

Working Paper

Propriedade Intelectual

Construindo Coalizões de Propriedade Intelectual Para o Desenvolvimento

Peter K. Yu

Artigo n.º 37

Abstract

A adoção de uma Agenda de Desenvolvimento na Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI (WIPO – World Intellectual Property Organization), em outubro de 2007, tem provido países menos desenvolvidos de uma oportunidade rara e sem precedentes de reformular o sistema internacional de propriedade intelectual de forma a melhor avançar em seus interesses. No entanto, para que tais países sejam bem-sucedidos, eles precisam tirar vantagem do momento atual, tornar-se melhor coordenados com outros países e organizações não-governamentais e compartilhar de maneira mais ativa sua experiência, conhecimento e melhores práticas.

Este trabalho começa explicando como ao construir-se coalizões de propriedade intelectual para o desenvolvimento (IPC4D – Intellectual property coalitions for development) pode-se ajudar países menos desenvolvidos a fortalecer sua posição de negociação coletiva, influenciar os resultados de suas negociações e promover tomada de decisão efetiva e democrática no regime internacional de propriedade intelectual. O trabalho, em seguida, discute quatro estratégias de coordenação que podem ser utilizadas para desenvolver essas coalizões. Conclui-se com uma discussão sobre os vários desafios que confrontam a criação e manutenção dessas coalizões.

Este trabalho foi elaborado pela EDGE Network (Emerging Dynamic Global Economies – Economias Globais Dinâmicas Emergentes), apresentado pela Universidade de Ottawa e financiada, em parte, pelo Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (International Development Research Centre). O trabalho foi resumido e adaptado a partir de Peter K. Yu (2008). “Acces to Medicines, BRICS Alliances, and Collective Action”. *American Journal of Law and Medicine*. Vol. 34: 345-94.

1. Introdução

Em outubro de 2004, Argentina e Brasil apresentaram uma importante proposta a fim de estabelecer uma agenda de desenvolvimento dentro da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Essa proposta “requer (requeriu) que a Assembléia Geral da OMPI tome uma ação imediata a fim de proporcionar a incorporação de uma ‘Agenda de Desenvolvimento’ no programa de trabalho da Organização” (OMPI, 2004). Após anos de deliberação no Comitê Provisório de Propostas Relacionadas à Agenda de Desenvolvimento OMPI e na Reunião Intersessional Intergovernos sobre a Agenda de Desenvolvimento para OMPI, a Agenda para o Desenvolvimento foi finalmente adotada em outubro de 2007. A agenda adotada inclui 45 propostas recomendadas, as quais foram agrupadas em seis diferentes grupos: (1) assistência técnica e desenvolvimento de competências; (2) estabelecimento de normas, flexibilidade, política pública e domínio público; (3) transferência de tecnologia, tecnologias de informação e comunicação e acesso ao conhecimento; (4) valoração, avaliação e estudo de impactos; (5) questões institucionais, incluindo mandato e governança; (6) outras questões relacionadas.

Embora a Agenda para o Desenvolvimento da OMPI seja chave para reformar o atual regime internacional de propriedade intelectual, iniciativas pró-desenvolvimento similares têm sido empreendidas em foros internacionais fora da OMPI. Dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Rodada Doha de Negociações Comerciais (Doha Development Round of Trade Negotiations) resultou na adoção da Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública (Declaração de Doha) e em um protocolo para formalmente emendar o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo TRIPS). Se a emenda for ratificada por dois terços dos membros da OMC até dezembro de 2009, o artigo 31bis, proposto pelo acordo TRIPS, permitirá que países sem capacidade de produção ou com capacidade insuficiente importem versões genéricas de fármacos patenteados¹.

