

# O terceiro xadrez: como as empresas multinacionais influenciam as relações econômicas internacionais

Gilberto Sarfati

O objetivo central deste artigo é identificar como as empresas multinacionais (EMNs) agem enquanto negociadoras nas relações econômicas internacionais. A hipótese geral a ser verificada é de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. A efetividade da defesa de seus interesses depende, basicamente, da confluência dos interesses dos Estados e das empresas e da vulnerabilidade dos Estados em relação às atividades das empresas bem como da capacidade relativa das coalizões que as empresas buscam influenciar.

Dentro desse contexto, observa-se que as principais formas de influência das EMNs em relação aos Estados se dá através de seu poder estrutural e seu poder brando. O poder estrutural das EMNs está associado à importância relativa da empresa nas economias nacionais enquanto o poder brando é refletido pela capacidade das empresas em alcançar os resultados de sua preferência (por meio da cooptação ao invés da coação) cooptando as pessoas ao invés

de coagi-las.

Entretanto, o poder das EMNs não é ilimitado. Através dos modelos HOSS e Rogowsky, criamos a seguinte proposição sobre os limites do poder das EMNs em relação aos Estados: os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

Um segundo momento crucial é o da formação de coalizões estatais. Neste momento as EMNs têm oportunidade de convencer um grupo maior de Estados sobre posições comuns da comunidade empresarial. Portanto, as corporações podem influenciar tanto a composição de Estados em uma coalizão quanto suas posições em comum. Logicamente, se no processo de formação de uma determinada coalizão as EMNs não forem capazes de influenciar as posições dessa coalizão, certamente a influência das corporações, ao final do processo de negociação multilateral, tenderá a diminuir. Finalmente, o terceiro momento crucial para as empresas é propriamente o da negociação entre as coalizões. Nesse processo, a barganha pode resultar na queda de posições que sejam do interesse das EMNs. Ou seja, as coalizões descobrem soluções integrativas (*bridging*) ou simplesmente as coalizões mais fortes fazem prevalecer o seu ponto de vista (solução distributiva) e essa solução exclui os interesses das EMNs pois estes são, eventualmente, sustentados por coalizões mais fracas.

Conclui-se o modelo com a indicação de que a relação

---

*Ivan Tiago Machado de Oliveira é economista pela UFBA, mestrando em Administração pelo NPGA/UFBA e pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da mesma instituição.*

entre as EMNs e os Estados no contexto intergovernamental é delimitada fundamentalmente pela (a) vulnerabilidade dos Estados em relação as EMNs e (b) convergência dos interesses de EMNs e dos Estados.

Em seguida apresentamos dois estudos de caso relativos ao nosso modelo de negociações de EMNs no contexto da política internacional: as negociações sobre o estabelecimento de um regime de propriedade intelectual no contexto da Rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o Protocolo de Cartagena de Biosegurança, instrumento complementar à Convenção de Biodiversidade (CBD) que regulamenta os organismos geneticamente modificados (OGMs).

O caso da negociação das TRIPs no GATT demonstra que as EMNs como *stakeholders* centrais não só iniciaram a discussão sobre o tema como influenciaram a formação da agenda norte-americana na Rodada Uruguai do GATT e, em um segundo momento, transnacionalmente se articularam para afetar a agenda de outros Estados fundamentais no processo de decisão do GATT, como o Japão e os Estados europeus.

Já em relação ao Protocolo de Biosegurança (Cartagena), não interessava às EMNs de biotecnologia, farmacêuticas e alimentos, a adoção de um texto que fosse de forma alguma restritivo ao comércio e levasse ao aumento de suas obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo. Em geral o resultado do Protocolo não atendeu plenamente aos interesses destas empresas principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente. O escopo do protocolo inclui restrições relativas a organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, e foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação.

Uma importante conclusão do artigo é que a influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, as negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Em fóruns multitemáticos, como o GATT, as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão. Esta sensação deve ser correta, pois em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis permitindo assim um maior espectro de soluções possíveis (aumento da Zona de Possibilidade de Acordo). Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), onde cada país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

### **A Lógica da Ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais**

Como nota Korten (2001, p. 128), quanto mais protegido for um mercado por marcos regulatórios específicos, maior será a probabilidade de que a empresa tenha que

produzir dentro do país, impedindo assim, que ela consiga realizar ganhos de escala, concentrando sua produção apenas em lugares que efetivamente tenham vantagens comparativas. Portanto, dentro desse contexto, é de se esperar que as EMNs busquem transnacionalmente fazer *lobby* para que as regulamentações que lhe convenham sejam aprovadas intergovernamentalmente. Como indica Rowlands (*in* Josselin e Wallace, 2001) o *lobby* transnacional pode ser conduzido tanto diretamente pela EMNs nos fóruns intergovernamentais quanto por associações empresariais transnacionais nesses mesmos fóruns.

Dessa forma, as EMNs atuam dentro das “regras do jogo”, reconhecendo que os Estados ainda são o sujeito principal das relações internacionais refletido no direito internacional. Cabe às EMNs se utilizar de todos os meios possíveis para convencer um ou mais Estados a adotarem medidas que sejam de seu interesse. Em última instância, não importa se as EMNs, ou qualquer ator não-estatal, estejam ou não sentados à mesa de negociações de uma Organização Internacional Governamental (OIG), mas sim que, ao final do processo, seus interesses tenham sido resguardados.

Nesse contexto, a influência refere-se ao papel das EMNs na formação das preferências dos Estados e suas coalizões em processos de negociação multilateral. Ou seja, como os Estados são os atores fundamentais dos processos políticos de negociação internacional, que afetam os interesses fundamentais das empresas, cabe a estas buscar modificar e dar formas às preferências estatais, de modo que, suas preferências possam, no mínimo, ser levadas em conta pelos Estados e, no máximo, serem coincidentes.

Como o dicionário Penguin mostra, a influência é definida como o ato, poder, ou habilidade de produzir um efeito de uma forma indireta ou intangível (Manster e Turton, 1997, p. 359). Portanto, a influência é o resultado final do poder.

Na busca de tentar influenciar os Estados, as EMNs exercem dois tipos de poder: estrutural e brando. O poder estrutural está associado com a importância relativa da empresa nas economias nacionais. Em outras palavras, as economias nacionais, em maior ou menor grau, são estruturalmente dependentes do capital (Berhangen e Brauning, 2003 e Gill e Law, 1993).

Dessa forma, o poder estrutural das EMNs invariavelmente está ligado ao *porte da empresa* e à questão da *mobilidade do capital*. Quanto maior for a empresa em termos globais, maior deverá ser o seu poder estrutural. Entretanto, o poder estrutural não é uma medida absoluta e sim relativa, ou seja, uma empresa deve ser mais ou menos poderosa em relação a um Estado dependendo do grau de dependência estrutural deste Estado em relação ao capital.

Em outras palavras, o poder estrutural das EMNs em relação aos Estados poderia ser medido resgatando o conceito de sensibilidade e vulnerabilidade apresentados por

Keohane e Nye (2001). A sensibilidade diz respeito ao grau de resposta a uma política. O quão rápido um país traz mudanças custosas aos outros países e o quão grande são estes custos. Já a vulnerabilidade diz respeito à disponibilidade e o custo das alternativas diante da situação de interdependência. Trazendo para o contexto da relação entre EMNs e Estados, a sensibilidade diz respeito ao quão rápido as atividades de uma corporação trazem mudanças custosas para um país, enquanto que a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas diante da atuação das EMNs. Em outras palavras, quanto mais um país for economicamente dependente das atividades de uma EMN maior será a sua sensibilidade em relação a ela. Da mesma forma, quanto menos alternativas o Estado tiver às atividades das EMNs, maior será a sua vulnerabilidade em relação a essas corporações.

Em termos práticos a sensibilidade de um Estado em relação a uma EMN está ligado as seguintes decisões empresarias:

*Estratégia de entrada e saídas em um país* – decisão de investimento em projetos *greenfield*, *joint-ventures*, *turn-keys*, aquisições e fusões e a decisão de saída do país.

*Estratégias corporativas* – decisão de abertura ou fechamento de linhas de produção e de serviços.

Em todos os casos, o poder estrutural das empresas, em termos absolutos, pode ser apurado através de medidas como valor do projeto, impacto em geração de impostos, geração de empregos diretos e indiretos, dividendos políticos<sup>1</sup>, entre outros fatores. Assim, quanto maior forem os

## As EMNs exercem dois tipos de poder: estrutural e brando. O poder estrutural está ligado à importância relativa da empresa nas economias nacionais. O poder brando está associado à identidade do consumidor e do Estado com as atividades da empresa no país.

números nesses critérios, maior será a sensibilidade de um Estado a ação de uma EMNs.

Por outro lado, como a vulnerabilidade diz respeito aos custos e alternativas que o país possui em relação às atividades das EMNs, isso significa avaliar o seu grau de dependência em relação ao capital dessas empresas, bem como sua atratividade em relação ao capital externo. Ou seja, quanto maior for a economia de um país, incluindo aí o tamanho de seu mercado, o poder de compra de seus consumidores, etc., menor será sua dependência de capital. Caso contrário, o capital é que se encontrará na posição de poder abdicar desse mercado. Da mesma forma, quanto mais estável for o ambiente de negócios, maior a probabilidade de que o país esteja constantemente atraindo investimentos externos e participando dos negócios internacionais. A estabilidade do ambiente de negócios diz respeito a um ambiente econômico previsível (no tocante à macro e microeconomia) além de uma estrutura fiscal e

jurídica que permitam a liberdade de movimento do capital e uma conjuntura de previsibilidade vital para o planejamento empresarial.

Evidentemente, é de se esperar que os países altamente desenvolvidos como os EUA, o Japão e a Alemanha, sejam consideravelmente menos vulneráveis que muitos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia e o México.

As táticas de exercício de influência das EMNs na política dos Estados, associadas ao poder estrutural, estão baseadas na indução (cenoura) e coerção (paulada) (Nye, 2004, p. 5). Como mencionado acima, a expressão mais clara do poder estrutural das corporações em relação aos Estados está associada às decisões de entrada ou saída das empresas em países e à decisão de fechamento ou abertura de linhas de produção e de serviços.

Contemporaneamente, as corporações participam de jogos de negociação e *lobby* em múltiplas arenas (negociações internacionais diretas com Estados, negociações em fóruns intergovernamentais e negociação para formação de coalizões empresariais). Portanto, elas devem construir estratégias que envolvam ações simultâneas e/ou sequenciais nessas arenas, incluindo também a formação de coalizões, nacionais e internacionais, para a promoção de interesses em comum.

Além do seu poder estrutural, as EMNs contam também com seu poder brando. Conforme definido por Nye (2004, p. 5), o poder brando é refletido na capacidade de conseguir os resultados de sua preferência por meio da cooptação ao invés da coerção. Portanto, o poder brando

é a capacidade de um ator dar forma às preferências de um outro ator através de seu poder de atração e sedução. O poder brando é mais que persuasão, pois as pessoas são levadas a adotar posturas similares por se sentirem atraídas por aquilo que determinado ator representa. A atração nem sempre determina as preferência

dos atores, mas certamente pode alterar a sua percepção e indiretamente influenciar o resultado de acordo com os desejos do ator com o poder brando.

Embora Nye (2004, pp. 90-97) reconheça que atores não estatais têm poder brando, não especifica a natureza desse poder em relação às EMNs. O poder brando das EMNs nas relações internacionais está associado à identidade do consumidor/cliente (no nível micro) e aos Estados (no nível macro) com as atividades desenvolvidas pela empresa no país. O poder brando de uma EMN pode vir de sua imagem (o marketing construindo uma identificação com o público em geral) e de sua relação com as comunidades epistêmicas, especialmente as científicas (grupos epistêmicos como fonte de legitimação da atividade corporativa).

O poder brando mais antigo e reconhecível das EMNs é a identificação do consumidor com a marca da empresa. Um dos elementos fundamentais da estratégia de marketing de qualquer empresa é criar o chamado *brand aware-*

ness<sup>2</sup>, ou seja, o reconhecimento público em relação a uma marca. Fundamentalmente, as empresas buscam tornar suas marcas reconhecidas, pois, isso cria uma diferenciação em relação às outras empresas possibilitando não só se sobrepôr à concorrência mas, também, garantir a credibilidade junto ao consumidor para que as linhas futuras de produtos sejam continuamente adquiridas uma vez que o consumidor respeita e gosta do estilo de determinada marca.

Outra estratégia institucional usada em escala global associada ao poder brando das EMNs é direcionar recursos para a filantropia<sup>3</sup>. Segundo Rondinelli (2002, p. 394), as

## **As multinacionais, e seus executivos, têm assumido cada vez mais o fornecimento de ajuda internacional, por meio de programas filantrópicos. Elas são hoje responsáveis por 87% da ajuda aos países pobres.**

EMNs, junto com ricos executivos, têm cada vez mais assumido o papel público de fornecimento de ajuda internacional através do desenvolvimento de programas filantrópicos. Ainda segundo o mesmo autor, as empresas são hoje responsáveis por cerca de 87% da ajuda aos países pobres, com cerca de US\$ 296 bilhões. São numerosos os exemplos de filantropia apoiados pelas EMNs, como a parceria Coca-Cola e Rotary Internacional para ajudar o governo da Índia a imunizar a população em relação a poliomielite, a Nokia montou um fundo de US\$ 11 milhões, com a ajuda de seus empregados voluntários, para ajudar a ensinar crianças com dificuldade de aprendizado na África do Sul, China, México, Brasil, Inglaterra e Alemanha (Rondinelli, 2002, p. 395).

Outro conjunto importante de poder brando das empresas está associado à relação dessas com as chamadas comunidades epistêmicas. A ação das comunidades epistêmicas nas relações internacionais devem ser entendidas dentro do contexto da coordenação política. Adler e Haas (1992) dizem que a coordenação política (entre Estados) é baseada no consentimento e nas expectativas mútuas, mas a questão fundamental é de onde vêm as expectativas? Segundo os autores, elas vêm de processos interpretativos envolvendo estruturas políticas e culturais, assim como de instituições dedicadas a definir e modificar os valores e significados das ações.

