

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL

RAFAEL KIRST

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-ÁFRICA SUBSAARIANA: UMA
ANÁLISE COMPARADA DA POLÍTICA EXTERNA DE PROPRIEDADE
INTELECTUAL DOS GOVERNOS FHC E LULA NO SETOR DA SAÚDE

Rio de Janeiro
2017

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-
ÁFRICA SUBSAARIANA: UMA ANÁLISE
COMPARADA DA POLÍTICA EXTERNA DE
PROPRIEDADE INTELECTUAL DOS
GOVERNOS FHC E LULA NO SETOR DA

INPI

2017

SAÚDE

Rafael Kirst

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-ÁFRICA SUBSAARIANA: uma análise comparada da política externa de propriedade intelectual dos governos FHC e Lula no setor da saúde

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação, Academia do Instituto Nacional da Propriedade Intelectual - INPI, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação

Orientador: Carlos Maurício Pires e Albuquerque Ardisson

Rio de Janeiro
2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

Rafael Kirst

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL-ÁFRICA SUBSAARIANA: uma análise comparada da política externa de propriedade intelectual dos governos FHC e Lula no setor da saúde

Rio de Janeiro, 14 de março de 2017

Professor Doutor Carlos Maurício Pires e Albuquerque Ardisson (orientador)
Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Professora Doutora Luciene Amaral
Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Professor Doutor Leandro Miranda Malavota
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial por proporcionar a oportunidade de realização deste mestrado.

Ao CNPq pela bolsa concedida.

Aos membros da banca Luciene Amaral e Leandro Malavota, pelas valiosas contribuições ao trabalho.

Ao meu orientador Carlos Ardissoni, por toda orientação, dedicação, paciência e apoio nas muitas horas que dedicou à leitura e correção desta dissertação.

Aos muitos amigos que fiz durante minha estada no Rio de Janeiro.

À minha cara Bruna pelo carinho e importante ajuda durante toda a execução deste trabalho.

À minha família, que incondicionalmente me auxiliou durante a realização do mestrado.

RESUMO

Esta dissertação compara a política externa brasileira nos governos FHC e Lula com vistas a compreender a trajetória do padrão de inserção internacional do Brasil nas iniciativas de cooperação com os países da África Subsaariana no setor da saúde. Além disso, pretende-se abordar como os interesses nacionais brasileiros demarcaram as relações com a África Subsaariana e de que forma foram definidos durante o recorte temporal escolhido. Para tal, busca-se examinar, pelo prisma da política externa brasileira e das Relações Internacionais, a cooperação científica, tecnológica e de inovação entre o Brasil e países da África Subsaariana nos Governos FHC e Lula, ressaltando a relevância da propriedade intelectual em tal dinâmica, com foco na avaliação dos elos de continuidade e descontinuidade na política externa brasileira do período. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, foi desenvolvido um estudo qualitativo comparado da política externa de propriedade intelectual dos governos FHC e Lula. O trabalho concentra-se na etapa de implementação da política externa e nos resultados respectivos, tendo por parâmetro uma ótica realista das relações internacionais.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Governos FHC e Lula, Propriedade Intelectual, Cooperação Sul-Sul.

ABSTRACT

This dissertation compares the Brazilian foreign policy in FHC and Lula governments in order to understand the pattern of Brazil's international insertion in cooperation with Sub-Saharan Africa countries concerning the health sector. To this end, we seek to examine, through the prism of Brazilian foreign policy and international relations, the scientific cooperation, technology and innovation between Brazil and Sub-Saharan African countries in the FHC and Lula governments, stressing the relevance of the intellectual property in such dynamic. The focus of the research resides on the evaluation of the links of continuity and discontinuity in Brazilian foreign policy during the selected period. Regarding the methodological aspects, we utilize a comparative and qualitative study of the two governments. The work focuses on the stage of implementation of the foreign policy and its results, employing a realistic perspective of international relations, in which the States are seen as unitary and rational actors aiming to maximize their interests.

Key-words: Brazilian Foreign Policy, FHC and Lula Government's, Intellectual Property, South-South Cooperation.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BIRPI	<i>Bureaux Internationaux Reunis pour la Protection de la Propriete Intellectuelle</i>
CUB	Convenção da União de Berna
CUP	Convenção da União de Paris
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tariffs</i>
GIPI	Grupo Interministerial da Propriedade Intelectual
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
TRIPs	<i>Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO: O REALISMO ESTRUTURAL.....	23
2.1 O REALISMO	25
2.1.1 Realismo político	27
2.1.2 Os níveis de análise nas Relações Internacionais	32
2.1.3 O Realismo estrutural de Waltz.....	39
2.1.4 Os Interesses Nacionais no Pensamento Realista	46
2.2 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	49
3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL	53
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS	57
3.2 A TRAJETÓRIA DO SISTEMA INTERNACIONAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL	59
3.2.1 O período territorial	60
3.2.2 O período internacional	64
3.2.3 O período global.....	73
3.3 O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS TRIPs.....	79
3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES	83
4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA	86
4.1 ASPECTOS TEÓRICOS NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	86
4.1.1 Eixos analíticos e a questão da autonomia	90
4.2 O GOVERNO FHC E A AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO	95

4.3 O GOVERNO LULA E A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO	101
4.4 RESUMO DO CAPÍTULO.....	110
5 A COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA SUBSAARIANA NA ÁREA DA SAÚDE ..	114
5.1 A ÁFRICA SUBSAARIANA E A COOPERAÇÃO EM SAÚDE NO GOVERNO FHC	116
5.2 A ÁFRICA SUBSAARIANA E A COOPERAÇÃO EM SAÚDE NO GOVERNO LULA.....	120
5.3 RUPTURAS OU CONTINUIDADES?	125
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS.....	144
ANEXO A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	154
ANEXO B – ENTREVISTADOS.....	155

1 INTRODUÇÃO

O início dos anos 1990 caracterizou-se pela inserção internacional brasileira em uma perspectiva de ampla abertura comercial e financeira. Diante de graves restrições econômicas e da crise fiscal do Estado, o breve Governo Collor (1990-1992) iniciou uma série de medidas visando a maior abertura comercial brasileira, no qual foram incluídas a desregulamentação dos mercados, o ajuste fiscal, o programa de privatizações e o severo controle das movimentações financeiras. Em parte devido ao *impeachment* do presidente, o projeto obteve pouco sucesso e a abertura comercial brasileira só foi retomada e ampliada no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre os anos 1995-1998, porém de forma mais bem articulada e estável (VIZENTINI, 2005).

Para Lima (2005), a política externa do primeiro mandato de FHC foi direcionada por uma estratégia de busca da credibilidade, na medida em que o foco das ações se dá do ambiente interno para o externo. A globalização é considerada a baliza das ações internacionais brasileiras e seus benefícios só poderiam ser alcançados por reformas internas voltadas ao aprimoramento da economia de mercado e concorrência internacional. Vigevani e Oliveira (2004, p. 32) esclarecem que

buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu na maior parte dos anos em que durou a Guerra Fria, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração.

Nessa perspectiva, a ampliação do poder de controle brasileiro sobre o seu destino e solução de seus problemas internos seriam viabilizados por uma participação ativa na elaboração das normas internacionais. Assim, a “contribuição afirmativa, engajada, para a estabilidade e a paz” (LAMPREIA, 1997, p. 14) serviria

como mecanismo de fortalecimento do próprio poder nacional. Essa estratégia parte do entendimento que “o país não possui ‘excedentes de poder’ e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear condutas unilaterais no cenário internacional” (LIMA, 2005, p. 34).

Dentro do padrão de inserção internacional brasileiro no período, destacam-se a adesão às normas do Consenso de Washington¹ e ao sistema internacional da propriedade intelectual, o que se concretizou após as negociações na Rodada Uruguai (1986-1995) do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)² que culminaram na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). No entanto, a turbulência causada pela crise asiática de 1997 e russa de 1998 levaram à desarticulação do cenário no qual o país baseou sua inserção internacional nos anos anteriores, o que gerou a necessidade de mudanças na política externa do segundo mandato FHC (1999-2002). Vizentini (2005, p. 285) afirma que “o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica”, denunciando as políticas protecionistas dos países desenvolvidos e dando um passo em direção a uma maior integração com a América do Sul, bem como uma maior aproximação de países emergentes como Índia, China e África do Sul. Contudo, foi durante o Governo Lula (2003-2010) que essa política de cooperação passou a ganhar notoriedade (MILHORANCE, 2013).

No Governo Lula, iniciado em 2003, houve um fortalecimento da ideia de “autonomia pela liderança” na política externa brasileira, o que incluiu um projeto mais claro de construção de uma liderança regional articulado à segurança regional, à

¹ Termo cunhado pelo economista John Williamson para designar medidas econômicas ortodoxas prescritas por organismos como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos EUA para sanar as crises econômicas pelas quais passavam os países em desenvolvimento.

² O GATT é um importante acordo aduaneiro estabelecido em 1947 que visa a liberalização do comércio internacional.

defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007). Para Lima (2005), essa estratégia combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa, sendo, portanto, crítica aos resultados da liberalização comercial e da adesão aos regimes internacionais. Para a autora,

esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes” (LIMA, 2005, p. 35).

Observou-se no Governo Lula um incremento de projetos de cooperação entre países em desenvolvimento, tradicionalmente beneficiários e não ofertantes de cooperação (IPEA/ABC, 2010). Este contexto de maior aproximação com países do sul, denominado de Cooperação Sul-Sul, objetiva uma concertação com vistas a dirimir as desigualdades econômicas entre os Estados, além de estabelecer ações conjuntas para o enfrentamento de problemas domésticos semelhantes por meio de políticas horizontalizadas (RODRIGUES, 2010). Nessa conjuntura, a África Subsaariana desponta como uma região de grande potencial para o estreitamento de relações com o Brasil.

A África Subsaariana³ é formada por 50 países com diferentes cenários socioeconômicos, cuja diversidade inclui uma miríade de dialetos e diversas zonas climáticas e ecorregiões. A Figura 1 apresenta um mapa do continente africano com destaque em verde para a região Subsaariana. Com uma população de 841 milhões e uma taxa de crescimento anual de 2,3%, a África Subsaariana deverá atingir o total

³ A designação África Subsaariana é utilizada pelas Nações Unidas para indicar todo o continente africano com exceção da região norte e o Sudão. Uma lista dos países que compõe a região está disponível em <<http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#africa>>.

de aproximadamente 1,5 bilhão de pessoas até 2050, tornando-se o continente com crescimento mais rápido do mundo (UNDESA, 2009). Um dos argumentos em prol da cooperação entre Brasil e África Subsaariana é que devido à base de identidades compartilhadas, como o fato de serem ex-colônias, possuírem um status econômico similar e experiências históricas similares, os conhecimentos produzidos em um dos parceiros seria mais facilmente adaptável ao contexto dos demais (SILVA, 2007; LEITE, 2012; MILANI, 2012). Assim, este modelo apresentar-se-ia como uma alternativa mais eficaz e de menor custo quando comparada à Cooperação Norte-Sul, ou seja, com os países tradicionalmente ofertantes e não demandantes de tecnologia.

Figura 1: Mapa do continente africano com destaque em verde para a África Subsaariana.



Fonte: Nações Unidas

O interesse internacional no continente africano não se dá apenas por questões humanitárias, tampouco exclusivamente por seus recursos naturais. Ora, a maior parte dos seus mais de 840 milhões de habitantes ainda não têm acesso ao consumo, e este mercado ainda em formação oferece fartas oportunidades para empresas internacionais. Ao mesmo tempo, é de interesse dos Estados africanos adquirir tecnologias e conhecimentos para proporcionar um desenvolvimento mais rápido de suas economias. A Cooperação Sul-Sul, não seria uma ajuda, mas sim uma parceria da qual ambas partes se beneficiariam (MRE, 2013). Não obstante, a aproximação brasileira desses países tem atraído algumas críticas. Alguns evidenciam o paradoxo de um país em desenvolvimento e de renda média como o Brasil incrementar seus esforços diplomáticos com parceiros pobres e de pouca expressão no cenário global (BAMBO, 2014) enquanto outros afirmam que a estratégia é terceiro-mundista, ultrapassada e em desacordo com os interesses nacionais (COUTINHO, 2008)⁴.

A presente dissertação compara a política externa brasileira nos governos FHC e Lula com vistas a compreender a trajetória do padrão de inserção internacional do Brasil nas iniciativas de cooperação científica, tecnológica e de inovação com os países da África Subsaariana no setor da saúde. Além disso, pretende-se abordar como os interesses nacionais brasileiros demarcaram as relações com a África Subsaariana e de que forma foram definidos durante o recorte temporal escolhido. Para tal, busca-se examinar, pelo prisma da política externa brasileira e das Relações Internacionais, a cooperação científica, tecnológica e de inovação entre o Brasil e países da África Subsaariana nos governos FHC e Lula, ressaltando a relevância da

⁴ O autor explica que o conceito de terceiro-mundismo é geralmente utilizado por críticos como sinônimo de esquerdismo e falta de pragmatismo político. Vale esclarecer, o autor considera essa visão preconceituosa e não condizente com o cenário político e econômico atual.

propriedade intelectual em tal dinâmica. A escolha da área da saúde como foco de análise se deu pela destacada atuação brasileira neste setor.

Assim, o objetivo geral dessa pesquisa é comparar a política externa dos Governos FHC e Lula para a cooperação científica, tecnológica e de inovação com países da África Subsaariana no setor da saúde. No que tange aos objetivos específicos, pretende-se: compreender a formação do sistema internacional de propriedade intelectual; revisar a literatura sobre cooperação internacional e o papel da propriedade intelectual como facilitadora da sua promoção; avaliar os elos de continuidade e descontinuidade na articulação da política externa brasileira durante os governos FHC e Lula quanto à cooperação na área da saúde com os países da África Subsaariana; e refletir sobre as iniciativas de cooperação concretizadas no período e examinar os resultados dessas iniciativas, em termos materiais e políticos, em face do interesse nacional brasileiro. O argumento central defendido neste trabalho é o de que durante nos Governos FHC e Lula observou-se importantes elos de continuidade no que tange à implementação da política externa e a cooperação internacional com a África Subsaariana no setor da saúde.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, foi desenvolvido um estudo qualitativo comparado da política externa de propriedade intelectual dos Governos FHC e Lula. O trabalho não objetiva se aprofundar na fase de formulação do processo decisório da política externa, mas sim concentrar-se na etapa de implementação e nos resultados respectivos tendo por prisma uma visão realista das Relações Internacionais.

Entende-se como ponto de partida de qualquer investigação científica a fase de coleta de dados, com destaque para a realização da pesquisa bibliográfica. Posteriormente, o pesquisador deve realizar uma observação dos fatos ou fenômenos

dos quais deseja melhor compreender e em um terceiro momento é facultada a realização de contatos com pessoas que possam fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis.

Em linhas gerais, a pesquisa bibliográfica consiste no levantamento dos principais trabalhos científicos já realizados sobre o tema escolhido o “estado da arte”. Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com a análise de periódicos acadêmicos (como a Revista Brasileira de Política Internacional e a revista Contexto Internacional), dissertações e teses afetas a temas de Relações Internacionais, Política Externa Brasileira e propriedade intelectual. Como ressalta Luna (1999), a pesquisa em fontes bibliográficas é importante tanto nos estudos baseados em dados originais, colhidos numa pesquisa de campo, bem como aqueles inteiramente baseados em documentos.

Boni e Quaresma (2005, p. 71) consideram a observação uma fonte de coleta de dados para conseguir informações sob determinados aspectos da realidade, ocasionando em um contato mais direto do pesquisador com a realidade. Nesta técnica, denominada pelos autores como observação assistemática, o pesquisador absorve e registra fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais, ou seja, sem planejamento ou controle, o que é especialmente relevante em estudos exploratórios como este. Vale ressaltar, a ausência de planejamento para a observação da realidade não se confunde com a análise dos dados coletados, esta sim realizada pelo prisma do referencial teórico utilizado.

Para coletar dados indisponíveis através da pesquisa bibliográfica e da observação assistemática, o pesquisador pode se valer da realização de entrevistas, uma metodologia componente da história oral que visa o estudo de acontecimentos, histórias de vida, trajetórias de organizações e outros temas históricos

contemporâneos. Para Lakatos e Marconi (2010, p. 178) “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações sobre um determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional”. Trata-se, então, de uma conversação efetuada de maneira metódica e que adquire especial importância por propiciar dados objetivos e subjetivos: os dados objetivos podem ser obtidos através da indicação de fontes desconhecidas do pesquisador por parte do entrevistado e os dados subjetivos se relacionam a valores, percepções e experiências dos entrevistados.

No que diz respeito à forma, neste trabalho optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas. Em tal modalidade, o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, o que propicia o detalhamento de questões relevantes a temática em estudo. É facultado ao entrevistador dirigir a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais, elucidando questões e ajudando o entrevistado a recompor o contexto da entrevista caso o entrevistado tenha tangenciado o tema. Entrevistas semiestruturadas possibilitam uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes (BONI e QUARESMA, 2005).

Os especialistas consultados para a elaboração desta advém dos quadros de agentes estatais brasileiros de ativa participação nos projetos de cooperação com o continente africano, como o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). A contribuição dos entrevistados se fez importante tanto pela atuação direta na chamada “diplomacia da saúde”, tendo dois deles trabalhado em solo

africano em projetos de cooperação e transferência de tecnologia na saúde, quanto pelo destacado conhecimento teórico e relevante atuação acadêmica⁵.

Uma das motivações para o desenvolvimento dessa dissertação decorreu da observação da necessidade de uma atualização acerca da ideia de “interesse nacional”, um pouco maculada por conta de nosso recente passado autoritário. De fato, a concepção de interesse nacional foi exaustivamente trabalhada e esteve em destaque nos trabalhos de autores como Golbery do Couto e Silva⁶ e Mario Gibson Barbosa⁷, durante a ditadura civil-militar brasileira entre 1964 e 1985. Lima (2008, p.2) explica que com a crise do modelo desenvolvimentista, a abertura comercial e a erosão fiscal do Estado, a definição dos interesses brasileiros passou a ser definida “de fora para dentro”, sendo a credibilidade internacional do país junto às agências de classificação de risco e aos investidores internacionais o principal componente em sua formulação. Por essa razão, o “interesse nacional” passou a ser entendido como sinônimo de interferência do Estado na economia, portanto contrário ao interesse do mercado.

A medida que a sociedade brasileira superou o trauma da ditadura e da experiência conturbada de liberalização econômica da década de 1990, cada vez mais se fez necessário rediscutir a política externa e os interesses nacionais brasileiros em uma perspectiva democrática. Até meados dos anos 1990 prevalecia a visão por parte dos analistas de relações internacionais de que o Itamaraty, agência estatal

⁵ No ato da assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido, um dos participantes mostrou preocupação quanto a vinculação de seu nome às opiniões emitidas. Atendendo a essa solicitação, este trabalho se refere a todos os consultados como “Entrevistado” e traz no Anexo B uma lista com informações dos participantes. Não sendo possível associar diretamente as respostas ao nome dos entrevistados, julga-se preservado o anonimato dos especialistas.

⁶ General e político brasileiro, além de um dos principais teóricos da doutrina de segurança nacional elaborada durante os anos de 1950 no âmbito da Escola Superior de Guerra. Em sua mais conhecida obra, “Geopolítica do Brasil”, postulava as ameaças sofridas pelo Brasil à época, como a agressão comunista, a fome e a miséria e os ressentimentos causados por um passado de opressão imperialista.

⁷ Diplomata brasileiro e Ministro das Relações Exteriores durante o Governo Médici (1969-1974), teve sua atuação caracterizada no que chamou de “diplomacia do interesse nacional”.

responsável pela política externa brasileira, era insulado e pouco responsivo às demais demandas dos atores brasileiros (e assim deveria permanecer), fossem eles políticos, burocratas ou pertencentes aos movimentos sociais (FARIA, 2012). Um exemplo da maior abertura para se discutir temas de política externa brasileira fora do ambiente insular do Itamaraty foi a criação, em 2001, do Grupo Interministerial da Propriedade Intelectual (GIPI), grupo de discussões com o objetivo de conciliar políticas nacionais e internacionais de propriedade intelectual que visam o comércio exterior. O GIPI possui também relevante papel na política interna de propriedade intelectual e na defesa dos interesses nacionais no referido setor, englobando, até 2014, onze pastas do governo (ARDISSONE, 2014, p. 238)⁸, reconhecendo a transversalidade do tema da propriedade intelectual e seus importantes rebatimentos econômicos e políticos.

No contexto de maior abertura na formulação da política externa brasileira nos anos 2000, novos temas e interesses que até então eram tratados como de menor importância passaram a ganhar maior visibilidade na discussão da política externa. Nesse contexto, Saraiva (2010) destaca o aprimoramento das relações com a África (em especial a parte Subsaariana) como um dos principais frontes de inserção brasileira no século XXI, no que chamou de “renascimento da política atlântica brasileira”.

A África Subsaariana tem sido considerada uma região com alto potencial de crescimento, deixando para trás a imagem de estagnação e pobreza e sendo descrita como a nova fronteira para os que buscam parcerias e mercados (KRAGELUND 2011). Destaca-se o incremento comercial entre o Brasil e o continente africano, que entre 2002 e 2012, teve um aumento de 417% e 433% nas exportações e importações,

⁸ O autor esclarece que, apesar de o GIPI ter sido criado por Decreto Presidencial em 21 de agosto de 2011, o grupo já existia informalmente desde as negociações da Rodada Uruguai no GATT.

ressaltando a importância de setores como mineração, exploração de petróleo, construção civil e agricultura (SEABRA, 2014). O crescimento de sua economia, sua resistência às crises globais recentes e a implementação de reformas que fortaleceram os mercados e a governança democrática vêm expandindo o comércio e o investimento na região.

O comércio do Brasil com a África Subsaariana cresceu de US\$ 2 bilhões em 2000 para US\$ 12 bilhões em 2008 (IPEA/ABC, 2010). Atualmente, as duas regiões vêm estabelecendo ligações que poderão ter efeitos importantes sobre a prosperidade e o desenvolvimento de ambas. Além de partilharem fortes ligações histórias e culturais, a tecnologia brasileira parece ser de fácil adaptabilidade a muitos países africanos, o que lhe garante como uma alternativa (vale dizer, não-excludente) à tecnologia proveniente da Cooperação Norte-Sul.

As agendas de política externa de vários países em desenvolvimento integram estratégias de Cooperação Sul-Sul por meio de alianças forjadas em organizações multilaterais (MILANI, 2012), mas também por intermédio de projetos de financiamento e cooperação técnica, cooperação tecnológica e desenvolvimento científico (CHISHOLM e STEINER-KHAMSI, 2009). A cooperação internacional científica, tecnológica e de inovação pode ser um meio para intensificar as relações entre os agentes, no sentido de minimizar riscos bem como otimizar o desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos e processos industriais (TERUYA e CARVALHO, 2010), promovendo maior transferência de tecnologia entre os países.

O crescimento econômico brasileiro, auxiliado por políticas públicas que visaram a redução das desigualdades sociais em um curto espaço de tempo, atraiu a atenção dos países africanos, que buscam por meio da cooperação, assistência técnica e aumento dos investimentos brasileiros superar seus problemas internos

(MILANI, 2013). Apesar do objetivo brasileiro de estreitar relações com a região, a literatura sobre o tema ainda é limitada, sendo que para alguns o Brasil sabe sobre a África “pouco mais do que a velha antropologia britânica do século XIX” (SARAIVA, 2012 p. 127). Estudos que busquem reverter essa situação adquirem, portanto, relevância não só acadêmica, mas para a construção de um ambiente mais favorável a integração e ao desenvolvimento.

Em termos estruturais, este trabalho está constituído em seis capítulos, incluída esta introdução, que define o escopo, a questão de pesquisa, os objetivos e as principais questões metodológicas. No segundo capítulo, nominado “O Realismo”, são feitos alguns esclarecimentos teóricos e conceituais objetivando maior clareza e precisão conceitual ao trabalho. Nele serão abordados os níveis de análise em teoria de Relações Internacionais, de acordo com as obras de Kenneth Waltz e David Singer; e discutida a concepção de interesse nacional por uma perspectiva realista.

O terceiro capítulo faz um resgate da formação do sistema internacional da propriedade intelectual por uma perspectiva histórica. Julga-se que tal iniciativa é necessária para melhor compreender como o referido sistema impõe constrangimentos ao padrão de inserção internacional brasileiro. Os capítulos seguintes são dedicados à política externa brasileira durante os Governos FHC e Lula, inicialmente explorando os diferentes eixos analíticos que demarcam a busca brasileira por autonomia no sistema internacional e, na sequência, analisando a cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor da saúde, pautada por uma análise realista da política externa brasileira dos dois governos. As considerações finais corroboram o argumento a respeito da presença de importantes elos de continuidade na política externa dos dois governos, o que vai ao encontro da concepção de Estado racional realista.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: O REALISMO ESTRUTURAL

Os termos política externa e relações internacionais muitas vezes são utilizados como sinônimos, mas de fato correspondem a dimensões distintas da interação entre Estados nacionais, quando convertidos em objetos de análise para estudo, dão origem a conceitos diferentes. Cervo (2008, p. 8) sugere que a especificidade de cada conceito é determinada pelo nível de abrangência que comporta, sendo as relações internacionais um conceito mais amplo no qual está compreendido a política externa⁹.

As relações internacionais podem ser entendidas como a área que representa os interesses dos Estados no sistema internacional e a busca de suas satisfações, sejam elas em termos de segurança ou interesses econômicos e políticos. Já por política externa, Arenal (1990, p. 21) esclarece que pode ser entendida como o estudo da forma como um Estado conduz suas relações com outros Estados, ou seja, refere-se à formulação, implementação e avaliação das opções externas pelo prisma do Estado. Portanto, neste trabalho, os conceitos não se confundem, já que se parte da premissa de que a política externa é uma subárea das relações internacionais com maior ênfase na atuação do Estado.

A disciplina de Relações Internacionais nasceu ao final da Primeira Guerra Mundial com a preocupação normativa de entender as origens da guerra e estudar maneiras que levassem à paz mundial. Portanto, o surgimento das Relações Internacionais se deu por uma questão de ordem prática: evitar uma nova barbárie a nível internacional. A primeira geração de estudiosos das relações internacionais foi dominada pelos que posteriormente foram chamados de “idealistas”. Intrigados com

⁹ O autor também esclarece que a diplomacia estaria compreendida dentro da política externa. Para ele, “a diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses (CERVO, 2008, p.8).

a inépcia da diplomacia em evitar um conflito de tal escala como foi a Primeira Guerra Mundial, estavam comprometidos com o uso da razão e da cooperação internacional como forma de substituir um mundo caracterizado por muitos e, não raro, confrontantes interesses nacionais por uma nova ordem em que prevaleceriam os interesses mútuos. Woodrow Wilson, Presidente dos EUA entre 1912 e 1921, foi um dos expoentes nas propostas de reforma na política internacional que se baseava no entendimento que as causas da guerra não eram determinadas pelo ambiente internacional naturalmente predisposto ao conflito, mas sim na falta de razão. O Idealismo, assim, é caracterizado pelo entendimento de que apenas pela razão a humanidade poderia superar a violência nas relações entre os Estados (GUZZINI, 1998, p. 17), já que, em tese, haveria uma harmonia de interesses entre toda a humanidade.

No entanto, a supremacia do pensamento idealista na década de 1920 logo foi posta em cheque quando uma série de crises na década de 1930 levaram à eclosão da Segunda Guerra Mundial, demonstrando a incapacidade de tal abordagem em cumprir seu objetivo primordial. Da crítica feita aos idealistas, no que ficou conhecido como o Primeiro Grande Debate das Relações Internacionais (BROWN, 2001, p. 22), consolidou-se a escola de pensamento que passaria a ser a corrente teórica dominante em Relações Internacionais por, ao menos, cinco décadas: o realismo.

Nesse capítulo pretende-se fornecer um panorama das contribuições teóricas de matriz realista que, ao longo dos anos, consolidaram-se como uma teoria. Inicialmente é feito um breve resgate de pensadores clássicos que estabeleceram os fundamentos dessa escola, como Tucídides, Maquiavel e Hobbes. Em seguida, aborda-se a contribuição de autores como Morgenthau e Carr, que ao beberem da

fonte dos clássicos anteriormente mencionados, foram fundamentais na criação do chamado realismo político ainda na primeira metade do século XX.

Em seguida é abordada a questão dos níveis de análise, problemática metodológica que passou a ter cada vez mais importância nas décadas de 1960 e 1970 com a chamada revolução behaviorista, a qual buscava dar caráter mais “cientificista” à disciplina de Relações Internacionais, o que culmina na criação da corrente realista estrutural por Waltz. Finalmente, aborda-se a definição de interesse nacional dentro de uma matriz realista e a busca da satisfação dos interesses nacionais como a baliza para as ações do Estado no sistema internacional.

2.1 O REALISMO

A temática das relações internacionais e do realismo como vertente de pensamento remete à Grécia antiga. A *História da Guerra do Peloponeso*, obra do historiador grego Tucídides, na qual são identificados elementos que poderiam ser associados às teorias realistas contemporâneas, se mantém importante até os dias atuais. Em linhas gerais, o autor entendia que a real causa dos conflitos era o medo associado ao ganho de poder dos adversários. No entanto, a causa do medo não estaria ligada a própria condição humana, mas sim na natureza da relação entre os Estados¹⁰. Apesar de o medo levar à guerra, o poder e a capacidade relativa em relação aos outros atores determina os resultados (VIOTTI e KAUPPI, 2012),

Assim como Tucídides, Maquiavel escreveu, já no século XV, sobre temas como poder, equilíbrio de poder, formação de alianças e conflitos entre cidades-estados em seu *O Príncipe*. A obra pode ser entendida como um manual a fim de

¹⁰ Vale o esclarecimento, o pensamento do autor pode ser utilizado tanto para a concepção de Estado moderna ou para o contexto de cidade-estado de sua época.

entender como um governante deve obter, manter e expandir o seu poder, tratando questões pertinentes ao que atualmente é entendido como segurança nacional. Reside nesse ponto a tese clássica do autor que a segurança do Estado é tão importante que pode justificar certas condutas por parte do governante que seriam proibidas a outros indivíduos que não tenham essa incumbência (MACHIAVELLI, 1998). O realismo “Maquiavélico”, comumente criticado como imoral até os dias de hoje, é um bom exemplo da interpretação do mundo focada em compreender ele como realmente é, e não como ele deveria ser.

Seguindo uma interpretação pessimista da natureza humana, Hobbes escreveu *Leviatã* em meados do século XVII. Apesar de tratar primordialmente de questões domésticas, sua obra influenciou profundamente o realismo nas relações internacionais. A proposição de Hobbes de que a condição natural humana é um estado de guerra, foi muito utilizada para tentar explicar as relações entre países no sistema internacional. Os realistas acreditam que na política internacional, bem como no estado de natureza, não há um poder acima dos Estados que possa impor a ordem, o que caracteriza a anarquia do sistema. Na ausência de um Leviatã, ou seja, um poder hegemônico que acabe com a anarquia através de um contrato social o conflito e a guerra são inevitáveis. Assim, cabe a política pensar formas de substituir a anarquia pela hierarquia, uma autoridade que se imponha sobre todos os demais (DONNELLY, 2000, p.15)

De maneira geral, o realismo enfatiza as restrições na política impostas pela natureza humana e a ausência de um governo internacional, entendendo as relações internacionais essencialmente como uma arena de interesses e poder. Como salienta Brown (2001, p. 29), a escolha de palavras é muito interessante, já que o “realismo”,

uma doutrina política que pode ou não estar correta, está associada a “real”, que é uma qualidade de julgamento que a maior parte das pessoas gostaria de possuir.

