

O Brasil e o Regime Internacional de Propriedade Intelectual: novo congelamento do poder mundial?

*Carlos Maurício Pires e Albuquerque Ardissonne**

Resumo: A proposta do artigo é compreender o paradigma de atuação que balizou a política externa brasileira durante a finalização da Rodada Uruguai da OMC, em 1994, quando o Brasil decidiu integrar-se ao Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo Trips). O primeiro argumento é o de que o regime internacional de propriedade intelectual do Acordo Trips representa um “congelamento do poder mundial”. A expressão, cunhada por Araújo Castro ao se referir ao sistema internacional da Guerra Fria, também pode ser utilizada para caracterizar o atual regime internacional de propriedade intelectual. O segundo argumento é o de que a decisão do Brasil de integrar o Trips, apesar dos ônus que acarretou, foi coerente com princípios que demarcam a política externa brasileira desde os anos 1960 e 1970. A conclusão é de que superar o congelamento do poder mundial continua sendo uma prioridade para a política externa brasileira.

Palavras-Chave: Propriedade Intelectual, Acordo Trips, Congelamento do poder mundial.

Introdução

A propriedade intelectual é uma área temática incluída na agenda de diversas negociações multilaterais ou regionais que envolvem o Brasil, como as do Mercosul, da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Questões controversas como a da exploração da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais, contratos de transferência de tecnologia e a possibilidade de utilização do instituto da licença compulsória de patentes de produtos farmacêuticos são objeto de preocupação do Brasil e de muitos dos países em desenvolvimento.

* Carlos Maurício Pires e Albuquerque Ardissonne é Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Doutorando do mesmo instituto, Coordenador-adjunto e Professor de Relações Internacionais do curso de Relações Internacionais da Universidade Estácio de Sá (RJ) e Analista de Marcas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)

Nossa proposta é compreender qual a linha ou paradigma de atuação que informou a política externa brasileira na área temática da propriedade intelectual durante a finalização da Rodada Uruguaí da OMC, em 1994, ocasião em que o Brasil decidiu ser parte integrante do Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo Trips).

O primeiro argumento é o de que o regime internacional de propriedade intelectual do Acordo Trips representou um “congelamento do poder mundial”. Apesar de esta expressão ter sido cunhada por Araújo Castro em 1971 como ilustração do período da *détente* durante a Guerra Fria, entendemos que, com as devidas cautelas que toda comparação entre períodos distintos requer, é possível sim conferir atualidade às idéias do ex-chanceler e demonstrar que princípios que demarcaram a atuação da política externa brasileira durante as décadas de 1960 e 1970 continuam informando, com algumas e necessárias adaptações, nosso padrão de atuação na discussão de um tema central para o desenvolvimento econômico do país: o acesso ao conhecimento, à inovação e à tecnologia.

A pressão dos países desenvolvidos (principalmente os Estados Unidos) pela adesão ampla dos países em desenvolvimento ao Trips pode ser compreendida como uma tentativa de dificultar a via de acesso destes às novas tecnologias. É o que G. John Ikenberry denomina de “ordem constitucional”, que surge no campo internacional por iniciativa de um Estado com possibilidade de propor uma agenda de forma impositiva (no caso, os Estados Unidos)¹. Assim, cabível é a referência a um “congelamento do poder mundial”.

O segundo argumento é o de que a decisão do Brasil de ser parte integrante do Trips foi inevitável. Para corroborá-lo, serão úteis conceitos presentes nas discussões de Gelson Fonseca Jr. Tais conceitos nos ajudarão a demonstrar que, ao contrário do que inicialmente poderia parecer, a decisão de ingressar no Trips não apresenta contradição em relação aos princípios defendidos por Araújo Castro. Concluimos, assim, que as idéias de Araújo Castro e de Gelson Fonseca apresentam uma linha coerente de continuidade, apesar do interregno histórico que as separam.

O trabalho está dividido em mais quatro partes. Na primeira, dedicamo-nos a uma breve exposição do regime internacional de propriedade intelectual do Acordo Trips. Análises de especialistas em propriedade intelectual nos ajudarão a expor os contornos excludentes de tal regime para os países em desenvolvimento. Em seguida, responderemos à pergunta “é possível caracterizar o regime internacional de propriedade intelectual como um novo congelamento do poder mundial?”. Após, dedicar-nos-emos a apresentar resposta para outro questionamento: “havia possibilidade de o Brasil se recusar a fazer parte do Trips?”. Ao final, apresentamos algumas considerações acerca das idéias de Araújo Castro e de Gelson Fonseca Jr, lentes interpretativas eficientes para a nossa análise.

O regime internacional de propriedade intelectual do Acordo Trips

Do ponto de vista conceitual, a definição clássica de regimes internacionais foi formulada por Stephen Krasner: os regimes são definidos como um conjunto

¹ IKENBERRY, G.J. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva².