Dessa forma, quanto maior a mobilização de uma comunidade epistêmica, maior será a probabilidade dela influenciar a ação do Estado, que irá recorrer ao conhecimento dos especialistas para a formação de seus interesses. Em assuntos de coordenação internacional com forte natureza técnica, a cooperação entre os Estados depende, em larga medida, das práticas e valores que as comunidades epistêmicas criam em torno do objeto da cooperação. Da mesma maneira, quanto mais técnico for um produto ou serviço de uma EMN, mais ela necessitará e buscará

a legitimidade junto a uma comunidade epistêmica. Veja que no debate sobre os transgênicos, o posicionamento da comunidade epistêmica é fundamental em questões como segurança dos produtos em relação a ecossistemas, seres humanos, processo de aprovação de novas sementes, comercialização dos produtos, etc.

O relacionamento entre as EMNs e as comunidades epistêmicas se dá de várias formas, entre as quais a contratação de profissionais exclusivamente para discutir tecnicamente os produtos com esses grupos, prática bastante comum na indústria farmacêutica; promoção de congressos e feiras, patrocínio a pesquisas independentes em universidades, distribuição de prêmios científicos, etc.

Portanto, quanto mais próximo for o relacionamento das EMNs com as comunidades epistêmicas, e quanto mais ela mesma for produto de elementos notórios de uma comunidade (como várias empresas que desenvolvem produtos biotecnológicos), maior poderá ser o poder brando da empresa, apoiando-se na legitimidade dada por esta comunidade epistêmica.

Uma faceta importante dessa relação são os *think-tanks* criados e sustentados por grandes corporações. Stone (*in* Josselin e Wallace, 2001, p. 114) define um *think-tank* como uma instituição de pesquisa, usualmente estabelecida como organização sem fins lucrativos, e relativamente independente dos Estados, mercados ou outros interesses na sociedade. Somente nos Estados Unidos há mais de 1200; no oeste Europeu, pelo menos 200. Muitas dessas instituições têm relações muito fortes com interesses empresariais e sua agenda de pesquisa é bastante relacionada com o interesse dos doadores.

Como o mesmo autor nota, os *think-tanks* são importantes atores (especialmente do ponto de vista das EMNs), pois (a) elas podem influenciar as agendas públicas e da mídia, entendido como a capacidade de despertar a atenção da opinião pública (através da mídia) e dos tomadores de decisão a partir dos pronunciamentos de “especialistas” em determinado tema, (b) são responsáveis pela formulação, transferência e legitimação de políticas a partir de estudos que são direcionados, a favor ou contra, determinadas leis (nos casos nacionais) e tópicos em discussão em negociações multilaterais, como na OMC<sup>4</sup> ou UE, e (c) exercem funções de monitoração e avaliação de acordos em contextos multilaterais, participam de ações de acompanhamento da implementação dos acordos e de investigação dos resultados gerados por esses acordos.

Para que possamos entender o jogo de negociação entre as empresas e os Estados, especialmente no contexto inter-governamental, é preciso, em primeiro lugar, definir quais são os interesses das corporações em termos de comércio internacional. Fundamentalmente, o interesse das EMNs está ligado a sua *sobrevivência* dentro do jogo dos negócios internacionais. Acontece que a sobrevivência nos negócios

internacionais está associada a estratégias que garantam o lucro às empresas, não só no ano fiscal corrente, mas no longo prazo. Ou seja, o interesse da empresa está associado a sua perenidade traduzida em estratégias que garantam um *pipeline* de negócios capazes de gerar lucro hoje e amanhã.

A perenidade da empresa está associada à questão dos interesses do acionista, ou seja, o lucro de hoje ou de amanhã da empresa é o interesse fundamental dos acionistas das empresas. Não importa se a empresa é estatal, mista, sociedade limitadas, anônima ou com capital negociado na bolsa de valores. O que importa é que independente da estrutura acionária o interesse da empresa é definido em termos do interesse dos acionistas desta empresa.

Assim, quando falamos que uma EMN tem poder porque seu interesse é resguardado em um processo multilateral de negociação, em que ela é uma *stakeholder*, pois os seus interesses estão em jogo, isso significa que de alguma forma o que está em negociação afeta os interesses traduzidos na perspectiva de lucro da empresa no curto, médio e longo prazos.

### **Os Limites do Poder das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais: Extensão dos Modelos HOSS e Rogowsky**

Um dos modelos mais importantes de interação entre economia e política internacional é dado por Rogowsky (1989), que faz previsões de coalizões políticas domésticas com base nos tradicionais modelos de economia internacional de Heckscher-Ohlin e Stopler-Samuelson (HOSS). De acordo com o modelo HOSS:

Heckscher-Ohlin – Um país tende a exportar bens intensivos em seu fator abundante e importar bens intensivos em seu fator escasso.

Stopler-Samuelson – A liberalização tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente abundantes enquanto a proteção tende a beneficiar os produtores dos fatores relativamente escassos.

Como extensão política do modelo HOSS, Rogowsky (1989) afirma que:

- Os beneficiários das mudanças procuram estender e acelerar o processo de liberalização enquanto os prejudicados tendem a retardá-las e impedi-las.
- Aqueles que aumentam sua riqueza (fruto da mudança) aumentam sua influência política.
- Os meios e as preferências políticas do grupo beneficiado pelas mudanças tendem a aumentar.

Como consequência, do modelo HOSS e Rogowsky, temos as seguintes proposições relativas à limitação do poder das EMNs em relação aos Estados:

*Proposição 1* – Os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políti-

cas das EMNs.

*Corolário 1 – Ceateris Paribus*, se o nível de bem-estar do país piorar fruto da internacionalização, maior a probabilidade de sucesso da oposição às EMNs.

O movimento de influência das EMNs, seja no seu país de origem, seja em países receptores, não é ilimitado. Uma fonte importante de oposição às EMNs são os grupos políticos que se sentem prejudicados pelo processo de internacionalização. Esses grupos políticos podem se organizar tanto em nível nacional quanto em nível transnacional para oferecer resistência às ações políticas promovidas pelas EMNs.

Em países em que a sociedade se beneficia das atividades das EMNs é de se esperar que os movimentos de resistência encontrem menos eco. Por outro lado, quando as EMNs são percebidas como um fator que diminui o bem-estar social é de se esperar que esses grupos de oposição consigam construir, com mais sucesso, coalizões que bloqueiem a expansão dos interesses das EMNs.

Como uma extensão lógica do modelo HOSS/Rogowsky, é mais plausível que a oposição às EMNs venha dos grupos cujo fator de produção seja mais escasso. Como geralmente as grandes EMNs fazem parte de setores caracterizados por economias internas de escala<sup>5</sup>, é de se esperar que a oposição às EMNs venha das empresas que, embora eventualmente grandes para os padrões locais, se sintam prejudicadas pela ação das EMNs. Da mesma forma, os trabalhadores dessas empresas devem tender a formar uma coalizão com os trabalhadores de outros setores prejudicados pela liberalização.

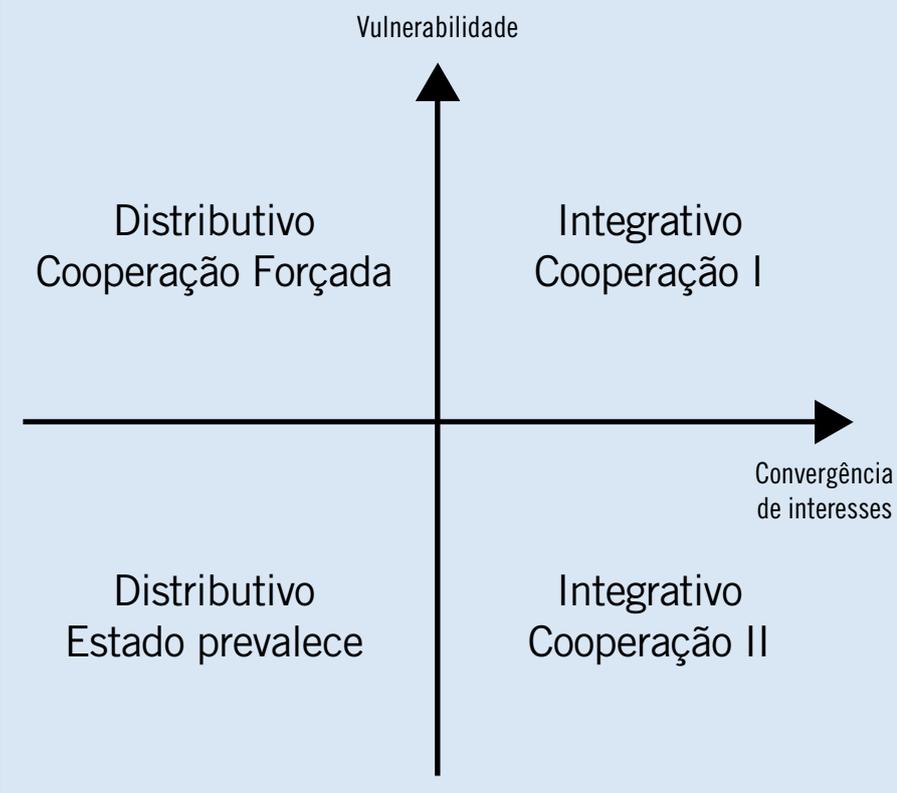
Todas as coalizões de oposição tendem a ter mais sucesso quando o país não se beneficia da internacionalização, ou ao menos a população não percebe o aumento de seu bem-estar. Dessa forma, as EMNs tendem, quase que automaticamente, a serem vistas como a causa de todos os problemas do país. Nesses casos, muito facilmente políticos populistas tendem a capturar a raiva coletiva e a canalizarem para os seus próprios interesses políticos.

Em tempos de governança global é possível que as coalizões contrárias aos interesses das EMNs possam se organizar em nível transnacional para bloquear a ação política das corporações. Essas coalizões dos “perdedores” encontram em organizações internacionais não-governamentais (OINGs) baseadas no primeiro mundo uma enorme fonte de apoio, visto que em muitos casos essas organizações têm os recursos intelectuais e financeiros para dar sustentabilidade às demandas dos “perdedores” nos fóruns internacionais, inclusive fazendo *lobby* junto a delegação de países “prejudicados” pelas EMNs.

Desta forma temos, resumidamente, os seguintes limites à influência das EMNs em processos multilaterais:

- Interesses das EMNs não coincidem com os interesses básicos das coalizões.

## Figura 1 Resultados possíveis de negociações entre EMNs e Estados



Quando isso ocorre, as posições que representam os interesses das EMNs podem cair ou no momento da formação da coalizão ou quando a coalizão negocia com outras coalizões.

- Interesse das EMNs é representado por coalizões fracas.

As posições das coalizões mais fortes tendem a se sobrepôr aos interesses das coalizões minoritárias o que pode acabar representando a derrota a interesses fundamentais das EMNs.

Certamente, se desde o início a EMN, ou um grupo de EMNs, conta com o apoio de um Estado forte, que também é o Estado de origem dessas empresas, maior a probabilidade que esse Estado participe em coalizões fortes, levando consigo o interesse dessas EMNs, até o fim do processo de negociação multilateral.

### O Modelo Racional de Negociação Aplicado à ação das EMNs nas Relações Econômicas Internacionais

Integrando o modelo neoliberal ao modelo racional de negociação, temos as seguintes proposições relativas a como as EMNs agem como negociadores nas relações econômicas internacionais.

*Hipótese a* - As EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importân-

cia econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*) além da utilização de seu *poder brando*, por meio das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas à imagem da empresa e de seus produtos.

*Hipótese b* - Quanto maior a vulnerabilidade de um país ou sua coalizão às atividades da EMN maior será o seu BATNA<sup>6</sup> (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) e, portanto, a sua influência na posição do Estado.

*Hipótese b.1*-Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões coincidem com os das EMNs, maior será a probabilidade de cooperação (estratégia Integrativa ao longo da ZOPA, *Zone of Possible Agreement*).

*Hipótese b.2* - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados ou suas coalizões não coincidirem com os das EMNs, mas estes forem altamente vulneráveis, haverá alta probabilidade

de cooperação “forçada” (estratégia distributiva ao longo da ZOPA<sup>7</sup>).

*Hipótese b.3* - Quando os objetivos políticos e econômicos dos Estados, ou suas coalizões, não coincidirem com os das EMNs e estes não forem altamente vulneráveis, haverá pouca ou nenhuma influência das EMNs.

*Hipótese c* - As EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de influência dependerá a) da vulnerabilidade das coalizões às EMNs e b) da capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação.

Essas hipóteses propõem que a relação entre EMNs e os Estados, no contexto intergovernamental, é delimitada fundamentalmente pela a) vulnerabilidade dos Estados em relação às EMNs, b) convergência ou não dos interesses de EMNs e Estados. Portanto, nesses processos esperamos que a interação entre os interesses das EMNs e dos Estados produza os seguintes resultados mostrados na Figura 1.

Quando há uma considerável convergência de interesses entre os Estados e os interesses das EMNs, espera-se que ele tenha uma posição muito próxima à desejada por essas empresas, independentemente do grau de vulnerabilidade desse Estado em relação às EMNs. Dessa forma, o resultado “Cooperação I” (alto na direita) indica que

EMNs e Estados tendem a encontrar soluções integrativas que satisfaçam às necessidades de ambas as partes. Da mesma forma, o resultado “Cooperação II” (embaixo, à direita) mostra que apesar da baixa vulnerabilidade do Estado em relação às EMNs, as partes tendem a convergir para uma solução integrativa que satisfaça a necessidade de ambas as partes.