Gilpin (1986, p. 304) explica que o realismo não deve ser entendido como uma teoria definida por preposições e assunções explícitas, mas sim como uma orientação geral, ou ainda uma “disposição filosófica”. Assim, o realismo pode ser compreendido como uma maneira de se entender as relações internacionais, uma abordagem que surgiu a partir do trabalho de muitos analistas que delimitaram uma tradição de análise diversa, porém que ainda partilha de pontos comuns.

2.1.1 Realismo político

Mais do que uma contraposição entre duas escolas de pensamento, o realismo é derivado direto do Primeiro Grande Debate das relações internacionais, já que muitos de seus postulados são uma negativa ao idealismo utópico. Guzzini (1998, p. 16) explica que é impensável entender o realismo sem resgatar o contexto idealista de universalismo e democracia que predominava na teoria política internacional até o final da década de 1930. Durante os anos, explicar a ascensão do realismo com a crise do idealismo tornou-se algo como uma convenção, mas é um imperativo lógico do qual não é possível escapar na tentativa de melhor compreender a escola realista.

Visto que este trabalho não objetiva dar maiores detalhamentos sobre o pensamento idealista, utilizaremos a generalização proposta por Guzzini (1998, p.17) que comprehende o conjunto do pensamento idealista em três princípios. Primeiro, a natureza humana não é reduzível a motivações egoísticas e a necessidades materiais. Segundo, existem ideais universais que são compartilhados por todos os povos da humanidade, já que representam os interesses de todos os indivíduos e países do

mundo. Terceiro, com a razão e a comunicação é possível assegurar essa harmonia de interesses, superando o estado de natureza na qual as relações entre países se encontram.

A ideia básica do idealismo era de que, ao fim da Primeira Guerra Mundial, a força da opinião pública sustentaria a então recém-criada Liga das Nações (1919), garantindo a segurança coletiva e o surgimento de novos conflitos armados (BROWN, 2001, p. 27). Isso estava diretamente atrelado à ideia de que as pessoas desejam a paz, e que através da democracia e do Direito internacional seria possível alcançar esse objetivo.

A aspiração do projeto idealista era impedir a guerra entre os países, projeto justificável perante o medo de um novo conflito em escala global tal qual a Primeira Guerra Mundial. No entanto, a conduta idealista de tentar aplicar a moderação, em um contexto no qual a guerra não era mais pensada como uma maneira de se fazer política, foi um dos fatores que contribuiu tanto para o fracasso em se evitar novo conflito quanto para aumentar a intensidade e a violência da Segunda Guerra Mundial.

O fracasso em evitar uma nova guerra indicou para muitos autores que existiam falhas nas ideias centrais do pensamento idealista, no seu entendimento de como o mundo funciona e principalmente na sua concepção da natureza humana. Uma das críticas mais influentes do liberalismo partiu do historiador inglês Edward Hallet Carr, que, em 1939, publicou seu *Vinte Anos de Crise*, obra entendida como o marco fundador do realismo político e nos estudos de relações internacionais¹¹.

Brown (1998, p. 29) interpreta a obra de Carr como “quase marxista”, e explica que para o autor a doutrina idealista de harmonia de interesses negligencia o real

¹¹ O título da obra de Carr se refere ao conturbado período entre a Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Dessa forma, faz-se relevante a leitura da obra levando em consideração o contexto de tensão e agressiva atividade na política internacional da época, e o respaldo que a eclosão de um novo conflito de escala global deu as premissas realistas.

conflito nas relações internacionais, que é entre os países que “têm” e os que “não têm” (poder, território, riqueza e etc), tornando a escassez central em sua análise. Assim, seria realista reconhecer esse conflito de interesses e pensar em maneiras de evitá-lo e utópico acreditar que organizações internacionais como a Liga das Nações tenham poder¹². Em resumo, o idealismo teria três falhas básicas: a prioridade dada à razão em contraste aos interesses, da ética à política e da teoria à prática.

O realismo político de Carr, que tinha como ponto de partida o mundo como ele é, e não como deveria ser, tem um forte viés utilitarista e empirista (GUZZINI, 1998, p. 30), analisando a política a partir de seus efeitos e não de um modelo teórico prévio. Ele não considera a possibilidade de mudança nos interesses dos atores, já que os toma como constantes, mas foca na adaptação da política e das ideologias internacionais para melhor manejá-los. A proposição de Carr de que todas as ideologias são meras formas de racionalização por parte dos poderes dominantes com o objetivo de proteger seus privilégios é, talvez, o ponto mais criticado de sua obra. O ceticismo do autor quanto à conciliação de interesses no sistema internacional é tal que não isenta sua própria obra, declarando que

Indeed, realism itself, if we attack it with its own weapons, often turns out in practice to be just as much conditioned as any other mode of thought. [...] The impossibility of being a consistent and thorough-going (sic) realist is one of the most certain and most curious lessons of political science¹³ (CARR, 1946, p. 89, apud GUZZINI, 1998, p. 22).

¹² Muitas são as definições possíveis para “poder” em relações internacionais. Para Raymond Aron, “no campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais” (ARON, 2002, p. 99). Outras definições serão discutidas nas próximas seções.

¹³ Esta citação em língua estrangeira, bem como as posteriores, foi traduzida de forma livre: De fato, o próprio realismo, quando atacado por suas próprias armas, geralmente acaba por ser em prática tão condicionado quanto qualquer outro modo de pensar. A impossibilidade de ser um realista consistente e detalhista é uma das certezas mais certas e uma das lições mais curiosas da ciência política.

A elaboração da obra de Carr como uma negação aos preceitos idealistas demonstra que ela não deve ser entendida como a formulação de uma teoria realista rígida, mas sim como uma síntese que buscava criticar a ideologia dominante de sua época. A tarefa de dar maior forma ao realismo como uma teoria foi realizada por Hans Morgenthau em seu paradigmático *A Política entre as Nações* publicado pela primeira vez em 1948, e entendido como “the single most important vehicle for establishing the dominance of the realist paradigm”¹⁴ (VASQUEZ, 1983, p.17).

De maneira geral, a maior diferença entre as abordagens de Carr e Morgenthau reside no fato do primeiro basear sua análise na escassez, ou seja, uma condição imposta ao homem, enquanto o segundo na natureza humana, que é essencialmente egoísta e dirigida ao acúmulo de poder. Morgenthau entende que o homem é motivado por três necessidades básicas: a de sobreviver, a de reproduzir e a de dominar. A soma dessas necessidades leva a humanidade a uma luta constante por poder, seja por meio da política ou da guerra (MORGENTHAU, 2003).

Brown (2001, p.32) esclarece que uma segunda grande diferença entre os autores foi a responsável pelo maior sucesso e ampla aceitação de Morgenthau: sua obra é rica em categorias que estimulam a apreensão de seus argumentos, porém às custas de significativas generalizações e fortalecimento dos pressupostos realistas. Os pressupostos realistas das relações internacionais estipulados pelo autor estão sintetizados na proposição básica defendida em *A Política Entre as Nações*: entender todas as nações como entidades políticas em busca de seus respectivos interesses definidos em termos de poder. O Quadro 1, elaborado a partir de Donnelly (2000, p. 16) traz os seis princípios que Morgenthau considerava determinantes para entender a filosofia por trás do realismo político.

¹⁴ A obra única mais importante no estabelecimento do realismo como o paradigma dominante.

Quadro 1: Os seis princípios realistas de Morgenthau

1. O realismo político acredita que a política, assim como a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que estão enraizadas na natureza humana.
2. A principal guia que auxilia o realismo político a encontrar seu caminho pelo cenário da política internacional é o conceito de interesses definidos em termos de poder.
3. O que se entende por poder e interesses varia de acordo com o espaço-tempo.
4. O realismo mantém que princípios morais universais não podem ser aplicáveis a ação dos Estados.
5. O realismo político se recusa a identificar a aspiração moral de uma nação em particular como a lei moral universal que domina o universo.
6. A diferença entre o realismo e outras escolas de pensamento é real e profunda, já que intelectualmente, os realistas mantêm a autonomia da esfera política.

Fonte: Baseado em Donnelly, 2000

De maneira similar a Carr, Morgenthau também caracteriza as relações internacionais como uma luta que coloca em polos distintos aqueles que querem manter e os que desejam alterar a distribuição de poder. Mas a contribuição vai além ao discutir duas características que ordenam essa relação: a balança de poder e os mecanismos normativos. Quanto à primeira, seria o resultado natural da luta por poder, objetivando a preservação dos Estados do sistema bem como a estabilidade do sistema em si. No entanto, o autor admite que a segunda característica, mecanismos normativos como a ética, o direito internacional e a opinião pública, são necessárias para evitar tragédias e que a balança de poder tenda ao conflito armado, ou seja, é o que possibilita a balança de poder como um mecanismo de manutenção de paz (GUZZINI, 1998).

Apesar de basear sua teoria na natureza humana direcionada pelo poder, Morgenthau, dentro da tradição realista, entende os Estados como atores unitários, o que em um primeiro momento parece contraditório. Ora, Estados não existem como algo tangível, portanto não possuem um comportamento determinado ou determinável tal qual as pessoas. Para solucionar essa aparente contradição, o autor se vale de uma analogia: replica a luta pelo poder, encontrada na natureza humana, no nível estatal, entre as elites políticas e os Estados (GUZZINI, 1998, p. 26).

Mesmo considerada uma obra seminal, *A Política Entre as Nações* é criticada por alguns autores contemporâneos já que propõe uma abordagem descritiva e exploratória, mas possui elementos prescritivos em alguns pontos (BROWN, 2001, DONNELLY, 2000). De qualquer feita, as críticas direcionadas à Morgenthau não diminuem sua importância e contribuição para o entendimento das relações internacionais, a ponto de terem gerado as bases de um novo grande debate, desta vez sobre os métodos de como estudar e entender a disciplina. Essa temática será abordada no próximo tópico.

2.1.2 Os níveis de análise nas Relações Internacionais

Em qualquer área do saber, existem diversas formas pelas quais um fenômeno em estudo pode ser classificado com vistas a possibilitar uma análise sistemática, podendo o observador escolher seu foco entre as partes ou o todo do objeto. No entanto, a escolha de como analisar determinado fenômeno pode ser difícil, muitas vezes tornando-se uma das principais preocupações de dada disciplina. Nesta seção, abordar-se-á de forma não extensiva o problema do nível de análise nas relações internacionais, com base primordialmente as obras de Kenneth Waltz e David Singer.

Tentando aprimorar os estudos tradicionais em relações internacionais, uma vez derrotada a posição idealista pelo realismo no primeiro grande debate, os estudiosos de relações internacionais foram profundamente influenciados pela revolução behaviorista que começou a ganhar influência ainda na década de 1950. No que ficou conhecido como o segundo grande debate, foram colocados em cheque os aspectos metodológicos dos estudos de relações internacionais. Autores como Waltz (1959) e Kaplan (1966) criticaram a falta de objetividade e rigor científico dos estudos anteriores, argumentando de que é necessária uma análise sistêmica e científica para se chegar à verdade nas relações internacionais.

Waltz, em sua obra clássica “O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica”, publicada pela primeira vez em 1959, buscou entender as causas da guerra para assim aumentar as chances de paz. Como o próprio autor salienta, seu objetivo não foi estabelecer uma teoria de relações internacionais, mas sim assentar as fundações para que seja desenvolvida, demonstrando os pressupostos sobre os quais os modelos existentes até então estavam baseados. A fim de manejar as diferentes alternativas possíveis, sugeriu a organização das causas da guerra em três níveis: o homem, a estrutura dos Estados separados (entendida como sua estrutura interna) e o sistema de Estados. Nessas três avaliações de causa, posteriormente chamadas pelo autor de imagens das relações internacionais, podem ser distribuídas todas contribuições teóricas desenvolvidas na disciplina até então.

A denominação de cada nível de análise como imagem sugere que, como não é possível uma visualização direta da política internacional, essa deve ser estudada por meio de um quadro mental. O autor esclarece que todas três imagens propiciam contribuições importantes para o entendimento das causas da guerra e, por corolário, das relações internacionais, já que a compreensão das três imagens se faz tão

importante nas relações internacionais que é raro um analista, por mais comprometido que esteja com determinada imagem, desconsiderar completamente as outras duas (WALTZ, 2004, p. 199). A Figura 2 retrata os níveis de análise sugeridos pelo autor.

Figura 2: Os níveis de análise em relações internacionais de acordo com Waltz (2004)



Fonte: Elaborado a partir de Waltz, 2004.

O primeiro nível de análise sugerido por Waltz identifica as causas mais importantes da guerra no comportamento do homem, ou seja: a natureza humana, seja na sua interpretação otimista ou pessimista. Dessa forma, os que tentam entender as relações internacionais por esse prisma consideram as guerras resultantes do egoísmo, de impulsos agressivos mal canalizados e da estupidez humana. Assim, se a mudança da natureza humana é entendida como a resolução do problema, é imperativo que se descubra maneiras de efetuar tal mudança. É importante ressaltar que mesmo admitindo a pertinência da primeira imagem, o autor é céptico a possibilidade de explicar as relações internacionais unicamente por essa imagem: “a tentativa de explicar tudo por intermédio da psicologia significou, em última análise, que a psicologia não conseguiu explicar coisa alguma. E o acréscimo da

sociologia à análise apenas substituiu o erro do psicologismo pelo do sociologismo" (WALTZ, 2004, p. 102).

Waltz enquadra a tentativa de Morgenthau de explicar as relações internacionais nessa primeira imagem, evidenciando a contradição de uma análise sistemática baseada na natureza humana. Ora, se a origem do conflito se dá em decorrência do comportamento humano, uma teoria que fale em balança de poder não faria sentido.

Após concluir que é necessária uma análise política para entender as relações internacionais, Waltz passa a examinar as abordagens desenvolvidas a partir da segunda imagem. O autor cita Karl Marx, Emmanuel Kant e Woodrow Wilson como exemplos de teóricos que buscam a explicação para a guerra nos defeitos internos dos Estados (como, por exemplo, um governo autoritário), acreditando assim ser necessário corrigir seus defeitos internos para se alcançar a paz. Waltz critica as abordagens baseadas na segunda imagem (em especial a visão liberal) argumentando que a posição é impraticável pois assume a perfeição das unidades para taxar os Estados como bons/pacíficos e maus/beligerantes. Por isso, o autor acredita que é na análise da terceira imagem, a do sistema internacional anárquico, que residem as contribuições mais relevantes para se compreender a guerra.

De acordo com a terceira imagem de Waltz, existe uma possibilidade ininterrupta de conflito num mundo em que há dois ou mais Estados buscando a promoção de um determinado conjunto de interesses, já que inexiste um órgão acima deles a que possam recorrer em busca de proteção. Dessa forma, cada Estado persegue seu próprio interesse da maneira que julga mais pertinente, sendo que a política externa baseada nessa imagem "não é moral nem imoral, personificando apenas uma resposta ponderada ao mundo que nos cerca" (WALTZ, 2004, p. 294). A

explicação dada pela terceira imagem é definitiva para o autor porque considera o ambiente anárquico em que os Estados se encontram, não se baseando em irrationalidades do homem ou defeitos dos Estados, descrevendo fidedignamente a estrutura da política mundial.

Após a tentativa pioneira de Waltz de utilizar os níveis de análise para explicar as causas das guerras, Singer (1961) voltou a discutir a questão de uma forma mais ampla, não restrita a conflitos militares. Contudo, o autor não aborda o primeiro nível de análise proposto por Waltz (o homem), focando suas considerações nas vantagens, desvantagens e implicações teóricas em dois níveis: os subsistemas nacionais e o sistema internacional. Ressalta-se que apesar de algumas diferenças conceituais, há correspondência entre as abordagens dos autores.

Singer (1961) aponta três exigências que um modelo analítico deve possuir. A primeira delas é capacidade de descrever o fenômeno sob estudo, apresentando a imagem mais completa e menos distorcida possível do fenômeno sob exame. Reconhecendo a incapacidade de se formular um modelo sem distorções, o autor esclarece que “the problem is to decide where distortion is least dysfunctional and where such accuracy is absolutely essential”¹⁵ (SINGER, 1961, p. 79).

O modelo analítico deve, também, explicar os relacionamentos no interior do fenômeno sob investigação. Nesse sentido, é mais importante saber se a explicação do modelo é válida do que saber se ele descreve com acuidade a realidade sob investigação: “It should be asserted here that the primary purpose of theory is to explain, and when descriptive and explanatory requirements are in conflict, the latter ought to be given priority, even at the cost of some representational inaccuracy”¹⁶ (op.

¹⁵ O problema é decidir onde a distorção é menos disfuncional e onde tal precisão é absolutamente essencial.

¹⁶ Deve ser afirmado aqui que o propósito primário de uma teoria é explicar, e quando requisitos descritivos e explanatórios estão em conflito, ao último deve ser dada a prioridade, mesmo com o custo

cit, p. 80). Por fim, a última exigência de um modelo analítico é possibilitar uma previsibilidade confiável, o que para o autor demanda menos do modelo do que a descrição e a explicação. Esclarece o autor que a capacidade de previsão não requer um modelo sofisticado do universo, sendo a explicação o maior desafio para qualquer teórico.

Sobre o nível sistêmico de análise, Singer (1961, p. 80) esclarece que é o mais compreensível disponível, compreendendo a totalidade de interações que se dão entre o sistema e o ambiente. Nas palavras do autor, “the systemic level of analysis, and only this level, permit us to examine international relations in the whole, with a comprehensiveness that is of necessity lost when our focus is shifted to a lower, and more partial, level”¹⁷.

No que diz respeito à descrição, o nível sistêmico apresenta tanto vantagens (como a fácil previsibilidade e maior compreensibilidade) quanto desvantagens (como a escassez de detalhes). Já quanto a capacidade de explicação, esse modelo pode causar dificuldades, pois tende a levar o observador a um ponto no qual exagera o impacto do sistema nos demais autores, afastando as particularidades das políticas externas de cada Estado para uma orientação mais determinística. Outro problema aparente é que ao se ignorar a dimensão interna dos Estados, a abordagem sistêmica comprehende os atores nacionais como uma espécie de “bola de bilhar”, ou seja, o entendimento que o Estado é um ator unitário que age unicamente de acordo com os interesses nacionais. Essa generalização, se demasiada, pode trazer problemas, ainda que a sua adoção evite a complexidade da observação dos subsistemas

de uma representação não acurada.

¹⁷ O nível sistêmico de análise, e somente esse nível, nos permite examinar as RI como um todo, com uma compreensão que é necessariamente perdida quando nosso foco está em um nível menor e mais parcial.

nacionais, o que propicia uma menor sofisticação metodológica (SINGER, 1961, p. 82).

A vantagem mais evidente do nível de análise nacional ou subsistêmico é a possibilidade de maior diferenciação entre os atores do sistema internacional. Esse nível de análise evita as generalizações e as comparações reducionistas características do nível de análise do sistema internacional. Por outro lado, dificilmente esse nível de análise produzirá um modelo sofisticado para o estudo comparativo da política externa. Singer (1961, p. 84) explica que apenas dentro de uma matriz subsistêmica é possível elaborar estudos a partir do processo de tomada de decisão. Assim, o nível nacional demanda a investigação dos processos pelos quais objetivos nacionais são elaborados, os fatores internos e externos que incidem sobre esses processos e o contexto institucional no qual são formados. Vale dizer, à época em que Singer escreveu o referido artigo eram poucos os trabalhos que tinham como base o processo de tomada de decisão, sendo a compreensão do Estado como “bola de bilhar” a visão predominante.

Quando comparado com o nível sistêmico, o nível de análise subsistêmico pode proporcionar descrições mais ricas e explicações mais satisfatórias das relações internacionais, ainda que ambos os níveis propiciem um poder de previsão satisfatório. Tais vantagens, porém, só são conseguidas ao custo de maior complexidade metodológica. O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, as características de cada um dos níveis de análise propostos por Singer.

Evidentemente, a escolha do nível de análise não deve se dar por mero hábito ou familiaridade do pesquisador com a abordagem, mas sim deve ser fundamentada pela conveniência metodológica e para minimizar as distorções sobre o fenômeno em estudo. Nessa tarefa, o caráter apolítico do primeiro nível de análise definido por Waltz

pouco contribuiria, sendo logo descartado. O nível subsistêmico oferece importantes ferramentas para compreender como é formulada a política externa de um país, ou seja: entender os motivos que levam um Estado a atuar de determinada forma no sistema internacional. Já o nível sistêmico não foca o processo de formulação da política externa, mas sim identifica padrões nas interações das distintas políticas externas dos países no sistema internacional.

Quadro 2: Comparativo entre os níveis de análise em Relações Internacionais

	Descrição	Explicação	Previsão
Nível Sistêmico	Mais comprehensível e elegante, porém escasso em detalhes	Tendência de seguir orientações mais determinísticas; Estado como “bola de bilhar”	Ambos apresentam-se satisfatórios dentro de suas premissas
Nível Subsistêmico	Menos comprehensível, porém mais balanceado por seu maior aprofundamento e riqueza de detalhes	Maior detalhamento; Processo de tomada de decisão	

Fonte: Singer (1961)

Apesar de reconhecer como importantes as contribuições dos estudos em nível subsistêmico, acredita-se que a utilização de uma abordagem sistêmica melhor atende aos objetivos desta pesquisa. Dessa forma, na próxima seção será dado maior detalhamento à teoria sistêmica de Waltz, que foi durante muitos anos o principal prisma de análise para os especialistas de relações internacionais e continua oferecendo um arcabouço sólido para a análise do sistema internacional.

2.1.3 O Realismo estrutural de Waltz

A busca de maior científicidade nos estudos de relações internacionais ocasionada pela revolução behaviorista chegou ao ápice com a publicação, em 1979, da obra *Theory of International Politics* de Waltz na qual o autor, tentando uma

consolidação da metodologia positivista nas relações internacionais, buscou realinhar e restringir o escopo do realismo como teoria. Essa reformulação do realismo como realismo estrutural por parte de Waltz decorreu do diálogo e ganho de importância de autores como Robert Keohane e Joseph Nye, então empenhados em abordagem “pluralista” ou “transnacionalista”, que questionavam o “estado-centrismo” do modelo realista.

Diferentemente de autores do realismo político, Waltz busca as suas explicações mais nas características estruturais do sistema internacional do que nas unidades que o compõem, sem abdicar de importantes pressupostos realistas, como: o comportamento dos Estados como unidades racionais e autônomas; o fato de eles serem entendidos como principais atores da política internacional; o poder como a principal categoria analítica da teoria e a anarquia como a característica definitiva do sistema internacional. O ponto central da obra de Waltz é a crença de que somente através de uma teoria sistêmica é possível entender o sistema internacional:

A estrutura de um sistema atua como uma força constrangedora e disciplinadora, e porque o faz as teorias sistêmicas explicam e predizem continuidade dentro de um sistema. Uma teoria sistêmica mostra por que motivo mudanças ao nível das unidades produzem menos mudanças nas resultantes do que as que esperaríamos na ausência de constrangimentos sistêmicos. Uma teoria das relações internacionais pode dizer-nos algumas coisas sobre as resultantes político-internacionais esperadas, sobre a elasticidade que os sistemas podem mostrar em resposta aos atos imprevisíveis de um variado conjunto de Estados, e sobre os efeitos esperados dos sistemas de Estados (WALTZ, 1979, em tradução própria).

Assumindo essa posição estrutural, qualquer iniciativa teórica que tenha as unidades como foco de análise seria reducionista ou idiossincrática. As teorias que Waltz chama de reducionistas argumentam que os atributos endógenos dos países produzem resultados exógenos, sendo o sistema internacional resultante dessa dinâmica. O autor considera esse argumento falacioso já que a estrutura não se

resume à soma das partes que o compõe, ou seja, da composição interna dos Estados. A proposta apresentada pelo autor é uma plena separação conceitual da política internacional e dos processos domésticos.

Waltz desenvolve seu argumento com base em analogias aos trabalhos da economia neoclássica, entendendo o sistema internacional como uma estrutura independente que limita o comportamento das unidades. A balança de poder proposta pelo autor leva em consideração o “comportamento racional” dos países, que presume serem egoístas que determinam suas estratégias a fim de maximizar seu retorno político e econômico e garantir a sua sobrevivência, o que geraria, consequentemente, um equilíbrio de poder. Vale ressaltar, o sistema “do not see arrival at equilibrium as deriving from intention; it is not an actor’s purposeful efforts to reach equilibrium that makes it happen”¹⁸ (GUZZINI, 1998, p. 128).

Um sistema é composto por uma estrutura e pela interação de suas unidades, sendo a estrutura o componente que deve ser analisado para compreender o sistema como um todo (WALTZ, 1979 p.7). Ao buscar definições para a estrutura, faz-se necessária a abstração de componentes das unidades como cultura, economia, política interna e poderio militar. Dessa forma, levando em consideração os aspectos que possibilitam a compreensão de como as unidades do sistema estão posicionadas, o autor sugere uma definição para as estruturas políticas de acordo com três parâmetros: princípios ordenadores, natureza das unidades¹⁹ e a distribuição de capacidades.

Pela ótica realista estrutural, um sistema adota uma de duas estruturas políticas possíveis: hierárquica ou anárquica. Na primeira, as unidades se especializam em

¹⁸ Não chega ao equilíbrio como uma consequência da intenção; não são as intenções e esforços do ator em atingir o equilíbrio que fazem com que ele aconteça.

¹⁹ Em Inglês, “character of the units”, o que, em nossa interpretação, é melhor traduzido como natureza, e não características.

tarefas distintas, o que leva a uma dependência estrutural entre as partes e em uma relação de subordinação no que diz respeito à distribuição de poder. Essa seria a estrutura existente dentro dos estados nacionais. Na última, unidades semelhantes estabelecem relações de coordenação, mantendo-se autônomas e evitando a dependência do resto do sistema. As relações internacionais são dominadas por estruturas políticas anárquicas, já que “none is entitled to command, none is required to obey”²⁰ (WALTZ, 1979, p. 88). Ressalta-se que mesmo com o aumento da importância de organizações internacionais, não há no mundo um poder supranacional que possa efetivamente coagir o comportamento dos países.

A segunda característica das estruturas políticas é a diferenciação de funções das suas unidades. Em estruturas hierárquicas há diferenciação devido às relações de subordinação, o que não ocorre em estruturas anárquicas: cada Estado é autônomo e formalmente igual aos outros componentes do sistema. Cada unidade é incentivada a agir de maneira a preservar seus próprios interesses e segurança, devendo exercer funções primordiais para sua sobrevivência (o que caracteriza um sistema de autoajuda).

Sendo a ordem internacional anárquica e as funções de suas unidades relativamente uniformes, reside na distribuição de suas capacidades a principal diferença entre Estados: “states perform or try to perform tasks, most of which are common to all of them; the ends they aspire to are similar”²¹ (WALTZ, 1979 p. 96). Para Waltz, os objetivos perseguidos pelos Estados são relativamente uniformes, o que muda é a capacidade que possuem de atingir tais demandas. Nesse ponto o autor

²⁰ Ninguém tem o direito de comandar, ninguém é requerido a obedecer.

²¹ Os Estados executam ou tentam executar tarefas que são, em sua maioria, comuns a todos; os fins aos quais aspiram são também similares.

comunga da ideia balança de poder dos realistas clássicos, com os Estados exercendo poder para competir e melhor se posicionar em um ambiente anárquico.

Dessa forma, entende-se que a ordem deriva das interações entre atores políticos semelhantes (Estados). A auto-ajuda continua sendo um importante conceito na teoria de Waltz, devendo o comportamento dos estados no sistema internacional ser direcionado para garantir sua segurança e eliminar potenciais ameaças. O resultado da interação dos diferentes Estados no sistema leva a uma balança de poder: “The system, like a market in economics, is made by the actions and interactions of the units, and the theory is based on assumptions about their behavior”²² (WALTZ, 1979, p. 118).

Em um ambiente anárquico e direcionado pela autoajuda, a cooperação entre Estados é dificultada. Waltz (2004) baseia-se na alegoria da caça ao cervo de Jean Jaques Rosseau²³ para demonstrar como o comportamento egoísta dos países é algo racional no sistema internacional. Os atores estatais estariam, nessa lógica, mais preocupados com os ganhos relativos do que absolutos na cooperação. Se um país está preocupado com ganhos absolutos, leva em consideração apenas se a sua posição melhora ou piora em uma relação de cooperação. Já se pensa em termos relativos, ele não pensa apenas em aumentar seu poder e riqueza em termos absolutos, mas sim em aumentar seu poder com relação às demais unidades do sistema.

Seguindo a lógica de que a distribuição de capacidades entre as unidades é o aspecto mais importante no entendimento da ordem internacional, entende-se que os

²² O sistema, como um mercado na economia, é feito pelas ações e interações das unidades, e a teoria é baseada em pressupostos sobre seus comportamentos.

²³ Na referida alegoria, um grupo de caçadores objetivava caçar um cervo, todos cientes do objetivo comum e determinados até esse momento em cooperar. Mas se uma lebre passar perto de um dos caçadores, é possível que ele persiga a nova presa sem escrúpulos, e tendo capturado sua caça, pouco se preocuparia com os possíveis prejuízos que seu comportamento egoísta causou aos companheiros.

Estados mais capazes moldam o ambiente internacional, impondo os problemas com os quais os demais países devem lidar. Voltando a fazer uma analogia econômica, Waltz compara a política internacional com setores oligopolistas da economia: não há pura competição, mas sim um cenário em que os com maior capacidade ditam as regras do jogo para os demais. Estados que ignoram essa distribuição de poder e não respondem à sinalização enviada pelo sistema internacional “will find that they suffer harm as a result, indeed under some circumstances could face loss of Independence”²⁴ (Waltz, 1979, p. 118). Como os Estados não querem que esse cenário negativo se concretize, é provável que adequem suas ações a fim de manter sua soberania e o maior grau de independência possível.

Apesar da dificuldade e a tendência do sistema internacional ao comportamento egoísta, o realismo estrutural oferece explicação para as iniciativas de cooperação entre países. Estados que não possuem excedentes de poder podem unir-se e formar um “pool de capacidades”²⁵ quando algum país ou grupo de países passa a adquirir uma quantidade desproporcional de poder. Dessa forma, há um rearranjo da balança de poder para evitar o domínio de um único poder dominante.

A “elegância” e simplicidade conceitual que levou o realismo estrutural a posição de corrente de pensamento hegemônica em relações internacionais na década de 1980 é alvo de críticas por parte da academia. Para alguns, “neorealism’s indeterminate generalities soon came to seem intellectually far less sustaining, and much less helpful to the actual work or research, than they initially appeared”²⁶ (DONNELLY, 200, p. 31). Haas (1975, p. 151)²⁷ rejeita o automatismo das proposições

²⁴ Vão descobrir que sofrerão danos como resultado, e em algumas circunstâncias podem sofrer perda de independência.

²⁵ Pacote de capacidades.

²⁶ As generalidades indeterminadas do neorealismo logo pareceram menos sustentáveis, e muito menos úteis ao trabalho de pesquisa do que aparentava inicialmente.

²⁷ HAAS, E. B. On systems and international regimes. World Politics, v. 27, n 2, 1975.

realistas estruturais, já que uma posição determinística do sistema internacional as ações dos *policy-makers* pouco interfeririam nas mudanças do sistema. Escudé (1998, p. 62) ataca o formalismo que considera os Estados como juridicamente iguais e soberanos, já que considera a anarquia no sistema internacional um mito: “os Estados não são formalmente iguais; reconhecidamente, eles são menos iguais ainda se considerarmos situações menos formais...”.

