

Pontificia Universidade Católica De São Paulo
PUC-SP

Alyne Viana de Oliveira

Grupos de interesse na formulação da política externa norte-americana: o lobby da indústria
farmacêutica

Mestrado em Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

São Paulo

2018

Alyne Viana de Oliveira

Grupos de interesse na formulação da política externa norte-americana: o lobby da indústria
farmacêutica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira.

São Paulo

2018

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Oliveira, Alyne Viana de.

O482 Grupos de interesse na formulação da política externa norte-americana : o lobby da indústria farmacêutica / Alyne Viana de Oliveira. – São Paulo, 2018.

123 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Carlos Gustavo Poggio Teixeira.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2018.

1. Estados Unidos – Comércio exterior. 2. Indústria farmacêutica – Estados Unidos. 3. Lobby – Estados Unidos. 4. *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – 1994. 5. Estados Unidos – Relações exteriores. I. Título.

CDD 382.30973

Alyne Viana de Oliveira

Grupos de interesse na formulação da política externa norte-americana: o lobby da indústria farmacêutica

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira.

BANCA EXAMINADORA

São Paulo, 28 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi desenvolvido com o auxílio de uma bolsa concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço pelo auxílio outorgado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e a todo o seu corpo docente por todos os ensinamentos e o suporte ao longo do mestrado, principalmente meu orientador, Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira, cuja orientação, atenção e paciência foram essenciais para a execução desse trabalho. Agradeço a leitura sempre atenta e os comentários enriquecedores. Agradeço também aos professores David Almstadter Mattar de Magalhães e Cristina Soreanu Pecequilo pela disponibilidade e pelas contribuições ao trabalho durante a qualificação.

Agradeço às funcionárias do San Tiago Dantas, Giovana Vieira, Isabela Silvestre e Graziela Oliveira pelo auxílio sempre que necessário. Aos amigos do mestrado, que fizeram parte desse período tão importante. Agradeço aos queridos amigos, de longe e de perto, por todo o carinho e paciência, em especial Clara, Fábria, Dani, Jéssica e Bia, por sempre acreditarem em mim.

Por fim, agradeço a Deus pela oportunidade e pela minha família e a eles pelo incentivo que sempre me deram. Aos meus pais Ednuzia e Wanderley, minha tia Rubenita, Will, Jéssica e Maya pelo apoio incondicional e por todo o amor e compreensão

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a participação de grupos de interesse na definição da política externa norte-americana ao defenderem seus interesses econômicos. Com base no modelo do jogo de dois níveis proposto por Robert Putnam, considera-se o impacto dos atores domésticos no processo de tomada de decisão na política externa comercial dos Estados Unidos. Sob tal perspectiva, analisaremos como lobby da indústria farmacêutica norte-americana se organizou e quais estratégias foram adotadas por eles para fazer valer os seus interesses e influenciar a formulação da política externa do país, utilizando seus recursos financeiros e influência política junto a instituições governamentais responsáveis pela definição da política comercial para pressionar o governo norte-americano em suas negociações internacionais por regulamentações que beneficiassem o setor. Assim, o estudo de caso das negociações do acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) no âmbito do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) demonstra como a estratégia do lobby farmacêutico se revelou eficiente.

Palavras-chave: Estados Unidos – Comércio exterior. Indústria farmacêutica – Estados Unidos. Lobby – Estados Unidos. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – 1994. Estados Unidos – Relações exteriores.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the participation of interest groups in the definition of the American foreign policy when defending their interests. Based on the two-level model proposed by Robert Putnam, it considers the impact of domestic actors in the decision-making process of the US foreign trade policy. From this perspective, we analyze how the pharmaceutical industry lobby is organized and its strategies to assert their interests and influence the formulation of the country's foreign policy, by using its financial resources and channels of influence with governmental institutions responsible for the definition of trade policy to pressure the US government in its international negotiations for regulations that would benefit the sector. Thus, the case study of the TRIPS Agreement (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) negotiations under GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) demonstrates how the pharmaceutical lobby strategy proved to be efficient.

Keywords: United States – Foreign trade. Pharmaceutical industry – United States. Lobby – United States. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – 1994. United States – Foreign Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Jogo de Dois Níveis.....	26
Gráfico 1 – Gasto total com lobby entre 1998 e 2016.....	45
Gráfico 2 – Em benefício de quem o governo atua (1964-2012).....	47
Gráfico 3 – <i>Revolving Door</i> : 113º Congresso.....	51
Gráfico 4 – <i>Revolving Door</i> : Republicanos x Democratas.....	52
Gráfico 5 – <i>Revolving Door</i> : Senado x Câmara dos Representantes.....	52
Gráfico 6 – Mercado farmacêutico global (2016).....	56
Gráfico 7 – Indústrias mais rentáveis (2015).....	57
Gráfico 8 – Despesa per capita com medicamentos.....	58
Gráfico 9 – Custo de desenvolvimento de novas drogas.....	58
Gráfico 10 – Lobby da indústria farmacêutica (1998-2016).....	68
Gráfico 11 – <i>Lobbying</i> : Farmacêuticas x Seguradoras x Petróleo e Gás x Associações Comerciais (1998-2016).....	69
Gráfico 12 – Proporção entre lobby e lobby em política externa.....	78
Gráfico 13 – Áreas de ação do lobby em política externa.....	79
Gráfico 14 – Indústrias que mais relataram o TPP.....	80
Gráfico 15 – Organizações que mais relataram o TPP.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grupos que exerceram lobby por órgão e total gasto (2004-2006).....	46
Tabela 2 – Gastos com lobby (1998-2017).....	49
Tabela 3 – Gastos com R&D por companhias associadas à PhRMA.....	60
Tabela 4 – Maiores empresas farmacêuticas do mundo (2013).....	60
Tabela 5 – Evolução dos gastos com lobbying.....	63
Tabela 6 – Extensão de patentes e exclusividade de mercado.....	65
Tabela 7 – Lobby das principais indústrias (1998-2016).....	67
Tabela 8 – <i>Lobbying</i> : Farmacêuticas x Seguradoras x Petróleo e Gás x Associações Comerciais (1998-2016).....	70
Tabela 9 – Gasto da indústria farmacêutica com lobby (2016).....	71
Tabela 10 – Estimativa de retorno de investimento para a indústria farmacêutica.	72
Tabela 11 – Doações de campanha (Congresso) pela indústria farmacêutica.....	73
Tabela 12 – Doações de Campanha (por partido).....	75

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS: POLÍTICA EXTERNA E GRUPOS DE INTERESSE.....	16
2.1	O Legislativo e o Executivo em Política Externa.....	17
2.1.1	O Protagonismo do Executivo e suas Instituições.....	18
2.1.2	Papel do Congresso no Processo Decisório em Política Externa.....	19
2.2	Análise de Política Externa e a Ação de Atores Domésticos.....	21
2.2.1	O Jogo de Dois Níveis.....	23
2.3	Teorias de Grupos de Interesse.....	27
2.3.1	Pluralismo.....	27
2.3.2	Elitismo.....	31
2.4	Grupos de Interesse e Lobby: definições, conceitos e características.....	34
2.5	Conclusão do Capítulo.....	41
3	INTERESSES ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA.....	43
3.1	Lobby nos Estados Unidos.....	44
3.1.1	Revolving Door.....	49
3.1.2	Regulamentação do Lobby nos Estados Unidos.....	52
3.2	A Indústria Farmacêutica nos Estados Unidos.....	55
3.2.1	A PhRMA, <i>Pharmaceutical Research and Manufacturers of America</i>	61
3.3	O Lobby da Indústria Farmacêutica.....	62
3.4	Conclusão do Capítulo.....	75
4	A INDÚSTRIA FARMACÊUTICA E A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO TRIPS	77
4.1	Propriedade Intelectual: Definições e Características.....	83

4.1.1	A Agenda Norte-Americana de Proteção à Propriedade Intelectual.....	85
4.2	As Negociações do TRIPS e o Lobby da Indústria Farmacêutica.....	88
4.2.1	Estratégias Norte-Americanas.....	90
4.2.2	Estratégia Bilateral: a Seção 301 e os Acordos de Livre Comércio.....	92
4.3	A Rodada Uruguai.....	94
4.3.1	Principais Características do TRIPS.....	96
4.4	Papel da Indústria Farmacêutica nas Negociações da Rodada Uruguai	99
4.5	Conclusão do Capítulo	104
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
	REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

A participação dos grupos de interesse junto aos agentes governamentais nos processos de formulação e implementação de políticas públicas é um tema recorrente em diversos estudos, ganhando destaque especialmente a partir dos anos 1950. Desde então esse campo de estudos tem sido dominado pela academia norte-americana (THOMAS, 2004; HOLYOKE, 2014), até mesmo em decorrência da permissividade do sistema político dos Estados Unidos à atividade dos grupos de interesse. A produção acadêmica nessa área é bastante diversificada, tratando dos inúmeros aspectos que concernem a formação, desenvolvimento, organização e atuação dos grupos de interesse. Autores como Arthur Bentley (1908), Robert Dahl (1961), David Truman (1963), Mancur Olson (1971) e Theodore Lowi (1979), estabeleceram os parâmetros para grande parte das pesquisas contemporâneas acerca das dinâmicas dos grupos de interesse e continuam a ser importantes referências teóricas para as pesquisas sobre lobby.

