdicionalidade. Isso colabora para a previsibilidade do sistema, evitando sua erosão” (Gattei:2002; Thorstensen: 1999).

De acordo com Gattei (2002), a finalidade do processo de solução de controvérsias da OMC, mais que punir, é educar. Segundo a autora,

“o acordo sempre é preferido ao painel, além de o anteceder, mesmo no desenrolar deste pode ser proposto a qualquer momento. O processo prefere mudar a política do país vencido a puni-lo com retaliações: estas são o último recurso, quando o país expressamente se recusa a cumprir o aconselhado pela OMC. Tudo isso porque interessa mais convencer a todos da necessidade e benefícios advindos com a liberalização mútua do comércio internacional”.

O procedimento decisório na disputa de controvérsias da OMC inicia com consultas mútuas entre os países em disputa com vistas a um acordo. Na impossibilidade de um entendimento, as partes pedem instalação de painel ou procuram resolver o conflito por meio de métodos diplomáticos. A iniciativa também pode ser unilateral. O país prejudicado pode procurar a OMC, que se encarregará de levar a outra parte à mesa de discussões. Uma vez estabelecido o painel, especialistas elaboram um relatório sobre o caso. Este deverá ser aprovado pelo Órgão de Solução de Controvérsias – composto por representantes de todos os países. Na OMC, só o consenso negativo do OSC derruba o relatório.<sup>116</sup> A parte vencida pode recorrer ao Órgão de Apelação. Conforme Gattei,

“Quando se decide pela ocorrência de ilícito, o OSC já deve recomendar o meio que entende cabível para afastá-lo. Há prazo de 30 dias para que o perdedor diga se aceita ou não adotar tal medida. Se aceita, caberá ao OSC fiscalizar a implementação da decisão. Se o país aceita a medida, mas alega que no momento não tem condições de implementá-la, o OSC determina aplicação de medidas compensatórias, que são temporárias. Se o país não cumpre satisfatoriamente a decisão, se demora mais que o razoável com as compensações, ou se, de início, revela intenção de não seguir a recomendação do OSC, cabe o último recurso, ou a retaliação”.

Também em relação à retaliação comercial, analistas consideram que o sistema da OMC é melhor do que o do GATT. “Com a OMC, (...), determina-se que ela [retaliação], preferencialmente, deve se dar no mesmo campo em que ocorreu o ilícito, e deve sempre ser equilibrada em relação à perda sofrida com ele”. Assim, “a retaliação consiste na

---

<sup>116</sup> No GATT, “o relatório só era aprovado por consenso positivo (a parte vencida na [sic] painel podia vetar seu relatório aqui, onde residia a grande fragilidade do sistema) (...)” (Gattei:2002).

suspensão de todas as concessões e obrigações advindas pelo Tratado comercial pelo país que se sente lesado em relação ao país entendido como violador do acordo” (Gattei: 2002).

Sanchez (2002) aponta para a questão do processo de “jurisdização” do sistema de solução de controvérsias na OMC – entendido como a transição de um sistema predominantemente diplomático, com base no poder de negociação das partes envolvidas, característico do GATT, para um sistema com base em regras jurídicas - e sua relação com os países em desenvolvimento. Para a autora, “o processo de ‘jurisdização’ favorece a posição dos países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional, sobretudo porque garante a igualdade formal de seus Membros” (2002; p.121).

Uma vez que a dinâmica do processo de “jurisdização” é garantida pela interpretação e reinterpretação das regras do sistema de comércio internacional, e “as previsões do sistema muitas vezes podem abrir a possibilidade para tão diferentes interpretações, a ponto de definir uma nova orientação na aplicação dos Acordos”, “quanto maior for a participação dos países em desenvolvimento para perseguir e defender os seus interesses comerciais no sistema de solução de controvérsias da OMC, mais o sistema de comércio internacional estará sensível a suas necessidades específicas” (Sanchez:2002). Assim, como observa Sanchez, “a utilização do OSC pelos países em desenvolvimento é importante porque (...), quanto maior o uso das disposições para a defesa de seus interesses, maior será o número de oportunidades que tais países terão para contribuir na formação da jurisprudência, para desenvolver o seu conhecimento sobre o funcionamento do OSC e, ainda, para definir suas posições específicas no OSC” (2002: p.133).

Considerando que, entre os 142 Membros da OMC, 90% são países em desenvolvimento, e que estes têm uma participação em mais de 50% dos casos apresentados no OSC até 2002 e, também, que eles têm participação de apenas 30% no volume de transações comerciais internacionais, a conclusão inicial de Sanchez é que, apesar da pequena participação nas transações internacionais, esses países estão tendo dificuldades na implementação dos Acordos da OMC.

O crescimento da OMC aumenta também a heterogeneidade da organização. Os movimentos de democratização dos processos decisórios, como ocorre com o Órgão de Solução de Controvérsias, oportunizam cada vez mais a defesa de interesses de países em desenvolvimento. No entanto, não se pode esquecer que a estrutura da OMC obedece a



filosofia de abertura de mercados nos padrões das potências criadoras do GATT. Nesse sentido, é importante lembrar que, no caso de propriedade intelectual, quando a OMPI começou a abrigar interesses heterogêneos, dando mais voz aos países em desenvolvimento, uma das iniciativas dos Estados Unidos e demais países desenvolvidos foi deslocar as negociações de propriedade intelectual para o GATT/OMC, como forma de projetar seu poder de maneira mais eficiente. Isso leva à interrogação sobre até quando o sistema da OMC será benéfico aos países em desenvolvimento.

Em relação ao contencioso com o Brasil, não se pode descartar a hipótese de que os EUA teriam como objetivo chegar a um acordo com o Brasil, sem realmente ter a intenção de finalizar o processo de solução de controvérsias, evitando assim qualquer interpretação do OSC que pudesse favorecer os países em desenvolvimento em casos ulteriores<sup>117</sup>. No entanto, mesmo que tal hipótese seja verdadeira, faz-se convincente a percepção de que a influência das redes transnacionais de ONGs na opinião pública internacional projetou o contencioso Brasil-Estados Unidos no cenário político internacional de maneira prejudicial aos interesses norte-americanos, fazendo com que os negociadores dos EUA interpretassem o acordo *out of court* como a alternativa mais aconselhável. Para desenvolver melhor esta idéia, a próxima seção analisará mais detalhadamente o papel das redes transnacionais de ONGs nos assuntos de propriedade intelectual na OMC.

### 3.2 AS REDES TRANSNACIONAIS DE ONGS E A CAMPANHA POR ACESSO A MEDICAMENTOS ESSENCIAIS

A análise da atuação política das redes transnacionais formadas pelas ONGs de AIDS e de Direitos Humanos será feita sob a luz dos preceitos teóricos propostos por Margareth Keck e Kathryn Sikkink (1998). As autoras focam seu estudo na ação das redes transnacionais de defesa, entendendo-as como formas de organização caracterizadas por padrões de comunicação e troca voluntários, recíprocos e horizontais. Sustentam que, uma vez que essas redes não são poderosas no sentido tradicional da palavra, elas devem usar o

---

<sup>117</sup> Agradeço à professora Martha Jimenez por esta observação.

poder de suas informações, idéias e estratégias para alterar os contextos de informações e valores dentro dos quais os Estados fazem políticas. ONGs domésticas e internacionais desempenham um papel central nas redes de defesa, geralmente iniciando ações e pressionando atores mais poderosos a tomarem posições. Elas introduzem novas idéias, fornecem informações e fazem *lobby* por mudanças de políticas. Keck e Sikkink utilizam uma tipologia de táticas usadas pelas redes em seus esforços de persuasão, socialização e pressão que inclui (1) *política de informação*, ou a habilidade de gerar informação de uso político com rapidez e credibilidade e movê-la para onde ela terá maior impacto; (2) *política simbólica*, ou a habilidade de recorrer a símbolos, ações ou histórias que dêem sentido a uma situação para um público que está freqüentemente distanciado; (3) *política de alavancagem*, ou a habilidade de recorrer a atores poderosos para afetar uma situação na qual membros mais fracos de uma rede provavelmente não terão capacidade de exercer influência; e (4) *política de responsabilidade*,<sup>118</sup> ou o esforço para fazer com que os atores poderosos se responsabilizem pela manutenção de suas políticas ou princípios previamente declarados (Keck & Sikkink: 1998). As autoras afirmam que uma única campanha organizada por ONGs ou redes de ONGs pode conter todos esses elementos simultaneamente.

De acordo com Keck e Sikkink, para avaliar a influência das redes de defesa é preciso analisar o alcance de metas em vários níveis diferentes. As autoras identificaram os diferentes tipos ou estágios de influência das redes: (1) criação de temas e estabelecimento de agenda; (2) influência sobre posicionamentos discursivos dos Estados e organizações internacionais; (3) influência sobre os procedimentos institucionais; (4) influência sobre mudanças de políticas em “atores alvos” que podem ser Estados, organizações internacionais como o Banco Mundial, ou atores privados como as grandes corporações; (5) influência sobre o comportamento estatal.

A abordagem teórica de Keck e Sikkink para o comportamento das redes transnacionais de defesa é de grande utilidade para o estudo do papel das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos no sentido de que ela oferece subsídios para uma análise sistemática do

---

<sup>118</sup> O termo utilizado pelas autoras é *accountability politics*, no qual a palavra *accountability* refere-se ao fato de alguém estar sujeito à obrigação de relatar, explicar ou justificar algo.

comportamento das ONGs de HIV/AIDS e de Direitos Humanos envolvidas no contencioso.

### 3.2.1 O período em foco: de 1997 a 2001

No que se refere aos assuntos de Propriedade Intelectual e Saúde Pública o ano de 1997 foi muito importante para dois países em desenvolvimento: o Brasil e a África do Sul. No primeiro, a entrada em vigor da nova lei de propriedade industrial alinhou a legislação brasileira com o TRIPS, e a lei Sarney, aprovada no ano anterior, obrigou o Estado a distribuir medicamentos gratuitamente aos infectados pelo vírus HIV ou que tivessem AIDS. No segundo, foi aprovada a lei que autoriza a licença compulsória, prescrição de genéricos e importação paralela. Em ambos os países as referidas legislações intensificariam os conflitos com os Estados Unidos em relação aos direitos de Propriedade Intelectual.

Em 1998, o governo da África do Sul torna-se parte reclamada em uma ação na Corte de Justiça de Pretória, na qual 39 laboratórios farmacêuticos reclamam a ilegalidade da seção 15c da sua Lei de Medicamentos. Em 2000, o governo do Brasil toma conhecimento de um pedido de consultas por parte do governo dos Estados Unidos junto ao órgão de solução de controvérsias da OMC, em relação aos artigos de sua lei de patentes que estipulam as circunstâncias em que se pode decretar licença compulsória. Em janeiro de 2001, foi aberto um painel, a pedido dos Estados Unidos, contra o Brasil, em razão de um dos artigos.

Nesse sentido, o ano de 2001 foi positivo tanto para a África do Sul quanto para o Brasil. No dia 19 de abril, sob forte pressão pública com efeitos negativos à imagem corporativa, as 39 empresas farmacêuticas desistiram incondicionalmente do caso contra o governo da África do Sul e retiraram a queixa<sup>119</sup>. No dia 25 de junho, EUA e Brasil

---

<sup>119</sup> O fato foi amplamente divulgado na mídia mundial. Ver, por exemplo: “*A victory for the poor*”. The Guardian Unlimited, 20 de abril de 2001. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4172759,00.html>. Ver também: “*South Africa victory in AIDS drug case*”. BBC News, 19 de abril de 2001. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1285097.stm>. Ver também dezenas de outras matérias em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/press04192001.html>.

comunicaram oficialmente a retirada da queixa norte-americana contra Brasil na OMC e a constituição de Mecanismo de Consulta Bilateral a ser utilizado em caso de intenção de uso de licença compulsória de produtos norte-americanos por parte do Brasil<sup>120</sup>. A PMA, atual PhRMA – associação que congrega a maioria das empresas farmacêuticas multinacionais – se envolveu em ambos os casos, sendo, junto com as empresas multinacionais produtoras de medicamentos para AIDS, o alvo preferido das campanhas lideradas pelas ONGs organizadas em redes.

Apesar de as redes transnacionais de ONGs terem envolvido organizações sediadas em todos os continentes, aquelas sediadas na África do Sul, nos Estados Unidos, na França e em Genebra, na Suíça foram catalisadoras de um movimento global que levou à retirada da queixa por parte das 39 empresas farmacêuticas contra o governo da África do Sul. As ONGs brasileiras também atuaram significativamente nas campanhas em defesa da causa sul-africana de combate à AIDS e tiveram papel crucial na associação da luta pró acesso a medicamentos da África com a causa brasileira de manutenção do bem-sucedido programa nacional de combate à AIDS. Por isso, há razões para se acreditar que o Brasil se beneficiou da ação política das ONGs no contencioso com os Estados Unidos.

Um estudo mais detalhado dos acontecimentos na África do Sul e no Brasil, entre 1997 e 2001, relacionados com as campanhas em favor do acesso a medicamentos, promovidas pelas ONGs será útil a este esforço de dimensionar o papel político das redes transnacionais de ONGs.

### **3.2.2 De 1997 a 1999: O início das Pressões dos EUA sobre a África do Sul e o envolvimento das ONGs**

---

<sup>120</sup> Ver: “*U.S. Drops Case Over AIDS Drugs in Brazil*”. The New York Times, 26 de junho de 2001. Disponível em <http://www.nytimes.com/2001/06/26/world/26BRAZ.html?ex=1198645200&en=025c07de7773e430&ei=5070>. Ver também: “*US drops Brazil AIDS drugs case*”. BBC News, 25 de junho de 2001. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1407472.stm>.

As pressões da PMA (atual PhRMA) sobre o governo sul-africano em relação à proposta de emenda à Lei de Medicamentos (*Medicines Act*) do país se deram através de vários canais a partir de 1997. Um dos mais importantes foi a Comissão Binacional EUA/África do Sul, formada em 1994 e chefiada pelo então Vice Presidente dos Estados Unidos, Al Gore e pelo então Vice Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki. A Comissão era composta, entre outras autoridades, pelo Secretário de Comércio dos EUA e representantes do USTR. Delegações de Congressistas norte-americanos também pressionaram o governo sul-africano em visitas oficiais ao país, reforçando o argumento da PMA de que, caso a provisão legal representada pela Seção 15c da emenda à lei sul-africana fosse aprovada, permitindo, assim, a importação paralela de medicamentos<sup>121</sup>, traria “graves conseqüências não apenas para a indústria farmacêutica dos EUA, mas todos os investimentos diretos dos EUA na África do Sul”.<sup>122</sup>

Outras formas de pressão também foram utilizadas pela PMA, ora diretamente, em reuniões com autoridades sul-africanas, ora através do governo norte-americano, como demonstrado, por exemplo, na carta do Embaixador James Joseph ao chefe do Comitê de Saúde da África do Sul alegando que

“meu Governo se opõe à noção de importação paralela de produtos patenteados em qualquer lugar do mundo. Nós defendemos a proibição de tais importações paralelas no Acordo de TRIPS. Elas são ilegais nos Estados Unidos, tanto por serem uma violação dos direitos de patentes e porque, no caso de medicamentos, nosso Departamento de Administração de Alimentos e Drogas (FDA) acredita que não é capaz de monitorar a qualidade.”<sup>123</sup>

Diante da pressão norte-americana contra as iniciativas do Governo da África do Sul de facilitar o combate à AIDS no país, representantes de ONGs norte-americanas começaram a agir em favor da causa sul-africana, questionando a veracidade dos fatos em que se baseava o discurso oficial norte-americano e apresentando evidências contrárias ao mesmo. Em julho de 1997, Ralph Nader, James Love (respectivamente, fundador e diretor

---

<sup>121</sup> A Seção 15c também promovia a prescrição de medicamentos pelo nome genérico no país.

<sup>122</sup> Carta de Aldridge B. Cooper, Vice-Presidente da Johnson & Johnson e Presidente do Conselho de Negócios EUA-África do Sul ao Secretário de Comércio dos EUA, William Daley. Referência disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

<sup>123</sup> “*Time-line of Disputes over Compulsory Licensing and Parallel Importation in South Africa*”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

da CPTech, na época chamada de CPT) e Robert Weissman<sup>124</sup> escreveram para o Vice Presidente Al Gore solicitando uma reunião com oficiais do governo dos EUA para discutir as disputas com a África do Sul em torno de suas políticas para produtos farmacêuticos. Na mesma carta, solicitaram a Al Gore que expandisse o Comitê de Aconselhamento do USTR para assuntos de propriedade intelectual (IFAC-3)<sup>125</sup> de maneira a incluir representantes dos interesses dos consumidores<sup>126</sup>.

No dia seis de outubro de 1997, dois dias depois de recebida a correspondência do Embaixador Joseph, James Love, em nome da CPTech, enviou comentários, via fax, ao Comitê de Saúde sul-africano, sobre as reformas na política de saúde, argumentando que, de acordo com o artigo 6 de TRIPS, a importação paralela é legal, citando casos recentes no Japão e na União Européia e apresentando evidências de redução de gastos com medicamentos contra o HIV através da importação paralela no Reino Unido. Com efeito, o auxílio prestado por representantes de ONGs e outros especialistas como escritórios de advocacia e profissionais do meio acadêmico ao governo da África do Sul tem prejudicado as estratégias da PhRMA e do governo dos Estados Unidos. Deste ponto de vista, é compreensível que, em reunião entre a PhRMA e a Ministra da Saúde da África do Sul, em julho de 1997, convocada pelo governo dos Estados Unidos a pedido da associação farmacêutica, a representante da pasta da Saúde sul-africana tivesse frustrado seu desejo de contar com a participação de especialistas em propriedade intelectual e comércio na reunião por objeção da PhRMA.<sup>127</sup>

As disputas em torno da reforma da Lei de Medicamentos da África do Sul, datada de 1965, se deram a partir do ano de 1997 e continuaram até a resolução do caso em 2001. O foco principal de discórdia foi a incorporação à lei da Seção 15c, que permitia tanto a

---

<sup>124</sup> Robert Weissman é co-diretor da *Essential Action*, uma ONG que cobra a responsabilidade corporativa, baseada em Washington, D.C., cujo foco de ação é principalmente assuntos internacionais e tem se envolvido com a Campanha de Acesso a Medicamentos. A *Essential Action* também foi fundada por Ralph Nader, que foi candidato à Presidência dos Estados Unidos nas eleições de 2000.

<sup>125</sup> Industry Functional Advisory Committee on Intellectual Property Rights for Trade Policy Matters (IFAC-3).

<sup>126</sup> Conforme David Woods (2000), nos últimos tempos, a burocracia do United States Trade Representative (USTR, o “ministério do comércio exterior” americano) foi forçada a abrir seus grupos de assessoria para incluir ONGs não-empresariais. Mas a força dominante no processo de elaboração de políticas nos Estados Unidos ainda é o setor empresarial, operando no executivo e no Congresso.

<sup>127</sup> “*Time-line of Disputes over Compulsory Licensing and Parallel Importation in South Africa*”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

prescrição de genéricos como a importação paralela.<sup>128</sup> As pressões norte-americanas, alimentadas pela indústria farmacêutica, eram generalizadas e constantes. O governo sul-africano sofreu pressões através de correspondências de diversos setores da economia e de autoridades e profissionais da saúde norte-americanos, comunicados da União Européia (também estimulada pelo seu poderoso setor farmacêutico), cobranças de países vizinhos como o Quênia e toda uma forte cobertura da mídia internacional com um vocabulário de efeito. Expressões como “violação de acordo internacional”, “quebra de patentes”, “desrespeito aos direitos de propriedade intelectual” eram freqüentes ao se referirem às propostas do governo sul-africano de modificar sua própria lei.<sup>129</sup>

Mesmo diante de toda a pressão internacional, o então Presidente Nelson Mandela assinou, em 12 de dezembro de 1997, as emendas à lei, incluindo a Seção 15c. Com isso, a pressão norte-americana foi ainda mais intensificada. A chefe do USTR Charlene Barshefsky, tentando tranquilizar 47 Congressistas que cobravam ações contra o país africano<sup>130</sup>, afirmou, em correspondência, que “este assunto é central na nossa revisão anual da *“Special 301”* sobre práticas dos países em propriedade intelectual. (...) O USTR e outras agências com responsabilidades comerciais e políticas continuarão a pressionar o Governo Sul-Africano em todos os fóruns possíveis durante o máximo tempo possível.”<sup>131</sup>

Confiantes de estarem sendo apoiadas por todo um movimento global em favor da defesa dos direitos de propriedade intelectual, respaldado pela assinatura do TRIPS pela maioria dos países do mundo, a PMA e 39 empresas farmacêuticas, incluindo Bayer,

---

<sup>128</sup> É importante observar que a importação paralela, da forma que está estipulada na emenda da lei sul-africana, trata-se da importação de um produto, no caso medicamento, que seja manufaturado pelo detentor original da patente, mas em outro país, cuja diferença de preço justifique a importação. Se, por exemplo, a Pfizer produz o medicamento X na África do Sul pelo preço Y e produz o mesmo medicamento em outro país pelo preço Y – 50%, a lei sul-africana autoriza o governo a importar o medicamento mais barato. Em tese, a Pfizer não estaria deixando de vender seus medicamentos. Para análise dos termos da Seção 15 da referida lei, ver *“Section 15c of the South Africa Medicines Act”*, disponível em <http://lists.essential.org/pipermail/pharm-policy/2001-January/000607.html>

<sup>129</sup> Ver seção *News Stories*, disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/pharma-v-sa.html>

<sup>130</sup> *“Feb 1998 letter from 47 members of Congress asking for trade pressures against South Africa”*. Texto da carta disponível em <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00147.html>

<sup>131</sup> Correspondência enviada em 17 de março de 1998. Referência disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

Boehringer-Ingelheim, Eli Lilly, Glaxo Wellcome, Merck e Roche<sup>132</sup>, entraram na justiça de Pretória contra o governo da África do Sul, no dia 18 de fevereiro de 1998, com o propósito de discutir a legalidade das emendas à Lei de Medicamentos. É importante observar que, uma vez impetrada a ação na justiça, os imperativos da lei não geram efeitos. Esta, segundo a maioria dos ativistas de AIDS, é uma das razões pelas quais o processo tramitou durante mais de três anos. Os representantes de ONGs acusavam a indústria farmacêutica de utilizar de todos os meios possíveis para postergar as decisões da Suprema Corte de Pretória, responsabilizando essa estratégia pela morte de mais de quatrocentos mil sul-africanos que poderiam ter se beneficiado da implementação da lei.<sup>133</sup>

A vitória do governo sul-africano e de seus aliados, com a desistência da ação por parte das farmacêuticas, não ocorreu facilmente. Foram três anos de intensa disputa não só entre os governos, mas principalmente entre os atores transnacionais envolvidos no assunto. De um lado a indústria farmacêutica e de outro, setores da sociedade civil sul-africana, como sindicatos e grupos religiosos liderados pela TAC (*Treatment Action Campaign*) e apoiados por ONGs de outros países. Se a indústria farmacêutica contava com todas as facilidades que o capital pudesse garantir, as redes transnacionais de ONGs contavam com o poder do fluxo de informações transmitidas fácil e rapidamente por modernos meios de comunicação como a Internet, fax e o telefone. A informação, por exemplo, de que a Suprema Corte Americana havia mantido a legalidade da importação paralela em um caso julgado no dia 9 de março de 1998 foi amplamente divulgada através da Internet, ajudando a enfraquecer as argumentações do governo dos Estados Unidos contra a lei sul-africana.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Ver “*Court Battle over AIDS drugs*”. BBC News, 5 de março de 2001. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1202402.stm> . Ver também:

<http://www.cptech.org/ip/health/sa/pharmasuit.html>

<sup>133</sup> Ver “*AIDS Activists Victory in South Africa Law Suit!*”, disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/hgap04192001.html> . Ver também “*US Consumer Groups Respond to Industry Capitulation in South Africa Drug Case*”, disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/CPTEA04192001.html>

<sup>134</sup> *US Supreme Court Case Quality King Distributors, Inc. v. L'Anza Research International*. Referência disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>



### 3.2.2.1 A Campanha das ONGs em favor do Acesso a Medicamentos

O movimento em favor do acesso a medicamentos na África do Sul foi iniciado pela organização não-governamental *Treatment Action Campaign* (TAC) junto com a COSATU, o maior sindicato de trabalhadores do país, comparável à CUT, no Brasil. A importância da TAC na luta contra a AIDS na África do Sul está expressa em dois depoimentos. Graça Machel, atual esposa de Nelson Mandela, ao entregar o prêmio *Health and Human Rights* à TAC, em 2002, declarou que a organização

“em menos de cinco anos de existência moveu uma nação, modificou a política governamental e promoveu os direitos de pessoas com HIV em todos os lugares do mundo (...) a luta da TAC se origina da melhor tradição do movimento antiapartheid. TAC será uma luz brilhante para a ação cidadã para as próximas décadas”.<sup>135</sup>

Stephen Lewis, enviado especial da ONU sobre HIV/AIDS na África, falou, no dia sete de novembro de 2005, que

“simplesmente não há outro grupo no planeta que tão indomavelmente lutou contra o vírus, com tanto comprometimento baseado em princípios, com tanta engenhosidade, com tanta tenacidade e tanto sucesso. TAC é reverenciada por Pessoas Vivendo Com AIDS no mundo todo”.<sup>136</sup>

Os primeiros passos para a criação da TAC foram dados em dezembro de 1998 por Zachie Ahmat, ativista gay. Durante o funeral de Simon Nkoli, também ativista pelos direitos de gays e lésbicas, que cobrava do Ministério da Saúde da África do Sul que reconhecesse sua obrigação de prover tratamento adequado às pessoas vivendo com HIV/AIDS, Zachie Ahmat exortou seus companheiros e amigos a tomarem, juntos, uma atitude civil em defesa das milhares de vítimas da AIDS.

---

<sup>135</sup> Disponível no vídeo “*TAC: the first five years*”, disponível em [http://www.tiosam.com/redirect.asp?site=http://video.google.com/url?docid=-7130867142217281069&esrc=rss\\_searchfeed&ev=v&len=618&q=TAC&srcurl=http%3A%2F%2Fvids.myspace.com%2Findex.cfm%3Ffuseaction%3Dvids.individual%26VideoID%3D2011908272&vidurl=http%3A%2F%2Fvideo.google.com%2Fvideoplay%3Fdocid%3D-7130867142217281069&usg=AL29H22wJgfJvgK4jvmzUe\\_dtRMWkOzdow](http://www.tiosam.com/redirect.asp?site=http://video.google.com/url?docid=-7130867142217281069&esrc=rss_searchfeed&ev=v&len=618&q=TAC&srcurl=http%3A%2F%2Fvids.myspace.com%2Findex.cfm%3Ffuseaction%3Dvids.individual%26VideoID%3D2011908272&vidurl=http%3A%2F%2Fvideo.google.com%2Fvideoplay%3Fdocid%3D-7130867142217281069&usg=AL29H22wJgfJvgK4jvmzUe_dtRMWkOzdow)

<sup>136</sup> Disponível no vídeo citado anteriormente e também no site <http://www.tac.org.za/>

Desta forma, a principal aliada do governo sul-africano no caso das farmacêuticas foi, desde sua origem, uma organização independente, de contestação pública e de cobrança por atitude governamental. Mesmo após ajudar o governo contra as farmacêuticas, a TAC, fortalecida como instituição, ajuizou junto à Suprema Corte de Pretória, uma ação cobrando das autoridades de saúde a implementação de um programa para prevenir a transmissão do vírus HIV de mãe para filho. A Corte deu ganho de causa à TAC em julho de 2002. Foi uma conquista significativa, pois a luta da TAC não era só contra os poderosos, mas também contra o preconceito generalizado do povo em relação a quem estava infectado com HIV. A título de exemplo, alguns anos antes, em maio de 1998, a cidadã sul-africana, Gugu Dlamini, havia sido apedrejada até a morte em sua residência em Durban por ter revelado que era portadora do vírus HIV.<sup>137</sup>

No dia nove de dezembro de 1998 a TAC publicou uma declaração para a imprensa anunciando a fundação do grupo e convocando as pessoas para um jejum que foi realizado no dia dos Direitos Humanos, 21 de março de 1999, com o objetivo de pressionar o governo e o setor farmacêutico a tratarem com seriedade a questão do acesso a medicamentos. A Ministra da Saúde, Dr Nkosazana Zuma, procurou canalizar as ações da TAC em favor do governo sul-africano, solicitando o apoio ativo da ONG às medidas governamentais com o propósito de reduzir os preços dos medicamentos essenciais.<sup>138</sup> O pedido parece ter tido dupla função: por um lado, poderia transformar um potencial inimigo em aliado, tirando as deficiências do governo da ‘linha de tiro’ da ONG; por outro, poderia aumentar a capacidade de resistência sul-africana à massiva pressão acompanhada de políticas unilaterais de retaliações por parte dos Estados Unidos.