Na Cúpula Mundial da Sociedade de Informação, realizada em fases em Genebra e Tunísia, países menos desenvolvidos² – incluindo tanto países em desenvolvimento quanto os países de menor desenvolvimento relativo – ressaltaram suas preocupações a respeito do grande distanciamento digital entre países desenvolvidos e menos desenvolvidos e da importância global do acesso a informação e conhecimento (WSIS, 2003; WSIS, 2005). Na Assembléia Mundial da Saúde e dentro da Comissão de Direitos de Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública da Organização Mundial da Saúde, a ausência de acesso a medicamentos essenciais nos países menos desenvolvidos e as conseqüências imprevistas do Acordo TRIPS têm recebido cada vez mais atenção e debate (WHO, 2006).

Recentemente, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu um comentário oficial explanatório sobre o artigo 15(1)(c) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual exige que cada Estado Parte do Pacto “reconheça o direito de todos... a fim de beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais, resultantes de qualquer produção científica, literária ou artística de que ele (ou ela) é autor” (UNCESCR, 2006). Em resolução anterior, a Subcomissão de Direitos Humanos também lembrou os governos “da primazia das obrigações dos direitos humanos sobre as políticas e acordos econômicos” e a importância de outros direitos humanos, como o direito ao alimento e à saúde (UNSCPPHR, 2000).

Em resumo, uma ampla gama de esforços pró-desenvolvimento tem sido empreendida para reconstruir o regime de propriedade intelectual. Um grande número de foros internacionais está envolvido e o suporte, por parte de organizações não-governamentais, grupos ativistas e acadêmicos, é abundante. Levando em conta esse *momentum*, países menos desenvolvidos agora têm a oportunidade rara e sem

¹ Embora o prazo inicial para a ratificação fosse primeiro de dezembro de 2007, esse prazo foi recentemente estendido para mais dois anos. Até o momento, um pouco mais que um quarto dos 153 Estados-membros da WTO, incluindo Estados Unidos, Índia, Japão, China e os membros mais recentes da Comunidade Européia, já ratificaram a emenda proposta (WTO, 2008).

² O Acordo TRIPS faz distinção entre países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo. Este trabalho utiliza “países menos desenvolvidos” para denotar tanto países em desenvolvimento quanto países de menor desenvolvimento relativo. Quando em referência ao Acordo TRIPS, entretanto, o trabalho retorna aos termos “países em desenvolvimento” e “países de menor desenvolvimento relativo.”

precedentes de redesenhar o sistema internacional de propriedade intelectual de forma melhor avançar em seus interesses.

Para que esses países obtenham êxito, eles precisam tirar vantagem do *momentum* atual, tornar-se melhor coordenados com outros países e organizações não-governamentais e compartilhar mais ativamente suas experiências, conhecimentos e melhores práticas.

Com essas metas em mente, este trabalho explica como construir coalizões de propriedade intelectual para o desenvolvimento (IPC4D) pode auxiliar países menos desenvolvidos a fortalecer sua posição de negociação coletiva, influenciar resultados de negociação e promover uma efetiva e democrática tomada de decisão no regime internacional de propriedade intelectual. O trabalho também discute quatro estratégias de coordenação que podem ser utilizadas para desenvolver essas coalizões. Conclui-se com uma discussão a respeito de vários desafios que confrontam a criação e manutenção dessas coalizões.

2. Coalizões de Propriedade Intelectual para o Desenvolvimento

IPC4D é um conceito que pode assumir vários formatos – blocos, alianças, integração regional – ou outras formas de cooperação. As coalizões resultantes possuem diversas características atrativas. Ao promover a união de países, as coalizões terão um poder de influência que não existe para cada país menos desenvolvido separadamente. Se usadas estrategicamente, elas permitirão que países menos desenvolvidos formulem sua agenda pró-desenvolvimento, articulem posicionamentos mais coerentes ou, ainda, sejam capacitados a estabelecer uma frente de negociação coesa. As coalizões também ajudarão países menos desenvolvidos a estabelecer uma opinião de maior força nos debates internacionais sobre saúde pública, propriedade intelectual e comércio internacional.