Mais recentemente é possível encontrar na academia norte-americana outras obras de referência como “*Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*” (1998), de Frank R. Baumgartner e Beth L. Leech, em que os autores elaboram uma importante revisão da literatura acadêmica sobre grupos de interesse, compilando diversos estudos relevantes para a área junto a uma reflexão sobre o seu desenvolvimento. Já em “*Interest Niches and Policy Badwagons: Patterns of Interest Groups Involvement in National Politics*” (2001), Baumgartner e Leech analisam os padrões de comportamento e distribuição dos lobbies, a partir de mais de 19.000 registros de atividades sob o *Lobbying Disclosure Act* (1995).

Em “*The Interest Group Society*” (1989), de Jeffrey M. Berry, o autor discorre sobre a formação, desenvolvimento e atuação dos grupos de interesse em contexto democrático. Apesar de considerar a prática do lobby como benéfica ao sistema político norte-americano, por significar uma maior representação dos diferentes interesses sociais, Berry reconhece a necessidade de maior controle do Estado sobre a prática. No mesmo sentido, em “*Groups, Interests, and US Public Policy*” (1998), William P. Browne procura demonstrar a importância dos grupos de interesse para o sistema político dos Estados Unidos. Browne destaca a capacidade dos grupos de influenciarem o processo político e a formulação de políticas públicas, ressaltando também a importância desses grupos para a democracia.

Por sua vez, em “*Organized Interests and American Democracy*” (1986) Kay Lehman

Schlozman e John T. Tierney apontam que a capacidade de influência dos grupos de interesse, na realidade, é bem mais limitada do que tende-se a atribuir a eles, uma vez que outros fatores também influenciam o processo decisório, como pressões internacionais e a opinião pública. Autores como Bauer, Pool e Dexter (1972) e Milbrath (1963) também identificam uma capacidade menor dos grupos de interesse de influenciarem o processo político e provocarem mudanças, apontando diversas limitações à sua ação junto aos agentes governamentais.

Em oposição à diversidade de estudos nos Estados Unidos, verifica-se um número consideravelmente menor de pesquisas sobre grupos de interesse e lobby na academia brasileira, em especial aqueles que analisam o caso norte-americano¹. Nesse sentido, duas teses de doutorado defendidas na Universidade de Brasília (UnB) em 2007 destacam-se ao estabelecerem aprofundados estudos comparados sobre a ação de grupos de interesse e a prática do lobby no Brasil e nos Estados Unidos. Temos também na academia brasileira as dissertações de mestrado de Laís Forti Thomaz (2012), e de Camilla Silva Geraldello (20015), ambas do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC/SP).

A tese de Luis Alberto dos Santos “Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no Ciclo de Políticas Públicas: Análise Comparativas dos Estados Unidos e Brasil” (2007), traça uma importante revisão da literatura acadêmica em ambos os países, comparando o desenvolvimento das pesquisas e as legislações em vigor em cada país e suas interações com os respectivos sistemas políticos, demonstrando através dessa análise que a existência de leis para controle da prática do lobby, ainda que não sejam suficientes por si, são necessárias para assegurar maior transparência à ação de grupos de interesse juntos aos formuladores de políticas públicas.

Já em “Agendas, Atores e Lobbies na Tomada de Decisão em Política Externa Comercial: o Caso da Siderurgia (Brasil e Estados Unidos)” (2007) de Rodrigo Cintra, o autor analisa a ação de agentes domésticos no processo decisório em política externa comercial no setor siderúrgico brasileiro e norte-americano, bem como a adoção de medidas protecionistas pelo governo dos Estados Unidos, demonstrando as ações do setor siderúrgico do Brasil para responder a essas pressões. A partir dessa análise Cintra identifica na indústria siderúrgica brasileira uma participação mais intensa do Estado desde a sua formação, o que faz com que as

¹ Alguns autores trabalham a questão do lobby e dos grupos de interesse no Congresso brasileiro, como Mancuso (2004), Mancuso e Oliveira (2007) Schmitter (1971), Lodi (1982, 1986), Paixão e Santos (1986), Aragão (1994), Patrício (1998), Oliveira (2004), Farhat (2007), dentre outros.

entidades representativas do setor frequentemente acabem por adotar posicionamentos próximos aos do governo, diferente do que observa-se no caso norte-americano, em que a despeito do papel ativo do Estado, este não compartilha as funções dos grupos. Além disso, percebe-se que nos Estados Unidos os grupos de interesse têm mais espaços de atuação em diferentes arenas de poder, por conta da maior independência do Legislativo norte-americano em relação ao Executivo.

A dissertação de Thomaz “A Influência do Lobby do Etanol na Definição da Política Agrícola e Energética dos Estados Unidos (2002-2011)” (2012) analisa a atuação do lobby dos produtores de etanol e sua ação tendo em vistas influenciar a condução da política agrícola e energética dos Estados Unidos na primeira década dos anos 2000, utilizando-se de distintos canais de influência e de seus recursos financeiros. Como resultado, aponta Thomaz, o lobby do etanol conseguiu garantir a aprovação de diversas legislações que favoreceram o setor. Por sua vez, em “Medidas Antidumping e Política Doméstica: O Caso da Citricultura Estadunidense” (2015) Geraldello analisa o lobby dos citricultores estadunidense a partir do caso do contencioso do suco de laranja na Organização Mundial de Comércio ocorrido entre 2009 e 2011, demonstrando as articulações do setor para influenciar a condução da política comercial estadunidense.

Ainda em menor quantidade que os estudos sobre lobby e grupos de interesse no Brasil são as pesquisas, em ambos os países, voltadas para o caso específico da indústria farmacêutica enquanto grupo de interesse, apesar do tamanho desse grupo – dados do *Center for Responsive Politics* apontam que a indústria farmacêutica há anos figura como um dos principais lobbies na política norte-americana, como será discutido posteriormente – e da própria importância econômica e social do setor, um dos mais dinâmicos e lucrativos do mundo. Para dimensionar o tamanho dessa indústria, dados apontam que em 2016 as vendas do setor farmacêutico em nível global chegaram a US\$ 967 bilhões, dos quais US\$ 446 bilhões (ou 46% do total) ocorreram apenas nos Estados Unidos (ACS CHEMICAL, 2016), com expectativa de que esse valor chegue a US\$ 1.5 trilhões até 2021 (QUINTILES/IMS INSTITUTE, 2016). Assim, a escassez de pesquisas ou de uma sistematização sobre o tema na academia brasileira, em contraste com a sua importância econômica e política reforçam a relevância da presente pesquisa.

A indústria farmacêutica norte-americana é um enorme e complexo empreendimento em que grande parte das companhias têm atuação internacional no desenvolvimento, pesquisa e produção de medicamentos. Os Estados Unidos, maior mercado de produtos farmacêuticos

no mundo, é também o principal mercado consumidor dessa indústria, além de ser a principal fonte de desenvolvimento de novos medicamentos e patentes, detendo a maior parte dos direitos de propriedade intelectual do setor. Desse modo e considerando a importância econômica, social e política do setor farmacêutico estadunidense, essa dissertação busca analisar a participação do lobby da indústria farmacêutica no processo de tomada de decisão da política externa norte-americana, mapeando a ação de grupos e atores ligados ao setor como base para considerar a influência de atores domésticos – nesse caso, os grupos de interesse – na condução da política externa dos Estados Unidos ao defenderem seus interesses.

A metodologia utilizada no desenvolvimento dessa dissertação foi a de um estudo de caso, o lobby da indústria farmacêutica junto ao governo dos Estados Unidos nas negociações do acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Através do caso escolhido o objetivo é identificar os padrões de comportamento de um grupo de interesse ao buscar seus objetivos em negociações internacionais, e a forma como um ator doméstico pode impactar ou não a formulação da política externa. Como destaca Thomas (2004) os estudos de caso estão presentes em grande parte da literatura sobre grupos de interesse, sendo bastante úteis por três razões principais:

First, they are “essential for description, and are, therefore, fundamental to social science” (King et al. 1994, 44). Second, they can be used to demonstrate general arguments and to test hypotheses and theories. Finally, they allow for an “intensive examination of [a phenomenon] even with limited resources” (Collier 1993, 107). (THOMAS, 2004, p. 20).

Para viabilizar tais objetivos foram utilizados distintos instrumentos para a coleta de dados e informações, como a pesquisa bibliográfica, base da presente dissertação, onde buscou-se realizar um levantamento teórico e analítico acerca do objeto de pesquisa. Também a pesquisa empírica é parte fundamental desse trabalho. Nesse caso, o levantamento de dados sobre os grupos de interesse e a indústria farmacêutica norte-americana foi realizado a partir de dados disponíveis, em grande parte, no site do Senado dos Estados Unidos da América (<https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc>) e também na base de dados do Center for Responsive Politics (<https://www.opensecrets.org/>), que possuem um amplo acervo.

Assim, a fim de analisar a questão da atuação dos grupos de interesse no processo de formulação da política externa norte-americana, com foco no lobby da indústria farmacêutica durante as negociações do acordo TRIPS, nesta dissertação pretende-se trabalhar ao todo com cinco capítulos, contando com a introdução e as considerações finais.