Já o resultado “Cooperação Forçada” (alto à esquerda) mostra que a alta vulnerabilidade do Estado às atividades das EMNs, aliada à falta de convergência de interesses, deve resultar em uma negociação distributiva com uma cooperação forçada, pois o Estado vulnerável tenderá a se submeter a parte das demandas das EMNs. Ou seja, entre esse Estado e a EMN há uma típica barganha onde não é criado valor, apenas se luta pela distribuição de determinado valor já existente. Isto não quer dizer que esse Estado terminará em adotar todas as demandas das EMNs, mas sim que o processo de negociação respeitará o espírito da divisão da “torta fixa” e, portanto, a contragosto, esse Estado atenderá parte das demandas das EMNs que, também a contragosto, não verão todas as suas demandas atendidas.

No caso do resultado “Estado Prevalece”, a falta de convergência de interesses entre o Estado e as EMNs, aliado à baixa vulnerabilidade desse Estado, produz uma barganha distributiva onde raramente o Estado irá levar em consideração os interesses das EMNs.

### **O papel das EMNs na construção do regime de propriedade intelectual (TRIPs) na Rodada Uruguaí do GATT**

Na década de 1980, já havia uma percepção generalizada, dentro do mundo de negócios, de que a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) acabava promovendo o interesse dos países em desenvolvimento e, com isso, prejudicando o resultado das operações das EMNs nesses países. A partir desse momento, empresas como a Pfizer e a IBM, promoveram a mudança estratégica de fórum (Levy e Prakash, 2003) visando à proteção em padrões mais altos de critérios para propriedade intelectual. A mudança de estratégia se operou em vários níveis. No nível nacional, os diretores de operações em países em desenvolvimento como Brasil, México, Tailândia e Turquia começaram a se envolver em associações locais de negócios, iniciando um trabalho de defesa ideológica da proteção intelectual. O mesmo começa a ocorrer, de forma mais ostensiva, em países desenvolvidos como o Japão, Inglaterra, Bélgica, Itália, entre outros (Santoro e Paine, 1995).

A prova da intencionalidade de mudança de fórum intergovernamental, promovida pelas EMNs, pode ser identificada pela iniciativa de Edmund Pratt, da Pfizer, e John Opel, da IBM, no início da Rodada Uruguaí do GATT, de estabelecer o Comitê de Propriedade Intelectual (o CPI) para coordenar as ações corporativas nas negociações. As treze empresas que participaram como membros funda-

dores foram: Pfizer, IBM, Merck, General Electric, DuPont, Warner Communications, Hewlett-Packard, Bristol-Myers, FMC Corporation, General Motors, Johnson & Johnson, Monsanto e Rockwell International. Desde então, o CPI passou sistematicamente a realizar *lobby* em Washington e diretamente em Genebra (Santoro e Paine, 1995, Ryan, 1998, Sell, 2003 e Matthews, 2002).

No contexto da OMPI, o BATNA dos países em desenvolvimento era muito maior do que o das EMNs, dada a estrutura organizacional que garantia um alto nível de representatividade do interesse destes países. Desta forma, deliberadamente, as EMNs buscaram construir uma estratégia que, pouco a pouco, fosse minando o BATNA dos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil e na Índia, que tinham na OMPI o seu porto seguro.

No início da década de 1980, as EMNs norte-americanas favoreciam a aplicação da Seção 301 das Leis Comerciais dos Estados Unidos<sup>8</sup> em processos bilaterais de negociação. Esta estratégia foi perseguida com afinco até o final dessa década, produzindo reduções significativas de perda de receita para o país. Entretanto, os resultados positivos no período eram largamente superados pela crescente perda de receitas em países como a China, Índia e Arábia Saudita (Ryan, 1998, pp. 72-79).

Os processos de negociações bilaterais produziram alguns resultados como no caso da Coreia do Sul. Entretanto, os negociadores comerciais norte-americanos, assim como os representantes das indústrias, descobriram que os processos bilaterais de negociação eram extremamente desgastantes e nem sempre produziam os resultados desejados.

Dada a relação simbiótica entre as empresas e o governo norte-americano, não custou muito convencer o USTR sobre a necessidade de incluir o tema na Rodada Uruguaí. De acordo com a *Hipótese a*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e suas coalizões de acordo com a importância econômica relativa (e potencial) do setor econômico de atuação da corporação e da própria EMN na economia local (*poder estrutural*), além da utilização de seu *poder brando* por meio das comunidades epistêmicas, do uso de técnicas de marketing para convencimento da população local, entre outras técnicas associadas a imagem da empresa e de seus produtos.

Estudos do próprio USTR indicavam que, em 1986, a perda de receita para as empresas norte-americanas foi algo entre \$43 bilhões e \$61 bilhões. Desta forma, segundo as próprias palavras de Pratt “não foi difícil convencer o Governo sobre a importância de defender o tema na Rodada Uruguaí” (Santoro e Paine, 1995, p. 9)

Já em relação à utilização do poder brando, uma estratégia sempre mais sutil, sem dúvida as EMNs conseguiram despertar o interesse da imprensa norte-americana para o tema de proteção de propriedade intelectual. Ou seja, à medida que a imprensa aumentava a cobertura sobre o tema, o interesse público aumentava e, ao mesmo tempo, os representantes do governo dos Estados Unidos aumen-

tavam a pressão para a adoção de regras de proteção da propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT. Segundo levantamento de Sell e Prakash (2004, p. 155), o número de notícias sobre o tema era consideravelmente pequeno ao longo da década de 1970 e parte da década de 1980. Contudo, a partir de 1986, a situação começa a se modificar, com quase 100 notícias publicadas. Em 1987 foram quase 300 e, em 1992, mais de 500.

Outro elemento de poder brando que acabou ganhando força em nível mundial foi a forma com que os ativistas corporativos *estruturaram*<sup>9</sup> a questão da propriedade intelectual, ou seja, passaram a chamar os países e empresas que de alguma forma copiavam suas idéias de “piratas”. A metáfora da pirataria lembra algo que é conduzido fora da lei e, portanto, nesse sentido, o termo pirataria transforma a questão de cópia da propriedade intelectual em uma ação moralmente repreensível. O termo pirataria é uma excelente *estruturação*, pois qualquer pessoa no mundo pode entender a figura de um pirata e, portanto, a associação com cópia de medicamentos, roupas, softwares, CDs e filmes passa a ser facilmente entendido como algo inaceitável. Vale ressaltar que, quando o termo pirataria passa a ser disseminado, a cópia era algo perfeitamente legal em grande parte dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as EMNs foram bastante hábeis na transformação de sua imagem em vítima do comportamento inadequado de empresas e Estados.

Outro elemento importante do poder brando, ligado à proteção da propriedade intelectual, diz respeito à atuação das comunidades epistêmicas. Neste caso, a comunidade que envolve atores, músicos, autores de livros, produtores e diretores, formando uma grande comunidade que tem interesse na proteção contra cópias; além da comunidade de programadores, em relação a softwares e de cientistas, em relação a medicamentos. Cada uma dessas comunidades é especialmente grande nos Estados Unidos e, em geral, historicamente se posicionam contra a pirataria. Internacionalmente, por exemplo, as empresas farmacêuticas empregam 150 mil cientistas, sendo 50 mil apenas nos Estados Unidos (Sell e Prakash, 2004, p. 148).

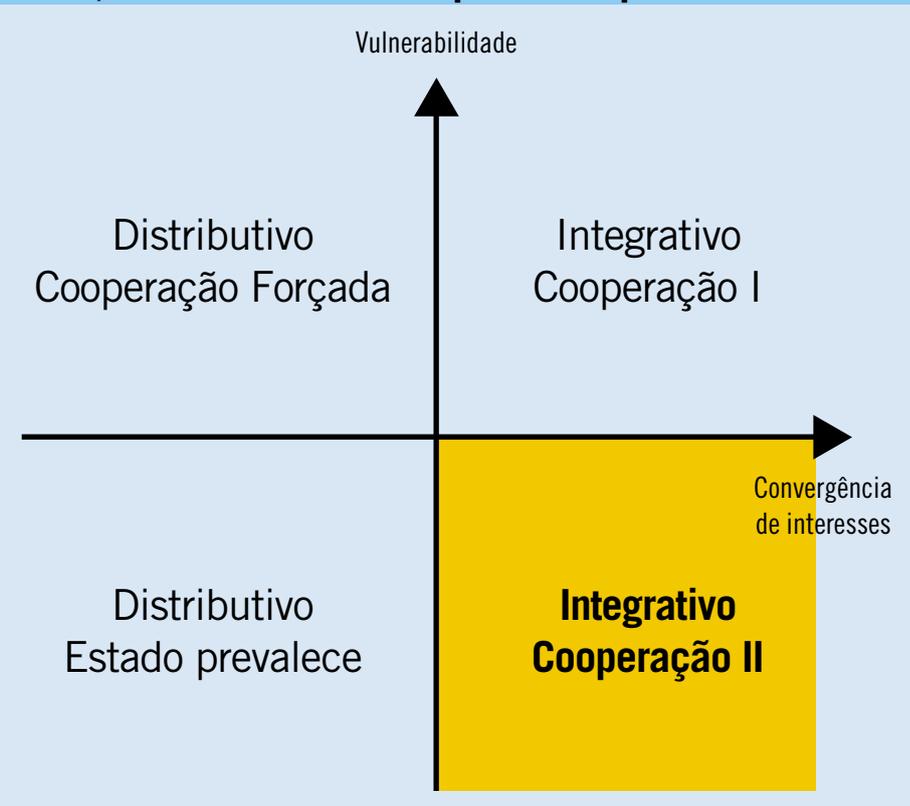
Uma das primeiras iniciativas que os executivos das EMNs de origem norte-americana notaram era que havia se tornado fundamental a formação de uma coalizão empresarial transnacional capaz de pressionar os representantes dos países desenvolvidos a tornarem o tema parte da agenda

do GATT. Assim, em março de 1986, representantes do CPI (Comitê de Propriedade Intelectual) se encontraram com representantes da UNICE (União dos Industriais e Empregadores Confederados da Europa) e, posteriormente, em outubro e novembro do mesmo ano, com representantes do Keidanren, organização representativa dos interesses dos empresários japoneses (Sell e Prakash, 2004, pp. 156-157). Apesar da atitude cética dos representantes da UNICE e Keidanren em relação a possibilidade do tema se tornar parte da agenda do GATT e, até mesmo, das intenções e capacidades do CPI, todos concordaram que era necessário conseguir um melhor nível de proteção da propriedade intelectual em nível global (Santoro e Paine, 1995, p. 10).

A Figura 2 mostra que, antes da Rodada Uruguai, houve um resultado do tipo integrativo cooperação II, pois apesar da baixa vulnerabilidade destes Estados em relação às EMNs<sup>10</sup>, o tema alcançou *status* prioritário na agenda de negociação dos países envolvidos.

Em relação aos Estados membros do G-10, o cenário foi totalmente oposto. Estes países possuíam indústrias nascentes que, de alguma forma, se beneficiavam do papel da OMPI no resguardo das convenções internacionais relativas ao direito de propriedade intelectual. Nenhum setor industrial desses países sairia diretamente beneficiado pela mudança de fórum para o GATT. Pelo contrário, correria sérios riscos de serem eliminados. O caso do Brasil exem-

**Figura 2**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os EUA, Comunidade Européia e Japão**



plifica a situação dos países desse grupo.

De acordo com a *proposição 1*, os setores prejudicados pelo processo de internacionalização tendem, tanto em nível nacional quanto em nível transnacional, a se opor a ações políticas das EMNs.

O Brasil, à época, vivia um regime de reserva de mercado para o setor de informática, o que indicava claramente a intenção do Governo em promover um desenvolvimento com base em empresas nacionais no setor. Na verdade, em 1983, havia 118 empresas novas produzindo computadores clones da IBM. O mercado brasileiro então crescia rapidamente, já configurando o oitavo em nível mundial. Era claro o compromisso do Governo com a reserva de mercado do setor, protegido por uma lei aprovada no Congresso em 1984<sup>11</sup>, e mantida no Governo Sarney (Odell, 2000, p. 124).

Portanto, não é de se estagnar que EMNs, como a IBM, tenham exercido uma enorme pressão junto ao Governo norte-americano para a imposição de sanções contra o Brasil em decorrência da aprovação dessa lei. Ao mesmo tempo, a resistência interna brasileira, entre políticos e empresários do setor, era enorme no sentido da manutenção da reserva, pois a quebra de reserva significaria um aniquilamento quase que instantâneo destas novas empresas do setor.

No Brasil, é notável que as EMNs dominem algo entre 70% e 80% do mercado farmacêutico do país. Na verdade, cerca de 40% do faturamento estava concentrado nas mãos de quatro EMNs (Santos, 2001). Estas empresas sempre encontraram abrigo na Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (ABIFARMA) na proteção dos seus interesses corporativos. Apesar da força mercadológica das EMNs farmacêuticas no Brasil, o país era relativamente pouco vulnerável a estas empresas. Primeiro porque os mecanismos de controle de preço impunham um controle rígido à indústria. Em segundo lugar porque, em uma queda de braço com o Governo, a indústria poderia sofrer o revés de medidas mais autoritárias, com cunho nacionalista, que de alguma forma permitiria aos laboratórios nacionais copiarem os principais medicamentos das EMNs. Ou seja, em meados da década de 1980, as subsidiárias das EMNs farmacêuticas tinham uma posição política especialmente frágil no Brasil.