Desde o dia da decisão de emendar a lei de medicamentos, tomada pelo Presidente Mandela, a estratégia norte-americana, no âmbito das relações bilaterais, foi de manter “uma constante e coordenada campanha para persuadir o Governo da África do Sul a retirar ou modificar as provisões do artigo 15c” por estarem “inconsistentes com as obrigações e comprometimentos da África do Sul sob o Acordo de TRIPS da OMC”.<sup>139</sup> A

---

<sup>137</sup> Ver “*Report on Global March for Treatment Access*”. Disponível em

<http://www.tac.org.za/Documents/Other/march.htm>

<sup>138</sup> Reunião da Ministra Zuma com representantes da TAC em 30 de abril de 1999. Ver em

<http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010307.txt>

<sup>139</sup> “*US Government efforts to negotiate the repeal, termination or withdrawal of Article 15(c) of the*

África do Sul havia solicitado ao governo norte-americano tratamento tarifário preferencial para quatro itens de sua pauta de exportação àquele país, em conformidade com o Sistema Geral de Preferências<sup>140</sup>. Em junho de 98 a Casa Branca anunciou que tais reduções de tarifas estariam suspensas até que o país oferecesse proteção adequada aos direitos de propriedade intelectual. Em agosto do mesmo ano, durante as reuniões da Comissão Binacional EUA-África do Sul, em Washington, o Vice Presidente Al Gore centralizou as discussões com o Vice Presidente Mbeki na questão da proteção à propriedade intelectual.

O apelo da Ministra Zuma à sociedade civil sul-africana se deu no mesmo dia do anúncio do USTR de que a África do Sul havia sido colocada na “*watch list*” da *Special 301*. De acordo com o relatório do USTR, as “barreiras ao comércio” colocadas pelo país africano eram: importação paralela, licença compulsória, registro de formas genéricas do medicamento Taxol e incentivar, na OMS, a redução do nível de proteção proporcionado aos farmacêuticos sob o TRIPS.<sup>141</sup> O relatório refletia os mesmos argumentos da PhRMA ao solicitar, alguns meses antes, a inclusão África do Sul na lista do USTR.

A pressão constante e generalizada do governo dos Estados Unidos causou reações não só na África do Sul, mas também junto aos ativistas norte-americanos, que não tardaram a dar uma resposta de efeito. Em junho de 99, Al Gore iniciava sua campanha à Presidência do país no Tennessee quando foi interrompido por ativistas da *Health GAP* e da ACT UP munidos de apitos e cartazes com os dizeres “A ganância de Gore mata!”, “Gore mata a África!”, “Drogas contra AIDS para a África!”. No segundo dia de sua campanha, lá estavam os ativistas novamente. Grupos de respectivamente apenas cinco e quatro protestantes conseguiram, em dois eventos diferentes, chamar a atenção da mídia nacional, forçando Gore a interromper sua fala e fazer considerações sobre o problema da África.<sup>142</sup>

---

*South African Medicines and Related Substances Act of 1965.* Relatório enviado pelo Departamento de Estado ao Congresso dos EUA, em 5 de fevereiro de 1999. Referência disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

<sup>140</sup> O Sistema Geral de Preferências (SGP) é um programa criado em 1970, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) para estimular as exportações dos países em desenvolvimento. Sob o SGP, países desenvolvidos oferecem, sem a exigência de reciprocidade, preferências tarifárias para uma determinada relação de produtos provenientes de países em desenvolvimento. Trata-se de uma concessão unilateral.

<sup>141</sup> Time-line of Disputes over Compulsory Licensing and Parallel Importation in South Africa. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/sa-timeline.txt>

<sup>142</sup> “*AIDS Activists Badger Gore Again*”. The Washington Post, 17 de junho de 1999. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/campaigns/wh2000/stories/gore061899.htm>

A estratégia de perturbação da campanha de Al Gore tinha o objetivo de causar prejuízos políticos ao Vice Presidente e a seu partido e, assim, forçar uma mudança de política em relação à África do Sul. Além de perseguirem o candidato em seus discursos, representantes da *Health GAP*, *Essential Action* e ACT UP New York, ao serem convidados a um programa de rádio, acusaram Gore de aplicar sanções comerciais aos países africanos por produzirem medicamentos genéricos de AIDS. Aproveitaram o espaço na mídia para informar o público das ligações de Gore com a indústria farmacêutica, apontando pessoas do setor que faziam parte da equipe do Vice Presidente.<sup>143</sup>

A campanha contra Al Gore também incluiu contatos com políticos do *Congressional Black Caucus* (CBC)– uma organização não partidária (mas composta em sua maioria por democratas) representando congressistas afro-americanos, formada em 1970. Ativistas da *Health GAP* informaram os congressistas dos prejuízos das sanções comerciais à capacidade da África do Sul de ter acesso a medicamentos e conseguiram convencer o CBC de escrever uma carta a Al Gore em relação à política norte-americana para a África do Sul. Gore respondeu ao CBC no dia 25 de junho de 1999. Em uma carta ao presidente do CBC, Gore declarou que apoiava o uso de licença compulsória e importação paralela de medicamentos na África do Sul.<sup>144</sup>

Na visão dos ativistas, a estratégia da *Health GAP* de pressionar pública e pontualmente o Vice Presidente foi fundamental para obter uma declaração por escrito do Governo afirmando a legalidade do licenciamento compulsório e da importação paralela para medicamentos sob as regras de comércio e acordos internacionais.<sup>145</sup> É importante observar que, como parte integrante da campanha contra Al Gore, havia uma extensa lista de publicações independentes promovidas pelas ONGs, além de declarações de seus líderes e uma grande quantidade de *press releases* enviada aos principais jornais e periódicos de vários países, mas principalmente dos Estados Unidos e da África do Sul. Esse trabalho de expor ao máximo as motivações por trás das atitudes da Administração Clinton, promovendo ‘revelações’ de ‘ligações espúrias’ entre o capital das empresas farmacêuticas

---

<sup>143</sup> Para uma relação de alguns nomes do setor farmacêutico ligados a Gore, ver OUCH! (#25--Al Gore, AIDS Drugs and Pharmaceutical Money). Disponível em <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00126.html>

<sup>144</sup> “Vice President Gore's June 25, 1999 Letter to James E. Clyburn, endorsing the use of compulsory licensing and parallel imports of pharmaceutical drugs in South Africa”. Disponível em <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00148.html>

<sup>145</sup> Texto da carta disponível em <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00148.html>

e as políticas de Estado, contribuíram para dar dramaticidade ao assunto e, acima de tudo, para criar, no imaginário coletivo, claras e evidentes fronteiras entre os ‘bons’ e os ‘maus’.

Do ponto de vista teórico, essas estratégias podem estar inseridas no que Keck e Sikkink identificam como *política simbólica*, utilizada pelas redes transnacionais de ONGs para, de certa maneira, unificar o pensamento daqueles que se mobilizam em defesa de uma causa e, com isso, provocar mais impacto na opinião pública. Se por um lado, a política simbólica promovida pelas ONGs procurava retratar Al Gore como mais amigo do diabo do que de Deus, por outro lado, sua imagem como homem público parecia não refletir, até então, tal caracterização. Alguns representantes de ONGs inclusive manifestaram-se contra a idéia de culpar unicamente o Vice Presidente pela situação da África do Sul.

Nesse sentido, o texto da colunista do Washington Times, Gwynne Dyer, parece retratar a situação que a opinião pública norte-americana poderia estar vivendo. Referindo-se ao que ela chamou de “cumplicidade do Vice Presidente Gore com a política da indústria farmacêutica para esmagar a tentativa da África do Sul de escapar do sistema global de preços de medicamentos”, a colunista denuncia que os preços astronômicos dos medicamentos cobrados em países desenvolvidos são cobrados também em países em desenvolvimento, mas finaliza a matéria dizendo que “com sorte, ele [Gore] perderá esta luta. E, para ser justa, ele não se importará nem um pouco. Seu coração está no lugar certo, mas ele não ousa colocar sua boca lá”.<sup>146</sup>

Evidencia-se também o que Keck e Sikkink chamam de *política de alavancagem* (*leverage*), utilizada pelas ONGs ao provocarem uma ação dos congressistas membros do CBC. Com o objetivo de causar mudanças de políticas, as redes de ONGs precisam pressionar e persuadir atores mais poderosos. Para ganhar influência, as redes procuram o apoio de instituições mais poderosas e com isso ganham muito mais capacidade de influência do que se agissem diretamente (1998: p.23). Seria menos provável que Al Gore se visse mais compelido a enviar uma resposta por escrito às ONGs do que ao CBC, que é uma instituição integrante do Congresso dos Estados Unidos. Desta forma, persuadindo outros atores a tomarem atitudes a seu favor, as ONGs obtiveram uma declaração importante da Administração Clinton/Gore que seria utilizada em sua Campanha de Acesso

---

<sup>146</sup> Dyer, Gwynne “*Compulsory Licensing II: Are Gore, drug companies teaming up against South Africa?*”. Washington Times, 11 de julho de 1999. Disponível em <http://lists.essential.org/pharm-policy/msg00169.html>

a Medicamentos através da *política de informação*. Tal estratégia política, também utilizada pelas ONGs com muita intensidade, consiste de “promover mudanças relatando fatos”.<sup>147</sup>

Como se vê, o ano de 1999 foi movimentado para os ativistas de AIDS tanto nos Estados Unidos quanto na África do Sul. A perseguição a Gore revelou-se tão constante e coordenada quanto a pressão norte-americana sobre o país de Mandela. Por meio de uma série de protestos, incluindo um evento que reuniu 700 pessoas em frente a uma das organizações responsáveis pelo levantamento de fundos para a campanha do democrata, as ONGs continuaram, com relativo sucesso, a associar Al Gore ao que chamaram de “Apartheid Médico” promovido pela indústria farmacêutica na África do Sul. Por seu turno, a TAC atuava localmente promovendo passeatas de protesto, reuniões com representantes dos governos norte-americano e sul-africano e publicando *press releases* de teor semelhante aos publicados pela ACT UP e *Health GAP*, o que evidencia um certo nível de coordenação entre as ONGs.

Baseada na perspectiva de que a crescente pressão popular pudesse arruinar a campanha à Casa Branca, a equipe de Al Gore estava empenhada em acalmar os ativistas sem perder as doações da indústria farmacêutica, que poderiam facilmente migrar para os Republicanos. A solução encontrada pela Administração Clinton/Gore foi a de abrir uma exceção à África do Sul. Assim, Gore orientou Charlene Barshefsky, do USTR, a remover todas as obstruções dos Estados Unidos aos esforços sul-africanos em relação à licença compulsória e importação paralela.<sup>148</sup>

O comunicado oficial do USTR de 17 de setembro de 99, anunciando o acordo com o governo da África do Sul, não apenas agradou aos ativistas como também os estimulou a continuarem sua campanha pelo acesso a medicamentos. Robert Weissman, diretor da *Essential Action*, declarou que “se a posição dos E.U. de fato mudou, isto se deve, em grande parte, aos corajosos ativistas de AIDS que forçaram a inclusão do assunto na agenda pública”. Outros ativistas, como Asia Russel, da ACT UP Philadelphia, exigiam um comprometimento de longo prazo do governo. Segundo ela, “os EUA devem enviar uma mensagem clara de que nunca mais usarão essas táticas brutais para impedir o acesso

---

<sup>147</sup> Dorothy Q. Thomas, “*Holding Governments Accountable by Public Pressure*”. Citada em Keck & Sikkink (1998:p. 19).

<sup>148</sup> “*Gore Concedes to Life-Saving Compromise on SA Drug Policy*”. *Press Release* da Act Up. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/99/091799\\_AU\\_PR\\_GORE.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/99/091799_AU_PR_GORE.html)

universal a medicamentos”. De maneira geral, os ativistas afirmaram que não tinham a intenção de se calarem “até que a Administração modificasse a política comercial de maneira a apoiar o acesso a medicamentos ao invés de satisfazer os desejos das empresas farmacêuticas colocando lucro antes de vidas humanas”.<sup>149</sup>

O ano de 1999 não encerrou menos movimentado no que se refere ao ativismo das ONGs pró acesso a medicamentos. No dia 17 de novembro, dez ativistas da ACT UP invadiram o escritório da chefe do USTR, Charlene Barshefsky, e outros cinco escalaram o prédio pelo lado de fora e colocaram *banners* na sacada com os dizeres “Medicamentos Essenciais para Todas as Nações”. Os manifestantes jogaram notas de dólares com a imagem de Barshefsky e frascos de medicamentos vazios, simbolizando o efeito das políticas comerciais dos EUA em relação às nações duramente afetadas pela AIDS. O objetivo principal da ação, segundo os ativistas da ACT UP, era o de avisar a chefe do USTR que ela passaria por humilhações na conferência da OMC de Seattle caso insistisse em se opor às propostas de países em desenvolvimento para aumentar o acesso a medicamentos essenciais durante as reuniões sobre o TRIPS.<sup>150</sup>

A Conferência de Seattle da OMC, ocorrida entre 30 de novembro e 3 de dezembro de 1999, foi uma oportunidade histórica para os vários movimentos da sociedade civil de muitos países expressarem seu descontentamento com as políticas comerciais negociadas pelos países na OMC. Entre os manifestantes de rua estavam milhares de pessoas que exigiam que a OMC colocasse “as vidas antes dos lucros” não apenas no caso da AIDS, mas em muitos outros assuntos. A conferência foi aberta na véspera do Dia Mundial da AIDS, dia primeiro de dezembro. Os ativistas aproveitaram a ocasião para organizar protestos em Nova York, Washington e Seattle demandando que a OMC apoiasse as iniciativas de acesso a medicamentos que poderiam salvar vidas nos países pobres. Em outra frente de pressão, representantes de ONGs como a MSF, CPTech e HAI procuravam influenciar as delegações dos países que participariam das reuniões de TRIPS.

---

<sup>149</sup> “Gore Concedes to Life-Saving Compromise on SA Drug Policy”. *Press Release* da Act Up. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/99/091799\\_AU\\_PR\\_GORE.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/99/091799_AU_PR_GORE.html)

<sup>150</sup> “U.S. Trade Representative Barshefsky Gets Bon Voyage to WTO”. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/99/111799\\_AU\\_USTR TAKEOVER.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/99/111799_AU_USTR TAKEOVER.html)

### 3.2.2.2 As ONGS no Brasil

No Brasil, de 1997 a 1999, a atuação das ONGs de AIDS era essencialmente de caráter nacional. Representadas oficialmente na Comissão Nacional de AIDS (CNAIDS) do Ministério da Saúde e organizadas regionalmente pela participação nos Fóruns de ONGs, as organizações não-governamentais brasileiras de AIDS trabalhavam ativamente pela implementação de políticas que garantissem o acesso universal aos medicamentos da AIDS através do Sistema Único de Saúde (SUS). Suas articulações internacionais se davam através da participação de seus membros em eventos promovidos por ONGs internacionais e outras organizações. Até então, a ABIA, que havia participado da elaboração das estratégias de criação do ICASO, desempenhava um papel de referência na luta brasileira contra a AIDS, ao lado do Grupo Pela Vidda, do GAPA/SP e do GIV.

A crise cambial e financeira de janeiro de 1999 levou o governo FHC a desvalorizar o Real como forma de equilibrar as contas (Vizentini:2005), fazendo com que a pasta da saúde tivesse mais dificuldades para cumprir com sua obrigação de distribuir gratuitamente os medicamentos que compunham o tratamento da AIDS, conforme determinava a Lei Sarney de 1996. O decreto 3.201 de seis de outubro de 1999, assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentando as condições de “emergência nacional” e “interesse público” como razões para emissão de licença compulsória viria a facilitar as coisas para o Ministério da Saúde. Com autoridade para definir o que seria “interesse público”, o Ministro da Saúde obteria maior margem de negociação com os laboratórios farmacêuticos estrangeiros para reduzir os custos dos medicamentos de AIDS. Tal decreto, regulamentando a Lei de Patentes brasileira, que por sua vez estava em conformidade com o TRIPS, desagradou a indústria farmacêutica e o governo dos EUA. A indústria farmacêutica norte-americana temia que o decreto desse ao Ministro da Saúde o poder de considerar preços abusivos de remédios como um caso de “interesse público”, por isso tomou providências junto ao governo de seu país<sup>151</sup>.

No dia 12 de fevereiro de 2000, os principais jornais brasileiros anunciavam a visita do Secretário de Comércio dos EUA, William Daley, acompanhado de comitiva

---

<sup>151</sup> “EUA reclamam de regra sobre patentes”. Folha de São Paulo, 11 de novembro de 1999.



empresarial que incluía dirigentes da Merck e da Pfizer. Antes da viagem, o chefe de Comércio da Administração Clinton havia expressado "preocupações sérias com relação a algumas provisões da legislação (brasileira) sobre patentes".<sup>152</sup>

A iniciativa conjunta do governo dos EUA e da indústria farmacêutica com o objetivo de pressionar o Brasil a suspender o decreto 3.201/99 gerou uma reação das ONGs brasileiras. No dia 15 de fevereiro de 2000, logo após a visita de Daley, a GIV enviou uma carta para o Ministro da Saúde do Brasil manifestando “apoio irrestrito à manutenção do decreto que permite o licenciamento compulsório de produtos em caso de emergência nacional e interesse público”.<sup>153</sup> Jorge Beloqui, dirigente da GIV, enviou cópia da carta e da matéria da folha de SP para James Love, da CPTech. A ONG dirigida por Love mantém um canal de comunicação com as demais ONGs do mundo com o intuito de trocar informações especificamente sobre Propriedade Intelectual relacionada à Saúde Pública. Beloqui recorreu ao auxílio da rede transnacional de ONGs enviando o e-mail com a seguinte orientação: “Prezados amigos, (...) vamos ficar em contato e ver o que pode ser feito”<sup>154</sup>. Ao redistribuir a mensagem à rede, James Love comentou que há um enorme fosso entre a retórica e as ações dos EUA, pois em várias reuniões da CPTech, MSF, ACT UP e outras com o USTR, os representantes do governo americano haviam assegurado às ONGs que os EUA não tomariam nenhuma medida contra o decreto brasileiro.

Da análise dos fatos expostos acima se pode concluir que o ano de 1999 marcou o início do envolvimento de uma rede transnacional de ONGs com a defesa de políticas públicas de saúde de países em desenvolvimento face às pressões da indústria farmacêutica internacional apoiada pelo governo dos Estados Unidos. A atuação coordenada das ONGs teve como elemento central de coesão a campanha por acesso a medicamentos essenciais, lançada pela MSF após a repercussão mundial do artigo de Bernard Pécoul, lançado em janeiro de 99 sob o título “*Access to Essential Drugs in Poor Countries: A Lost Battle?*”. Ao alertar para as conseqüências do TRIPS sobre a disponibilidade de medicamentos aos países pobres, o artigo contribuiu para direcionar a luta por acesso a medicamentos contra os maiores defensores do TRIPS. Com isso, uma série de países e organizações não-

---

<sup>152</sup> “Lei de Patentes pode gerar novo conflito com os EUA”. Folha de São Paulo, 12 de fevereiro de 2000.

<sup>153</sup> Texto da carta disponível em <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2000-February/000150.html>

<sup>154</sup> “Daley asks Brazil to derogate decree on compulsory licensing”. Disponível em <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2000-February/000150.html>

governamentais com problemas mais ou menos semelhantes perceberam a possibilidade de coordenar ações sob uma mesma bandeira de luta, a de acesso a medicamentos essenciais. Um dos casos de maior visibilidade foi o da África do Sul em função da ação na justiça contra o governo, movida pelas farmacêuticas. Associados a isso estavam dois fatores: o alarmante número de pessoas infectadas pela AIDS sem acesso aos medicamentos apropriados e a iniciativa corajosa da TAC de mobilizar vários setores da sociedade civil sul-africana em prol de maior acesso aos medicamentos de AIDS. As ligações entre as ONGs norte-americanas e sul-africanas e suas ações coordenadas aumentaram a percepção da opinião pública mundial para o problema concreto que a AIDS impunha a todos. Nessa luta, o governo brasileiro, devido à sua política de AIDS, era visto como um aliado, além de ser um país que proporcionava o acesso da sociedade civil aos órgãos formuladores de políticas públicas.

A análise dos eventos ocorridos durante os anos 2000 e 2001 será feita em dois blocos dividindo os respectivos anos. Sob a luz das proposições teóricas de Keck e Sikkink<sup>155</sup>, a análise se concentrará nas ações das ONGs na África do Sul, no Brasil e nos Estados Unidos dentro do âmbito da Campanha de Acesso a Medicamentos essenciais.

### **3.2.3 Ano 2000: O Agravamento das tensões transnacionais**

O contencioso comercial entre Estados Unidos e Brasil se agravou a partir do dia 18 de fevereiro de 2000, com o pedido da PhRMA ao USTR de inclusão do Brasil na lista de “*Priority Watch Country*” da Seção *Special 301*. De acordo com a PhRMA, o artigo 68 da Lei de Propriedade Industrial brasileira, o decreto 3.201/99 e outras Medidas Provisórias infringiam o artigo 27.1 do TRIPS que proíbe a discriminação contra patentes de empresas

---

<sup>155</sup> As autoras argumentam que “o foco nas campanhas permite-nos explorar a negociação de significados enquanto observamos a evolução das táticas; podemos reconhecer que diferenças culturais, diferentes concepções do que está em jogo em uma campanha, e desigualdades de recursos entre as redes de atores existem, ao mesmo tempo em que identificamos papéis críticos que diferentes atores desempenham”(1998;p.8).

estrangeiras. A indústria considerou que o Brasil estava promovendo “barreiras comerciais” e alegou que estava estudando uma metodologia para calcular os danos sofridos por suas empresas.<sup>156</sup>

Na África do Sul, a falta de medicamentos de qualidade para tratar fungos provocados pela AIDS mobilizava a TAC e seus aliados a buscarem soluções junto à direção da Pfizer, única produtora do remédio adequado ao tratamento dos fungos, vendido sob a marca Diflucan. A TAC organizou uma marcha e solicitou oficialmente à direção da Pfizer uma drástica redução de preço (de 37 Rands para menos de 4 Rands por cápsula) ou uma licença voluntária à ONG para que pudesse garantir a produção ou importação de uma versão genérica e acessível da droga, uma vez que na Tailândia era possível comprar a versão genérica de tal medicamento a 2,98 Rands.

A pressão sobre a Pfizer continuou na sede mundial da empresa em Nova York. Após terem suas correspondências ignoradas, oito ativistas da ACT UP invadiram o escritório do Executivo Chefe da farmacêutica e exigiram uma reunião com o objetivo de pressionar a empresa a diminuir os preços do medicamento Diflucan ou conceder a licença voluntária para fabricação de genéricos.<sup>157</sup> No dia 3 de abril de 2000, a TAC organizou protestos simultâneos em frente ao escritório da Pfizer, em Johannesburg, e na entrada do prédio da Warner Lambert (uma das demandantes contra o governo sul-africano) na Cidade do Cabo.

As ONGs puderam contabilizar dois resultados positivos após semanas de pressão através de reuniões, passeatas e inúmeros *press releases*: a Warner Lambert retirou-se da ação contra o governo sul-africano para não prejudicar sua imagem pública. E, no dia 3 de abril, a Pfizer anunciou que iria doar Diflucan para a África do Sul durante dois anos e meio e para isso realizaria reuniões de aconselhamento com a Ministra da Saúde para garantir o acesso dos necessitados ao medicamento doado. As ONGs imediatamente chamaram Glaxo Wellcome, Bristol-Myers Squibb, Roche e Boehringer Ingelheim à

---

<sup>156</sup> O texto da solicitação da PhRMA ao USTR está disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/phrma/301-00/brazil.html>.

<sup>157</sup> “*Activists enter Pfizer headquarters with demands of price reductions for Africa*”. Disponível em [http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/032200\\_AU\\_PR\\_PF\\_NYCACTION.html](http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/032200_AU_PR_PF_NYCACTION.html)

responsabilidade, alegando que a atitude da Pfizer mostrou que a TAC estava correta em sua avaliação quanto ao preço das drogas e à capacidade das empresas farmacêuticas reduzirem dramaticamente o preço dos medicamentos essenciais para HIV e oferecerem tratamento às pessoas com AIDS.<sup>158</sup>

Diante da recusa da Pfizer em atender pedidos de doações para outros países necessitados e também de negociar reduções de preços, as ONGs, apesar de estimularem o governo sul-africano a aceitar as doações, interpretaram a atitude da farmacêutica como uma estratégia publicitária que não exigiria nenhum comprometimento mais sério a longo prazo. Então, no dia 27 de abril de 2000, cerca de uma dúzia de ativistas da ACT UP Philadelphia, ACT UP New York e TAC interromperam a reunião anual de acionistas da empresa para protestar contra o que chamaram de “genocídio causado pelo mercado” (*market driven genocide*). Os protestantes distribuíram informações aos acionistas que chegavam para a reunião em um hotel de luxo em Manhattan. Dentro da sala, espalharam frascos de remédios e dinheiro com sangue enquanto usavam os microfones para exigir Diflucan a preços acessíveis a todos os países pobres que dele necessitassem.<sup>159</sup> A empresa farmacêutica não cedeu às pressões e os ativistas continuaram sua campanha durante o resto do ano, inclusive com o fechamento por um dia da fábrica do medicamento Viagra, em Touraine, na França. O Viagra era um dos produtos mais rentáveis da Pfizer e a paralisação causou grandes prejuízos.<sup>160</sup>

No dia 10 de maio de 2000, mais um resultado positivo foi contabilizado pelas ONGs. O Presidente Clinton assinou uma Ordem Executiva proibindo o Congresso dos EUA de destinar fundos para agências americanas que estivessem envolvidas em negociações que prejudiquem acesso de medicamentos a países africanos. Dias antes, oito ativistas da ACT UP haviam sido presos sob acusação de interromper o Congresso quando da votação pela rejeição à emenda de lei que estabelecia as provisões de acesso a medicamentos de HIV/AIDS para a África. Através da Ordem Executiva o Presidente Clinton incorporou tais provisões com praticamente os mesmos termos da emenda

---

<sup>158</sup> Press release disponível em

[http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/040300\\_TAC\\_PR\\_PF\\_donation.html](http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/040300_TAC_PR_PF_donation.html)

<sup>159</sup> “AIDS activists disrupt Pfizer shareholders meeting”. Disponível em

[http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/042700\\_AU\\_PR\\_PF\\_NYCMTG.html](http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/042700_AU_PR_PF_NYCMTG.html)

<sup>160</sup> “Pfizer : Hard-Ons for the North, Die-Outs for the South”. Disponível em

[http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/051000\\_AUP\\_PR\\_PF\\_ACTION.html](http://www.globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/051000_AUP_PR_PF_ACTION.html)

rejeitada. As ONGs comemoraram e Charlene Barshefsky, do USTR, classificou a mudança de política como “muito substancial”, justificando que a AIDS havia atingido níveis críticos na África sub-Sahariana.<sup>161</sup> No entanto, é importante lembrar que Ralph Nader, fundador das ONGs CPTEch e *Essential Action*, era candidato à Presidência dos EUA e sua campanha contribuía para evidenciar os graves problemas enfrentados pela África, associando-os ao posicionamento da Administração Clinton. Os democratas precisavam tomar atitudes que melhorassem a imagem de Al Gore em relação à África se quisessem ganhar as eleições.

### 3.2.3.1 OMS, UNAIDS e o sistema global de preços da indústria farmacêutica

A campanha por acesso a medicamentos conduzida pelas ONGs se fez presente também junto às organizações intergovernamentais. No dia 12 de maio a UNAIDS (organização sucessora do GPA) anunciou uma iniciativa em parceria com os grandes laboratórios farmacêuticos (Merck, Bristol-Myers Squibb, Roche, GlaxoSmithKline e Boehringer-Ingelheim) que resultaria em drásticas reduções de preços de medicamentos essenciais para HIV em países pobres da África e de outras regiões. O anúncio foi feito após meses de intensas pressões sobre as farmacêuticas, inclusive com um apelo pessoal do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, para que a indústria tornasse seus tratamentos mais acessíveis aos pobres. As cinco empresas não anunciaram a percentagem exata das reduções, mas expressaram seu receio de que os medicamentos mais baratos caíssem no “mercado negro” de países ricos, ‘canibalizando’ seus sistemas de preços e igualmente privando os necessitados de acesso às drogas.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> “Executive order: Access to HIV/AIDS drugs & IP/trade issues” - THE WHITE HOUSE (May 10, 2000 - Press Secretary). Disponível em <http://www.actupny.org/actions/urgent3-00.html>

<sup>162</sup> “Companies to Cut Cost of AIDS Drugs for Poor Nations”. The new York Times, 12 de maio de 2000. Disponível em <http://www.nytimes.com/library/world/africa/051200africa-AIDS.html>

Os ativistas consideraram tal fato uma vitória, mas alertaram que a iniciativa poderia vir condicionada ao comprometimento dos países beneficiados em implantar leis com alto teor de proteção à propriedade intelectual e em abrir mão da utilização de instrumentos legais sob o TRIPS, tais como licença compulsória e importação paralela. A representante legal da Roche respondeu que a indústria farmacêutica não faria isso porque era ilegal. De qualquer maneira, líderes de ONGs como o Dr. Bernard Pécoul, da MSF, criticaram a falta de comprometimento concreto, dizendo que “é uma vitória, mas uma pequena vitória, semelhante a um elefante parindo um camundongo”.<sup>163</sup>

Alguns dias depois, sob o olhar atento de ONGs como ACT UP, MSF e HAI, aconteciam na OMS as discussões sobre HIV/AIDS na 53ª Assembléia Mundial da Saúde. A delegação brasileira lançou a proposta de criação de uma listagem global de preços de medicamentos de AIDS, tanto patenteados quanto genéricos, para que os governos de países em desenvolvimento pudessem ter mais instrumentos para determinar as versões mais acessíveis de um medicamento e assim possibilitarem maior acesso das populações aos medicamentos. Essa proposta era contrária aos objetivos da indústria farmacêutica de manter um sistema de preços global que permitisse a máxima extração de lucros com base na proteção aos seus medicamentos patenteados. Assim, a iniciativa encontrou oposição dos Estados Unidos e por isso não foi aprovada. É importante observar que o Brasil era um potencial exportador de genéricos através, principalmente, do laboratório Far-Manguinhos, que recebeu investimentos do governo para produzir 8 dos 13 medicamentos de AIDS.