Na introdução será apresentado o tema e o objeto de pesquisa, além dos objetivos a

serem trabalhados, bem como uma revisão bibliográfica da área e a contextualização histórica do tema a ser abordado. Em seguida, o primeiro capítulo “Fundamentos Teóricos: Política Externa e Grupos de Interesse” irá abordar as características constitucionais sobre o poder decisório em política externa e as disputas entre Legislativo e Executivo. Esse capítulo também irá tratar das principais discussões teóricas sobre a Análise de Política Externa e o seu processo decisório, considerando a participação de atores domésticos e sua capacidade de ação no processo político. Também serão abordadas as teorias sobre grupos de interesse, no caso o pluralismo e o elitismo, bem como as conceituações de lobby e seus mecanismos de atuação.

O segundo capítulo “Interesses Econômicos e Políticos da Indústria Farmacêutica” irá apresentar dados referentes à indústria farmacêutica norte-americana, sua importância econômica, social e política, assim como a apresentação de suas principais representantes e empresas. Ao longo do capítulo também será tratada a questão do lobby nos Estados Unidos, suas dimensões e o impacto econômico e político dessa atividade nas políticas públicas, além de analisar os gastos e atividades do lobby da indústria farmacêutica.

O terceiro capítulo “A Indústria Farmacêutica e a Negociação do Acordo TRIPS” trará o estudo de caso da dissertação, iniciando com uma discussão acerca da importância da questão da propriedade intelectual para o setor e abordando as negociações do acordo, bem como a posição adotada pela indústria farmacêutica ao longo desse processo e avaliando como essa posição refletiu na postura do governo norte-americano ao longo das negociações. Ademais, esse capítulo deverá considerar os resultados obtidos no texto final do acordo e em que medida eles estão de acordo ou não com as proposições do setor farmacêutico. Por fim, nas considerações finais serão apresentadas as conclusões obtidas com a pesquisa, acerca da importância dos atores domésticos – nomeadamente os grupos de interesse – no processo decisório em política externa. Abaixo está indicada a estrutura preliminar da dissertação.

Assim, diante desse cenário e a partir do caso do lobby da indústria farmacêutica, a presente pesquisa irá mapear a atuação do lobby desse setor, considerando suas articulações junto ao governo e sua capacidade de influenciar os processos políticos, analisando assim a questão das implicações da influência dos interesses privados organizados das corporações na gestão pública, averiguando como os grupos se apoiam na força de seus recursos para influenciar o processo decisório em política externa, em que medida eles obtêm sucesso e de que forma esse comportamento afeta o processo político democrático

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: POLÍTICA EXTERNA E GRUPOS DE INTERESSE

A presente pesquisa busca analisar a participação de grupos de interesse no processo de tomada de decisão na política externa norte-americana, logo, parte-se do pressuposto de que os atores domésticos representam um elemento central na ação dos governantes e legisladores, bem como na formação das preferências nacionais. Com isso, esse capítulo visa estabelecer as bases teóricas e analíticas sobre o estudo da política externa de um país e as abordagens que explicam a formação e atuação dos grupos de interesse nos sistemas políticos. A relação entre atores domésticos e o processo decisório em política externa será analisada tendo por base o modelo do Jogo de Dois Níveis desenvolvido por Robert D. Putnam, considerando como os fatores internos influenciam e condicionam a adoção de posições em âmbito internacional. Tendo em vista as limitações que esse modelo possa apresentar, será utilizada também a literatura sobre a atuação dos grupos de interesse.

As abordagens neoliberais irão enfatizar a interdependência entre fatores domésticos e externos e a interação entre eles na formulação da política externa, intensificando o debate acerca do processo de barganha entre autoridades do Executivo e Legislativo e os grupos domésticos organizados (KEOHANE; MILNER, 1996, PUTNAM, 1988), retomando a noção de que não é possível separar completamente os níveis doméstico e internacional, na medida em que “há uma continuidade entre estes dois níveis; eles não só apresentam uma mútua interferência, como também, e sobretudo, são construídos conjuntamente” (CINTRA, 2005, p. 8). Assim, a posição dos Estados nas negociações internacionais é o resultado da combinação de diversos fatores, como a pressão dos diversos diferentes grupos de interesse, a opinião pública, além da influência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por outro lado, abordagens como o pluralismo e o elitismo tem como objetivo explicar o comportamento desses distintos atores domésticos no espaço governamental. O pluralismo, baseado em trabalhos de autores como Bentley, Truman, Dahl, Key e Lindblom, entende que toda sociedade é formada por um complexo de grupos e que cada indivíduo participa, ao mesmo tempo, de diversos desses grupos. Com isso, a disputa entre os grupos seria determinante para a formulação das políticas públicas (SANTOS, 2007). Assim

Segundo essa abordagem, os interesses plurais na sociedade encontram sua representação no processo de formulação de políticas públicas através do lobbying pelas organizações, e os processos de barganha entre tais grupos e o governo

conduzem a políticas geradas mediante compromissos e consensos, sendo, portanto, fundamental a atuação dos grupos de interesse ou facções para o processo democrático (SANTOS, 2007, p. 36).

Já o elitismo vai apontar os desequilíbrios das relações sociais, fruto da distribuição desigual do poder político que está concentrado nas mãos de uma elite. Nesse sentido, a elite, formada por uma minoria organizada da sociedade, detém o poder de fato e domina o Estado, a política e a economia. Dessa forma, temos que “mesmo no âmbito dos grupos de interesse, o Elitismo contribui para explicar a forma como se dá a oligarquização, desconstruindo a tese de que tais grupos são, como expressões da sociedade civil, democráticos por definição” (SANTOS, 2007, p. 30).

2.1 O Legislativo e o Executivo em Política Externa

Para compreender como se dá a formulação da política externa dos Estados Unidos é preciso inicialmente entender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e a forma como as disposições constitucionais promovem o que muitos autores apontam como um constante “convite à disputa” (ROSATTI; SCOTT, 2011; CARTER; SCOTT, 2012) entre os dois ramos por poder e influência no processo de tomada de decisão da política externa. Como aponta Corwin

The relations of President and Congress in the diplomatic field have, first and, last, presented a varied picture of alternate cooperation and tension, from which emerge two outstanding facts: first, the overwhelming importance of Presidential initiative in this area of power; secondly, the ever increasing dependence of foreign policy on Congressional cooperation and support. (CORWIN, 1955, apud BARITONO, 2015, p. 2).

Essa disputa ocorre porque a Constituição norte-americana dá ao Executivo e ao Legislativo jurisdição sob a formulação da política externa, mas sem deixar claro qual dos dois poderes deve liderar o processo decisório (BARITONO, 2014). Com isso, ao mesmo tempo em que, legalmente, ambos dividem as responsabilidades em política externa, a imprecisão na divisão dos poderes leva ao “convite à disputa” mencionado anteriormente. De acordo com o Artigo I da Constituição, o Congresso possui o poder de declarar a guerra, mobilizar e manter o exército, regular o comércio com nações estrangeiras, além de possuir o controle do orçamento, dentre outras disposições. Já o Artigo II determina as atribuições do Executivo, nomeando o presidente como comandante em chefe das Forças Armadas, responsável pela

nomeação de embaixadores e juízes de Suprema Corte, além de ter autoridade para negociar e concluir tratados, mediante parecer e aprovação do Senado (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787).

Com isso, na tentativa de estabelecer um sistema de “*checks and balances*” para evitar a concentração de poder, a Constituição cria um ambiente de disputas e tensões entre o Congresso e a Presidência, uma vez que os poderes do Executivo são compartilhados com o Legislativo, de forma que “the president and the Congress share power; in fact there is no constitutional power provided to the president that the Congress does not share in some way. Therefore, while the president initiates and can veto legislation, Congress is often a major constraint on the exercise of presidential power” (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 63).

Nesse sentido, além de analisar a forma como os grupos de interesse buscam exercer influência em temas de política externa, é importante compreender o papel que cada um desses poderes desempenha no processo de tomada de decisão e formulação da política externa norte-americana. A visão mais comum a respeito do processo de formulação e condução da política externa norte-americana é a de que o presidente é o único responsável por tomar decisões e implementá-la, quando na prática, cada vez mais atores têm desafiado o domínio da presidência nesse campo, buscando influenciar os resultados do processo decisório em política externa. Dentre esses atores, a ação do Congresso merece atenção especial.

2.1.1 O Protagonismo do Executivo e suas Instituições

Na medida em que a Constituição americana delega aos dois poderes diferentes funções, que em muitas situações acabam por se sobrepor, além de responsabilidades compartilhadas, alguns analistas apontam a existência de padrões cíclicos de controle (McCORMICK, 2009), em que cada período um poder ganha prevalência sobre o outro. Ainda assim, McCormick afirma que, historicamente, o Executivo tem de fato tido hegemonia no controle da política externa norte-americana, sendo desafiado mais intensamente apenas após a Guerra do Vietnam. Conforme Rosati e Scott (2011), o que ocorre é o chamado “paradoxo do poder presidencial”, tendo em conta que, apesar do grande poder constitucional que o presidente detém, há consideráveis restrições para o exercício dessa autoridade.