Ao utilizar a palavra “atores”, a definição de Krasner tem o mérito de incorporar atores estatais e não-estatais como elementos da análise, ao contrário de autores que vislumbram apenas a possibilidade de Estados integrarem um regime internacional. Com efeito, os regimes internacionais abrem espaço não somente à participação dos Estados. Organizações intergovernamentais, ONGs e empresas transnacionais procuram participar e interferir em regimes internacionais. Como veremos no caso específico do regime internacional da propriedade intelectual, algumas empresas transnacionais dos países de industrialização avançada (principalmente dos EUA) tiveram papel de destaque nas pressões que exerceram sobre seus respectivos governos nacionais para que se operassem mudanças naquele regime, o que resultou no Acordo Trips.

Em palestra proferida no Rio de Janeiro, em 2003, Carlos M. Correa fez uma exposição clara das principais mudanças introduzidas pelo Trips no regime internacional de propriedade intelectual³. Segundo o autor, o quadro normativo internacional da propriedade intelectual que começou a ser gerado no fim do século XIX, a partir da celebração de uma série de convenções (como a Convenção Única de Paris, em 1883, e a Convenção de Berna, sobre direitos de autor), foi edificado sobre a base da aceitação da diversidade entre os países signatários, de forma que se permitiu uma considerável margem de manobra para que os países adaptassem o regime de propriedade intelectual às suas próprias condições de desenvolvimento econômico e social e aos seus próprios interesses e estratégias de desenvolvimento econômico⁴.

Foi essa flexibilidade do regime internacional de propriedade intelectual “pré-Trips” que foi responsável por uma espécie de desenvolvimento industrial dito “de imitação”, ou seja, baseado na adaptação de tecnologias estrangeiras. Vale dizer que “imitação” não seria a empregada e condenada pelos advogados de patentes, mas sim a aplicada pelos economistas da inovação, outrora permitida pelas leis internacionais. Significa dizer que observava-se o que fazia o competidor, aprendia-se com o competidor e logo se buscavam soluções em

² KRASNER, S.D. Structures Causes and Regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S.D. (org). *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983, p. 2.

³ CORREA, C.M. A Propriedade Intelectual no Contexto dos Países em Desenvolvimento. *6º Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, 2003.

⁴ *Id. Ibid.* p. 83.

torno do que o competidor havia desenvolvido⁵. Esta “imitação” foi um importante motor de progresso tecnológico e industrial para diversos países nos últimos 50 anos, principalmente os asiáticos.

O que mudou com o Trips? Pode-se afirmar que já a partir da finalização da Rodada Uruguai do Gatt, em 1994, ficou clara a natureza excludente do acordo: a dramática expansão dos direitos de propriedade intelectual incorporada no Acordo Trips reduziu as opções disponíveis aos futuros industriais por meio do bloqueio da rota que os primeiros industriais seguiram. Ela aumentou o preço da informação e da tecnologia pela extensão dos privilégios monopolistas dos detentores de direitos e exigiu dos Estados desempenhar um papel maior na sua defesa. Os países industrializados construíram muito do seu progresso econômico pela apropriação da propriedade intelectual de outrem; com o Acordo Trips esta opção está bloqueada para os industriais tardios⁶.

Argumenta a autora que o Trips é uma instância significativa do perfazimento de regras globais por uma pequena parcela bem interligada de atores corporativos e governos nacionais dos países de desenvolvimento industrial avançado. Nos Estados Unidos, indústrias baseadas em propriedade industrial e tecnologia teriam eclipsado setores antes poderosos da economia norte-americana como o de aço e de têxteis. Mudanças institucionais na formulação de decisões comerciais dos Estados Unidos expandiram o acesso do setor privado ao governo ao longo dos anos 70 e 80. As emendas à Seção 301 do *US Trade Act* forneceram importantes oportunidades para os defensores de normas mais protecionistas para a propriedade intelectual. Foi a Seção 301 que permitiu que o presidente dos EUA negasse benefícios ou impusesse taxas a países que estivessem restringindo injustamente o comércio norte-americano. As emendas também teriam sido responsáveis por fortificar uma relação de cooperação entre o setor privado e os Representantes do Comércio dos Estados Unidos⁷.

Assim, desde o fim dos anos 70, passando pela Rodada Uruguai do Gatt, ativistas do setor privado norte-americano (basicamente executivos das grandes corporações transnacionais norte-americanas) reunidos em associações como a Aliança Internacional de Propriedade Intelectual e o Comitê de Propriedade Intelectual procuraram se aliar ao governo dos EUA para pressionar governos estrangeiros a adotar e reforçar uma proteção mais rigorosa da propriedade intelectual. Empresas americanas de alguns setores específicos – farmacêutico, alimentício e petroquímico – foram particularmente atuantes na pressão exercida para que o tema da propriedade intelectual ingressasse na agenda do Gatt e, depois, da OMC⁸.

⁵ *Id. Ibid.* p. 84.

⁶ SELL, S.K. Intellectual Property Rights. In: HELD, D.; MCGREW, A. (orgs.). *Governing Globalization. Power, Authority and Governance*. Cambridge: Polity Press, 2003, p. 173.

⁷ *Id. Ibid.* p. 174.