Abdul Akim, ativista da ACT Up Philadelphia, relacionou tal oposição norte-americana com a lei assinada por Clinton na semana anterior, argumentando que “as táticas brutais da delegação dos EUA na OMS são moralmente repreensíveis e hipócritas sob a perspectiva do posicionamento da Administração Clinton em relação ao acesso a tratamento e contradizem o espírito da Ordem Executiva”.<sup>164</sup>

Um aspecto da *política de informação* que se faz evidente na campanha das ONGs por acesso a medicamentos essenciais é a interpretação de fatos por parte dos ativistas de maneira que eles “ganham influência servindo como fontes alternativas de

---

<sup>163</sup> Ibidem

<sup>164</sup> “ACT UP Applauds Poor Countries’ Stand Against Drug Company Interests and US/EU Opposition”. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/052000\\_AU\\_PR\\_WHA\\_DEVCTRYYS.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/052000_AU_PR_WHA_DEVCTRYYS.html)

informação”(Keck & Sikkink: p. 19). Interpretações como a do Dr. Pécoul, utilizando a metáfora do elefante parindo um camundongo, carregam um simbolismo que permite a compreensão de uma situação pelos mais variados públicos, independentemente do nível educacional de cada um. Além disso, a linguagem escolhida pelos ativistas tem o poder de dramatizar as situações, induzindo a opinião pública a posicionar-se diante do assunto. A declaração de Abdul Akim, da ACT UP, exemplifica este aspecto. Ao utilizar expressões como “táticas brutais”, “moralmente repreensíveis” e “hipócritas”, o ativista procura deixar clara a diferença entre os “bons” e os “maus”.

Em relação às declarações de Akim, há um outro aspecto a ser analisado. Ao contrastar a atitude dos delegados norte-americanos na OMS com a Ordem Executiva assinada pelo Presidente Clinton, o ativista está fazendo uso do que Keck e Sikkink chamam de *política de responsabilidade*, que consiste da tentativa de constranger um governo expondo a distância entre seus discursos e suas práticas(1998:p.24). No caso em questão, o ativista salientou a incoerência entre as práticas governamentais, sugerindo que a delegação havia desrespeitado uma ordem superior. O constante uso das táticas expostas acima, bem como de outras, tem o efeito de enfraquecer os argumentos dos opositores das ONGs, resultando em pequenas “vitórias” que servem de combustível para que os ativistas persistam com a campanha.

### 3.2.3.2 A Marcha de Durban

A cidade de Durban, na África do Sul, foi sede da 13ª Conferência Internacional de AIDS de 9 a 14 de julho de 2000. O evento reuniu milhares de cientistas e profissionais de saúde do mundo todo, bem como autoridades governamentais e de organizações intergovernamentais. A TAC e a *Health GAP* promoveram uma marcha com mais de cinco mil pessoas representando 1,5 milhões de pessoas de 33 países. O protesto culminou com a entrega de um memorando às autoridades presentes à Conferência cobrando atitudes mais significativas no combate à AIDS por parte de diversos governos, agências internacionais e

empresas.<sup>165</sup> Entre as demandas dos ativistas estava a exigência de que os EUA renunciassem ameaças de sanções unilaterais em suas negociações de comércio no âmbito bilateral contra qualquer país e aderissem aos procedimentos multilaterais para resolução de disputas.

Pelo menos dois representantes de ONGs brasileiras assinaram o memorando (GIV e Pela Vidda) e Jorge Beloqui, do GIV estava presente na marcha.<sup>166</sup> O Brasil havia sido demandado no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC no dia 30 de maio de 2000, com a solicitação de consultas por parte dos EUA para analisar a legalidade da Lei de Propriedade Industrial brasileira face ao TRIPS.<sup>167</sup> Os EUA contestavam um trecho do artigo 68 da referida lei que estabelece que quando a dona da patente deixa de produzir o produto no Brasil por mais de três anos o país pode emitir licença compulsória. Alegando ser economicamente inviável manter fábricas em cada país em que têm patentes de produtos, os representantes norte-americanos consideravam o artigo uma discriminação ao livre comércio, consistindo em uma barreira comercial protecionista.<sup>168</sup>

A 13ª Conferência Internacional de AIDS foi uma oportunidade até então sem precedentes para projeção mundial da campanha por acesso a medicamentos essenciais conduzida pelas ONGs. A MSF tornou pública uma série de pesquisas que vinha fazendo, expondo fatos reveladores sobre preços de medicamentos e políticas de preços da indústria farmacêutica, além de veicular depoimentos de seus médicos que atuam diretamente nos programas humanitários da organização em países pobres. Com a visibilidade mundial do assunto, outras iniciativas de ONGs também foram tomadas no mesmo período. A ACT UP Paris, por exemplo, publicou um *press release* disseminando a informação de que Peter Piot, Secretário Geral da UNAIDS havia anunciado que “o fator mais importante para aumentar o acesso a medicamentos é a competição entre medicamentos genéricos e patenteados”.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> “MEMORANDUM: Global Manifesto to Save 34 Million Lives: Measures Needed to Rapidly Expand Access to Essential Treatments for HIV/AIDS Health before profits!” Disponível em <http://www.tac.org.za/Documents/Statements/memo.htm>

<sup>166</sup> Entrevista com Jorge Beloqui por e-mail em 3 de novembro de 2007.

<sup>167</sup> OMC. Documento disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds199\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds199_e.htm)

<sup>168</sup> “Para EUA, AIDS é álibi protecionista do Brasil”. Folha de São Paulo, 1º de maio de 2001.

<sup>169</sup> “UNAIDS Confesses that Generic Access is Key to Making AIDS Treatment Available”. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/070900\\_APR\\_UNAIDS\\_GENERIC.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/070900_APR_UNAIDS_GENERIC.html)



A divulgação de pesquisas pela MSF e a publicação da declaração do Secretário Geral da UNAIDS são dois exemplos do que Keck e Sikkink classificam de *política de informação*. As ONGs demonstraram a habilidade de gerar informação de uso político com rapidez e credibilidade e movê-la para onde ela terá maior impacto. No caso, aproveitaram a grande visibilidade da Conferência Internacional de AIDS para fazer um contraponto político baseado em pesquisas científicas e declarações de autoridades, aumentando a credibilidade de suas teses.

### 3.2.3.3 A Pressão sobre a campanha de Bush

Diante da possibilidade de o Republicano George W. Bush ser eleito Presidente dos Estados Unidos, as ONGs iniciaram movimentos para minar a campanha de Bush utilizando as mesmas táticas de perseguição e interrupção de discursos que haviam sido utilizadas contra Al Gore. Os ativistas da ACT UP e outras ONGs tinham como objetivo principal revelar as ligações de Bush com a indústria farmacêutica e a intenção de, nos primeiros cem dias de governo, reverter a Ordem Executiva que havia sido emitida por Clinton. As preocupações das ONGs originavam-se da anunciada intenção de Bush de nomear Deborah Steelman para um dos mais altos cargos da Secretaria da Saúde. Steelman era uma lobista das empresas farmacêuticas e das companhias de seguro. Sua empresa, “Steelman Enterprises, havia recebido \$3 milhões em um ano de seguradoras e farmacêuticas e contribuído substancialmente para a campanha de Bush”.<sup>170</sup>

De maneira geral, no âmbito da campanha mundial de acesso a medicamentos, as ONGs continuaram promovendo eventos e pressionando agências intergovernamentais, governos nacionais, empresas farmacêuticas, partidos políticos e demais setores das sociedades que pudessem influenciar positivamente a sua causa. A relação com a mídia foi muito importante para promover o máximo alcance da campanha. Embora as ONGs dependessem dos jornalistas dos principais meios de comunicação para terem suas matérias

---

<sup>170</sup> “ACT UP Welcomes Republicans”. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/073100\\_AU\\_PR\\_REPUB\\_CONV.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/073100_AU_PR_REPUB_CONV.html)

veiculadas, os ativistas não hesitavam em criticar matérias concisas demais ou favoráveis a seus adversários. Mas era a criação de fatos o que mais abria espaço em jornais, por isso, ações de desobediência civil que gerassem prisões eram um expediente usado com frequência pelos ativistas.

### **3.2.4 Ano 2001: A Intensificação da Campanha das ONGs e o destaque ao Brasil**

Se por um lado, os ativistas haviam obtido algumas vitórias provenientes de suas estratégias de pressão sobre atores mais poderosos, por outro lado, a ação na Corte da África do Sul contra o governo era mantida e outros países como Tailândia e Brasil começavam a sofrer maiores pressões por parte do governo dos EUA e da indústria farmacêutica. Iniciativas transnacionais, como o Décimo Encontro Nacional de Pessoas Vivendo com AIDS, ocorrido em novembro de 2000, no Rio de Janeiro, exemplificam como as estratégias de ação das ONGs eram criadas e disseminadas com o intuito de dar continuidade à luta. Convidado por ONGs brasileiras para falar sobre acesso a medicamentos no mundo, Mark Harrington da *Treatments Action Group* – ONG norte-americana, apresentou dados mundiais sobre o assunto e declarou que tinha mais perguntas ao Brasil do que respostas. Entre outras coisas, ele queria saber “o que pode ser feito pelos ativistas do Norte para apoiar os esforços do Brasil, e o que pode ser feito pelos ativistas do Sul para imitá-los?”<sup>171</sup>. Tal pergunta, além de evidenciar intensa troca de informações e *expertise* em nível transnacional, demonstra a importância do movimento de combate à AIDS brasileiro, que, apesar de estar longe do que seria considerado adequado pelos ativistas e especialistas, é considerado um dos melhores no hemisfério Sul.

Os aspectos de certa maneira exemplares da política brasileira de combate à AIDS, que eram crescentemente reconhecidos nos meios especializados, alcançaram também o conhecimento do grande público. Com a publicação de uma extensa matéria no *The New*

---

<sup>171</sup> “*Brazil: what went right?*”. Palestra de Mark Harrington no Décimo Encontro Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS, realizado no Rio de Janeiro, no dia 3 de novembro de 2000. Disponível em <http://www.thebody.com/content/policy/art1723.html>

*York Times*<sup>172</sup>, o Brasil ganhou notoriedade internacional e o interesse de outros países em desenvolvimento em relação às práticas brasileiras aumentou significativamente. A capacitação de laboratórios nacionais fazia do país um potencial exportador de genéricos, que poderia atuar junto com a Índia para proporcionar maior acesso a medicamentos de AIDS aos países pobres<sup>173</sup>.

Procurando entender por que o Brasil havia sido relativamente bem sucedido no campo da AIDS, especialistas e ativistas listaram algumas razões. Entre elas estão: (1) a existência de uma comunidade de ativistas (*advocacy community*) bem articulada e bem mobilizada; (2) uso inteligente da mídia em massa e outros meios de comunicação com as elites poderosas; (3) comprometimento governamental incomum em relação à epidemia de HIV; (4) a existência de uma infra-estrutura de produção farmacêutica; e (5) um permissivo regime de patentes para medicamentos, o que também não é comum.<sup>174</sup>

A percepção de que o Brasil estaria desempenhando um papel chave no combate à AIDS estava disseminada entre governos de países em desenvolvimento, ativistas, o meio científico, acadêmico e organismos intergovernamentais. A MSF, ao criticar a burocracia e lentidão da iniciativa da UNAIDS com cinco grandes farmacêuticas, argumentou que, após seis meses das promessas, quase nada havia sido feito. E citou o Brasil como “o exemplo mais impressionante de como a produção local de genéricos podia reduzir os preços”.<sup>175</sup>

A estratégia brasileira consistia em importar matéria prima genérica da melhor qualidade e produzir localmente produtos acabados. Países como Burkina Faso, Cambódia, Guatemala, África do Sul e Uganda estavam negociando com os produtores de genéricos do Brasil e da Índia para adquirir produtos com preços significativamente reduzidos. Além disso, o Brasil estava discutindo a transferência de tecnologia com outros países em desenvolvimento para que estes pudessem começar a produzir seus próprios medicamentos de qualidade.<sup>176</sup>

Mais um exemplo de que o Brasil se tornava referência no combate à AIDS está no argumento de duas ONGs norte-americanas de trabalho reconhecidamente sério. Em 29 de

---

<sup>172</sup> “*Look at Brazil*”. Tina Rosenberg. The New York Times Magazine, 28 de janeiro de 2001.

<sup>173</sup> “*World AIDS Day 2000. Six Months After Durban: Have AIDS Drug Prices For The Poor Been “Slashed”?*”. MSF. Disponível em

[http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/00/120100\\_MSF\\_WAD\\_UNAIDS\\_DRG.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/00/120100_MSF_WAD_UNAIDS_DRG.html)

<sup>174</sup> “*Brazil: what went right?*”...

<sup>175</sup> “*World AIDS Day 2000. Six Months After...*”

<sup>176</sup> “*World AIDS Day 2000. Six Months After...*”

janeiro de 2001, em resposta a uma solicitação do USTR por comentário público sobre o acordo de livre comércio entre EUA e Chile, CPTEch e *Essential Action* reagiram à estratégia norte-americana de negociar Propriedade Intelectual em acordos bilaterais de livre comércio. Referiram-se ao Brasil como um país que alcançou “conquistas humanitárias e de saúde pública espetaculares que são possíveis com o uso de licença compulsória”. Assim, pela postura pró-ativa do Brasil em relação à AIDS, o programa nacional de combate à doença ganhou prêmios internacionais como o da UNESCO. Seu mérito só não era consensual porque o governo dos Estados Unidos, de alguns países europeus e as empresas farmacêuticas não consideravam que o recurso à licença compulsória fosse a maneira correta de lidar com o problema.

O envolvimento do Brasil em uma intensificada campanha global pelo acesso a medicamentos se fazia de maneira crescente. Também no dia 29 de janeiro, uma lista de indivíduos e organizações enviou carta às 39 organizações que colocaram o governo da África do Sul na justiça em 1998. O documento foi elaborado pela TAG, de Mark Harrington, que havia estado no Brasil em novembro de 2000 e foi enviado individualmente a cada empresa com cópia a governos e às principais autoridades de AIDS no mundo. Entre os assinantes estavam o presidente do Fórum de ONGs de AIDS de São Paulo, Rubens Duda e Ézio dos Santos do Grupo Pela Vidda/RJ. O último parágrafo do documento é contundente ao afirmar que

“... esta ação judicial está bloqueando o caminho dos sul-africanos, bem como o de milhões de cidadãos de outros países que estão observando de perto este caso que abrirá precedentes e estão desesperadamente procurando acesso a medicamentos que possam prolongar suas vidas a preços acessíveis. Vocês têm uma escolha: a não ser que vocês ajam e retirem sua queixa, vocês serão conhecidos para sempre como a empresa que recorreu à justiça para impedir que o governo sul-africano ousasse em aumentar a disponibilidade de medicamentos prolongadores de vida para seus cidadãos...”<sup>177</sup>

Por todo o exposto acima, é compreensível que, quando a OMC resolveu estabelecer um painel para revisar a queixa dos EUA contra o Brasil em relação ao artigo 68 da lei brasileira de patentes, tenha havido uma intensa mobilização através da rede

---

<sup>177</sup> “*Sign on letter*”. TAG. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/01/013101\\_HGAP\\_GLAXO\\_signon.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/01/013101_HGAP_GLAXO_signon.html)

transnacional de ONGs em defesa do Brasil. Uma das primeiras a se manifestar foi a MSF. O Dr. Bernard Pécoul criticou os EUA argumentando que a queixa na OMC poderia afetar centenas de milhares de pacientes cujas vidas dependiam do sistema de saúde brasileiro, além de desencorajar outros países para os quais o Brasil havia oferecido ajuda para produzir medicamentos para AIDS. Nos Estados Unidos, a ACT UP publicou *press release* com o título “Urgente: Política Brasileira de Medicamentos em Perigo” e conclamou a população para mobilização contra a queixa norte-americana na OMC.<sup>178</sup> Na África do Sul, A TAC publicou um *press release* pedindo para os EUA suspenderem a ação na OMC contra o Brasil e convocando a população para o Dia Global de Ação, em 5 de março, contra o abuso de lucros das empresas farmacêuticas.

É importante observar que a Ministra da Saúde da África do Sul já havia visitado o Brasil com o objetivo de negociar a importação de genéricos para AIDS. Por isso também o governo da África do Sul estava interessado no sucesso do Brasil no contencioso contra os EUA. Os ativistas da TAC, que haviam estimulado o governo a buscar cooperação com o Brasil, consideravam que uma possível vitória dos EUA na OMC significaria a eliminação de um fornecedor de medicamentos genéricos para a África do Sul, o que os motivava a concentrarem esforços na campanha a favor do Brasil.<sup>179</sup> Assim, no dia 12 de fevereiro de 2001 a TAC realizou uma marcha ao Parlamento sul-africano e entregou um memorando ao governo da África do Sul solicitando que se fizesse uma moção em solidariedade ao Brasil e que o parlamento solicitasse ao Conselho do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que retirasse a queixa de pauta.<sup>180</sup>

A mobilização da rede transnacional de ONGs foi ativada com a iniciativa de 120 ONGs brasileiras de recorrerem à rede para reforçar seu pedido ao governo dos EUA para que retirasse a queixa contra o Brasil. Durante o 11º Encontro Nacional de ONG/AIDS, em Recife, foi realizado um protesto, em frente ao consulado norte-americano com a participação de mais de 250 organizações, entre elas a MSF do Brasil, a OXFAM do Brasil e as principais ONGs de AIDS brasileiras. A entrada da OXFAM Internacional (federação de 11 ONGs com sede na Inglaterra que combate a pobreza em mais de 100 países) na

---

<sup>178</sup> “Urgent: Brazil Drug Policy in Jeopardy”. Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/01/020101\\_AP\\_PR\\_WTO\\_BR.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/01/020101_AP_PR_WTO_BR.html)

<sup>179</sup> “Drop Action Now”. Disponível em <http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010205.txt>

<sup>180</sup> <http://www.tac.org.za/Documents/Statements/parl1102.doc>

Campanha de Acesso a Medicamentos também aumentou significativamente o poder político das ONGs, contribuindo para a campanha a favor do Brasil no conflito que já era chamado de “guerra de patentes”.<sup>181</sup>

#### 3.2.4.1 OMC: Estados Unidos versus Brasil

Apesar da intensa pressão que vinha sendo exercida pelos EUA sobre o governo brasileiro em relação ao Decreto 3.201/99, que regulamentava o Artigo 71 da Lei de Propriedade Industrial brasileira, o objeto de discussão na OMC foi outro artigo. O governo dos EUA alegava que o Artigo 68 da referida lei, vigente desde maio de 1997, violava o Acordo de TRIPS da OMC. Tal artigo estipula que o governo poderá suspender o direito de exclusividade de mercado de determinado produto patenteado no Brasil e autorizar outra empresa a produzi-lo se o titular da patente não fabricar tal produto no território brasileiro. O titular da patente tem um prazo de três anos a partir do registro da patente para iniciar a fabricação local, seja em sua própria fábrica ou concedendo uma licença para uma empresa local.<sup>182</sup> O artigo ainda ressalva que em casos de inviabilidade econômica será admitida a importação. Uma vez que a autorização governamental pode ser emitida sem o consentimento do titular da patente, ela é conhecida como ‘licença compulsória’.

Enquanto os delegados dos Estados Unidos alegavam que o requerimento de que a patente seja ‘localmente trabalhada’ (*local working*) discriminava contra produtos importados, os representantes brasileiros alegavam que o artigo havia sido elaborado para lidar com ‘abuso de direitos ou de poder econômico’ pelo titular da patente e, portanto, era legal de acordo com o TRIPS. A alegação específica do governo dos EUA é que o requerimento de fabricação local infringe os artigos 27 e 28 do TRIPS e o Artigo III do GATT<sup>183</sup> porque discrimina entre produtos feitos localmente e produtos importados. O TRIPS estabelece que um país deve conceder proteção patentária para produtos que se

---

<sup>181</sup> “Guerra de Patentes (continuação)”. Revista Isto É Independente, 28 de fevereiro de 2001.

<sup>182</sup> Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Artigo 68. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9279.htm>. O referido artigo encontra-se no Anexo IV.

<sup>183</sup> Os referidos artigos encontram-se no Anexo V.

qualifiquem para tal, independentemente de seu local de origem, desde que o fabricante seja capaz de suprir o mercado com o produto. Desta forma, o TRIPS considera que exportar para um mercado é uma forma válida de suprir o mesmo.

O governo brasileiro alegava que o requerimento ‘*local working*’ estava em conformidade com o TRIPS uma vez que não se tratava de uma medida geral e obrigatória e poderia ser imposta apenas quando uma empresa específica, titular de patente, abusasse de seus direitos ou de seu poder econômico. Nesse sentido, tanto a delegação do Brasil quanto ativistas de ONGs chamaram a atenção para o fato de que o governo dos Estados Unidos já havia forçado empresas a renunciarem suas patentes em ações antitruste e que o TRIPS permite a quebra de patentes em casos de prática não-competitiva.<sup>184</sup>

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC estabeleceu um painel para analisar o caso no dia 1º de fevereiro de 2001. Um dia antes, a delegação brasileira também havia registrado um pedido de consultas ao OSC porque havia detectado no Código de Patentes dos EUA vários elementos discriminatórios, incluindo a exigência de fabricação substancial no território norte-americano como condição para que um produto recebesse a patente.<sup>185</sup> É importante entender como funciona o processo de solução de controvérsias da OMC e o impacto de seus julgamentos não só aos países envolvidos na disputa, mas também a terceiros.

Depois de efetuado e analisado o pedido de consultas, o reclamante solicita formalmente a constituição de um painel. O OSC nomeia um painel – um corpo de juizes – que ouve a reclamação e toma uma decisão. No caso da reclamação dos EUA contra o Brasil, se a causa fosse ganha pelo reclamante, o painel daria instruções de como o Brasil deveria modificar sua lei de patentes para que esta ficasse em conformidade com o TRIPS. Se o Brasil se negasse a modificar sua lei, o painel poderia autorizar os Estados Unidos a aplicarem sanções comerciais contra as exportações brasileiras até um determinado valor. Tanto reclamante quanto reclamado teriam o direito de recorrer da decisão do painel para o Órgão de Apelação da OMC, que daria o veredicto final. Tal decisão se tornaria a interpretação definitiva de determinada regra da OMC e seria aplicável a todos os Estados

---

<sup>184</sup> “*Drug Companies versus Brazil: The Threat to Public Health*”. OXFAM. Disponível em [http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=20040623\\_2316\\_000056](http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?K=20040623_2316_000056)

<sup>185</sup> Ver OMC “*Dispute Settlement: Dispute DS224 – United States- US Patents Code*”. Disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds224\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds224_e.htm)

membros da organização. Este é o princípio da interpretação evolutiva, característico do TRIPS (Basso:2004).

É importante lembrar que muitos analistas argumentam que o princípio da interpretação evolutiva beneficia os países ricos, pois estes têm mais recursos financeiros para acionar o OSC com mais frequência do que os demais. Com efeito, têm mais condições de preparar seus argumentos de defesa e mais probabilidade de ganhar as disputas e, desta forma, podem moldar o TRIPS de acordo com seus interesses. Um contraponto a esta prática é a possibilidade de participação de terceiros interessados nas disputas. Os Estados que se inscrevem como terceiros têm o direito de opinar e se dirigir ao painel de forma a influenciar a decisão. Do ponto de vista dos ativistas, a participação no OSC deveria ser ampliada para especialistas e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais como forma de democratizar a OMC.

No dia 19 de julho de 2001 a OMC publicou o documento em que Brasil e Estados Unidos comunicavam que haviam chegado a um acordo mútuo para resolução do caso, dispensando a continuidade do processo pelo OSC<sup>186</sup>. Para alguns analistas o respeito às normas do TRIPS/OMC e o zelo por parte dos Estados Unidos pelo futuro da OMC, organização cuja criação foi essencialmente liderada pelos norte-americanos, foram razões para que um acordo ‘fora da corte’ fosse alcançado e aceito pelos Estados Unidos. Caso perdesse a causa e se recusasse a aceitar as punições, o governo norte-americano estaria colocando em risco a credibilidade e o futuro da OMC. Outra explicação seria a própria aplicação do princípio da interpretação evolutiva caso o Brasil tivesse levado adiante seu pedido de consultas em relação ao Código de Patentes dos Estados Unidos e tivesse vencido. Nesse caso os EUA seriam instruídos a modificar sua lei também ou sofreriam sanções comerciais às suas exportações pelo Brasil. A terceira explicação para o acordo, oferecida por Shaffer (2004), é de que os Estados Unidos teriam retrocedido em suas ameaças contra o Brasil por causa das pressões domésticas de ONGs e por grupos de defesa de direitos humanos e de AIDS (Cepaluni:2006). Os eventos ocorridos depois do registro formal dos EUA de queixa contra o Brasil tendem a reforçar a última explicação, sem necessariamente excluir as demais.

---

<sup>186</sup> “*Brazil-Measures Affecting Patent Protection: Notification of Mutually Agreed Solution*”. Disponível no site da OMC, em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds199\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds199_e.htm)



### 3.2.4.2 Alta Corte de Pretória: PhRMA versus Governo da África do Sul

Segundo a organização Médicos Sem Fronteiras, os efeitos do *Apartheid* ainda se fazem sentir na África do Sul, principalmente no setor de saúde. O sistema de preços estabelecido pela indústria farmacêutica parece seguir a lógica de cobrar mais de quem pode pagar mais, embora não haja transparência na política de preços, apesar de toda a insistência das ONGs para que a indústria esclareça seus critérios. A maioria dos especialistas concorda que o custo dos medicamentos no país é alto como reflexo da capacidade financeira da minoria da população que pode pagar preços similares aos praticados em muitos países europeus.

Depois do fim do *Apartheid* em 1994, o novo governo da África do Sul herdou um setor de saúde racialmente dividido e desigual. Há um setor privado de saúde, com médicos que recebem altos salários e fazem uso de alta tecnologia médica. Este setor atende apenas 20% da população, mas é responsável por 80% do gasto nacional em medicamentos. O setor público de saúde representa um gasto nacional de apenas 20% do total de gastos em medicamentos, mas precisa atender 80% da população.<sup>187</sup>

A ação na justiça contra o governo da África do Sul questionava principalmente a seção 15c da emenda à Lei de Medicamentos do país porque tal artigo autoriza o governo a emitir licença compulsória e praticar a importação paralela. Como lembra Pedro Roffe (2003:p.59), “poucos países têm grande número de licenças compulsórias emitidas, com exceção dos Estados Unidos e Canadá”. Talvez por este motivo, o governo norte-americano e a União Européia, que haviam inicialmente adotado a linha argumentativa da indústria farmacêutica de que a lei sul-africana estaria violando o TRIPS, tenham resolvido mudar sua posição posteriormente. Ambos admitiram publicamente que as duas medidas mais controversas através das quais os países podem aumentar o acesso a medicamentos, a licença compulsória e a importação paralela, são permitidas pelo TRIPS.<sup>188</sup> É preciso considerar que a mudança de posição dos governos enfraqueceu em muito a posição das farmacêuticas. Esta pode ser considerada outra conquista da Campanha de Acesso a

---

<sup>187</sup> Ver “*MSF Demands Pharmaceutical Industry Stop Obstructing Access to Medicines in South Africa*”.

Disponível em [http://globaltreatmentaccess.org/content/press\\_releases/01/030101\\_MS\\_F\\_SA\\_lawsuit.html](http://globaltreatmentaccess.org/content/press_releases/01/030101_MS_F_SA_lawsuit.html)

<sup>188</sup> Ibidem

Medicamentos, pois os ativistas insistiram na estratégia de informar a opinião pública norte-americana e europeia que as autoridades de seus países estavam defendendo uma política incoerente com suas práticas, do tipo “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”.