Mudanças não compreendidas na teoria como o aumento da importância do regime internacional de direitos humanos e mudanças econômicas e tecnológicas levaram ao ganho de relevância de estudos com viés institucionalista liberal. Milner (1991) questiona o conceito de anarquia oferecido por Waltz, apontando as possibilidades tanto de um sistema doméstico ser descentralizado (utiliza o exemplo dos EUA) quanto a necessidade de entender a interdependência como característica estrutural na política internacional.

Apesar de controverso e criticado por parte grande parte da literatura especializada, *Theory of International Politics* continua sendo a obra de relações internacionais mais influente de sua geração (BROWN, 2001, p. 49) e uma importante reafirmação da tradição realista. Mesmo com os problemas causados pela abstração e generalização que caracterizam essa corrente teórica, suas contribuições continuam sendo importantes para oferecer *insights* e compreender o funcionamento do sistema internacional como um todo.

Realizadas considerações gerais sobre a teoria escolhida na elaboração deste estudo, julga-se válido aprofundar reflexões sobre uma importante motivação da atuação dos Estados no sistema internacional: os interesses nacionais. O próximo subitem faz alguns esclarecimentos sobre a definição dos interesses nacionais, ressaltando seu entendimento na ótica realista.

2.1.4 Os Interesses Nacionais no Pensamento Realista

Preliminar à definição do conceito de interesse nacional, cabe fazer uma reflexão sobre a complexidade de definir os objetivos da política externa, considerando que os mesmos dependem exatamente do entendimento dado à expressão “interesse nacional”, termo polissêmico que possui tantas definições quanto o número de intérpretes de política externa (LIMA, 2008). Moraes (1986, p. 152) esclarece que por se tratar de um conceito capital, torna-se fundamental termos consciência de sua complexidade e ambiguidade, evitando assim que o termo seja invocado de forma leviana ou ilegítima como justificativa de iniciativas ou reivindicações governamentais ou particulares que não refletem o que melhor convém à comunidade, ou seja, ao que corresponda verdadeiramente aos interesses de toda nação.

O interesse nacional em um contexto democrático deve corresponder ao interesse real da população, não conduzindo a satisfação de interesses estatais e governamentais, que não atendam diretamente às demandas e interesses do povo. Assim, os interesses de uma nação podem ser entendidos como somatório das aspirações permanentes e atuais que se desenvolvem em um processo histórico (RODRIGUES, 1966). Nessa linha, Rosenau (1980, p. 283) esclarece que o conceito de interesse nacional

é usado tanto na análise da política quanto na ação política. Como um instrumental analítico, é empregado para descrever, explicar ou avaliar as fontes ou na adequação da política exterior de uma nação. Como um instrumento de ação política, serve como um meio de justificar ou propor políticas. Em ambos os usos, em outras palavras, refere-se ao que é melhor para a sociedade nacional.

Apesar de estarem ligados a questões subjetivas e históricas, Moraes (1986,

p. 157) argumenta que alguns interesses seriam pertinentes a todos os países, o que chamou de “interesses nacionais permanentes”. Alguns exemplos seriam: a sobrevivência nacional, integridade territorial, independência, autodeterminação, segurança nacional, bem-estar da população e a preservação dos valores nacionais.

Lafer (1987, p.73) deduz que devido a fatores imutáveis como a localização geográfica e a fatores pouco mutáveis como a estruturação do sistema internacional, a política externa de um país apresenta uma linha de continuidade. Essa continuidade faz o autor considerar a política externa como uma política de Estado, e não uma política de governo. Diferentemente da política interna, sujeita a maiores variações em decorrência da mudança de governos, a política externa é estabilizada pelos interesses nacionais permanentes e pelos padrões de inserção internacional possíveis do Estado em questão. Evidentemente, isso não significa que a política externa é imutável e invariavelmente coesa, estando ela sujeita a mudanças de acordo com o comportamento individual dos responsáveis por sua formulação.

Na ótica realista, o interesse de uma nação constitui uma matéria de realidade objetiva que, diante da análise da realidade nacional, forma um conjunto de interesses nacionais suficientemente satisfatórios para avaliar e adequar as políticas adotadas por um Estado. Lima (1994, p. 63) explica que de acordo com o modelo clássico, no qual abstraem-se atributos, dimensões e fatores substantivos para que seja possível concentrar-se nos principais eixos de explicação, “a política externa resulta da operação de um duplo filtro: as preferências dos Estados e os incentivos e constrangimentos presentes no ambiente externo”, partindo da premissa que os interesses são relativamente contínuos no tempo.

A relativa continuidade desses interesses, para a autora, deriva tanto de atributos e capacidades que tipificam um Estado, como por exemplo: território,

população, geografia, recursos naturais, materiais e humanos; como de seu posicionamento no sistema internacional com relação aos demais países em um ordenamento econômico, político ou militar (LIMA, 1994, p. 63). Assim, o Estado aparece como um ator unitário, sendo suas possibilidades de interação determinadas pelos atributos e posições dos outros atores similares.

No quadro analítico realista utilizado neste trabalho, é fundamental compreender o Estado como um conjunto de instituições com objetivos e necessidades próprias que são distintas e não se confundem com os interesses particulares de grupos específicos da sociedade. Ao defender sua abordagem “estadista” para o estudo da política externa Krasner (1978, p. 10) esclarece que esses objetivos estão associados tanto com objetivos materiais, mensuráveis em termos econômicos, quanto em termos ideológicos, metas ambiciosas de como as sociedades pelo mundo deveriam se organizar.

Para Morgenthau (2003), os objetivos de uma política externa devem ser definidos em termos do interesse nacional, sendo essa a moralidade que deve orientar as ações dos responsáveis pela condução da política externa de um país. Assim, o interesse nacional deve ser entendido em termos de poder, aqui compreendido como a capacidade de um Estado de influenciar a conduta dos demais Estados no sistema internacional de acordo com seus fins. Portanto, o tipo do interesse que determinará a ação política de um país depende do contexto político, cultural e do período no qual a política externa é formulada.

Os Estados, que são a unidade básica do sistema internacional, são governados por seus interesses próprios e suas ações sempre definidas em termos de poder, ou seja: aquilo que os traz maior benefício ao menor custo. Assim, os interesses não estariam condicionados a julgamentos morais, mas sim à condição

existencial do Estado e à avaliação dos ganhos e perdas no campo da política externa.

Nas palavras do autor,

o conceito de interesse definido como poder impõe ao observador uma disciplina intelectual e introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível, desse modo, o entendimento teórico da política. No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica ou russa nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederam. Uma teoria realista da política internacional evitará, portanto, duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas (MORGHENTAU, 2003, p.7).

Compreender os objetivos dos *policy-makers* na busca pelos interesses nacionais é apenas uma das duas questões analíticas básicas (que estão intrinsecamente ligadas, porém não se confundem) na análise de política externa. A outra é entender como um país toma ações para implementar suas políticas no âmbito externo, o que será melhor explicado no próximo tópico.

2.2 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Para fins teóricos e metodológicos, é possível distinguir os estudos de política externa em duas vertentes: os que se mantém mais ligados ao processo de sua formulação e os que se direcionam ao processo de sua implementação (ou modelo clássico). Os cientistas políticos que se baseiam na análise do processo decisório entendem que o interesse nacional é composto de valores não suscetíveis de uma medição objetiva mesmo quando definida em termos de poder. Assim, a única forma de se descobrir as reais necessidades do povo é presumir que suas demandas e aspiração se refletem nas decisões tomadas pelos formuladores de políticas no

processo decisório.

Em democracias consolidadas, há abertura para a participação dos distintos segmentos sociais na formulação da política externa, diminuindo a possibilidade que uma posição prevaleça de modo absoluto sobre as demais, sendo as inclinações mais fortes no sentido da composição e do consenso (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 212). Os interesses nacionais, dessa forma, seriam mais próximos das posições defendidas por aqueles que participam intensa ou episodicamente do processo.

A principal crítica feita pelos que utilizam a abordagem de tomada de decisão aos tributários do modelo clássico é a dificuldade de identificar o interesse nacional como uma verdade objetiva indiscutível, já que na sociedade há divergências e interesses contraditórios de grupos e indivíduos. Assim, o procedimento institucional que leva à decisão ganha relevância pois dele dependem a escolha dos meios e fins que correspondem às necessidades da sociedade, resultando o interesse nacional como o resultado desse processo iterativo.

Sobre a recorrente crítica feita aos realistas, Reynolds (1977) argumenta que cada órgão da burocracia do Estado e segmento social organizado tem sua própria política externa, e a partir da sua avaliação do quadro internacional e de seus interesses próprios, busca maximizar sua participação no processo que resulta na elaboração da política externa final. Essa tese, também defendida por Alisson (1971), defende que é necessário abrir a “caixa-preta” do Estado para melhor compreender sua política exterior. Na mesma linha, Snyder, Bruck e Sapin, em sua obra seminal *Foreign policy decision making* (1962), foram pioneiros ao considerar o plano doméstico e o processo decisório como variável explicativa para o comportamento dos países no plano internacional. No entanto, uma vez definida a linha de atuação do Estado no sistema internacional, ela se desenvolve de maneira relativamente

autônoma. Dessa forma, conclui-se que

“o êxito ou fracasso de determinada política externa em alcançar os objetivos nacionais ficam a depender não apenas da sua consistência e da coerência com que é executada, mas também sobretudo da ressonância que obtém junto ao sistema internacional na sua totalidade e junto aos Estados com os quais se estabelecem as relações diretas” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 213).

Rosenau (1980, p. 243) argumenta que tanto os cientistas que analisam a política externa pelo processo de tomada de decisão quanto os que a analisam por uma perspectiva sistêmica desenvolvem conceitos específicos que facilitam a identificação e organização de diferentes dimensões. Contudo, isso acaba por dificultar a interação entre esses diferentes níveis de análise, já que

A penalidade pela concentração no processo decisório é a incapacidade para explicar os resultados, isto é, o que acontece depois que as decisões foram definidas e a ação tomada. O conhecimento das percepções e motivações dos *policy-makers* dificilmente pode servir como uma previsão dos resultados se estiverem operando com estimativas erradas sobre suas próprias capacidades ou sobre a natureza do meio internacional. De outro lado, o custo de se concentrar nos resultados e tratando-os como decorrentes de diferentes nações construindo diferentes equilíbrios entre seus interesses e suas capacidades é a incapacidade de identificar as fontes do experimento teórico (Ibid, p. 283).

Não obstante as relevantes contribuições do modelo de tomada de decisão, os estudos do processo de implementação da política externa continuam fornecendo ferramentas para entender a atuação do Estado de uma forma mais ampla. Ora, o entendimento do Estado como um ator unitário e racional é mais uma simplificação teórica útil da realidade do que, verdadeiramente, um reflexo da mesma. Dessa forma, apesar de reconhecer o papel da sociedade civil (representada por empresas, associações e organizações não governamentais) e da burocracia estatal no processo decisório (como, por exemplo, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), entende-se que

privilegiar uma visão da política externa brasileira por um viés realista sistêmico é uma escolha com ganhos analíticos em potencial nada desprezíveis.

3 O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

A história da propriedade intelectual é caracterizada pelo conflito, tanto acadêmico quanto político, entre a apropriação e coletivização do conhecimento. Os que defendem a apropriação argumentam que os indivíduos devem receber uma contrapartida econômica por suas criações intelectuais, enquanto os que defendem a coletivização acreditam que esse entendimento monopolista e individualista impede a eficiência máxima da sociedade, já que o livre fluxo de informação é primordial para o maior desenvolvimento econômico e social. Resta incontroverso apenas que “o conhecimento é uma mercadoria de valor crescente, tem poder aquele que o detém” (GANDELMAN, 2004, p.149).

Cabe aqui esclarecer, brevemente, algumas noções conceituais de propriedade intelectual e o seu papel na promoção de desenvolvimento de acordo com a teoria econômica. Sobre a propriedade intelectual, Barbosa (2013, p. 7) a define como “um capítulo do Direito, altissimamente internacionalizado, compreendendo o campo da Propriedade Industrial, os direitos autorais e outros direitos sobre bens imateriais de vários gêneros”. Devido a miríade de temas englobados em tal definição²⁸, a propriedade intelectual comumente é dividida em três grandes ramos: direitos autorais, propriedade industrial e proteção *sui generis*. Apesar de sua grande abrangência, neste trabalho o termo “propriedade intelectual” será utilizado para se referir quase exclusivamente à propriedade industrial, que de acordo com a Lei Nº

²⁸ Barbosa (2013, p.7), com base na Convenção da OMPI, define a propriedade intelectual como a soma dos direitos relativos às obras literárias, artísticas e científicas, às interpretações dos artistas intérpretes e às execuções dos artistas executantes, aos fonogramas e às emissões de radiodifusão, às invenções em todos os domínios da atividade humana, às descobertas científicas, aos desenhos e modelos industriais, às marcas industriais, comerciais e de serviço, bem como às firmas comerciais e denominações comerciais, à proteção contra a concorrência desleal e todos os outros direitos inerentes à atividade intelectual nos domínios industrial, científico, literário e artístico.

9.279 de 14 de maio de 1996, refere-se aos direitos e obrigações relativos a: marcas, patentes, modelos de utilidade, desenho industrial, indicações geográficas, segredo industrial e repressão à concorrência desleal (BRASIL, 1996).

Com a globalização econômica, o ciclo tecnológico de produtos²⁹ tende a ficar cada vez menor, o que aumenta os riscos de empreender e enriquece a competição entre firmas tanto a nível doméstico como internacional (SCHUMPETER, 1982). A reorganização do sistema produtivo-tecnológico, no qual crescem a intensidade e complexidade da incorporação de inteligência aos bens e serviços, torna a inovação peça central nos estudos da dinâmica econômica contemporânea. Na visão de Dosi (1982, p. 151), tecnologia deve ser entendida como

a set of pieces of knowledge, both directly “practical” (related to concrete problems and devices) and ‘theoretical’ (but practically applicable although not necessarily already applied), know-how, methods, procedures, experience of successes and failures and also, of course, physical devices and equipment³⁰.

O conceito de transferência de tecnologia já era discutido como um problema internacional em 1961, quando um grupo de países em desenvolvimento requisitou a elaboração de estudos sobre o papel dos tratados internacionais na proteção dos direitos de propriedade intelectual em economias subdesenvolvidas. Desse debate, surgiu a necessidade de se pensar em propriedade intelectual como uma forma de ganhar acesso à tecnologia, e assim promover níveis de desenvolvimento econômico e social mais elevados nos ditos, à época, países de terceiro mundo.

No que diz respeito à transferência de tecnologia, Maskus (2003, p. 14) a

²⁹ Schumpeter (1982) entende que a economia é caracterizada por um fluxo circular que tende ao equilíbrio tanto na esfera industrial quanto na comercial. A inovação tecnológica, que perturba essa tendência de equilíbrio, adquire fundamental importância em sua teoria de desenvolvimento.

³⁰ Um conjunto de conhecimentos de aplicação direcionados a questões “práticas” (relacionadas a problema concretos e dispositivos) e “teóricas” (mas aplicáveis de maneira prática) como know-how, métodos, procedimentos, experiências de sucesso e fracassos e também, é claro, dispositivos físicos e equipamentos.

entende como “any process by which one party gains access to a second party's information and successfully learns and absorbs it into his production function”³¹. Já a transferência de tecnologia internacional é um termo que compreende mecanismos para a disseminação da informação para além das fronteiras e a sua incorporação pelo país adquirente, ou no entendimento de Falvey e Foster (2006, p. 4) “International technology transfer or diffusion refers to the process by which a firm in one country gains access to and employs technology developed in another country”³². Ela deve ser entendida como um processo complexo, que vai desde a inovação e *marketing* internacional da tecnologia até sua absorção e imitação. Nesse processo incluem-se a tecnologia, o comércio e o investimento em políticas públicas que podem influenciar os termos do acesso ao conhecimento.

O acesso à tecnologia por parte das empresas e instituições dos países em desenvolvimento se configura em condição fundamental para a redução das assimetrias econômicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (ABRANTES, 2011). Cabe ressaltar, entretanto, que apesar de condição fundamental, o acesso à tecnologia não constitui condição suficiente para essa redução. Esse processo de *catching up* depende também da elaboração de políticas públicas complementares, adequadas ao estágio de desenvolvimento da indústria, sendo apropriado que “developing countries may consider technology transfer as a base for developing their technology capability implying that the capability required is beyond adapting the technologies to suit the local situation”³³ (PUTRANTO et al, 2003, p. 44).

³¹ Qualquer processo pelo qual uma parte ganha acesso a informação da segunda parte, aprendendo e a absorvendo em sua função produtiva com sucesso.

³² Transferência ou difusão internacional de tecnologia refere-se ao processo pelo qual uma firma em um país ganha acesso e aplica tecnologia desenvolvida em algum outro país.

³³ Países em desenvolvimento devem considerar a transferência de tecnologia como a base para desenvolver suas capacidades tecnológicas pressupondo que as capacidades requeridas estão além da mera adaptação das tecnologias para adequá-las à situação local.

Dessa forma, um sistema de propriedade intelectual eficiente pode ser um importante mecanismo de promoção do desenvolvimento e cooperação entre os países.

O impacto do fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual na transferência internacional de tecnologia é ambíguo na teoria econômica (MOSCHINI, 2003). Alguns teóricos acreditam que a propriedade intelectual desempenha um papel positivo na transferência de conhecimento, já que as patentes protegem e estimulam o investimento estrangeiro direto. Para Maskus (2003, p. 28) “without adequate protection from leakage of new technical information, firms would be less willing to provide it on open technology markets”³⁴. Ressalta ainda o autor na mesma passagem que “patents provide the legal basis for revealing the proprietary characteristics of technologies to subsidiaries and licensees, supporting the formation of contracts”. Dessa forma, os investimentos criariam transbordamentos (ou usando o termo em inglês *spillovers*) que resultariam no aumento de produtividade e nível econômico nos países recipientes.

Já os teóricos críticos ao sistema de propriedade intelectual defendem que o aumento exagerado da proteção poderia restringir a transferência de tecnologia, criando as patentes estrangeiras uma reserva de mercado que aumentaria os preços e impediria o surgimento de firmas locais. Segundo essa linha de pensamento, Correa (2000, p.5) considera o sistema tal qual estruturado como uma forma de “protecionismo tecnológico”, focado em acentuar a divisão internacional do trabalho. Enquanto os países do Norte geram inovações, os países do Sul constituem um mercado para os produtos e serviços de lá resultantes.

Implementar um sistema de proteção dos direitos intelectuais, tal qual idealizado nos tratados internacionais, além de moroso, tem um alto custo,

³⁴ Sem a proteção adequada do vazamento de nova informação técnica, firmas estariam menos dispostas a provê-la em mercados de tecnologia aberta.

dependendo da elaboração de leis a nível nacional, da criação de um aparato institucional e da implementação de mecanismos coercitivos. Assim, o baixo nível de institucionalização da propriedade intelectual nos países pode, somado a outros fatores, dificultar a maior cooperação entre os países envolvidos na cooperação internacional. Por outro lado, se a proteção à propriedade intelectual for demasiada, ela pode oferecer sérias dificuldades para que os países do Sul desenvolvam suas capacidades produtivas.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Na obra seminal “The Patent Controversy in the Nineteenth Century”³⁵, Machlup e Penrose (1950) relatam que, ao fim do século XIX, existiam quatro principais argumentos em favor do sistema de patentes. Os dois primeiros são de natureza ética enquanto os últimos buscam a promoção do interesse público.

O primeiro argumento é o de que o homem (aqui entendido como indivíduo) possui um direito natural de propriedade sobre suas ideias, portanto a sociedade deve reconhecer esta propriedade por intermédio da concessão de uma patente (MACHLUP e PENROSE, 1950). O segundo argumento é o de que cabe aos inventores uma recompensa pelo seu trabalho, sendo a propriedade intelectual um direito necessário para que possam colher os frutos de seu esforço. Estes argumentos são questionados principalmente pelo conhecimento público prévio pois, ninguém cria algo a partir do nada, mas sim por meio de conhecimentos acumulados pela humanidade no decorrer dos séculos e pela relevância social da propriedade (MACHLUP e PENROSE, 1950).

³⁵ A controvérsia das patentes no século XIX.

Uma crítica formulada por Jaguaribe e Brandelli (2007) é a de que boa parte dos investimentos em inovação se originam de recursos públicos. Dessa forma, os autores entendem que a monopolização do conhecimento através da propriedade intelectual nem sempre é justa e benéfica para a sociedade, apesar de reconhecerem a sua importância.

O terceiro e quarto argumentos são desenvolvidos a partir da premissa de que o progresso industrial acarreta benefícios desejáveis à sociedade. Nesse entendimento, a inovação em produtos e processos implica em custos e riscos elevados, sendo a propriedade intelectual entendida como uma forma de proteção para os inventores, coibindo o comportamento oportunista de outras empresas e estimulando os investimentos em inovação. Por fim, o último argumento defende que é de interesse da sociedade que um inventor divulgue a tecnologia envolvida em uma invenção, fornecendo condições para que a pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias sejam aceleradas. Assim, por meio de uma patente há uma troca da publicidade da informação pelo exclusivo de utilizar a tecnologia por um período.

Os dois últimos argumentos que sustentam as patentes como uma conveniência que os Estados possuem para a promoção do desenvolvimento são contestados principalmente pela ideia de que, na maior parte dos casos, as invenções seriam realizadas de forma indiferente ao incentivo da patente. Nas demais, o próprio tempo que os concorrentes teriam para internalizar a nova tecnologia desenvolvida seria suficiente para garantir uma proteção eficiente. É interessante notar que os mesmos quatro argumentos continuam sendo os pontos basilares para o escrutínio do debate patentário atual, com as teorias modernas apenas refinando ou

acolchoando as mesmas ideias centrais³⁶.

Como salienta o estudo seminal de Machlup e Penrose (1950), respaldado por outras obras atuais, a controvérsia acadêmica das patentes não se encerrou em nenhuma decisão e continua aberta, visto que é impossível criar uma metodologia que consiga medir o saldo entre custos e benefícios da implementação do sistema. Entretanto, pelo aspecto político, houve um enrijecimento das legislações nacionais dos tratados internacionais de propriedade intelectual, o que sinaliza que o lado favorável a uma ampliação dos direitos de propriedade intelectual foi exitoso em muitas de suas demandas.

3.2 A TRAJETÓRIA DO SISTEMA INTERNACIONAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL

Peter Drahos sugere que a trajetória histórica internacional da proteção da propriedade intelectual pode ser dividida em três períodos nos quais houve significativas mudanças nos rumos como a matéria foi tratada em nível internacional. O primeiro deles, chamado pelo autor de período territorial, caracteriza-se pela ausência de proteção em nível internacional. O segundo, o período internacional, começou na Europa no século XIX com as negociações por parte de alguns países de dois importantes tratados internacionais: a Convenção da União de Paris (CUP) em 1883 e a Convenção de Berna (CUB) para a Proteção das Obras Artísticas e Literárias em 1886. O terceiro e último, o período global, tem suas origens na conexão entre a propriedade intelectual e o comércio articulada pelos EUA ainda nos anos

³⁶ Para um estudo mais aprofundado dos desdobramentos contemporâneos dos argumentos éticos, recomenda-se a leitura de Sterckx (2006). Para os motivos econômicos, recomenda-se Moschini (2003).

1980, o que culminou na década seguinte na assinatura do Acordo TRIPs (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)³⁷. Aos períodos sugeridos por Peter Drahos acrescentamos, ainda, o período pós-TRIPs, caracterizado pela negociação de tratados em matéria de propriedade intelectual que preveem dispositivos ainda mais restritivos ao que foi estabelecido no Acordo TRIPs. As próximas subseções tratam cada uma dessas fases individualmente.

3.2.1 O período territorial

Os diferentes institutos de propriedade intelectual se originaram em épocas e lugares diferentes, mas provavelmente todas as leis referentes à matéria tem suas bases nos sistemas de privilégios régios típico da Europa medieval³⁸. Esse modelo, que prevaleceu até o século XVII, era baseado na concessão de monopólio por parte do soberano a um súdito como uma forma de recompensa pela criação de alguma concepção técnica, e justamente por se tratar de um modelo baseado na graça do soberano, e não respaldado em leis, atraiu severas críticas por parte da burguesia ascendente que começava a contestar o sistema vigente (ARDISSONE, 2014 p. 122).

O período territorial recebe essa denominação pela aplicação do princípio da territorialidade nas diferentes legislações de propriedade intelectual que surgiam progressivamente na Europa a partir do século XVII. Como não existiam tratados internacionais referentes à matéria, os direitos de propriedade intelectual não se

³⁷ Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

³⁸ Ardisson (2014, p.121) explica que grande parte da literatura reconhece que o primeiro privilégio concedido foi pelo República de Veneza, em 1469, para uma indústria de impressão. Credita-se à Veneza a primeira forma rudimentar de uma legislação de propriedade intelectual, que em 1474, possuía uma espécie de proto-patentes com princípios legais semelhantes em muito aos institutos modernos, como por exemplo: novidade, aplicação prática, licença de exploração e sanções aos que utilizassem a invenção sem autorização.

estendiam além das fronteiras do território no qual foram concedidas. Drahos (2002, p. 5) explica que “A world in which states regularly claimed jurisdiction over the property rights established by other nations would be a world in which the principle of negative comity would have largely vanished”, já que tal princípio decorre diretamente da soberania nacional.

Sobre as bases do sistema moderno e formal de propriedade intelectual, Khan (2008, p.1) destaca a importância do Estatuto dos Monopólios de 1623 implementado na Inglaterra. Vale esclarecer, a data de assinatura do Estatuto não deve ser interpretada como o marco fundador do sistema de propriedade intelectual. Ora, por ser um país cuja matriz de Direito é consuetudinária, foram necessários longos anos de modificação na interpretação da lei até que se assemelhasse aos moldes legais atuais.

A referida lei foi criada pelo parlamento inglês como uma forma de controlar o poder régio, restringindo os monopólios e privilégios concedidos “a merce” do monarca. Diferentemente das normas praticadas em outras nações da época, o Estatuto tratava as patentes como forma de recompensa outorgada ao primeiro e único inventor de uma manufatura ou objeto, ou seja: sob uma ótica de interesse econômico alinhada aos interesses burgueses. Ao final do século XIX, outros dois países adotaram uma legislação codificada sobre propriedade intelectual consoante com as premissas do Estatuto de 1623, a saber: França, em 1791 e Estados Unidos da América, em 1793.

Na primeira metade do século XIX começou a ocorrer maior disseminação e implementação de leis de propriedade intelectual pela Europa. A ideia central discutida nesses países para a criação de suas legislações de propriedade intelectual foi a de que o inventor possuía o direito de exclusividade sobre a sua criação, devendo-lhe ser

garantida a exclusividade na exploração do invento por determinado tempo a fim de lhe propiciar a remuneração por seu esforço em desenvolver uma nova tecnologia. Carvalho (2009) explica que, no Brasil, o primeiro dispositivo com o objetivo de estimular o desenvolvimento nas áreas da indústria e do comércio mediante a concessão de privilégios aos inventores foi o Alvará de 28 de abril de 1809, o que demonstra que a temática não é novidade na formulação da política industrial do país.

Ao mesmo tempo em que um número maior de Estados tutelava a propriedade intelectual, crescia o número de adeptos de um movimento que a criticava. Na primeira metade do século XIX, na Europa, houve uma acirrada disputa ideológica entre os monopolistas, favoráveis ao sistema de patentes, e os que defendiam o livre comércio, que buscavam a maior liberdade possível para a troca de bens e serviços. Machlup e Penrose (1950, p. 28), sumarizando os argumentos do grupo anti-patentes da época, explicam que “The patent opponents were thoroughly convinced that the patent laws had a harmful influence on the nation at large, and they concluded that their repeal would be beneficial”³⁹. Soma-se a isso o fato de, na maior parte da Europa, os sistemas nacionais de patentes serem altamente burocráticos, caros e suscetíveis a interferências políticas.

De maneira curiosa, as críticas ao sistema de patentes à época tomaram força após uma proposta de reforma em 1827 na Inglaterra que pretendia corrigir pontos de mal funcionamento do sistema, já que os inventores reclamavam do alto custo, desorganização e incerteza no processo de obtenção das patentes. Isso levou a um contra-ataque do grupo que pretendia ver o sistema de patentes extinto (MACHLUP e PENROSE, 1950). Demonstrando como a causa da proteção das patentes chegou a um ponto em que quase foi derrotada, Gontijo (2005, p.1) relata que alguns Estados

³⁹ Os contrários às patentes estavam completamente convencidos que as leis de patente tinham um efeito nocivo na maioria das nações, concluindo assim que as suas revogações seriam benéficas.

tiveram sérios movimentos na tentativa de revogar suas leis de propriedade intelectual.

Contudo, a causa do movimento anti-patentes não perdurou. Machlup e Penrose (1950, p. 6) relatam que das muitas explicações dadas para o declínio do movimento, a mais plausível parece ser o ganho de apelo frente a opinião pública após uma severa crise econômica iniciada em 1873 que fortaleceu a posição intervencionista frente a do livre comércio. Também contribuiu para tal a percepção de que tecnologia, com a Revolução Industrial, passaria a ocupar um papel cada vez mais importante como propulsora da competitividade dos países.

O incremento sem precedentes no comércio internacional causado pela Revolução Industrial criou um ambiente em que o desenvolvimento de novas tecnologias se dava de forma cada vez mais acelerada. A medida que a maior incorporação de conhecimento passou determinar o acréscimo de valor na produção global, os países detentores de tecnologia começaram a pensar em formas de resguardar a originalidade dos inventos e os direitos dos inventores para além das fronteiras nacionais.

Um dos principais argumentos econômicos que corroborava o desejo dos países industrializados em tratar a propriedade intelectual como um problema a nível internacional era a correção de uma falha de mercado. A territorialidade sob a qual a propriedade intelectual estava estruturada permitia o comportamento oportunista⁴⁰ (*free-riding*) de alguns Estados, que se beneficiavam das inovações sem pagar nada por elas, o que resultaria em uma diminuição da oferta de tecnologia. De acordo com essa lógica, a falta de um arcabouço internacional que protegesse as criações intelectuais levaria a um desestímulo em inovar, sendo a apropriação do

⁴⁰ O comportamento oportunista ocorre quando um terceiro se beneficia de recursos, bens e serviços sem pagar por eles, o que leva a uma diminuição da oferta.

conhecimento um importante pré-requisito para o progresso.

Com vistas a dirimir os problemas causados pela proteção da propriedade intelectual em nível territorial, seria necessário criar mecanismos multilaterais que garantissem uma proteção mínima em nível internacional. Dentro dessa lógica, foram firmados dois importantes tratados ao final do século XIX que caracterizaram, durante mais de cem anos, o período internacional da propriedade intelectual.

3.2.2 O período internacional

As mudanças causadas pela Revolução Industrial fizeram com que os Estados passassem a desenvolver, ainda no século XIX, um desejo cada vez maior de cooperar internacionalmente em matéria de propriedade intelectual. Os países que estavam sendo prejudicados pelo comportamento oportunista estabeleceram, inicialmente, uma série de acordos bilaterais (Drahos relata a existência de 69 tratados bilaterais vigentes na Europa em 1883). A confusão causada pelo emaranhado de acordos acabava criando um ambiente que criava entraves ao comércio, sinalizando a importância em estabelecer regras comuns de proteção. De qualquer feita, Drahos (2002, p. 6) julga que tais acordos foram importantes, já que

Bilateralism in intellectual property in the nineteenth century was important in that it contributed to the recognition that an international framework for the regulation of intellectual property had to be devised, and it suggested a content in terms of principles for that framework⁴¹.