⁸ LIMA, J.A.G. A Propriedade Intelectual e as Relações Internacionais. *4º Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro,

Na Rodada Uruguai, esta aliança entre setor privado e o Estado foi particularmente bem sucedida. Naquela ocasião, os Estados Unidos detiveram poder de negociação e de persuasão acima dos demais Estados. Os Estados Unidos, em prol do seu setor privado, se engajaram numa diplomacia econômica agressiva e fizeram uso do acesso ao seu amplo mercado interno como um meio coercivo para persuadir outros países a adotar e reforçar políticas rigorosas de propriedade intelectual. Nesse contexto, países como o Brasil se ocuparam de providenciar a promulgação de leis nacionais coadunadas com os padrões universais de proteção previstos no Trips, na esperança de conseguir maior acesso aos mercados dos países mais desenvolvidos e de se alcançar uma “pacificação” nas relações comerciais multilaterais. A criação da OMC parecia representar a segurança jurídica necessária para a resolução dos conflitos⁹.

Mas não foi isso o que ocorreu. Governos nacionais dos países em desenvolvimento e organizações não-governamentais como a Oxfam têm alertado para o fato de que as obrigações contraídas pelos países em desenvolvimento no regime do Trips têm se revelado extremamente onerosas, não só no que se refere à proteção de patentes, mas também em outras áreas, como a do *enforcement* ou observância dos direitos de propriedade intelectual¹⁰.

Cabe questionar: é possível se referir ao regime internacional de propriedade intelectual do Acordo Trips como um novo “congelamento do poder mundial”? As idéias de Araújo Castro nos ajudam a responder tal pergunta.

É possível caracterizar o atual regime internacional de propriedade intelectual como um “congelamento do poder mundial”?

Antes mesmo de se tornar chanceler do governo João Goulart, Araújo Castro afirmava que o poder nacional de um Estado é determinado de maneira preponderante e decisiva pela sua capacidade industrial. Em conferência promovida perante a Escola Superior de Guerra, em 1958, defendia então a idéia de que nenhum país poderia aspirar a uma situação de hegemonia ou liderança sem se afirmar como uma grande potência industrial:

“Para o Brasil o caminho mais rápido para o fortalecimento de seu Poder Nacional é o próprio caminho de seu desenvolvimento econômico e expansão industrial. [...] Não estamos condenados a percorrer todos os estágios de desenvolvimento percorridos por países que se adiantaram a nós na economia e na indústria; a ciência e tecnologia aplicadas com imaginação e com audácia, na utilização de nossos recursos naturais, poderão levar-nos, num futuro próximo, a uma posição de força no cenário internacional.”¹¹

⁹ No fim dos anos 80, o Brasil foi alvo de diversas ameaças unilaterais e de sanções comerciais por parte dos Estados Unidos, sob a alegação de desrespeito aos direitos de propriedade intelectual.

¹⁰ PORTO E SANTOS, A.M. Propriedade Intelectual e Negociações Internacionais: desafios dos países menos desenvolvidos. 7º *Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, 2004, p. 78.

¹¹ Cf. AMADO, R. (org.) *Araújo Castro*. Brasília: UNB, 1982, p. 9.

As idéias de Araújo Castro eram marcadamente influenciadas pelo realismo clássico de autores como Hans Morgenthau. Os dois blocos da Guerra Fria pareciam demasiado poderosos para permitir que o movimento de neutralidade (capitaneado por países como Índia e Iugoslávia) tivesse algum papel decisivo a desempenhar no jogo de forças da política mundial. Os compromissos internacionais, as alianças e os acordos, embora vistos como evidentes limitações de soberania e da autonomia de vontade dos Estados, não constituiriam necessariamente limitações ao Poder Nacional, se interpretado este como os “meios e recursos disponíveis para a consecução de objetivos nacionais, a despeito de antagonismos existentes”¹². Araújo Castro defendia então que, ao contrário, o Poder Nacional de um Estado poderia fortalecer-se e ampliar-se pela conclusão de tais acordos e alianças. Em contrapartida o poder adquirido por este Estado representaria sempre o enfraquecimento do poder de outro.

Araújo Castro entendia que era preciso avaliar o quanto o Brasil havia avançado na escala internacional de poder. Sua esperança era a de que o país se encontrava às vésperas de sua revolução industrial e que, em poucos anos, se tornaria um país exportador de produtos industriais. O fortalecimento do poder econômico se traduziria no fortalecimento do Poder Nacional. A revolução tecnológica poderia transformar o quadro político do poder mundial¹³.

Assim, em 1958, é possível enxergar nas idéias de Araújo Castro otimismo em torno da possibilidade de o país promover sua própria revolução industrial e tecnológica e ascender na escala de poder mundial. Naquele momento, o dos anos JK e do surto de industrialização, o otimismo era justificado. A preocupação era trabalhar para o fortalecimento do Poder Nacional e o desenvolvimento da economia seria um dos meios fundamentais para atingir tal objetivo. A temática do desenvolvimento, alavancado pela indústria e pela tecnologia, já estava presente nas reflexões do diplomata.