Ademais, do ponto de vista das relações internacionais, a criação das IPC4D ajudará muitos países menos desenvolvidos a combater a pressão externa que cada país enfrentará, na base um a um, por parte da Comunidade Européia, dos Estados Unidos ou de outros poderosos parceiros comerciais (Bird and Cahoy, 2008: 317). Sendo tomadas as devidas providências, essas coalizões poderão até facilitar a transferência de tecnologia dos que têm para os que não têm, tendo como alvo uma grande fraqueza do atual regime internacional de propriedade intelectual (Yu, 2008a: 368-69).

Uma vez que as coalizões regionais estão consolidadas – como, por exemplo, por meio da integração econômica regional; da instituição de organizações regionais, sistemas de reconhecimento mútuo e sistemas de abastecimento; da facilitação da cooperação regional em pesquisa e desenvolvimento; ou da criação de mecanismos regionais de fomento à competição – poderão existir benefícios adicionais. Como Sisule Musungu e outros têm notado em um estudo do South Centre:

Uma abordagem regional ao uso das flexibilidades do TRIPS capacitará países em situações similares a discutir suas limitações juntos, utilizando como fonte a expertise e a

experiência uns dos outros e agregando e compartilhando recursos e informações. Essa abordagem possui muitas vantagens. Primeiramente, ela cria melhores condições de política para discutir os desafios de implementar as flexibilidades do TRIPS, os quais podem ser desencorajadores para cada país individualmente. Segundo, uma abordagem comum para aprimorar o acesso a medicamentos essenciais, [conhecimento, tecnologias de informação e comunicação, entre outros recursos chave para o desenvolvimento], realçará os esforços dos países em desenvolvimento em buscar posições comuns de negociação na OMC e em outras negociações multilaterais como as do direito substantivo de patentes na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Além disso, uma abordagem regional coincide com o objetivo de fortalecer a Cooperação Sul-Sul em saúde e desenvolvimento. Conseqüentemente, se usadas estrategicamente, as estruturas regionais Sul-Sul ajudarão significativamente países em desenvolvimento a elaborar formas de superadas limitações nacionais no uso das flexibilidades do TRIPS. (Musungu, Villanueva, and Blasetti, 2004: xiv)

Do mesmo modo, dois cientistas políticos nos relembram que “experiências históricas comuns entre estados de uma região específica desenvolvem-se com o tempo... e as afinidades culturais que facilitam o comércio são mais prováveis de acontecer com povos vizinhos do que com pessoas distantes” (Coleman and Underhill, 1998:1). Por isso, não é surpresa que Amrita Narlikar pense que “coalizões que se utilizam de regionalismo como um trampolim para negociação são ‘coalizões naturais’ (2008:155).

Uma vez que as IPC4D possuem várias características atrativas, construir essas coalizões torna-se importante por quatro razões. Primeiro, a OMC tem dominado os atuais debates internacionais sobre propriedade intelectual, além de que a representação de grupos de países menos desenvolvidos é particularmente deficiente nesta corporação de comércio internacional. Como Sonia Rolland notou recentemente “embora a organização opere numa base de um voto por país e num mecanismo de consenso..., países em desenvolvimento ainda encontram-se em uma posição relativamente marginalizada e experimentam dificuldades em adequar sua agenda de desenvolvimento a negociações de comércio multilateral” (2007: 483). Negociação coletiva é, por isso, extremamente necessária.

Segundo, existe uma oportunidade rara e sem precedentes para os países menos desenvolvidos reformularem o debate sobre propriedade intelectual. Nas recentes Conferências Ministeriais da OMC em Doha, Cancún e Hong Kong, países menos desenvolvidos têm construído um *momentum* considerável em pressionar para que aconteçam reformas que poderiam reajustar o equilíbrio do sistema internacional de comércio. Uma maior colaboração, por isso, auxiliaria países menos desenvolvidos a tirar vantagem desse *momentum* enquanto protegem os ganhos que já obtiveram nas negociações recentes.