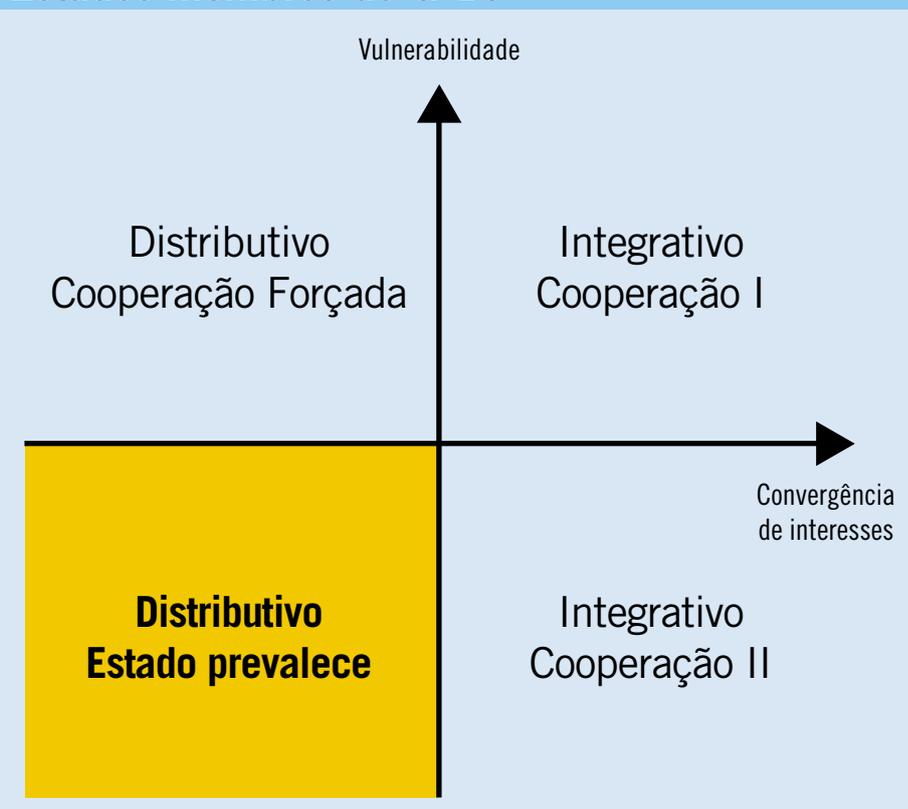
Tomando o Brasil apenas como exemplo representativo do G-10, vemos que o resultado das negociações entre as EMNs e o país antes do início

da Rodada Uruguai, conforme a Figura 3, podem ser classificadas em distributivas/Estado prevalece, dada a baixa vulnerabilidade do Brasil em relação as EMNs e a baixa convergência de interesses entre o Estado e as EMNs.

Uma vez formado o cenário inicial das negociações para a Rodada, onde claramente havia se formado uma coalizão dos países desenvolvidos com a aliança de alguns países em desenvolvimento, percebe-se que a seção 301 desempenhou um papel de diminuição do BATNA dos pequenos países que logo se aliaram aos países desenvolvidos e, em seguida dos próprios países em desenvolvimento médios, que resistiam à negociação do tema em tal âmbito. Aos poucos, o conjunto dos países em desenvolvimento foram percebendo que a alternativa a aceitar a negociação dos TRIPs era ter que lidar com os Estados Unidos diretamente e, depois, com a Europa e o Japão, em negociações bilaterais onde o BATNA destes Estados seriam muito maiores.

Após a aprovação da Declaração Ministerial de Punta del Este, as negociações em torno da questão de propriedade intelectual praticamente não caminharam por conta do bloqueio montado pelo G-10 que constantemente contestava o GATT como fórum adequado para lidar com o tema. Essa oposição contava com o apoio do Secretário-Geral do GATT, Arthur Dunkel, que se opunha a inclusão do tema na Rodada Uruguai (Santoro e Paine, 1995, p. 11).

**Figura 3**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os Estados membros do G-10**



Portanto, até meados de 1988, pouco havia se avançado na negociação da questão<sup>12</sup>.

Os países em desenvolvimento conseguiram, por um longo período, bloquear o avanço do tema, sempre retomando a questão da OMPI enquanto fórum competente. Basicamente, as fissuras na coalizão dos países desenvolvidos e o BATNA relativamente alto dessa coalizão naquele momento, dada a ausência de concessões em agricultura, reforçava o *bunker* dos países em desenvolvimento.

Dois mudanças geraram impactos positivos para o andamento das negociações sobre propriedade intelectual. Em primeiro lugar, do lado dos Estados Unidos, houve um endurecimento em relação aos países que não protegiam adequadamente a propriedade intelectual por meio da chamada Seção 301 Especial. De acordo com a nova regra, o *United States Trade Representative* (USTR) deveria passar a identificar os países que não possuíam regras efetivas de proteção a propriedade intelectual ou que não garantissem o justo acesso aos mercados para os detentores de patentes norte-americanas. Após um período de observação, o país que continuasse a apresentar legislações falhas em relação a defesa da propriedade intelectual sofreria retaliações comerciais (Ryan, 1998 e Drahos, 2002).

Em relação a esta mudança, já em maio de 1989, o USTR coloca 17 países na “lista de observação” e mais oito países, entre os quais Brasil, Índia, México, China, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Tailândia e Taiwan, na “lista prioritária de observação”. Já em novembro de 1989, o USTR retira da lista prioritária a Coreia do Sul, Arábia Saudita e Taiwan, reconhecendo o progresso desses países na construção de leis de proteção de propriedade intelectual. Mais tarde, em 1990, o México foi retirado de ambas as listas por conta de suas mudanças legais sobre o tema (Santoro e Paine, 1995, p. 12). Desta forma, havia ficado claro aos países em desenvolvimento, em especial aqueles associados ao G-10, que os Estados Unidos davam grande importância ao tema de proteção da propriedade intelectual e que, portanto, a alternativa à saída negociada pelo GATT era a punição comercial em processos bilaterais de negociação.

Outra mudança importante, em junho de 1988, foi conduzida pelo CPI, a UNICE e o Keidanren que lançaram um documento conjunto, baseado no Documento Gorlin, mas com adaptações organizadas por John Beton, presidente do Comitê de Propriedade Intelectual da UNICE. Este documento chamava-se “A estrutura básica das provisões do GATT sobre propriedade intelectual”, estrutura que passou a ser conhecida como o “Livro Branco” das propostas e foi apresentado ao secretariado do GATT como a visão básica da comunidade de negócios dos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão sobre o tema de propriedade intelectual (Matthews, 2002).

Quando a Rodada Uruguai, ao final de 1988, passa pelo seu *Mid-Term Review*, em Montreal, pouco havia se acordado em relação ao tema, nem mesmo a disputa de fórum de discussão GATT/OMPI.

Em abril de 1989, no entanto, os países em desenvolvimento e os industrializados, chegam a um acordo sobre a necessidade de redigir um rascunho de uma estrutura de acordo que indicasse padrões mínimos de propriedade intelectual, embora a questão de fórum, OMPI ou GATT, ainda houvesse ficado fora da discussão. Em setembro do mesmo ano, a Índia aceita o princípio da aplicação legal internacional da propriedade intelectual dentro do contexto da Rodada Uruguai. Desta forma, negociadores dos Estados Unidos, Europa e G-10 começaram a discutir propostas substantivas sobre o tema. Países como Índia, México e Canadá, contudo, estavam preocupados que a estrutura de proteção a propriedade intelectual levasse à formação de monopólios, apenas para citar um dos problemas. Ou seja, o Comitê de Propriedade Intelectual ainda estava muito longe de alcançar algum consenso.

Em janeiro de 1990, os trabalhos do comitê desembocam no documento “lista de temas” que indicava cerca de 500 pontos de desacordo sobre propriedade intelectual. Os representantes dos EUA, Europa, Japão, Suíça e Índia, circularam rascunhos de propostas buscando diminuir os pontos de desacordo. Esse processo resultou na criação do documento “Rascunho do Texto Composto”, que circulou na Reunião Ministerial de Bruxelas em dezembro de 1990. O texto indicava que a falta de acordo permanecia em vários pontos, como políticas de patentes, licença compulsória, patentes de plantas e animais, entre outros (Evans, 1994, pp. 168-170).

A Reunião de Bruxelas foi marcada pelo seu fracasso. O tema da agricultura travou a agenda das negociações, especialmente em função dos desacordos dentro da própria Comunidade Européia. Este tema indubitavelmente afetou o progresso da agenda de negociações relativas à propriedade intelectual. Isto porque a delegação européia, provavelmente temendo ser obrigada a realizar concessões nas negociações agrícolas, não pressionou na direção de um acordo substantivo em relação à propriedade intelectual. Além disso, Espanha, Portugal e Grécia, que haviam recém ingressado na Comunidade Européia, ainda não tinham legislações que protegiam plenamente a propriedade intelectual.

Bruxelas marca também os desacordos entre os interesses dos empresários europeus em relação aos governos europeus, ou seja, a esta altura não havia consonância entre as posições empresariais e as dos governos nacionais.. Executivos ligados a UNICE acreditavam que os oficiais da Comissão Européia, em oposição aos dos governos nacionais, apoiavam fortemente as posições da indústria, embora nem de longe fosse possível comparar essa relação entre empresas e Comunidade Européia com a cooperação entre o governo dos Estados Unidos e o seu setor industrial. Portanto, o grande desafio era trazer os interesses dos Estados europeus de volta para uma posição mais pró-indústria.

Após o colapso de Bruxelas, o Diretor-Geral do GATT,

Arthur Dunkel, instituiu grupos de trabalho informais, chamados de 10+10 (dez países desenvolvidos e dez países em desenvolvimento), com o objetivo de examinar o “Rascunho do Texto Composto” e buscar progressos que atendessem os interesses dos países. De certa forma, os grupos 10+10 eram uma tentativa de desbloquear a agenda por meio de um processo de negociação *green room*<sup>13</sup>.

Nesta fase, grande parte do embate deu-se em torno de encontros bilaterais entre os EUA e Europa e nos encontros do grupo Amigos da Propriedade Intelectual, buscando essencialmente apagar divergências entre os próprios países desenvolvidos. Neste período, não só o CPI, mas, toda a coalizão tripartite buscou acompanhar os encontros informais e subsidiar e influenciar os seus governos na tentativa de se alcançar um consenso.

Em dezembro de 1991, Dunkel lança um novo texto para todos os temas da Rodada, conhecido posteriormente como o “Rascunho Dunkel”, que incluía provisões relativas à propriedade intelectual (TRIPs). Este rascunho foi avaliado e criticado por todos os negociadores ao longo de dois anos. Especificamente em relação às TRIPs, o documento foi largamente criticado pelas associações empresariais, especialmente norte-americanas, que julgavam que o mesmo não protegia adequadamente a propriedade intelectual (Sell, 2003, p. 115).

O documento, em princípio, não contentava as EMNs, mas logo elas se deram conta que haviam investido muito e que não poderiam se dar ao luxo de colocar tudo a perder, pois os ganhos efetivamente somente seriam realizados se a Rodada fosse concluída. Ou seja, em princípio, as EMNs tiveram dificuldade de reconhecer que já haviam ganhado muito<sup>14</sup>.

Entretanto, a esta altura, a questão não era mais se o mundo teria ou não regras mais rígidas de proteção a propriedade intelectual dentro do GATT. O debate passou a girar em torno das questões substantivas, como, por exemplo, se 10 anos seria um período de moratória muito grande ou não. Ou seja, as EMNs já haviam conseguido atender ao seu interesse primordial: criar padrões universais de regulação da propriedade intelectual<sup>15</sup>. Portanto, mais importante do que conseguir novas concessões era assegurar a vitória de fato com a conclusão da Rodada Uruguai.

Os entraves finais à conclusão da Rodada eram aqueles relativos à agricultura, e esses começaram a ser removidos por intermédio do famoso acordo da Casa de Blair e da adoção da chamada Cláusula da Paz. Ao final da Rodada, os países reconheceram que haviam empenhado enormes esforços nos oito anos de duração da Rodada, cujos resultados, em maior ou menor grau, atendiam a determinados interesses dos grandes países em desenvolvimento e desenvolvidos e que a não aceitação do “Rascunho Dunkel” implicaria em uma enorme perda para todos. Frustrados ou não, os países encerraram a Rodada Uruguai oficialmente em 1994 em Marraqueche, Marrocos, incluindo novos temas como os TRIPs.

Ao avaliar o resultado da Rodada, do ponto de vista das EMNs, Jacques Gorlin (*in* Sell e Prakash 2004, p. 160) argumenta que, ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, as empresas conseguiram 95% do que queriam. Efetivamente, segundo SELL (1998, p. 138), o acordo final sobre as TRIPs refletiu largamente as propostas apresentadas pelo “Livro Branco” apesar dos protestos dos países em desenvolvimento.

Como mostra a Figura 4, as EMNs foram capazes, por meio de mecanismos nacionais e transnacionais, de influenciar o posicionamento dos EUA, Europa e Japão no tema propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT. A coalizão tripartite empresarial influenciou a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, a coalizão efetuou barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

Conforme a *Hipótese c*, as EMNs afetam as preferências dos Estados e de suas coalizões, portanto, o seu grau de influência dependerá a) da vulnerabilidade das coalizões de Estados às EMNs e b) da capacidade relativa das coalizões no jogo da negociação. Apesar da coalizão dos países em desenvolvimento não ser altamente vulnerável às EMNs, elas foram capazes de influenciar a formação de um *winning set* que, sem dúvida, tinha uma capacidade relativa maior que as outras coalizões na negociação da Rodada Uruguai.

Importante reconhecer que os Estados foram os atores fundamentais da barganha, mas o processo não teria se encerrado desta forma não fosse a atuação decisiva das EMNs na formação da agenda de negociação e apresentação de alternativas de negociação sobre o tema no jogo de bastidores junto ao *green room* dos Estados Unidos, Europa e Japão e os Amigos da Propriedade Intelectual.

Ou seja, as EMNs não têm o poder de controlar os Estados, mas apenas de influenciá-los. Entretanto, esta influência pode ser poderosa a ponto de colocar um tema na agenda de negociação internacional até a obtenção de resultados que refletem a maior parte de seus interesses.