A temática se manteve e foi aperfeiçoada enquanto Araújo Castro ocupou o cargo de ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, período em que se afirmaram os princípios da Política Externa Independente (PEI), delineada a partir do governo Jânio Quadros. Os princípios básicos que alicerçaram a PEI foram os da autonomia e da universalização (podendo ser resumidos em um só, o da autonomia via universalização)¹⁴. A constatação da existência de divergências entre os interesses do Brasil, voltado principalmente para o desenvolvimento econômico, e os dos Estados Unidos¹⁵, concentrados na meta de manutenção de segurança internacional, levou à constatação de que era possível o não-alinhamento automático a nenhum dos blocos e a busca de

¹² *Id. Ibid.* p. 17.

¹³ *Id. Ibid.* p. 22.

¹⁴ OLIVEIRA, H.A. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 88-89.

¹⁵ Lançada por iniciativa do governo JK, a Operação Pan-Americana (OPA) não conseguiu, como pretendia, viabilizar a participação dos Estados Unidos no processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

parcerias alternativas. Do ponto de vista da configuração do sistema internacional, o equilíbrio atômico tinha tornado a guerra improvável¹⁶ e a emergência de novas nações independentes nos continentes africano e asiático, após o processo de descolonização, ajudou a conferir mais peso às demandas dos países em desenvolvimento. Isto propiciou que as relações internacionais fossem organizadas conceitualmente de forma que o conflito Norte-Sul, e não mais o Leste-Oeste, se tornasse o tema básico de nossa agenda internacional. Assim, a atuação internacional do país deveria estar calcada na crítica à bipolaridade “enquanto constrangedora das possibilidades de desenvolvimento”, na negação de fronteiras ideológicas e na multiplicação de parcerias diplomáticas e comerciais¹⁷.

Foi nesse contexto que, em seu discurso de posse como chanceler do governo João Goulart, Araújo Castro explicitou os princípios fundamentais da PEI: direito de cada povo à independência e ao desenvolvimento; direito de cada povo manter relações com os demais povos da terra, sem discriminação de qualquer natureza; autodeterminação dos Estados e não-intervenção; reconhecimento das comunidades e organizações internacionais, como imposição da interdependência técnica, econômica, cultural; e defesa intransigente da paz, desarmamento e proibição das armas atômicas¹⁸.

O propósito de Araújo Castro, desde a sua atuação como chanceler no governo João Goulart, passando pelo seu mandato como chefe da Missão Brasileira junto à Organização das Nações Unidas (1968-1971) até o período em que ocupou o cargo de embaixador em Washington (1971-1975), foi o de procurar neutralizar todos os fatores externos que pudessem contribuir para a limitação do Poder Nacional – compreendido não só como poder militar e político, mas também como poder econômico, científico e tecnológico. O embaixador legou conceitos paradigmáticos para a compreensão da política externa brasileira nos anos 1960 e 1970, podendo-se estabelecer uma linha de evolução e de continuidade entre a PEI e o pragmatismo responsável do governo Geisel¹⁹.

Em discurso proferido em 1963, durante o Debate Geral da XVIII sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas e conhecido pela fórmula dos “Três Ds – Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento”, Araújo Castro defendeu que as atividades das Nações Unidas deveriam atender, no campo do desenvolvimento, a três áreas prioritárias: a industrialização, a mobilização de capital para o desenvolvimento e o comércio internacional. A indústria seria o setor mais dinâmico da economia dos países subdesenvolvidos e o mais suscetível de assegurar a emancipação econômica desses países num tempo significativamente curto. Araújo Castro condenava a divisão internacional do

¹⁶ Tal equilíbrio se tornou evidente após a resolução da crise dos mísseis, em Cuba.

¹⁷ OLIVEIRA, H.A. *op. cit.*, p. 89.

¹⁸ *Id. Ibid.* p. 94.

¹⁹ SILVA, A.M. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 8, n.º 15, 1995, p. 114.

trabalho, assentada na condenação dos países periféricos à condição imutável de fornecedores de produtos primários. Quanto ao comércio internacional, criticava a deterioração das relações de troca, esperando, com certo otimismo, que a reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) pudesse modificar as tendências desfavoráveis aos países subdesenvolvidos²⁰.

O início dos anos 70, contudo, já apresentava para Araújo Castro um quadro mais pessimista do cenário internacional. Os elementos de *distensão* e *permissibilidade* que haviam auxiliado o Brasil a alcançar uma inserção diplomática mais relevante no sistema internacional nos tempos da PEI já não se apresentavam mais e haviam sido substituídos pela *rigidez* e pela estratificação²¹. Araújo Castro se preocupava com o que decidiu chamar de “congelamento do poder mundial” em exposição ao Curso Superior de Guerra de Washington, em 1971.