O primeiro grande encontro multilateral para discutir a falta de proteção às

⁴¹ Bilateralidade em PI no século XIX era importante já que contribuiu para o reconhecimento de que um arcabouço internacional da PI deveria ser formulado, e sugeriram conteúdos em termos de princípios para tal arcabouço.

patentes foi o Congresso de Viena para a Reforma de Patentes em 1873. Tal evento foi consequência das críticas feitas na exposição internacional que ocorreu no mesmo ano e país (principalmente sobre o tratamento desigual que estrangeiros recebiam em alguns Estados), gerando a ideia de deliberação por reformas que garantissem aos inventores proteção em todos os territórios (CRUZ FILHO, 1982). Essa busca por um sistema internacional unificado esbarrou em um problema previsível: cada país, objetivando maximizar seus interesses, defendia que sua lei nacional era a mais apropriada. Mas apesar da incapacidade de se chegar a um consenso, o referido congresso foi importante por estabelecer as bases para a discussão do tema e criar um comitê permanente de debate, que levou a outros encontros.

Em novo congresso realizado em Paris em 1878, foram também discutidos, além de patentes, outros ativos de propriedade intelectual como marcas e desenho industrial. O discurso do Ministro do Comércio da França na abertura da referida convenção demonstra o pensamento da época: “the industrial property will not be truly protected until it will find everywhere simple, uniform, precise rules, forming among the States a sort of mutual assurance against plagiarism and infringement”⁴² (LADAS, 1975, p.62). Entretanto, o único tema no qual houve consenso foi o tratamento paritário de estrangeiros e nacionais, o que não deixou de ser um avanço notável. Nessa conferência também foi discutido se a falta de uso efetivo (entendido aqui como produção interna no país) leva à caducidade da patente (CRUZ FILHO, 1982).

Em nova convenção realizada na França em 1880, abandonou-se a ideia de tentar estabelecer uma lei internacional que padronizasse totalmente as diferentes legislações nacionais. Em detrimento disso, discutiu-se o estabelecimento de

⁴² A propriedade industrial não será propriamente protegida até que em todos os lugares hajam regras simples, precisas e uniformes, formando entre os estados uma espécie de segurança mútua contra o plágio e outras infrações.

princípios que deveriam nortear as legislações nacionais na defesa da propriedade intelectual, possibilitando a cada um dos Estados uma margem de manobra relativamente grande para adotar leis que melhor atendessem seus interesses.

Os resultados dessa convenção culminaram na ratificação de um acordo internacional em 1883 que ficou conhecido como CUP⁴³. Nas palavras de Gandelman (2004, p.100):

Os governos, orientados pelo paradigma da eficiência econômica por meio da proteção da propriedade intelectual, criaram uma união internacional com essa finalidade. [...] Essa Convenção foi concebida para facilitar o fluxo de tecnologia entre as nações contratantes, criando requisitos mínimos para a concessão de patentes e garantindo tratamento nacional para os estrangeiros.

O sucesso que levou à longevidade da CUP e a sua resiliência frente a uma série de revisões ao longo dos anos reside no fato de jamais ter visado a uniformização das diferentes legislações de seus signatários, mas sim estabelecer padrões mínimos de proteção. Os principais pontos contidos no tratado (tratamento nacional, prioridade unionista, independência dos direitos e territorialidade) não passaram por mudanças substanciais por mais de um século, o que ajuda a explicar os mais de 150 signatários da convenção.

O princípio que sumariza o espírito do tratado é o do tratamento nacional, que estabeleceu a paridade entre os nacionais e estrangeiros em termos de propriedade intelectual⁴⁴. Outra importante inovação implementada pela CUP foi o princípio da prioridade unionista. Gontijo (2005, p. 5) explica que tal dispositivo era uma resposta a um problema prático, já que evita a apropriação indevida de informações incluídas

⁴³ O Brasil foi um dos signatários originais da referida Convenção.

⁴⁴ O tratamento nacional não se confunde com a reciprocidade, uma vez que o primeiro estabelece um tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros sob uma legislação nacional. Reciprocidade implica em um tratamento do nacional tal qual ele é recebido no exterior, ou seja: em uma legislação alienígena.

nos pedidos de patente, impedindo conflitos em casos de dois ou mais inventos sobre um mesmo objeto. Para isso, garante-se ao depositante em um dos países da União um prazo de prioridade de 12 meses para realizar o depósito em outros países, durante o qual nenhum outro pedido invalidará o seu, tampouco uma publicação ou exploração do evento. A independência dos direitos estabelece que as decisões tomadas em um país sobre um ativo de propriedade intelectual não têm influência sobre o tratamento a ser dado em outros Estados, o que vai ao encontro do princípio da territorialidade, no qual a proteção oferecida por um Estado será válida somente nos limites territoriais do país que a concede.

O sistema internacional de propriedade intelectual inaugurado com a CUP foi fundado com base na aceitação da diversidade de membros da comunidade internacional, já que permitia uma margem considerável para que pudessem adequar o conteúdo normativo do tratado aos seus interesses nacionais e estratégias de desenvolvimento (CORREA, 2003). Como exemplo, no setor de fármacos Japão e Suíça não concederam patentes para medicamentos até o final da década de 1980 (GUISE, 2007, apud ARDISSONE, 2014, p. 136). Já o Brasil, no auge do processo de industrialização promovido pelo regime militar, optou por não conceder patentes para produtos farmacêutico, o que perdurou até meados da década de 1990.

No que se refere aos direitos de autor, a CUB de 1886 também nasceu como uma forma de solucionar problemas de ordem prática. Como era inviável que um autor pudesse conhecer as várias legislações estrangeiras e tratados bilaterais que regulavam a matéria, acabava tendo pouca proteção para sua obra fora em nível internacional. Em 1883, foi feita a primeira minuta do que viria a ser o tratado alguns anos depois, e após rodadas de negociação em 1884, 1885 e 1886, a CUB estava disponível para os eventuais signatários (DRAHOS, 2002). Vale dizer, tal qual a CUP,

a CUB também era baseada no princípio de tratamento nacional.

Em 1893, a CUP e a CUB unificaram seus secretariados, dando origem ao BIRPI (Bureaux Internationaux Reunis pour la Protection de la Propriete Intellectuelle), um embrião do que futuramente viria a ser a Organização Mundial Da Propriedade Intelectual (OMPI), organismo das Nações Unidas responsável por administrar os tratados internacionais em matéria de propriedade intelectual⁴⁵. Com o passar dos anos a relativa flexibilidade que o sistema inaugurado pela CUP trazia passou a deixar os países do Norte, controladores da maior parte da produção de tecnologia global, descontentes com o nível de proteção garantido pelo sistema. Durante a primeira metade do século XX, o BIRPI administrou uma série de revisões e adendos aos tratados que administrava, o que de acordo com May (2009, p. 19)

were often responses to new Technologies in various economic sectors where IPRs were becoming more important, but also represented successful lobbying by a number of private sector groups that were eager to ensure that IPRs were both protected and extended⁴⁶.

Sobre a CUP, Barbosa (2013, p. 601) afirma que “quem exerce os direitos conferidos pelo tratado são empresas que dispõem de suficiente poder econômico para produzir inventos patenteáveis, e interesse empresarial bastante por querer assegurar sua posição num mercado estrangeiro”. Apreende-se que o padrão foi estabelecido pelo grupo de países industrializados, cujas grandes empresas detinham a maior parte da capacidade de produção da tecnologia mundial. Os países do sul, a época ainda colônias ou extremamente influenciados pela política das antigas

⁴⁵ Drahos cita a proliferação de vários tratados multilaterais em matéria de propriedade intelectual que surgiram nos anos posteriores, como em matéria de marcas (Tratado de Madri em 1891) indicações geográficas (também Tratado de Madri em 1891), desenho industrial (tratado de Haia, 1925), cultivares (UPOV, em 1961) e novamente patentes (Patent Cooperation Treaty PCT em 1970).

⁴⁶ Eram geralmente respostas a novas tecnologias em vários setores econômicos nos quais a PI estava se tornando mais importante, mas também representavam o sucesso do lobby de grupos de interesse privados que ansiavam que os direitos de PI fossem protegidos e estendidos.

metrópoles, não possuíam poder de barganha para um posicionamento contrário aos novos rumos que o regime tomava.

Esse panorama de conformidade com a ideia de enrijecimento da proteção começou a mudar com processo de descolonização iniciado ao final da Segunda Guerra Mundial. Na organização do sistema internacional pós-guerra as interações entre as unidades (Estados) do sistema passam cada vez mais a focar na produção de riqueza e desenvolvimento (GANDELMAN, 2004, p. 175), sendo a capacidade tecnológica crucial para o caminho do crescimento. Soma-se a isso a mudança do perfil dos membros do BIRPI, que inicialmente era composto por uma maioria de países industrializados do Norte, para ser numericamente dominado por países do sul. Assim, nesse período se acentuou o conflito Norte/Sul no sistema internacional, já que os novos participantes buscavam que os membros estabelecidos reconhecessem suas demandas, o que refletia a nova realidade global estabelecida pela criação das Nações Unidas.

Vale aqui fazer um esclarecimento sobre o ceticismo com o qual a corrente teórica realista interpreta as organizações internacionais. Entendendo os Estados como atores unitários e os principais atores no sistema internacional, a cooperação é dificultada pela anarquia do sistema e os poucos incentivos a cooperar. As organizações internacionais, *per se*, não tem poder, sendo entendidas apenas como uma extensão do poder que emana dos Estados, e afetando as perspectivas de cooperação internacional apenas de forma marginal.

Para os realistas, as Nações Unidas, bem como as outras instituições internacionais que compõe o seu sistema, refletem a estrutura desigual do poder mundial. Assim, organizações como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o GATT, teriam a finalidade de promover medidas de cunho liberalizante ao

comércio internacional que beneficiam os Estados mais influentes dentro desses organismos, ou seja, os países desenvolvidos do Norte.

Já nas décadas de 1950 e 1960 as convenções realizadas no âmbito do BIRPI começaram a envolver delegações de países críticos à maneira como a propriedade intelectual vinha sendo tratada no sistema internacional. May (2009, p. 20) ressalta que muitos temas que posteriormente adquiriram importância, como por exemplo a relação entre propriedade intelectual e o desenvolvimento, foram levantados à época: “many of the issues that were recently included in the proposal for a Development Agenda at the WIPO are remarkably similar to the draft resolution on intellectual property that was put before the UN by Brazil in 1961”⁴⁷.

O diplomata e sociólogo brasileiro Guerreiro Ramos, em Assembleia das Nações Unidas no ano de 1961 denunciou o sistema de patentes vigente à época como lesivo ao desenvolvimento, defendendo que a sua utilização deveria ser voltada ao interesse público (BARBOSA, 2013). Essa proposta desenvolvimentista pode ser entendida como o marco fundador do que posteriormente seria chamado de Agenda do Desenvolvimento (BARBOSA, 2015). Outros temas recorrentes trazidos pelos países em desenvolvimento eram a transferência de tecnologia e o abuso do uso das patentes. Vale dizer, tais demandas não visavam a abolição do sistema vigente, mas somente uma maior adequação aos interesses dos países do sul.

Do esforço em tornar o BIRPI uma organização mais institucionalizada e formal, surge em 1967 a OMPI, e logo em 1968, a organização firma instrumento para tornar-se em agência especializada do sistema das Nações Unidas. Desde o início, a OMPI age com o objetivo de “ampliar, homogeneizar e universalizar o uso e a aplicação de

⁴⁷ Muitas das questões que foram recentemente incluídas na proposta para a Agenda do Desenvolvimento na OMPI são incrivelmente similares à minuta da resolução em PI que foi apresentada às Nações Unidas pelo brasil em 1961.

legislação relativa aos direitos de propriedade intelectual" (JAGUARIBE e BRANDELI, 2007, p. 7), o que atraiu críticas por parte dos países do Sul. Ora, o objetivo da organização não era a promoção direta da inovação, da criatividade e do desenvolvimento econômico, mas sim consolidar a propriedade intelectual como uma solução para a transferência de tecnologia:

As in case of all organizations of the United Nations System, one of the main objectives of WIPO is to assist developing countries in their development. WIPO assists developing countries in promoting their industrialization, their commerce and their cultural, scientific and technological development through the modernization of their industrial property system and in meeting some of their needs in scientific documentation and the transfer of technology and technical know-how (WIPO, 1975, apud MAY, 2009, p. 25)⁴⁸.

Simultaneamente, os países do Sul se articulavam para uma reformulação na agenda internacional do desenvolvimento. Junto ao México e à Índia, o Brasil desempenhou um papel proeminente na coordenação dos países de terceiro mundo (em iniciativa que ficou conhecida como Grupo dos 77) nas negociações de um regime comercial que fosse baseado em normas de cooperação e desenvolvimento (LIMA e HIRST, 2006). O Grupo argumentava que por não disporem de níveis satisfatórios de soberania econômica, os países de terceiro mundo deveriam se utilizar de mecanismos diferenciados como a não reciprocidade e tratamento preferencial⁴⁹ na promoção de suas economias. No campo da propriedade intelectual, Barbosa (2010, p. 591) argumenta que tal ação expressava uma "política voluntarista e reformadora,

⁴⁸ Como no caso de todas as organizações do sistema das Nações Unidas, um dos principais objetivos da OMPI é auxiliar os países em desenvolvimento em seu desenvolvimento. A OMPI ajuda os países em desenvolvimento na promoção da industrialização, comércio e em seu desenvolvimento cultural, científico e tecnológico através da modernização de seus sistemas de PI e atendendo algumas de suas demandas em documentação científica, transferência de tecnologia e know-how técnico.

⁴⁹ O princípio da reciprocidade determina que um país que receber determinado benefício por parte de outro Estado, tal qual uma redução de tarifas, deve oferecer o mesmo benefício. Portanto, na não reciprocidade seria possível aos países em desenvolvimento um benefício sem contrapartida direta. Já o tratamento diferencial se contrapõe ao princípio do tratamento nacional, no qual produtos importados devem receber o mesmo tratamento de seus similares nacionais.

que implicava a intervenção direta na economia internacional, com vistas a compensar as desigualdades de fato a partir da atribuição de maiores direitos aos Estados fracos e maiores deveres aos Estados fortes”.

Em 1977, foi elaborada uma revisão da CUP por proposta da Índia para adequar a Convenção às demandas dos países de terceiro mundo. A ideia que basiou o projeto era a de que os tratados internacionais sob competência daOMPI deveriam ser elaborados deixando o máximo de liberdade para cada país adotar medidas apropriadas no nível administrativo e legislativo consistente com suas necessidades e políticas de desenvolvimento, econômicas e sociais (WIPO, 1979). Para Barbosa (2010, p. 604), eram quatro os principais objetivos da revisão:

- a) conseguir equilíbrio razoável entre o direito dos titulares de patentes e o objetivo do desenvolvimento;
- b) promover o uso efetivo das patentes;
- c) melhorar a criação e a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento;
- d) controlar abusos do sistema.

A flexibilidade com a qual as negociações se davam no âmbito da CUP (que tinha um sistema de um voto por país signatário) permitia um espaço de manobra para que os países do Sul pudessem participarativamente dos debates e da tomada de decisão dentro da organização, o que de fato fizeram. Mas, nem por isso, lograram sucesso em tal iniciativa. Mesmo com o parecer favorável dos países europeus que garantiu a vitória da proposta de revisão por 113 votos a 1, a posição isolada dos EUA foi determinante para o insucesso da iniciativa, como mostra a transcrição da fala do embaixador estadunidense:

Está tudo muito bom, está tudo muito bem, vocês estão falando em interesses dos países em desenvolvimento, em transferência de tecnologia, em equidade econômica, mas o que me interessa é o interesse das minhas empresas. Aqui não estamos falando de cooperação entre pessoas, estamos

falando de interesse entre empresas. Essa conferência não vai continuar (BARBOSA, 2013, p. 655).

Dessa forma, os avanços pretendidos pelos países do Sul quanto às suas demandas no sistema internacional da propriedade intelectual mostraram-se infrutíferos. A esperança de um maior alinhamento de interesses em uma Cooperação Norte/Sul esvaiu-se e em alguns anos a proposta caiu em ostracismo, até o ponto em que a OMPI voltou a tratar apenas de questões práticas e processuais no que se refere a propriedade intelectual, como a administração do PCT⁵⁰, enquanto questões substantivas sobre os motivos e objetivos do sistema internacional de propriedade intelectual perdiam importância. À medida que a OMPI se enfraquecia por conta da postura intransigente dos EUA, uma série de estratégias foiposta em prática para iniciar uma mudança do foro de discussões em propriedade intelectual, o que iniciou a transição para o período global da propriedade intelectual.

3.2.3 O período global

Durante o período internacional da propriedade intelectual, os países possuíam uma relativa liberdade para moldar seus sistemas de proteção de forma a favorecer suas políticas públicas. O *free-riding*, ou seja, a cópia por parte de outros países, era comum e amplamente praticado como forma de adquirir a tecnologia necessária para o desenvolvimento das economias nacionais, inclusive pelos países desenvolvidos (CHANG, 2002). Vale dizer, esse comportamento não era, de forma alguma, criminoso, mas sim uma adequação do sistema às particularidades inerentes de cada

⁵⁰ O Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) é um mecanismo que auxilia a proteção de patentes em vários países, ajuda os escritórios de patentes com decisões à concessão de patentes e facilita o acesso do público à uma grande quantidade de informações técnicas relativas a essas invenções.

país.

Contudo, os EUA estava descontente com essa flexibilidade. Suas empresas com amplos portfólios de propriedade intelectual, como as dos setores de fármacos, software e semicondutores, mostravam-se preocupadas com a possibilidade de perderem competitividade contra os produtos “piratas” de outros Estados, como por exemplo o Japão. Criou-se nos EUA a ideia de que países que vinham apresentando acelerado crescimento econômico estariam roubando o *know how* estadunidense, e que isso acarretaria na perda de competitividade de suas empresas e em um posterior declínio do poder norte-americano no sistema internacional (DRAHOS, 1995). Dessa forma, seria impreterível exercer seu poder de forma a readequar o sistema de acordo com seus interesses.

Uma vez detectado o objetivo, que era promover o enrijecimento dos direitos de propriedade intelectual em nível global, era necessário traçar uma estratégia que levasse um grande número de países a concordar com uma ideia que não necessariamente lhes traria benefícios. Drahos (1999, p. 9) explica que com vistas a levar as discussões para uma seara na qual os EUA teriam mais condições de fazer valer seus interesses, montou-se um lobby de grandes empresas multinacionais focadas em criar a ideia de relação entre a propriedade intelectual e o comércio. O autor explica que tal associação possuía duas grandes vantagens:

First, if a set of intellectual property standards could be made part of a multilateral trade agreement it would give those standards a more or less global coverage. Second, use could be made of the enforcement mechanisms that states had developed for settling trade disputes (DRAHOS, 1999, p.9)⁵¹.

⁵¹ Primeiro, se normas de propriedade intelectual padronizadas pudessem fazer parte de um tratado de comércio multilateral isso daria a essas normas uma cobertura mais ou menos global. Segundo, poderiam ser utilizados os mecanismos de coerção que os Estados já desenvolveram para resolver disputas comerciais.

Logo, os EUA concluíram que, no âmbito daOMPI, onde discussões relativas à matéria eram tomadas, seria muito difícil modificar o sistema. Como as votações na organização adotavam o modelo de um único voto por membro, os países do Sul possuíam poder efetivo, já que compunham a maioria dos Estados participantes. Concluiu-se que seria necessário usar de formas coercitivas para estabelecer um novo padrão de proteção aos seus interesses de propriedade intelectual no resto do globo (ARDISSONE, 2014, p.131).

Na década de 1980, os EUA modificaram sua lei para que fosse possível uma estratégia de retaliação bilateral contra países que julgavam não terem níveis adequados de proteção, o que resultou na emenda à Seção 301 do Trade Act de 1974. Essencialmente, tal provisão possibilitava ao país identificar Estados que não estavam respeitando os direitos de propriedade intelectual de empresas estadunidenses e aplicar sanções unilaterais. Varella e Marinho (2004, p, 487) aludem a algumas das sanções sofridas pelo Brasil, que teve “prejuízo na ordem de US\$ 290 milhões em virtude da sobretaxação de alguns de seus produtos como o suco de laranja e a celulose exportados aos EUA por não ter, à época, legislação sobre propriedade intelectual considerada adequada”.

As sanções aplicadas pela Seção 301 do Trade Act forçaram uma série de acordos bilaterais entre os EUA e países em desenvolvimento (incluído o Brasil) para a reforma de suas legislações de propriedade intelectual. Da mesma forma, foi fundamental para a inclusão da propriedade intelectual como um tema integrante da agenda de negociações do GATT na Rodada Uruguai (ARDISSONE, 2014), redefinindo a matéria como um tema pertinente ao comércio. Em severa crítica à estratégia de negociação adotada pelo país, Drahos (2002, p. 164), argumenta que “If robbed by a gunman, most of us would say not that we had been the victims of a

negotiation, but rather the victims of a robbery”⁵².

Como naOMPI os países do Sul (numericamente superiores) concentravam o poder das decisões, os Estados Unidos da América direcionou as discussões para um foro no qual concentrava o poder necessário para fazer valer seus interesses: o GATT. Gontijo (2005, p.3) considera paradoxal a discussão de fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual no âmbito do GATT, já que todas as demais discussões dentro da instituição iam ao encontro de uma linha liberalizante do comércio internacional, como a abertura de barreiras, derrubada de monopólios e fim às políticas de subsídios. Nas palavras do autor, “abrem-se mercados, mas, por outro lado, consolida-se e fortalece-se o sistema existente de produção de novas tecnologias, concentrado, não por coincidência, nos países que exigem maior proteção para os titulares da propriedade intelectual”.

Por iniciativa dos EUA e com o apoio do Japão, Canadá e a maior parte dos países da Europa Ocidental, as negociações da Rodada Uruguai iniciadas em 1986 progrediram até que em 1994, em Marrakesh, foi negociada a implementação do Acordo TRIPs. Para Moschini (2003, p. 4), a adoção do tratado “was the outcome of an unprecedented effort initiated by a broad coalition of business interests, mostly from the United States”⁵³. Ao final das negociações em 1994, o TRIPs fixou-se como um dos pilares da OMC que estava por ser implementada e o instrumento fundador do período global da propriedade intelectual.

O Acordo TRIPs representa o êxito pleno para os principais proponentes da Rodada do Uruguai. Quatro aspectos são particularmente relevantes por apresentarem mudanças em relação aos tratados anteriores sobre a matéria: a

⁵² Se assaltados por um homem armado, a maior parte de nós não diria que foi vítima de uma negociação, mas sim vítima de um assalto.

⁵³ Foi o resultado de um esforço sem precedentes iniciado por uma coalizão de interesses empresariais, na maior parte advindos dos EUA.

vinculação da propriedade intelectual ao comércio (e não como um tema individualizado), a adesão obrigatória para que os países possam fazer parte da OMC (*single undertaking*)⁵⁴, a existência de um mecanismo de solução de controvérsias para impor sanções efetivas contra infratores e o estabelecimento de padrões mínimos de proteção (*minimum standards*) (VARELLA e MARINHO, 2004).

Ademais, esses benefícios foram alcançados sem concessões relevantes em áreas de interesse para os países em desenvolvimento como, por exemplo, no setor da agricultura. Ao que parece, no primeiro momento a maior vantagem para os países do Sul foi o fim das sanções unilaterais que vinham sofrendo em decorrência da Seção 301 do Trade Act. O Brasil, por exemplo, foi advertido em 1988 pelos EUA que sofreria sanções em uma lista de 36 produtos, tais como madeira, calçados, armas, eletrônicos, químicos e farmacêuticos cujo valor somado das exportações montaria a US\$200 milhões (ARSLANIAN, 1993, p. 66). Ao final, “developing countries had simply run out of alternatives and options. If they did not negotiate multilaterally they would each have to face the US alone”⁵⁵ (DRAHOS, 2002, p. 170).

Ardissone (2014b, p. 1), amparado em vários autores, esclarece que “o advento do Acordo TRIPs contribuiu para diminuir de forma representativa as margens de manobra dos países em desenvolvimento no acesso ao conhecimento e às novas tecnologias no plano internacional”. Penrose (1974, p.200) já observava muito antes da ratificação do acordo que “os Estados não industrializados não tem nenhum ganho direto ao conceder uma patente sobre um invento já patenteado no estrangeiro e ali explorado”. A única vantagem seria a possibilidade de obter incentivos para que se introduza a tecnologia estrangeira. Mas a rigidez com a qual foi estruturada o novo

⁵⁴ O *single undertaking* é um princípio no qual todos os pontos da negociação fazem parte de um mesmo pacote indivisível, ou seja, não é possível aderir a apenas alguns aspectos do acordo.

⁵⁵ Os países em desenvolvimento simplesmente já não tinham mais alternativas e opções. Se eles não negociassem multilateralmente eles teriam que enfrentar os EUA de forma solitária.

tratado tornou mais difícil o investimento em inovação e tecnologia por parte dos países do Sul. Autores como Chang (2002) e Correa (2003) afirmam que o vínculo que foi estabelecido entre propriedade intelectual e comércio foi fundamental para que se elevassem os níveis de proteção e para que os países do sul fossem impedidos de se utilizar estratégias amplamente adotadas por países do Norte em períodos anteriores da história.

Em contraponto a essas ideias, Robert Sherwood (1992) argumenta que existe uma forte relação entre o nível de desenvolvimento econômico de um país e o grau de proteção dado à propriedade intelectual. Longe de ser apenas um entrave legal ao desenvolvimento, a propriedade intelectual constitui parte indispensável da infraestrutura legal de um país que almeja obter níveis de desenvolvimento econômico aceitáveis. Seguindo prisma similar, Maskus (2000) explica que os direitos de propriedade intelectual “can play a positive role in encouraging new business development, rationalization of inefficient industry, and inducing technology acquisition and creation”⁵⁶.

De forma resumida, Sell (2003, p.12) explica que a era global da propriedade intelectual é caracterizada pela drástica redução da autonomia dos Estados na determinação do que julgavam ser os níveis ótimos de proteção à propriedade intelectual. A formação de um sistema menos flexível enraizou-se em um discurso normativo a favor da agenda econômica neoliberal de proteção aos direitos de propriedade, bem como a promoção de reformas voltadas a melhorar a eficiência dos mercados (ARDISSONE, 2014, p.138), o que ia ao encontro da ideia de que o fortalecimento das instituições⁵⁷ proporcionaria ganhos a todos os países do sistema,

⁵⁶ Podem ter papel positivo em encorajar o desenvolvimento de novos negócios, racionalizar a ineficiência da indústria e introduzir a criação e aquisição de novas tecnologias.

⁵⁷ Por instituições, entende-se as normas do Consenso de Washington, ou seja: política macroeconômica restritiva, abertura do comércio internacional, desregulamentação das economias,

inclusive os em desenvolvimento.

3.3 O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS TRIPs

Ao final da Rodada Uruguai da OMC em 1994 a flexibilidade nos sistemas nacionais de propriedade intelectual característica do período internacional parecia substituída pela universalidade e padronização imposta pelo Acordo TRIPs. Além disso, pela primeira vez era possível o *enforcement* da propriedade intelectual através de um sistema institucionalizado, já que os Estados que julgassem ter direitos de propriedade intelectual violados poderiam utilizar o mecanismo de solução de controvérsias da OMC para retaliar contra os transgressores. No entanto, a adoção do acordo não alterou o padrão agressivo dos detentores de propriedade intelectual e nem significou a última instância na defesa de seus interesses, já que desde a assinatura de TRIPs os países desenvolvidos (em especial os EUA) estão ativos na negociação de acordos bilaterais que ficaram conhecidos como “TRIPs-plus”.

Introduzir normas de propriedade intelectual mais amplas e severas pode ser mais fácil através de negociações bilaterais do que em fóruns multilaterais, como a OMC. Não satisfeitos com os padrões mínimos estabelecidos em TRIPs, os países desenvolvidos se aproveitam da assimetria de poder entre as unidades do sistema internacional para expandir ainda mais a fronteira da propriedade intelectual. Acordos TRIPs-plus referem-se genericamente a negociações entre dois Estados que estabelecem obrigações em matéria de propriedade intelectual maiores do que

originalmente previsto em TRIPs, o que não seria facilmente negociável em organizações multilaterais⁵⁸. De forma resumida:

through the use of bilateral agreements, the United States has sought to create a more stringent patent protection system than that stipulated in TRIPs. The main thrust of this backlash is concerned that the US government is using bilateral agreements as vehicles in perpetuating its hegemony over the international patent regime⁵⁹ (MORIN, 2009, p.190).

Explicando a estratégia dos EUA de utilizar acordos bilaterais, Drahos (2003) sugere que o país almeja que as relações bilaterais progridam para acordos regionais, aumentando a proteção com relação ao acordado originalmente nas instâncias multilaterais. Dessa forma, justifica-se a atenção dada pelos EUA em negociar acordos com pequenas economias, pois esses acordos tem valor estratégico para uma futura investida em Estados mais representativos no fluxo de bens e serviços globais.

Sobre os países em desenvolvimento, para muitos dos quais ainda não resta claro as vantagens em adotar TRIPs sem restrições, a estratégia agressiva dos países do Norte de forçar acordos bilaterais que tornassem ainda mais severas as leis de propriedade intelectual poderiam implicar em dificuldades nas suas buscas por desenvolvimento econômico e social. Entretanto, o aparente revés que a implementação de TRIPs e TRIPs-plus causaram aos países do Sul não significou uma acomodação no conflito por uma maior flexibilidade nas normas internacionais

⁵⁸ Sobre a ameaça dos acordos TRIPs-plus aos países em desenvolvimento, Mayne (2005, p.3) cita que, a época da elaboração de seu manuscrito, os EUA já haviam firmado mais de 100 acordos bilaterais que englobavam normas de propriedade intelectual.

⁵⁹ Pelo uso de acordos bilaterais, os Estados Unidos tentaram criar um sistema de proteção às patentes mais estrito do que o estipulado em TRIPs. A principal repercussão desse impulso é a preocupação de que o governo dos EUA está usando acordos bilaterais como um instrumento para perpetuar sua hegemonia sobre o regime internacional das patentes.

de propriedade intelectual, nem esgotou as possibilidades de atuação desses países no sistema.

Em 1997, durante o Governo FHC, o Brasil iniciou uma campanha ameaçando o uso de licenças compulsórias para os medicamentos contra AIDS/HIV, que culminaria na Declaração sobre o Acordo TRIPs e Saúde Pública de 2001 e o sucesso na empreitada brasileira. Como explica Ardisson (2014, p. 147), esse episódio contribuiu para a interpretação por parte do MRE de que a propriedade intelectual é um tema que merece tratamento diferenciado nas negociações multilaterais, já que é um instrumento importante para o desenvolvimento econômico do Brasil e para uma inserção mais ampla das empresas brasileiras nas cadeias produtivas globais.

Outro evento que demonstra a atuação proativa dos países do Sul no sistema internacional da propriedade intelectual se deu no âmbito da Organização Mundial Da Propriedade Intelectual em 2004, quando Brasil e Argentina (apoiados por outros países do sul chamados de “Amigos do Desenvolvimento”) ofereceram uma proposta de Agenda do Desenvolvimento com vistas a rediscutir o papel da propriedade industrial sobre uma ótica crítica, refutando as tentativas dos países do Norte em intensificar a aplicação de direitos de propriedade industrial indiferentemente ao nível de desenvolvimento dos países. A justificativa da proposta é sintetizada por Basso (2005, p.76) “os países em desenvolvimento não devem ser obrigados a aceitar padrões de proteção dos direitos de propriedade intelectual impostos pelos países desenvolvidos para, em troca, obterem acesso a mercados e investimentos”.