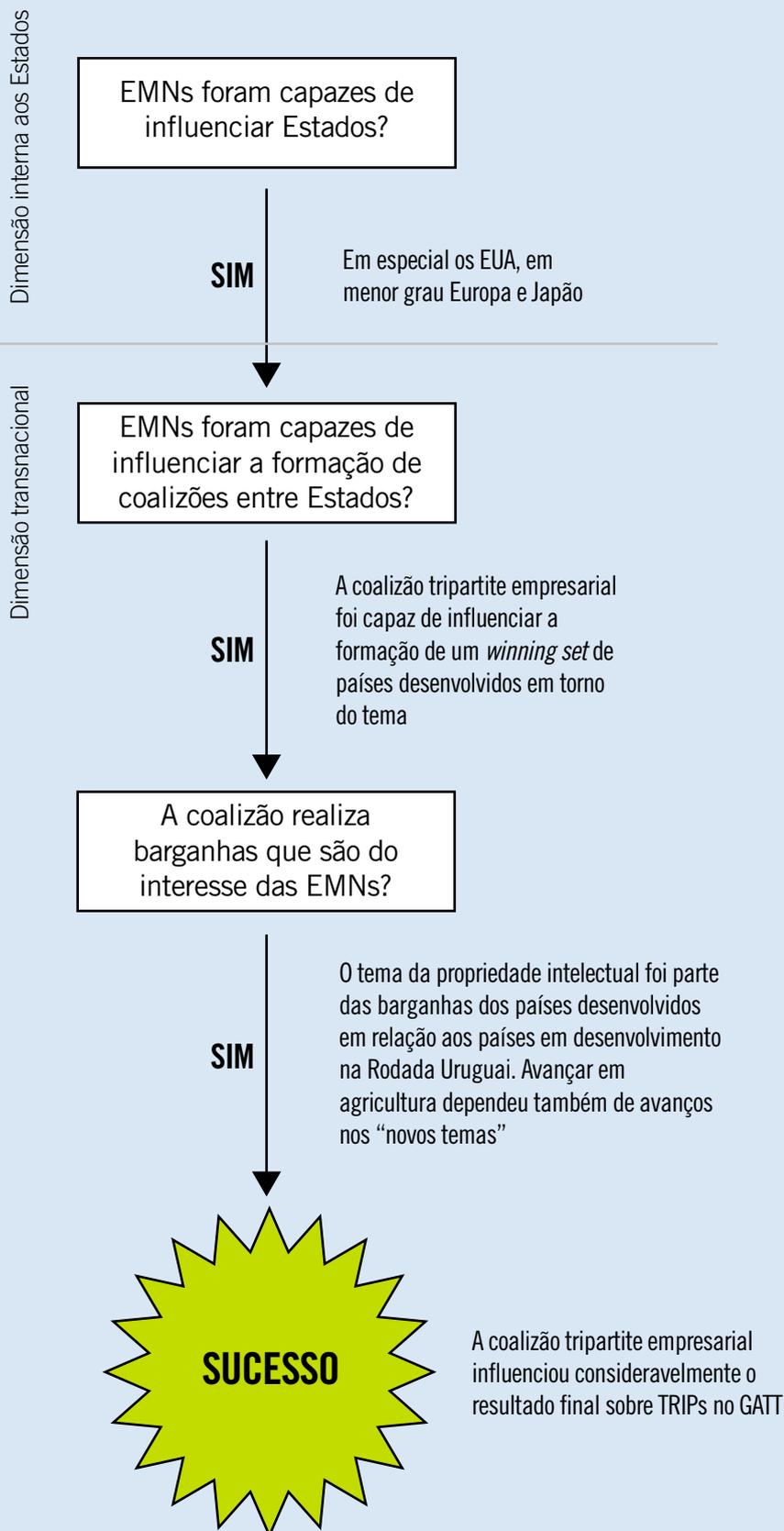
### **As EMNs e as Negociações do Protocolo de Cartagena de Biosegurança**

No caso das negociações do Protocolo de Cartagena, existem três grandes círculos de países que merecem ser analisados. O bloco composto pelos Estados Unidos, representando o principal país da coalizão Grupo de Miami, a União Européia e o Brasil, representando um importante país da coalizão Like-Minded.

O Grupo de Miami acabou se formando em função de um racha entre os países em desenvolvimento. A Argentina, o Uruguai e o Chile não tinham um interesse convergente com os outros países do G-77, em especial no que dizia respeito ao tradicional parceiro, o Brasil.

Como estes países já tinham uma larga proporção de sua produção agrícola baseada em sementes genética-

## Figura 4 A influência das EMNs nas negociações do acordo TRIPs no GATT



mente modificadas, preocupava a estes países que uma posição precaucionária pudesse servir de desculpa, sobretudo para os países europeus, para bloquear suas importações. Desta forma, eles se alinharam aos Estados Unidos e ao Canadá, que já tinham uma longa tradição em transgenia. Segundo dados da revista *The Economist* (2000), a Argentina, por exemplo, tem a segunda maior área agricultável do mundo no que se refere a Organismos Geneticamente Modificados (OGMs), com 16,8% do total no planeta, perdendo apenas para os EUA, com 71,9%, mas à frente do Canadá, com 10%.

Os Estados Unidos, como notado no caso das TRIPs, sempre manteve um forte diálogo com os líderes industriais. Não é diferente no caso da agricultura, cuja receita anual de exportações representava US\$ 50 bilhões em 2000, sendo que mais de 50% desta receita era proveniente da exportação de milho, soja e algodão geneticamente modificados (Sandblom, 2000). Como todos estes produtos são *commodities*, há uma forte pressão de custos. A aplicação de OGMs é vista pelos fazendeiros como a única forma de manter a competitividade em seus mercados.

Além disso, as principais EMNs de biotecnologia que desenvolvem tecnologia de manipulação genética voltadas à agricultura encontram-se nos Estados Unidos. O desenvolvimento de aplicações biotecnológicas é uma atividade extramente custosa, o que favorece a concentração industrial. Destaca-se a Monsanto, que é diretamente responsável por 90% das plantações de soja geneticamente modificadas no planeta (Foe e Corporate Europe Observatory, 2003, p. 9). Além da Monsanto, a DuPont e a Syngenta são outras gigantes da biotecnologia aplicada à agricultura, em um crescente multibilionário mercado de sementes que cada vez mais se torna concentrado (Clapp, 2002 e Cador, Suwa-Einsenmann e Traça, 2001).

Desta forma, por trás das posições norte-americanas, desde a CBD (Convenção de Biodiversidade) e, em seguida, na pré-negociação e negociação do Protocolo de Cartagena, estava

um amplo leque de interesses dos setores de agricultura, alimentos e biotecnologia, representados diretamente pelas principais empresas do setor ou em conjunto, por meio de organizações de interesse como a BIO e a Associação Nacional dos Produtores de Milho, entre outras.

No caso da relação entre as EMNs e a formação da posição norte-americana, fica claro que havia por parte da iniciativa privada, dos fazendeiros e das empresas de biotecnologia, um poder estrutural enorme que, econômica e politicamente, representava um enorme poder de barganha frente ao governo. Por outro lado, o governo identificava convergência entre os interesses privados e estatais, dado o impacto econômico das exportações de produtos transgênicos, o aumento da competitividade da agricultura local. De certa forma, a própria formação do Grupo de Miami não seria possível não fosse o papel das multinacionais nos países que compõem a coalizão. Ou seja, como as EMNs transformaram a agricultura destes países eles passaram a ter uma nova posição, o que permitiu a formação de uma coalizão *sui generis* em processos multilaterais de negociação (a aliança isolada de determinados países sul-americanos com os Estados Unidos).

A Figura 5 mostra a convergência de interesses entre as EMNs e o governo do Estados Unidos, resultando na formação de um arranjo do tipo integrativo cooperação II.

Em relação à UE, o estabelecimento de uma posição comum sobre os OGMs foi extremamente difícil, isto porque o tema de segurança alimentar ainda era largamente definido por regulamentações internas de cada um dos países do bloco. Dentro do contexto da UE, em 1990, a Diretiva 90/220 regulava a introdução de OGMs no meio-ambiente. De acordo com o Artigo 11, os importadores ou produtores deveriam notificar as autoridades regulatórias de cada Estado a intenção de introduzir OGMs no meio-ambiente. Caberia às autoridades permitir ou não o uso da semente. O Artigo 13 afirma que os outros Estados-Membros poderiam objetar o parecer da autoridade dos outros Estados. Uma vez acatada a introdução de uma semente em um Estado-Membro, pelo princípio de reconhecimento mútuo, a autorização seria estendida a todos os outros Estados. Desde a adoção da diretiva, cinco Estados invocaram a cláusula em relação a oito variedades de OGMs e, finalmente, em 1998, já em plena negociação do Protocolo de Cartagena, a Comissão Européia impôs uma moratória *de facto* na autorização de novos OGMs (Anderson e Nielsen, 2000 e

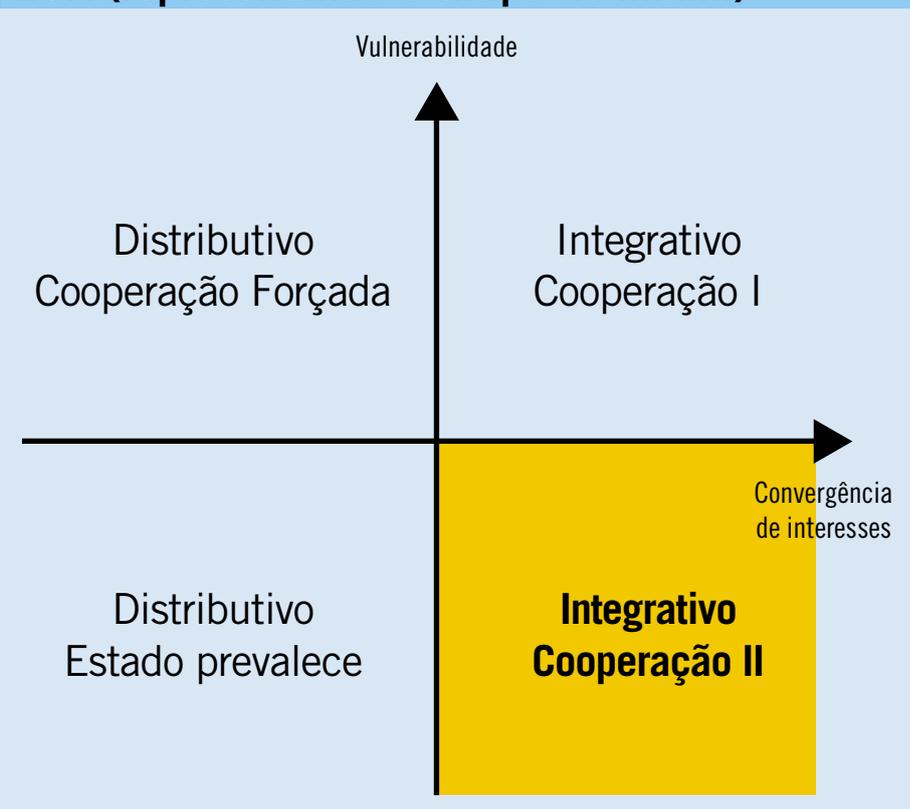
Cadot, Suwa-Einsenmann e Traça, 2001, p. 7).

Newel (2003a) argumenta que a diretiva 90/220 indica claramente que, ao longo da década de 1980, a indústria de biotecnologia na Europa não estava organizada e, por consequência, não foi capaz de bloquear uma regulamentação que afetava tão profundamente seus interesses. Por outro lado, o *White Paper* do Presidente da Comissão Européia, Jacques Delors, de 1993, indicava que a indústria de biotecnologia deveria ser considerada estratégica para o desenvolvimento econômico europeu. Esta posição foi reafirmada pelo Presidente da Comissão Européia, Jacques Santer, no Encontro do Conselho Europeu em 1996 (Balanyá et al., 2003, p. 81)

De certa forma, na década de 1990, a EuropaBio (Associação Européia de Bioindústrias)<sup>16</sup>, articuladora dos interesses das empresas de biotecnologia na Europa, teve que operar em um ambiente consideravelmente hostil, isto porque, a esta altura, a opinião pública era majoritariamente favorável ao princípio da precaução. Organizações Não-Governamentais, como o Greepeace, Friends of Earth e Corporate Europe Observatory, há muito já haviam tomado a bandeira do combate aos OGMs como um tema prioritário. Portanto, a EuropaBio surge tarde na batalha pela opinião pública no continente.

Dentro da UE, os grupos de defesa dos consumidores, como o Escritório Europeu dos Sindicatos dos Consumidores, tiveram enorme sucesso nas campanhas

**Figura 5**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os EUA (representando o Grupo de Miami)**



contra as “comidas frankenstein”. Em uma pesquisa de meados de 1998, cerca de 86% da população europeia indicou que alimentos que contém transgênicos deveriam sempre ser rotulados. Além disso, mais de 50% dos entrevistados disseram acreditar mais nas opiniões das associações de consumidores do que nos governos e autoridades da UE quanto ao tema de segurança alimentar. Um tanto por conta disto, os partidos políticos têm sido sensíveis ao humor da população, o que acabou por levar o tema para dentro das agendas partidárias, especialmente dentro do chamado bloco verde do Parlamento Europeu (Nelson, 1999).

Durante a negociação do Protocolo, em 1997, a UE adotou a Regulamentação 258/97, relativa a alimentos contendo OGMs e seus riscos a segurança alimentar. A regulamentação segue procedimentos similares a 90/220. No mesmo ano, foi adotada a exigência da rotulagem de alimentos que contenham mais de 1% de OGMs em sua composição.

Ao final da década de 1990, a opinião pública europeia era largamente contrária a alimentos produzidos a base de OGMs. Entre 1996 e 1999, as demonstrações populares cresceram cada vez mais, conseguindo o apoio de figuras públicas como o Príncipe Charles. Talvez o auge simbólico dos protestos tenha sido a invasão e demolição de um restaurante da cadeia McDonalds, em agosto de 1999, por agricultores furiosos liderados por José Bové, que protestavam contra “as multinacionais de comida maluca”

(Sandblom, 2000, p. 17).

Do ponto de vista Europeu, havia ainda a questão da defesa dos agricultores locais. O tema dos OGMs suscitava mais uma possibilidade de defendê-los dos produtos importados, especialmente em relação a cultura extensiva de soja e milho. As exportações destes dois produtos para a UE representavam cerca de 14% do total das exportações agrícolas norte-americanas, ou seja, mais de US\$ 1 bilhão por ano – confirmando mais uma vez a *proposição 1* (Cadot, Suwa-Eisenmann e Traça, 2001, p. 4).