Em especial após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a ascensão global dos Estados Unidos como potência, os cenários doméstico e internacional favoreceram a chamada

presidência imperial – termo cunhado por Arthur Schlesinger (1973) para descrever a concentração do poder do presidente – que ultrapassaria os limites constitucionais, reforçando a tese de que períodos de crise favorecem o protagonismo do Executivo. A mudança nesse cenário ocorreu no contexto da Guerra do Vietnã, que marca ao mesmo tempo o ápice e o início do declínio da presidência imperial (ROSATI; SCOTT, 2011), um momento em que o fim do consenso anticomunista da Guerra Fria dá ao Congresso maior abertura para questionar as decisões do Executivo em política externa. Esse período também é marcado pela forte atuação de grupos de interesse e movimentos sociais, além da posição crítica da mídia a respeito da ação governamental.

Um dos fatores que favorecem o protagonismo presidencial é o tamanho da burocracia do Executivo, cujas instituições propiciam a centralização do poder do aparato de política externa, situação que não se repete no Congresso. A função dessas agências que compõem a burocracia do Executivo é auxiliar o presidente na formulação e condução da política externa. Dentre essas agências há, por exemplo, o *National Security Council*, cuja função é assessorar o presidente em questões de política externa, doméstica e militar, relacionadas à segurança nacional. O *Department of Homeland Security*, por sua vez, tem como objetivo proteger o território nacional de ameaças. Já o USTR (*United States Trade Representative*) é a agência responsável por desenvolver e implementar a política comercial do Estados Unidos, além de conduzir todas as negociações comerciais (ROSATI; SCOTT, 2011; McCORMICK, 2009).

Contudo, as últimas décadas mostram uma fase de maior contestação por parte do Congresso, em que o cenário doméstico e internacional favoreceu a participação de outros atores no processo decisório em política externa, como será abordado na próxima seção.

2.1.2 O Papel do Congresso no Processo Decisório em Política Externa

Não há consenso na literatura especializada acerca de qual seria de fato o papel do Congresso no processo de condução da política externa norte-americana. De modo geral, a visão corrente é a de que a formulação da política externa está concentrada no Executivo, de forma que a função do Congresso seria apenas secundária (LINDSAY, 1993; LINDSAY, 2008; CARTER; SCOTT, 2012). Contudo, diversos autores apontam que apesar de suas limitações o Legislativo possui diversos meios de exercer influência e fazer valer seus interesses, de modo que “recognizing that Congress is a junior partner in policy making does not warrant the

conclusion it is irrelevant” (LINDSAY, 1993, p. 608). Nesse sentido, compreender a participação do poder Legislativo é importante uma vez que a atuação dos grupos de interesse se dá principalmente através desse canal, por ser o mais permeável à participação de diferentes atores (THOMAZ, 2012).

Para Carter e Scott (2012) as atribuições constitucionais do Executivo chegam a ser mais limitadas do que as do Congresso, afirmando que “this constitutional delegation of foreign policy powers to Congress is both wider in scope and more specific in nature than its delegation of powers to the presidency” (KOH, 1990 apud CARTER; SCOTT, 2012, p. 38). Isso porque o Congresso, além de ter o poder de aprovar ou vetar as decisões do presidente, também é responsável por estabelecer a legislação, podendo alterar procedimentos, o que influenciaria o processo de tomada de decisão (LINDSAY, 2008).

Além disso, o chamado “poder da bolsa” (*power of the purse*, em inglês), a capacidade do Congresso de estabelecer e controlar o orçamento é entendido como um dos principais mecanismos utilizados para garantir influência na formulação da política externa. Nesse sentido, Rosati e Scott (2011) também destacam que além da via legislativa o Congresso pode atuar através de formas não legislativas, como consultas, o uso de tribunais e audiências, que podem moldar a opinião pública. O ativismo do Congresso na formulação da política externa norte americana varia de acordo com o momento e com o tema em discussão, além da percepção da opinião pública e dos grupos de interesses a respeito das questões em pauta, pois há sempre a preocupação entre os congressistas com a questão eleitoral (FOREIGN POLICY ASSOCIATION, 2011).

A distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo tem flutuado conforme o contexto, em que tempos de guerra ou quando há a percepção de que o país sofre ameaças externas favorecem a presidência, reduzindo a contestação por parte do Congresso, pois são situações que requerem maior agilidade nas decisões. Por outro lado, momentos de paz e estabilidade interna dão maior abertura para disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo em política externa (ROSATI; SCOTT, 2011; LINDSAY, 2008). A natureza pendular da política externa norte-americana, para Lindsay (2008) é uma característica da própria natureza política do processo de formulação da política externa não das disputas de poder estimuladas pelas disposições constitucionais. Assim

The pendulum of power on foreign policy has shifted back and forth between Congress and the president many times over the course of the American history. The reason for these ebbs and flows does not lie in the Constitution. Its formal allocation of foreign policy powers, which gives important authorities to both Congress and the

president, has not changed since it was drafted. Rather, the answer lies in politics. (LINDSAY, 2008, p. 200).

De modo geral, a tendência do Congresso é de ser um poder reativo, cujo comportamento nos últimos anos parece oscilar entre competitivo e estratégico. Assim, ainda que a figura do presidente permaneça central ao processo de formulação da política externa, a atuação do Congresso não pode ser deixada de lado, pois suas características o tornam mais permeável aos mais diversos interesses e pressões do que a presidência, na medida em que “they tend to be driven by electoral concerns and are constantly soliciting funds from private contributors for reelection campaigns” (FENNO, 1978; MAYHEW, 1974 apud ROSATI; SCOTT, 2011).

2.2 Análise de Política Externa e a Ação de Atores Domésticos

A Análise de Política Externa (APE), uma subárea da disciplina de Relações Internacionais, surge no pós Segunda Guerra Mundial, em meados dos anos 1950, no contexto da chamada revolução behaviorista das ciências sociais (SMITH, 1986). De modo geral, temos que o texto inaugural desse campo de estudos foi “*Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*” (1954), de Richard C. Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin. Na obra os autores destacam o processo decisório e o papel desempenhado pelos tomadores de decisão, considerando a percepção desses agentes a partir de fatores externos, internos e do contexto social. Os autores “tratavam o Estado como unidade significativa da ação política, mas não o tratavam como uma abstração: o Estado era concebido como seus formuladores oficiais de decisão, cujos atos em posição de autoridade eram atos de Estado” (JESUS, 2014).

O fim da Guerra Fria significou um momento de importantes transformações no sistema internacional, com o fim da ordem bipolar e intensificação do processo de globalização. Nesse contexto, a Análise de Política Externa ganhou importância renovada nas discussões sobre a política internacional por não considerar apenas os resultados da política externa dos Estados, mas também seu processo de formulação e tomada de decisão, ou seja, considerando o papel dos agentes políticos domésticos (HUDSON; VORE, 1995), na medida em que o Estado deixa de ser entendido como um ator unitário. Hudson (2005) aponta que essa negligência em relação a processos específicos é uma das principais deficiências das teorias tradicionais de Relações Internacionais, de forma que “a Análise de Política Externa viabiliza, assim, o resgate dessa

base ao englobar os processos sociopolíticos, as dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão que tenham referência ou consequências para entidades estrangeiras” (JESUS, 2014, p. 82).

Também é preciso considerar que o fim da Guerra Fria e o avanço da globalização e da interdependência econômica levaram a um forte sentimento de contestação da própria centralidade do Estado como protagonista do sistema internacional, na medida em que novos atores, em especial agentes econômicos, passaram a buscar maior participação e poder nas relações internacionais (SMITH, 1986). Essa mudança é significativa pois diverge do *mainstream* teórico das Relações Internacionais ao não colocar toda a carga explicativa dos eventos internacionais na condição anárquica do sistema internacional, mas considera também o impacto das variáveis domésticas e até mesmo de fatores cognitivos e subjetivos (HERZ, 1994). Como aponta Lima (1996)

Na atualidade, perdeu qualquer relevância pensar a política internacional desvinculada da dinâmica interna. Da mesma forma que é cada vez mais problemático analisar a política doméstica sem considerar o contexto externo. Para se construir cenários sobre a estrutura de poder do pós-Guerra Fria que não sejam apenas a repetição de analogias históricas, nem projeções lineares de tendências do presente, não basta avaliar capacidades econômicas e militares das candidatas à condição de grande potência. É crucial levar em conta a dinâmica da política e dos interesses domésticos que podem não garantir os recursos necessários ao desempenho desse papel ou, pior, podem empurrar em uma direção de predação dos demais, tirando vantagens de eventuais superioridades econômica e militar e de interdependências assimétricas com esses países. (LIMA, 1996).