Depois de mais de três anos de atrasos, o caso foi ouvido na Alta Corte de Pretória no dia cinco de março de 2001. A TAC solicitou permissão para participar do julgamento na condição de “amigo da corte” (*Amicus Curiae*), com o intuito de fornecer evidências e declarações que enfraqueceriam os argumentos da indústria farmacêutica, o que foi aceito pela corte. A PhRMA e demais demandantes solicitaram mais quatro meses para avaliar e responder sobre evidências e tópicos levantados pela TAC, porém, o juiz considerou o caso de alta importância para o povo sul-africano e concedeu somente três semanas, marcando a audiência seguinte para o dia 18 de abril. A COSATU, congregação sindical que abriga vinte e um sindicatos e representa 1,8 milhão de associados, agradeceu a mobilização de seus membros “cujas vozes garantiram que a corte compreendesse a importância do assunto para o povo”.<sup>189</sup>

A mobilização estratégica pró África do Sul, liderada pela TAC e pela COSATU expressou-se em uma marcha realizada em oito países naquele que ficou conhecido como o Dia Internacional da Ação – dia cinco de março de 2001. O sucesso da pressão internacional sobre as farmacêuticas pode ser dimensionado nas palavras de agradecimento de Nathan Geffen, um dos dirigentes da TAC. No informativo eletrônico da ONG do dia 7 de março Nathan escreveu:

“Muito obrigado aos nossos apoiadores internacionais no Brasil, Filipinas, EUA, Reino Unido, Quênia, Tailândia, França, Itália, Dinamarca, Austrália, Alemanha e em outros lugares pelo fenomenal apoio dado à TAC durante as últimas semanas. Obrigado pelos protestos, marchas, ações de desobediência civil, *press releases*, fotografias, cartas de apoio e pela organização. Juntos, nós enviamos uma mensagem clara à indústria farmacêutica multinacional e a seus apoiadores de que nós estamos organizados, informados e somos uma força a ser considerada”.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Joyce Phekane, Vice Presidente da COSATU. Disponível em <http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010307.txt>

<sup>190</sup> Ver <http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010307.txt>

Do início de março até o dia 19 de abril de 2001, as ONGs promoveram intensas manifestações com o objetivo de influenciar a decisão da Corte de Pretória, reforçando as argumentações a favor do governo da África do Sul. Enquanto alguns ativistas coletavam materiais de pesquisas e evidências a serem apresentadas na audiência, outros mobilizavam a opinião pública internacional através de *press releases* e abaixo-assinados. A MSF fez uma campanha de seis semanas coletando assinaturas para que as farmacêuticas abandonassem o caso. Um dia antes de a corte retomar os trabalhos, a ONG já havia coletado, em mais de 130 países, o apoio de 250 mil pessoas, desde favelados de Nairóbi até celebridades como a atriz Whoopy Goldberg, o músico Carlos Santana, o ator Richard Gere, o cantor Quincy Jones, o autor John Le Carre e o grupo de rock R.E.M.<sup>191</sup>

A partir do período concedido pela corte sul-africana às empresas farmacêuticas para que comprovassem seus custos com P&D, pelo menos dois eventos significativos ocorreram, comprovando o envolvimento do governo brasileiro e da sociedade civil brasileira, representada pelas ONGs na Campanha por Acesso a Medicamentos Essenciais em coordenação com as ONGs internacionais. De 18 a 20 de março, a TAC realizou seu 1º Congresso Nacional com o objetivo de consolidar uma frente unida da sociedade civil e do governo para superar os obstáculos ao acesso a medicamentos. O representante do Grupo Pela Vidda, do Brasil, Ézio Santos Filho, foi convidado para dar palestras e estavam previstas também oficinas por satélite. Uma delas intitulada “*Lessons from Brazil*”.<sup>192</sup>

No dia 23 de abril de 2001 o Brasil apresentou resolução na 57ª sessão da Comissão sobre Direitos Humanos da ONU que foi aprovada 52 votos a favor, nenhum contra e uma abstenção (dos EUA). O título da resolução é “Acesso a Medicamentos no Contexto de Pandemia com HIV/AIDS”. Dentre outros itens aprovados está o reconhecimento por parte da Comissão de Direitos Humanos da ONU que o acesso a medicamentos no contexto do HIV/AIDS é um elemento fundamental para que se alcance o direito de todos de viver com o mais alto nível possível de saúde mental e física. Além disso, a Comissão pede aos Estados que adotem políticas que promovam a disponibilidade de medicamentos para tratamento da AIDS e doenças correlatas e que se abstenham de tomar medidas que possam negar ou limitar o acesso a medicamentos para HIV/AIDS e doenças correlatas. O Ministro

---

<sup>191</sup> “*Settlement of AIDS Lawsuit Anticipated in South Africa*”. The New York Times, 18 de abril de 2001.

<sup>192</sup> Ver <http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010312.txt>

Frederico S. Duque Estrada Meyer, da delegação brasileira na ONU, enviou o conteúdo da resolução aprovada ao diretor da CPTEch, James Love, para ser publicado. Isso demonstra que o governo brasileiro, através do Itamaraty, de certa forma trabalhou junto ou pelo menos cooperou com as ONGs internacionais.

A forma de o governo brasileiro tratar dos assuntos de propriedade intelectual permite interação entre Ministérios e dá abertura à participação de ONGs. Segundo Henrique Moraes, diplomata da Divisão de Propriedade Intelectual do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), “a decisão sobre a posição do Brasil nas discussões internacionais de propriedade intelectual compete ao MRE. Entretanto, nos subsidiamos das discussões técnicas que ocorrem no âmbito do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI), estabelecido formalmente em 2001, mas que dá continuidade a tradicional prática de coordenação entre os órgãos do Governo que tratam de PI. A atuação do MRE na OMC é feita por diplomatas lotados na Missão do Brasil em Genebra e por diplomatas da Divisão de Propriedade Intelectual (...) a interlocução do Brasil com as ONGs na área de PI tem sido muito construtiva, sempre respeitados os respectivos interesses em jogo. Não-raro, os interesses convergem”.<sup>193</sup>

#### 3.2.4.3 A “vitória” das ONGs na África do Sul

A TAC, participando do julgamento como *amicus curiae*<sup>194</sup>, apresentou uma série de testemunhos para evidenciar que grande parte das pesquisas que as farmacêuticas alegavam terem sido feitas com recursos próprios haviam na verdade sido subsidiadas ou patrocinadas pelo governo dos Estados Unidos. Para apresentar os testemunhos a TAC contava com o auxílio de especialistas em propriedade intelectual. Dentre eles, James Love, da CPTEch. Em seu testemunho, organizado em 63 itens, James Love apresentou evidências de financiamento estatal de pesquisas e dos efeitos da política brasileira de produção de genéricos, alegando que “a decisão do Brasil de comprar drogas dos mercados

---

<sup>193</sup> Entrevista com o diplomata Henrique Moraes, da Divisão de Propriedade Intelectual do MRE, por e-mail, no dia 17 de agosto de 2007.

<sup>194</sup> Amigo da Corte.

competitivos [para fabricar genéricos] tem beneficiado consumidores não apenas do Brasil, mas também consumidores na Índia, na África sub-sahariana e em outros países da América Latina”.<sup>195</sup>

No dia 16 de abril, o ex-presidente da África do Sul e primeiro reclamado na ação das farmacêuticas, Nelson Mandela, condenou, através de um programa na televisão, a atitude da indústria farmacêutica e acusou os maiores laboratórios do mundo de estarem explorando seu país com a cobrança de preços exorbitantes para os medicamentos de AIDS.<sup>196</sup> No dia 18 de abril, a audiência foi postergada porque os advogados de ambas as partes alegaram que estavam quase chegando a um acordo. No dia seguinte foi anunciada a “retirada incondicional” da queixa por parte das farmacêuticas. A mídia internacional divulgou amplamente a notícia. Do ponto de vista da indústria farmacêutica, o acordo era um objetivo que buscavam já há algum tempo e foi encarado como uma conquista.<sup>197</sup> Os ativistas, no entanto, anunciaram o acordo como uma vitória do povo sul-africano vivendo com AIDS e das pessoas pobres do mundo todo.<sup>198</sup>

Uma das principais razões da retirada incondicional da queixa por parte da indústria farmacêutica estava no desafio da TAC (através de seus testemunhos) e do governo da África do Sul para que os laboratórios revelassem alguns dos seus segredos mais bem guardados, como políticas de preço, níveis de lucratividade e fontes de financiamento de suas pesquisas para medicamentos de AIDS, o que causaria danos ainda maiores às imagens das empresas pela publicidade negativa.<sup>199</sup> Outro fator relevante foi que, com protestantes do mundo todo acusando as farmacêuticas de colocarem “lucros antes de vidas”, a Alemanha, a França, a Holanda e o parlamento europeu haviam solicitado às empresas que retirassem a queixa.<sup>200</sup>

Em praticamente todas as oportunidades que tiveram de se pronunciarem à mídia internacional, os ativistas que lutaram pela causa da África do Sul, ao falarem da vitória em Pretória, alertavam que a guerra ainda não havia acabado. O próximo passo seria convencer o governo a emitir licenças compulsórias e negociar com produtores de genéricos. E

---

<sup>195</sup>“Affidavit James Packard Love”. Disp. em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/loveaffidavit/affidavit.html>

<sup>196</sup> “Mandela Hits Out at AIDS Drug Firms”. The Guardian Unlimited, 16 de abril de 2001.

<sup>197</sup> Ver “Settlement of AIDS Lawsuit Anticipated in South Africa”. The New York Times, 18 de abril de 2001.

<sup>198</sup> Ver “Victory for Activists, People with HIV/AIDS and Poor People Everywhere!”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/TAC04192001.html>

<sup>199</sup> Ver “Shamed and Humiliated- the drug firms back down”. The Guardian, 19 de abril de 2001.

<sup>200</sup> Ibidem

enfaticamente a importância de apoiar o Brasil em sua disputa contra os Estados Unidos na OMC. Em inúmeras oportunidades os ativistas aproveitaram a visibilidade do caso da África na mídia para convocar seus aliados no mundo todo a apoiarem o Brasil.<sup>201</sup>

#### 3.2.4.4 OMC: o ponto de vista dos Estados Unidos

Os jornais do mundo anunciaram, no dia 1º de maio de 2001, que o Governo norte-americano havia feito o mais duro ataque ao Brasil desde fevereiro, quando contestou, na OMC, a lei brasileira. O relatório anual do USTR sobre violações ao direito de propriedade intelectual no mundo excluiu o Brasil de uma lista de países cujos programas anti-AIDS são considerados excelentes, como Uganda, Senegal e Tailândia. Refletindo uma linha de defesa que a indústria farmacêutica vinha adotando contra a África do Sul, o relatório do governo dos EUA argumentava que o custo dos remédios é “apenas uma das importantes questões que precisam ser analisadas”. O governo norte-americano considera tão ou mais importante a capacidade de os países distribuírem os remédios e montarem programas de prevenção adequados.

O relatório do USTR criticou a posição de países como o Brasil, em explícita defesa da indústria farmacêutica, ao afirmar que "alguns países interessados culpam apenas as indústrias farmacêuticas, sem examinar cuidadosamente as várias questões envolvidas no combate à crise da AIDS". O documento também procurou deixar claro que o Governo dos EUA não estava criando obstáculos à política brasileira de combate à AIDS, como o Ministro Serra vinha sugerindo. "O Brasil tem divulgado que o caso movido pelos EUA vai ameaçar seu amplamente reconhecido programa contra a AIDS e impedir o Brasil de combater uma emergência sanitária nacional. Nada está mais longe da verdade." E em um esforço para desassociar a política de AIDS brasileira do custo dos remédios, o USTR acusa o Brasil de usar a AIDS para praticar protecionismo. "O artigo 68 não tem relação com saúde ou com acesso a medicamentos. É uma discriminação contra os importados em

---

<sup>201</sup> Ver a seção “*Other Statements*” em <http://www.cptech.org/ip/health/sa/pharma-v-sa.html>

favor de produtos fabricados localmente. Em resumo: o artigo 68 é uma medida protecionista feita para criar empregos para brasileiros.”<sup>202</sup>

A reação do Brasil foi imediata. Baseado nas evidências de que a Administração Clinton não havia levado adiante o caso da OMC contra o Brasil, o Dr. Paulo Roberto Teixeira, chefe do programa de HIV/AIDS do Brasil, declarou ao New York Times que a crítica do USTR e a ameaça contra o Brasil mostravam uma “clara mudança na atitude e no posicionamento do governo norte-americano” e que o relatório do USTR era “inaceitável”. Teixeira explicou que a exclusão do programa brasileiro de combate à AIDS da lista dos melhores do mundo era porque, diferentemente de Tailândia, Uganda e Senegal, o Brasil insistiu no acesso universal aos medicamentos de AIDS. E concluiu alertando que “se em nível global ou nas relações internacionais, o USTR ficar encarregado de dizer o que é bom e o que não é bom para a prevenção e controle da AIDS – dizendo até mesmo que tipo de estratégia será adotada pelos países – eu acho que estaremos perdidos”.<sup>203</sup>

No dia 3 de maio de 2001, o então Ministro da Saúde do Brasil, José Serra, escreveu uma carta respondendo as acusações do USTR de que o país estava utilizando a bem-sucedida política de combate à AIDS para praticar protecionismo comercial. Tal acusação não passava de uma reprodução das reclamações da PhRMA, que alegava que o Brasil, ao invés de estar fazendo política de saúde estava fazendo política industrial. É interessante observar o tom altivo e acusador utilizado pelo Ministro Serra, ao estilo dos mais desafiadores ativistas de AIDS. A defesa intransigente da política de AIDS e a reafirmação do comprometimento total do Governo Fernando Henrique Cardoso em reduzir o custo das drogas de AIDS, acompanhavam acusações de que os EUA sim é que eram protecionistas na agricultura, no aço, no suco de laranja e não estavam acostumados a lidarem com algum país da América Latina também defendendo seus próprios interesses.<sup>204</sup>

O Ministro Serra é reconhecidamente um homem com habilidade política e chefiava um Ministério cujo principal programa é consensualmente bem sucedido devido, entre outros fatores, à capacidade de interação governamental com organizações não-governamentais. Além disso, tinha intenções de concorrer à Presidência da República nas

---

<sup>202</sup> “Para EUA, AIDS é álibi protecionista do Brasil”. Folha de São Paulo, 1º de maio de 2001.

<sup>203</sup> “Brazil’s AIDS Chief Denounces Bush Position on Drug Patents”. The New York Times, 3 de maio de 2001.

<sup>204</sup> “Statement of Jose Serra, Minister of Health, to the 2001 USTR Special 301 Report” – 3 de Maio de 2001. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/serra05032001.html>

eleições de 2002, como o fez, disputando com o atual Presidente Lula. Não estaria longe da verdade supor que José Serra tenha alinhado seu discurso em relação à disputa na OMC ao discurso internacionalmente ‘vencedor’ que vinha sendo praticado pelos ativistas de AIDS e Direitos Humanos, imprimindo um tom autonomista e afirmativo, acompanhando também a tendência geral da política externa do Governo FHC a partir do segundo mandato.<sup>205</sup>

Com o anúncio de um acordo entre EUA e Brasil na OMC, no dia 25 de junho, a imprensa internacional novamente divulgou o fato nos principais veículos de comunicação. As declarações do USTR sustentavam que o Governo dos EUA nunca se posicionou contra a política de AIDS brasileira e o acordo era uma prova de que trabalhariam juntos para combater a doença. Do lado brasileiro e dos ativistas de AIDS era praticamente consensual a interpretação de que os poderosos haviam se curvado à força da sociedade civil unida transnacionalmente.<sup>206</sup>

#### 3.2.4.5 Os motivos dos EUA para retirar a queixa

Dando seguimento à linha de raciocínio que procura analisar as motivações do governo norte-americano para fechar o acordo com o Brasil na OMC, é preciso considerar que havia uma crescente pressão de movimentos sociais do mundo todo para que a OMC ampliasse a participação e considerasse evidências e opiniões fornecidas por organizações não-governamentais e especialistas de outras organizações intergovernamentais, uma vez que os assuntos tratados na OMC influenciam outros assuntos. As manifestações de Seattle conseguiram abalar os processos negociadores e tornaram essas pressões visíveis mundialmente. Dentre os manifestantes de Seattle estavam as ONGs de AIDS e direitos humanos que se envolveram com a campanha pelo acesso a medicamentos. A OXFAM, por exemplo, marcou sua adesão à causa das ONGs com a publicação de quatro artigos

---

<sup>205</sup> De acordo com Vizentini (2005), “FHC procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA a partir do início da administração Bush. Em uma situação adversa, a diplomacia brasileira resolveu dar um salto à frente”.

<sup>206</sup> Ver notícias e declarações em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/>



relacionados a patentes como lançamento de sua campanha chamada “*Cut the Cost*” em fevereiro de 2001<sup>207</sup>. Um de seus artigos, publicado em maio de 2001, foi “*Drug Companies Versus Brazil: The Threat to Public Health*”, no qual a ONG explica o caso entre EUA e Brasil na OMC e sugere uma série de argumentos e posicionamentos que os negociadores brasileiros poderiam adotar.

Como observado anteriormente, os especialistas de AIDS e líderes de ONGs consideravam o comprometimento do governo brasileiro com as políticas de combate à AIDS um ativo em sua campanha, pois além de poderem usar o Brasil como exemplo de que a causa que defendiam era viável e já estava sendo colocada em prática, a capacidade de produção de genéricos do Brasil representava uma solução (paliativa, que fosse) para que muitos países pobres pudessem fornecer medicamentos mais acessíveis para AIDS. Por isso, para os ativistas, o contencioso do Brasil na OMC estava totalmente associado ao problema que a África do Sul enfrentava e integralmente inserido na campanha transnacional pelo acesso a medicamentos, que vinha obtendo alguns êxitos desde 1999.

Com base nesse entendimento, não é difícil supor que a percepção do Ministério da Saúde do Brasil de que a campanha das ONGs vinha sendo relativamente bem sucedida, tenha motivado o Ministro José Serra a alinhar seu discurso com a causa de acesso a medicamentos, interpretando a queixa dos EUA na OMC como uma investida contra a política de AIDS brasileira. A política do Ministério da Saúde de interagir com a sociedade civil brasileira como forma de combater a epidemia com mais eficiência pode ter contribuído de forma a proporcionar criatividade política ao governo, a mesma criatividade necessária para enfrentar os desafios de educar e conscientizar a população sobre como lidar com a doença. É bom lembrar que a idéia de publicar anúncios em jornais e revistas dos EUA esclarecendo a posição do Brasil em relação às patentes e associando-as à questão da AIDS surgiu em uma das reuniões regulares do CNAIDS, do qual participavam representantes de ONGs.

---

<sup>207</sup> As quatro publicações da OXFAM estão disponíveis no site da organização. São elas “*Cut the Cost: The Impact of Patent Rules on the Treatment of HIV/AIDS in Thailand*”, “*Patent Injustice: How World Trade Rules Threaten the Health of the Poor*”, “*Fatal Side Effects: Medicine Patents Under the Microscope*” e “*Dare to Lead: Public Health and Corporate Wealth*” – esta última, uma análise das responsabilidades da GlaxoSmithKline, uma companhia farmacêutica baseada no Reino Unido.

Conclui-se, portanto, que a pressão dos movimentos sociais em Seattle, colocando a OMC sob escrutínio popular, associada às pressões das ONGs que lideravam a campanha transnacional de acesso a medicamentos para que os EUA retirassem a queixa, tiveram o efeito de constranger os negociadores americanos. Se o governo dos EUA tivesse decidido levar a ação adiante e tivesse vencido, estaria alimentando a mobilização dos movimentos sociais contra a OMC e promovendo, indiretamente, manifestações ainda maiores do que a de Seattle em ocasiões ulteriores. Se tivesse perdido a causa, o governo norte-americano teria contribuído para uma interpretação benéfica ao Brasil e, por causa do princípio da interpretação evolutiva, a OMC estaria autorizando a todos os demais países membros a condicionar a garantia dos direitos patentários à fabricação local, o que seria ainda pior para as empresas farmacêuticas. Além disso, a derrota dos EUA na OMC estaria legitimando a causa das ONGs, dando ainda mais força à Campanha de Acesso a Medicamentos. Com efeito, a solução de firmar um acordo fora da corte evitou qualquer veredicto comprometedor da OMC e evitou o risco de uma revolta dos movimentos sociais contra a organização construída nos moldes da política norte-americana. Assim como ocorreu na questão das 39 farmacêuticas contra o governo da África do Sul, a mobilização social deixou os negociadores do campo oposto com poucas opções e pouca margem de manobra, ficando constrangidos a escolherem entre uma situação ruim ou outra pior.

### **3.2.5 Várias campanhas em uma**

Percebe-se que a Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, iniciada em 1999 e levada adiante por uma rede transnacional de ONGs, envolveu ativistas do mundo todo e englobou outras campanhas promovidas em nível nacional por ONGs locais associadas a outras organizações das sociedades civis de cada país. O movimento iniciado na África do Sul com a iniciativa da TAC e da MSF tomou proporções internacionais com o envolvimento de ONGs norte-americanas como a ACT UP, *Health GAP*, *Essential Action* e CPTech. Com frequência, os ativistas apoiavam governos de países em desenvolvimento que buscavam uma política mais autônoma de combate à AIDS.

Defendendo a fabricação e comercialização de medicamentos genéricos na Índia, na Tailândia e no Brasil os ativistas da Campanha de Acesso a Medicamentos alinharam-se aos movimentos civis e governos de tais países e promoveram inúmeras formas de contestação e combate à política de preços da indústria farmacêutica no mundo todo.

No Brasil, as ONGs de AIDS, o Ministério da Saúde e também o Ministério das Relações Exteriores tinham interesses convergentes em muitos aspectos relacionados à Propriedade Intelectual, o que facilitou a interação de seus agentes com os ativistas da Campanha de Acesso a Medicamentos. Através de intensas trocas de informações e *expertise* e da coordenação de ações políticas dentro da rede transnacional de ONGs tornou-se viável a inserção da campanha das ONGs brasileiras a favor da manutenção do artigo 68 da lei brasileira de patentes na campanha internacional de acesso a medicamentos. Esta servia como uma espécie de “campanha guarda-chuva”, abrigando e alavancando as campanhas iniciadas e movidas em nível nacional.

### **3.2.6 A Declaração de Doha**

A Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, levada a cabo pelas redes transnacionais de ONGs, não se restringiu a cobranças e discussões com empresas e governos. Os ativistas, que já haviam obtido algumas conquistas junto a organismos internacionais de saúde e de direitos humanos, também exerceram pressão sobre a OMC em relação aos assuntos de propriedade intelectual. Sob a pressão de boa parte da opinião pública internacional, a OMC realizou no dia 20 de Junho de 2001 uma sessão extraordinária sobre patentes e saúde pública, num acontecimento sem precedentes desde sua criação em 1995. Cerca de 120 ONGs apoiaram a posição de um grupo de 52 países coordenado pelo Brasil que defendia a inclusão no TRIPS de flexibilidades para quebrar patentes e produzir localmente para garantir acesso a medicamentos mais baratos por parte de países em desenvolvimento.<sup>208</sup> ONGs como OXFAM, MSF e *Third World Network* desempenharam um papel importante ao passar informações e orientações para delegados

---

<sup>208</sup> “Sob pressão, OMC discute quebra de patente”. *Gazeta Mercantil*, 20 de junho de 2001.

de países menores que participariam da reunião. Através de *press releases* esclareciam posicionamentos, forneciam explicações e cooptavam mais organizações para apoiarem as mudanças na OMC.<sup>209</sup> Os casos de Brasil e África do Sul foram constantemente matéria de discussões entre representantes da indústria farmacêutica e ONGs antes e depois das discussões na OMC, uma vez que a reunião Especial do *TRIPS Council* só permitia a participação dos Estados.

A luta de lobbies entre os dois atores transnacionais se desenvolveu de forma acirrada durante o ano de 2001 até mesmo durante a Conferência Ministerial de Doha, em novembro de 2001. As ameaças de bioterrorismo que os EUA vinham sofrendo desde o 11 de setembro tornaram o assunto de quebra de patentes mais polêmico ainda. O Canadá decidiu quebrar a patente do medicamento Cipro, fabricado pela Bayer, eficaz contra o vírus Anthrax. Senadores dos EUA estimulavam o Secretário da Saúde dos EUA a imitar o Canadá para garantir a segurança do povo americano contra o bioterrorismo.<sup>210</sup> O fato chamou a atenção da mídia internacional principalmente porque, sendo o Canadá um país que se posicionava totalmente favorável à política dos EUA de forçar que os países em desenvolvimento respeitassem as patentes, a decisão canadense de quebrar a patente do Cipro porque dois americanos haviam morrido pela inalação de Anthrax era comparada com a epidemia de AIDS que a África vivia.<sup>211</sup> Nesse contexto é que ocorreram as discussões na Conferência Ministerial de Doha da OMC.

O texto da Declaração de Doha foi totalmente favorável ao que pleiteavam as ONGs, colocando “vidas antes de lucros” e representando mais uma vitória para a Campanha de Acesso a Medicamentos e frustrando os interesses da indústria farmacêutica multinacional.

---

<sup>209</sup> Ver, por exemplo, “*Please, join in the NGO statement: Patents and Medicines: The WTO Must Act Now*”. Disponível em <http://www.twinside.org.sg/title/joint4.htm>

<sup>210</sup> “*Canada Overrides Patent for Cipro to Treat Anthrax*”. The New York Times, 19 de outubro de 2001. Disponível em <http://www.accessmed-msf.org/resources/press-clips/press-clip-detail/article/new-york-times-canada-overrides-patent-for-cipro-to-treat-anthrax/>

<sup>211</sup> “*Drug Dealing*”. The Guardian, 24 de outubro de 2001. Disponível em <http://www.accessmed-msf.org/resources/press-clips/press-clip-detail/article/the-guardian-drug-dealing/>

### 3.2.7 Análise teórica

A análise da Campanha de Acesso a Medicamentos sob a perspectiva teórica de Keck e Sikkink revela que de 1999 a 2001 as redes transnacionais de ONGs exerceram influência sobre os demais atores políticos de maneira crescente se considerarmos os cinco estágios de influência propostos pelas autoras, desde a criação de temas e estabelecimento de agenda, passando pela influência sobre posicionamentos discursivos dos Estados e organizações internacionais, pela influência sobre os procedimentos institucionais, influência sobre mudanças de políticas em “atores alvos” e influência sobre o comportamento estatal.

Para Keck e Sikkink, as redes geram atenção para novos temas e ajudam a estabelecer agendas quando provocam a atenção da mídia, debates, audiências e reuniões em torno de temas que previamente não haviam sido objeto de debate público (1998: p. 25). Um exemplo expressivo da capacidade de influência das ONGs de AIDS, direitos humanos e direitos do consumidor nesse sentido foi a decisão da OMC de realizar uma reunião especial do *TRIPS Council*, em junho de 2001, para tratar dos assuntos de patentes e saúde pública. O fato de o assunto ser tratado também na conferência ministerial de Doha da OMC demonstra a capacidade de influência das redes transnacionais de ONGs no estabelecimento de agenda política para atores mais poderosos, uma vez que a conferência de Seattle, ocorrida menos de dois anos antes, nem mesmo incluía tal assunto em sua pauta de discussões.

As redes influenciam posições discursivas quando elas ajudam a persuadir Estados e organizações internacionais a apoiarem declarações internacionais ou modificarem posições políticas domésticas já estabelecidas (1998: p.25). Dois exemplos deste nível de influência podem ser ressaltados: o texto da Declaração de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993, contendo praticamente todas as resoluções propostas pelas ONGs reunidas no Fórum Mundial das ONGs – evento que precedeu a Conferência de Viena; e a Declaração de Doha, que contemplou quase na integralidade as reivindicações das ONGs participantes da Campanha de Acesso a Medicamentos. Deve também ser destacada a resolução apresentada pelo Brasil na 57ª sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Apesar de os EUA

terem optado pela abstenção e a União Européia ter emitido opiniões de precaução e defesa do TRIPS, nenhum país votou contra e cinquenta e dois votaram a favor de considerar, entre outros pontos, que o acesso a medicamentos no contexto do HIV/AIDS é um elemento fundamental para que se alcance o direito de todos de viver com o mais alto nível possível de saúde mental e física.

As influências sobre procedimentos institucionais são representadas por demandas por mudanças na forma de participação de diferentes grupos da sociedade ou nos procedimentos que podem afetar políticas no futuro (1998: p.25). A solicitação da CPTech e da *Essential Action*, para que o USTR abrisse mais espaços em suas comissões de aconselhamento para organizações da sociedade civil que não fossem somente as corporações, mas aquelas que representassem os interesses dos consumidores, parece ter sido de alguma forma interpretada como relevante, pois os procedimentos do USTR foram modificados nesse sentido ainda antes da polêmica conferência de Seattle. Outro exemplo desse tipo de influência foi a criação do ICASO como forma de integrar os órgãos deliberativos da ONU sobre a política de AIDS, embora a oportunidade não tenha sido aproveitada por problemas de comunicação entre as ONGs ainda não organizadas em uma rede eficiente com alto fluxo de informações e coordenação de ações.

A influência das redes transnacionais de ativistas sobre mudanças de políticas e de comportamento podem ser verificadas em relação a vários atores “alvos” no presente estudo. Exercendo pressão sobre a Pfizer para que a empresa reduzisse os preços do remédio Diflucan, as ONGs obtiveram êxito em modificar o posicionamento inicial do poderoso laboratório farmacêutico, da defesa intransigente de sua política de preços à iniciativa de doar o medicamento para a África do Sul por um período de dois anos e meio. Embora tenha sido interpretada pelas ONGs como uma estratégia publicitária sem efeitos práticos, a declaração de comprometimento da Pfizer já serviu como mais um ativo para a Campanha por Acesso a Medicamentos. Os ativistas utilizaram o fato para colocar em prática políticas de *informação* e de *responsabilidade*, cobrando das demais empresas farmacêuticas que tomassem iniciativas como a da Pfizer.

Embora as ONGs tenham fracassado em fazer com que a Pfizer reduzisse os preços de seus medicamentos para a África do Sul e estendesse as doações para os demais países africanos, elas foram exitosas em forçar um comprometimento de cinco grandes

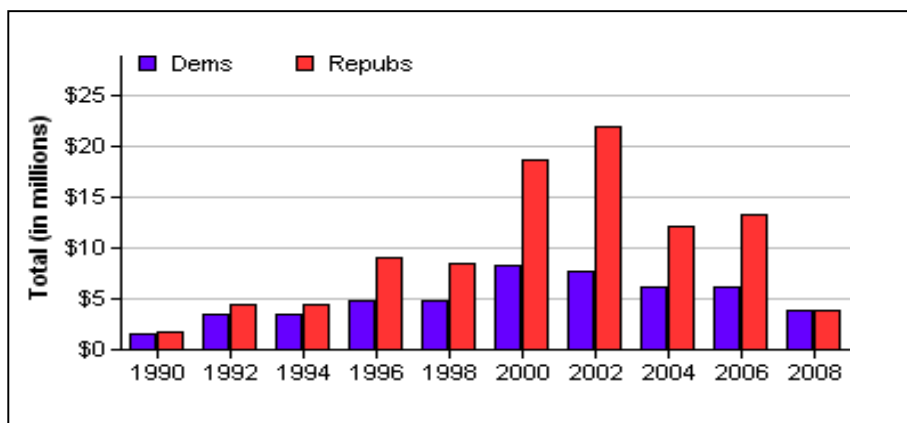
laboratórios junto a UNAIDS em lançar um programa de combate à AIDS em países pobres que incluíam “drásticos cortes” nos preços de medicamentos. Outra vez, a iniciativa foi interpretada com ceticismo pelas ONGs, que alegaram que o programa não passava de uma estratégia dos laboratórios para não se comprometerem com uma política de redução global de preços de longo prazo. De qualquer forma, as declarações de comprometimento dos cinco laboratórios puderam ser utilizadas pelas redes de ativistas como “matéria-prima” para a prática de sua *política de responsabilidade*.