A UE como um todo tinha um BATNA muito mais forte não só por causa da baixa vulnerabilidade econômica e da defesa dos interesses dos agricultores locais (contrários à importação de transgênicos), mas também por causa do humor da opinião pública sobre a questão. Ou seja, as ONGs ambientalistas, em separado e organizadas em ações conjuntas, se utilizaram de todo o seu poder brando para formar uma opinião pública refratária à transgenia. Como discutimos acima as EMNs foram muito lentas em se organizarem e responderem às ações das ONGs.

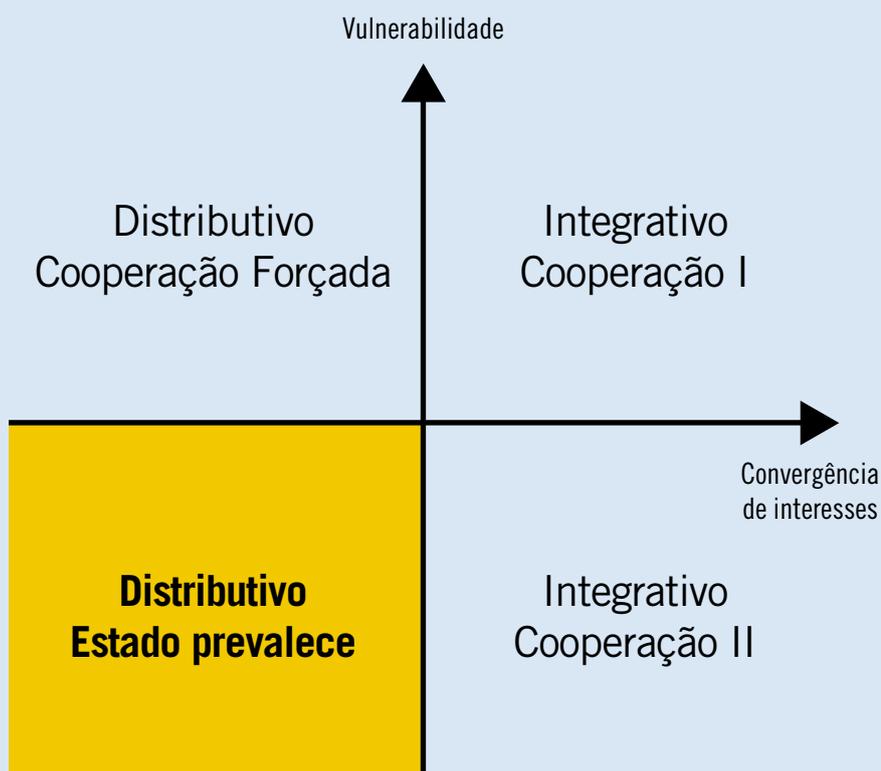
Isto não quer dizer que a UE tenha simplesmente ignorado as EMNs, ao contrário, sua posição intermediária entre o Grupo de Miami e o grupo Like-Minded, até um tanto quanto oscilante, indicava que houve uma barganha distributiva na relação entre as EMNs e a UE onde estas empresas foram capazes de estruturar o problema de tal forma que mostraram aos governos nacionais e a Bruxelas

sobre os riscos competitivos, em relação aos Estados Unidos, de isolar o setor de biotecnologia.

Assim, como mostra a Figura 6, a posição europeia foi resultado de uma barganha distributiva onde os interesses dos Estados, que ponderaram os diferentes atores políticos atuando na UE (agricultores, sindicatos, ONGs, EMNs, etc.), foram ponderados em conjunto.

Como nota Newel (2003b), antes do Protocolo de Cartagena a maior parte dos outros Estados, especialmente o grande bloco dos países em desenvolvimento, não possuíam legislações específicas que tratassem do tema de OGMs. De certa forma, o tema era largamente desconhecido pela opinião pública e sem claras diretrizes dos governos nacionais. O alinhamento do G-77 e o posterior racha que resultou na formação do Grupo Like-Minded, na verdade, acabou por agrupar um grande e heterogêneo grupo de interesses que, em comum, possuíam o medo de que os OGMs significassem a perda de mercados para seus com-

**Figura 6**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e a União Européia**



modities agrícolas e o aumento de sua vulnerabilidade em relação aos Estados Unidos.

Dentro do grupo dos países em desenvolvimento é interessante destacar o posicionamento do grupo africano. Esses países foram constantemente assediados de forma direta pelas EMNs, via organizações de interesse, para apoiar regulamentações que favorecessem a comercialização de sementes transgênicas. Uma das principais afirmações que os africanos ouviram com freqüência foi a de que a adoção destas sementes poderia, finalmente, resolver o problema da fome no continente. Como afirma Tewolde Berhan Egziabher, chefe da delegação etíope e, posteriormente, porta-voz do grupo Like-Minded, o apoio da ONG Third World Network foi fundamental para avaliar (ponderar) as afirmações das EMNs e dos Estados Unidos e para construir uma proposta comum aos países africanos<sup>17</sup>.

Por parte destes países, cientes de suas limitações técnicas, surgiu a idéia de que faltavam recursos adequados para avaliar se os OGMs poderiam causar impactos negativos em seus meio-ambientes. Desta forma, desde o início das negociações do protocolo, estes países assumiram posições que de alguma forma contrastavam com o interesse das EMNs de maior liberdade na comercialização e manipulação dos OGMs, apesar da constante pressão dos lobistas industriais em seus países de origem e nos teatros de negociação<sup>18</sup>.

Desde o início das negociações do Protocolo de Cartagena o Brasil foi um ativo participante do G-77 e, em seguida, do grupo Like-Minded. É interessante notar que, quando este grupo foi fundado, em 1999, o Brasil rachou com Argentina e Uruguai, seus parceiros de Mercosul, que logo compuseram com os EUA, Austrália e Canadá o Grupo de Miami. Isto ocorreu porque, ao longo do processo de negociação do Protocolo, o país não tinha uma legislação específica para o tratamento dos OGMs e o tema não despertava a atenção da opinião pública. Desta forma, livres de grandes pressões sociais, o governo brasileiro articulou suas posições em torno de suas tradicionais preferências em agricultura. Ou seja, como o país era, à época, essencialmente livre de OGMs, regras extremamente restritivas a estas sementes poderiam favorecer a posição comercial agrícola do país em relação a países como a China e, principalmente, a UE, em detrimento da posição comercial norte-americana. Portanto o Brasil tendeu a tratar a questão de OGMs como uma questão de acesso a mercados.<sup>19</sup>

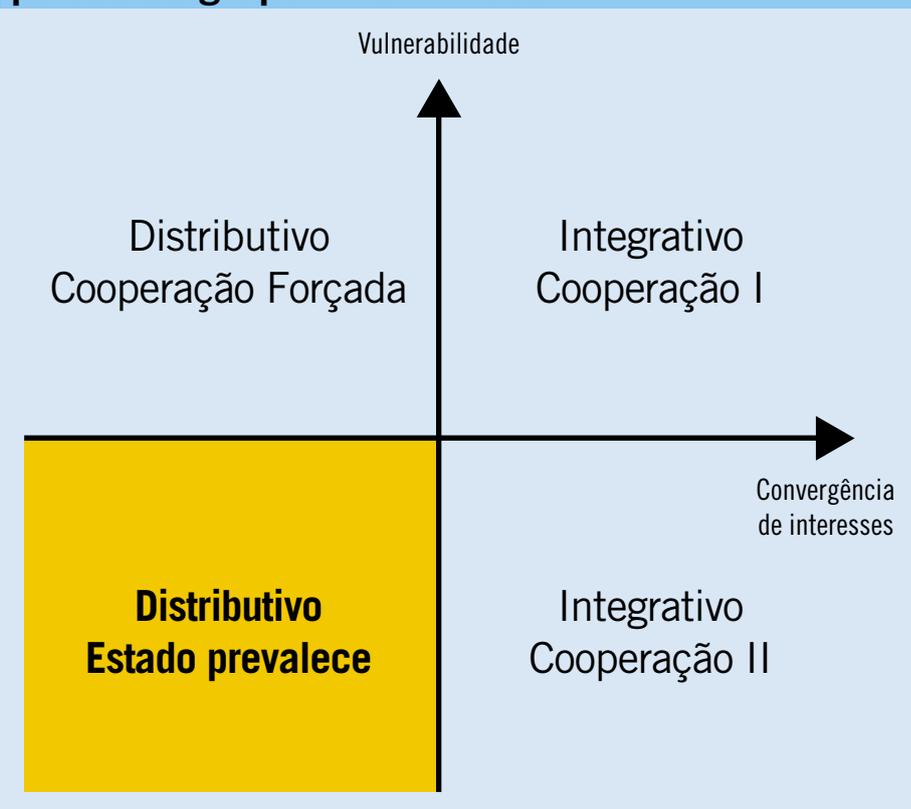
Conforme mostra a Figura 7, o Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade tanto no início quanto ao longo do processo de negociação de Cartagena. A baixa presença e importância econômica das EMNs do setor no país fizeram com que o Brasil formasse a sua posição independente de qualquer pressão das EMNs.

A diferença fundamental entre a relação distributiva, posição da UE e da coalizão Like-Minded e do Brasil é que, no caso europeu, a posição foi mais balanceada em termos de distribuição ao longo da ZOPA enquanto que, no caso Like-Minded, a balança distributiva ao longo da ZOPA pendeu fortemente para o lado dos Estados.

Como um todo, o texto do Protocolo de Cartagena foi fortemente resultado da convergência e negociação de posições entre o grupo Like-Minded e a UE, com o apoio do Grupo do Compromisso e o do Leste-Europeu. Do outro lado, esteve quase sempre, de forma isolada, o Grupo de Miami, que foi capaz de bloquear os avanços no acordo de forma consistente desde o BSWG-1 até o ExCOP. É como se, de certa forma, o grupo estivesse plenamente ciente de que um Protocolo de Biosegurança seria adotado independente de sua vontade. Desta forma, a estratégia passou a ser a de minimizar os prejuízos<sup>20</sup>.

O Grupo de Miami consistentemente bloqueou o BSWG-6/ExCOP em Cartagena, na tentativa de excluir do escopo do Protocolo os OGMs destinados para alimentos humano ou animal e para o seu processamento. Como já

**Figura 7**  
**Resultados das negociações entre as EMNs e os países do grupo Like-Minded**



discutido acima, o texto do Artigo 11 e o Anexo II incorporaram tais propostas, consistindo em uma derrota para o grupo.

Além disso, o Grupo não foi capaz de excluir diversos artigos que eram contrários ao seu interesse como o

## O Brasil tinha uma posição de pouca vulnerabilidade no processo de Cartagena. A baixa importância das EMNs do setor no País permitiu que o Brasil formasse sua posição independentemente das pressões destas empresas.

Artigo 12, que obriga a notificação das partes sobre efeitos adversos de OGMs, e o Artigo 14, que não incluiu o texto desejado (assim permitindo que as regras dos acordos regionais se sobrepusessem às cláusulas do Protocolo).

Já em relação às EMNs, dentro do contexto das negociações do Protocolo de Cartagena, os interesses industriais transatlânticos eram fortemente coincidentes. Ou seja, as maiores EMNs de biotecnologia se encontram nos Estados Unidos e na Europa. Do lado dos Estados Unidos, como já indicado, estavam empresas como a Monsanto, DuPont e Syngenta, apenas para citar as mais proeminentes. Do outro lado do atlântico estavam empresas como a Novartis, AgrEvo, Zeneca e Aventis, isto sem falar na Unilever e Bayer, entre outras gigantes com relevante pesquisa na área. O interesse fundamental que unia essas empresas eram regras transparentes em relação a manipulação e comercialização dos OGMs em nível mundial.

O interesse das EMN pelas negociações do Protocolo de Cartagena cresceu ao longo do processo, segundo CLAPP (2002). Oito grupos industriais estiveram presentes em Aarhus, na Dinamarca, em 1996, enquanto que em Cartagena, em 1999, estiveram presentes vinte grupos industriais. Além dos representantes das organizações de interesse como a BIO, BioteCanada, Organização Bioindustrial Japonesa e Câmara Internacional de Comércio, os grandes grupos enviaram os seus próprios representantes nas negociações, como a Monsanto, DuPont e Syngenta. Todos estes representantes se articularam, independente de suas origens, para buscar assegurar que não fossem aprovadas regras restritivas aos OGMs. Portanto, os seus interesses se alinhavam com os do Grupo de Miami.

Em todo o processo, as EMNs buscaram realizar um *lobby* corpo a corpo com os delegados, principalmente com os dos países em desenvolvimento. Em todos os encontros, principalmente do BSWG-6 até a última ExCOP em Montreal, eles circularam *press releases*, *briefing notes* e fizeram sessões de áudio-visual na tentativa de mostrar a posição da indústria. Segundo lobistas que atenderam aos eventos, os delegados dos EUA e da UE não tendiam a buscar o material da indústria, mas os delegados dos países em desenvolvimento os procuravam constantemente para se municiarem de informações (Newel e Glover, 2003, p. 7).

O interesse empresarial fazia coro com algumas organizações que congregam a comunidade científica que, fundamentalmente, argumentava que o desenvolvimento da biotecnologia aplicada à alimentação poderia levar ao fim da fome no mundo. Neste sentido, estão organizações como Third World Hunger e AgBioworld. No entanto, o tema não gozava de consenso dentro da comunidade científica e parte dos debates refletiu estes desacordos.

De certa forma, o tema de biosegurança tem um forte componente científico, o que exige que as questões políticas sejam estruturadas a partir de argumentações científicas. Assim, no intuito de cientificamente definir conceitos chaves, foi instituído o Grupo de Contato 1 (CG-1). O mandato do grupo de contato não era negociar, mas sim chegar a um acordo mútuo sobre assuntos científicos. Entretanto, como nota GUPTA (*in* Biermann, Brohm e Dingwerth, 2002), os cientistas tenderam a se manter alinhados com seus respectivos países, se dividindo entre os que representavam o Grupo de Miami, a UE (incluindo a Suíça), outros membros não europeus da OECD e países em desenvolvimento.