Como destaca Smith em “*Theories of Foreign Policy: an Historical Overview*” (1986), o estudo da política externa não é exclusivo da área de Análise de Política Externa, mas sim intrínseco às abordagens de Relações Internacionais, tendo em vista que a disciplina tem o Estado como o ator central da política internacional, de modo que as teorias de RI tendem a abordar noções e premissas de política externa em suas análises. O realismo, uma das principais teorias de Relações Internacionais, tem como pressuposto básico a centralidade do Estado enquanto ator da política internacional, sempre preocupado em garantir sua sobrevivência de forma independente em uma ordem internacional anárquica, que leva os Estados a uma situação de constante disputa por poder entre si, tendo em vistas garantir a própria segurança (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A condição anárquica do sistema internacional é um dos pontos mais importantes da abordagem realista, sendo determinante para pautar o comportamento dos Estados na política internacional. Nesse sentido, a anarquia da estrutura vai refletir na relação que os Estados estabelecem entre si, de forma que “when external conditions press firmly enough, they shape

the behavior of states” (WALTZ, 2000, p. 34). Por sua vez, Mearsheimer (2001) argumenta que “structural factors such as anarchy and the distribution of power, I argue, are what matter most for explaining international politics. The theory pays little attention to individual or domestic political considerations such as ideology”.

A partir dos anos 1970 a literatura de Relações Internacionais começa a discutir a influência exercida pelos fatores domésticos na definição e condução da política externa. As abordagens liberais reconhecem a estrutura anárquica do sistema internacional como importante condicionante do comportamento dos Estados, mas acreditam que é possível alcançar uma ordem mais cooperativa e menos conflituosa. O estudo de Robert Keohane e Joseph S. Nye sobre os movimentos transnacionais representou um significativo impulso na inserção dos atores domésticos nas análises de política externa.

Moravcsik (1997) destaca a importância da análise da relação entre Estado e sociedade, considerando o impacto que a interação entre esses agentes exerce no comportamento do Estado e na relação com seus pares, uma vez que “the relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences” (MORAVCSIK, 1997, p. 516).

Ainda de acordo com Moravcsik (1997), na concepção liberal os atores fundamentais da política internacional são os indivíduos e os grupos privados, que buscam promover seus interesses através da ação coletiva. A partir dessa constatação, o autor defende que o Estado é uma “representative institution constantly subject to capture and recapture, construction and reconstruction by coalitions of social actors” (MORAVCSIK, 1997, p. 518). Nesse sentido, sua função seria a de congregar as preferências dos atores sociais domésticos e transformá-las em políticas públicas. A pressão exercida pelos grupos às instituições serve para expressar suas preferências e interesses, o que irá moldar as próprias preferências estatais. Com isso, a mudança nas preferências estatais em política externa advém das mudanças sociais, e não das pressões da política internacional, ainda que o componente estrutural imponha oportunidades e limitações ao Estado.

2.2.1 O Jogo de Dois Níveis

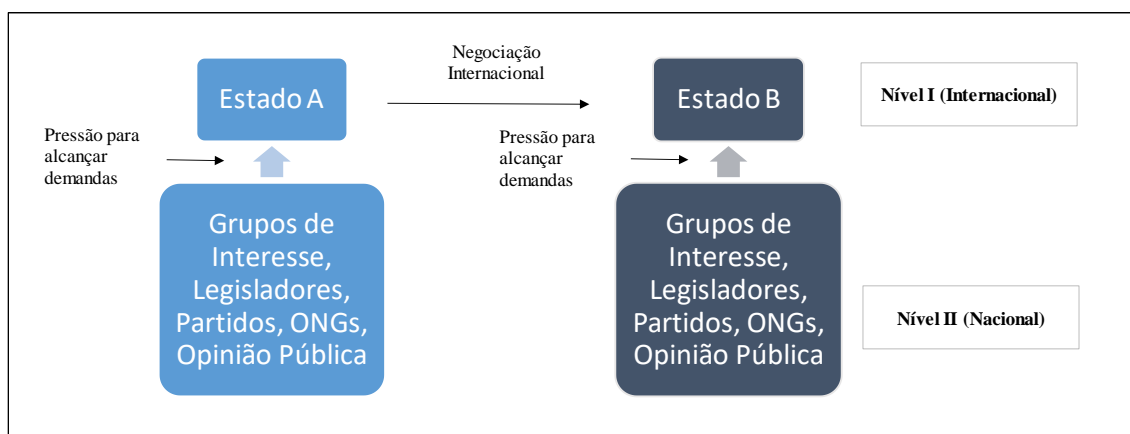
Como apontado na seção anterior, considerar apenas a ação dos Estados na análise de política externa não é suficiente para abarcar toda a complexidade desse processo. Indivíduos,

instituições e organizações são também parte fundamental da formulação de política externa, influenciando decisões e preferências. Uma das principais teorias a tratar das dinâmicas entre fatores domésticos e externos na condução da política externa é o chamado “Jogo de Dois Níveis”, de Robert D. Putnam, que foi apresentado através de seu artigo “*Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*” (1998). Nesse estudo Putnam aborda as interações entre o nível interno e o nível externo nos processos de negociação internacional, discutindo a influência dos atores domésticos nas relações externas dos Estados e como eles impactam a formulação da política externa, uma vez que “a country’s international position exerts an important impact on its internal politics and economics. Conversely, its domestic situation shapes its behaviour in foreign relations” (MILNER, 1997, p. 3). Conforme Cintra

Tal linha teórica é importante na medida em que recupera a ideia – ainda não muito presente nos estudos de relações internacionais por conta da força da ortodoxia existente na área – de que não é possível fazer uma separação total entre os níveis doméstico e internacional. Há uma continuidade entre estes dois níveis; eles não só apresentam uma mútua interferência, como também, e sobretudo, são construídos conjuntamente. (CINTRA, 2005, p. 8).

No Jogo de Dois Níveis proposto por Putnam, o nível I corresponde ao plano internacional, onde se dá a negociação entre os Estados acerca de acordos e tratados. O nível II é o campo doméstico, onde os negociadores devem ratificar o que foi acordado no âmbito internacional, compatibilizando os interesses dos diversos setores governamentais, agências domésticas, grupos de interesse, opinião pública, dentre outros atores interessados no tema em pauta. O objetivo de Putnam nesse artigo é discutir o processo de ratificação de acordos internacionais a partir da análise das relações entre os dois níveis por ele identificados e que estão envolvidos em uma negociação internacional. A imagem abaixo (figura 1) apresenta o modelo dos jogo de dois níveis

Ilustração 1: Jogo de Dois Níveis



Fonte: GERALDELLO, 2015.

Assim a pressão exercida pelos atores domésticos em relação ao governo e seus negociadores é um fator determinante para a consolidação da posição do Estado em uma negociação internacional. Rosati e Scott (2011) destacam que a formulação da política externa é um processo político, onde os grupos de interesse nacionais pressionam os seus governos por medidas que sejam favoráveis para seu setor, enquanto os governos, no plano internacional, “seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments” (PUTNAM, 1988, p. 434). Desse modo, temos que o interesse nacional em uma negociação internacional não é fixo, mas sim desenvolvido a partir das preferências e pressões de diversos atores sociais domésticos, como os grupos de interesse, legisladores e a própria opinião pública. Com isso, “international politics and foreign policy become part of the domestic struggle for power and the search for internal compromise” (MILNER, 1997, p. 11).

Conforme Putnam explicita em seu artigo, a ratificação ou não de um acordo internacional depende da aprovação dos atores domésticos envolvidos na negociação, de modo que qualquer acordo, para ser aprovado internamente, necessita estar em consonância com essas preferências. A esse respeito, Putnam cita a fala de Robert Strauss acerca da Rodada Tóquio (1973) do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), “ during my tenure as Special Trade Representative, I spent as much time negotiating with domestic constituents (both industry and labor) and members of the US Congress as I did with our foreign trading partners” (STRAUSS, 1987 apud PUTNAM, 1988, p. 433). Assim, a ratificação de um acordo depende do *win-set*, que é o conjunto de acordos negociáveis no nível I e que podem ser aprovados no nível II. A esse respeito temos que

Quanto menor o *win-set*, ou ainda, quanto mais difusas forem as posições no âmbito doméstico, mais força terá o governo na negociação internacional. E quanto maior o *win-set*, maior será a possibilidade de se alcançar um acordo; em contrapartida, a capacidade de barganha do governo vis-à-vis outros negociadores é menor (OLIVEIRA; MORENO, 2007, p. 192).

Na medida em que apenas os acordos que estejam em conformidade com o *win-set* de cada Estado serão ratificados, pode-se então observar a influência desse elemento no poder de barganha do negociador, de forma que limitações domésticas podem fortalecer a posição negociadora do Estado por conta das pressões tanto dos grupos favoráveis quanto opositores a esse possível acordo, de forma que

In any international negotiation the groups who stand to gain or lose economically

from the policies are the ones who will become politically involved. Those who stand to lose should block or try to alter any international agreement, whereas those who may profit from it should push for its ratification. (MILNER, 1997, p. 63).

Ainda tendo por base o modelo de Jogo de Dois Níveis proposto por Putnam, temos que a política externa é também um mecanismo para satisfazer os propósitos da política doméstica. Para Hagan (1995), a principal contribuição dessa abordagem é reconhecer o conflito doméstico pela formação das preferências do Estado em política externa. Desse modo

The logic of Putnam's (1988) 'two-level bargaining' is not that domestic politics defines the economic interests but that domestic constraints affect the extent to which a government can respond to the constraints (and opportunities) of complex interdependence. [...] The contribution of foreign policy analyses is to show that domestic politics affects the ability of governments to adapt to change (Skidmore 1994) and the ways they respond to challenges of rising powers (Schweller 1992). (HAGAN, 1995, p. 133).