Terceiro, e também relacionado com o anterior, a Rodada Doha do Desenvolvimento de Negociações Comerciais (Rodada Doha) será concluída em breve e questões relacionadas ao desenvolvimento podem não ser consideradas tão proeminentes na próxima rodada de negociações da OMC como foram nessa rodada. De fato, sem a urgência criada pela tragédia de 11 de setembro, pelas fatalidades causadas pelos ataques de anthrax em 2001 nos Estados Unidos, e pelo resultante interesse geral dos Estados Unidos em trabalhar mais proximamente ao mundo menos desenvolvido, deve-se refletir se a Rodada Doha poderia ter sido tão negociada

quanto foi (Amoore, Germain, and Wilkinson, 2003: xiii). Assim, se países menos desenvolvidos querem continuar a alcançar sucesso em futuras rodadas de negociações comerciais, eles precisam aumentar significativamente seu poder de influência nas negociações coletivas.

Por fim, o regime internacional de propriedade intelectual tem recentemente se expandido para atender áreas problemáticas que são tradicionalmente atendidas por outro regime ou foro internacional, criando o que tenho denominado o “complexo do regime internacional de propriedade intelectual” (Yu, 2007c: 13-21)³. Por causa dessa natureza complexa e fragmentada, esse regime de conglomerado tende a prejudicar mais os países menos desenvolvidos que os desenvolvidos (Benvenisti and Downs, 2007). As crescentes complexidades têm também atingido a dinâmica de coalizão existente entre atores e instituições dentro do sistema de comércio internacional, ameaçando assim reduzir os ganhos feitos pelos países menos desenvolvidos por meio de iniciativas passadas de construção de coalizão. (Yu, 2007c: 17-18).

4. Desafios para Construção do IPC4D

Embora ações coletivas possam desempenhar um importante papel no regime internacional de propriedade intelectual e a utilização de estratégias de coordenação descritas neste trabalho possam ajudar países menos desenvolvidos a fortalecer sua posição de negociação coletiva, existem ainda muitos desafios. Esta seção destaca alguns desses desafios.

Historicamente, países menos desenvolvidos têm obtido apenas sucesso limitado ao utilizar os esforços para construção de coalizões com o fim de aumentar seu poder de influência na negociação (Abbott, 2003: 42). Seu insucesso talvez tenha sido causado pelo fato de que essas coalizões foram, geralmente, muito ambiciosas. Elas foram estabelecidas para incluir um amplo mandato, diversidade de membros, questões complexas e interesses incompatíveis. Como Amrita Narlikar tem mostrado, coalizões baseadas em problemas funcionam melhor para economias pequenas e bem especializadas com interesses e perfis comuns, como “economias de pequenas ilhas com qualidades geográficas e estratégicas parecidas, interesses concentrados em exportação de turismo e importação de viagens” (2003: 122-23). Essas coalizões, entretanto, não funcionam bem para economias maiores, mais diversas e com freqüentes conflitos internos (IBID, 176). Elas também não funcionam bem para um grande bloco de países menos desenvolvidos os quais possuem diferentes forças, tamanhos e interesses e que só estão ligados num modelo específico (ad hoc) (Rolland, 2007: 510).

A falta de êxito dos países menos desenvolvidos em construir ou manter coalizões pode ser também atribuída à sua “grande dependência em relação aos países desenvolvidos como sua fonte de capital, quer seja provido pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) ou pelo Banco Mundial, quer seja por banqueiros de investimento e bolsa de valores” (Abbott, 2003: 42). Essa ausência de independência financeira é ainda mais agravada pela falta de estabilidade nas economias dos países

³ O termo “regime complexo” é originado de Raustiala e Victor (2004). David Leebron também tem avançado o conceito de “regime conglomerado” para descrever esse novo desenvolvimento (Leebron, 2002:18)

menos desenvolvidos - por exemplo, na Índia, durante as negociações do TRIPS e, na América do Sul, durante a negociação do projeto de Código Internacional de Conduta para Transferência de Tecnologia (Yu, 2008b).