O Tratado de Não-Proliferação (TNP) seria o instrumento central da *détente* e da política de congelamento do poder mundial. Para o embaixador, o tratado visava, sobretudo, a imobilização do quadro político-estratégico de 1945. As superpotências (Estados Unidos e União Soviética) teriam realizado um esforço comum no sentido de uma estabilização e congelamento do poder mundial, tomando como referência duas datas: 24 de outubro de 1945, quando entrou em vigor a Carta das Nações Unidas, e 1.º de janeiro de 1967, data-limite estipulada para que os países se habilitassem como potências militares nucleares. Na interpretação de Araújo Castro, o TNP violava vários dos princípios e dispositivos da Carta das Nações Unidas, na medida em que criava duas categorias distintas de nações:

“[...] a dos países fortes e, portanto, adultos e responsáveis, e uma categoria de países fracos e, portanto, não-adultos e não-responsáveis. [...] O Tratado [...] institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes e de que os países fracos se tornarão cada vez mais fracos. Por outro lado, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear estende ao campo da ciência e da tecnologia privilégios e prerrogativas que a Carta das Nações Unidas limitara, no campo específico da paz e da segurança, ao cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.”²²

Na percepção de Araújo Castro, a decisão do governo brasileiro de não assinar o TNP se justificava em razão do “destino à grandeza” que o país estava condenado a cumprir e também em virtude da constatação de que se tratava de um instrumento que traçava uma fronteira tecnológica entre os Estados²³. É ilustrativa a seguinte afirmação do ex-chanceler:

²⁰ AMADO, R. *op. cit.*, p. 33-35.

²¹ SILVA, A.M. *op. cit.*, p. 114.

²² AMADO, R. *op. cit.*, p. 200.

²³ GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S. Os Militares na Política Externa Brasileira (1964-1984). *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 6, n.º 12, 1993, p. 223.

“O Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu desenvolvimento econômico. Em matéria de soberania, só podemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso [...] defende o Brasil a ampla liberdade de aquisição das conquistas da ciência e da técnica e repele os mecanismos pelos quais se pretende que a aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia constitua privilégio de alguns países.²⁴”

Retomando-se a proposta de conferir atualidade às idéias de Araújo Castro para compreender a decisão brasileira de aderir ao Trips, tomada ao fim da Rodada Uruguai, é possível estabelecer uma analogia entre os dois momentos históricos (1971 e 1994)?

Apesar das diferentes limitações de ordem externa que condicionaram cada uma das decisões por parte do governo brasileiro (de não-adesão ao TNP e de adesão ao Trips), entendemos que é sim possível caracterizar o regime internacional de propriedade intelectual do Trips como mais uma tentativa de congelamento do poder mundial. As idéias de Araújo Castro podem ser utilizadas para compreender o atual regime internacional de propriedade intelectual.

Com a adesão do Brasil e de outros países em desenvolvimento ao Trips se esvaiu o caráter de flexibilidade que o regime internacional de propriedade intelectual possuía e que deixava margens para que pudessem aspirar maior intercâmbio de tecnologia com os países avançados industrialmente e mais acesso a informações que incentivassem investimento em inovação e em pesquisa e desenvolvimento (P&D). O acesso ao poder, em termos de conhecimento e tecnologia, tornou-se uma via de difícil acesso, o que Araújo Castro já temia cerca de duas a três décadas antes.

Mais que isso, a vinculação entre propriedade intelectual e comércio estabelecida pelo Trips propiciou que os países mais industrializados passassem a utilizar a possibilidade de aplicar sanções comerciais, com o aval da OMC, contra os países em desenvolvimento que supostamente não estivessem observando as regras internacionais de propriedade intelectual. Portanto, antes da OMC, as retaliações não eram legitimadas por um organismo multilateral; depois, passaram a sê-lo.

Mas mesmo que seja possível estabelecer uma espécie de analogia entre os dois momentos, uma diferença essencial deve ser destacada: em 1971, o congelamento do poder mundial resultava, basicamente, da tentativa de opor o Brasil à divisão do mundo em zonas de influência e em fronteiras ideológicas. Em 1994, o “novo congelamento” resultou do exercício de uma diplomacia econômica agressiva por parte dos Estados Unidos com o objetivo de garantir a manutenção, pela via de novos regimes internacionais, da ordem internacional que parecia emergir no imediato pós-Guerra Fria: uma ordem liberal capitaneada por uma única superpotência econômica, militar e tecnológica.

Com o objetivo de fazer do pós-Guerra Fria uma ordem estável e durável, os Estados Unidos optaram por utilizar sua posição de poder de comando para conquistar a aquiescência e participação dos demais Estados em novos regimes

²⁴ AMADO, R. *op. cit.*, p. 206-208.

internacionais. Três seriam as opções de ação ao fim da Guerra Fria: dominação, abandono e acordo constitucional²⁵. A estratégia de dominação seria a que leva à construção de uma ordem imperial ou hegemônica. Na estratégia de abandono, o Estado líder decide não explorar sua favorável posição de poder para obter ganhos e os demais Estados são abandonados à própria sorte²⁶. Os Estados Unidos teriam optado pela terceira alternativa, ou seja, pela via negociada em que sua própria autonomia e habilidade para exercer o poder arbitrariamente é limitada em prol da conquista da participação e da aquiescência dos demais Estados. O caminho escolhido pelos Estados Unidos, na tentativa de conservar seu poder, foi o de tentar unir os Estados secundários ou mais fracos a um conjunto de regras e instituições, vinculando-os a padrões previsíveis de comportamento, ou seja, a uma ordem política legítima, compreendida como aquela em que “seus membros desejam participar e concordam com a orientação geral do sistema”²⁷.