Diversos outros autores tomaram o modelo desenvolvido por Putnam como base de seus estudos, como Robert Keohane e Helen Milner (1996), Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2001). Martin (2001) irá apoiar-se no jogo de dois níveis para apontar que a participação de legislaturas, sendo essas um poder político privilegiado por sua capacidade de elaborar leis, é importante para as negociações internacionais por garantir credibilidade aos acordos firmados. Já Milner (1997), ao analisar as relações entre o Legislativo e o Executivo, baseia-se no modelo de Putnam, ainda que discorde do autor com respeito à igualdade de relevância que ele atribui para o nível doméstico e o internacional. Na concepção de Milner, o nível II (nacional) é o mais relevante nesse processo, uma vez que os custos do acordo adotado incorrerá em âmbito doméstico, afetando os atores sociais nacionais. Com isso, a autora afirma que

My central argument is that cooperation among nations is affected less by fears of other countries' relative gains or cheating than it is by the *domestic distributive consequences* of cooperative endeavors. Cooperative agreements create winners and losers domestically; therefore they generate supporters and opponents. The internal struggle between these groups shapes the possibility and nature of international cooperative agreements. International negotiations to realize cooperation often fail because of domestic politics, and such negotiations are often initiated because of domestic politics. All aspects of cooperation are affected by domestic considerations because cooperation is a continuation of domestic political struggles by other means. (MILNER, 1997, p. 9-10, grifo do autor).

Tendo em vista a fragmentação de preferências existente dentro dos Estados e a consequente disputa e barganha entre os diversos atores sociais domésticos, essas abordagens irão defender que apenas a análise conjunta de fatores domésticos e internacionais é capaz de oferecer uma explicação completa da política externa. Assim, compreender a atuação dos atores domésticos – e para o propósito dessa pesquisa, os grupos de interesse especificamente – é

central para entender a barganha internacional. Ainda assim, faz-se necessário considerar também as discussões teóricas sobre lobby e grupos de interesse.

2.3 Teorias de Grupos de Interesse

A análise do comportamento dos grupos de interesse no ambiente governamental e sua participação no processo decisório são questões complexas e por isso requerem a aplicação de múltiplas abordagens teóricas, considerando as vantagens, desvantagens e limites de cada uma, o que se torna ainda mais importante diante da existência de variadas interpretações e perspectivas sobre os grupos de interesse. Assim, essa seção irá tratar das principais teorias adotadas pela literatura acadêmica para explicar os grupos de interesse e sua participação no sistema político norte-americano.

2.3.1 Pluralismo

O pluralismo é um dos paradigmas predominantes em Ciência Política, tendo suas origens históricas na teoria dos corpos intermédios, cujo principal expoente é Montesquieu que traça a distinção entre o governo monárquico e o governo despótico (BOBBIO, 1998). Assim como os corpos intermédios (a nobreza e o clero, por exemplo) propostos pelo filósofo francês serviam como um contrapeso em relação ao monarca, no pluralismo a visão central é a de que a sociedade é formada por diversos grupos que representam os distintos interesses existentes na coletividade, e esses grupos atuam como limitadores do poder do Estado.

Ao mesmo tempo, os conflitos existentes entre os diferentes grupos são fundamentais para garantir que não exista um centro de poder dominante, ou seja, a disputa entre os grupos de interesse funciona tanto para conter outros grupos, quanto como garantia contra o poder excessivo do Estado (BOBBIO, 1998). Ainda assim, como destaca Jordan (1990), o pluralismo se caracteriza também por ser uma abordagem bastante inconsistente, em que há grande dificuldade em se apontar uma afirmação definitiva que possa resumir o seu pensamento ou mesmo em categorizar autores como pluralistas. Dye e Zeigler apontam as características básicas do pluralismo como

Pluralism portrays the American political process as competition, bargaining and compromise among a multitude of interest groups... the modern pluralist accepts giant

concentrations of power as inevitable... The pluralista realizes that the unorganized individual is no match for giant corporate bureaucracy, but he hopes that countervailing centers of power will balance each other and thereby protect the individual from abuse. Groups become the means by which individuals gain access to the political system. The government is held responsible not by individuals but by organized groups and coalitions of groups (parties). The essential value becomes participation in, and competition among, organized groups. (DYE; ZEIGLER, 1970 apud THOMAS, 2004, p. 41).

O poder dos grupos de interesse no sistema norte-americano é amplamente reconhecido como central ao processo político, de forma que compreender o pluralismo é vital para analisar a ação dos grupos de interesse na política desse país e suas interações com os atores governamentais. Um dos primeiros a apontarem a questão da falta de homogeneidade da sociedade e sua conseqüente fragmentação em facções foi James Madison, nos “*Federalist Papers 10*” (POLE, 2005), em que sua principal preocupação era com a possibilidade de que uma facção formada pela maioria acabasse por tomar o controle do governo. Assim sua a visão acerca dos grupos de interesse era de que eles eram benéficos e até mesmo necessários ao sistema político.

O historiador francês Alexis de Tocqueville em “*Democracy in America*” (1945) também observou a tendência dos norte-americanos de se organizarem em associações para promover seus interesses e projetos através delas. O autor afirma que “in no country in the world has the principle of association been more successfully used or applied to a greater multitude of objects than in America” (TOCQUEVILLE, 1945 apud TRUMAN, 1963, p. 7).

A obra seminal de Arthur F. Bentley “*The Process of Government: a Study of Social Pressures*” (1908) é tida como pioneira no pensamento pluralista norte-americano acerca dos grupos de interesse. Nela o autor afirma que a sociedade seria um grande complexo de grupos e o exercício das atividades políticas se daria a partir das interações e embates entre esses grupos, na medida em que cada um busca maximizar seus próprios ganhos. De acordo com Bentley, grupos são

A certain portion of the men of a society, taken, however, not as a physical mass cut off from other masses of men, but as a mass activity, which does not preclude the men who participate in it from participating likewise in many other group activities. It is always so many men with all their human quality. It is always so many men, acting, or tending toward action – that is, in various stages of action. Group and group activity are equivalent terms with just a little difference of emphasis, useful only for clearness of expression in different contexts. (BENTLEY, 1908, p. 211).

Desse modo, segundo Bentley, a definição das políticas públicas se daria como resposta às pressões dos grupos em relação ao governo e entre si, garantindo assim a representatividade

dos diferentes interesses existentes na sociedade, o que os torna importantes para o governo democrático, uma vez que “os grupos, assim, são a verdadeira força motriz do processo governamental, combinando-se, recombinao-se e dissolvendo-se livremente, de acordo com seus interesses” (SANTOS, 2007, p. 36).

Contudo, há grande contestação a respeito da real contribuição de Bentley para o estudo dos grupos de interesse no processo político. Gunnell, por exemplo, afirma que “Arthur Bentley’s *The Process of Government* (1908) had minimal direct and immediate impact on the discourse of political science” (GUNNELL, 1996, p. 256.). Na mesma linha, Jordan (2000) acredita que é dado ao trabalho de Bentley mais crédito do que lhe é devido, ainda que sua obra seja utilizada mais por aqueles que pretendem criticá-la, do que para explicar a política de grupos propriamente. Para ele, “Bentley’s contribution has often been reduced to an almost obligatory, but passing, reference in the introductory section of many books” (JORDAN, 2000, p. 789), o levando a apontar que, nesse sentido, seu uso seria limitado a para fins históricos, citando ainda Golembiewski, para quem Bentley seria ao mesmo tempo “over praised and over criticized” (JORDAN, 2000, p. 790).

Apesar das críticas, as ideias centrais de Bentley foram recuperadas por David B. Truman em “*The Governmental Process*” (1951), e para Jordan (2000) a contribuição de Truman é muito mais relevante para o estudo dos grupos de interesse do que a do seu antecessor. Assim como Bentley, Truman verifica que a atividade dos grupos de interesse é fundamental para o funcionamento do sistema político norte-americano, sendo capaz de exercer grande pressão e influenciar a tomada de decisão em políticas públicas, de forma que “a política pode ser compreendida através do exame da interação entre os grupos” (SANTOS, 2007, p. 36).

Para Truman a tendência do indivíduo, enquanto ser social, é de participar de organizações onde ele interage com outros indivíduos que partilham dos mesmos interesses e características. Por conta disso, cada um acaba por participar de diversos grupos diferentes ao longo de sua vida. A participação nesses grupos é importante na medida em que “the individual is less affected directly by the society as a whole than differentially through various of its subdivisions, or groups” (TRUMAN, 1963, p. 15). Assim, os grupos exercem grande influência nos valores e objetivos dos indivíduos, sendo capazes de modificar seu comportamento, mais do que as demais pressões sociais.

É importante destacar que na concepção de Truman grupo é, em um sentido amplo, o conjunto de indivíduos com características em comum, mas também que interagem com frequência, para que seja possível que o comportamento dos membros seja alterado a partir da

convivência entre eles. Esses grupos representam a existência de interesses conflitantes na sociedade e a busca por representatividade de seus objetivos. Assim, Truman reafirma que os grupos são um aspecto fundamental da política americana e necessários para entender o seu funcionamento, destacando que

They [groups] are so intimately related to the daily functioning of those constitutionalized groups – legislature, chief executives, administrative agencies, and even courts – that make up the institution of government that the latter cannot adequately be described if these relationships are not recognized as the weft of the fabric. (TRUMAN, 1953, p. 46).