Outro desafio para os países menos desenvolvidos diz respeito a como estabelecer uma coalizão de forma a impedir os membros mais poderosos de dominar seus parceiros muito mais fracos e dependentes. Devido ao fato de países com mais capital humano, conhecimento técnico e expertise legal poderem abusar de seus papéis de liderança às custas dos outros, é importante construir garantias nas coalizões para proteger os membros mais fracos e permiti-los preservar sua autonomia e identidade. Para que as IPC4D sejam construídas e mantidas de forma bem-sucedida, é também importante desenvolver confiança entre os membros participantes para que eles possam trabalhar juntos e proximamente, sem se preocupar com uma possível exploração.

Essas garantias são particularmente importantes levando-se em conta os complexos interesses econômicos dos maiores países em desenvolvimento, como Brasil, China e Índia, que têm crescido significativamente e mais rápido que seus vizinhos mais pobres. Em várias áreas do comércio internacional, esses países em desenvolvimento de renda média já “têm ganho relativamente mais do processo de comércio multilateral que seus vizinhos mais pobres e têm, progressivamente, adotado posições divergentes daqueles [seus vizinhos mais pobres] em relação à questão do acesso preferencial aos mercados dos países ricos” (Rolland, 2007: 536). Se a história se repetir, como nos casos dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e Coreia do Sul, alguns desses países, eventualmente, vão querer uma proteção à propriedade intelectual mais forte quando se tornarem economicamente desenvolvidos. Eles também podem beneficiar-se da contínua falta de capacidade de produção em outros países menos desenvolvidos.

Por fim, existem os fatores irrelevantes de Propriedade Intelectual – fatores que não são afetados pela proteção da propriedade intelectual (Yu, 2007b: 852-53) – que poderiam dificultar a cooperação dos países entre si, como xenofobia, nacionalismo, racismo, desconfiança e ressentimento. Não importa o quanto o mundo tenha se tornado mais globalizado e interdependente, alguns países sempre permanecerão relutantes em participar dessas coalizões, seja por causa de conflitos históricos, disputas territoriais, rivalidades econômicas, diferenças culturais, seja por questões que são efeitos indiretos de outras áreas.

A existência de todos esses desafios, entretanto, não condena o projeto IPC4D. Antes, demonstra como a construção de coalizões é sempre um trabalho progressivo que exige cuidado, visão e contínua atenção entre as várias partes. Também sugere a importância de utilizar-se abordagens regionais para suavizar o impacto de alguns desses fatores. Para que os interesses dos membros mais fracos das coalizões sejam protegidos, um acordo de coalizão claro e detalhado e um programa de partilha de benefícios cuidadosamente formulado precisam ser postos em prática quando a coalizão for estabelecida. Também é importante que os membros mais fracos obtenham melhor compreensão de como eles podem tirar vantagem das coalizões quando os interesses dos membros são muito próximos uns dos outros.

Conclusão

Há muitos benefícios em se construir IPC4D (Intellectual property coalitions for development – Coalizões de propriedade intelectual para o desenvolvimento). Há, entretanto, alguns desafios. Se países se propõem a trabalhar em conjunto para desenvolver coalizões bem-sucedidas, eles precisam articular claramente suas metas, compreender melhor uns aos outros e organizar planos de ação mutuamente vantajosos. Ao fazê-los, o desenvolvimento das IPC4D não é mera esperança, mas uma meta realista. As coalizões resultantes não serão apenas capazes de reduzir a pressão exercida pela Comunidade Européia e pelos Estados Unidos para elevar os padrões globais de propriedade intelectual, mas também ajudarão a ampliar o espaço político necessário pelos países menos desenvolvidos para o desenvolvimento de sua propriedade intelectual, comércio e políticas de saúde pública.

Com uma melhor coordenação e maior poder de influência, esses países podem ainda ser capazes de estabelecer, remodelar e ampliar uma agenda de negociação pró-desenvolvimento que possa restabelecer o equilíbrio do sistema internacional de propriedade intelectual.