Abrantes (2014) explica que a proposta da Agenda é integrar a dimensão do desenvolvimento nas políticas e na elaboração de regras sobre a propriedade intelectual de forma a conferir um nível de proteção que varie conforme o nível de

desenvolvimento econômico de cada país. O mesmo autor resume os principais pontos da iniciativa:

- i) a propriedade intelectual não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para o desenvolvimento;
- ii) deve-se preservar o interesse público nas diferentes negociações na Organização Mundial Da Propriedade Intelectual;
- iii) a adoção de novas regras de propriedade intelectual deve ser precedida de avaliação criteriosa dos impactos sobre políticas de desenvolvimento tecnológico, econômico e social;
- iv) é necessário reequilibrar a pauta de atividades da Organização Mundial Da Propriedade Intelectual, voltada predominantemente para temas de interesse precípua de países desenvolvidos.

Alguns especialistas se mostram céticos quanto aos avanços almejados na Agenda do Desenvolvimento. Carvalho (2009, apud ABRANTES, 2014) faz uma crítica a falta de objetividade prática das discussões no âmbito da Agenda do Desenvolvimento, pois apesar dos avanços em algumas áreas, pouco foi feito quanto a mudanças nos aspectos estruturais do sistema:

A agenda para o desenvolvimento foi absorvida pela rotina operacional da estrutura burocrática da Organização Mundial Da Propriedade Intelectual e se transformou num número maior de reuniões internacionais, de seminários, de cursos, só isso. O erro era de concepção, pois os proponentes da agenda para o desenvolvimento não sabiam exatamente o que fazer do sistema multilateral de propriedade intelectual. *Policy takers* não fazem política, apenas a importam. Na hora em que lhes foi dado um fórum para apresentar propostas de *policy making*, não sabiam exatamente o que apresentar.

Apesar de alguns analistas estarem otimistas quanto a Agenda do Desenvolvimento daOMPI, os EUA já deixaram claro que não estão interessados em seguir as negociações e continuarão a buscar padrões de proteção mais rígidos fora da organização (SELL, 2011) através de acordos TRIPs-plus. Ao se propõe a analisar o sistema internacional de propriedade intelectual por um prisma realista, essa postura não causa estranheza. As organizações internacionais são apenas rebatimentos do poder dos Estados no sistema, portanto é de se esperar que a medida

que deixem de ser uma forma de defender os legítimos interesses de um Estado, seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento, o país atue em outras instâncias de poder.

3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Longe de resgatar todos os acontecimentos de relevância na história da propriedade intelectual, a proposta deste capítulo foi demonstrar que o conflito de interesses entre Estados esteve presente desde muito cedo na temática, mostrando-se com maior intensidade a partir do período territorial. Acordos internacionais como a CUP e a CUB garantiram, durante muitos anos, estabilidade ao sistema, estabelecendo um arcabouço jurídico necessário à medida em que aumentava o fluxo comercial global e o conhecimento passava a ser tratado como uma mercadoria de alto valor.

A definição de padrões mínimos de proteção caracterizam o período global da propriedade intelectual, que tem na implementação do acordo TRIPs o ponto culminante de sua existência. Apesar de a história da propriedade intelectual ser marcada pela conflitualidade, nesse período a balança de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ficou ainda mais evidenciada, e apesar das iniciativas dos países do Sul, é seguro afirmar que, até o momento, a balança pende em favor dos grandes detentores de propriedade intelectual globais.

Seja de forma agressiva através de ações unilaterais ou de maneira diplomática, os países mais poderosos do sistema internacional como os EUA, Japão e União Europeia conseguiram estabelecer bases institucionais que atendem aos seus interesses como potências tecnológicas e de produção de conhecimento. Muitos autores denunciam as dificuldades que os países do Sul terão de promover o

desenvolvimento econômico em um sistema no qual possuem menos liberdade de operação, muitas vezes não podendo se utilizar de estratégias de cópia e imitação. Por outro lado, é importante não incorrer ao erro de que TRIPs é o fim das pretensões desenvolvimentistas dos países do Sul, pois acabaria com qualquer possibilidade de transferência de tecnologia aos países mais pobres. Por um viés realista, assumir tal premissa vitimista em nada contribui para a pretensão e a defesa dos interesses nacionais.

As premissas básicas da teoria realistas mostraram-se importantes tanto para explicar como para descrever os acontecimentos em cada um dos períodos analisados neste capítulo. Como não poderia ser de outra forma, os países em desenvolvimento atuam no sistema internacional de propriedade intelectual de forma a garantir melhores perspectivas para aumentar sua capacidade tecnológica e inovativa e flexibilizar o sistema, ao passo em que os países desenvolvidos buscam maior enrijecimento e expansão. A perseguição dos interesses nacionais dita a atuação dos Estados no sistema, sendo improvável uma postura benevolente por parte daqueles que detém o poder. Dessa forma, os países em desenvolvimento não podem imaginar que uma atuação inerte no sistema internacional da propriedade intelectual vá lhes garantir algum benefício. Iniciativas reformadoras, como a Declaração Sobre o Acordo TRIPs e Saúde Pública de 2001 e a Agenda do desenvolvimento são importantes, mas não suficientes para maximizar os resultados da atuação no sistema.

Um cenário possível para os Estados em desenvolvimento que souberam se adequar ao imposto em TRIPs é o de que, em um futuro não muito distante, poderão se beneficiar da rígida proteção conferida pelo Acordo. Eventos como a crise econômica mundial de 2008 e o evidente ganho de poder econômico dos países

emergentes (como Brasil, Índia, China e África do Sul), somados ao aumento no número de tecnologias patenteadas pelos países do Sul (principalmente a China) nos últimos anos, sugerem que, de fato, TRIPs não significa uma barreira intransponível ao desenvolvimento. Ao que parece, não é inconcebível que países desenvolvidos, até agora os grandes beneficiários de um sistema de propriedade intelectual rígido, passem a pagar cada vez mais royalties aos países em desenvolvimento.

4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS FHC E LULA

A estrutura do sistema internacional cria limites para a condução da política externa de um país, o que proporciona ferramentas para compreender o padrão de inserção internacional dos Estados e as características de suas ações. Isso não implica na assunção de que todos os países atuam de forma similar, mesmo dentro de uma interpretação de estado unitário e racional. O objetivo deste capítulo é esclarecer aspectos teóricos e históricos da análise de política externa brasileira com vistas a entender o padrão de inserção internacional do Brasil, em especial durante os governos FHC e Lula. Não obstante, é necessário um breve recuo histórico que permite delimitar características conceituais gerais da política externa brasileira.

4.1 ASPECTOS TEÓRICOS NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Algumas características gerais da política externa do Brasil se mantiveram de maneira relativamente constantes, desde meados do século XX. Compreendê-las se faz relevante na busca de uma visão analítica específica da política externa brasileira, ainda em que um ambiente sistêmico das relações internacionais.

A primeira delas é o pouco interesse que as questões internacionais recebem nos meios de comunicação e da sociedade de uma maneira geral, o que em parte se explica pelas dimensões continentais brasileiras e uma cultura política que negligencia as questões voltadas para fora. Para Souza (2002) as discussões sobre política externa no país estão restritas a uma elite, chamada pelo autor de comunidade

brasileira de política externa,⁶⁰ na qual concentram-se as discussões e o processo decisório dos temas internacionais atinentes ao país. Isso contribui para o que muitos especialistas de relações internacionais consideram como um “insulamento burocrático” do Itamaraty na condução da política externa nacional. De fato, salvo alguns pontos de exceção em sua história, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ficou quase exclusivamente a cargo da condução da política externa. Contribui para a legitimidade do Itamaraty nessa direção a percepção do corpo diplomático brasileiro como altamente qualificado e coeso, o que assegura a continuidade da formulação e implementação da política externa ao longo do tempo (CHEIBUB, 1985). Mesmo considerando o MRE como uma instituição ainda insulada, reconhece-se que o aprofundamento do processo de globalização tem contribuído para modificar esse quadro de delegação/abdicação (LIMA e SANTOS, 2001). Está em curso no Brasil um período de transformação na qual um poder delegado, em que se pressupõe a convergência de interesses da sociedade, passa por uma fase de abdicação de poder dado o número crescente de forças políticas e sociais que demandam voz ativa na formulação da política exterior (LIMA e SANTOS, 2001).

Além do insulamento do Itamaraty, a política externa brasileira também é reconhecida pelo idealismo e pragmatismo na sua formulação. O Brasil é uma das raras exceções, principalmente entre os países em desenvolvimento, que concilia de maneira satisfatória os interesses nacionais mediados baseados em termos de poder com um projeto de reforma das instituições internacionais, buscando assim assegurar sua posição no longo prazo por meio de princípios bem definidos, como a maior participação dos países em desenvolvimento no Sistema das Nações Unidas (HIRST

⁶⁰ Para o autor, essa elite é composta de membros do Executivo, Legislativo e Judiciário, lideranças empresariais, sindicais e de representantes de organizações não-governamentais, bem como um pequeno número de jornalistas e acadêmicos.

e PINHEIRO, 1995). Exemplos da posição reformadora brasileira durante a segunda metade do século XX foram o discurso de Guerreiro Ramos em 1961 na Assembleia das Nações Unidas sobre as incompatibilidades do sistema internacional de propriedade intelectual da época com os interesses dos países em desenvolvimento e a denúncia de congelamento do poder mundial elaborada por Araújo Castro, ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o Governo João Goulart (1961-1964). Por outro lado, como aponta Fonseca Jr (1998, p. 358), a posição reformadora brasileira poderia ser interpretada como uma forma de “terceiro-mundismo”, dado o escasso resultado na sua atuação. Utópica ou não, entendia-se que havia a necessidade de afirmação dos interesses nacionais brasileiros dentro de um sistema internacional cada vez mais competitivo.

Apesar de a força do Itamaraty como principal condutor na formulação da política externa brasileira contribuir para seu comportamento estável, a centralização da tomada de decisão em uma burocracia forte traz consigo alguns problemas. Saraiva (2007, p. 45) aponta as dificuldades de renovação e readaptação da instituição à nova realidade nacional e internacional no período de democratização e reabertura comercial brasileiro na década de 1990.

Outro traço da política externa brasileira é a sua ampla diversificação no que tange aos parceiros comerciais. O país possui importantes relações tanto com parceiros tradicionais, como os EUA, Europa e América Latina quanto com países africanos, árabes e asiáticos, o que foi aprofundado por meio de relações bilaterais e multilaterais nas últimas décadas. Vale esclarecer, as origens de muitos desses movimentos diplomáticos são seculares, no qual destaca-se a aproximação da África com base na sua contribuição étnica e cultural para a definição da nacionalidade brasileira (FONSECA, 1998, p. 357).

Por fim, um dos predicados mais importantes da política externa brasileira é a preocupação com a legitimidade, tanto em suas ações específicas em relações bilaterais e multilaterais como em uma projeção mais ampla no sistema internacional. Por não possuir muitos excedentes de poder, o país não pode recorrer à ameaça ou ao uso da coerção econômica ou militar, necessitando assim influenciar as ações de terceiros através de meios pacíficos. Nye (2004) chama a habilidade de exercer poder por meios culturais ou ideológicos de *Soft Power* (Poder Brando), conceito capital no entendimento da política externa brasileira. Nas palavras do autor,

Soft power is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of other, our soft power is enhanced.⁶¹

Uma correta interpretação dos movimentos do sistema internacional, a legitimidade de suas demandas e a coerência na tomada e implementação das decisões são características marcantes da política externa brasileira, o que conjuntamente contribuem para o aumento do poder de persuasão do país⁶². Dessa forma, a persuasão é entendida como um recurso-chave da diplomacia brasileira na busca de maior projeção internacional e no consequente aumento de poder

Os princípios nos quais está firmada a diplomacia brasileira norteiam a atuação do país de acordo com as normas e instituições internacionais; defesa de um ambiente estável, com regras definidas multilateralmente; e coibição de ações coercitivas e unilaterais dos Estados mais poderosos. No entanto, se há relativo consenso no que

⁶¹ Poder Brando é a habilidade de conseguir o que se quer pela atratividade e não da coerção ou pagamento. Ele emana da atratividade de um país ou cultura, ideais políticos e políticas públicas. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos de outros, nosso *Soft Power* é aumentado.

⁶² Fonseca (1998, p. 369) entende que o poder de persuasão brasileiro advém do “conhecimento da situação, sensibilidade em relação ao parceiro, da convicção quanto aos argumentos e de habilidade para apresentá-los”.

diz respeito aos princípios, o mesmo não ocorre na definição das estratégias de inserção internacional do país ao longo dos anos, que apesar de diferentes, invariavelmente buscaram a manutenção da autonomia do país dentro do sistema internacional.

Para Fonseca (2004), a busca permanente por autonomia seria uma característica fundamental para a melhor compreensão da política externa brasileira, que apresenta contornos distintos em função dos diferentes ambientes gerados pela Guerra Fria e pelo período de aprofundamento da globalização após o término daquela. Na próxima subseção será abordada a questão da autonomia como um eixo analítico fundamental para interpretação da atuação internacional brasileira.

4.1.1 Eixos analíticos e a questão da autonomia

Tal qual ocorre com outros conceitos já abordados, autonomia é um termo polissêmico. Vigevani e Cepaluni (2011, p. 27) explicam que a autonomia é “uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos”. Ressalta-se que o entendimento dos autores não se confunde com a noção de autonomia proveniente dos estudos realistas estruturais, nos quais geralmente é definida como a soberania estatal que, do ponto de vista jurídico, entende todos os países como unidades iguais no sistema internacional anárquico. Krasner (1999, p.20) associa o conceito à autonomia doméstica, a entendendo como “um arranjo institucional para a organização da vida política que se baseia em dois princípios: territorialidade e exclusão de atores externos das estruturas de autoridade doméstica”. Dessa forma, conclui-se que o entendimento de autonomia varia histórica e espacialmente, segundo interesses e posições de poder, manifestos nos

enunciadores de pensamentos.

Na tradição acadêmica latino-americana, autonomia é um conceito político, no sentido de uma salvaguarda contra os efeitos nocivos e as intrusões vindas de outros agentes do sistema internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Assim, pode ser entendida como uma condição que permite que os países se articulem de maneira a alcançar seus interesses nacionais de maneira independente, variando entre os infinitos níveis possíveis entre a dependência total ou afastamento absoluto dos países mais desenvolvidos e das discussões nos fóruns multilaterais.

Um dos possíveis eixos de análise para a política externa brasileira é a forma com a qual o país busca sua autonomia frente às grandes potências do sistema internacional. Desde a década de 1960, permeada por significativas mudanças no sistema internacional, o Brasil adotou três estratégias na tentativa de aumentar sua autonomia: pela distância, pela participação e pela diversificação.

Em regimes fechados, os objetivos nacionais emanam de um espaço exíguo devido à falta de representação popular e à censura aos meios de comunicação. Gonçalves e Miyamoto (1993) esclarecem que, apesar das idiossincrasias concernentes aos diferentes governos militares, o objetivo primordial da política externa brasileira entre 1964 e 1984 foi a transformação do Brasil em uma potência mundial.

A autonomia pela distância almejada pelos governos militares baseou-se no modelo Cepalino de desenvolvimento econômico, no nacionalismo e no distanciamento de grandes temas nos fóruns multilaterais. O Brasil entendia que em fóruns como o FMI, Banco Mundial e o GATT o poder estava congelado pelas superpotências, portanto seria infrutífero despender recursos e esforço em negociações com pouca perspectiva de êxito (CASTRO, 1971). Nessa perspectiva, foi

relevante a famosa fala do chanceler Araújo Castro na abertura da Assembleia das Nações Unidas em 1963, que ficou conhecido como o “discurso dos 3 Ds” (desarmamento, desenvolvimento e descolonização), na qual o Brasil anunciou que não aceitaria as discussões internacionais fossem pautadas apenas pelos interesses das superpotências (MRE, 2016).

Vigevani e Cepaluni (2011, p. 35) explicam que a diplomacia brasileira optou, então, por se contrapor à agenda liberalizante das grandes potências ocidentais. A autonomia pela distância brasileira foi pautada pela crença no desenvolvimento autárquico brasileiro, guiado pelo expansionismo de seu mercado interno e no protecionismo econômico.

Com o início do processo de redemocratização brasileira, que culminou no fim do regime militar em 1985, a política externa do país passou por notáveis transformações para se adequar ao novo ambiente institucional em construção. Lima (2000) explica que, no contexto de democracia representativa liberal, a perspectiva realista que até então dominava a formulação da política externa brasileira foi perdendo lugar para uma interpretação mais otimista/idealista da política externa, já que em regimes democráticos haveria maior possibilidade de participação dos diversos segmentos da sociedade interessados em sua formulação⁶³. Assim, os objetivos nacionais tenderiam a se aproximar das posições de todos que participam do processo, diferente dos regimes autocráticos nos quais a tomada de decisão emana de um grupo restrito que concentra o poder.

O período de incerteza quanto a conformação do sistema internacional que sucedeu o fim da Guerra Fria levou a distintos diagnósticos e interpretações. Para alguns, a vitória dos EUA indicava a manutenção de seus instrumentos de poder e

⁶³ A autora, contudo, permanece crítica quanto a essa perspectiva otimista, analisando a visão céтика das dificuldades em compatibilizar democracia e política externa.

uma tendência à unipolaridade do sistema internacional, enquanto outros, projetavam cenários multipolares, no qual os temas de interesse nos fóruns multilaterais seriam conduzidos por arranjos formados e movidos por interesses circunstanciais (FONSECA JR, 1998, p.364). A incerteza quanto sistema internacional após a queda da União Soviética⁶⁴ levou alguns analistas a identificar um cenário de polaridades indefinidas na qual opera uma dialética de contradição entre a lógica de globalização e a lógica da fragmentação (LAFER, 2000, p. 262). No campo político, a aparente vitória dos valores ocidentais indicaria um caminho de transformação no qual as particularidades de cada país seriam gradualmente suprimidas por valores universais condizentes com o pluralismo democrático.

O início do Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) coincidiu com esse período de crise de paradigmas, no qual a política externa adotada pelo Brasil até então parecia defasada e incompatível com as transformações no sistema internacional. Saraiva (2002) argumenta que a crise de paradigma não resultou em um consenso de princípios norteadores da política externa que substituíssem a lógica de autonomia pela distância, mas sim distintas visões de quais mudanças eram necessárias para readequar o padrão de inserção internacional do país.

Em uma perspectiva realista das relações internacionais, não é possível uma visão ingênuas das mudanças ocorridas no início da década de 1990. Ao fim do breve Governo Collor em 1992, notadamente liberal e buscando a modernização do país por meio da abertura comercial (OLIVEIRA, 2005, p. 240), criticou-se

a filosofia ultraliberal consolidada no chamado *Washington Consensus*, o modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais dos Estados Unidos e de instituições de crédito sediadas na capital norte-americana haviam identificado como o mais adequado (BATISTA, 1993).

⁶⁴ Ou ao fim do curto século XX, como defende Hobsbawm em seu “A Era dos Extremos”.

Batista (1993) ressalta que o Itamaraty não foi o proponente protagonista da política externa do Governo Collor, visto que a instituição não compactuava com a visão liberalizante do presidente como a melhor forma de inserção no sistema internacional. Diante de graves restrições econômicas e da crise fiscal do Estado, o Governo Collor iniciou uma série de medidas visando a maior abertura comercial brasileira, no qual foram incluídas a desregulamentação dos mercados, o ajuste fiscal, o programa de privatizações e o severo controle das movimentações financeiras. Nessa dinâmica, o Governo Collor preteriu o Itamaraty e a tradição diplomática da política externa brasileira em prol do Ministério da Fazenda, sendo o derradeiro responsável pela adequação brasileira às normas do Consenso de Washington e maior inserção do país no comércio internacional. Em parte devido ao impeachment do presidente, o projeto obteve pouco sucesso, e o processo de abertura comercial brasileira só foi retomado de forma mais organizada posteriormente.

Ao assumir a presidência, Itamar Franco (1993-1995) nomeou FHC Ministro das Relações Exteriores e iniciou-se uma adaptação mais ajustada às condições da década de 1990. Para Amorim (1994, p.16), a política externa do Governo Itamar não possuía rótulos, além de ser simples e direta, já que a entendia como “uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles que estejam ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro”. O sucesso do Plano Real em 1994 proporcionou a vitória de FHC nas eleições presidenciais no mesmo ano. Ao assumir a presidência em 1995, retomou a inserção no projeto de globalização econômica tentado por Collor, porém de maneira melhor planejada e com maior estabilidade na execução do processo (Vizentini, 2005, p.382), adotando um modelo que ficou conhecido como autonomia pela participação.

4.2 O GOVERNO FHC E A AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO

O prisma neoliberal pelo qual o Brasil baseou sua política interna e externa no início dos anos 1990 caracterizou-se pela inserção internacional brasileira em uma perspectiva de abertura comercial e financeira. A autonomia pela participação está inserida nesse contexto globalizante e liberalizante, na qual a participação do Brasil nos regimes internacionais traria maior possibilidade de influência em sua formação.

Na autonomia pela participação considerava-se a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal como o recém formado regime internacional de comércio (após a criação da OMC, em 1995), como a melhor forma de conduzir a política externa brasileira. Nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. Considera-se que os objetivos nacionais seriam atingidos de forma mais efetiva por esse caminho. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, pp. 35-36).

Nesse período de mudanças estruturais no sistema, o Brasil identificou a necessidade de criação de regras e instituições internacionais condizentes com o mundo globalizado, no qual o aumento da importância de temas como direitos humanos, meio ambiente e propriedade intelectual ficara evidente. Lessa (1998) não considera essas alterações da política externa brasileira como disruptivas, mas sim uma adequação aos temas citados anteriormente e à necessidade de cooperação científica e tecnológica com vistas a ultrapassar as limitações que as barreiras de acesso ao conhecimento impunham ao desenvolvimento do país.

Assim, houve uma guinada na política externa brasileira que não mais se propria a ficar distante, mas sim buscar autonomia por uma participação mais efetiva

e universal dentro dos organismos internacionais. A busca por autonomia brasileira não mais se pautaria na

[.] “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais (FONSECA JR, 1998, p. 368).

Para Lima (2005), a política externa do primeiro mandato de FHC é direcionada por uma estratégia de busca da credibilidade, na medida em que o foco das ações se dá do ambiente interno para o externo. A globalização é considerada a baliza das ações internacionais brasileiras e seus benefícios só poderiam ser alcançados por reformas internas voltadas ao aprimoramento da economia de mercado e concorrência internacional. Vigevani e Oliveira (2004, p. 32) esclarecem que

buscou-se substituir a agenda reativa da política externa brasileira, dominada pela lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu na maior parte dos anos em que durou a Guerra Fria, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração.

O Governo FHC não esperou inerte a criação de uma nova ordem mais democrática e justa, mas sim participou de forma efetiva para defender mudanças e garantir os interesses nacionais brasileiros. Essa mudança de perspectiva pretendia assegurar ao país maior controle sobre seu destino, buscando na regulamentação internacional mecanismos para auxiliar o desenvolvimento econômico do país. Vigevani e Cepaluni (2011, p. 94) explicam que em um ambiente no qual há predominância de uma grande potência como os EUA, a perspectiva de promoção das instituições passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros por promover o respeito às regras do jogo internacionais, que deveriam ser acatadas por todos, inclusive pelos mais poderosos.

A ampliação do poder de controle brasileiro sobre o seu destino e solução de seus problemas internos seriam viabilizados por uma participação ativa na elaboração das normas internacionais. Assim, a “contribuição afirmativa, engajada, para a estabilidade e a paz” (LAMPREIA, 1997, p. 14) serviria como mecanismo de fortalecimento do próprio poder nacional. Não possuindo o Brasil excedentes de poder, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais poderia refrear condutas unilaterais no cenário internacional” (LIMA, 2005, p. 34).

Na busca de maior refinamento teórico para o novo modelo de autonomia adotado pelo país, o chanceler Celso Lafer (2001-2002) afirmou que a política externa brasileira se caracterizaria pela busca de “relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia do país na sua atuação internacional (CAMPOS MELLO, 2000, p. 92). Essa visão também era partilhada pelo próprio Presidente da República, FHC, e pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), todos crentes de que uma visão de futuro seria fundamental para adaptar-se às mudanças, visando maior retorno para o país no longo prazo.

O pragmatismo da política externa brasileira durante o Governo FHC caracterizou-se pela moderação construtiva, na qual buscou-se desdramatizar a política externa do Brasil, evitando que interesses conjunturais gerassem conflitos, crises ou dificuldades à diplomacia (FONSECA JR, 1998, p. 356). Na perspectiva do Governo, a autonomia pela participação buscava por meio de uma agenda proativa ampliar o poder do país e o controle sobre seu destino. Assim, a prioridade era adequar-se ao *mainstream*, ou seja, aos padrões e normas internacionais, porém sem negligenciar as especificidades brasileiras, tanto em suas características históricas e sociais quanto nos seus objetivos e interesses (LAMPREIA, 1999, p.89).

O caráter da política externa brasileira desenvolvida no primeiro Governo FHC

sinalizou para novas parcerias e projetos, contudo, sem definir claramente o paradigma estratégico que norteava a atuação brasileira (VIZENTINI, 2005, p.383). No entanto, a turbulência causada pelas crises asiática de 1997 e russa de 1998 resultaram na desarticulação do cenário no qual o país baseou sua inserção internacional nos anos anteriores, o que gerou a necessidade de mudanças na política externa durante o segundo mandato de FHC (1999-2002). Vizentini (2005, p. 285) afirma que “o discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica”, denunciando as políticas protecionistas dos países desenvolvidos e dando um passo em direção a uma maior integração com a América do Sul, bem como uma maior aproximação de países emergentes como Índia, China e África do Sul.

A projeção e a exposição internacional alcançadas pelo Brasil durante o Governo FHC são mencionadas por alguns especialistas como as principais condicionantes para o relativo sucesso na implementação da política externa do país no período (OLIVEIRA, 2005, p. 255). A “Terceira via”⁶⁵ defendida durante o período foi importante para uma aproximação com o continente europeu e no sucesso brasileiro quanto ao contencioso das patentes de medicamentos destinados ao tratamento do vírus HIV na OMC.

Em 1997, o Governo brasileiro fazendo ameaça do uso do instituto da licença compulsória recepcionado nos artigos 68 e 71 da Lei n. 9.279/96 (que ficou reconhecido popularmente como “quebra de patente”) lançara um programa de combate ao vírus do HIV no qual a distribuição de medicamentos aos portadores da enfermidade deveria ser universal e gratuito. Com vistas a diminuir os custos de tal

⁶⁵ Aqui entendida como a tentativa de conciliar os posicionamentos econômicos tradicionalmente defendidos pela direita e pela esquerda, adotando uma política econômica ortodoxa e políticas sociais progressistas.

tratamento, o Ministério da Saúde passou a produzir o coquetel de medicamentos com base na Lei de Genéricos, n. 9.787/97. No entanto, nem todos os medicamentos do coquetel estavam em domínio público à época, e o desacordo entre o governo brasileiro e os detentores dessas patentes (basicamente, empresas dos EUA) ensejou a intenção brasileira de utilizar a licença compulsória para não inviabilizar o programa de distribuição gratuita de medicamentos, o que seria demasiadamente oneroso caso o país tivesse que pagar todos os royalties devidos por 9 dos 12 medicamentos do coquetel (ARDISSONE, 2014, p. 209). Em decorrência desse desacordo, os EUA recorreram à OMC em 2001, acusando a Lei de Propriedade Industrial brasileira de estar em desacordo com TRIPs. O Brasil se defendeu alegando que a Lei dos Genéricos havia sido promulgada ainda durante a vigência do antigo Código de Propriedade Industrial de 1971, portanto anterior a TRIPs.

Em contrapartida, o Brasil apresentou à Organização Mundial da Saúde uma proposta para que o acesso aos medicamentos para o tratamento do HIV se tornasse um direito fundamental (ARDISSONE, 2014, p. 210), medida que foi amplamente apoiada pela comunidade internacional, em especial pelos países em desenvolvimento. Devido à grande pressão internacional, os EUA decidiram retirar a queixa na OMC, e acordaram através de instrumento internacional com o Brasil que o Governo brasileiro se comprometia a avisar o governo dos EUA caso ocorressem casos de licenças compulsórias de patentes de empresas desse país. Para Oliveira (2006, p. 49) o sucesso brasileiro no caso das patentes só foi possível devido a escolha do multilateralismo na OMC como estratégia de atuação internacional, o que está diretamente ligado à autonomia pela participação⁶⁶.

⁶⁶ O autor cita ainda outros dois fatores para o sucesso da empreitada brasileira: a busca por demandas de forte apelo moral e a interação democrática com atores domésticos e internacionais, fatores que combinados proporcionaram credibilidade e legitimidade à estratégia de política externa brasileira.

Cervo (2002), por outro lado, critica fortemente a política externa do Governo FHC por entender que se tratava de uma política subsidiária das imposições do sistema internacional e dos EUA, não atendendo aos interesses nacionais brasileiros e abdicando da busca de uma política internacional autônoma. O mesmo autor ainda explicita que

Cardoso promoveu a abertura como estratégia, sem estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e consequente perda de poder sobre o cenário internacional (CERVO, 2004, p.3)

A mudança no paradigma da matriz de política externa brasileira na década de 1990 alterou o padrão de continuidade seguido desde a década de 1970, caracterizado pela busca de autonomia pela distância e no desenvolvimentismo. Ao assumir o processo de globalização e a adoção de políticas liberalizantes como eixos norteadores, o país alterou suas estratégias multilaterais e bilaterais de inserção internacional durante os governos Fernando Collor, Itamar Franco e no primeiro mandato de FHC (cada qual ajustando e modificando seus postulados na busca dos interesses nacionais brasileiros), tendo o último iniciado em seu segundo mandato uma correção nos rumos da política externa do país, agora pautada na crítica à globalização assimétrica e na crítica às distorções do sistema internacional. Essa mudança de orientação decorreu do reconhecimento de que a adesão irrestrita ao paradigma liberal era danosa aos interesses nacionais brasileiros, sendo necessária uma readequação na forma de atuação brasileira no sistema internacional, em termos de utilização de recursos de poder.

Ao adotar uma análise de custo/benefício da estratégia de autonomia pela participação do Governo FHC salientamos os benefícios obtidos pela adesão aos

organismos e tratados internacionais, o que foi importante para a adequação do país aos novos temas de importância crescente. A política externa brasileira durante o Governo FHC colocou o Brasil como um país que adere aos valores universais, melhorou seu conceito no sistema internacional e consolidou sua postura institucionalista e pacífica. Mesmo que imerso em uma crise econômica que dificultava a internalização dos resultados da política exterior, a adoção da autonomia pela participação superou os custos derivados da autonomia pela distância, formando as bases para que os Governos seguintes pudessem ter uma atuação mais preponderante no sistema internacional.

A transição da política exterior de Cardoso a Lula levanta a questão da racionalidade do Estado. Essa racionalidade, mantida por um corpo diplomático profissionalizado, requer continuidade mais que mudança. Do início do governo Cardoso aos últimos anos de seu mandato, o Brasil mudou o foco de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de aceitação plena à globalização e os pressupostos neoliberais, para o universalismo de ação, pautado em uma leitura mais cética das relações internacionais. Dessa continuidade resultou a estratégia de autonomia pela diversificação utilizada durante o Governo Lula.

4.3 O GOVERNO LULA E A AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

Em um quadro de desigualdades cada vez mais evidentes entre os países do Norte e os países do Sul, a autonomia pela participação não mais se fazia eficiente para atender os interesses nacionais brasileiros. Com o início do governo Lula (2003-2011), havia expectativa de abruptas modificações no padrão de inserção internacional do país, visto que o presidente eleito fizera grandes críticas às políticas

neoliberais praticadas por seu antecessor. Ainda durante a campanha das eleições presidenciais, os partidos que se opunham a Lula acusavam a falta de pragmatismo de suas propostas, considerando-as demasiadamente ideológicas e intempestivas (Vigevani e Cepaluni, 2011, p. 145).