Robert A. Dahl é outra referência nos estudos sobre pluralismo na academia norte americana, ainda que o foco de sua obra seja na poliarquia, a melhor aproximação da democracia, em que o poder seria distribuído entre vários pequenos grupos existentes na sociedade que competem entre si para que seus interesses prevaleçam sobre os demais, de forma que o poder de um grupo equilibra o poder do outro, evitando a concentração de poder (DAHL, 1961). Dessa forma,

Em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Embora na perspectiva do Pluralismo americano só o povo seja o legítimo soberano, ele não deve ser nunca um soberano absoluto... A teoria e a prática do Pluralismo americano tendem a afirmar que a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos. (DAHL, 1967 apud SANTOS, 2007, p. 40).

Diante dessa perspectiva, mesmo que o poder, por vezes, possa estar parcialmente concentrado nas mãos de algum ator, ele no geral é fragmentado, disperso entre os diferentes domínios sociais (MCFARLAND, 2007), o que não significa dizer que todos os grupos detinham a mesma capacidade de influenciar o processo político, ou que um grupo nunca é mais influente do que o outro. Com isso “the key to Dahl’s argument was not that power was held *equally* but that it was *dispersed*.” (THOMAS, 2004, p. 42, grifo do autor).

Uma das principais críticas feitas ao pluralismo é referente à sua visão excessivamente otimista sobre os benefícios da participação de grupos de interesse e da prática do lobbies nos sistemas políticos. E. E. Schattschneider, por exemplo, criticava a ideia de que a função do governo se resumiria apenas a garantir o equilíbrio entre os grupos. Como destaca Santos (2007), Schattschneider também apontava a ironia existente no caráter elitista da abordagem pluralista, afirmando que “the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sing with a strong upper class accent” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p. 34 apud SANTOS, 2007, p. 43). Na visão de Santos, isso significa que

Os grupos de interesse servem frequentemente para reproduzir o status quo e a desigualdade na distribuição de renda em favor dos mais poderosos, enquanto a 'política de pressão' exercida por eles seria uma tentativa não de tornar-se uma maioria, mas de uma minoria controlar as políticas." (SANTOS, 2007, p. 42, grifo do autor).

As críticas levaram ao enfraquecimento do pluralismo e motivaram esforços para modernizar a teoria, o que se dá com o neopluralismo, adicionando novos temas aos estudos sobre a participação dos grupos de interesse no processo político, como a formação da agenda, a questão dos movimentos sociais, e as teorias de processo político (MCFARLAND, 2007). Em grande medida, uma das principais características do neopluralismo é adotar uma visão menos otimista sobre a participação dos grupos de interesses na política, sem assumir a igualdade na representação e aceitando que certos grupos, como os grupos econômicos por exemplo, podem ter mais poder e influência do que os demais.

Lowey e Gray (2004) destacam que o neopluralismo se caracteriza também por ser uma perspectiva que engloba distintos projetos que tem propósitos bastante diferentes entre si, o que é justificado pela própria natureza do tema que se propõe a estudar. Para os autores, o foco das pesquisas mais recentes sobre grupos de interesses está no papel das instituições e seu engajamento no lobby, questionando porque essas organizações tem se mobilizado para obter seus interesses políticos.

O pluralismo e o neopluralismo ainda demonstram inúmeras vantagens de sua utilização na análise dos grupos de interesse no processo político, mas como destaca Jordan (1990) é uma teoria que falha na sistematização de seus princípios e ideias centrais, sendo difícil encontrar uma afirmação definitiva sobre seus preceitos fundamentais, por conta das diversas exceções. O que vale ressaltar, como destacou Nelson Polsby em "*Community Power and Political Theory*" (1971), é que o pluralismo é acima de tudo uma metodologia que se dedica a descobrir quem governa ou quem influencia o processo político em uma sociedade em que não existe um grupo dominante (JORDAN, 1990).

2.3.2 Elitismo

Uma segunda teoria da ciência política acerca da ação dos grupos de interesse é o Elitismo, partindo da ideia central de que toda sociedade é governada por uma minoria detentora do poder, a elite (BOBBIO, 1998). Bobbio destaca que, ainda que essas elites estejam

conectadas a todas as formas de poder, é dada particular atenção à questão do poder exercido pelas elites políticas. A teoria das Elites vai ser desenvolvida inicialmente nas ciências sociais através dos estudos dos autores italianos Gaetano Mosca, em “*Elementi di Scienza Politica*” (1896) e Vilfredo Pareto, em “*Systèmes Socialistes*” (1902).

Dunleavy e O'Leary afirmam que “elitism is the belief that government by a small ruling group is normatively desirable” (1987, p. 137), apontando que a existência de uma elite governante é inevitável em qualquer sociedade, mesmo nas democracias representativas ou numa possível sociedade marxista, uma vez que “the history of all societies, past and future, is the history of its ruling classes...there will always be a ruling class and therefore exploitation” (MEISEL, 1958, p. 10 apud DUNLEAVY; O'LEARY, 1987, p. 139).

Conforme Bobbio (1998), vai ser nos Estados Unidos que a teoria das elites vai ganhar maior relevância, introduzida a princípio por Harold D. Lasswell, a partir dos conceitos de Mosca e Pareto e que apontava o caráter universal da divisão da sociedade entre a elite e a massa. Segundo Bobbio, a popularização do elitismo na academia norte-americana se dá graças a dois livros em especial, “*The Managerial Revolution*” (1941), de James Burnham e “*The Power Elite*” (1956), de C. Wright Mills, que se tornou uma das principais referenciais para o estudo da teoria das elites.

C. Wright Mills foi um sociólogo norte-americano que buscou através de uma análise histórica e sociológica demonstrar que os Estados Unidos são governados por círculo bastante restritos de membros nas principais posições política, econômica e militar, o que o autor vai denominar de “a elite do poder”, também o título de um de seus livros mais conhecidos. Essa elite, segundo Mills, está estreitamente interligada e forma a base do poder nacional, e suas relações e interesses em comum irão determinar os rumos políticos, econômicos e sociais do país. Segundo o autor

Atrás destes e atrás dos acontecimentos da história, ligando uns aos outros, estão as principais instituições da sociedade moderna. Essas hierarquias do Estado, empresas e exército constituem os meios do poder, e como tal são hoje de uma importância sem antecedentes na história humana – e em sua cúpula estão os pontos de comando da sociedade moderna, que nos proporcionam a chave sociológica da compreensão do papel das altas rodas na América. Dentro da sociedade americana, a base do poderio nacional está hoje nos domínios econômico, político e militar.” (MILLS, 1968, p.14).

Nessa obra Mills apresentava a ideia de uma elite bastante unida e coesa, o que seria a base de seu poder diante da massa fragmentada e apática e incapaz de se mobilizar. Essa justamente é a crítica de autores como Robert Dahl, um dos expoentes do pluralismo, à teoria

das elites. Para Dahl é impossível supor que a elite americana constituísse um bloco monolítico, uma vez que diferentes setores e grupos sociais possuem diferentes interesses. Ou seja, a crítica liberal não nega a existência de elites, mas o monolitismo (BOBBIO, 1998). Na medida em que os grupos de interesses, enquanto parte da elite econômica, buscam influenciar o processo político para garantir seus interesses e a maximização de seus resultados, o elitismo afirma que são as demandas das elites que resultam na formulação das políticas públicas. Com isso

Elitism implies that public policy does not reflect demands of “the people” so much as it reflects the interests and values of elites. Changes and innovations in public policy come about when elites redefine their own values. However, the general conservatism of elites – that is, their interest in preserving the system – means that changes in public policy will be *incremental* rather than revolutionary. Public policies are often modified but seldom replaced. (DYE; ZIEGLER, 2009, p. 3, grifo do autor).

Para Dye e Ziegler (2009) as instituições de representação, como os partidos políticos e os próprios grupos de interesse, acabam por aprofundar o poder das elites na sociedade e não a democracia, uma vez que dentro dessas associações o poder está concentrado nas mãos de uma liderança, que é a minoria. Ainda, Schattschneider apontava que os grupos de interesse tendem a manter o status quo da políticas públicas, favorecendo as elites já estabelecidas. Thomas (2004) afirma que em relação aos grupos de interesse o elitismo trata de “múltiplas elites”, a partir da noção de que no sistema político norte-americano existem diversas elites (e não uma única elite) diferentes e cada uma controla uma área das políticas públicas. Essa concepção é oposta ao pluralismo, que tratava da existência de interesses heterogêneos em competição para influenciar as políticas públicas de um Estado.

Nesse sentido, Dye e Ziegler (2009) destacam o poder econômico e, dentro dele, o poder corporativo, como uma das elites mais influentes do sistema político norte-americano, em grande parte devido à sua concentração no país, pois “economic power in the United States is concentrated in a small number of large corporations and banks” (DYE; ZIEGLER, 2009, p. 74). Para os autores, a globalização está intensificando ainda mais esse processo, aumentando a concentração de corporações e fortalecendo seu poder e sua capacidade de influenciar o processo político.