As perseguições a Al Gore e as conseqüências que geraram foram mais uma prova de influência das ONGs não só sobre discursos políticos, mas também sobre o posicionamento do governo e mudanças de políticas que constrangeram o comportamento de agências estatais. Primeiro, fazendo uso de uma *política de alavancagem*, obtiveram uma declaração oficial da Administração Clinton/Gore de que esta reconhecia o direito do governo sul-africano de utilizar instrumentos como a licença compulsória e a importação paralela como forma de facilitar o acesso a medicamentos para a população. Em ocasião posterior, as ONGs comemoraram a confirmação oficial da mudança de posicionamento político do governo norte-americano em relação às políticas de combate à epidemia de AIDS na África do Sul face aos direitos de propriedade intelectual defendidos na OMC. A publicação de uma Ordem Executiva proibindo qualquer agência do governo norte-americano de praticar políticas que obstruíssem o direito legítimo do governo sul-africano de promover maior acesso a medicamentos foi interpretada como mais uma importante vitória da Campanha de Acesso a Medicamentos.

As mesmas táticas de protestos durante discursos de campanha e de acusações pontuais ao candidato que foram utilizadas contra Al Gore, também foram empregadas contra o candidato republicano George Walker Bush. No entanto, o comprometimento de Bush com a indústria farmacêutica era muito maior do que o dos democratas, a julgar pela distribuição de verbas de campanha demonstrada pelo gráfico 1. Verifica-se que nas campanhas presidenciais de 2000 os Republicanos receberam praticamente o dobro das contribuições da Indústria Farmacêutica do que os Democratas. Analistas, de forma geral,

atribuem este desequilíbrio atípico à mudança de posicionamento da Administração Clinton/Gore em relação à África do Sul<sup>212</sup>.

**Gráfico 3.1 – Tendências de Contribuição em longo prazo da Indústria Farmacêutica para as campanhas políticas dos Estados Unidos.**



Fonte: Reproduzido de <http://www.opensecrets.org/industries/indus.asp?Ind=H04>

Mesmo confrontando um governo altamente favorável e dependente dos recursos econômicos da indústria farmacêutica, as ONGs foram exitosas em obter uma declaração da Administração Bush de que não modificaria a política até então praticada pelo governo anterior em relação à África do Sul.

Desde a influência exercida para a formatação do texto final da Declaração de Viena sobre Direitos Humanos até o texto da Declaração de Doha, oito anos depois, passando pelos discursos e resoluções da OMS e da Comissão de Direitos Humanos da ONU, as redes transnacionais de ONGs têm tido êxito em interferir no posicionamento de

<sup>212</sup> De acordo com uma matéria do *The Guardian*, para a eleição de Bush, a indústria farmacêutica gastou 70% do total de US\$24.4 milhões destinados às campanhas políticas, aos Republicanos. Tanto o montante do investimento quanto sua distribuição não tinham precedentes na história política da indústria. Até antes das eleições costumavam distribuir as verbas igualmente entre Democratas e Republicanos, mas com as discussões acaloradas sobre os preços dos medicamentos no país e com uma série de disputas sobre patentes no exterior somadas às concessões da administração Clinton aos países em desenvolvimento como a África do Sul, a gigante indústria farmacêutica resolveu apostar na eleição de Bush na esperança que o governo fosse mais atuante na defesa dos seus interesses. Após a eleição de Bush, começaram a circular pelos corredores do poder norte-americano 297 lobistas mantidos pelas farmacêuticas, um para cada dois congressistas. Ver “*Industry that stalks the US corridors of power*”. The Guardian Unlimited, 13 de fevereiro de 2001. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/bush/story/0,7369,437338,00.html>



países e nas declarações emitidas sob o âmbito de organizações internacionais de forma a refletir as idéias, princípios e valores pronunciados nas diversas campanhas abrigadas pela grande “campanha guarda-chuva” de Acesso a Medicamentos Essenciais.

Uma observação final a ser feita refere-se à relação entre o objeto deste estudo e o marco teórico referencial utilizado no mesmo. A teoria proposta por Keck e Sikkink considera que as redes transnacionais de defesa não são compostas única e exclusivamente por ONGs, incorporando também as comunidades epistêmicas e até mesmo agentes relacionados, mas não pertencentes aos governos nacionais. A Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais contou com o apoio de inúmeros outros atores não classificados pela literatura de relações internacionais sob a heterogênea categoria de ONGs, até mesmo com o apoio de órgãos governamentais, sendo assim, atores estatais – o que se explica também pelo fato de o Estado não ser monolítico e sim permeável às contradições da sociedade. No entanto, a percepção de que as ONGs de AIDS, de direitos humanos e de direitos do consumidor foram organizações catalisadoras do movimento e também os elementos promotores de coesão política entre os diversos atores envolvidos na campanha, fez com que o foco do estudo fosse as ONGs, embora persista o reconhecimento de que o marco teórico é mais abrangente em seu escopo do que aquele aplicado neste estudo, o que logicamente não inviabiliza sua utilização.

## **CAPÍTULO 4: FATORES CONDICIONANTES DO PAPEL DAS ONGS NA POLÍTICA MUNDIAL**

“O termo Organização Não-Governamental é um termo inadequado. As ONGs são financiadas e dirigidas por várias agências imperialistas, pelos governos imperialistas e regimes intermediários. Elas agem como elo entre as pessoas e os governos. Elas são os veículos através dos quais os exploradores procuram influenciar as opiniões da ‘sociedade civil’. Elas são os serventes do capital imperialista. Quase todas as ONGs são dirigidas pela mão invisível dos imperialistas que as criam ou as financiam de acordo com seus objetivos estratégicos”.<sup>213</sup>

As frases acima, escritas por Joseph Mudingu, colaborador do jornal *New Times*, de Rwanda, de certa forma sintetizam a desconfiança de uma parcela dos cidadãos de países do Terceiro Mundo em relação à autenticidade das ONGs como organizações promotoras do desenvolvimento e das causas públicas de sociedades africanas, latino-americanas e asiáticas em tempos de globalização. A raiz de toda a polêmica em relação à atuação das ONGs no cenário político mundial está na forma e nos objetivos para os quais tais organizações foram criadas e disseminadas. Por isso, é preciso entender o contexto político para a emergência das ONGs nas últimas décadas do século passado. Embora a existência de organizações não-governamentais seja secular, o objeto deste estudo são aquelas ONGs surgidas no período concomitante com o fenômeno da globalização, anunciado e observado mais intensamente a partir dos anos 80 do século vinte.

No entanto, a proliferação das ONGs a partir da década de 1980 não pode ser dissociada da discussão sobre a emergência do que se convencionou chamar de o Terceiro

---

<sup>213</sup> Mudingu, Joseph (2006). “*How Genuine are NGOs?*”. *New Times – Rwanda First Daily*, 7 de agosto de 2006. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/ngos/fund/2006/0807genuine.htm>

Setor, uma esfera distinta do Estado e do mercado, um domínio independente, uma ‘zona livre’ na qual associações baseadas no princípio da solidariedade são promovidas para o bem comum. Essa esfera, apresentada nessas condições, recebeu o rótulo de sociedade civil. E justamente essa noção de sociedade civil é que precisa ser discutida para que se entenda o contexto político de proliferação das ONGs que hoje preenchem a esfera pública da política mundial.

Uma das mais profundas análises feitas sobre a sociedade civil na forma como é interpretada hoje e sobre o papel das ONGs dentro dessa concepção é oferecida pela cientista política e professora da Universidade de Nova Delhi, Neera Chandhoke, em sua obra *“The Conceits of Civil Society”*(2003). Embora suas referências empíricas tenham se concentrado nas condições existentes na Índia, a partir das contribuições desta autora será possível entender as fundamentações da maior parte das críticas feitas atualmente em relação ao trabalho e à influência política das ONGs junto aos países em desenvolvimento.

Antes de partir para a discussão sobre as visões contemporâneas da sociedade civil, oferecida por Chandhoke, é importante traçar mais algumas observações sobre o conceito de ONGs e o esforço teórico oferecido por Hirsch (2003) para melhor identificação do objeto de estudo.

À exemplo da maior parte da literatura sobre a atuação política internacional de ONGs, esta pesquisa se deparou com a dificuldade de identificação do objeto de estudo em função da heterogeneidade de instituições classificadas sob o termo ONG. As questões problemáticas tratadas neste capítulo envolvendo o mundo das ONGs também são abrangentes, mas estão todas de alguma maneira relacionadas ao contexto político e econômico mundial verificado a partir dos anos 1980. A conjugação de fatores e eventos sociopolíticos e econômicos permitiu a proliferação das ONGs a partir daquela época. No entanto, a realidade de cada organização não-governamental em seu contexto de atuação política faz com que a análise que tenda a generalizar ONGs como categoria social não seja apropriada ao entendimento da importância dessas organizações na política mundial. Por isso, todo o esforço de qualificar as organizações através de conceitos mais apurados deve ser considerado. Com este propósito, a contribuição de Hirsch (2003) para tornar o conceito de ONGs analiticamente mais preciso foi considerada neste estudo, bem como a diferenciação entre ONGs e movimentos sociais.

Para Hirsch, o exame do papel de ONGs no contexto de novas formas de regulação política nos níveis nacional e internacional demanda uma definição mais estreita e precisa do que simplesmente a palavra “não-governamental”. O autor descreve ONGs como “qualquer organização formalmente privada que é ativa na política em um nível nacional ou internacional e exibe as seguintes características: (1) orientação sem fins lucrativos; (2) comprometida com *advocacy* sem representar interesses materiais próprios; (3) organizacional e financeiramente independente do Estado e de empresas comerciais; (4) competência profissional e permanência enquanto organização. Com este conceito Hirsch defende a idéia de que ONGs não são apenas agentes idealísticos dos interesses da humanidade, mas são também, de maneira inevitável, ‘empresas morais’ que operam na base de constrangimentos econômicos e financeiros (2003: p.10).

Embora o conceito oferecido por Hirsch possa ser considerado uma evolução teórica no estudo das ONGs enquanto atores políticos, ele contribui mais no sentido de ajudar a definir o que não é ONG do que identificar uma apenas utilizando o conceito. Mesmo assim, a identificação precisa ser acompanhada de uma análise das atitudes e do comportamento político da organização em seu meio, e não apenas da leitura de seus princípios e missões. Como observa Hirsch, com esta definição é possível excluir do escopo de estudo outros atores não-governamentais, como empresas privadas comerciais<sup>214</sup>; associações e grupos que apenas representam interesses particulares de seus membros, como sindicatos; e outras formas de campanhas e iniciativas políticas organizadas temporariamente e sem formalidade (2003: p.10).

No entanto, há certa dificuldade de distinguir ONGs de movimentos sociais, que são definidos como redes complexas de uma variedade de atores. ONGs podem ser – mas não precisam ser – parte de um movimento social. Às vezes, elas formam um elemento mais ou menos estável da rede do movimento ou podem ser vistas como a expressão organizacional da infra-estrutura do movimento (2003: p.10).

---

<sup>214</sup> No entanto, para excluir as firmas de consultoria com status de instituição de caridade criadas pelas empresas é preciso analisar o comportamento e posicionamento políticos de tais instituições em seu meio político.

#### 4.1 VISÕES CONTEMPORÂNEAS DE SOCIEDADE CIVIL

Diferentemente das visões de Hegel, Marx e Gramsci sobre sociedade civil, que de maneira geral, reconheciam relações de disputa, hostilidade, desigualdade e opressão como condições inerentes ao convívio humano em sociedade, as visões contemporâneas de sociedade civil criticadas por Chandhoke (2003) são aquelas alimentadas por intelectuais do leste europeu durante a década de 1980, que a definiam como um campo dissociado do domínio do Estado e do mercado. A razão desta nova formulação teórica era reflexo de um esforço para encontrar uma nova forma de emancipação dos povos do leste europeu que estavam sujeitos a relações políticas insuportáveis. Uma vez que a doutrina Brezhnev havia conseguido minar as duas opções de mudança que estavam disponíveis aos povos – a reforma do Estado ‘a partir de cima’ e a revolução ‘a partir de baixo’ – com intervenções nos países que avertissem tendências liberais –, a necessidade de quebrar um *status quo* de burocracias e elites políticas insensíveis e arbitrarias catapultou a noção contemporânea de sociedade civil ao centro da história e da teoria política.

Assim, ganhou proeminência na política mundial a interpretação da sociedade civil como o espaço metafórico entre o lar e o Estado, propício para e encorajador de associações sociais, organizações de auto-ajuda e de auto-gestão e redes de solidariedade com vistas a recuperar as liberdades civis e políticas. Estas haviam desaparecido como reflexo da ação monopolizadora do Estado sobre transações econômicas e sociais. Essa recriação da sociedade civil no contexto histórico do leste europeu trazia consigo as características de re-inserção de pessoas à arena política, defendendo um discurso próprio. Além disso, consolidava o valor de iniciativas de associação como forma de retirar os cidadãos de um estilo de vida individualista e, ao mesmo tempo, oferecer um contraponto ao Estado ao possibilitar que as pessoas promovessem projetos democráticos de todos os tipos. E, por fim, a concepção contemporânea de sociedade civil institucionalizava as relações Estado-sociedade. Como uma rejeição à tentativa do Estado “Stalinista” de ‘engolir’ a sociedade civil, a nova concepção defendia o respeito ao direito, a institucionalização de direitos civis e políticos e a cobrança de responsabilidade do Estado como formas de demarcar os limites do Estado em todas as áreas da vida social. Assim, de 1980 em diante, a sociedade civil

substituiu a revolução como o lócus principal das paixões e imaginações e o futuro parecia pertencer à sociedade civil concebida no modo burguês, com a defesa da democracia liberal, enfatizando os direitos civis e políticos (Chandhoke:2003).

#### 4.2 O CONTEXTO POLÍTICO PARA EMERGÊNCIA DAS ONGS

Segundo Chandhoke, a emergência de ONGs como atores definitivos na sociedade civil foi facilitada e encorajada pela consolidação de um consenso neoliberal nos anos 1980. O consenso, moldado pelos centros de poder político e econômico na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, continha três ingredientes principais: (1) o Estado, especialmente nos países do Terceiro Mundo, deveria se retirar do setor social; (2) o mercado deveria estar livre de todos os constrangimentos; e (3) as ‘comunidades’ na sociedade civil deveriam organizar sua própria reprodução social e econômica (2003:p.78).

A adoção por parte do Banco Mundial e agências doadoras de uma abordagem mais proativa em relação aos assuntos de democracia e desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo deu sentido à interpretação de que havia ocorrido uma mudança de um consenso neoliberal para o que ficou conhecido como o pós-consenso de Washington. A partir dos anos 1990 o Banco Mundial começou a incorporar idéias de capital social e confiança em seu discurso sobre democracia e desenvolvimento. A instituição, simultaneamente, sugeria que essas noções poderiam ser postas em prática por sociedades civis fortes que poderiam reagir ao Estado não democrático. Ocorre que essas idéias foram apenas acrescentadas às idéias do consenso neoliberal dos anos 80. Assim, sob a influência do pós-consenso de Washington, tanto o Estado mínimo quanto o livre mercado continuaram a proporcionar as condições de uma sociedade civil forte e democrática (2003: p. 79).

Comparando o consenso neoliberal dos anos 80 com o pós-consenso de Washington, Chandhoke observa que, enquanto no primeiro havia um movimento para longe do Estado e em direção ao mercado, no segundo o que ocorreu foi também um movimento para longe do Estado, mas em direção à sociedade civil. Isso se ajustava perfeitamente com as tentativas de direcionar fundos para longe dos governos de Terceiro

Mundo enviando-os para organizações voluntárias da sociedade civil. Esse processo legitimou o setor de ONGs a interferir no desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo e liberou o Estado desses países de sua tradicional responsabilidade de prover as pré-condições para a prosperidade humana (2003:p.79). Hirsch (2003) observa que a partir de então, a melhor forma para captar recursos para países em desenvolvimento era, por vezes, através da abertura de uma ONG.

Um Estado terceiro-mundista enfraquecido pelos processos de globalização que facilitam a apropriação de recursos naturais e nacionais, afetado pela dramática transformação na forma como as commodities são produzidas e consumidas e incapaz de regular a entrada e saída de fluxos de capital originários do oeste europeu e dos EUA, queria e necessitava da ajuda oferecida por ONGs. Assim, o consenso internacional proporcionava as condições apropriadas para a entrada das ONGs no campo da sociedade civil desses países. ONGs não necessariamente representativas das causas da sociedade local e cuja obrigação de prestar contas à sociedade local é questionável (Chandhoke:2003).

A manifestação de cinco eventos em sobreposição produziu uma mudança no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil e dentro da própria sociedade civil. São eles: 1) a globalização; 2) o recuo do Estado do Terceiro Mundo; 3) a liberalização do mercado; 4) a sugestão de que as comunidades deveriam organizar as condições de sua própria reprodução; e 5) o impressionante e poderoso papel das ONGs na sociedade civil. Se o declínio do Estado foi acompanhado por uma expansão da sociedade civil, dentro da sociedade civil o papel das ONGs aumentou às custas de outros atores tais como movimentos sociais e associações sociais voluntárias. O setor de ONGs alargou o escopo de suas atividades, cobrindo todas as áreas disponíveis de ação política e adquirindo um impressionante grau de controle sobre as grandes decisões, tais como que tipo de desenvolvimento um país deveria adotar (2003: p.81).

#### 4.3 QUESTIONANDO A VISÃO CONTEMPORÂNEA DE SOCIEDADE CIVIL

Embora o novo conceito de sociedade civil represente uma reação ao absolutismo, especialistas alertam para a ilusão que tal interpretação pode gerar. Na opinião de Ellen M. Wood (1990: p.74), “a redescoberta do liberalismo no revigoramento da sociedade civil (...) tem dois lados. É admirável em sua intenção de tornar os socialistas mais sensíveis às liberdades civis e aos perigos da opressão do Estado. Mas o culto à sociedade civil também tende a reproduzir os engodos do liberalismo, dissimulando as coerções da sociedade civil e obscurecendo as formas nas quais a própria opressão estatal está enraizada nas relações de exploração e coerção na sociedade civil”. Chandhoke alerta que “a crença de que a sociedade civil pode nos dar uma alternativa tanto ao Estado quanto ao mercado é utópica na melhor das hipóteses e perigosa na pior, porque ela simplesmente confunde nossa compreensão sobre o que é a esfera” e acrescenta que “não apenas o Estado e a sociedade civil são uma precondição um para o outro, mas a lógica de um constitui o outro”. Assim, se o Estado proporciona as bases, os parâmetros legais e políticos para a existência da sociedade civil, esta é parte integrante do Estado. É a parte que aceita, rejeita, modifica ou negocia o poder do Estado. Por isso, Chandhoke conclui que não pode existir teoria de sociedade civil com abstração do Estado e vice-versa (2003:p.24).

Chandhoke procura tomar uma postura de precaução e crítica em relação a essa nova interpretação de sociedade civil, rejeitando a noção de que ela seja o espaço de associação humana sem coerção e o ambiente de redes de relações formadas pelos propósitos da família, fé, interesse e ideologia. E alerta que a sociedade civil não é algo dado; ela é o que seus praticantes fazem dela, é o local de políticas de afirmação e de contestação (2003;p.31). Ellen Wood, por sua vez, argumenta que “a separação do Estado e da sociedade civil no Ocidente certamente deu origem a novas formas de liberdade e igualdade, mas também criou novos modos de dominação e coerção. A sociedade civil deu à propriedade privada e seus possuidores um comando sobre as pessoas e suas vidas diárias, um poder de não precisar prestar contas a ninguém, que muitos e velhos Estados tirânicos teriam invejado” (1990:p.73).



Para concluir este estudo sobre a percepção perigosa de sociedade civil que privilegia a disseminação de uma democracia liberal, é interessante salientar o esforço de Chandhoke e Wood em evitar a problematização da sociedade civil em parâmetros liberais. Para os objetivos deste trabalho sobre o papel político das ONGs, esse entendimento é fundamental porque facilita a percepção de que as ONGs possam estar presas a esta interpretação. Realidades observadas por Chandhoke a motivaram a afirmar que “as imaginações das ONGs raramente vão além do espaço de projetos liberais como delineados pelos Estados núcleo, e os agentes se mantêm emaranhados dentro dos antagonismos do pensamento liberal” (2003:p.88). É compatível com tal observação o fato de que as ONGs de AIDS, direitos humanos e direitos do consumidor tenham se empenhado tanto em sua Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais para forçar a aceitação internacional do uso das flexibilidades do TRIPS ao invés de lutarem e mobilizarem as populações dos países em desenvolvimento pela transformação radical do regime de propriedade intelectual na OMC ou mesmo pelo banimento do TRIPS e sua substituição pelo já existente regime da Convenção de Paris. O que explicaria um posicionamento reformista ao invés de revolucionário adotado pelas ONGs?

Enquanto Chandhoke sugere a problematização da esfera da sociedade civil mais aproximada aos termos de Hegel, Marx e Gramsci “para que sejamos capazes de analisar que tipo de sociedade civil é viável e possível para nossas agendas históricas”, Wood afirma que

“esta realidade histórica [a penetração da propriedade privada em todos os aspectos da vida das pessoas em termos coercitivos] tende a minar as claras distinções requisitadas pelas teorias atuais que nos pedem para tratar a sociedade civil como, pelo menos em princípio, a esfera da liberdade e da ação voluntária, a antítese do irreduzível princípio coercitivo que pertence intrinsecamente ao Estado. Estas teorias obviamente reconhecem que a sociedade civil não é um ambiente de perfeita liberdade ou democracia. Está, por exemplo, desfigurada pela opressão na família, nas relações de gênero, no trabalho, pelas atitudes racistas, homofobia, e assim por diante. Mas estas opressões são tratadas como **disfunções**<sup>215</sup> na sociedade civil. Em princípio, coerção pertence ao Estado enquanto sociedade civil é onde a liberdade está enraizada, e a emancipação humana, de acordo com estes argumentos, consiste na autonomia da sociedade civil, sua expansão e enriquecimento, sua libertação do Estado e sua proteção pela democracia formal. O que tende a desaparecer de

---

<sup>215</sup> Grifos da autora.

vista, novamente, são as relações de exploração e dominação que irredutivelmente **constituem** a sociedade civil, não como apenas alguma desordem alienígena e corrigível, mas como sua essência, a específica estrutura de dominação e coerção que é inerente ao capitalismo como uma totalidade sistêmica” (1990:p.74).

As contribuições de Neera Chandhoke e Ellen Wood possibilitam a percepção de que o surgimento das ONGs em um período concomitante à disseminação da idéia de que a sociedade civil é um setor independente do Estado e do mercado pode comprometer a credibilidade dessas organizações não-governamentais junto às sociedades dos países do Terceiro Mundo, aos quais elas estão designadas a ajudar. Os argumentos de que tais organizações, por estarem condicionadas ao paradigma neoliberal dos Estados ocidentais desenvolvidos, seriam incapazes de atender às reais demandas sociais e de gerar mudança efetiva nos países em desenvolvimento serão explorados a seguir.

#### 4.4 O PAPEL DAS ONGS E SEUS PRINCIPAIS CONDICIONANTES

Há evidências sobre o crescimento da participação das ONGs em iniciativas relacionadas ao desenvolvimento. Relatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que houve um aumento significativo da utilização de canais não-governamentais na assistência a países em desenvolvimento. Do total destinado a assistência pelos países membros da organização, a proporção de canalização do dinheiro através das ONGs subiu de 0,7 por cento em 1975 para 3,6 por cento em 1985 e pelo menos cinco por cento em 1993-4 (Chandhoke:2003; Villa:1999)<sup>216</sup>. O Instituto de Desenvolvimento Além-Mar baseado no Reino Unido registra que na década antecedente a 1993-4, o reino Unido aumentou seu financiamento oficial a ONGs em quase 400 por cento (Chandhoke:2003).

Considerando que a OCDE é uma organização internacional que reúne países comprometidos com os princípios da democracia representativa e da economia de livre

---

<sup>216</sup> Villa (1999) observa que, “em 1975, os países do Primeiro Mundo repassaram cem milhões de dólares para as ONGs do Terceiro Mundo (o que representou 0,7% da Assistência Oficial ao Desenvolvimento); em 1985, a quantia subiu para um bilhão e cem milhões de dólares”.

mercado e que entre seus objetivos está o de ajudar a promover o desenvolvimento econômico e social no mundo inteiro através, principalmente, do estímulo de investimentos em países em desenvolvimento, é possível ter uma noção da influência desses países sobre as ONGs. Mesmo que as ONGs recebam financiamentos de fundações ditas independentes, como a Fundação Ford, Rockefeller, Carnegie e tantas outras, a lógica a que estas instituições obedecem é a lógica liberal capitalista e as ‘mudanças’ que elas se propõem a financiar podem ser promovidas desde que não transcendam ou modifiquem as bases materiais que mantêm as ONGs em operação.

Segundo Cooley e Ron (2003), não há dúvidas de que o mundo transnacional está se tornando cada vez mais denso. Entre 1960 e 1996, o número de ONGs internacionais cresceu de 1.000 para 5.500.<sup>217</sup> Este crescimento se deu especialmente no setor de assistência transnacional, na medida que as agências privadas de assistência expandiam suas operações em aproximadamente 150 por cento entre 1985 e 1995, afetando as vidas de 250 milhões de pessoas no mundo todo. Em 1992, o total de assistência prestada ao mundo em desenvolvimento canalizado por ONGs internacionais foi de oito bilhões de dólares, representando 13 por cento de toda a assistência ao desenvolvimento. Os autores chamam a atenção também para o crescimento rápido de assistência relacionada à guerra. Em 1989, a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) gastou 297 milhões de dólares em auxílio humanitário, um número que subiu para um bilhão e duzentos milhões de dólares quatro anos mais tarde, devido, em grande parte, aos auxílios prestados à Bósnia (Cooley e Ron:2003).

Oferecendo uma interpretação para o fenômeno do surgimento e crescimento das ONGs como atores internacionais a partir do ponto de vista da economia política, Hirsch (2003) considera que “a presença fortalecida das ONGs tanto no nível nacional quanto no cenário internacional pode ser interpretada como um resultado da reestruturação neoliberal pós-fordista<sup>218</sup> dos Estados e do sistema internacional de Estados. Isso levou a uma privatização de longo alcance dos processos políticos de tomada de decisões e de implementação, e assim, a uma mudança fundamental no relacionamento entre Estado e

---

<sup>217</sup> De acordo com Villa (1999), o número de ONGs passou de trezentos e trinta em 1914 para setecentos e trinta em 1939 e seis mil em 1980.

<sup>218</sup> Para uma visão mais detalhada sobre o fordismo e pós-fordismo, ver “A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar”, de Alessandro Bonanno. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pernambuco/05.doc>

sociedade. O crescimento numérico das ONGs e da atenção dada a elas por cientistas políticos e na sociedade como um todo pode ser considerado parte do paradigma neoliberal que se tornou dominante. Dadas as estruturas políticas e econômicas existentes, a crescente fragmentação econômica e social e – por último, mas não menos importante – a posição de suprema importância que os Estados ainda possuem, o significado das ONGs não deve ser superestimado, especialmente quando se considera sua influência democratizante. Não obstante, as ONGs são uma parte crescentemente importante do sistema regulatório internacional que está evoluindo em novas direções, logo elas são mais do que simplesmente um fenômeno marginal da globalização” (2003: p.20).

As raízes dos vários problemas e questionamentos que envolvem o mundo das ONGs foram expostas nas seções anteriores. Na próxima seção serão analisadas as questões mais polêmicas advindas dessa condição de subordinação das ONGs à lógica da democracia liberal promovida pelo sistema capitalista. É importante considerar que há uma sobreposição de temas que dificulta a análise individualizada, pois um problema é a consequência lógica do outro. Mesmo diante dessa limitação, os parágrafos a seguir representam um esforço em lidar com os temas separadamente, relacionando-os com as observações empíricas ligadas às ONGs que são objeto deste estudo quando oportuno.

#### **4.4.1 Financiamento das ONGs**

A questão do financiamento das ONGs está diretamente ligada à capacidade de autonomia das mesmas. As fontes e os termos de financiamento são fatores que limitam as agendas das organizações não-governamentais, colocando-as muitas vezes em conflito com as necessidades das sociedades em que operam. Algumas ONGs são subcontratadas do Estado, atuando como provedoras de serviços em nome do mesmo; outras são subcontratadas de agências doadoras estrangeiras. Algumas ONGs são relativamente autônomas de suas agências financiadoras, outras, altamente dependentes das mesmas (Chandhoke:2003). Em função da necessidade que as ONGs menores têm de otimizar suas chances de acesso a créditos e linhas de financiamento, surgiram ONGs intermediárias, que

agem como consultorias, fazendo o serviço burocrático de elaboração de projetos e busca de canais de financiamento adequados.