As EMNs se associaram aos cientistas ligados ao Grupo de Miami exigindo avaliações baseadas em critérios científicos objetivos, enquanto que os cientistas europeus tenderam a favorecer a perspectiva precaucionária, que favorece a avaliação nacional na aprovação dos OGMs nas importações, diante das incertezas científicas. Já os cientistas dos países em desenvolvimento, apoiados por cientistas ligados a grupos ambientalistas, pressionaram pela adoção, a mais ampla possível, da biosegurança (incluindo considerações sócio-econômicas) na tentativa de dar o maior poder possível para os países regularem e responsabilizarem nacionalmente as EMNs (Gupta *in* Biermann, Brohm e Dingwerth, 2002, p. 241).

Fundamentalmente, para as EMNs, não interessava a adoção de um Protocolo de Biosegurança que de alguma forma fosse restritivo ao comércio e levasse a um aumento de obrigações, o que poderia pressionar suas estruturas de custo. Em uma análise da agenda empresarial, vemos os seguintes pontos de interesse principais:

- 1) Restringir ao máximo a aplicação do princípio da precaução (preferencialmente que o termo não fosse usado no protocolo);
- 2) Assegurar que, em caso de conflito entre as disposições do Protocolo e as regras da OMC, a última prevalecesse;
- 3) Impedir o uso do termo amplo de organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento;
- 4) Impedir a adoção de obrigações derivadas de rotulagem, transporte e notificação;
- 5) Impedir a adoção de dispositivos de responsabilidade e

- compensações financeiras;
- 6) Impedir a adoção do termo considerações sócio-econômicas relacionadas à avaliação do risco dos OGMs;
- 7) Impedir a inclusão de farmacêuticos no escopo do Protocolo.

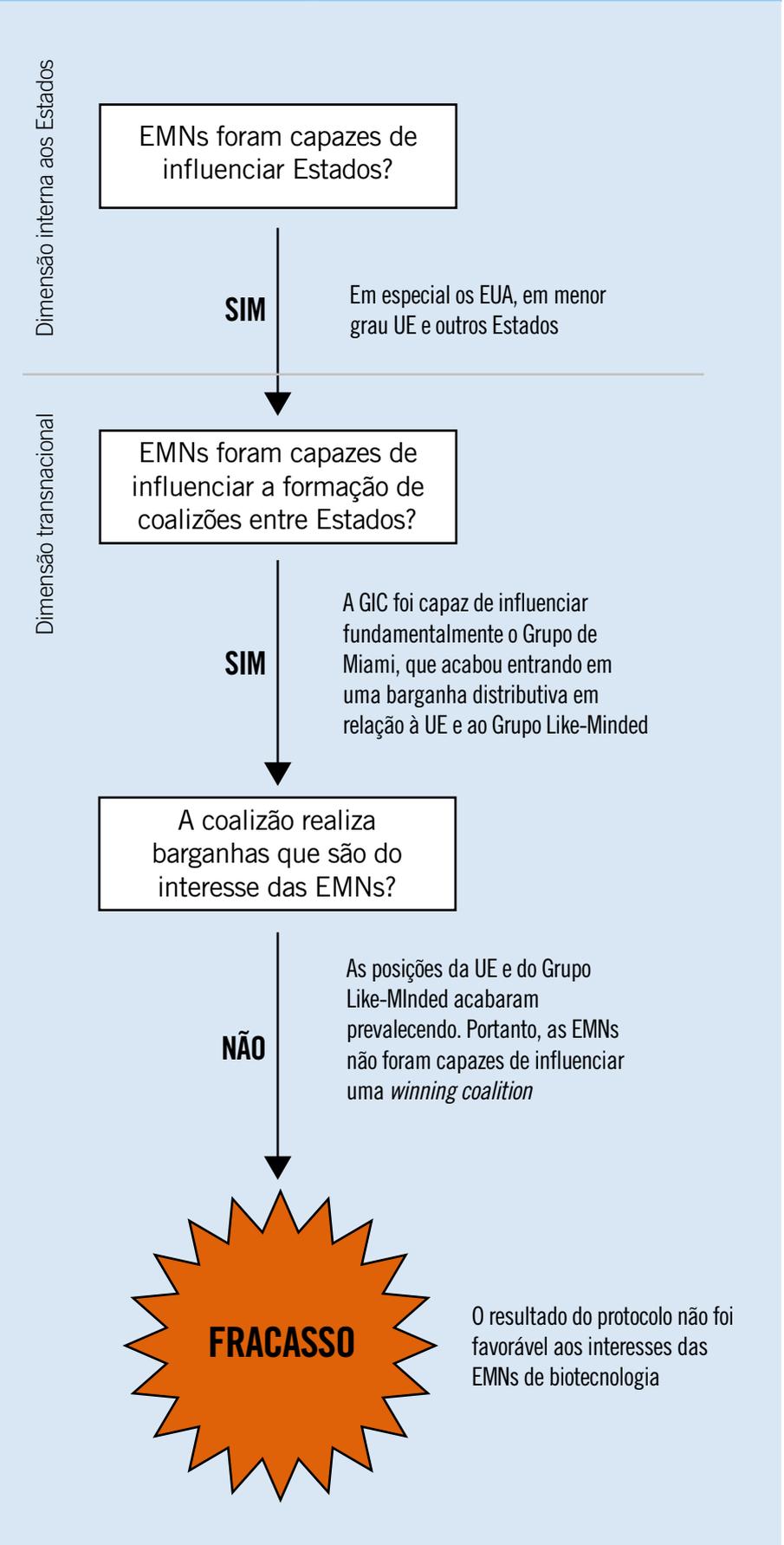
Em geral, o resultado do Protocolo não atendeu plenamente os interesses das EMNs, principalmente porque o princípio da precaução foi utilizado amplamente, o escopo do protocolo inclui organismos destinados a alimento humano ou animal e seu processamento, foram criadas obrigações relativas a rotulagem e notificação. Por outro lado, não fosse a atuação bloqueadora do Grupo de Miami, o resultado poderia ter sido pior. Pelo menos as EMNs conseguiram que o Protocolo não se sobrepusesse às regras da OMC, além de conseguirem que o texto final excluísse farmacêuticos e obrigações de responsabilidade e compensação financeira. Ou seja, só poderíamos avaliar como vitória das EMNs o resultado ao final do processo de negociação se o avaliássemos em termos prospectivos<sup>21</sup>.

Desta forma, vemos que as EMNs não foram capazes, plenamente, de influenciar de maneira substancial as coalizões, a não ser a de Miami, com a qual havia uma clara convergência de interesses. A coalizão empresarial era fortemente transnacional mas não conseguiu sensibilizar a UE, o que seria de grande importância para os seus objetivos.

Ao final, a Figura 9 mostra que, fundamentalmente, as EMNs foram capazes de influenciar os Estados Unidos e, em seguida, indiretamente foram responsáveis pela formação da coalizão Grupo de Miami. Esta coalizão buscou realizar barganhas do interesse das EMNs. Entretanto, esta coalizão não fez parte do *winning set* e, portanto, as empresas não foram capazes de influenciar largamente o conteúdo final do Protocolo de Cartagena.

Em outras palavras, no contexto da negociação do Protocolo de Cartagena, o BATNA do Grupo de Miami era menor do que o da UE e do grupo Like-Minded, principalmente quando estas coalizões se juntavam. Isto porque a melhor alternativa fora do acordo para

**Figura 8**  
**A influência das EMNs nas negociações do Protocolo de Cartagena**



o Grupo de Miami era, no fundo, não haver Protocolo ou um protocolo bastante limitado. Por um lado, a maior parte dos Estados desejava o Protocolo e, em decorrência da CBD, era claro que haveriam regras relativas a biosegurança. A questão era então qual o escopo destas regras.

Por outro lado, o BATNA das outras coalizões não era forte o suficiente a ponto de abdicarem de negociações, em especial com os Estados Unidos, dado a magnitude do país na questão, que assume posição de *stakeholder* fundamen-

## A influência das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação.

tal. Desta forma, as concessões produzidas mantiveram o país “dentro do jogo” ao mesmo tempo que os Estados Unidos reconheceram que pequenas vitórias são melhores do que nenhuma, e acabou se envolvendo em todo o processo de negociação até o último instante (ao invés de simplesmente abandonar o processo de negociação).

### Considerações Finais

Neste artigo procurei mostrar como as EMNs se comportam como negociadores nas relações econômicas internacionais. Estas empresas, ao longo das últimas décadas, assumiram uma enorme importância na economia mundial. Portanto, é natural que também crescesse sua importância na definição de temas-chaves da economia internacional, especialmente nos quais é um importante *stakeholder*.

Sugeri que a hipótese geral a ser verificada seria de que as EMNs buscam influenciar os Estados e suas coalizões utilizando-se de seu poder estrutural e de seu poder brando, nacional e transnacionalmente, de modo a afetar os interesses dos Estados e de suas coalizões. Esta hipótese assume que, apesar das EMNs terem se tornado atores fundamentais das relações econômicas internacionais, elas ainda dependem dos Estados em dois níveis; no nível regulatório interno a cada Estado e no nível regulatório intergovernamental, onde os Estados, em conjunto, definem regras que, de uma forma ou de outra, constroem o comportamento das EMNs.

Dentro de um processo de barganha multilateral é preciso identificar se as EMNs influenciaram as coalizões “certas”, ou seja, se o interesse das EMNs está alinhado com os interesses de uma coalizão que está disposta a promover a defesa destes interesses. Caso as EMNs acabem se alinhando com uma coalizão que de alguma forma tem relativamente pouco peso, seus interesses não serão plenamente atendidos e serão perdidos em meio as barganhas entre as coalizões.

Ou seja, para que os interesses das EMNs sejam efetivamente representados e atendidos em um contexto multilateral é preciso percorrer um longo caminho de influência

nacional: alinhamento de interesses com outras empresas em caráter transnacional, alinhamento dos interesses das EMNs transnacionalmente com o de coalizões em processos multilaterais e, finalmente, esta coalizão fazer parte do *winning set* do processo de negociação.

No primeiro caso, fica claro que as EMNs foram as grandes iniciadoras do processo de negociação das TRIPs na Rodada Uruguai do GATT. Primeiro, elas se deram conta que a OMPI era um fórum que acabava dando mais

peso para os países em desenvolvimento e não protegia adequadamente os seus interesses. Desta forma, corretamente julgaram que dentro do contexto do GATT, a propriedade intelectual poderia ganhar melhores mecanismos de defesa.

Ou seja, dentro do processo de negociação do GATT, acreditava-se que seria mais fácil pressionar a adoção de regras mais duras de propriedade intelectual por parte dos países em desenvolvimento, pois em um jogo de barganha multitemático seria mais fácil arrancar concessões desses países atendendo minimamente seus interesses em temas como o de agricultura.

As EMNs, em especial as norte-americanas, foram hábeis em estruturar o problema como econômico e ético. O problema econômico refletia-se na perda de receita por falta de adequada proteção à propriedade intelectual nos países em desenvolvimento; o problema ético estava relacionado à idéia de pirataria.

Ao final, barganhas assimétricas que caracterizam as negociações multilaterais e multitemáticas do GATT resultaram na criação de um regime de propriedade intelectual em troca de algumas concessões na agricultura. Este regime, como notei acima, largamente refletiu as propostas apresentadas pelas EMNs no “Livro Branco”. Portanto, é notável que a coalizão tripartite empresarial tenha influenciado a formação de uma coalizão de Estados em defesa da propriedade intelectual e, finalmente, que a coalizão tenha efetuado barganhas que atenderam aos interesses das EMNs, confirmando assim o sucesso das EMNs nas negociações das TRIPs na Rodada.

É preciso notar que as EMNs tendem a preferir a OMC (GATT) como fórum de discussão de regulamentações internacionais em detrimento de outros fóruns multilaterais (Newel, 2003a, p. 64). Isto ocorre fundamentalmente porque, como se viu no caso acima sobre as TRIPs, as EMNs sentem que possuem maior influência sobre o processo de decisão na OMC. Esta sensação deve ser correta, pois em um ambiente multilateral/multitemático aumenta a probabilidade de barganhas que envolvem temas que sejam de interesse de países mais frágeis. Já em processos de negociação multilaterais/unitemático (como no caso de Cartagena), em que cada país tem um voto, aumenta a probabilidade do surgimento de coalizões que bloqueiem interesses fundamentais das EMNs.

Assim, outra importante conclusão, é que a influência

das EMNs nas negociações econômicas internacionais depende largamente das estruturas dos processos de negociação. Ou seja, trata-se de um fórum multilateral com votos desiguais para cada membro (como no caso do FMI) ou cada país tem um voto? As negociações envolvem apenas um tema ou uma multiplicidade de temas? Dependendo das regras do jogo, as EMNs tenderão a ter mais ou menos influência no resultado final da negociação.

Desta forma, uma importante contribuição teórica foi explicar as circunstâncias em que as EMNs operam, por meio da influência, se utilizando de poder estrutural e brando, buscando formar coalizões transnacionais e buscando incentivar a formação de coalizões entre Estados que defendam os seus interesses em contextos intergovernamentais (por meio da ação de seus diplomatas corporativos). Ou seja, este trabalho **foi capaz** de explicar um pouco da dinâmica da relação do chamado terceiro xadrez (transnacional) com o segundo xadrez (econômico) das relações internacionais.

## Notas

<sup>1</sup> Dividendos políticos estão associados aos ganhos que um grupo político pode captar ao atrair investimentos para região. Este grupo, em campanhas políticas futuras, sempre poderá mostrar que ajudou a trazer desenvolvimento econômico à região. Da mesma forma, o contrário também pode ser verdadeiro, na medida em que a empresa deixa a região, fruto de atritos políticos, gerando um ônus político que o grupo político buscará justificar em discursos de cunho nacionalistas.