Ainda segundo Ikenberry, “[...] quanto maiores as disparidades de poder, mais os Estados secundários serão atraídos para acordos institucionais que diminuam os riscos de dominação e de abandono”²⁸. Esta afirmação nos leva a refletir sobre o comportamento do Brasil ao fim da Rodada Uruguai. Integrar-se ao Trips era o caminho recomendado para o Brasil tentar participar com voz ativa da elaboração do regime internacional de propriedade intelectual proposto por iniciativa dos Estados Unidos, com o apoio dos demais países desenvolvidos? O pensamento de Araújo Castro ainda pode ser considerado atual para compreender a inserção do Brasil no mundo pós-Guerra Fria?

Havia possibilidade de o Brasil se recusar a fazer parte do Trips?

A resposta à pergunta não é tão fácil como pode parecer. Obviamente, a princípio, podemos responder que o Brasil poderia ter simplesmente se negado a participar. Mas o questionamento é colocado aqui no sentido de avaliação de riscos e oportunidades. Uma eventual negativa ao Trips implicaria em algum risco para o Brasil? O que o Brasil esperava ganhar ao se tornar parte integrante do acordo? Para responder às perguntas, é preciso compreender, primeiramente, a nova ordem internacional que emergiu no pós-Guerra Fria.

O fim da bipolaridade política e ideológica e mudanças importantes na dimensão econômica internacional (crise dos receituários de inserção na economia mundial sob o controle do Estado/triunfo do neoliberalismo/aprofundamento do processo de globalização financeira e comercial) representaram novas limitações de ordem externa para a inserção brasileira na economia internacional e em negociações multilaterais. Enfim:

“[...] nos anos 90, a diluição das fronteiras econômicas e a internalização da economia mundial como um novo fato suscitaram conseqüências que representaram importantes lições para a condução da política externa brasileira.

²⁵ IKENBERRY, G.J. *op cit.*, p. 50-56.

²⁶ *Id. ibid.* p. 50-56.

²⁷ *Id. Ibid.* p. 51.

²⁸ *Id. Ibid.* p. 51.

Embora no passado o país tivesse buscado a autonomia possível por meio de um relativo distanciamento do mundo, na virada do milênio, a autonomia viável e necessária para o desenvolvimento somente pode ser construída por uma ativa participação na formulação de regras e normas de conduta para o gerenciamento da ordem mundial.²⁹ ”

Do ponto de vista endógeno, a abertura do mercado interno, estimulada a partir do governo Collor, e as medidas direcionadas à reforma do Estado representaram também importantes limitações que condicionaram a adesão do Brasil ao sistema liberal de comércio e aos regimes internacionais negociados para lhe dar sustentação.

Mas essas transformações não significaram uma “virada paradigmática” em relação a princípios que balizaram a inserção internacional do Brasil desde os anos 1960 e 1970, em grande parte presentes nas idéias defendidas por Araújo Castro³⁰. Oliveira entende que, sob diferentes circunstâncias internacionais e internas, a política externa brasileira passou a apresentar, nos anos 90, elementos de continuidade e de mudança, mas que estes não significaram, em absoluto, renúncia ao objetivo de desenvolvimento por intermédio da universalização de parcerias econômicas e políticas, presente desde a PEI³¹. Entre os elementos de continuidade visualizados pelo autor, a independência (afastamento do campo hegemônico norte-americano e necessidade de superação dos constrangimentos externos em razão da presença da superpotência) e a autonomia (correspondente à ampliação da margem de manobra e da liberdade de escolha do país nos relacionamentos internacionais) teriam se mantido como princípios norteadores do padrão de inserção internacional do Brasil³².

No caso do princípio da autonomia, apesar de, desde os tempos da PEI, ter expressado concretamente a prática de resistência a assinar acordos restritivos e compromissos multilaterais, foram necessárias sua revisão e atualização. Durante a finalização das negociações da Rodada Uruguai e também em outras negociações multilaterais que se desenvolviam no início da década de 90, a via da “autonomia pela participação” e não mais da “autonomia pelo distanciamento” passou a ser compreendida como a mais recomendável para informar o padrão de inserção do Brasil. Tal mudança é explicada detalhadamente por Gelson Fonseca Jr (1998). Segundo o autor, durante a Guerra Fria, os espaços de proposição foram férteis para países em desenvolvimento, antes ditos do Terceiro Mundo. Isto foi ilustrado por ações diplomáticas densas no campo político (Movimento dos Não-Alinhados) e econômico (Grupo dos 77) que chegaram, inclusive, a alguns resultados práticos, como no caso do Sistema Geral de Preferências. Durante a Guerra Fria abriu-se espaço para um processo de contra-hegemonia comandado pelos países do Terceiro Mundo que contestavam o impasse ideológico do sistema internacional³³.

²⁹ OLIVEIRA, H.A. *op. cit.*, p. 229.

³⁰ Há que ressaltar, contudo, que o governo Collor pode ser interpretado como uma tentativa (frustrada) de retomada da aliança especial com os Estados Unidos.

³¹ OLIVEIRA, H.A. *op. cit.*, p. 231-232.

³² *Id. Ibid.* p. 232.

³³ FONSECA JR, G. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 195-196.