Enquanto no Governo FHC o Brasil esteve imerso em um período de crise econômica e readequação do país às normas e instituições internacionais, o panorama mudou radicalmente no primeiro mandato do Governo Lula. Com a inflação e os problemas internos do país controlados, o país pode se beneficiar das altas taxas de crescimento econômico global, impulsionadas pela China, para alavancar seu crescimento interno e buscar maior projeção no sistema internacional.

As bases ideológicas do Partido dos Trabalhadores (PT) sugeriam uma maior distância dos países desenvolvidos na condução da política externa do país, já que o PT era um tradicional crítico das medidas adotadas em decorrência do Consenso de Washington. Porém, ciente dos altos custos políticos e econômicos de descumprir os compromissos assumidos pelo Governo anterior, a administração do presidente Lula não via na retomada da “autonomia pela distância” um caminho viável para o novo Brasil que se buscava criar. Apesar do desejo por rápidas e profundas transformações no sistema, o Governo Lula não modificou radicalmente a política externa do país em relação à existente durante o Governo FHC.

Sob esse aspecto, a ideia de “mudança dentro da continuidade” de Celso Lafer (2001b, p. 108), que prevaleceu durante o governo FHC, mantinha-se ainda atual. Por esse prisma, a renovação da política externa deveria caracterizar-se por uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais, e não pela ruptura total. Nessa mesma linha, a política externa de Lula da Silva promove ajustes ou mudanças de programa com relação às ações do governo anterior.

Na interpretação de Vigevani e Cepaluni (2011, p. 130), apesar de algumas diretrizes de política externa praticadas no governo Lula serem desdobramentos de ações iniciadas no Governo FHC, “houve uma mudança significativa na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente a ela”. Ainda que prevalecessem nos dois governos visões distintas sobre como maximizar os resultados da política externa do país, ambos compartilhavam o objetivo comum de desenvolver economicamente o Brasil, sem abdicar de sua autonomia política no sistema internacional (Lima, 2005).

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula podem ser entendidas de acordo com quatro diretrizes: 1) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional na tentativa de atenuar o unilateralismo, 2) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais, 3) aprofundar relações diplomáticas para aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural, 4) evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento em longo prazo (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

No Governo Lula, iniciado em 2003, houve um fortalecimento da ideia de “autonomia pela liderança” na política externa brasileira, o que incluiu um projeto mais claro de construção de uma liderança regional articulado à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007). Para Lima (2005), essa estratégia combina o objetivo de projeção internacional do país com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa, sendo portanto crítica aos resultados da liberalização comercial e da adesão aos regimes internacionais. Para a autora,

esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes” (LIMA, 2005, p. 35).

Alguns autores, como Vigevani e Cepaluni (2011), nomeiam a estratégia praticada pelo Governo Lula como “Autonomia pela Diversificação”. Para eles, “diversificação” seria o termo mais apropriado para compreender as formulações da diplomacia do Governo Lula, já que sintetiza a busca de alternativas nas relações com outros Estados, a capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos do país e que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos (Vigevani e Cepaluni, 2011, p. 144). Apesar de não se confundirem, os conceitos apresentam alguns pontos de semelhança, já que ambos têm suas diretrizes na

adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.136).

A política externa do Governo Lula ampliou os laços com países do Sul (tanto bilateralmente como multilateralmente) e retomou o discurso de autonomia em relação às grandes potências globais, identificando Cardozo e Miyamoto (2006, p.3) certa similaridade com o pragmatismo responsável do Governo Geisel (1974-1978). Esse período foi marcado pela aproximação com os países do Sul, objetivando por meio do estreitamento das relações com os países “de terceiro mundo” (termo amplamente utilizado na época) maior diversificação de interesses, diminuindo, assim, a dependência dos países de “primeiro mundo”. Dessa forma, as ações Sul-Sul

auxiliariam a estabelecer novos termos para as relações Norte-Sul, buscando nas ações coordenadas entre países em desenvolvimento a redução de assimetrias internacionais de poder.

A visão de autonomia pela diversificação critica a tese de “insuficiência de poder” defendida na autonomia pela participação. No plano da diplomacia multilateral, as orientações dos dois governos não são muito distintas. A relativa estabilidade da agenda diplomática reflete “o peso da geografia nas relações internacionais dos países e o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral” (LIMA, 2005, p. 35).

Na visão do chanceler durante o Governo Lula, Celso Amorim, o papel de liderança brasileiro poderia ser alcançado tanto por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica como pela continuidade da defesa de temas universais e pela importância regional do país (Amorim, 2003, p. 77), o que foi sintetizado em sua ideia de política externa “ativa e altiva”. Para Miyamoto (2011, p. 123) ativa e altiva seriam “as duas faces da moeda, as marcas que deveriam, a partir daquele momento, caracterizar a conduta brasileira no plano internacional”. Em uma linha um pouco mais crítica, o então secretário-geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães (2006) preconizou que na execução de sua política externa,

o Brasil em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento tem que reagir às iniciativas políticas de Grandes Potências e especialmente da Superpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas.

No Governo Lula ocorreu um incremento de projetos de cooperação entre países em desenvolvimento, tradicionalmente beneficiários e não ofertantes de cooperação (IPEA, 2010). A retomada das relações Sul-Sul ocorreu em um contexto

no qual a adesão brasileira aos princípios democráticos universais e a aceleração do processo de globalização tornavam inviável uma política externa de baixo grau de interdependência com relação aos outros Estados (Lima e Hirst, 2006). Este contexto de maior aproximação com países do Sul pode ser entendido como uma cooperação horizontal, que objetiva uma concertação com vistas a dirimir as desigualdades econômicas entre os Estados, além de estabelecer ações conjuntas para o enfrentamento de problemas domésticos semelhantes (RODRIGUES, 2010).

Países que usufruíam de condições similares às brasileiras, passaram a jogar papel significativo, não apenas em termos bilaterais, mas também no plano das relações multilaterais, tendo destaque as criações do fórum de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) em 2003. Sobre tal aliança, Miyamoto (2011) explica que fez parte do objetivo brasileiro reformar as grandes instituições internacionais, que na interpretação do Brasil não mais contemplavam a realidade do novo século. Índia e África do Sul partilham o objetivo brasileiro de ampliar o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que ajudaria a explicar a aproximação com esses países.

O termo Cooperação Sul-Sul vem sendo usado por governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento, passando, por exemplo, pela promoção do comércio e pela construção de espaços regionais de integração (LEITE, 2012). Assim, a Cooperação Sul-Sul surge como importante alternativa (não-excludente) ao modelo de cooperação com grandes potências globais graças à concepção e implementação de políticas mais horizontalizadas, menos assimétricas e fundadas na solidariedade entre países em desenvolvimento (MILANI e CARVALHO, 2013).

O MRE, por várias vezes, sinalizou que a cooperação entre países em desenvolvimento passaria a ter cada vez maior relevância em sua pauta, sobretudo com as aproximações estratégicas do Brasil com países latino-americanos e africanos (PUENTE, 2010). Esse esforço poderia ser constatado pela retomada do discurso de fortalecimento dos fóruns internacionais multilaterais e pelas afirmações da Presidência da República no que diz respeito ao desejo de estreitar a cooperação tecnológica com a África, em especial a parte Subsaariana (MILHORANCE, 2013).

A Cooperação Sul-Sul brasileira é caracterizada, de acordo com o MRE (2013) pela “transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país”. Essa estratégia, denominada de cooperação estruturante, diferencia-se do modelo de transferência de tecnologia Norte-Sul pela integração do desenvolvimento de recursos humanos ao desenvolvimento organizacional e institucional e pela proposta de aproveitar as capacidades endógenas e os recursos de cada país (BUSS e FERREIRA, 2010).

A Cooperação Sul-Sul não seria uma ajuda, mas sim uma parceria da qual ambas partes se beneficiariam (MRE, 2013). Não obstante, a aproximação brasileira desses países tem atraído algumas críticas. Alguns evidenciam o paradoxo de um país em desenvolvimento e de renda média como o Brasil incrementar seus esforços diplomáticos com parceiros pobres e de pouca expressão no cenário global (BAMBO, 2014), enquanto outros afirmam que a estratégia é terceiro-mundista, ultrapassada e em desacordo com os interesses nacionais (COUTINHO, 2008)⁶⁷.

⁶⁷ O autor explica que o conceito de terceiro-mundismo é geralmente utilizado por críticos como sinônimo de esquerdismo e falta de pragmatismo político. Vale esclarecer, o autor considera essa visão preconceituosa e não condizente com o cenário político e econômico atual.

Importantes iniciativas em política externa praticadas durante o Governo Lula buscaram o aprofundamento das relações bilaterais e multilaterais com países em desenvolvimento e emergentes como, por exemplo, os componentes do grupo BRICS (além do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais países do continente africano. No entanto, é importante frisar que essa coordenação política acelerada no Governo Lula teve início ainda no Governo FHC.

Durante o segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) ficou mais evidente o aprofundamento da estratégia de autonomia pela diversificação. Após a crise econômica global de 2008, na qual parceiros tradicionais como os EUA e a Europa foram especialmente atingidos, a aproximação de países em desenvolvimento como uma forma de dar maior segurança às relações comerciais do Brasil ganhou ainda mais força.

Por meio da canalização de recursos para as relações com países em desenvolvimento, o Brasil buscou apresentar-se à comunidade internacional como uma nação adulta e responsável, demonstrando preocupação na resolução de problemas econômicos e sociais que afetam parcela significativa da humanidade (MIYAMOTO, 2011). Evidentemente, o interesse brasileiro no fortalecimento dessas relações não se dá apenas por questões humanitárias. Identificando a pouca receptividade das grandes potências no auxílio aos países em desenvolvimento, o Brasil valeu-se de mecanismos de *soft power* para aumentar sua influência nesse conjunto de Estados e promover seus próprios interesses no sistema internacional.

Um exemplo da busca de *soft power* é a atuação do Ministério da Saúde, que através da sua Assessoria Internacional e de órgãos como a Fiocruz, desenvolveu uma série de projetos de cooperação técnica com países do sul. A presença marcante brasileira nas discussões internacionais sobre saúde gerou até mesmo uma nova

qualificação no âmbito da diplomacia, o que Lima, Hirst e Pinheiro (2010, p. 25) chamam de “diplomacia da saúde”.

Mas, ao mesmo tempo em que alguns especialistas destacam o ganho de projeção do Brasil durante o Governo Lula, a política externa do país, em especial no que diz respeito às relações Sul-Sul, não está isenta de críticas por parte dos especialistas. Ayllon e Viola (2006, p.132) entendem que “a política exterior del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se caracteriza por un significativo déficit de realismo estratégico”, o que explicam ser resultante da necessidade do Presidente em produzir uma falsa ideia de liderança internacional do país.

No que diz respeito aos projetos de Cooperação Sul-Sul, o discurso humanista e idealista brasileiro, apesar de distinto com relação ao dos países tradicionalmente ofertantes de cooperação, busca resultados similares, ou seja, ganhos econômicos e de poder no longo prazo. A horizontalidade na qual alegadamente estiveram fundadas as iniciativas brasileiras com os parceiros do Sul pode ser, em muitos casos, questionável: apesar das similaridades com alguns países como os da iniciativa BRICS, a maior parte dos parceiros possuem um claro déficit de poder com relação ao Brasil, o que tem dificultado a coordenação das iniciativas por parte dos governos participantes (LIMA, HIRST e PINHEIRO, 2010, p. 30).

Ao mesmo tempo em que procurou construir com os países em desenvolvimento uma frente de oposição aos países do Norte, capaz de contrapor-se aos seus interesse, o Brasil buscou estabelecer condições de igualdade nas negociações com as grandes potências, criticando o protecionismo, os desequilíbrios socioeconômicos alegadamente causados pelo neoliberalismo e uma suposta falta de ações efetivas contra os problemas globais. Oscilando entre as grandes potências, os emergentes e os países em desenvolvimento, o Governo Lula adotou a arriscada

estratégia de barganhar com todos, visando a obtenção de vantagens junto a diferentes países dentro do sistema internacional.

4.4 RESUMO DO CAPÍTULO

Na tentativa de compreender os padrões de inserção internacional dos Governos FHC e Lula, apresentaram-se alguns esclarecimentos sobre aspectos pertinentes da análise de política externa brasileira, entre os quais se destacam a estratégia de projeção por meio de *soft power* e a condução da política externa pela busca de autonomia, ou seja, desvinculada dos interesses das grandes potenciais. O Quadro 3 faz um breve comparativo dos principais pontos da política externa brasileira dos dois governos.

A principal diferença na política externa dos dois governos é de perspectiva, ou seja, a ótica pela qual o sistema internacional é interpretado em cada um deles. Ao repudiar a visão terceiro-mundista prevalente durante os governos militares, o Governo FHC buscou uma maior aproximação com os EUA e com valores como a defesa da globalização e do universalismo. Em um sistema no qual os EUA mostravam-se como uma potência hegemônica de indiscutível superioridade econômica e militar, seria imprescindível buscar, através de uma maior e melhor atuação nos organismos multilaterais, aderir à globalização e ortodoxia do sistema financeiro internacional fazendo as adequações necessárias à realidade brasileira.

Mudanças sistêmicas como a criação do Euro, que enfraqueceu o Dólar e aumentou o poder da União Europeia foram um indicador de que haveria espaço para um movimento anti-hegemônico, que identificou em países como Rússia, Índia, China e países africanos a oportunidade de fazer um contraponto à dominância dos EUA.

Por esse viés, a unipolaridade dos EUA não conseguiu se legitimar devido a um investimento pelos demais atores do sistema em um esforço contra-hegemônico (LIMA, 2005, p. 36). O multilateralismo torna-se importante para atenuar a dominância dos EUA e conter seus interesses unilaterais, o que se tornaria inevitável em um sistema unipolar.

Quadro 3: Resumo dos Principais pontos da Política Externa Brasileira nos Governos FHC e Lula

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)
Multilateralismo	
Moderado; ênfase no direito internacional mas aceitação tácita dos "mais iguais"; relações com outras potências médias	Forte; soberania e igualdade de todos os países; alianças com outras potências médias e economias emergentes
OMC, negociações comerciais multilaterais e cooperação Sul-Sul	
Participação plena, ativismo moderado; interdependência econômica e abertura ao investimento direto estrangeiro; diálogo mas sem real coordenação com os países do Sul	Participação plena; forte ativismo; soberania econômica nacional e políticas setoriais de desenvolvimento; alianças estratégicas (G-20, G3, BRICS)
Globalização	
No começo, um novo "renascimento"; aceitação plena das premissas da globalização dos mercados, depois, limitações, devido às assimetrias e a volatilidade dos capitais; aceitação implícita do Consenso de Washington; sustentabilidade econômica	No começo, "um novo mundo é possível"; crítica à globalização dos mercados, depois, busca de uma posição mais realista; recusa explícita do consenso de Washington; preferência pela sustentabilidade social
Brasil como Líder	
Visto como resultado da preeminência econômica e limitado à região; modulação em função das percepções dos parceiros regionais; consciência dos limites estratégicos e das capacidades econômicas do Brasil; cooperação com a África	Um dos grandes objetivos políticos, não limitado apenas à região; pode ser conquistado com o ativismo diplomático e as alianças estratégicas; não existem limitações aparentes em função de fatores "reais"; solidariedade com a África
Características Gerais	
Integração ao mundo globalizado; desejo de uma "globalização com face humana"; abordagem tradicional da diplomacia; diplomacia tem um papel acessório ao desenvolvimento; diálogo com outros líderes mundiais, buscando melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento	Participação em um mundo globalizado com preservação da soberania nacional; política externa criativa (ativa e altiva); diplomacia tem um papel substantivo na conformação do projeto nacional; liderança regional e internacional para mudar substantivamente e trazer justiça ao mundo (nova geografia comercial)

Fonte: Baseado em Almeida, 2004.

No que diz respeito à diplomacia multilateral, tanto o Governo FHC quanto o Governo Lula tomaram orientações similares: tentativas de ampliação do Mercosul,

intensificação da cooperação com os países africanos, relações maduras com os EUA e a Europa, aumento das relações bilaterais com potências emergentes e a participação nos principais fóruns multilaterais do Sistema ONU. A característica que distingue o governo Lula de seu antecessor é uma postura heterodoxa em temas pertinentes aos interesses nacionais brasileiros, mesmo tendo isso significado, por vezes, perda de credibilidade frente às grandes potências. Fica clara uma estratégia de busca de equilíbrio na balança de poder através do fortalecimento de relações com outras potências médias, como é o caso da iniciativa BRICS e do aumento do intercâmbio com os países da África Subsaariana.

Para Lima (2010, p. 14), os “novos” conceitos supostamente formulados durante a Gestão Lula nada mais foram do que reformulações de conceitos anteriores. Portanto, a política externa de Lula teria muito mais continuidades do que mudanças em relação ao seu antecessor, tendo apenas recuperado alguns conceitos já tradicionais na história da política exterior brasileira e adaptando-os ao contexto internacional vigente e ao modelo de desenvolvimento econômico modificado a partir dos anos 90. O vetor-chave da política externa brasileira, o desenvolvimento econômico, não foi modificado, portanto mantiveram-se também seus principais pressupostos, alterando apenas as estratégias para a consecução do mesmo. A política externa de Lula, em comparação com a de FHC, apresentou o que Lafer (2001, p. 108) definiu como “mudança dentro da continuidade”, já que as diretrizes históricas de busca de desenvolvimento e manutenção da autonomia da política externa brasileira foram mantidas.

Na perspectiva do Governo Lula, a Cooperação Sul-Sul não substitui o relacionamento com os parceiros tradicionais brasileiros (EUA e Europa), mas sim representa uma oportunidade de ampliar o comércio internacional brasileiro. Os novos

mercados do Sul representam um potencial considerável por serem economias com complementariedades naturais e por, em países de infraestrutura precária como na África Subsaariana, apresentarem ótimas oportunidades de atuação para as empresas brasileiras. Não se pode desconhecer que a lógica da Cooperação Sul-Sul já era ensaiada no fim do governo FHC, sendo o contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV o caso emblemático no qual o Brasil, aliado à África do Sul e à Índia, obteve sucesso em sua demanda para reduzir os preços dos medicamentos da referida doença e promover o aumento do número de pacientes com acesso ao tratamento.

Ao que parece, o Brasil internalizou a ideia de que para obter ganhos no sistema internacional é necessário aceitar a premissa da competição e os constrangimentos das leis de mercado, visto que não se faz pertinente a crença em soluções utópicas para os problemas dos processos econômicos e nem a crença em novas e onerosas tentativas de reformas profundas na ordem internacional. Em linhas gerais, é possível afirmar que a política externa brasileira dos Governos FHC e Lula buscou tirar proveito da conjuntura internacional para alavancar sua inserção internacional e buscar maior poder, ainda que ambos os governos tenham enfrentado problemas no que diz respeito à execução de suas políticas.

5 A COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA SUBSAARIANA NA ÁREA DA SAÚDE

Na história contemporânea da política externa brasileira, Lima, Hirst e Pinheiro (2010, p. 20) identificam a década de 2010 como uma nova onda de interesse do Brasil pelo continente africano. Para as autoras, o relacionamento com a África se converteu no símbolo da estratégia Sul-Sul brasileira, pautando-se no discurso da convergência de identidades que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais dos participantes e na condição de países em desenvolvimento.

No entanto, a aproximação do Brasil com os países africanos não é fenômeno recente. De fato, desde a década de 1950 o país já sinalizava o desejo de estreitar relações ao apoiar as então recém-independentes democracias africanas em fóruns internacionais. Ao longo da década de 1960, aproximadamente 17 países do continente emanciparam-se das metrópoles europeias, e apesar do Brasil não ter reconhecido todos esses países como Estados independentes, várias embaixadas brasileiras foram instaladas na África, como as de Gana, Nigéria e Senegal, ainda durante no governo de Jânio Quadros (1961) (SARAIVA, 2008). O governo João Goulart (1961-1964) seguiu a mesma linha de abertura de embaixadas (CERVO e BUENO, 2011), o que coincidiu com a adoção de uma postura firme do país nas Nações Unidas no que diz respeito à descolonização na África (AMORIM, 2011).

Gibson Barboza, Ministro das Relações Exteriores (1969-1974) do Governo Médici, visitou oito países da África Ocidental (Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire), retornando no ano seguinte para visitar o Quênia. O resultado prático dessas visitas foi a realização de acordos comerciais e de cooperação técnica, científica e cultural, o que demonstra o estreitamento de relações almejado pelo Brasil com o continente africano (CERVO e BUENO, 2011).

Com o passar dos anos, o Brasil passou a se posicionar de forma mais clara a favor das relações de Cooperação Sul-Sul, defendendo o princípio da soberania e da autonomia econômica dos jovens Estados Africanos e criticando a manutenção do colonialismo (CERVO e BUENO, 2011). Essa mudança de posicionamento brasileiro fica expressa no reconhecimento pelo Brasil da independência de diversas ex-colônias portuguesas, tais como Guiné-Bissau, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola.

Na década de 1970, o Brasil passa a considerar a África, em especial os países de língua portuguesa, como região estratégica para a expansão das relações econômicas do país. Cervo e Bueno (2011) destacam o grande incremento das exportações brasileiras para o continente africano no período, que passaram em poucos anos de 90,4 milhões para 1,96 bilhão de dólares, e as importações de 152,9 milhões para 1,98 bilhão de dólares.

Nos Governos Sarney e Collor (1985-1992), a aproximação com a África foi bastante modesta. Apesar do grande potencial que o aprimoramento de relações com o continente apresentava para o Brasil, a instabilidade política e econômica de muitos países africanos contribuiu para que fosse conferida menor importância ao intercâmbio diplomático-comercial com os mesmos. No entanto, vale destacar que durante o Governo Sarney, as relações do Brasil com a África deram início às primeiras tratativas para a formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), demonstrando a estratégia brasileira de se utilizar de laços culturais e linguísticos para estreitar relações com um grupo restrito de países do continente africano, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)⁶⁸. Para a Agencia Brasileira de Cooperação (ABC), tendo em vista a proximidade

⁶⁸ Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial.

histórico-cultural que o idioma comum estabelece, foi natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira se formassem com os PALOP (ABC, 2016).

5.1 A ÁFRICA SUBSAARIANA E A COOPERAÇÃO EM SAÚDE NO GOVERNO FHC

Dando continuidade ao projeto liberalizante de maior inserção do Brasil na economia internacional iniciado ainda no Governo Collor, o Governo FHC foi pautado, no começo, pelo objetivo primordial de obter maior estabilidade econômica e o ganho de confiança do mercado internacional. A política externa do país esteve vinculada a esses objetivos.

Seguindo a tradição diplomática brasileira de atrelar a política externa ao desenvolvimento do país, o Governo FHC almejou obter no sistema internacional elementos que fossem úteis ao país para a realização dessa meta, mesmo que isso significasse uma relativa perda de autonomia em decorrência da aceitação de tratados internacionais vinculados aos interesses dos países do Norte, como por exemplo, a assinatura do Acordo TRIPs. Houve a percepção de que a atuação brasileira deveria convergir para a atração de capital estrangeiro e tecnologia, componentes fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico do país.

De acordo com Lampreia (1999, p. 37), Ministro das Relações Exteriores durante o Governo FHC (1995-2001), a política exterior teve inicialmente como objetivos principais ampliar a base externa para a consolidação da estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento sustentável, o que seria atingido pela abertura do acesso aos mercados, atração de investimentos e tecnologia, melhora nas relações do país com seus parceiros (em especial a América do Sul) e a

persegição de uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial. Para o chanceler à época,

[...] os dados básicos de nossa presença internacional neste momento, dados que desejamos permanentes, definitivos, são a democracia e a estabilidade econômica [...] no plano político, a valorização internacional da democracia, dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável. No plano econômico, a estabilidade e a tendência de liberalização comercial, que o Brasil passou a seguir desde o início dos anos noventa (LAMPREIA, 1998, p. 7).

A abertura econômica resultou em uma série de consequências positivas e negativas no que diz respeito às relações internacionais do Brasil durante o governo FHC. Cervo e Bueno (2011, p. 391) destacam como pontos negativos a abertura comercial sem contrapartida do mercado de consumo nacional, o déficit do comércio exterior em conjunto com o endividamento externo, a alienação de ativos das empresas brasileiras (em especial a privatização de estatais), a submissão aos ideais hegemônicos do Consenso de Washington, a obediência às regras do sistema internacional impostas pelos países mais desenvolvidos e o distanciamento das relações com os países emergentes. No entanto, os autores reconhecem que a abertura econômica foi importante para a modernização das plantas industriais e aumento da competitividade da economia brasileira em um ambiente global, o que seria fundamental na busca de uma inserção internacional mais favorável ao Brasil.

Dentro desse entendimento, em matéria de política externa, as mudanças promovidas por FHC trouxeram significativo ganho de presença no sistema internacional, o que se deu às custas de uma relativa perda de autonomia frente às grandes potências. Neste contexto, o Brasil buscou utilizar meios institucionais para defender seus interesses no sistema internacional, como na atuação brasileira dentro do organismo de solução de controvérsias da OMC, no qual se deu a disputa entre o governo brasileiro e as grandes empresas farmacêuticas estadunidenses, que

levaram o Brasil a ameaçar utilizar licenças compulsórias para a fabricação de medicamentos voltados ao tratamento do vírus HIV.

Sobre as relações do Brasil com o continente africano nos anos 1990, é possível afirmar que a região ficou fora do norte estratégico da política externa do país, sendo considerada menos relevante à inserção internacional brasileira. Para Saraiva (2002, p.11) o Brasil foi ingênuo ao interpretar as relações internacionais por uma ótica kantiana, na qual as saídas para a modernidade residiriam no multilateralismo e no esforço para a construção de um consenso global, logrando-se o liberalismo econômico como a via única. Para o autor, “ao confundir meios com fins, a política exterior brasileira perdeu sua racionalidade anterior” (SARAIVA, 2002, p. 11), em referência à política de integração com a África posta em prática durante os governos militares. Tal diminuição na importância estratégica da África para o Brasil pode ser constatada no quadro de diplomatas brasileiros no continente. Saraiva (2002, p. 10) explica que ao contrário da tendência de ampliação do número de diplomatas atuando junto aos demais Estados, a África esteve na contramão desta tendência, passando de três dezenas de diplomatas profissionais que atuavam naquele continente, nas diferentes missões diplomáticas no início da década de 1980, para cerca da metade durante os anos 1990.

Lafer (2004) destaca a experiência adquirida pelo país em fóruns multilaterais como o grande ganho do período, citando o contencioso dos subsídios do algodão na OMC⁶⁹ e o imbróglio sobre os medicamentos para o tratamento de AIDS/HIV, que resultou na Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública. Tais acontecimentos mostram que a busca de autonomia pela participação não teria se dado de maneira

⁶⁹ Tal episódio se refere a disputa iniciada pelo Brasil em 2002 que envolveu subsídios concedidos pelos EUA a seus produtores de algodão, bem como os programas de garantias de crédito à exportação, o que é considerado incompatível com acordos firmados no âmbito da OMC.

meramente passiva, mas crítica e engajada no que diz respeito aos interesses nacionais almejados naquele momento.

No que tange ao sistema internacional de propriedade intelectual, isso se manifestou no posicionamento contrário aos interesses das grandes potências, em especial aos EUA, tendo o país colhido os frutos de seu engajamento. A Declaração de Doha sobre o TRIPs e Saúde Pública⁷⁰ de 2001, resultante do esforço de negociação brasileiro, é um marco na história da OMC (MRE, 2016). Nele, consagrou-se que o referido acordo deve ser interpretado e implementado de forma a favorecer o direito à saúde pública, ficando o direito à propriedade dos detentores das patentes subordinado àquele. Após esse episódio, os países da África Subsaariana, alguns deles assolados ou ameaçados por epidemias de AIDS (como África do Sul, Moçambique e Uganda), viram no Brasil um parceiro em potencial para desenvolver estratégias que visassem mitigar os problemas de seus sistemas de saúde.

Pautando-se em um modelo de autonomia pela participação, no qual o Brasil focou sua política externa na adesão aos principais regimes e tratados internacionais, o país chamou a atenção e ganhou certo prestígio no que tange à relação com os países da África Subsariana. Mesmo não sendo a relação com a África um norteador estratégico da inserção internacional brasileira no Governo FHC, entende-se que a atuação do país durante o período fortaleceu sua posição com o continente, de forma direta, em menor intensidade, e indireta. Diretamente, destacam-se como os acordos comerciais firmados com os PALOP a consolidação da CPLP, a cooperação tecnológica desenvolvida com a África do Sul ao término do regime de *apartheid* (SARAIVA, 2002), e a realização de projetos de CTI em saúde e no controle da

⁷⁰ O Parágrafo 6 da Declaração reconhece que os Membros com capacidade de fabricação insuficiente ou inexistente no setor farmacêutico podem encontrar dificuldades para tornar efetivo o uso de licenciamento compulsório e instruir o Conselho de TRIPs a encontrar uma solução rápida para esse problema.

epidemia de HIV/AIDS. Não obstante essas iniciativas, o prestígio obtido nas discussões sobre propriedade intelectual auxiliou no aumento do interesse das nações africanas pelo Brasil. Dessa forma, o país se credenciou como um parceiro em potencial no que diz respeito à cooperação técnica no setor da saúde.

A autonomia pela participação do Governo FHC representou a busca brasileira em elevar sua posição no sistema internacional por meio da participação nas discussões globais e a abertura de sua economia. Significou a tentativa de inserir o país como um ator com interesses globais, assumindo posições e agendas diversificadas, bem como parcerias comerciais guiadas pelo pragmatismo das relações. Para Zarpelon (2016, p. 94) o “pragmatismo comercial” adotado pelo Brasil durante o Governo FHC foi marcado por uma política externa universal, o que também foi utilizado no plano da cooperação internacional. É interessante notar que mesmo não tendo foco na promoção do estreitamento de relações com o continente africano, muitas das políticas desenvolvidas por FHC foram continuadas e aprimoradas por seu sucessor na presidência.

5.2 A ÁFRICA SUBSAARIANA E A COOPERAÇÃO EM SAÚDE NO GOVERNO LULA

Não obstante a mudança de foco de FHC a partir de 2000 em sua política externa, para corrigir as distorções e assimetrias sociais e econômicas do sistema internacional, a política externa de Lula coloca a Cooperação Sul-Sul no centro da consecução dos interesses nacionais brasileiros. A mudança de perspectiva de Lula aponta para uma presença internacional mais afirmativa do Brasil. Para Lima (2003, p. 98) esse entendimento advém da “avaliação da conjuntura mundial, que assume a

existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas”.

Dentro desse quadro de transformações, o Governo Lula entende que a denominada política neoliberal não mais se enquadrava dentro dos interesses brasileiros, retirando tal vocábulo das agências governamentais brasileiras (MIYAMOTO, 2011). Isso ajudou a definir os novos parceiros brasileiros, bem como as novas prioridades a serem almejadas pelo país. Celso Amorim, chanceler durante o governo Lula, pautou a Cooperação Sul-Sul brasileira no princípio da “não indiferença”, ou seja, a obtenção de desenvolvimento social e econômico pela cooperação entre os países mais pobres e vulneráveis do sistema internacional.

A autonomia pela liderança significou o intento de manter as parcerias estratégicas formadas pelo país até então, porém buscando intensificar relações com parceiros não tradicionais que propiciavam oportunidades de ganhos políticos e econômicos para o Brasil. Países emergentes e regiões como China, Rússia, Oriente Médio e África, seriam de grande potencial para formação de coalizões visando o intercâmbio econômico e tecnológico além do fortalecimento da participação dos envolvidos no sistema internacional.