<sup>2</sup> Ver <http://www.onpoint-marketing.com/brand-awareness.htm>. Visitado em 27/03/2005

<sup>3</sup> O mundo corporativo prefere diferenciar a filantropia de responsabilidade social por associar o primeiro a caridade e o segundo com o comprometimento com a comunidade em que a empresa atua. Logicamente que esta diferenciação ajuda ao objetivo de incluir a filantropia como parte importante da estratégia de construção de imagem da empresa e de seu poder brando, portanto, usamos aqui os termos como sinônimos.

<sup>4</sup> No caso da OMC, muitos desses trabalhos podem ser acessados no site [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/pospap\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm). Visitado em 10/07/2005

<sup>5</sup> Um setor caracterizado por economias internas de escala é um setor em que, por definição, a escala é fundamental nos seus custos e competitividade. Nesses setores, a abertura da economia mundial aumenta a vantagem das empresas maiores e esta vantagem tende a aumentar à medida que o acesso a mercados aumenta. (FRIEDEN e ROGOWSKY *in* KEOHANE e MILNER, 1996: 39). São numerosos os setores nessa categoria, como os químicos, farmacêuticos e cerveja.

<sup>6</sup> O BATNA é o seu curso de ação em uma negociação, ou seja, o que você fará se não houver uma negociação. Quanto maior o seu BATNA mais forte a sua posição em uma negociação

<sup>7</sup> Considera-se que sempre há um limite para a criação de valor comum e este limite é definido como a “fronteira da eficiência” (seria o Ótimo de Pareto de um acordo).

<sup>8</sup> A seção 301 das Leis Comerciais dos Estados Unidos é o

principal mecanismo que o executivo tem para impor sanções contra países que violam ou negam direitos ao país.

<sup>9</sup> Estruturação ou *framing* em uma negociação indica a forma com que apresentamos um determinado problema. De acordo com o trabalho de Bazerman e Neale (2000, pp. 56-58), a estruturação tem um impacto muito grande em uma negociação porque altera a percepção dos negociadores sobre determinada questão.

<sup>10</sup> O amplo espectro produtivo diminui a vulnerabilidade em torno de setores específicos nas economias desenvolvidas. Embora não se possa ignorar a importância de todas as indústrias ligadas a propriedade intelectual nos EUA, Europa e Japão, é de se esperar que, em um embate entre estes Estados e as EMNs prevaleça o interesse dos primeiros, pois são as EMNs que não podem abdicar destes mercados. Ou seja, elas são mais vulneráveis que estes Estados. Desta forma, fica claro que a ação das EMNs é que gera o efeito causal do tipo integrativo cooperação II.

<sup>11</sup> A lei foi aprovada por maioria de 378 a 1.

<sup>12</sup> Na verdade, se isto é verdade para propriedade intelectual é também verdade para os outros temas importantes da agenda, como agricultura, o que também poderia explicar o pouco avanço nas negociações da questão de propriedade intelectual.

<sup>13</sup> O processo *green room* refere-se ao salão do primeiro andar do edifício do GATT/OMC, em Genebra, onde, informalmente, as partes envolvidas em uma determinada questão trocam rascunhos e buscam construir progressos em conjunto até que as diferenças sejam aparadas. Hoje o termo refere-se apenas a encontros informais entre um grupo de países importantes na resolução de determinado impasse em um assunto em negociação.

<sup>14</sup> Os representantes das EMNs foram vítimas de um viés cognitivo chamado a *praga do vencedor*, refletido na insegurança em reconhecer que já havia alcançado um resultado extremamente positivo (Bazerman e Neale, 2000, pp. 67-74).

<sup>15</sup> De acordo com Jacques Gorlin do CPI (*in* Sell e Prakash, 2004, p. 160) ao final das negociações sobre as TRIPs no GATT, a indústria conseguiu 95% do que queria. Alguns pontos desta vitória são marcantes, como: provisões relativas a aplicação legal internacional; tratamento nacional aplicado a propriedade intelectual, vinte anos de período de exclusividade de patente, restrições a licença compulsória, mecanismo de resolução de disputas, entre muitos outros itens.

<sup>16</sup> A EuropaBio foi fundada em 1996, representando 600 empresas do setor de biotecnologia, desde grandes empresas européias como a Bayer, Solvay, Unilever, Danone Group, Novartis, Rhonê-Poulec e Nestlé, os escritórios europeus das EMNs norte-americanas, como a Monsanto, e pequenas e médias empresas (*start ups*) muitas vezes organizadas em torno de determinados trabalhos de alguns pesquisadores (BALANYÁ Et. Al., 2003).

<sup>17</sup> Veja discussão em <http://www.biosafety-info.net> (biosafety negotiations – flashbacks). Visitado em 12/05/2006

<sup>18</sup> IBID.

<sup>19</sup> Esta posição é congruente com a argumentação de Arthur H. V. Nogueira (*in* Bail, Falkner e Marquard, 2002, pp. 129-137), que foi vice-chefe da delegação brasileira para a CBD entre

1997 e 2000. Nogueira afirma que os dois principais objetivos do país no processo de Cartagena foram a preservação da biodiversidade brasileira em congruência com a lei em vigência e o alcance de um acordo internacional que não se chocasse com os interesses comerciais brasileiros, em negociação na OMC.

<sup>20</sup> Em relações internacionais, nem sempre os atores estruturam um jogo político como um jogo de possíveis ganhos. Muitos dos jogos políticos oferecem muito mais a perspectiva de perdas do que de ganhos. Assim, os atores conscientes dos potenciais prejuízos, assumem um comportamento de aversão à perda, buscando assim minimizar os seus prejuízos. Veja Sarfati (2005, pp. 284-290).

<sup>21</sup> Neste caso, uma estruturação do problema como o de minimização dos prejuízos.

## Referências Bibliográficas

ADLER, E., and HAAS, P., "Conclusion: epistemical Communities, World Order, and the Creation of a Reflexive Research Program", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992

ANDERSON, K., and NIELSEN, C.P., "How will the GMO Debate Affect the WTO and Farm Trade Reform?", Agricultural Policy Discussion Paper 17, Centre for Applied Economics and Policy Studies, New Zealand. 2000.

BALANYÁ, B., Et Al., *Europe Inc.: Regional & Global Restructuring & the Rise of the Corporate Power*. Pluto Press and Corporate European Observatory. London, The UK. 2003.

CADOT, O., SUWA-EISENMANN, A., and TRAÇA, D., "Trade-related Issues in the Regulation of Genetically Modified Organisms". Paper prepared for the workshop on European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food, Insead. 2001

CLAPP, J., "Transnational Corporate Interests and Global Environmental Governance: Negotiating Rules for Agricultural Biotechnology and Chemicals". Paper presented at the International Studies Association Meeting, New Orleans. 2002

DRAHOS, P., "Developing Countries and International Intellectual Property-setting", *Journal of World Intellectual Property*, 5, 2002.

EVANS, G. E., "Intellectual Property as a Trade Issue: the Making of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights". *World Competition*, Vol. 18, No 2, 1994.

FALKNER, R., "Negotiating the Biosafety Protocol: The International Process" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD (Eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* The Royal Institute

of International Affairs and Earthscan Publications, London, The UK. 2002.

FISHER, R. and URY, W., *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Penguin Books, The USA. 1991.

FRIEDEN, J.A. and LAKE, D.A (eds), *International Political Economy*, Wadsworth Pub, 1999.

FRIEDEN, J.A. and ROGOWSKY, R., "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview" Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL AND CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, "Business Rules: Who Pays the Price?" Amsterdam, Netherlands. 2003

GATTa. "United States: Statement by Ambassador Clayton Yeutter". MIN (86)/ST/5. Genebra, 15 de Setembro de 1986.

GATTb. "Ministerial Declaration on the Uruguay Round", MIN.DEC, 20 de Setembro de 1986.

GATT. "Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level", MTN.TNC/7, 9 de Dezembro de 1988.

GILL, S., and LAW, D., *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1993.

GUPTA, A., "When Global is Local: Negotiating Safe Use of Biotechnology" in F. BIERMANN, R. BROHM e K. DINGWERTH (Eds.) *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. Potsdam Institute for Climate Impact Research. Potsdam. Alemanha. 2001.

HILL, C.H., *International Business: Competing in the Global Marketplace*. New York: McGraw-Hill Irwin, 2003.

JOSLING, T., "Who's Afraid of the GMOs? EU-US Trade Disputes over Food Safety and Biotechnology", Seminar Paper presented at the Center of International Studies and The European Center of California, University of Southern California. California, 1999.

KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R., *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview, 1989.

KEOHANE, R. and NYE, J.S. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

KEOHANE, R., and NYE, J.S., *Power and*

- Interdependence*. New York: Harper Collins, 2001.
- KORTEN, D.C., *When Corporations Rule the World*. San Francisco: Kumarian Press and Berret-Koehler Publishers, 2001.
- LA VINA, A.G.,M., "A Mandate for the Biosafety Protocol: The Jakarta Negotiations" in C. BAIL, R. FALKNER and H. MARQUARD, *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?*. London: The Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, 2002.
- LEVY, D.L and PRAKASH, A., "Bargains Old and News: Multinational Corporations in Global Governance". *Business and Politics*, Vol. 5, No. 2, 2003.
- MANSER, M.H and TURTON, N.D., *The Pinguin Wordmaster Dictionary*, London: Penguin Books, 1997.
- MATTHEWS, D., "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: Will the Uruguay Round Consensus Hold?". *CSGR Working Paper 99/02*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick, Coventry, Reino Unido. 2002.
- MILNER, H., V. e KEOHANE, R., "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction" in Robert Keohane and Helen Milner (Eds.). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MILNER, H.V. e KUBOTA, K., "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries." *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005.
- NELSON, G.C,et al..., "The Economics and Politics of Genetically Modified Organisms in Agriculture: Implications dor WTO 2000". Bulletin 809. College of Agricultural, Consumer and Environmental Sciences, University of Illinios at Urbana-Champaign. 1999
- NEWEL, P.(a), "Globalization and the Governance of Biotechnology". *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 2, 2003.
- NEWEL, P., (b), "Domesticating Global Policy on GMOs: Comparing India and China". IDS Working Paper 206. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003.
- NEWEL, P., and GLOVER, D., "Business and Biotechnology: Regulation and the Politics of Influence". IDS Working Paper 192. Institute of Development Studies. Brighton, Inglaterra. 2003.
- NIELSEN, C.P., and ANDERSON, K., "GMOs, Trade Policy, and Welfare in Rich and Poor Countries", Paper for a World Bank Workshop on Standards, Regulations and Trade, Washington D.C. 2000.
- NYE, J.S, *O Paradoxo do Poder Americano*, São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- NYE, J.S, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004
- ODEL, J.S., *Negotiating the World Economy*, New York: Cornell University Press, 2000.
- PAULY, L.W., and REICH, S., "National Structures and Multinational Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997.
- RYAN, M., *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. Washington, DC: The Brookings Institutions, 1998.
- RONDINELLI, D.A., "Transnational Corporations: International Citizens or New Sovereigns?" *Business and Society Review*, Vol. 107, No. 4, 2002.
- ROGOWSKY, R., *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ROWLANDS, I.H., "Transnational Corporations and Global Environmental Politics" in Daphné JOSSELIN and William WALLACE (Eds.), *Non-State Actors in World Politics*, New York: Palgrave Publishers, 2001.
- SANDBLOM, L.O., "Genetically Modified Organisms (GMOs): A Transatlantic Trade Dispute", CD 690/691 MACD Project – Monterey Institute of International Studies, California, The USA. 2000.
- SANTORO, M.A. e PAINE, L.S., "Pfizer: Protecting Intellectual Property in a Global Marketplace". *Harvard Business School*, 1995.
- SANTOS, S.C.M., "Busca da Equidade no Acesso aos Medicamentos no Brasil: Os Desafios Impostos pela Competição Extrapreço". Dissertação de Mestrado apresentada a Função Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, 2001.
- SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "Cartagena Protocol on Biosafety: From Negotiation to Implementation". *CBDNews Special Edition*. Montreal, Quebec, Canada. 2003a.
- SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. "The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of Negotiations". Montreal, Quebec, Canada. 2003b.
- SELL, S., K., "Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World: Crisis, Coercion, and Choice". *International Organization*, Vol. 49, No. 2, 1995.
- SELL, K., *Power and Ideas: The North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*, New York: New York University Press, 1998.

- SELL, S.K., *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SELL, S.K. e PRAKASH, A., "Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, 2004.
- STONE, D., "The Policy Research Knowledge Elite and Global Policy Processes" in Daphné JOSSELIN e William WALLACE, *Non-State Actors in World Politics*, New York: Palgrave, 2001.
- THE ECONOMIST, "A Survey of Agriculture and Technology" March 25<sup>th</sup> 2000.
- TRIPP, R., "GMOs and NGOs: Biotechnology, the Policy Process, and the Presentation of Evidence", ODI Natural Resources Perspectives 60, the UK. 2000.
- UNCTAD, *World Investment Report 2002*. Geneva. 2003.
- UNEP, "Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity" <<http://www.biodiv.org/biosafe/biosafety-protocol.htm>>. 2000.
- WATKINS, M., EDWARDS, M., and THAKRAR, U., *Winning the Influence Game: What Every Business Leader Should Know About Government*. New York: John Wiley & Sons, 2001.
- WATKINS, M., and ROSECRANT, S., *Breakthrough International Negotiation: How Great Negotiators Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts*. San Francisco, CA: Jossey Bass, 2001.
- WRAGE, S., e WRAGE, A., "Multinational Enterprises as 'Moral Enterpreneurs' in a Global Prohibition Regime Against Corruption, *International Studies Perspectives*, Vol. 6, 2005.
- ZARRILLI, S., "International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries", UNCTAD/DITC/TNCD/1, Switzerland. 2002.
- ZARTMAN, I.W., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1994.