Já no pós-Guerra Fria, assiste-se a um estreitamento dos espaços de proposição para os países em desenvolvimento. A situação torna-se mais fluida e menos previsível no campo da política, por uma falta da clareza de distribuição do poder internacional (leituras diferentes sobre a nova ordem internacional). O modo pelo qual se organizam e se projetam os pólos de poder se torna mais complexo e alianças automáticas não são mais visíveis. Para compreender os movimentos e objetivos das potências é preciso uma concentração na compreensão do conjuntural, especialmente no plano da política e da segurança. Mas mesmo diante de tal cenário de imprevisibilidade e incerteza, as potências buscam um novo ponto de apoio para os argumentos universais triunfantes (a democracia como sistema político e o mercado como o melhor regulador das relações entre os agentes econômicos). Supostos interesses da “comunidade internacional” entram em cena para substituir a ideologia e isto se reflete, por exemplo, na busca pelas potências de apoio e assentimento aos seus movimentos nos organismos multilaterais. Observa-se uma tendência de recaptura do controle das instituições que fazem as leis internacionais e diminui a margem de manobra (espaços de proposição) para os países do Terceiro Mundo³⁴. Enfim, na dinâmica do sistema do pós-Guerra Fria, “a aproximação entre o poder e a ordem se fundem na idéia de valores universais, essencialmente resumidos no binômio democracia-mercado e na tendência de normatização da vida internacional”³⁵.

Portanto, o que Gelson Fonseca Jr demonstra é que se abriu perspectiva para que se estabelecessem formas jurídicas mais abrangentes e consistentes de defesa de valores identificados com o que queriam as potências industriais (no imediato pós-Guerra Fria, os Estados Unidos, os países da Europa Ocidental e, por sua aliança com o Ocidente, o Japão). Assistiu-se a um processo de incentivo da formação de novos regimes internacionais (como no caso do de propriedade intelectual) e de adesões aos já existentes (como no caso do TNP), estimulado, em alguns casos, por instituições internacionais. Como afirma o autor, eram situações “em que as instituições eram mais importantes do que os conflitos [...] o poder aceitava o limite que a instituição lhe oferecia”³⁶.

A criação da OMC teria obedecido a essa lógica. Acreditava-se que conflitos continuariam ocorrendo no plano econômico, mas que o mecanismo de solução de controvérsias da organização seria suficiente para delimitá-los e controlá-los. Não foi obviamente o que se verificou na prática. O exemplo mais contundente é o da preservação dos subsídios agrícolas por parte dos países da União Européia. Este é um problema apontado por Gelson Fonseca: o de como moldar uma instituição que sirva ampla e equitativamente a todos³⁷. Mas independentemente da resposta, o que importa frisar é que, em 1994, a fase final da Rodada Uruguai praticamente impôs a adesão dos países em desenvolvimento como o Brasil aos acordos que fundaram o sistema da OMC, entre eles o Trips. A via da “autonomia

³⁴ *Id. Ibid.* p. 209-212.

³⁵ *Id. Ibid.* p. 224-225.

³⁶ *Id. Ibid.* p. 221-222.

³⁷ *Id. Ibid.* p. 232.

pela participação” foi a que se apresentou como a melhor indicada para a preservação da universalização das parcerias políticas e comerciais do país e para sua afirmação como *global player* no novo sistema multilateral de comércio.

Poucas eram as possibilidades de o Brasil optar por não se integrar ao Trips, apesar de suas reticências em vincular o tema da propriedade intelectual ao comércio. Se, em 1971, a visão de congelamento do poder mundial de Araújo Castro propugnava a defesa da “autonomia pelo distanciamento” (expressa em atitudes como a distância em relação às ações do bloco ocidental, sobretudo se significassem engajamentos militares automáticos; crítica em relação às superpotências, principalmente no que tange à corrida armamentista; condenação das soluções de força; e dificuldades e tensões nas relações bilaterais com os Estados Unidos)³⁸, em 1994 esta opção não era recomendável e possível. Não seria mais por meio daquele conjunto de atitudes que se definiria o perfil internacional do país. As questões internacionais tendiam a se fragmentar, motivadas por circunstâncias específicas e tangíveis. As coalizões diplomáticas que se formavam para discutir segurança não eram as mesmas que se formavam para discutir outros temas como meio ambiente, narcotráfico e propriedade intelectual³⁹. Portanto, a autonomia não poderia significar mais “distância” em relação aos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, deveria passar a traduzir “participação”, o desejo de exercer alguma espécie de influência na agenda aberta internacional, com olhos próprios e perspectivas originais⁴⁰.