Durante o Governo Lula, o Brasil aumentou investimentos, presença comercial e o número de representações diplomáticas no continente africano, o que sinalizou um aumento do peso político da região para a política externa brasileira (SARAIVA, 2010). O período de distanciamento e parcerias seletivas do governo FHC teria sido substituído por um ciclo de cooperação bem estruturado, no qual havia uma estratégia relativamente clara baseada nos interesses nacionais brasileiros.

Com um discurso voltado para a solidariedade e para a defesa dos interesses dos países do Sul e dos temas sociais, como o combate à fome e à miséria, o Governo

Lula buscou se aproximar dos países em desenvolvimento, muitos dos quais viam esse discurso com interesse em utilizar o modelo brasileiro como base de suas próprias políticas públicas. Nessa dinâmica, a expertise brasileira na área da saúde obteve grande importância. Para a ABC (2007, p.1) a cooperação técnica na área da saúde foi possível graças à tradição e à experiência de agências estatais brasileiras, tais como a Fiocruz, bem como programas nacionais desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, destacando-se o programa DST/AIDS brasileiro como uma referência a nível mundial⁷¹. Vale ressaltar que o início do referido programa ocorreu ainda no governo FHC.

O interesse pelo continente africano esteve também associado a motivações propriamente políticas em vista dos interesses do Brasil no sistema internacional, em especial o de promover uma reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas (LIMA, HIST e PINHEIRO, 2010). De fato, a aspiração por um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas reforçou o diálogo com os estados africanos e levou a diplomacia brasileira a buscar explicitamente o apoio à candidatura do país, porém sem obter êxito em tal pretensão.

Para Zarpelon (2016 p.104), o Governo Lula elegeu a África como a região prioritária para ampliar as parcerias brasileiras, o que estaria presente no Plano de Governo do Presidente, divulgado em 2002: “O Brasil, como segundo país com maior população negra do mundo, deverá voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais”.

Dentro da estratégia de Cooperação Sul-Sul, o Governo Lula procurou exercer um

⁷¹ Tal programa visa reduzir a incidência de HIV/AIDS bem como outras doenças sexualmente transmissíveis e melhorar a qualidade de vida das pessoas portadoras destas doenças por meio do aumento da cobertura das ações preventivas, diagnósticas e de tratamento; a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos aos portadores; a redução da transmissão entre portadores; e a redução da discriminação dos infectados.

posicionamento de liderança brasileira nos países em desenvolvimento nos fóruns internacionais, o que iria ao encontro dos interesses nacionais brasileiros. Puente (2010, p. 221) ao resumir os destaques da política externa brasileira durante o Governo Lula, destaca o aumento da presença e da cooperação com os países africanos e o resgate do papel tradicional da África nas relações com o Brasil.

Para Lima, Hirst e Pinheiro (2010, p. 33) ao final do Governo Lula, a África correspondia ao principal destino da assistência técnica concedida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Conforme as autoras, a oferta de cooperação do Brasil no continente africano ganhou novo impulso a partir da ação conjunta de diversos entes estatais brasileiros, como o Itamaraty, a Presidência da República, a ABC e uma diversa rede de projetos ministeriais, entre os quais se destacam o Ministério de Ciência e Tecnologia; o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior; o Ministério da Agricultura e Ministério da Saúde. É importante ressaltar que apesar do fortalecimento dos agentes não-estatais nas relações internacionais, a atuação no continente africano vem sendo instrumentalizada pelas agências especializadas do Estado brasileiro, o que vai ao encontro da ótica realista. Mesmo quando implementados por ONGs (organizações não-governamentais), os projetos de cooperação técnica ofertados pelo Brasil são executados por demanda do governo brasileiro (LIMA, HIST e PINHEIRO, 2010). Outros exemplos de agências estatais brasileiras atuando no continente africano, destacam-se além da Fiocruz no campo da saúde a Embrapa, no campo da produção de alimentos e o Senai no que diz respeito a formação profissional direcionada à indústria.

O esforço brasileiro em empreender esses projetos de cooperação com a parte subsaariana do continente africano coincide, não por acaso, com mudanças relevantes na inserção externa do país, o que seria motivado pela ambição

internacional em expandir a presença brasileira em negociações econômicas globais e nas discussões das organizações multilaterais. Nesse panorama, o fortalecimento das relações Sul-Sul seria o pilar que sustentaria a ascensão brasileira como um país emergente e maduro, estratégia que estaria marcada por quatro fatores:

- a) a seletividade baseada em critérios históricos, culturais e/ou geopolíticos – o interesse concentrado nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); b) a combinação de vinculações bilaterais com ações que pretendem fortalecer simultaneamente o arcabouço institucional de instâncias coletivas – como a CPLP; c) a presença multidimensional que somam os campos de segurança, diplomacia, cooperação para o desenvolvimento em países marcados por situações de fragilidade institucional e instabilidade política, como é a participação em missões da ONU – Guiné Bissau e Haiti; d) a vinculação entre coalizões interestatais e a Cooperação Sul-Sul no caso do IBAS com o Fundo IBAS (LIMA, HIST e PINHEIRO, 2010).

O aumento da oferta de cooperação na área da saúde pelo Brasil no Governo Lula ocorreu não apenas pela alteração da estratégia de inserção internacional do país. Zarpelon (2016, p. 241) indica diversos fatores que contribuíram para essa intensificação, tais como a expertise acumulada na área da saúde pelo país, a conjuntura econômica favorável tanto no nível estatal como no do sistema internacional, o aumento da relevância da saúde nas discussões em organismos internacionais e a percepção do Governo Lula de interpretar o país como uma potência emergente, que teria capacidade de exercer sua autonomia por meio da liderança no sistema internacional.

A estratégia utilizada pelo Governo Lula foi a de vincular o relativo sucesso de seu governo em diminuir a desigualdade e pobreza no nível doméstico com uma política externa ativa, na qual o Itamaraty voltou a ter maior relevância. Ao mesmo tempo em que buscou fortalecer a imagem do Brasil como um doador Sul-Sul, em contraste com a Cooperação Norte-Sul tradicional que produziu resultados questionáveis no continente africano, a atuação brasileira não está isenta de

problemas. Esta cooperação, apesar do discurso brasileiro e dos países receptores, responde a motivações pontuais atreladas a alguns objetivos de poder. Uma vez que ao pujança econômica brasileira possa ser comparável apenas a da África do Sul no continente africano, a assimetria econômica e de poder nessas relações são problemáticas. Para os países africanos envolvidos, há uma linha tênue que separa a liderança cooperativa brasileira de uma atuação demasiadamente preponderante, o que poderia implicar em relações tão desiguais quanto às Norte/Sul.

5.3 RUPTURAS OU CONTINUIDADES?

Ao se analisar a política externa brasileira do Governo Lula, parece não haver uma ruptura drástica com as práticas do governo anterior, mas sim uma maior pretensão de obter autonomia no sistema internacional. Observa-se que no âmbito teórico não apenas seriam mantidas as alianças com os países do Norte, como também significaria o dispêndio de mais recursos econômicos e humanos para estreitar relações com os países do Sul. De forma similar, o entrevistado 1 expõe os motivos pelos quais acredita não haver ruptura entre a política externa brasileira dos dois governos:

não foi o governo Lula que inaugurou a cooperação com África, essa cooperação já existia desde Fernando Henrique. Fernando Henrique tem um papel importante nessa construção de uma política de cooperação. O que o Presidente Lula faz é incrementar, ele amplia, ele dá foco, ele joga o Brasil num panorama internacional com muito mais ênfase, ele é uma liderança, ele representa uma série de imagens, mitos e isso traz um atrativo maior, do ponto de vista internacional. E efetivamente ele investe, ele traz um investimento muito mais significativo do que do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Agora não é uma coisa que é inventada pelo Lula. Quer dizer que isso já vem com Fernando Henrique e o que o governo Lula faz é um investimento maior. Na saúde inclusive. [...] não houve uma quebra de paradigma, não houve o desenvolvimento de um modelo novo. Ele reforça a Cooperação Sul-Sul como estratégia exatamente de construir blocos com os países menos desenvolvidos e cria essa ideia de que é possível sim fazer

parcerias entre países não desenvolvidos para que surjam propostas que ajudem ambos os países.

No que diz respeito à cooperação na área da saúde, o entrevistado 2 destaca que nos dois governos em análise

o Governo FHC utilizou muito pouco a saúde, enquanto o Lula utilizou a saúde de modo bem mais preponderante, como *soft power* e conseguiu angariar mais resultados nesse sentido. Eu acho que a expertise do país em saúde foi melhor utilizada pelo Lula do que pelo FHC, acho que quando FHC olha para os países centrais do capitalismo, ele sempre lembra do Brasil pela Rodada Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública quando “quebramos as patentes”⁷², enquanto olhamos para o Governo Lula e os países em desenvolvimento olham para o Brasil, a partir de 2003, eles vêm o Brasil como disponibilizando o *know-how* dele em saúde.

Já o entrevistado 3 entende que as mudanças ocorridas nos dois governos não podem ser entendidas como um mero aprimoramento. De acordo com ele, “não há continuidade, e sim uma inflexão muito importante”. Explicando que sua opinião é respaldada por uma série de autores da área, a própria existência de denominações e conceitos diferentes para designar a política externa nos dois governos demonstraria uma inflexão. Especificamente sobre a saúde, afirma que

em termos de saúde, para mim a diferença fundamental é que a saúde não tinha na agenda da política externa de FHC a prioridade que ela passa a ter no Governo Lula. Isso tem a ver com uma inflexão mais ampla, da ideia de diversificação, autonomia pela diversificação, e não pela participação, que era o conceito que define e diferencia as duas políticas externas. Além disso, eu acho que o chanceler Celso Amorim, junto com o Presidente Lula, exerceu de forma importante uma diplomacia presidencial forte, o mesmo que FHC, mas de forma, também, diferente, pois FHC praticamente substituiu seu chanceler, tomando para si a condução e a formulação, ao passo que Lula, ao meu ver, trabalhou o tempo inteiro com seu chanceler, que por sua vez fazia parte de um grupo que já representava uma dissidência, uma visão diferente da política externa brasileira dentro do próprio Itamaraty. Nesse aspecto, houve questões importantes sim na saúde discutidas, na qual o Brasil teve uma participação importante como, por exemplo, na área de propriedade intelectual e produção de medicamentos nos anos 90, na época do José Serra como ministro da saúde.

⁷² Vale esclarecer que o Brasil não se utilizou do licenciamento compulsório de patentes de medicamentos durante o Governo FHC, portanto, ao citar o entrevistado que “quebramos as patentes”, suas palavras não devem ser compreendidas de forma literal.

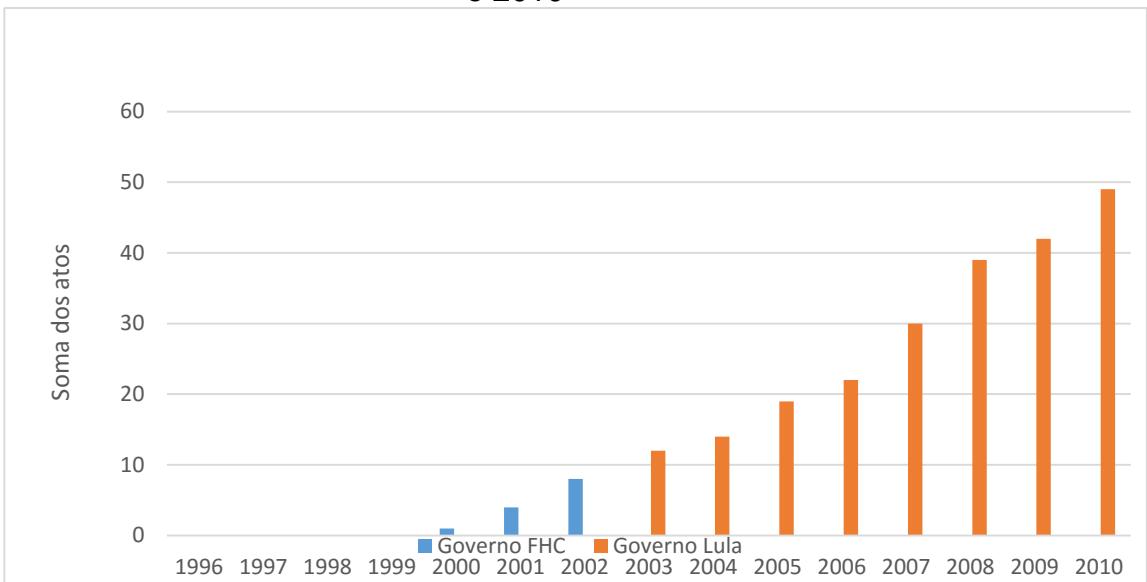
O entrevistado 3 também discorda da alegada prioridade dada à saúde pelo chanceler José Serra durante o governo FHC. Para ela, o imbróglio das patentes de medicamentos para o tratamento do vírus HIV na OMC não caracteriza, *per se*, que a diplomacia brasileira utilizou a saúde e a propriedade intelectual como um norteador estratégico da política externa do país. Por outro lado, “a questão da Cooperação Sul-Sul tendo a saúde como carro chefe é uma invenção do governo Lula, isso não existia no governo FHC. [...] A Cooperação Sul-Sul ao meu ver foi um instrumento da política externa brasileira no governo Lula”, entendendo o entrevistado que a saúde era uma temática privilegiada neste Governo.

Sobre os projetos de cooperação com a África, Mendonça (2015) elaborara pioneiro trabalho comparativo entre os projetos técnicos desenvolvidos com o continente durante os Governos FHC e Lula. Para tal, o autor utilizou a base de dados do Departamento de Atos Internacionais do MRE, empregando o mecanismo de busca da plataforma para identificar os atos oficiais de cooperação técnica por parte do Brasil. Para fins de validação da metodologia, este trabalho utilizou busca similar à de Mendonça (2015), porém limitada aos países da África Subsaariana e ao setor da saúde. Os resultados podem ser visualizados na Figura 3, que mostra a soma dos acordos de cooperação assinados pelo Brasil com países da África Subsaariana entre 1995 e 2010.

Comparando os oitos anos de cada um dos governos em análise, constata-se um aumento de mais de 10 vezes nos atos firmados, de quatro no Governo FHC para quarenta e cinco no Governo Lula. Não obstante as variáveis conjunturais e estruturais dos períodos concernentes a cada governo, há fortes indícios que as diretrizes gerais da política externa tiveram influência no número de acordos. A autonomia pela

liderança e a Cooperação Sul-Sul almejadas pelo Governo Lula se traduziram, ao menos no que diz respeito à cooperação na área da saúde com os países da África Subsaariana, num grande incremento das relações bilaterais entre os países envolvidos. As restrições orçamentárias do país e as diretrizes da política externa de FHC mostraram-se óbices relevantes ao aprofundamento das relações com o continente africano em seu governo.

Figura 3: Acordos de cooperação técnica Brasil/África Subsaariana entre 1995 e 2010



Fonte: Dados provenientes do Departamento de Atos Internacionais do MRE, 2016.

A principal diferença no relacionamento Brasil-África entre FHC e Lula se encontra, para Mendonça e Faria (2015), no número de parceiros e contatos. Enquanto FHC privilegiou as relações com os países pertencentes à CPLP e a África do Sul, Lula ampliou os contatos com parceiros não-tradicionais na região, conforme demonstram a corrente de comércio, abertura de embaixadas e viagens presidenciais. Portanto, a aproximação em FHC teria sido seletiva enquanto em Lula teria sido diversificada.

Os dois chefes de Estados utilizaram-se, de forma intensa, da diplomacia presidencial, realizando inúmeras viagens a diversos países. No caso da África, a diferença de viagens presidenciais à região é bastante elevada, apontando a seletividade e a diversificação entre os dois governantes. Enquanto FHC, visitou apenas dois países (Angola e África do Sul), Lula visitou 29 países (COSTA, 2011). Percebe-se a relevância de parceiros tradicionais, como Moçambique, Angola e África do Sul, que receberam mais de uma visita presidencial. Na estrutura do Itamaraty, os ajustes também são claros. No Governo FHC, fecham-se as embaixadas brasileiras em Camarões no Congo e na Tanzânia, enquanto no Governo Lula o número de embaixadas brasileiras na África dobrou, passando a 34, destacando-se a reabertura das três embaixadas supracitadas e a abertura de novas representações (COSTA, 2011).

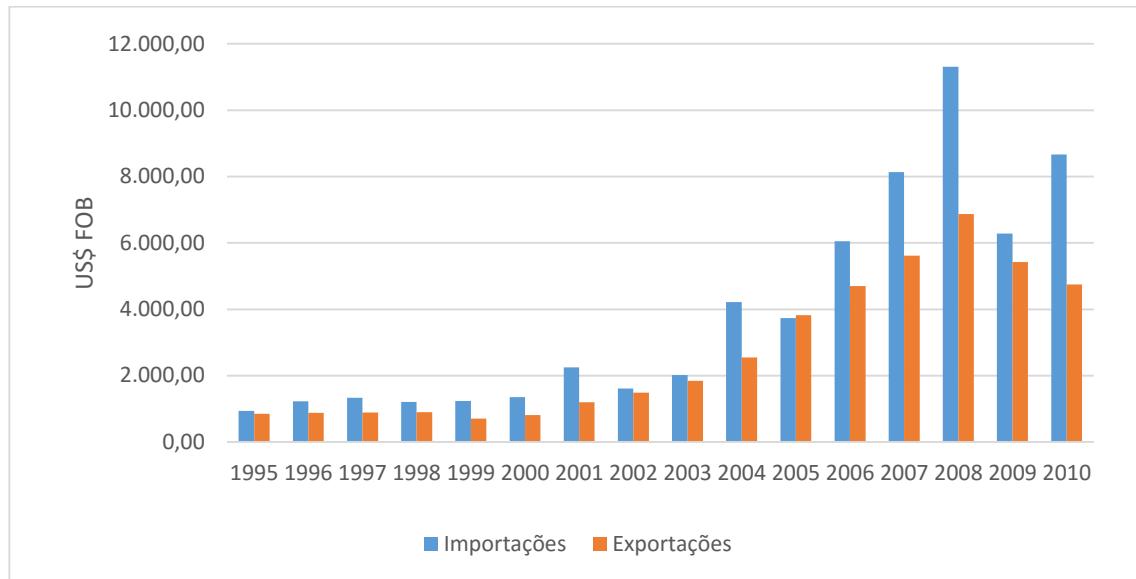
Para o entrevistado 3, apesar do aumento no número de países receptores da cooperação brasileira no governo Lula, os PALOP continuaram sendo o foco no que diz respeito aos projetos na área da saúde, o que para o entrevistado 1 é um resultado direto das discussões iniciadas na CPLP, na qual foi realizada a primeira negociação sobre um plano estratégico de cooperação estruturante na área de saúde. Para o entrevistado 1, as redes formadas no âmbito da CPLP foram importantes dentro de um processo de incorporar agendas de discussão política mais geral, potencialmente formando alianças que levem essas agendas consultas para órgãos como a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Organização Mundial de Saúde

a cooperação traz no bojo da relação com os países, a possibilidade de produzir *soft power*, produzir agendas e pautas, uma possibilidade de um aprofundamento maior da discussão do estado atual da cooperação internacional como um todo, e buscar alianças. Então eu acho que isso é uma questão importante e que houve um desenvolvimento grande no período de 2003 a 2010, houve um incremento e o chanceler do Presidente Lula tinha muito claro essa questão de incentivar a cooperação nesse sentido.

Sobre os PALOP, o entrevistado 3 destacou as importantes iniciativas desenvolvidas pelo Brasil no que diz respeito à formação de recursos humanos. Ele defende que, dentro do plano estratégico de cooperação em saúde da CPLP, resultados positivos foram obtidos na implementação de projetos de cooperação com Moçambique, Angola e Cabo Verde para a formação de recursos humanos na área de saúde. Visando o fortalecimento dos institutos nacionais de saúde, o Brasil desenvolveu com esses países parcerias para o intercâmbio de estudantes de pós graduação nas áreas de pesquisa básica, pesquisa clínica e sistemas de saúde.

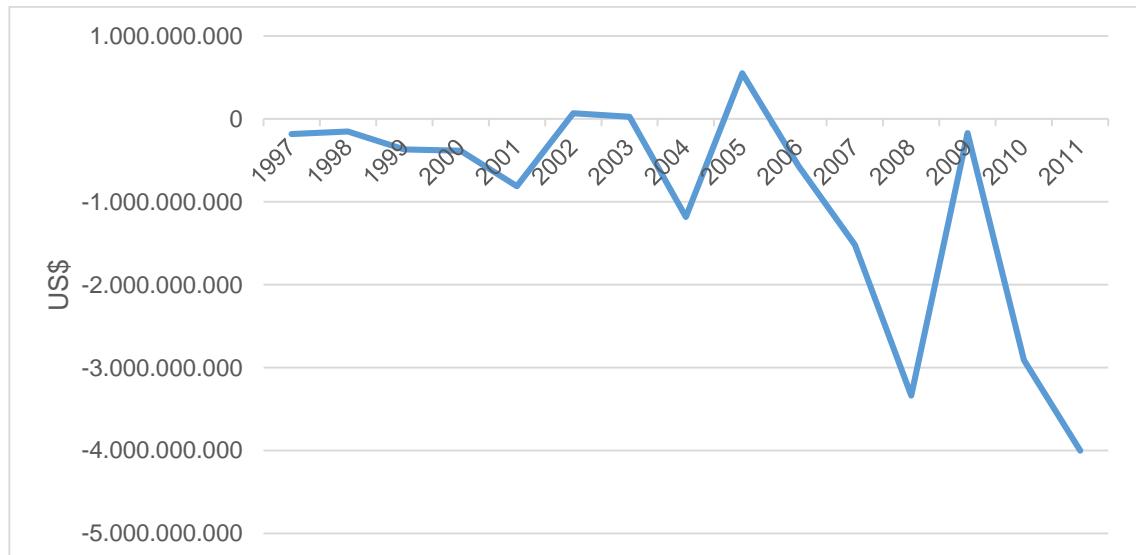
Buscando responder o questionamento sobre os ganhos econômicos do Brasil em empreender seus recursos no aprimoramento das relações com a África, analisamos os dados de comércio exterior do país com os países selecionados no continente africano. Para tal, foi utilizada a base de dados do Fundo Monetário Internacional, complementado pelos dados do sistema Alice Web do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do governo brasileiro. A Figura 4 mostra as exportações e importações do Brasil com a África Subsaariana em US\$ (em valor FOB, ou seja, *free on board*), durante os Governos em análise. Apesar de um recuo nos valores das séries após 2008, o que pode ser explicado pela crise internacional iniciada nos EUA, uma primeira leitura do gráfico sugere um aumento substancial das relações comerciais dos envolvidos, especialmente após a posse do presidente Lula. No entanto, apesar do incremento do comércio, há uma nítida deterioração no que diz respeito ao saldo da balança comercial para o Brasil, que em 2011 teve um déficit de quase 4 bilhões de dólares com a África Subsaariana (Alice Web/MDIC, 2016). A Figura 5 propicia melhor visualização dessa tendência.

Figura 4: Exportação/Importação Brasil e África Subsaariana



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2016.

Figura 5: Saldo da balança comercial Brasil/África Subsaariana



Fonte: Alice Web/MDIC, 2016.

Outro fator que se torna preocupante é o tipo de produto sendo intercambiado.

O Quadro 4, elaborado com dados provenientes do sistema Alice Web do MDIC, demonstra a participação das exportações brasileiras por tipo de valor agregado. Enquanto no ano de 1995 mais da metade de nossas exportações era composta por bens manufaturados, esse número passou a menos de 40% em 2010, enquanto o

percentual de produtos básicos, ou seja, de baixo valor agregado, quase dobrou. Isso indica que o Brasil está exportando cada vez mais produtos de baixo conteúdo tecnológico, o que para De Negri (2012, p. 84) segue a tendência geral de “primarização” da pauta de exportações brasileiras, o que pode acarretar em efeitos perversos na economia do país futuramente.

Quadro 4: exportações brasileiras para a África Subsaariana por valor agregado

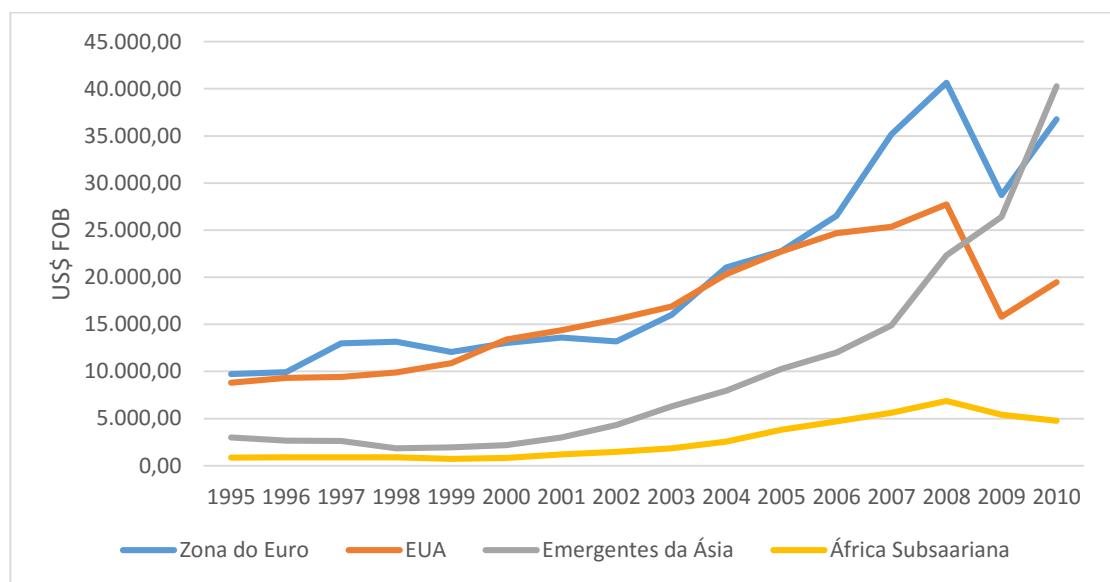
	Participação total na balança (%)		
	Básicos	Semifaturados	Manufaturados
1995	23,6	19,7	55,0
1996	24,9	18,0	55,3
1997	27,3	16,0	55,1
1998	25,4	15,9	57,5
1999	24,6	16,6	56,9
2000	22,8	15,4	59,0
2001	26,4	14,2	56,5
2002	28,1	14,9	54,7
2003	29,0	15,0	54,3
2004	29,6	13,9	54,9
2005	29,3	13,5	55,1
2006	29,2	14,2	54,4
2007	32,1	13,6	52,3
2008	36,9	13,7	46,8
2009	40,5	13,4	44,0
2010	44,6	14,0	39,4

Fonte: Dados da base Alice Web, do MDIC, 2016.

Quando analisada a participação da África Subsaariana no total das exportações brasileiras, também fica evidente que apesar de ter aumentado de 1,8% para 2,3% do total, as trocas comerciais com a região continuam representando um número pequeno quando comparada a parceiros tradicionais brasileiros, como os EUA e a região do Euro, o que fica demonstrado na Figura 6. Também é interessante notar que as trocas comerciais com os países emergentes da Ásia passaram de um

patamar similar ao da África Subsaariana nos anos 2000 para a região de maior participação no comércio com o Brasil.

Figura 6: Exportações Brasileiras para regiões selecionadas



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2016.

Não obstante os números levantados indicarem certa cautela com o otimismo brasileiro em estreitar relações com a África Subsaariana, os entrevistados foram unâimes ao afirmarem a importância e o papel estratégico que o aprimoramento das relações com a região tem para o Brasil. Para um deles, “o continente africano e principalmente a África Subsaariana é de vital importância para os próximos cinquenta anos de relações internacionais e diplomacia tanto na saúde como em termos geopolíticos”. Outro entrevistado, reconhecendo a importância do continente africano como um todo, salienta os países de língua portuguesa nessa dinâmica. Para ele “o Brasil, dentro dos países de língua portuguesa, tem um potencial de liderança brutal. E mesmo pelo que nós conseguimos construir com todas as dificuldades do nosso país ainda é um modelo bastante admirado”.

Não parecendo o fator comercial, ao menos no curto prazo, preponderante para o aprimoramento das relações com a África Subsaariana, foi perguntado aos entrevistado quais seriam as motivações brasileiras em empreender esses projetos de cooperação na área de saúde. Os entrevistados foram unâimes em destacar a oferta de cooperação brasileira como um meio de obter *soft power* no sistema internacional como a principal motivação brasileira. Para entrevistado 2, o país utilizou seu conhecimento na área da saúde como ação de recursos humanos para gerar uma fórmula de *soft power*, tendo a Fiocruz sido utilizada como uma “ponta de lança” do Estado brasileiro no continente Africano. O entrevistado 1, destacando o trabalho em rede desenvolvido no âmbito da CPLP e dos PALOP, refere que

há uma questão importante da cooperação brasileira no âmbito da saúde que é denominada *soft power*. Ganhar a confiança dos países com os quais nós estabelecemos laços de cooperação e buscar aprofundar determinadas pautas, agendas que possam influenciar a agenda internacional. Nós fizemos isso na CPLP, quando pela primeira vez um plano estratégico de cooperação estruturante em saúde foi articulado.

Sobre o interesse dos países africanos pela cooperação oferecida pelo Brasil, o entrevistado 2 citou as complementariedades culturais e geográficas que facilitam o intercâmbio entre os participantes. No que se refere especificamente a saúde, tanto o entrevistado 1 como o entrevistado 2 salientam o interesse dos países africanos no sistema de saúde brasileiro. O Entrevistado 2 argumenta que

Hoje em dia se discute muito o SUS como o grande legado da constituição de 1988 para cá, que provê de certa forma um certo grau de cobertura de saúde universal, que provê tratamento para uma miríade de problemas. De certa forma, temos uma cobertura que a imensa maioria dos países não tem. Temos um sistema de saúde melhor do que o dos EUA, apesar das reformas do Obama, e isso atrai o interesse das outras nações.

Para o entrevistado 1, o Brasil assume uma política de fortalecimento no complexo médico industrial nacional, o que por consequência nos torna menos dependentes do mercado internacional, ou seja, dos custos de medicamento vendidos

pelas grandes companhias de fármacos multinacionais. Em seu entendimento, o interesse dos países da África Subsaariana não se dá apenas na tecnologia brasileira, mas em algo mais amplo: a política pública de saúde brasileira. Em sua opinião:

[...]Ora, isso é uma política que o Estado assume, como política estratégica para sua saúde pública, entretanto quando se vai dialogar com um país, aí o exemplo da fábrica⁷³ é muito rico porque há uma transferência de tecnologia para produção de antirretrovirais e outros medicamentos para um outro país, na perspectiva de também uma transferência de política. A transferência tecnologia é mais simples, entre aspas, você coloca os equipamentos, maquinário funcionando, treina os indivíduos e tal, mas a transferência política é mais complicada, é uma decisão política do governo que recebe a cooperação de efetivamente mirar um modelo de determinado desenvolvimento da política de saúde do seu país. Isso não é uma questão simples, é bastante complicado ainda mais num país que recebe cooperação e tem “n” interesses em jogo de outros países do hemisfério norte.

Apesar de não entender como uma motivação direta do Estado brasileiro a transferência de política por meio dos processos de cooperação, o entrevistado 1 entende que o Brasil leva para os países africanos sua visão de mundo, o que no caso específico da saúde se refere a mensagem de que “a saúde é um direito de todos os cidadãos, não pode ficar à mercê das forças do mercado”. Ora, tal visão sobre a saúde traz rebatimentos importantes no que diz respeito à visão da política externa de propriedade intelectual, que vê nas pretensões dos países do Norte em aumentar a rigidez do sistema um óbice aos países em desenvolvimento atingirem seus objetivos.