A questão da origem do financiamento pode gerar conflitos mesmo entre as organizações envolvidas em determinadas campanhas ao buscarem aliados para alavancar politicamente suas causas. No caso da Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, da qual a TAC foi uma das principais ONGs envolvidas (pelo menos de 1999 a 2001), a preocupação com as condições de autonomia das ONGs esteve presente na discussão pública entre a TAC e o IPI (International Intellectual Property Institute). Ao responder a oferta de Bruce Lehman, presidente do IPI, para que o Instituto que dirigia mediasse discussões sobre Propriedade Intelectual em uma Conferência em Johannesburgo envolvendo representantes da indústria farmacêutica, do governo sul-africano, COSATU e ONGs, Zackie Achmat, dirigente da TAC, rechaçou a proposta. A principal razão exposta por Achmat foi a desconfiança sobre a imparcialidade do IPI.

Embora o representante do instituto tenha afirmado a independência de sua organização e o tratamento estritamente técnico do assunto de propriedade intelectual, as evidências sobre a composição da diretoria do IPI e a condição de ser uma organização sem fins lucrativos que recebia fundos do governo norte-americano já levantaram suspeitas dos representantes da TAC. A intenção do IPI de transformar seu relatório na base para as discussões durante a Conferência aumentou a desconfiança da TAC, principalmente porque o relatório isentava a indústria farmacêutica de qualquer culpa em relação à falta de acesso a medicamentos na África do Sul. E, por último, mas não menos importante para a TAC, uma breve análise do currículo de Lehman comprova que seu reconhecido escritório de advocacia tinha como clientes a indústria cinematográfica e farmacêutica, dois dos maiores influenciadores para a criação do TRIPS.<sup>219</sup>

A TAC, por sua vez, também é definida em seu documento constitutivo como uma organização sem fins lucrativos e independente. Um dos principais objetivos da ONG é fazer campanha pelo acesso igualitário ao tratamento de HIV/AIDS e tem por natureza manter-se independente do governo e da indústria farmacêutica, o que a proíbe de receber fundos dos mesmos.

---

<sup>219</sup> Ver o site de IPI, disponível em [http://www.iipi.org/nav\\_about/boards.asp#Honorable\\_Bruce\\_A.\\_Lehman](http://www.iipi.org/nav_about/boards.asp#Honorable_Bruce_A._Lehman). Para acesso à carta de Zachie Achmat, ver <http://www.tac.org.za/newsletter/2001/ns010206.txt>

A discussão acima demonstra que o termo ONG é aplicado de maneira muito abrangente. Uma infinidade de organizações com propósitos distintos se enquadra nesta classificação, relativizando até mesmo as possibilidades de alianças entre as mesmas. Além disso, o argumento de independência partidária e política só faz sentido quando cruzado com as fontes e condições de financiamento de cada organização.

Entre as ONGs de AIDS do Brasil a questão de financiamentos também gerava competição e desconfianças, mas de maneira limitada. De acordo com Silvia Ramos, ex-dirigente da ABIA, havia “um clima de disputa por financiamentos e uma indisposição de muitas ONGs espalhadas pelo Brasil em relação às ‘grandes’, especialmente a ABIA, que circulava entre os financiadores internacionais, primeiro pela filiação do IBASE ao ‘mundo das ONGs’; depois, porque desde o início a ABIA – que teria sido construída como um *branch* da IAF<sup>220</sup> – circulava pelos congressos internacionais da AIDS quando ninguém ainda fazia isso”.<sup>221</sup> Segundo o coordenador geral da ABIA, Veriano Terto Jr. “há certa competição por fundos no campo da AIDS, mas a concorrência não chega a ser destrutiva a ponto de inviabilizar certas ações coletivas e certos consensos que as ONGs possam ter, como, por exemplo, esta questão do acesso a medicamentos”.<sup>222</sup>

Veriano Terto Jr. afirma que uma estratégia para manter certa autonomia é a diversificação de fundos. “Aqui no caso da ABIA e de algumas ONGs de AIDS, a diversificação de fundos, o fato de termos um financiamento de uma Fundação Ford, de uma AED da Alemanha, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, enfim, essa diversificação de fundos reforça nossa autonomia frente ao Estado e frente às próprias agências. É muito importante não ser condicionado a uma única fonte de financiamento. Se ganha mais ‘jogo de cintura’ para negociação”. No entanto, muitas ONGs não conseguem essa autonomia. Conforme Veriano, “as ONGs um pouco mais antigas, mais fortes, um pouco mais institucionalizadas conseguem ter essa independência. Há ONGs mais recentes que dependem exclusivamente de fundos nacionais ou do Programa Nacional [de AIDS].

---

<sup>220</sup> A IAF (*Inter-American Foundation*) é uma agência independente do governo dos Estados Unidos que financia ONGs e organizações comunitárias na América Latina e no Caribe para programas de auto-ajuda inovativos, sustentáveis e participativos. Recebe fundos autorizados pelo Congresso americano. As verbas são originadas do pagamento de juros de empréstimos dos EUA.

<sup>221</sup> Entrevista por e-mail com Silvia Ramos – ex-dirigente da ABIA – em 7 de outubro de 2007.

<sup>222</sup> Entrevista por telefone com Veriano Terto Jr – coordenador geral da ABIA – em 27 de dezembro de 2007. Todas as referências às declarações de Veriano Terto Jr. constantes neste capítulo, foram extraídas de entrevista com o mesmo por telefone no dia 27 de dezembro de 2007.

Estas ONGs às vezes encontram mais dificuldades para seu desenvolvimento político e a agenda do financiador pode acabar tendo mais força do que se esperava”.

#### **4.4.2 Agendas políticas das ONGs**

A questão das agendas políticas das ONGs está diretamente ligada ao financiamento das mesmas. Cooley e Ron (2002), estudando a atuação de ONGs na Bósnia, no Kirquistão e na República Democrática do Congo apontaram para o problema de como a lógica de mercado afeta as agendas das ONGS internacionais. Os autores argumentam que ONGs sem fins lucrativos respondem a incentivos contratuais e pressões organizacionais de uma maneira muito parecida com a das empresas nos mercados. As ONGs competem entre si para levantar dinheiro e garantir contratos. Esses contratos geralmente são renováveis e de curto prazo, baseados no desempenho dos contratados, criando incentivos contraproducentes estimulados pela concorrência entre as ONGs e um ambiente de incerteza característico da lógica de mercado.

Cooley e Ron argumentam que quando a sobrevivência de uma organização depende de escolhas estratégicas em um ambiente de mercado caracterizado pela incerteza, os interesses dessa organização serão moldados, mesmo que não intencionalmente, por incentivos materiais. Assim, os autores pressupõem que as organizações internacionais e as organizações não-governamentais internacionais se comportam de maneira similar às outras organizações, internalizando os valores, objetivos e métodos de seus ambientes institucionais através de imitação e isomorfismo.

Em uma relação em que os doadores se preocupam com a efetiva implementação de seus projetos e os contratados estão tacitamente preocupados com a sobrevivência enquanto organização - porque ela não pode ser garantida devido à concorrência entre ONGs -, a agenda das ONGs fica em segundo plano e os projetos são implementados de maneira falha. Devido ao fato de existirem concorrentes que podem se apropriar de projetos, as ONGs internacionais estão sob constante pressão para renovar, estender ou ganhar novos contratos, independentemente da utilidade geral de cada projeto. Em condições de mercado,

garantir novos contratos é uma parte em permanente expansão dentro das funções das ONGs internacionais. Com efeito, outras preocupações tais como ética, eficácia do projeto ou autocrítica são marginalizadas.

Estando as ONGs no ‘negócio’ de implementar programas de assistência, a melhor forma de manter a solvência da organização é garantindo novos contratos ou renovando os já existentes. Nesse contexto, os maiores grupos de assistência norte-americanos apresentam alta dependência de contratos de curto prazo e renováveis com o Estado. A título de exemplo, em 1995, 62 por cento das receitas da CARE-USA e 54 por cento das receitas da SAVE THE CHILDREN – USA eram provenientes de contratos com o governo. As implicações desse sistema para as agendas das ONGs são significativas, pois se os projetos não estão indo de acordo com os planos do doador, os contratantes ou beneficiários ou possivelmente ambos, podem esconder, segurar ou distorcer informações que possam ser prejudiciais aos seus interesses. Além disso, a maioria dos projetos é renovada depois de uma avaliação inicial, fazendo com que os contratados tenham pouco incentivo para relatar falhas ou projetos inapropriados à realidade das sociedades. Se as ONGs contratadas fossem completamente honestas em relação aos problemas de implementação dos projetos, elas poderiam estar diminuindo suas chances de renovação de contratos e colocando em risco sua própria sobrevivência (Cooley & Ron:2002)

O estudo de Cooley e Ron mostra os problemas que podem surgir quando se considera a sociedade civil um campo independente, harmonioso e propício à solidariedade, e quando agentes responsáveis pela transformação das sociedades estão sujeitos à lógica de mercado e às características provenientes do pós-consenso de Washington. Nesse sentido, um outro constrangimento institucional surge quando múltiplos doadores ou contratados competem pelo mesmo projeto. Cooley e Ron alertam que, se as organizações internacionais e ONGs internacionais fossem membros de uma robusta sociedade civil global, puramente normativa, seria de se esperar que elas cooperassem e compartilhassem recursos e informações. No entanto, há boas razões teóricas para acreditar que o oposto pode acontecer devido à lógica de mercado a que estão submetidas, condicionando os interesses de cada organização. Quanto mais contratados há, mais insegura fica a posição das organizações. Como resultado, algumas organizações podem procurar prejudicar seus concorrentes, esconder informações e agir unilateralmente. Ao invés de compartilhamento



de custos e tarefas, ocorrem duplicações de projetos, objetivos incompatíveis e ineficiências coletivas com pobre implementação de projetos (Cooley & Ron: 2002).

#### **4.4.3 Clivagem Norte-Sul no mundo das ONGs**

Como afirma Hirsch, há uma variação significativa entre as ONGs no que se refere à capacidade política em termos de recursos e escopo para ação. Isto fica evidente quando se compara as ONGs do Norte com as do Sul e se observa a freqüente dependência financeira e organizacional que as ONGs do Sul apresentam. Há também uma hierarquia de poder entre as ONGs que confere às poderosas ONGs transnacionais – geralmente baseadas em centros metropolitanos - uma posição de considerável vantagem em relação às organizações menores e mais fracas no nível local e regional. Assim, o sistema de ONGs reflete, em certa medida, o desequilíbrio de poder que existe entre os Estados (2003: p.23).

De maneira geral, as ONGs do Norte, por terem mais facilidade de acesso a recursos financeiros e humanos, contribuem com conhecimento técnico e iniciativas de maior porte quando estão envolvidas em redes transnacionais de ação em determinado assunto. Reconhecendo a existência de “uma rede transnacional de ONGs que atuam de forma articulada e complementar” no tema de propriedade intelectual relacionado a acesso a medicamentos, Marcela Vieira, advogada da CONECTAS,<sup>223</sup> afirma que “as campanhas internacionais e atuação nos órgãos multilaterais (OMC, OMPI, OMS) geralmente são coordenadas por ONGs internacionais (MSF, OXFAM). As pesquisas também são geralmente produzidas por ONGs dos países do Norte, principalmente em relação aos novos temas, como novos modelos de promoção da inovação (como a CPTech – que agora se chama KEI), ainda que outras ONGs participem das listas de discussões”. Sobre a participação das ONGs brasileiras, Marcela Vieira observa que conhece “poucas pesquisas

---

<sup>223</sup> Conectas Direitos Humanos é uma organização não-governamental internacional, sem fins lucrativos, fundada em outubro de 2001 em São Paulo – Brasil, com a missão de promover o respeito aos direitos humanos e contribuir para a consolidação do Estado de Direito no Sul Global (África, Ásia e América Latina). Os recursos iniciais para constituir a organização foram concedidos pela Fundação Ford e pela Fundação das Nações Unidas (UNF). Fonte: <http://www.conectas.org/financiadores.html> .

produzidas por ONGs brasileiras ou de outros países do Sul (posso citar como exemplo a pesquisa da ABIA sobre capacidade de produção nacional de ARV). Muitas ONGs realizam eventos de capacitação, para os quais são produzidos materiais informativos sobre o tema, os quais são, no entanto, mais uma sistematização do material já existente do que pesquisa propriamente dita. Algumas iniciativas visando juntar a academia e a sociedade civil estão sendo realizadas para a produção de conhecimento em áreas relacionadas principalmente aos problemas do Sul”. Mas a advogada lembra que há evolução nesse sentido, observando que “há pouco, as ONGs nacionais dos países do Sul começaram a se apropriar dos órgãos multilaterais e estão começando a falar por si mesmas nestes espaços”.<sup>224</sup>

Como foi identificado nos capítulos anteriores deste estudo, a Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais contou com a coordenação de ONGs transnacionais como a MSF e OXFAM e a cooperação de ONGs nacionais, principalmente da África do Sul, Índia, Tailândia, EUA, França e Brasil. No cenário brasileiro, ONGs como ABIA, GIV, GAPA e Pela Vidda mantinham e (ainda mantêm) contato com ONGs transnacionais com representação no Brasil como MSF e OXFAM. Nesse contexto pode ser interessante observar em que medida as afiliadas de ONGs transnacionais procuram inserir a agenda de suas organizações nas discussões locais. De acordo com Veriano Terto Jr., “quando as ONGs transnacionais têm essa vivência da realidade dos países mais pobres, dos países em desenvolvimento, elas, pelo menos, tentam seguir e incorporar também o que nós aqui das ONGs nacionais reivindicamos e articulamos e pensamos sobre determinadas questões”. No entanto, Veriano Terto Jr. lembra que isto acontece principalmente porque no Brasil “existe articulação da sociedade civil”. O envolvimento das ONGs como a ABIA, o Pela Vidda e o GIV vem desde os anos 1980 e isso contribuiu para a formação de uma agenda política doméstica forte em relação à AIDS, tornando o assunto uma questão nacional. Esta observação sugere que quando as ONGs transnacionais se inserem em uma sociedade que está politicamente envolvida com determinado assunto, elas tendem a subordinar sua agenda à agenda doméstica. De acordo com Veriano, isto parece ocorrer, pelo menos no

---

<sup>224</sup> Entrevista por e-mail com Marcela Vieira – advogada da Conectas – em 30 de outubro de 2007.

campo da AIDS, com a MSF e OXFAM. No entanto, quando se refere a ONGs, o próprio coordenador da ABIA sugere cautela em relação a generalizações.

Nesse sentido, pode ser importante, como forma de enriquecer essa discussão, prestar atenção à questão de captação de recursos para as agendas transnacionais em detrimento das agendas locais.<sup>225</sup> Na área de meio-ambiente há um exemplo esclarecedor desta questão. A mundialmente conhecida e admirada ONG ambientalista *Greenpeace* possui também sua representação no Brasil. Uma rápida visita à página da Internet desta ONG é suficiente para verificar que a prioridade do *Greenpeace* no Brasil é a proteção da Floresta Amazônica, o que não deixa de ser um objetivo louvável. Para captar recursos, o *Greenpeace* utiliza, entre suas variadas estratégias, o expediente de visitar os principais portos de grandes cidades e divulgar tanto seus projetos quanto seu material publicitário, além de promover visitas ao interior de seu navio. Assim, um grande número de cidadãos bem intencionados associa-se ao *Greenpeace* ou a qualquer outra ONG transnacional em detrimento de projetos destinados a tratar de problemas ambientais locais, que podem estar sendo coordenados por ONGs tão antigas e comprometidas com a causa ambiental quanto aquelas materialmente mais capazes de promover grandes operações de publicidade e propaganda. Desta maneira, ONGs transnacionais podem estar contribuindo para a modificação da máxima ambientalista, criada no início dos anos 70, de “pensar globalmente, agir localmente” para “pensar globalmente, agir globalmente”.

O exemplo dado sobre a área de meio-ambiente mostra como a atuação das ONGs transnacionais pode interferir na agenda e prejudicar a sobrevivência de ONGs locais. Qualquer conclusão associando a área de meio-ambiente à área de AIDS seria precipitada na falta de um estudo detalhado sobre o grau de mobilização social no Brasil em relação aos assuntos ambientais. No entanto, é possível acreditar que a ação das ONGs visando à promoção de discussões em todos os níveis sociais de uma comunidade ou país sobre determinado assunto, contribui para a criação de uma agenda política nacional consistente sobre tal matéria de forma a limitar ou condicionar a interferência de agendas promovidas por ONGs transnacionais.

---

<sup>225</sup> Agradeço a Francisco Milanez, da AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural) por esta e outras observações sobre o ‘mundo das ONGs’.

No campo da AIDS no Brasil, há alguma tensão entre as ONGs do Norte e do Sul relacionada a maneiras diferenciadas de se pensar política, de se entender a função do Estado, o papel da iniciativa privada e o comportamento da sociedade civil, mais especificamente, das ONGs. De acordo com Veriano Terto Jr., “algumas ONGs do Norte tendem a apresentar características muito parecidas com aquelas de uma agência de cooperação técnica”. Assim, partem da premissa de que “devem atuar nos países em desenvolvimento de uma maneira ‘meio missionária’, levando conhecimento e reproduzindo algumas lógicas neocolonialistas, muitas vezes até bem intencionadas”. Embora alerte para os perigos de generalizações, Veriano observa que as tensões entre as ONGs do Norte e as brasileiras no campo da AIDS se concentram nas diferentes interpretações sobre o papel do Estado. “A gente aqui acredita num Estado mais forte. No caso da AIDS, por exemplo, a gente acredita no SUS [Sistema Único de Saúde], acredita que uma parte dos problemas deve ser resolvida no âmbito governamental, com um sistema de saúde público, garantido pelo Estado, com controle social, coisas assim. Ao passo que eles lá não interpretam as coisas desta maneira, achando que não necessariamente deveria existir um Estado tão forte, que responda dessa forma”.

Para Veriano, o fato de as ONGs do Norte a que ele se refere receberem “quase que o total de seu financiamento de governos locais”, faz com que elas “se confundam com a agenda dos governos do Norte”. Na opinião do coordenador da ABIA, “se as ONGs do Norte recebessem uma diversificação de fundos maior, que não fosse o estatal ou da iniciativa privada de lá, talvez elas tivessem focos diferentes também”.

#### **4.4.4 Dependência da Mídia**

Hirsch chama a atenção para um ponto muito importante que condiciona o trabalho das ONGs: o relacionamento de dependência com a mídia local ou internacional. O recurso de poder essencial que as ONGs possuem é sua habilidade de mobilizar a opinião pública. Na verdade, as ONGs conseguem entrar na arena política somente através da pressão da opinião pública. Portanto, obter e lutar pela a atenção da mídia é um objetivo chave da

política das ONGs. No entanto, as ONGs, em geral, possuem poucos recursos materiais e, por isso, dependem da cooperação da poderosa indústria de mídia e devem se ajustar à sua forma de trabalho. De acordo com Hirsch, a expansão significativa do negócio de auxílio internacional para emergências comprova o efeito da mídia sobre as campanhas coordenadas pelas ONGs. Editores de jornalismo privilegiam a dramatização de catástrofes em detrimento de campanhas e projetos sustentáveis em longo prazo que não têm nada de espetacular a ser relatado. Assim, as prioridades das ONGs são influenciadas pela forma de trabalho das empresas jornalísticas e elas se vêem forçadas a adotar táticas orientadas para a mídia (2003: pp.17-18).

No caso da Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, a epidemia de AIDS foi a questão central de mobilização de comunidades em diferentes países. No Brasil, o trabalho governamental em cooperação com as ONGs de AIDS contribuiu para a disseminação da necessidade de enfrentar a doença em todos os níveis sociais, criando uma agenda doméstica nacional. Na África do Sul, embora não houvesse um envolvimento em grande escala e de longo prazo da sociedade civil com a luta contra a AIDS, o elevado grau de disseminação da doença no país, chegando a infectar dez por cento da população, foi um dos fatores que possibilitou o relativo sucesso da TAC em mobilizar o país em tão pouco tempo.<sup>226</sup> Nos Estados Unidos, a associação da luta contra a AIDS às eleições presidenciais foi o elemento que captou a atenção da mídia, com as perseguições aos candidatos à Presidência e ações de desobediência civil relacionadas a eventos que contavam com a presença de autoridades e personalidades famosas.

Nesse contexto, verifica-se que a necessidade de agir de maneira orientada para a mídia fez com que as ONGs aprendessem a tirar proveito das iniciativas tomadas por atores do campo político oponente ao seu, tanto na África do Sul, quanto nos Estados Unidos e na OMC. Se as empresas farmacêuticas tivessem optado por negociar com o governo sul-africano de forma a não recorrer à justiça, teria sido mais difícil para as ONGs encontrarem fatos que pudessem ser utilizados para causar polêmicas interessantes à mídia. Uma ação impetrada na justiça não deixa de ser uma explícita definição de dois ou mais campos opostos em torno de um tema bem definido. Desta maneira, as 39 farmacêuticas

---

<sup>226</sup> Se considerarmos o período compreendido entre a criação da TAC, em 1998 e a retirada da queixa das 39 farmacêuticas, em 2001.

contribuíram para facilitar o entendimento da opinião pública sobre o que exatamente estava ocorrendo na África do Sul. As ONGs fizeram sua parte ao interpretarem os fatos e os tornarem públicos de maneira dramatizada, mobilizando as comunidades afetadas pela AIDS. Uma vez que a questão havia ganhado espaço na mídia internacional, a lógica de ação das ONGs foi transferida para o caso entre Estados Unidos e Brasil na OMC, o que explica, em parte, a retirada da queixa pelo governo norte-americano.

Tanto no Brasil como nos Estados Unidos e em outros países, a AIDS afetou pessoas de classes sociais mais altas e de nível cultural mais elevado. A grande rede de contatos com pessoas de cargos socialmente representativos e o conhecimento de como funciona a mídia estimularam os ativistas de AIDS a promoverem iniciativas de mobilização política com o objetivo de influenciar a formulação das leis de seus países. O conhecimento do sistema político e suas ameaças e oportunidades contribuiu para que os ativistas traçassem estratégias inteligentes para usar os interesses políticos em benefício de suas campanhas. No contexto do pós-fordismo de Hirsch ou do pós-consenso de Washington de Chandhoke, uma das melhores alternativas disponíveis aos cidadãos afetados pelo HIV/AIDS para se fazerem ouvir e conquistarem espaços se apresentava através da institucionalização de organizações que liderassem movimentos sociais, pois o ambiente econômico e político propiciava a transferência de fundos através de ONGs.<sup>227</sup> Ao mesmo tempo, a identificação de grupos voltados a assuntos específicos facilitava a compreensão e reconhecimento do grande público e, conseqüentemente, facilitava o trabalho da imprensa, pautado pela brevidade e pelo uso de uma linguagem quase simbólica.

Diante da falta de espaços na mídia convencional, as ONGs foram capazes de utilizar a Internet para transmitir suas idéias e pontos de vista. A criação de veículos próprios de comunicação permite que o público interessado tenha acesso ao material criado pelas ONGs. Obviamente, não se pode comparar a capacidade de alcance destes veículos com os programas de mídia em massa. No Brasil, por exemplo, a utilização conjugada de espaços conquistados na grande mídia e a disponibilização de canais de comunicação públicos pela Internet pode ter contribuído para “a retirada do assunto de patentes e acesso

---

<sup>227</sup> Como observa Hirsch, em países em desenvolvimento, o melhor caminho para captar recursos era por meio da abertura de uma ONG. As ONGS representavam uma reação à crise de representação que acompanha a transferência pós-fordista do sistema de Estados-nação. (2003: p.17).

a medicamentos do âmbito de discussão econômico e da esfera das grandes agências e a colocação destes temas ao grande público para discussão”.<sup>228</sup>

Neste ponto, pode ser interessante trazer à baila reflexões sobre a contribuição do progresso tecnológico para a constante modificação da relação das sociedades com o tempo e o espaço. Tomando por pressupostos as assertivas de Faria (1999, p.278) - para quem “no capitalismo industrial, o progresso técnico é endógeno, é uma necessidade sentida pelos agentes econômicos decisivos, a fim de incrementar sua posição na hierarquia de poder”, e “a mudança técnica é socialmente dirigida, mas, uma vez realizada, condiciona a mudança social de então para adiante” -, pode-se associá-las com o relevante papel da Internet na propagação de políticas anti-hegemônicas e na coordenação das ações das ONGs em prol da Campanha pelo Acesso a Medicamentos Essenciais.

Se, incentivadas por agentes mais poderosos, as inovações tecnológicas podem, inicialmente, significar a ampliação do controle e dominação do capital sobre a força de trabalho, o uso consolidado e disseminado de tais inovações pode contribuir para mudanças sociais não desejadas por atores sociais de maior poder. O uso da Internet por ONGs de diferentes países, desenvolvidos e em desenvolvimento, acelerou os processos de apropriação de informações, maturação de idéias e de iniciativas políticas a ponto de multiplicar o impacto das ações, seja pela simultaneidade das mesmas, seja pela propagação das notícias dos eventos.

#### **4.4.5 Burocracia institucional e falta de transparência nos procedimentos**

Um problema decorrente da necessidade das ONGs de lutarem por fundos para seus projetos é o da excessiva burocratização de seus procedimentos, tais como elaboração de planos e prestação de contas. Como sugerido por Chandhoke, duas situações negativas derivam disso: primeiro, as ONGs passam tanto tempo envolvidas nos processos de solicitação de fundos ou relatando aos doadores como o dinheiro é utilizado, que lhes resta pouco tempo para dar atenção às pessoas para as quais o dinheiro deve trazer auxílio. Em

---

<sup>228</sup> Entrevista com Veriano Terto Jr.

segundo lugar, a forma pela qual a maioria das ONGs solicita e recebe fundos de fontes externas, as deixa vulneráveis a controles externos e isto afeta a capacidade das mesmas de contribuir para o desenvolvimento da sociedade civil através da qualificação das pessoas para que possam dar voz as suas próprias demandas e cobrar atitudes de seus governos (2003:p.72).

Se, por um lado, o excessivo tempo dedicado a tarefas rotineiras para garantir apoio financeiro faz com que os profissionais das ONGs percam o contato com seus grupos de 'clientes', por outro lado, existe a percepção de que muitas ONGs evitam promover a transparência de seus procedimentos e seu funcionamento. Uma série de fatores pode estar relacionada a esse tipo de comportamento. Entre eles estão (1) a falta de processos internos de controle e de gerenciamento devido à informalidade administrativa e (2) o relacionamento dependente de ONGs de países desenvolvidos. O primeiro fator explica-se na maioria dos casos, pela falta de experiência e conhecimento administrativo dos voluntários que fundam as ONGs. A escassez de pessoal para dar conta de todas as atribuições da organização também explica esse fato, que conseqüentemente, gera problemas para levantar fundos. O relacionamento com seus pares nos países desenvolvidos cria situações mais complicadas que afetam a capacidade de transparência de procedimentos e de estabelecimento de agenda.

Conforme Chandhoke, com freqüência os programas e prioridades das ONGs do norte não se alinham com os de organizações afiliadas e as ONGs do sul se encontram na embaraçosa situação de implementar um programa que não apóiam ou acreditam ou, ainda, não é adequado às necessidades das comunidades para as quais foi elaborado (2003:p.73). Isso causa o afastamento dos profissionais das ONGs das comunidades em que atuam por estarem envolvidos com trabalhos burocráticos e faz com que as ONGs do sul percam controle sobre os grupos com que trabalham, sobre suas próprias atividades e procedimentos, contribuindo para a falta de clareza no relacionamento com a comunidade.



#### **4.4.6 Atuação das ONGs na OMC: a necessidade de imparcialidade**

Uma pesquisa coordenada por Duncan Matthews (2006), da Universidade de Londres, avaliou a atuação das ONGs em fóruns multilaterais de negociação sobre propriedade intelectual através de uma série de entrevistas com membros de ONGs, delegados de países e funcionários dos organismos multilaterais. Os aspectos mais relevantes da pesquisa de Matthews para este estudo sobre as críticas ao papel das ONGs se concentram na atuação destas organizações na OMC e no seu relacionamento com os delegados de países em desenvolvimento.

Atualmente, não há nenhum processo de credenciamento para a participação de ONGs na OMC, exceto para as Conferências Ministeriais bi-anuais. Essas Conferências Ministeriais, no entanto, não são as principais reuniões no que se refere à tomada de decisões sobre assuntos de propriedade intelectual. As ONGs não podem participar das reuniões regulares do Conselho de TRIPS, que é o local onde ocorrem as principais deliberações sobre propriedade intelectual na OMC. As ONGs podem enviar matérias para a Secretaria da OMC e para o Órgão de Solução de Controvérsias, mas não há obrigação por parte da OMC de levar tais matérias em consideração. Nessas condições, não há relacionamento formal entre ONGs e a OMC, que permanece uma instituição dirigida e voltada para os países membros. O Fórum Público Anual da OMC proporciona um mecanismo adicional para o envolvimento com as ONGs, embora a Secretaria da OMC não tenha mandato para isso. Na prática, de maneira paralela aos mecanismos formais de envolvimento das ONGs com a OMC, ocorre um constante diálogo informal entre ONGs e a Secretaria da OMC sobre assuntos de propriedade intelectual, com o compartilhamento de informações de maneira a gerar conhecimento no processo de tomada de políticas e estabelecimento de normas através do auxílio a delegados na sua função de negociar (Matthews: 2006). Os delegados ouvidos por Matthews expressaram algumas preocupações com a atuação das ONGs nesse aspecto.