No caso específico da decisão brasileira de fazer parte do Acordo Trips, a visão de diplomatas brasileiros que participaram diretamente das negociações da Rodada Uruguai parece coincidir com a idéia de que era necessária a busca de inserção pela via da “autonomia pela participação”. É o caso do embaixador José Alfredo Graça Lima, representante alterno do Brasil junto ao Gatt entre 1991 e 1994 e ex-ocupante do cargo de subsecretário-geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Itamaraty. Segundo o embaixador, a entrada da propriedade intelectual na agenda do sistema multilateral de comércio chocava o Brasil porque não representava liberalização, mas sim a proteção de certos direitos que tinham certa relação com o comércio. Por outro lado, a adesão ao Acordo Trips acabou sendo positiva, uma vez que, entre 1988 e 1989, o Brasil já sofrera retaliações comerciais unilaterais por parte dos Estados Unidos, sob a alegação de práticas desleais de comércio (crimes contra a propriedade intelectual). Esperava-se que com a criação da OMC os países mais desenvolvidos não mais recorressem a tais mecanismos de retaliação. Apesar de não ter se concretizado a esperança do Brasil de obter maior acesso aos mercados internacionais após a adesão ao Trips, o embaixador reconhece que havia sim razões para a inclusão do tema da propriedade intelectual naquilo que veio a ser o sistema multilateral de comércio da OMC⁴¹.

³⁸ *Id. Ibid.* p. 362.

³⁹ *Id. Ibid.* p. 365

⁴⁰ *Id. Ibid.* p. 368.

⁴¹ LIMA, J.A.G. *op. cit.* p. 36-37.

Considerações finais

Em 1994, não estavam mais presentes as variáveis de ordem externa e interna que, nas décadas de 1960 e 1970, haviam condicionado o padrão de inserção internacional do Brasil com base na “autonomia pela distância”. Apesar disto, não se operou nenhuma mudança paradigmática substancial. As idéias de Araújo Castro continuam tendo força explicativa para compreender a política externa brasileira do pós-Guerra Fria e, particularmente, a decisão de aderir ao Trips.

A visão retrospectiva nos permite estabelecer uma analogia entre os conteúdos do TNP e do Acordo Trips, ambos de natureza claramente excludente. Os dois instrumentos refletem movimentos de congelamento do poder mundial. Mas em 1994 não era possível optar por outro caminho que não a adesão ao Trips. Entretanto, a autonomia pela participação não representou um rompimento paradigmático com o padrão de inserção internacional do Brasil, caracterizado pela universalização de parcerias políticas e econômicas e pela negação de alinhamentos automáticos. Ao contrário, significou uma linha de continuidade no padrão de conduta do Brasil a partir da adaptação de uma bandeira nevrálgica da diplomacia brasileira a circunstâncias internacionais e internas distintas.

Araújo Castro conseguiu, no marco do Itamaraty, dar características individuais ao seu pensamento, ao mesmo tempo em que conseguiu influenciar o discurso oficial por longo período⁴². Sua criatividade intelectual permitiu que seu espectro de influência se projetasse para além do meio diplomático, servindo, igualmente, como inspiração para que o Brasil continue se esforçando para superar obstáculos ao seu desenvolvimento econômico.

Quanto a Gelson Fonseca Jr, apesar da utilidade do seu conceito de “autonomia pela participação” para compreender a dinâmica internacional do imediato pós-Guerra Fria, suas discussões estão muito informadas por aquele momento específico e pela esperança que então havia de que era possível construir consenso no sistema internacional, com base nos valores liberais, tanto políticos quanto econômicos. Enquanto Araújo Castro reflete sobre a política internacional de acordo com a visão tradicional do realismo, Gelson Fonseca Jr adota uma posição mais próxima do paradigma liberal: acredita que o feixe de opções do país deve privilegiar a via da autonomia pela participação, ou seja, o poder poderia ser “domesticado” pelas leis internacionais. O Brasil teria condições de interferir na criação de regras e normas de condutas internacionais, sem abrir mão da autonomia como princípio informador de nossa política externa.

Enfim, as idéias de Araújo Castro e de Gelson Fonseca Jr apresentam uma linha de evolução e continuidade e ajudaram a adensar as bases para a ação política internacional do Brasil, desde a Guerra Fria até hoje. No caso específico das regras internacionais de propriedade intelectual, a preservação da autonomia, seja pelo distanciamento ou pela participação, foi fundamental para evitar que o *gap* tecnológico que nos separa dos países mais desenvolvidos se tornasse ainda maior. Mesmo assim, superar o novo movimento de congelamento do poder mundial continua sendo um desafio para a agenda internacional do Brasil.

⁴² LIMA, J.A.G. *op. cit.* p. 36-37.

Referências bibliográficas

AMADO, R. (org.). *Araújo Castro*. Brasília: UNB, 1982.

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

FONSECA JR, G. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S. Os Militares na Política Externa Brasileira (1964-1984). *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.6, n.º 12, 1993.

IKENBERRY, G.J. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

KRASNER, S.D. Structures Causes and Regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S.D. (ed). *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.

LIMA, J.A.G. A Propriedade Intelectual e as Relações Internacionais. *4.º Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, 2001.

OLIVEIRA, H.A. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PORTO E SANTOS, A.M. Propriedade Intelectual e Negociações Internacionais: desafios dos países menos desenvolvidos. *7.º Encontro de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia*. Rio de Janeiro: Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, 2004.

SELL, S.K. Intellectual Property Rights. In: HELD, D.; MCGREW, A. (eds). *Governing Globalization. Power, Authority and Governance*. Cambridge: Polity Press, 2003.

SILVA, A.M. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.8, n.º 15, 1995.