Para o entrevistado 3

essa discussão da propriedade intelectual, das patentes etc. está na agenda desde os anos 1990, desde o Acordo TRIPs e a Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública, que vem de muito tempo e o Brasil sempre teve uma participação muito ativa nessa discussão. Agora, isso em uma perspectiva de tentar fortalecer os países não produtores de medicamentos, de possibilitar esse desenvolvimento tecnológico. Até muito pouco tempo existia uma discussão muito grande sobre a viabilidade de produção de medicamentos na África. A própria União Europeia era contra, há toda uma batalha de longa data contra os genéricos.[...] Essa guerra é antiga. Na realidade, o mercado

⁷³ Referindo-se a fábrica de medicamentos implementada pela FIOCRUZ em Moçambique. Mais sobre o assunto pode ser lido em Nunes, 2003.

africano não é desprezível. Todos esses programas que lhe falei de ajuda internacional programas verticais na área de AIDS, tuberculose, malária e doenças consideradas prioritárias estão beneficiando exatamente as transnacionais dos doadores, isso é muito claro.

Na tentativa de identificar os ganhos para o Brasil ao cooperar com a África Subsaariana no setor da saúde, foi perguntado aos especialistas se houve alguma imposição ou condicionalidade por parte dos governos envolvidos para a execução dos projetos. Como bem lembra o entrevistado 1, a diferença da cooperação técnica brasileira em relação à cooperação Norte-Sul reside no fato de a cooperação brasileira ser pautada pela não condicionalidade. Ressalta ainda que

segundo o Itamaraty é uma cláusula pétreia, não fazemos condicionalidades quando estabelecemos a relação com um parceiro internacional. [...] Senão, é mais uma cooperação por vezes com práticas impostoras, pouco amigáveis no ponto de vista ao diálogo, e que reproduzem a postura vertical da relação.

Após ressaltar que, ao menos nos projetos nos quais esteve envolvido, o entrevistado 1 não identificava condicionalidades por parte do governo brasileiro, afirma ter sido feito um acordo no qual os frutos da cooperação ofertada deveriam ser de domínio público. Para ele, isso é importante por demonstrar que não é uma mera transferência de tecnologia, mas sim uma forma de transferência de política, além de auxiliar a política brasileira de fortalecimento do complexo médico industrial nacional, de forma a ficarmos “cada vez menos dependentes do mercado e ter em situações de emergência sanitária, por exemplo, menos dependente dos custos de medicamento vendidos pelas multinacionais do Norte”. Já o entrevistado 2 explica que, em sua experiência, a interpretação da ajuda como tendo condicionalidades varia de país para país, tendo geralmente os parceiros de maior expressão internacional desconfiança quanto as pretensões brasileiras.

Sobre as motivações brasileiras e os resultados em termos de poder das iniciativas de cooperação na área da saúde, os entrevistados fazem um balanço positivo dos projetos desenvolvidos durante o Governo Lula, porém com algumas ressalvas. Especificamente sobre a saúde, o entrevistado 1 diz que o Brasil tem interesse na universalização dos sistemas únicos de saúde, “ou seja, tudo que tivemos durante o processo de reforma sanitária, a defesa da própria Fiocruz sobre a necessidade de haver um sistema de proteção social, da necessidade de um escudo epidemiológico robusto”, além do acesso universal a medicamentos e a capacitação de recursos humanos. No entanto, para o entrevistado 2 “não existem métricas para dizer se a gente conseguiu estabelecer algo que tenha um feedback positivo do Brasil em termos de saúde pública para país”. Apesar de todos os entrevistados reconhecerem o ganho, em termos de *soft power*, para o Estado brasileiro, o entrevistado 2 salientou que não obstante o país ter angariado prestígio, é impossível fazer um balanço do custo-benefício em desenvolver essas iniciativas, mas que o fato de o Brasil ter instalado uma fábrica de produção de antirretrovirais no continente africano “gerou um impacto extremo nas condições de saúde no local. Fez com que o Brasil fosse muito bem visto, muito bem quisto internacionalmente pelos países em desenvolvimento”.

Apesar do que sugere a literatura e a opinião dos especialistas consultados, é difícil identificar, por uma perspectiva realista das relações internacionais, ganhos extremamente relevantes para o Brasil em cooperar com a África Subsaariana na área da saúde. O otimismo no estabelecimento de tais relações ainda durante o Governo Lula não parece ter obtido o retorno esperado, salientando ainda dois dos entrevistados a deterioração das relações com o continente ao final do governo Lula. O entrevistado 1 relata que

de 2011 pra frente houve um claro refluxo na concepção, na execução e no financiamento da cooperação internacional. Esse exatamente esse o período que vivenciei em Moçambique, e pude testemunhar muito evidentemente a perda de prestígio que o Brasil teve, pelo menos na área da saúde, ao longo desses últimos 5, 6 anos. Compromissos firmados não executados, não respeitados com um não investimento político muito claro, e isso o Brasil perde a despeito do esforço que houve em relação aos BRICS. Mas na área da saúde propriamente dita eu senti e vivenciei, o que eu poderia chamar de um refluxo. E isso acaba ficando patente quando vai se analisar os investimentos do governo brasileiro na cooperação em saúde, e a ABC pode ser um indicador de como houve realmente queda no orçamento. E agora com a crise então nem se fala.

Salienta-se que, apesar da expectativa pela continuidade da política externa do Governo Lula no Governo Dilma (2011-2016), não ficou claro se a prioridade dada ao continente africano foi mantida. O entrevistado 3 esclarece que “eu seguramente não afirmaria que a África Subsaariana foi prioridade para a cooperação da saúde do Brasil, não tem nenhum argumento que me permita afirmar isso”. Para ele, não existe um discurso claro de apoio ou de priorização da África e da Cooperação Sul-Sul

A Dilma não priorizava a política externa como Lula, era muito claro no governo Lula e isso obviamente tinha um motivo claro, que era reposicionar o Brasil na arena internacional, e construir coalizões de força política que permitissem ter voz mais forte nos fóruns internacionais. Eu poderia citar a criação do IBAS, BRICs, fortalecimento desses diálogos etc. e temos algumas vitórias nesse sentido, mas em certa medida isso continua no governo Dilma, mas sem uma clara explicitação como prioridade de política externa. Por outro lado a conjuntura mudou radicalmente, sobretudo no segundo governo.

O entrevistado 1 relata que não houve uma reformulação explícita da política externa ao final do Governo Lula, porém apesar da manutenção do discurso os dados demonstram que houve efetivamente um decréscimo na capacidade de investimento do governo no que diz respeito à cooperação interacional. Para ele, a conjuntura foi extremamente importante, o que “mostra que foi um modelo que faltou perna pra se sustentar, quer dizer, tinha o que a gente chama de pé de barro e num ambiente de dificuldade internacional, de crise internacional acaba tendo repercussão muito mais profunda do que a gente esperava que tivesse”. Por fim, de modo a melhor visualizar

as opiniões dos especialistas consultados, o Quadro 5 apresenta resumidamente a opinião de cada um deles.

Quadro 5: opiniões dos especialistas consultados sobre temas chave

Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Motivações brasileiras em cooperar com a África Subsaariana		
Obtenção de soft power, fortalecimento do complexo médico hospitalar nacional, transferência de políticas públicas	Obtenção de soft power	Obtenção de soft power
Percepção da África Subsaariana como região estratégica para o Brasil		
Muito importante, principalmente os PALOP	Muito importante	Muito importante
Como avalia a cooperação na área da saúde com a região no que diz respeito aos interesses nacionais brasileiros		
Positivamente, porém com refluxo ao término do Governo Lula	Positivamente, principalmente frente os países em desenvolvimento	Positivamente, porém com refluxo ao término do Governo Lula
Mudanças no padrão das iniciativas desenvolvidas durante os Governos FHC e Lula		
Continuidade, porém com maior foco e investimentos por parte do Governo Lula	Continuidade, porém o Governo Lula utilizando melhor a expertise brasileira em saúde pública e as garantias constitucionais e sociais do país	Ruptura, não existindo no Governo FHC a prioridade dada pelo Governo Lula à área da saúde

Fonte: Entrevistas realizadas

Ao analisar os relatos e dados expostos neste capítulo, é possível afirmar que o fato de o Brasil ter direcionado sua política externa para o Sul, mais especificamente com a África Subsaariana, não trouxe os resultados esperados. Não obstante as alianças forjadas com o Sul terem rendido apoio às demandas brasileiras no sistema internacional em algumas oportunidades (MIYAMOTO, 2011), isso não se mostrou suficiente para pender um pouco mais a balança de poder a favor do Sul em relação aos países do Norte. A posição brasileira, que tentou angariar benefícios tanto com os Estados desenvolvidos quanto com os em desenvolvimento, tornou difícil a maximização em termos políticos e econômicos dos interesses nacionais.

O Brasil, ao mesmo tempo que almejava negociar em condições de igualdade com os países do Norte, advogava melhores condições de negociação para os países do Sul, colocando-se como agente e líder e buscando atuar em todas as arenas. Com o Hemisfério Norte, buscou estabelecer condições de igualdade nas negociações, reclamando dos protecionismos, do sistema de propriedade intelectual excessivamente restritivo e dos desequilíbrios socioeconômicos. Já com os países em desenvolvimento, tentou construir uma grande frente de oposição aos Estados do Norte, capaz mudar a balança de poder do sistema internacional.

A atuação brasileira no que diz respeito a política externa de propriedade intelectual durante o Governo Lula esteve longe de ser “terceiro mundista”, mas sim uma forma pragmática do país em buscar uma inserção maior dentro da realidade sempre mutável da diplomacia e do sistema internacional. Sendo difícil o estabelecimento de métricas, nos parece que os esforços brasileiros ao estreitar relações com a África Subsaariana, ao menos em termos de poder, não obtiveram um retorno ótimo. A rápida deterioração das relações com o continente ao término do Governo Lula são um indicativo de que o modelo de Cooperação Sul-Sul brasileiro poderia ter sido melhor implementado. De certa maneira, o prestígio alcançado em tais iniciativas ainda posiciona o Brasil no sistema internacional como um Estado modelo de sucesso da redução da pobreza, cobertura da população em serviços de saúde e diminuição das desigualdades sociais. Porém, por uma perspectiva realista das relações internacionais, o mero prestígio, quando não convertido em termos materiais, serve de muito pouco a um Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de uma revisão da escola de pensamento realista das relações internacionais, este trabalho buscou discorrer sobre a formação do sistema internacional da propriedade intelectual e a sua relação com o setor da saúde e a promoção de desenvolvimento econômico e social. A atuação em tal sistema, anárquico por natureza, se dá por meio da luta por poder entre os Estados, unidades que atuam dentro do sistema com vistas a alterar a balança de poder a fim de atingir seus interesses nacionais.

Atenta-se para a complexidade do sistema e as dificuldades que ele impõe ao pesquisador, tornando difícil a proposta de mensurar os resultados da inserção internacional brasileira em termos políticos e econômicos. A obtenção de *soft power* é um mecanismo sutil dentro do sistema internacional, sendo praticamente impossível desvinculá-lo de outras variáveis e estabelecer métricas definitivas. Mesmo entendendo a Cooperação Sul-Sul como um importante instrumento de política externa brasileira, sua efetividade está ligada a uma série de fatores conjunturais, tanto no que diz respeito ao funcionamento do sistema como das unidades que o compõem. Portanto, a cooperação na área da saúde é apenas um de vários elementos que o país possuiu para projetar sua inserção internacional e aumentar o poder do Estado brasileiro dentro do sistema internacional, buscando sempre a manutenção de sua autonomia e a promoção do desenvolvimento.

No que diz respeito ao conflito pelo poder entre os países do Norte e os países do Sul no sistema internacional da propriedade intelectual, a assinatura do Acordo TRIPs pareceu, ao menos em um primeiro momento, ter restringido os caminhos disponíveis para o Sul na promoção de seu desenvolvimento econômico e social. No

entanto, ao perceber que a mera crítica seria insuficiente para alterar as regras do jogo do sistema, o Brasil decidiu participar ativamente das negociações multilaterais, no que o Governo FHC denunciou como a crítica à globalização assimétrica. A Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública e a consequente flexibilização de TRIPs foi uma amostra de como uma atuação inteligente pode trazer importantes ganhos para o país, o que foi a porta de entrada para uma atuação mais ampla. Ao atuar na reforma do sistema de propriedade intelectual, o Brasil angariou visibilidade e prestígio frente aos seus pares podendo, a partir do Governo Lula, ampliar sua estratégia de inserção internacional. Nesse sentido, nos parece que a inflexão no posicionamento da política externa no período FHC em seu segundo mandato estabeleceu as bases para o aprimoramento de tais políticas no Governo Lula.

A Cooperação Sul-Sul e a cooperação na área da saúde foram prioridades da política externa brasileira durante o Governo Lula. O aumento no número de projetos de cooperação com a África Subsaariana é um indicativo da tentativa de estreitar esses laços. O bem visto sistema de saúde brasileiro, a destacada atuação brasileira nos organismos multilaterais, laços históricos e culturais compartilhados com o continente africano e o potencial econômico da região foram indicadores de que a estratégia do governo era acertada e pragmática, distante do terceiro-mundismo alertado pelos críticos da política externa do período. Tanto o Governo FHC quanto o Governo Lula buscaram defender os interesses nacionais brasileiros na obtenção de *Soft Power* e na criação das bases para o aumento do intercâmbio econômico com a África Subsaariana, fortalecendo a posição do país no sistema internacional. Apesar da continuidade verificada na política externa durante o período, é inegável que o Governo Lula investiu de maneira mais expressiva na cooperação na área da saúde.

Não obstante as importantes iniciativas de cooperação com a África Subsaariana, os ganhos para o Brasil dessas relações, até o momento, não se mostram claros. Tendo em consideração o espaço e expectativa que o governo Lula e dos acadêmicos de relações internacionais deram a tal modalidade de cooperação, constata-se nesse trabalho que os resultados foram aquém do esperado. É evidente que os ganhos em cooperar não são perceptíveis de forma imediata, porém passados alguns anos do término do Governo Lula, a estratégia pela qual o país investiu com afinco foi, aos poucos, se deteriorando, e não mais é encarada como uma prioridade.

Ainda é cedo para decretar o insucesso da Cooperação Sul-Sul brasileira, especialmente no que diz respeito à África Subsaariana, região com democracias jovens que até poucos anos estava afastado na pauta da política externa brasileira. No entanto, as perspectivas otimistas não se confirmaram para o Brasil, ao menos não na intensidade esperada. É importante salientar aqui as limitações deste trabalho, que devido a sua proposta e metodologia realista, não foi capaz de explicar os motivos que levaram a diferença entre expectativas e realidade sobre o retorno político e econômico do estreitamento em relações Sul-Sul. Tal tarefa se mostra um campo de estudo promissor para trabalhos futuros.

A despeito de suas limitações e dificuldades, a Cooperação Sul-Sul brasileira na área da saúde se mostra um instrumento valioso para a inserção internacional do país. Em conjunto com outros instrumentos de política externa, sua utilização assertiva pode ser de grande utilidade na busca dos interesses nacionais brasileiros no sistema internacional. Nesse intuito, deve ser aprofundada a aperfeiçoada para que se torne mais efetiva, e não abandonada de forma que sejam perdidos todos os avanços obtidos até o presente.

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Cooperação técnica brasileira em saúde.** Brasília, Março, 2007.
- _____. **A Cooperação Técnica do Brasil com a África.** Brasília: MRE/ABC, 2010.
- _____. **Cooperação Brasil-PALOP.** Disponível em:
<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop>. Acesso em: 15 fev 2017.
- ABRANTES, A. C. S. **Introdução ao sistema de patentes:** Aspectos técnicos, institucionais e econômicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ALLISON, G. T. **Essence of Decision:** Explaining the Cuban Missile Crisis Boston: Little, Brown, Pp. 382-84, 1999.
- ALMEIDA, P. R. **Um exercício comparativo de política externa:** FHC e Lula em perspectiva. Disponível em:
<http://www.pralmeida.org/docs/1213bTwoForeignPol.htm>, 2004.
- AMORIM, C. Perspectivas do Brasil. **Política Externa**, v. 2, n. 3, p. 132-142, 1994.
- _____. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: AMORIM, C.; Guimarães, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil.** Brasília: IPRI/Funag, 2003.
- ARDISSONE, C. M. A. **As políticas externas dos governos FHC e Lula e o regime internacional da propriedade intelectual:** da subordinação ao TRIPs à Agenda do Desenvolvimento. Disponível em:
<http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/prop/Ardissone.pdf>. Acesso em: 8 out de 2014.
- _____. **Propriedade Intelectual e Relações Internacionais nos governos FHC e Lula:** os rumos das negociações globais e das políticas públicas. Curitiba: Appris, 2014a.
- ARENAL, C. **Introducción a las Relaciones Internacionales.** Madri: Tecnos, 1990.
- ARON, R. **Peace and war: a theory of international relations.** Transaction Publishers, 2002.
- ARSLANIAN, R. P. **O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil.** IPRI, 1993.
- AYLLÓN, B.; VIOLA, E. Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior. **Política Exterior**, p. 123-134, 2006.

BAMBO, T. F. **Cooperação Sul-Sul**: o acordo Brasil-Moçambique na área de biocombustíveis. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-26052014-111753/>>. Acesso em: 10 jun de 2015.

BARBOSA, D. B. **Tratado da propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1^a ed., 2013.

_____. **Uma introdução à propriedade intelectual**, 2010. Disponível em:<<http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/livros/umaintro2.pdf>>. Acesso em: 20 out 2015.

_____. **Entrevista de Denis Borges Barbosa a Carlos Maurício Ardisson**. Disponível em: <<http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/novidades/fhcelula.pdf>> Acesso em: 20 out de 2015.

BASSO, M. **Propriedade Intelectual na era pós-OMC**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BATISTA, P. N. A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso?. **Política Externa**, vol. 1, no. 4, 1993.

BONI, V., QUARESMA, J. **Aprendendo a entrevistar**: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mai. 1996.

BROWN, C. **Understanding international relations**. Nova Iorque, Palgrave MacMillan, 2001.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, v. 4, n. 1, 2010.

CARDOZO, S. A; MIYAMOTO, S. **Política externa brasileira em dois momentos**: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 2006.

CARVALHO, N. T. P. **A estrutura dos sistemas de patentes e de marcas**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: Lummen Juris, 2009.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed., rev. e ampl. Brasília: UnB, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Technology Transfer Intellectual Property Rights and Industrial Development in Developing Countries**. World Industrial Development Report, 2002.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, G. **South-South cooperation in education and development**. New York: Teachers College Press. 2009.

CORREA, C. M. A Propriedade Intelectual no Contexto dos Países em Desenvolvimento. In: **6º Encontro de Propriedade Intelectual e comercialização de Tecnologia**. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, 2003.

COSTA, J. J. As relações Brasil-África no século XXI: da aproximação seletiva à aproximação diversificada. **Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011.

COUTINHO, M. Terceiro Mundismo. **Observatório Político Sul-Americano**. Disponível em:<http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/104_artigos_2008-07-19%20Coutinho%20-%20Terceiro%20Mundismo.pdf>. Acesso em: 20 jan 2015.

CRUZ FILHO, M. F. **A entrada do Brasil na Convenção Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1982. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/a_entrada_do_br_paris_convention_1883.pdf>. Acesso em 20 abr. 2014.

DE FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, pp. 311-355, jun 2012.

DE NEGRI, F. Elementos para a análise da baixa inovatividade brasileira e o papel das políticas públicas. **Revista USP**, n. 93, p. 81-100, 2012.

DE OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. Saraiva, 2005.

DONNELLY, J. **Realism and international relations**. Cambridge University Press, 2000.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, vol. 11, p. 147162, 1982.

DRAHOS, P. Global Property Rights in Information: the Story of TRIPs and the GATT. **Prometheus**, v. 13, n. 1, 1995.

_____. Negotiating intellectual property rights: between coercion and dialogue. **Int'l Intell. Prop. L. & Pol'y**, v. 7, 2002.

_____. **The universality of intellectual property rights**: origins and development. Intellectual property and human rights, p. 349-371, 1999.

ESCUDÉ, C. **Foreign policy theory in Menem's Argentina.** University Press of Florida, 1998.

FALVEY, R. E.; FOSTER, N. **The role of intellectual property rights in technology transfer and economic growth:** theory and evidence. UNIDO, 2006. FMI. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/index.htm>> Acesso em: 1 nov 2016.

FONSECA JR, G. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: **Paz e Terra**, p. 293-352, 1998.

GANDELMAN, M. **Poder e conhecimento na economia global:** o regime internacional da propriedade intelectual da sua formação às regras de comércio atuais. Editora Record, 2004.

GILPIN, R. **War and change in world politics.** Cambridge University Press, 1986.

GONTIJO, C. **As transformações do sistema de patentes,** da convenção de Paris ao acordo TRIPs. Brasília, Fundação Heinrich Böll no Brasil, 2005.

GUIMARÃES, S. P. Los tres años del gobierno del presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva. **La Onda Digital**, n. 277, 2006.

GUZZINI, S. **Realism in International Relations and International Political Economy:** the continuing story of a death foretold. 1998.

HAAS, E. B. **The obsolescence of regional integration theory.** Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1975.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005- 2009.** Brasília: 2010.

JAGUARIBE, R., BRANDELLI, O. Propriedade Intelectual: espaços para os países em desenvolvimento. **Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade.** São Paulo: Paz e Terra, 2007, pp. 270-305.

KAPLAN, M. A..**New approaches to international relations.** St. Martin's Press, 1966.

KHAN, B. Z. **An economic history of patent institutions.** Bowdoin College, 2008.

KRAGELUND, P. Back to BASICs? The Rejuvenation of Non-traditional Donors' Development Cooperation with Africa. *Development and Change*, v. 42, n. 2, p. 585-607, 2011.

KRASNER, S. D. **Defending the national interest: Raw materials investments and US foreign policy.** Princeton University Press, 1978.

_____. **Sovereignty: organized hypocrisy.** Princeton University Press, 1999.

- LADAS, S., P. **Patents, Trademarks, and Related Rights**: National and International Protection. v.1. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975.
- LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000.
- _____. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, 1987.
- LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LAMPREIA, L. F. O consenso brasileiro em torno da ALCA. **Política Externa**, v. 5, n.4 / v. 6, n. 1, 1997.
- _____. **Discurso de despedida e passagem de cargo de ministro das Relações Exteriores a Celso Lafer**. Brasília, 29 de janeiro de 2001. Brasília: MRE, 2001.
- _____. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 5-17, 1998.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. O consenso brasileiro em torno da Alca. **Política Externa**, v. 5, n. 4, p. 6, 1997.
- _____. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Lacerda Editores, 1999.
- LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: história, conceito e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 7, n. 3, p. 1-40, 2012.
- LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, n. SPE, p. 29-41, 1998.
- LIMA, M. R S. **A Política Externa Brasileira e os Interesses Nacionais**. Nueva Sociedade, 2008.
- _____. Eixos Analíticos e Conflito de Paradigmas na Política Exterior Brasileira. Brasília: **Cadernos do IPRI**, n. 11, 1994.
- _____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-9, junho 2005.
- _____. A política externa brasileira e os interesses nacionais. **OPSA**, n. 214, março-abril 2008. Disponível em: <[observatório.iuperj.br](http://observatorio.iuperj.br)> Acesso em: 20 nov 2016.
- _____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 265-303, 2000.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, n. 82, pp 21-31, 2006.

LUNA, S. V. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 1999.

MACHLUP, F., PENROSE, E. The Patent Controversy in the Nineteenth Century. **The Journal of Economic History**. New York. Economic History Association, v. 10, n.1, p. 1- 29, mai 1950.

MASKUS, K. E. **Encouraging international technology transfer**. ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development), v.7, 2003.

_____. **Intellectual property rights in the global economy**. Peterson Institute, 2000.

MAY, C. The Pre-history and establishment of the WIPO. **The WIPO Journal**, pp. 16-26, 2009.

MDIC (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços). **Sistema Alice Web**. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: nov 2016.

MELLO, F. C. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**, 2000.

MENDONÇA JÚNIOR, W. Política Externa e Cooperação Técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva. Belo Horizonte: **D'Placido Editora**, 2015.

MENDONÇA JÚNIOR, W.; PIMENTA DE FARIA, C. A. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, 2015.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais**, v. 1, n. 1, p. 11-35, 2013.

_____. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Cad. CRH**, v.25, n.65, p. 211-231, 2012.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais**, v. 1, n. 1, p. 11-35, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MILNER, H. The assumption of anarchy in international relations theory: a critique. **Review of International Studies**, v. 17, n. 01, p. 67-85, 1991.

MIYAMOTO, S. A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades. **Idéias**, v. 2, n. 2 (3), 2011.

MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W. S. **A política externa brasileira e o regime militar: 1964-1984**. São Paulo: Primeira Versão, Universidade de Campinas, 1993.

MORAES, L. E. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 81, p. 151- 161, 1986.

MORGENTHAU, H. **A Política Entre as Nações**. Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORIN, J. F. Multilateralizing TRIPs-Plus Agreements: Is the US Strategy a Failure? **The Journal of World Intellectual Property**, v. 12, n. 3, p. 175-197, 2009.

MOSCHINI, G. Intellectual property rights and the World Trade Organization: Retrospect and prospects. **Center for Agricultural and Rural Development**, Iowa State University, 2003.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). **Cooperação técnica**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica/print-nota>. Acesso em: Abril de 2013.

_____. **O discurso dos 3 Ds**. Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>>. Acesso em: 15 fev 2017.

_____, Delegação do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas em Genebra. Disponível em <http://delbrasomc.itamaraty.gov.br/pt-br/acordo_trips.xml>. Acesso em: 15 fev 2017.

NUNES, R. L. **O governo brasileiro e a cooperação Sul-Sul com Moçambique no campo da saúde pública**. Rio de Janeiro, 2013.

NYE, J. S. **Soft power: The means to success in world politics**. Public Affairs, 2004.

PENROSE, E. International patenting and the less-developed countries. **The Economic Journal**, v. 83, n. 331, p. 768-786, 1974.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S.; HIRST, M. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português**, dez 2010.

PUENTE, C. **A cooperação técnica horizontal Brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

PUTRANTO, K. International technology transfer and distribution of technology capabilities: the case of railway development in Indonesia. **Technology in Society**, 25, Elsevier Science Ltd., 2003.

REYNOLDS, P.A. **Introducción al estudio de las relaciones internacionales.** Madri, Editora Technos, 1977.

RODRIGUES, D. F. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 45-66, 2010.

RODRIGUES, J. H. **Interesse nacional e política externa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966. 232 p.

ROSENAU, J. N. **The study of global interdependence: essays on the transnationalization of world affairs.** Nichols Publishing Company, 1980.

SARAIVA, J. F. **África parceira do Brasil atlântico:** relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? **Revista brasileira de Política Internacional**, n. 51, pp 87-104, 2008.

_____. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, p. 5-25, 2002.

_____. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, 169-182, dec 2010.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 50, pp 42-59, 2007.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEABRA, P. Os Brics e a África: dois lados da mesma moeda. **Relações Internacionais (R:I)**, n.44, p. 107-110, 2014.

SELL, S. K. Everything Old Is New Again: The Development Agenda Then and Now. **The WIPO Journal**, pp. 17-23, 2011.

_____. **Private power, public law:** the globalization of intellectual property rights. Cambridge University Press, 2003.

SHERWOOD, R. M. **Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico.** Edusp, 1992.

SILVA, D. H. Cooperação internacional em ciência e tecnologia: oportunidades e riscos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.50, n.1, p. 5-28, 2007.

- SINGER, J. D. The level-of-analysis problem in international relations. **World Politics**, v. 14, n. 01, p. 77-92, 1961.
- SNEYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Foreign policy decision making**: an approach to the study of international politics. Nova Iorque: Free Press, 1962.
- SOUZA, A. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, 2002.
- STERCKX, S. The moral justifiability of patents. **Ethical Perspectives**, v. 13, n. 2, p. 249-265, 2006.
- TERUYA, D. Y.; CARVALHO, A. C. Cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação na América Latina: o papel do Programa Ibero-Americano de Ciencia Y Tecnología para El Desarrollo. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 9, v. 1, p. 98-117, 2010.
- UNDESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). **World Population Prospects**: The 2008 World Revision Dataset. Disponível em: <www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_highlights.pdf>. Acesso em: 15 ago 2014
- VARELLA, M. D.; MARINHO, M. E. P. A PI na OMC. **Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional)**, v. 2, n. 2, 2005.
- VASQUEZ, J. A. **The Power of Power Politics**: from classical realism to neotraditionalism. Cambridge University press, 1998.
- VIGEVANI, T.; DE OLIVEIRA, M. F. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **INTERthesis**, v. 2, n. 1, p. 1- 44, 2004.
- VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. **International relations theory**. Pearson Higher Ed, 2012.
- VIZENTINI, P F. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005.
- WALTZ, K. N. **O homem, o Estado e a Guerra**. Martins Fontes, 2004.
- _____. **Man, the state, and war: A theoretical analysis**. Columbia University Press, 1959.
- _____. **Theory of International Politics**. Reading: Wesley, 1979.

WIPO (Organização Mundial da Propriedade Intelectual). **Guide to the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works** (Paris Act, 1971). Genebra, 1978.

ZARPELON, J. T. G. **Doador emergente do sul**. Tese de doutorado. Repositório da UFSC, 2016.

ANEXO A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PERFIL DO ENTREVISTADO (A)	
1	Nome:
2	Instituição:
3	Cargo/Função:
4	Telefone:
5	Data da entrevista:

QUESTÕES	
1	Você tem conhecimento de iniciativas que tenham sido desenvolvidos entre 1995 e 2011 pelo Brasil na África Subsaariana no campo da saúde?
2	Foram impostas condicionalidades para a execução dos projetos? Ex: contratação de empresas brasileiras, apoio em negociações multilaterais
3	Em sua opinião, quais seriam as motivações brasileiras em empreender esses projetos?
4	No que diz respeito aos interesses nacionais brasileiros, como você avalia a atuação do país na área de cooperação para a saúde na África Subsaariana?
5	Do ponto de vista estratégico, você percebe a África Subsaariana como uma região de grande potencial para parcerias com o Brasil?
6	Você percebe mudanças no padrão das iniciativas desenvolvidas durante os Governos FHC e Lula?
7	Qual foi o papel da proteção aos direitos de propriedade intelectual nesses projetos?
8	Existe alguma informação que não foi discutida e você gostaria de complementar?

ANEXO B – ENTREVISTADOS

Dra. Celia Maria de Almeida
Data da entrevista: 17/01/2017

Pesquisadora titular e Docente da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fiocruz, desde 1978. Tem experiência na área de Políticas de Saúde (nacionais e globais), Organização de Sistemas e Serviços de Saúde e Reformas, numa perspectiva comparada, Saúde Global e Diplomacia da Saúde. Responsável pela implantação e Diretora do Escritório Regional de Representação da Fiocruz na África, localizado em Maputo, Moçambique (agosto de 2008 a março de 2011).

Me. Felipe Baptista Krykhtine
Data da entrevista: 13/01/2017

Mestre em Saúde Global e Diplomacia da Saúde, trabalhou na Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (SGTES), Ministério da Saúde do Brasil (junho de 2011 a julho de 2014).

Dr. José Luiz Telles De Almeida
Data da entrevista: 09/01/2017

Pesquisador Titular da Fundação Oswaldo Cruz e exerceu o cargo de Diretor do Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas em Saúde do Ministério da Saúde no período de março de 2009 a janeiro de 2011. Diretor do Escritório Regional da FIOCRUZ em África sediado na cidade de Maputo-Moçambique (março de 2011 a fevereiro de 2015).