De maneira geral, os delegados de países em desenvolvimento não só recebem de bom grado as contribuições das ONGs sobre propriedade intelectual como também dependem das mesmas para se posicionarem de maneira mais assertiva nas reuniões

deliberativas do Conselho de TRIPS e em outros fóruns. Países desenvolvidos têm condições de enviar especialistas para todas as áreas de negociação na OMC, mas países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos, enviam delegações de, às vezes, um ou dois representantes para tratar de vários assuntos. A estes delegados, as instruções e informações técnicas passadas pelas ONGs, através de sessões de aconselhamento, são fundamentais para que possam ao menos ter conhecimento das implicações de seus posicionamentos em relação ao assunto. As ONGs os auxiliam com planejamento estratégico e análises para que possam tomar suas decisões com base em informações. No entanto, alguns delegados entrevistados por Matthews manifestaram que, em certas ocasiões, é difícil obter respostas neutras das ONGs internacionais e às vezes as ONGs perdem de vista sua função e superestimam o que podem alcançar. Com efeito, os delegados não aprovam quando as ONGs tentam desempenhar um papel político mais exaltado, indo além de prover aconselhamento e repassar conhecimento técnico e defendendo abordagens específicas de maneira muito veemente.

Para alguns delegados, a postura política muito incisiva de algumas ONGs pode fazer com elas percam credibilidade no futuro se elas não tiverem sempre em mente a necessidade de serem suficientemente imparciais na forma em que elas apresentam informações aos delegados de países em desenvolvimento. Em outras palavras, as ONGs precisam lembrar que sua função na OMC é auxiliar os Estados e não substituir os Estados. Esta é outra crítica constante em relação ao papel das ONGs que será discutida a seguir.

#### **4.4.7 Contribuição para o déficit democrático nos países em desenvolvimento**

Críticos da atuação das ONGs na política mundial alertam para o fato de que tais organizações contribuem para a perpetuação do já existente déficit democrático nos países em desenvolvimento, pelo menos, de três formas: (1) substituindo o Estado em sua responsabilidade de proporcionar bem estar social, (2) impedindo a população de se tornar politicamente ativa e (3) definindo agendas não compatíveis com as necessidades das

comunidades em que atuam. Através desse processo, ao invés de as ONGs resolverem problemas sociais, elas podem, além de torná-los permanentes, ainda agravá-los.

Em tempos vividos sob a influência do pós consenso de Washington, a parcela da sociedade civil representada pelas ONGs tem legitimidade e recursos financeiros para promover o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida de cidadãos de países afetados por guerras ou pela má distribuição de recursos econômicos. Desta forma, as ONGs estão substituindo o Estado nas suas funções sociais.<sup>229</sup> Embora muitas ONGs atuantes em países em desenvolvimento recebam recursos governamentais além de recursos de agências doadoras do exterior, elas atuam de forma a retirar a responsabilidade direta do Estado sobre políticas de desenvolvimento (Chandhoke: 2003).

Atuando de forma a aliviar e suprir mesmo que precariamente as necessidades mais básicas das populações, as ONGs contribuem para contornar problemas sérios com soluções paliativas, se apropriando da agenda social da população e tomando providências de acordo com seu julgamento ou com o julgamento de seus principais doadores. Ao agir dessa maneira, as ONGs impedem ou dificultam que os cidadãos de determinado país exerçam sua cidadania na plenitude, pois, de acordo com Chandhoke, “é apenas quando as pessoas, através de suas vidas diárias traduzem suas experiências do dia a dia em vocabulários expressos e por sua vez, interpretam as experiências através do prisma proporcionado pela expressão, que nós vemos o surgimento de uma atividade chamada política” (2003:p.73). Para Chandhoke, ao vivenciar experiências e interpretar essas experiências em categorias políticas, as pessoas estão se tornando agentes políticos e realizando política na melhor tradição Aristoteleana: política como auto-realização. Mas quando as pessoas recebem instruções sobre o que fazer e como fazer por agentes que vieram de fora, se pode observar uma despolitização da vida. Em outras palavras, as pessoas se tornam politicamente incapacitadas ao invés de capacitadas quando profissionais altamente qualificados e, com frequência, burocratizados lhes dizem como elas devem resolver os problemas de suas vidas coletivas. (2003:p.74).

Quando as ONGs agem sob a lógica de mercado, competindo por financiamento em um ambiente de incertezas, a agenda política da comunidade local tende a perder prioridade

---

<sup>229</sup> Obviamente essa afirmação precisa ser relativizada, pois o Estado continua com suas obrigações sociais. O que parece ocorrer é que as ONGs desoneram o Estado de forma parcial na execução de suas funções sociais.

em relação às necessidades de sobrevivência das organizações. Assim, os projetos são ajustados de acordo com os interesses dos doadores, que nem sempre são compatíveis com os interesses das comunidades em que atuam as ONGs.

Dessa maneira, a atuação das ONGs, ao invés de resolver os problemas locais, pode agravá-los ou torná-los permanentes, pois se o Estado tem problemas de corrupção e ineficiência, uma população auxiliada por ONGs não experimentará os reais efeitos da má gestão governamental e estará politicamente incapacitada para promover mudanças radicais ou responsabilizar o governo de forma a forçar melhorias significativas. Diante de uma situação dessas, a população pode depender permanentemente de ajuda externa canalizada pelas ONGs e o Estado pode manter os níveis de corrupção e ineficiência *ad eternum*.

#### 4.5 A NOÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL GLOBAL E SEUS EFEITOS

O termo sociedade civil global passou a ser empregado para identificar o crescente papel de associações transnacionais na política internacional. Atores não-estatais organizados em redes transnacionais têm desempenhado papel proeminente em várias conferências mundiais, seja diretamente ou em eventos paralelos. A participação transnacional foi intensa na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio 92, na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, na Conferência da População Mundial de Cairo em 1994, na 4ª Conferência Mundial sobre Mulheres, em Beijing em 1995 e outros eventos. A mobilização política dos atores transnacionais contribuiu para a conformação de uma situação em que duas mil organizações não-governamentais gozam de status consultivo com agências da ONU, participando diretamente nos procedimentos (Chandhoke:2003).

Chandhoke aponta dois fatores que fortaleceram o mandato dessas organizações transnacionais: a revolução da informação e a condição de portadoras de autoridade moral e legitimidade, peculiar às ONGs. Os atores transnacionais utilizam a informação de maneira rápida e conseguem coletar e publicar informação especializada sobre assuntos específicos de uma forma muito mais eficiente do que qualquer governo. E por alegarem que representam

os interesses públicos ou gerais contra interesses movidos pelo poder econômico ou estatal eles possuem autoridade moral e legitimidade – marcas características da intervenção política ética (2003:p. 83).

Embora os atores transnacionais organizados em redes tenham alcançado uma posição capaz de influenciar outros atores na política mundial, tais como Estados e organizações internacionais, muitos especialistas<sup>230</sup> argumentam que só a existência de um governo global, representando um ‘Estado global’ permitiria a existência de uma sociedade civil global, uma vez que um é pré-condição para a existência do outro.

Uma palavra de cautela em relação à atuação política das ONGs como atores centrais na sociedade civil global é oferecida por Chandhoke ao lembrar que o conceito de sociedade civil global é produto de uma conjuntura histórica específica, tendo emergido da sobreposição entre globalização, o consenso neoliberal/pós-consenso de Washington, o recuo do Estado e o surgimento do discurso de sociedade civil. Esta condição histórica faz com que os projetos das ONGs transnacionais não possam ser considerados plenamente autônomos em relação aos centros de poder ocidentais. A autora oferece como exemplo o fato de que a defesa global dos direitos humanos reflete perfeitamente os valores dos países mais poderosos (Chandhoke:2003).

Ao disseminar e defender pelo mundo os direitos do indivíduo, agências doadoras, agências multilaterais de empréstimo, regimes de política externa e atores não-governamentais priorizam em seus discursos os direitos políticos e civis. Embora liberdades civis sejam indispensáveis, são elas suficientes para garantir o bem-estar do ser humano? De acordo com o discurso socialista sobre direitos, as liberdades políticas e civis são vazias sem os direitos sociais e econômicos. A institucionalização dos direitos sociais e econômicos pode ser uma pré-condição necessária para o exercício eficaz dos direitos civis e políticos, porque um homem faminto não é um homem livre e uma pessoa que é oprimida por relações sociais de exploração não pode ser igual àquelas que exercem a opressão (Chandhoke:2003). Assim, as ONGs transnacionais, ao globalizarem o consenso de democracia liberal podem estar lutando por liberdades de maneira abstrata.

Para Chandhoke, pelo fato de o mercado ser completamente indiferente em relação àqueles que não podem comprar e não podem vender, a tradição socialista insistia que o

---

<sup>230</sup> Dentre eles, Hedley Bull (1977).

direito de liberdade só pode ser transformado em um direito substantivo quando o Estado institucionaliza os direitos sociais e econômicos. Com a retração do Estado em relação as suas obrigações sociais, resta às sociedades em desenvolvimento as liberdades defendidas pelas ONGs transnacionais, embebidas em um discurso liberal democrático que não é compatível à realidade de povos que lutam para sobreviver em condições hostis e adversas (2003: pp.84-86).

#### 4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois da análise da atuação de algumas ONGs envolvidas na Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais durante um breve período de tempo, é possível, com base na conceituação mais precisa de ONGs oferecida por Hirsch, fazer algumas observações associando as visões críticas apontadas neste capítulo à atuação da rede transnacional de ONGs estudada.

Em primeiro lugar é possível observar que as ONGs transnacionais MSF e OXFAM, as norte-americanas CPTech, ACT UP, *Essential Action* e *Health GAP*, a sul-africana TAC e as brasileiras ABIA, GIV e Pela Vidda se enquadram na definição proposta por Hirsch (ver pg. 187). Embora as ONGs de AIDS sejam dirigidas também por pessoas infectadas pelo HIV, não se pode dizer que elas não ajam em benefício de milhares de outros associados e de pessoas que possam se infectar no futuro. Em segundo lugar, tanto na África do Sul quanto no Brasil, as ONGs estavam no centro de movimentos sociais legítimos que lutavam pelo acesso aos medicamentos de AIDS. E por isso, se tornaram elementos importantes na rede transnacional de ONGs que promoveu a Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais em nível global. Em terceiro lugar, a experiência dos dirigentes destas ONGs e a longa história de envolvimento com o assunto permitem que, através de uma política de diversificação de fundos, as ONGs conquistem certo grau de autonomia em relação aos seus financiadores. Quando a autonomia desejável não é possível, a atuação em rede contribui para que as agendas locais sejam reforçadas, relativizando o poder dos financiadores.

Por fim, a análise da gênese dos movimentos sociais de combate à AIDS tanto na África do Sul quanto no Brasil permite concluir que ONGs como TAC, ABIA, Pela Vidda, GAPA e GIV se aproximam, nos termos de Hirsh, a “expressões organizacionais da infraestrutura de movimentos sociais” de combate à epidemia nos respectivos países. Considerando a tendência mundial de canalização de fundos através de agentes privados em detrimento dos públicos, predominante sob a onda neoliberal a partir dos anos 1980, a constituição de ONGs pode ser entendida como uma alternativa de captação de fundos utilizada pelos movimentos sociais de combate à AIDS na África do Sul e no Brasil. Em face da preferência de organizações internacionais e agências de financiamento pelo repasse de fundos a organizações institucionalizadas, os movimentos sociais interessados em uma captação mais significativa de fundos podem optar pela adaptação às regras consolidadas nos centros hegemônicos, mesmo que seja para obter financiamentos para ações políticas anti-hegemônicas.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo sobre o papel político das ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC foi motivado pela curiosidade em pesquisar as razões pelas quais os Estados Unidos – a maior potência política e econômica do mundo - se viram constringidos a fechar um acordo na OMC mais favorável ao Brasil - um Estado em desenvolvimento que procura promover formas de flexibilizar ao máximo o regime de propriedade intelectual representado pelo TRIPS - de maneira a abrir mão de interesses pelos quais vinha lutando desde os anos 1980. As premissas iniciais deste estudo foram de que (1) em tempos de globalização, a informação tecnológica representa o fator mais importante para o desenvolvimento de economias em estágio avançado, justificando altos investimentos em proteção à propriedade intelectual por parte dos governos de países desenvolvidos; (2) os Estados Unidos, na condição de detentores de conhecimento tecnológico avançado, têm investido intensamente no desenvolvimento de um sistema mundial de proteção à propriedade intelectual, tanto em negociações multilaterais quanto bilaterais, recorrendo a decisões unilaterais de alto impacto negativo nas economias de países que optam por políticas mais flexíveis em propriedade intelectual; e (3) a queixa aberta contra o Brasil na OMC está inserida nesse esforço norte-americano para garantir a máxima proteção ao monopólio sobre o conhecimento técnico. Desta forma, a decisão norte-americana suscita questionamentos em relação à capacidade política dos atores estatais face ao crescente envolvimento político de atores não-estatais nas relações internacionais.

A análise do contexto histórico em que se desenvolveu o contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos direcionou o estudo para a participação política das ONGs de AIDS, de Direitos Humanos e de Direitos do Consumidor. Tais organizações criaram um campo político oposto àquele em que se encontravam outros atores não-estatais: a empresas farmacêuticas transnacionais, cujo papel político tem sido muito



relevante em assuntos de propriedade intelectual. Identificados os principais atores envolvidos no contencioso, o problema do estudo passou a ser o dimensionamento do papel político das referidas ONGs, organizadas em redes transnacionais, no resultado do contencioso na OMC. A hipótese central era de que as ONGs haviam exercido influência direta e pontual sobre os negociadores brasileiros e norte-americanos na OMC através de argumentações de ordem técnica e mobilizações políticas, de maneira semelhante ao papel desempenhado pelos representantes da indústria farmacêutica transnacional quando do esforço em convencer as autoridades políticas norte-americanas de que o país deveria priorizar a defesa da proteção à propriedade intelectual em nível global. Através da influência direta sobre os negociadores e sobre a opinião pública internacional, as ONGs teriam produzido argumentações capazes de convencer os negociadores norte-americanos de que a posição brasileira estava em concordância com o TRIPS.

A análise desenvolveu-se com o foco nas campanhas das ONGs com o objetivo de explorar a negociação de significados e a evolução das táticas, conforme recomendam Keck e Sikkink (1998). O caminho percorrido durante a pesquisa levou à confirmação parcial da hipótese central, corroborando apenas a idéia de que as ONGs exerceram influência através de argumentos técnicos e mobilizações políticas, mas evidenciando que o resultado do contencioso foi menos fruto de persuasão baseada em fundamentações substanciais em propriedade intelectual do que uma opção política dos negociadores norte-americanos em face de um ambiente internacional politicamente constrangedor, influenciado sistematicamente pela grande Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais coordenada globalmente pelas ONGs transnacionais.

O alto grau de influência da indústria farmacêutica e das ONGs organizadas em redes transnacionais de defesa nos assuntos de propriedade intelectual motivaram as reflexões sobre transnacionalidade expostas no primeiro capítulo. Os autores do debate transnacional da década de 1970 se preocuparam mais com as relações transnacionais empresariais, refletindo a necessidade de análise dos efeitos da expansão econômica nas décadas de 50 e 60. Por isso, algumas proposições daquele debate, quando confrontadas com o que se observa nas relações transnacionais de ONGs ou de movimentos sociais, poderiam ser revisadas, uma vez que pertencem à mesma categoria teórica: a da transnacionalidade. Um exemplo é a argumentação de que a relação Norte-Sul poderia se

caracterizar por maior distanciamento ao invés de aproximação entre os respectivos países em função do uso compartilhado da ciência e tecnologia pelas organizações transnacionais em países desenvolvidos em detrimento de países em desenvolvimento. O que se observa nas relações transnacionais entre ONGs é que a tecnologia tem propiciado um intenso fluxo de comunicação e aproximação das relações entre os países dos dois hemisférios de maneira a coordenar ações dentro de campanhas sociais como a de Acesso a Medicamentos Essenciais.

O debate dos anos 90, analisado neste estudo por meio das considerações às proposições de Risse-Kappen (1995), procurou aprimorar a elaboração teórica sobre relações transnacionais através da introdução das noções de *estruturas domésticas* e *institucionalização internacional*. Embora o presente estudo não tenha tido como objetivo analisar a fundo as estruturas domésticas do Brasil e dos Estados Unidos, apresentou evidências de que ambos possuem estruturas descentralizadas com penetração relativamente facilitada de atores transnacionais. No entanto, a identificação de coalizões mais ou menos informais envolvendo as redes transnacionais de ONGs, o governo e a sociedade civil brasileiros não parece contribuir para a proposição teórica de Risse-Kappen de que as normas de um regime internacional tendem a reforçar as coalizões domésticas que defendem uma adequação ao regime e que instituições internacionais tendem a enfraquecer as coalizões contrárias ao regime. As coalizões entre o governo brasileiro, a sociedade civil brasileira e as ONGs transnacionais mostraram força suficiente não só para resistir às pressões norte-americanas pró TRIPS como também para propor modificações no regime de propriedade intelectual da OMC, resultando na Declaração de Doha.

Das três condições identificadas por Cox (1987) que favorecem a transformação das ordens sociais existentes<sup>231</sup>, a terceira inspira maiores reflexões quando associada ao presente estudo. Embora Dupas (2003) considere que ainda é cedo para dizer o quanto movimentos sociais que expressam a “nova voz das ruas” efetivamente significarão o início de uma reação que possa adquirir bases sistêmicas para reinventar a política devido à

---

<sup>231</sup> Sejam elas: (1) um enfraquecimento da hegemonia global em direção a uma ordem mundial mais permissiva na qual seria difícil para um poder dominante ou para um grupo dominante proporcionar e garantir conformidade às suas normas; (2) a existência de formas de Estado que não sejam meramente diferentes, mas que tenham diferentes efeitos na estabilidade da ordem mundial; (3) a mobilização de forças sociais em novos blocos históricos anti-hegemônicos, especialmente se ocorrer em vários países ao mesmo tempo, incluindo alguns dos mais poderosos países, com ligações de entendimento e apoio mútuo cruzando as fronteiras nacionais.

característica desordenada e fragmentada dos mesmos, Nye (2003) reconhece o crescente poder dos atores não-estatais alimentados pela revolução da informação e pelas mudanças tecnológicas, oferecendo como exemplo o elevado grau de coordenação apresentado por 1.500 ONGs na “batalha de Seattle”. A atuação coordenada das redes transnacionais de ONGs no contencioso das patentes farmacêuticas demonstra a mobilização de forças sociais com tendências anti-hegemônicas. No entanto, uma análise que privilegie a relevância da área temática em que está inserido o problema e as características dos atores transnacionais deve necessariamente considerar o contexto histórico do surgimento ou inserção dos atores na política mundial. As condições em que surgiram grande parte das ONGs a partir da década de 1980, expostas por Chandoke (2003), evidenciam as limitações às funções das mesmas, impostas pelo sistema capitalista em que elas operam. Tendo sua sobrevivência dependente de financiadores que operam segundo a lógica capitalista concorrencial, as ONGs enfrentam condicionantes materiais que as submetem ao sistema controlado pelos grandes centros de poder político e econômico ocidentais. Assim, a capacidade de ação das ONGs sofre interferências do bloco histórico hegemônico, seja pela conformação das características estruturais das organizações, seja pela limitação de suas áreas de atuação.

Na questão de propriedade intelectual é sintomático de tal interferência o fato de as ONGs concentrarem seus esforços na proposição de modificações e flexibilidades ao TRIPS no lugar de lutar pela manutenção das conquistas dos países em desenvolvimento no âmbito da Convenção de Paris, atualmente sob os auspícios da OMPI, defendendo esta organização como o foro multilateral legitimamente responsável pela administração dos assuntos de propriedade intelectual.

Se por um lado o sucesso da ação transnacional das ONGs em determinadas áreas temáticas da política mundial pode contribuir para a formação de “novos blocos anti-hegemônicos”, por outro lado é preciso considerar a força constrangedora e limitadora que o sistema capitalista exerce sobre quase todos os atores internacionais no sentido de condicionar suas formas de ação para que não extrapolem os limites toleráveis pelos centros de poder mundial.

Os principais atores e suas respectivas trajetórias políticas relacionadas à propriedade intelectual foram apresentados no capítulo dois. Além das disputas entre Brasil

e Estados Unidos iniciadas com o contencioso da informática, procurou-se demonstrar de que maneira as ONGs de AIDS brasileiras surgiram e se inseriram nas discussões nacionais e posteriormente internacionais sobre propriedade intelectual, consolidando-se como atores políticos internacionais. O surgimento de ONGs internacionais e seu crescente envolvimento com assuntos de propriedade intelectual e a conseqüente aproximação com os países em desenvolvimento foi discutido na terceira e última parte do capítulo.

As ONGs nacionais de AIDS desempenharam um papel relevante no combate à epidemia no Brasil, mantendo um relacionamento crítico e de cobrança com o Governo, evoluindo para uma postura de maior parceria na medida em que os interesses e objetivos convergiam, mas preservando a distância necessária para garantir, através da crítica e até da autocrítica, a evolução das políticas de combate à AIDS. A conquistada capacidade de influência sobre o governo brasileiro, associada aos contatos internacionais explica em grande parte a consolidação das ONGs de AIDS brasileiras como atores políticos a serem considerados no cenário internacional.

No tocante ao relacionamento Brasil - Estados Unidos em propriedade intelectual, observa-se que, enquanto o contencioso da informática resultou em abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros, caracterizando uma vitória norte-americana, o contencioso das patentes farmacêuticas coincidiu temporalmente com eventos que adicionaram complexidade às relações bilaterais, interferindo na eficiência das estratégias norte-americanas. A abertura democrática do Brasil e maior participação de setores da sociedade civil organizada em assuntos de política internacional, se não conseguiram relativizar a grande assimetria de poder, pelo menos, evitaram parcialmente a repetição da bem-sucedida estratégia norte-americana, no caso da informática, de quebrar a aparente homogeneidade do posicionamento brasileiro criando explícitas divisões internas entre ministérios e entre o setor empresarial e o governo.

Durante o Governo Sarney, as tensões em torno da propriedade intelectual se desenvolveram na medida em que os Estados Unidos aplicavam sanções unilaterais de comércio e pressionavam pela resolução do problema no âmbito bilateral, ao passo que o Brasil resistia o que podia, cedendo em momentos críticos e buscando a resolução no âmbito multilateral, recorrendo ao GATT sem êxito.

Se o governo Collor cedeu em um primeiro momento, com o comprometimento pessoal do Presidente em dar seguimento ao processo de criação da nova lei de patentes brasileira, oferecendo maior proteção à propriedade intelectual, o *impeachment* e o conseqüente protagonismo do Poder Legislativo proporcionaram maior participação da sociedade brasileira através de organizações não-governamentais em assuntos internacionais, influenciando a formação da opinião pública brasileira e, até mesmo, afetando o pensamento no Itamaraty em relação às opções estratégicas de inserção internacional. Diante da vulnerabilidade do Brasil no sistema internacional, alguns diplomatas defendiam maior aproximação com Washington, enquanto outros eram favoráveis ao distanciamento.

O breve governo de Itamar Franco procurou não agravar as relações com os Estados Unidos, provavelmente sob influência das idéias do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. À época da posse de FHC as relações com Washington estavam mais harmonizadas, possibilitando que um ano e meio depois o novo código de propriedade intelectual fosse aprovado, não só atendendo a todos os ditames do TRIPS - como era objetivo norte-americano -, mas também abrindo mão de um prazo de dez anos de adaptação ao tratado, liquidando de vez com as esperanças nacionalistas de revitalizar a indústria farmacêutica nacional e aumentando significativamente o déficit comercial do país.

Se, externamente, FHC submeteu o país aos interesses prioritários norte-americanos, internamente tratou de aprovar leis importantes para elevar as condições de bem estar social, tais como a lei dos genéricos e outras iniciativas para flexibilizar a lei de patentes com o intuito de capacitar o Ministério da Saúde a promover reduções de preços de medicamentos através da concorrência dos remédios de marca com os genéricos. Por conta dessas iniciativas, FHC enfrentou pressões renovadas dos EUA. Pelo menos três fatores podem explicar uma política forte em favor do combate à AIDS a ponto de contrariar as expectativas norte-americanas: (1) a necessidade de melhorar a imagem social do Brasil como forma de atrair mais investimentos externos e facilitar a inserção internacional do país; (2) os investimentos políticos do Ministro José Serra (do mesmo partido do Presidente) na pasta da Saúde com vistas a sua eleição para a Presidência; (3) a existência de um movimento social relativamente bem articulado e politicamente ativo

desde meados da década de 1980, representado e organizado na forma de ONGs de AIDS e outras instituições sociais.

A terceira parte do capítulo dois teve como ponto central a aproximação das ONGs internacionais e os países em desenvolvimento no que se refere a assuntos de propriedade intelectual. Quando algumas ONGs internacionais que atuavam no combate a doenças como AIDS, malária e tuberculose começaram a perceber os efeitos do TRIPS sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de proporcionar tratamento adequado aos seus doentes, elas se deram conta da necessidade de alertar os governantes que a proteção patentária causaria aumento dos preços dos medicamentos de maneira a tornar quase impossível a compra de quantidades suficientes para o combate das doenças em países pobres. Além disso, a adesão ao TRIPS praticamente reduziria a um mínimo as possibilidades de adoção de políticas alternativas para acesso a medicamentos. A partir de então, formou-se uma coalizão global de ONGs com o intuito de promover o acesso a medicamentos. O Brasil, que já priorizava a interação do governo com ONGs como forma de combater a AIDS e produzia medicamentos genéricos, foi visto pelas ONGs internacionais como um modelo de administração de saúde pública. A convergência de interesses de autoridades da área da saúde do Brasil, da sociedade civil brasileira, representada pelas ONGs de AIDS, e de ONGs internacionais que lutavam pelo maior acesso a medicamentos propiciou uma coalizão – mesmo que informal por parte do governo brasileiro – que cooptou novos atores estatais e transnacionais à causa do acesso a medicamentos essenciais.

O capítulo 3 consistiu da análise da atuação política das redes transnacionais de ONGs de AIDS e de Direitos Humanos em relação à propriedade intelectual na OMC entre 1997 e 2001. A primeira parte descreveu o contexto histórico em que se deram as discussões entre as redes transnacionais de ONGs e os demais atores. Para isso, considerou-se a globalização como pano de fundo do cenário político internacional em que as discussões sobre a necessidade de enfrentar a epidemia de AIDS no mundo, a evolução das discussões sobre direitos humanos, as negociações de comércio internacional e o papel cada vez mais importante da propriedade intelectual no comércio mundial foram pontos balizadores do momento histórico em que se verificou grande influência das redes transnacionais de ONGs sobre os demais atores internacionais.

O desafio de combater a AIDS globalmente aliado às tendências de universalização, multiplicação e diversificação dos direitos humanos no mundo, consagradas pela Declaração de Viena, conferiram legitimidade às organizações não-governamentais enquanto atores no cenário político mundial. O trabalho desenvolvido por muitas ONGs em nível internacional capacitou-as tecnicamente de maneira a superar muitos governos nacionais em eficiência e competência. O processo de inserção dessas ONGs no ambiente político internacional fez com que as mesmas conquistassem a credibilidade necessária diante de Estados, organizações internacionais e da opinião pública para que suas opiniões fossem ouvidas e respeitadas. ONGs como Anistia Internacional, MSF e OXFAM se tornaram referências de atuação internacional fazendo jus a condecorações de alto nível, como o Prêmio Nobel da Paz (MSF) e influenciando muitas outras organizações não-governamentais criadas, sobretudo, a partir da década de 1980 sob um crescente consenso liberal nos grandes centros de poder ocidentais.

Na medida em que uma parcela da sociedade civil de diferentes países, organizada em ONGs, foi percebendo que as causas de sérios problemas sociais estavam associadas a problemas econômicos, essas organizações procuraram identificar agentes e processos responsáveis pelas dificuldades crescentes no campo social, tais como pobreza, fome, falta de infra-estrutura básica, desemprego, etc. Uma das organizações que tem sido mais visada pelas ONGs é a OMC, pela falta de transparência de seus processos negociadores de liberalização comercial no mundo. Nesse sentido, as manifestações durante a Conferência Ministerial de Seattle, em 1999, marcaram o início de uma era de maior envolvimento social em relação aos assuntos econômicos internacionais, que desde a Segunda Guerra Mundial vinham sendo tratados de maneira mais reservada aos especialistas.

A introdução de questões sobre direitos de propriedade intelectual na estrutura de comércio multilateral gerou preocupações ainda mais sérias para as ONGs envolvidas com problemas de saúde pública, que perceberam que as regras do TRIPS prejudicariam o acesso a medicamentos essenciais para as populações de países mais pobres. Nesse contexto é que ocorrem as disputas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos em relação à propriedade intelectual. Tanto a África do Sul quanto o Brasil sofreram pressões da indústria farmacêutica transnacional e dos Estados Unidos e alguns aliados para que oferecessem mais proteção à propriedade intelectual em suas leis

nacionais. Foram apoiados, no entanto, pelas redes transnacionais de ONGs de AIDS, Direitos Humanos e Direitos do Consumidor e, no período de 1999 a 2001, obtiveram resultados relativamente satisfatórios.

A análise da Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais levada a cabo globalmente pelas redes transnacionais de ONGs permite concluir que no período de 1999 a 2001, o campo político das ONGs obteve vitórias cada vez mais significativas. Resultados que, utilizados de maneira estratégica, proporcionaram a busca de objetivos mais ambiciosos diante de atores mais poderosos. Assim, a campanha foi alimentada pelos seus próprios êxitos parciais. Pressionando laboratórios farmacêuticos individualmente, como a Pfizer, por exemplo, as ONGs obtiveram declarações de comprometimento com sua causa. Estrategicamente, utilizaram tais declarações para influenciar a atitude de outros laboratórios, que por sua vez, se comprometeram com a causa coletivamente junto à UNAIDS. A pressão pontual sobre os candidatos à Presidência dos Estados Unidos resultou inicialmente em declarações de comprometimento e promessas de não intervenção nos assuntos da África do Sul, sendo que o governo Clinton chegou a emitir uma lei em relação ao assunto. A retirada incondicional da queixa das 39 farmacêuticas contra o governo da África do Sul foi uma vitória significativa que deu maior impulso à campanha. Em seguida, o acordo entre Brasil e Estados Unidos na OMC foi interpretado como mais uma conquista do campo político das ONGs. Por fim, a Declaração de Doha refletiu a capacidade de influência política das ONGs na modificação do regime internacional de propriedade intelectual de forma a favorecer um grande grupo de países em desenvolvimento.

A análise das prováveis motivações norte-americanas para optar por um acordo *out of court* com o Brasil na OMC poderia ser feita em termos estritamente jurídicos. No entanto, a ênfase na participação política das redes transnacionais de ONGs induz a especulações de ordem política. Diante da crescente influência das redes transnacionais de ONGs e de outros movimentos sociais de maneira a ameaçar a ordem e a continuidade dos processos de negociação da OMC, as autoridades norte-americanas podem ter sido constrangidas em sua ação no contencioso contra o Brasil. O ganho da causa por parte de Washington poderia ser interpretado pelo campo político das ONGs como uma violação aos direitos humanos das populações de países pobres. Como consequência lógica desta interpretação, a OMC correria o risco de ser vista como um instrumento político a favor dos



países ricos, promotor de grandes injustiças sociais. Dessa forma, diante do ambiente político criado pelas ONGs e sua Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais, a vitória norte-americana no contencioso poderia estar contribuindo para investidas mais radicais por parte de movimentos sociais contra a OMC no futuro próximo.

Por outro lado, a possibilidade de os Estados Unidos perderem a causa contra o Brasil na OMC não poderia ser descartada, principalmente levando-se em conta a capacidade das ONGs de produzirem e veicularem conhecimento técnico sobre patentes e propriedade intelectual em geral. O aporte técnico dado por ONGs ao governo da África do Sul havia colocado a indústria farmacêutica em uma posição constrangedora perante a Alta Corte de Pretória, na qual os negociadores dos laboratórios seriam obrigados a tornar públicos seus segredos mais bem guardados, tais como taxas de lucratividade e fontes de financiamento para investimentos em P&D. Com efeito, uma vitória brasileira na OMC poderia ter conseqüências ainda mais negativas para os Estados Unidos em virtude do princípio da interpretação evolutiva<sup>232</sup>. Além disso, poderia dar um impulso sem precedentes à Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais das ONGs.

A competência dos negociadores do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC talvez tenha sido o principal fator constrangedor da ação dos representantes norte-americanos. O pedido de consultas junto ao OSC em relação à lei dos Estados Unidos que condiciona a não emissão de licença compulsória à fabricação local de certos produtos complicava a situação dos negociadores norte-americanos.

O capítulo quatro examinou os principais condicionantes relacionados à atuação política das ONGs. Percebe-se que as questões de financiamento, agendas, clivagem Norte-Sul, dependência da mídia, burocracia e falta de transparência nos procedimentos das ONGs estão relacionadas ao contexto sócio-político e econômico em que surgiram e se multiplicaram a maioria das organizações não-governamentais. Tendo seu trabalho condicionado à lógica capitalista concorrencial privilegiada pela reestruturação neoliberal pós-fordista dos Estados e do sistema internacional de Estados, nos termos de Hirsch (2003), ou pelo consenso liberal dos anos 80, nos termos de Chandoke (2003), as ONGs enfrentam problemas de ordem estrutural que limitam seu possível papel de agentes de contribuição efetiva para a transformação das ordens sociais existentes, nos termos de Cox.

---

<sup>232</sup> Supondo que os Estados Unidos recorressem ao Órgão de Apelação e este decidisse em favor do Brasil.

A percepção da sociedade civil como um setor autônomo, independente do Estado e do mercado, privilegiada a partir da década de 80 com a onda neoliberal, induziu os governos a optarem por políticas de investimento privado para a solução de problemas sociais. A aposta nas ONGs como promotoras do bem-estar social em países em desenvolvimento pode ter contribuído para uma despolitização dos povos com o efeito de mitigar o surgimento de movimentos sociais autênticos, originários da experiência política dos cidadãos no relacionamento com seus respectivos Estados. Nesse sentido, os movimentos sociais catalisados pela TAC, na África do Sul e pela sociedade civil brasileira podem ser apontados como fatores fundamentais para o relativo sucesso da campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais das ONGs.

Partindo da premissa de que no período de 1999 a 2001 as ONGs envolvidas na Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais foram conquistando vitórias políticas de crescente relevância contra seus oponentes até serem capazes de modificar um regime internacional de patentes na OMC, uma explicação parcial para o êxito relativo da campanha promovida pela rede transnacional de ONGs está na autenticidade dos movimentos sociais de combate à AIDS na África do Sul e no Brasil. A causa defendida pelas redes transnacionais de ONGs era fruto da atuação política de cidadãos vivendo em países democráticos e exercendo seus direitos de expressão motivados pelas suas necessidades. O posicionamento político de cidadãos do Brasil e da África do Sul, organizados em ONGs, contribuiu para o reforço de um movimento social de amplitude internacional a favor do acesso a medicamentos essenciais. A legitimidade da causa foi derrubando mesmo as argumentações mais bem elaboradas por parte de burocracias governamentais e empresariais do campo política e economicamente hegemônico. Por certo também constrangeu atores não-hegemônicos como o governo sul-africano e o brasileiro, reféns da lógica capitalista dominante. A causa defendida pelas ONGs ganhou legitimidade por ter surgido da determinação, envolvimento e ação política de cidadãos vivendo em sociedades de relativa liberdade política, pressionando governos nacionais e desafiando, em seus territórios, empresas transnacionais. Em outras palavras, o exercício da política em nível local, adaptado ao ambiente político e econômico mundial moldado por centros ocidentais de poder, permitiu a convergência de atores e campanhas nacionais formando uma rede transnacional capaz de atuar globalmente em defesa de uma grande campanha

pelo acesso a medicamentos essenciais, desafiando atores hegemônicos e beneficiando atores não-hegemônicos, como laboratórios locais e países produtores de medicamentos de genéricos.

No campo da teoria da regulação, pode-se refletir em que medida a atuação das redes transnacionais de ONGs representa uma resposta social ao fenômeno do *deslocamento dos níveis da regulação* (Faria, 1999). Uma vez que “seja através da criação de organismos supra nacionais, (...) seja pela pressão internacional, o modo de regulação passa a ser instituído desde fora do espaço nacional” e, por outro lado, “(...) o capitalismo, para ser viável historicamente, não prescindiu de que se instituíssem sistemas de proteção social no sentido de impedir a ação dos mecanismos autodestrutivos do mercado sobre a sociedade” (Faria, 1999), faz-se necessário um olhar mais atento ao que pode significar a organização social através não apenas de ONGs, mas também de redes transnacionais de ONGs. Por um lado, as ONGs podem ser símbolos, representações institucionalizadas de mais um sistema de proteção social com vistas a estender a viabilidade do capitalismo. Por outro lado, a influência política das redes transnacionais de ONGs, associada ao conceito de globalização como transcendência, pode representar o início de transformações na ordem mundial. A possibilidade de que o futuro venha a nos mostrar a primeira, a segunda, as duas ou até mesmo nenhuma das hipóteses acima, justifica que, pelo menos o mundo acadêmico preste mais atenção aos movimentos das organizações não-governamentais na política mundial.

As possibilidades de transformação social, nos termos de Cox, se apresentam remotas na medida em que a sobrevivência institucional das ONGs está condicionada à adaptação às regras formuladas a partir dos grandes centros de poder do Ocidente, limitando a capacidade de transformação social das mesmas. No entanto, o papel das redes transnacionais de ONGs na política mundial não pode ser ignorado ou subestimado.

Em condições em que, como observa Milton Santos, “a regulação mundial é uma ordem imposta, a serviço de uma racionalidade dominante, mas não forçosamente superior”, as ONGs, organizadas em redes transnacionais e fazendo uso de valores e princípios como base de suas estratégias de ação política, podem estar no caminho de “descobrir e pôr em prática novas racionalidades em outros níveis e regulações mais

consentâneas com a ordem desejada, desejada pelos homens, lá onde eles vivem” (1997, pg.58).

Com base nos processos analisados neste estudo pode-se interpretar o contencioso das patentes farmacêuticas entre Brasil e Estados Unidos na OMC como a representação de um espaço de disputa entre dois projetos concorrentes de propriedade intelectual. A luta brasileira, ao mesmo tempo em que reforçava a Campanha de Acesso a Medicamentos Essenciais levada a cabo mundialmente pelas ONGs organizadas em redes transnacionais, era por esta reforçada. Desta forma, a análise dos processos que, de alguma maneira, estão coligados ao grau de influência das ONGs na política mundial sugere que a probabilidade de um resultado favorável ao Brasil naquele contencioso estava diretamente relacionada à capacidade de influência das redes transnacionais de ONGs na política mundial.

## 6 BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, João Lucas Quental de. (1994) *A Política Brasileira nas Negociações da Propriedade Intelectual no GATT*. Dissertação de Mestrado, PUC-RJ.

ALVES, José Augusto Lindgren (1993). “O significado político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 36, nº 2.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. (1994). “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”. In: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.), op. Cit. v. I.

ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra Entre as Nações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado

ARSLANIAN, Regis Percy & LYRIO, Maurício Carvalho (1995). “A Reforma da Lei de Patentes no Brasil e as Pressões Norte-Americanas na Área de Propriedade Intelectual”. In: *Política Externa*, vol. 4, nº2.

ARTS, Bas (2000). “Regimes, Non-State Actors and the State System: A Structural Model”. In: *European Journal of International Relations*, vol. 6, nº 4.

ARTS, Bas (2003). “Non-State Actors in Global Governance: Three Faces of Power”. Working paper. Universidade de Nijmegen. Disponível em [http://www.coll.mpg.de/abst2003\\_4.html](http://www.coll.mpg.de/abst2003_4.html)

BARROS, Sebastião do Rego (1998). “A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, nº 2.

BARTELSON, Jens (2000). “Three Concepts of Globalization”. In: *Journal of the International Sociology Association*, v.15,nº2.

BONANNO, Alessandro (2004). A Globalização da Economia e da Sociedade: Fordismo e Pós-fordismo no Setor Agroalimentar. Departamento de Sociologia. Universidade Sam Houston. Mimeo.

BORGES, Juliano da Silva (2000). *Propriedade Intelectual: Ofensiva Revisora e a Nova Lei de Patentes Brasileira*, Dissertação de Mestrado, IUPERJ.

BRASIL. Lei 9.279 de 14 de maio de 1996. Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9279.htm>

BULL, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Edunb, IPRI; São Paulo: IOESP.

CEPALUNI, Gabriel (2006). *Regime de Patentes: Brasil x Estados Unidos no Tabuleiro Internacional*. São Paulo. Lex Editora.

CERVO, Amado Luiz (2002). “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, nº 1.

CHANDHOKE, Neera (2003). *The Conceits of Civil Society*. New York.: Oxford.

COOLEY, Alexander & RON, James (2002) “The NGO Scramble”. In: *International Security*, vol. 27, nº1

COUTINHO, C. N. (2003) Gramsci e o Brasil – Uma entrevista para *Reportagem In: Reportagem*, nº 50, novembro de 2003. Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv314.htm>

COX, Robert W. & SINCLAIR, Timothy J. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Robert W. (1987). *Production, Power, and World Order : Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.

DUPAS, Gilberto (2003). *Tensões Contemporâneas Entre o Público e o Privado*. São Paulo: Paz e Terra.

EVANS, P. B. (1989). “Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S. – Brazil Conflicts in the Computer Industry”. In: *International Organization* vol. 43, nº 2, Spring 1989.

FARIA, Luiz A. E. (1999). “Capitalismo, espaço e tempo” In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.20, nº1, p. 261-283.

GALVÃO J. 2000. *AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. ABIA, Rio de Janeiro; Editora 34, São Paulo.

GATTEI, Marília M. (2002). “A Importância da Jurisdicionalização dos Procedimentos de Solução de Controvérsias da OMC”. In: AMARAL Jr., Alberto do (Org.). *Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.

GILPIN, Robert (2002). *A Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB.

GILPIN, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

GILPIN, Robert (1971). "The Politics of Transnational Economic Relations". In: KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. (Org.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

GONTIJO, Cícero (2003). "TRIPS: O Acordo de Propriedade Intelectual". Instituto de Estudos Socioeconômicos, Caderno de Estudo, nº1. Brasília, INESC.

HERMAN, Breno. "O Brasil e a Lei de Propriedade Industrial (9.279/96): um estudo de caso". Dissertação de Mestrado, UNB, 2004.

HERZ, John (1959). *International Politics in the Atomic Age*. Nova Iorque: Columbia University Press.

HEYWOOD, Mark (2001). "*Debunking 'Conglomo-talk': A Case Study of the Amicus Curiae as an Instrument for Advocacy, Investigation and Mobilisation*". Centre for Applied Legal Studies (CALs), University of the Witwatersrand, Johannesburg. Mimeo.

HIRSCH, Joachim (2003). "The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States". In: *Politica y Cultura*, outono, nº20. Universidade Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

HIRST, Mônica & PINHEIRO, Letícia (1995). "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 38, nº 1.

JÖNSON, Christer & SÖDERHOLM, Peter (1996). *IGO-NGO Relations and HIV/AIDS: Innovation or Stalemate?* In: WEISS, Thomas G. & GORDENKER, Leon (eds.)(1996). *NGOs, The UN, & Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

KECK, Margareth E. & SIKKINK, Kathryn (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.



KEOHANE, Robert O. (1989). *Power and Interdependence*. 2. ed. Glenview: Scott, Foresman and Company.

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. (Org.) (1971). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

KRASNER, Stephen D. (1983). “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. In: KRASNER, Stephen D. (Org.) *International Regimes*, Ithaca and London: Cornell University Press.

LAMPREIA, Luiz Felipe (2000). “Protecionismo em Seattle”. In: *Braudel Papers*, nº 25.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1995). Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 02 de janeiro de 1995. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 76, 1º semestre de 1995.

LAMPREIA, Luiz Felipe (1998). “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, nº 2.

LANOSZKA, Anna (2003). “The Global Politics of Intellectual Property Rights and Pharmaceutical Drug Policies in Developing Countries”. In: *International Political Science Review*, vol. 24, nº 2.

LICKS, Otto (1998). O Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*TRIPS Agreement*): Anexo 1C ao Acordo de Marraqueche Constitutivo da Organização Mundial de Comércio (OMC). A negociação do TRIPS e sua Internalização. In: CASELLA, Paulo Borba (Org.) (1998). *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo. LTR.

LIMA, Maria Regina Soares de & HIRST, Mônica (1993). “Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas”. *Cadernos do IPRI*. Fundação Alexandre de Gusmão / IPRI. Agosto de 1993. Brasília.

LYRIO, Maurício Carvalho (1994). *O Contencioso das Patentes Farmacêuticas e as Relações entre Brasil e Estados Unidos*. Dissertação de Mestrado, PUC-RJ.

MATTAR, Maria Eduarda (25 de Novembro de 2005). Pedro Chequer: “A política de abstinência é fadada ao fracasso”. In: Revista do Terceiro Setor. <http://arruda.rits.org.br/rets/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.ServletDeSecao?codigoDaSecao=10&dataDoJornal=1132952760000>

MATTHEWS, Duncan (2006). *NGOs, Intellectual Property Rights and Multilateral Institutions. Report of the IP-NGOs research project*. Queen Mary, University of London: mimeo.

MATTOS, Ruben Araújo de; TERTO JÚNIOR, Veriano & PARKER, Richard. Revista Saúde para Debate, Rio de Janeiro, n. 27, p. 81-94, agosto 2003.

MILANI, Carlos R. S. & LANIADO, Ruthy. N. (2006). “Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização”. In: *Caderno CRH, Salvador*, v.19, n.48, p. 479-498, Set./Dez./2006.

MONZON, Ofelia T. “Jonathan Mann: 1947-98”. In: “*Profiles of Famous Educators*” Disponível em <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/manne.pdf>

MUDINGU, Joseph (2006). “*How Genuine are NGOs?*”. *New Times – Rwanda First Daily*, 7 de agosto de 2006. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/ngos/fund/2006/0807genuine.htm>

NYE, Joseph (2003). “U.S. Power and Strategy After Iraq”. In: *Foreign Affairs*, Vol 82, nº4. Disponível em [http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nye\\_usiraq\\_foraffairs\\_070103.htm](http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nye_usiraq_foraffairs_070103.htm)

OMC (19 de julho de 2001) “Brazil – Measures affecting patent protection - Notification of Mutually Agreed Solution”. Disponível em [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds199\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds199_e.htm)

PARKER & TERTO Jr. (org.) (2001). *Solidariedade: A ABIA na Virada do Milênio*. ABIA. Rio de Janeiro.

PARKER, R..(1997). Introdução. In: *Políticas, Instituições e AIDS- Enfrentando a Epidemia no Brasil* ( R. Parker, org.),pp.7-16,Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor/ABIA .

PECOUL, B. et all. (1999). “*Access to Essential Drugs in Poor Countries: A Lost Battle?*” *Journal of the American Medical Association*, January 27, 1999—Vol 281, No. 4: 361-367.

PEDROSA, J. S. & DIAS, J. L. M. (1997). *Sobre Valores e Fatos: A Experiência das ONG que Trabalham com AIDS no Brasil*. Brasília: Coordenação Nacional de DST e AIDS/Ministério da Saúde.

PIMENTEL, Luiz O. (2005). *Propriedade Intelectual e Universidade: aspectos legais*. Florianópolis. Fundação Boiteux.

RAMOS, Sílvia. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a AIDS, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciênc. saúde coletiva*, Dez 2004, vol.9, no.4, p.1067-1078

REVISTA Isto É , edição nº 1763 (15 de julho de 2003) In: <http://www.AIDS.gov.br>

RICUPERO, Rubens. 1995. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro. Record.

RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROCHA, F.M.G. da. (1999). *Política de Controle ao HIV/AIDS no Brasil: O lugar da Prevenção Nessa Trajetória*. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro.

ROFFE, Pedro (2003/2004). “Nota sobre Direitos de Propriedade Intelectual e Saúde Pública”. In: *Política Externa*, vol. 12, nº3.

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

SANTOS, Milton (1997). *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo. Editora Hucitec.

SANCHEZ, Michelle R. (2002). “Atores Não-Estatais e sua Relação com a Organização Mundial do Comércio”. In: AMARAL Jr., Alberto do (Org.). *Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.

SELL, Susan & PRAKASH, Aseem (2004). “Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights”. In: *International Studies Quarterly*, vol.48, nº1.

SERRA, José (2001). “*Statment of Jose Serra, Minister of Health, to the 2001 USTR Special 301 Report*”. Disponível em <http://www.cptech.org/ip/health/c/brazil/serra05032001.html>

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

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

SHERWOOD, Robert M. (1992). *Propriedade Intelectual e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Edusp.

SKJELSBACK, Kjell (1971). “The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century”. In: KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. (Org.) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

SILVA, C.L.C., 1998. ONG’S/AIDS, intervenções sociais e novos laços de solidariedade social. *Cadernos de Saúde Pública*,14 (Sup. 2):129-140

SMITH, Adam (1937). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Modern Library.

SOLANO, N. 2000. As organizações não-governamentais e a Coordenação Nacional de DST/AIDS. Direitos humanos, cidadania e AIDS. *Cadernos Abong* 28:75-130.

TACHINARDI, Maria Helena (1993). *A Guerra das Patentes: O Conflito Brasil X Estados Unidos sobre Propriedade Intelectual*. São Paulo: Paz e Terra.

TELLEZ, Viviana Munoz (2006).”*The Global Campaign on Access to Medicines: Re-shaping intellectual property rules at the World Trade Organisation*”. Mimeo. Disponível em [www.ipngos.org](http://www.ipngos.org)

THERBORN, Göran (2000). “Globalisations, Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governance”. In: *Journal of the International Sociology Association*, v.15,nº2.

TOSI, G. História e atualidade dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.espdh.hpg.ig.com.br/texto1.html> - Acessado em 15/12/2007.

TOSI, G. (2000). *Algumas questões acerca da história dos direitos humanos. Contemporaneidade e Educação*. Rio de Janeiro, Brasil:, v.V, n° 08.

TRINDADE, A. A. Cançado (1993). “Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 36, n° 2.

VIGEVANI, Tullo (1995). *O contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática: Uma Análise sobre Formulação da Política Exterior*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

VIGEVANI, Tullo & OLIVEIRA, Marcelo F. de (2004). *A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração*. São Paulo; mimeo

VILLA, Rafael A. D. (1999). “Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea”. In: *Revista de Sociologia Política*, n° 12: 21-33.

VINCENT, R. J.. (1986). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

VIZENTINI, Paulo F. (2005). “De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005)”. In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v.5. n°2.

WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill.

WOOD, Ellen M. (1990). “The Uses and Abuses of Civil Society”. In: *The Socialist Register*, v. 26.

WOODS, David (2000). “O Fiasco de Seattle”. In: *Braudel Papers*, n° 25.

## SÍTIOS DA INTERNET

ACT UP New York – [www.actupny.org](http://www.actupny.org)

ACT UP Philadelphia – [www.critpath.org](http://www.critpath.org)

ACT UP Paris – [www.actupparis.org](http://www.actupparis.org)

CPTech – [www.cptech.org](http://www.cptech.org)

GAPA/SP - <http://www.gapabrsp.org.br>

GIV – [www.giv.org.br](http://www.giv.org.br)

GRUPO PELA VIDDA – [www.pelavidda.org.br](http://www.pelavidda.org.br)

HAI - <http://www.haiap.org>

HEALTH GAP – [www.healthgap.org](http://www.healthgap.org)

IBASE - <http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=40>

IP-WATCH - <http://ip-watch.org>

INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND DEVELOPMENT -  
<http://www.ictsd.org>

MINSITÉRIO DA SAÚDE – Portal DST-AIDS. Disponível em  
<http://www.AIDS.gov.br/data/Pages/LUMIS4370437APTBRIE.htm>

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2007). “Histórico do Programa Nacional de DST e AIDS”. In:  
[http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/noticias\\_detalhe.cfm?co\\_seq\\_noticia=29718](http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/noticias_detalhe.cfm?co_seq_noticia=29718)

MSF - <http://www.msf.org>

NGO WATCH - <http://www.ngowatch.org>

OMC. <http://www.wto.org>

ONU - <http://www.un.org/millenniumgoals/>

OXFAM - <http://www.oxfam.org.uk>

TAC - <http://www.tac.org.za>

TWN - <http://www.twinside.org>

UNA USA - <http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=593115>

USA FOR INNOVATION - <http://www.usaforinnovation.org>

WHO. <http://www.who.int/civilsociety/documents/en/analysis.pdf>

WTO – World Trade Organization, Disponível em

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds199\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds199_e.htm)



## 7 ANEXOS

### Anexo I<sup>233</sup>

#### *Como hemofílico posso morrer com AIDS*

#### **Herbert de Souza, 51, sociólogo, hemofílico, presidente da Fundação Interdisciplinar de AIDS:**

“A sociedade em geral tem problemas com sexo, com moral e com a morte. Quando uma doença toca os três problemas ao mesmo tempo, ela é letal. Portanto, quem tiver medo de sexo, quem tiver medo da morte e quem tiver problemas com a moral diante da AIDS vai entrar em pânico. Para mim, a AIDS é uma doença ainda sem vacina nem cura e estatisticamente fatal, acomete jovens e se transmite basicamente por via sexual e sangue. Na via sexual, transmite-se basicamente pela relação anal. Localizar a questão no grupo de homossexuais é ignorar o fato de que milhões de casais heterossexuais têm relação anal. Mas o meu interesse mais pessoal é a questão do sangue. Estou no grupo de risco porque sou hemofílico. No caso do sangue existe um problema de crime político. Internacionalmente o sangue foi transformado em comércio por aquiescência dos poderes públicos. A grande responsabilidade, portanto, pela promiscuidade do sangue, não só no caso da AIDS, mas da malária, da doença de Chagas, etc, é pública, é do governo. Responsabilizo todos os governos passados e presentes, porque esse é um reconhecimento científico, concreto, e este é um campo em que o governo pode realmente fazer coisas. O governo pode proibir a comercialização do sangue, impedir que as transfusões sejam feitas sem teste e sem critérios, e fazer com que todas as doações sejam controladas. Se eu vier a morrer de AIDS - é uma hipótese, por estar no grupo de risco - eu quero processar o Estado. Se eu pudesse já processar em vida seria melhor, porque eu poderia gozar o que me resta de vida com o dinheiro do Estado, cúmplice na minha morte. Mas me revolta morrer de AIDS, por absoluta falta de providências do governo. Não sou só eu, mas são também os meus dois irmãos hemofílicos e mais 600 ou 800 hemofílicos no Rio de Janeiro. A taxa de contaminação de hemofílicos no Rio é de 95%! E além do mais 20% destes 95% vão morrer! Por isso, não posso tomar distância ou deixar de ser emocional”.

---

<sup>233</sup> Coluna publicada no Jornal do Brasil, Caderno B/Especial p. 7, 11/01/87.

## Anexo II<sup>234</sup>



Fonte: Ministério da Saúde (2002).

### <sup>234</sup> A AIDS NÃO É UM NEGÓCIO

O Ministério da Saúde do Brasil distribui gratuitamente, para todos os que necessitam, o coquetel de drogas anti-AIDS. As Nações Unidas denominaram o programa brasileiro de: “O melhor programa anti-AIDS do mundo em desenvolvimento”. Foi permitido que 100.000 pessoas tivessem de volta a sua dignidade e qualidade de vida. Elas puderam retornar ao trabalho e aos seus estudos, bem como para suas famílias e amigos sendo portanto capazes de viver uma vida normal. A produção de muitas das drogas utilizadas no coquetel anti-AIDS pela indústria local não é uma declaração de guerra contra a indústria farmacêutica. É simplesmente luta pela vida.



## Anexo IV

Lei 9.279/96<sup>236</sup> (Lei de Propriedade Industrial brasileira)

### Seção III Da Licença Compulsória

Art. 68. O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial.

§ 1º Ensejam, igualmente, licença compulsória:

I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patentado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação; ou

II - a comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado.

§ 2º A licença só poderá ser requerida por pessoa com legítimo interesse e que tenha capacidade técnica e econômica para realizar a exploração eficiente do objeto da patente, que deverá destinar-se, predominantemente, ao mercado interno, extinguindo-se nesse caso a excepcionalidade prevista no inciso I do parágrafo anterior.

§ 3º No caso de a licença compulsória ser concedida em razão de abuso de poder econômico, ao licenciado, que propõe fabricação local, será garantido um prazo, limitado ao estabelecido no art. 74, para proceder à importação do objeto da licença, desde que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com o seu consentimento.

§ 4º No caso de importação para exploração de patente e no caso da importação prevista no parágrafo anterior, será igualmente admitida a importação por terceiros de produto fabricado de acordo com patente de processo ou de produto, desde que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com o seu consentimento.

§ 5º A licença compulsória de que trata o § 1º somente será requerida após decorridos 3 (três) anos da concessão da patente.

(...)

Art. 71. Nos casos de emergência nacional ou interesse público, declarados em ato do Poder Executivo Federal, desde que o titular da patente ou seu licenciado não atenda a essa necessidade, poderá ser concedida, de ofício, licença compulsória, temporária e não exclusiva, para a exploração da patente, sem prejuízo dos direitos do respectivo titular. ([Regulamento](#))

Parágrafo único. O ato de concessão da licença estabelecerá seu prazo de vigência e a possibilidade de prorrogação.

---

<sup>236</sup> Fonte: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9279.htm>

## Anexo V

Artigos 27.1 e 28.1 do TRIPS<sup>237</sup>

### SECTION 5: PATENTS

#### *Article 27*

##### *Patentable Subject Matter*

1. Subject to the provisions of paragraphs 2 and 3, patents shall be available for any inventions, whether products or processes, in all fields of technology, provided that they are new, involve an inventive step and are capable of industrial application.<sup>238</sup> Subject to paragraph 4 of Article 65, paragraph 8 of Article 70 and paragraph 3 of this Article, patents shall be available and patent rights enjoyable without discrimination as to the place of invention, the field of technology and whether products are imported or locally produced.

#### *Article 28*

##### *Rights Conferred*

1. A patent shall confer on its owner the following exclusive rights:
  - (a) where the subject matter of a patent is a product, to prevent third parties not having the owner's consent from the acts of: making, using, offering for sale, selling, or importing<sup>239</sup> for these purposes that product;
  - (b) where the subject matter of a patent is a process, to prevent third parties not having the owner's consent from the act of using the process, and from the acts of: using, offering for sale, selling, or importing for these purposes at least the product obtained directly by that process.

---

<sup>237</sup> Fonte: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.doc](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.doc)

<sup>238</sup> For the purposes of this Article, the terms "inventive step" and "capable of industrial application" may be deemed by a Member to be synonymous with the terms "non-obvious" and "useful" respectively.

<sup>239</sup> This right, like all other rights conferred under this Agreement in respect of the use, sale, importation or other distribution of goods, is subject to the provisions of Article 6.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)