Assim, temos que a capacidade de influência dos grupos de interesse organizados no processo político é bastante ampla, podendo induzir mudanças e transformações nas políticas públicas que sejam favoráveis aos seus interesses. Esses interesses, de acordo com o elitismo, não são os mesmos das massas, mas os interesses particulares daquele grupo e visam a manutenção de seu poder e posição dentro do sistema político, social e econômico, uma vez

que “organized interest groups, not “the people”, have the most direct day-to-day- influence over government. The public interest is a fiction, but the organized interests are potent political realities in Washington, state capitals, and city halls” (DYE; ZIEGLER, 2009, p. 197).

2.4 Grupos de Interesse e Lobby: definições, conceitos e características

Além do Estado e dos seus poderes, outros atores também são capazes de influenciar a política externa norte-americana, como a opinião pública, a mídia e os grupos de interesse organizados. Nesse sentido e considerando esses agentes não estatais, Jacobs e Page (2005) apontam que a política externa é influenciada principalmente pelos líderes empresariais com atuação internacional, seguido por experts, muito mais do que pela opinião pública. De fato, o seu peso econômico e sua capacidade de mobilizar recursos financeiros tornam o *business* particularmente influente no sistema político norte-americano (GROSSMAN; HELPMAN, 1994).

Os grupos de interesse participam do processo político ao tentar intervir na definição da agenda política do Estado, incluindo nela suas demandas ou mesmo através de esforços para barrar propostas que não sejam benéficas aos seus interesses. Ao mesmo tempo, esses grupos podem influenciar a opinião pública a respeito das questões em pauta, em vistas de conseguir apoio da sociedade. Nesse sentido, a atuação de grupos de interesse e a prática do lobby pode ser observada em em diversos segmentos políticos e sociais.

Ainda assim, é interessante notar a ambiguidade e as múltiplas interpretações de termos como lobby e da própria ideia de “grupos de interesse”. Como aponta Thomas (2004), as interpretações variam entre extremamente amplas ou excessivamente restritas, ambas insuficientes para uma discussão mas aprofundada sobre os grupos de interesse. Truman (1963), por exemplo, adota uma definição bastante ampla e por vezes genérica, segundo a qual grupos de interesse são

Any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by shared attitudes [...] to summarize briefly, an interest group is a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society. If and when it make its claims through or upon any of the institutions of government, it becomes a political interest group. (TRUMAN, 1963, p. 33-37).

Santos (2007) adverte ainda para a tendência de muitos autores de reduzir todo grupo a um interesse econômico, o que nem sempre é verdadeiro, uma vez que interesses étnicos,

religiosos e sociais também configuram grupos de interesse e praticam o lobby. Por sua vez, Berry (1989) aponta que a principal característica dos grupos de interesse, além dos objetivos e demandas compartilhados, é a sua organização, de forma que

An interest group is an organized body of individuals who share some goals and who try to influence public policy. [...] The larger distinction here may be between *interests* and *interest groups*. People may share an interest, a common concern, without belonging to the same interest group. (BERRY, 1989, p. 5, grifo do autor).

Já Thomas (2004) afirma que “an interest group is an association of individuals or organizations or a public or private institution that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favor” (p. 4). Esse conceito, ainda que amplo, é significativamente completo, tratando de atores públicos e privados e sem relacionar grupos de interesse apenas com preocupações econômicas.

Outro conceito que causa estranhamento é o de “grupos de pressão”, na medida em que, para alguns autores tem um significado diferente do de grupos de interesse. Truman (1963) afirma que os grupos de pressão são, na verdade, os grupos de interesse político, ou seja, os interesses organizados que exercem pressão política no governo e em seus oficiais em busca de seus objetivos. Já V.O. Key (1964) considera que grupos de pressão e grupos de interesse, na prática, fazem referência ao mesmo ator, que são associações representativas de um segmento social e que buscam influenciar as políticas públicas.

Como destaca Schattschneider (1975), a principal distinção entre grupos de interesse e partidos políticos é o fato de que os grupos, no geral, não almejam ocupar cargos governamentais, eles não participam de disputas eleitorais. De acordo com Santos (2007) o crescimento e fortalecimento dos grupos de interesse nos Estados Unidos nas últimas décadas é sinal de um sistema partidário fraco.

O conceito de lobby, ainda que muitas vezes utilizado como sinônimo para grupos de interesse, possui um significado distinto. Lobby é uma das atividades desempenhadas pelos grupos de interesse em sua busca por influenciar as políticas públicas. Porém, por conta de sua conotação política, esse conceito carrega em si diversos estigmas, sendo frequentemente associado à ideia de corrupção e de obtenção de vantagens ilícitas, diferente do conceito de grupos de interesse, mais neutro (SANTOS, 2007).

Sendo um instrumento de participação e representação bastante presente no sistema político norte-americano, o lobby é garantido pela Primeira Emenda à Constituição, que confere aos cidadãos o direito de “peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress

of grievances" e também o direito de liberdade de expressão. Sua prática se dá em âmbito Legislativo, Executivo e até mesmo Judiciário, estando presente desde o nível municipal até o nível federal. Nesse sentido, a análise dos grupos de interesse, sua formação e métodos de atuação, mostram-se relevantes para a compreensão do funcionamento do sistema político norte-americano.

As mudanças ocorridas no Congresso estadunidense e na própria configuração do processo legislativo nos anos 1970 "resulted in a reorganization of power within Congress, including a reduction in the power of party leaders and committee heads and an increase in the role of subcommittee heads and individual members" (SLANY, 2002), significando um aumento expressivo no número de subcomitês, o que facilitou o acesso dos diferentes grupos de interesse ao legislativo e levou a um aumento considerável no número de grupos de interesse, lobistas e no volume e fluxo de dinheiro envolvido nesse processo.

Além disso, o próprio modelo federalista adotado no país estimula a atuação dos grupos de interesse, ao criar distintos centros decisórios. Também a crescente fragmentação social, baseadas em questões econômicas, étnicas, religiosas e culturais estimula a formação de grupos para a defesa dos interesses de um determinado segmento da sociedade. Por fim, o declínio dos partidos políticos, cada vez mais descentralizados, torna os políticos bastante dependentes dos grupos de interesse para o financiamento de campanhas políticas, por exemplo. Assim, conforme com Santos (2007)

A prática do *lobbying* é importante instrumento no âmbito do sistema democrático, à medida que provê um fórum para a resolução de conflitos entre pontos de vista diversos e concorrentes e institui um sistema de "*checks and balances*" que permite a competição entre os grupos de interesse. Além disso, provê informação, análise e opinião para legisladores e líderes de governo permitindo tomada de decisão informada e equilibrada. Assim, os *lobbyists* podem ajudar a tornar o processo legislativo mais eficiente provendo dados e assessoramento acurado sobre os efeitos da lei e o *policymakers* locais, estaduais ou federais de pontos de vista em assuntos de políticas públicas. (SANTOS, 2007, p. 88, grifo do autor).

Por sua vez, outros autores apontam para o problema da ameaça que os grupos de interesse representam para o sistema democrático, evidenciando a questão da corrupção e da falta de legitimidade do processo, ao favorecer grupos mais ricos e poderosos em detrimento de outros, de forma que "a atuação dos grupos de interesse, assim, reflete padrões de dominação e controle e de representação que reproduzem, em grande medida, as disfunções do sistema representativo em geral" (SANTOS, 2007, p. 89).

Sendo lobby a atividade desempenhada pelos grupos de interesse, sua principal função

é servir como intermediário entre a ação governamental e os objetivos do grupo que ele representa, buscando ter suas demandas respondidas. Com isso, temos que “*lobbying* é, portanto, e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções” (PASQUINO apud SANTOS, 2007, p.86). Desse modo

O lobby pode ser definido em termos de defesa de interesses junto aos tomadores de decisão política, de forma lícita ou ilícita, e de estratégia do uso de informação por parte dos grupos e dos políticos. Sua mobilização se dá em diferentes momentos do processo decisório, iniciando-se com definição da agenda e se estendendo à regulamentação das decisões tomadas e avaliação das mesmas. Os lobistas lançam mão de uma série de procedimentos, tais como o contato direto com o tomador de decisões e seus assessores, obtenção, por meio da mídia, do apoio da opinião pública, entre outros (BOARIN, 2015, p. 13).

Diversos são os mecanismos utilizados pelos lobistas para pressionar os congressistas (considerando que o poder Legislativo seja mais permeável à ação de grupos de interesse (THOMAZ, p. 2012). Uma de suas principais características é a capacidade dos grupos de interesse em mobilizar recursos para o financiamento de campanhas políticas dos parlamentares, explorando o objetivo principal dos congressistas, que é se reeleger, o que significa a necessidade de agradar o eleitorado para garantir seu apoio e também conseguir o financiamento da campanha. Assim

O argumento central da literatura sobre a influência de grupos de pressão no comportamento dos parlamentares está numa relação de troca (STIGLER, 1971): os políticos, para se manterem no poder, precisam de apoio. O grupo demanda políticas favoráveis. Dessa forma, são duas as principais variáveis explicativas para acesso e influência dos grupos de interesse. A primeira procura estimar, com base no financiamento de campanha, em que medida as contribuições financeiras determinam o comportamento dos deputados. Já a segunda foca especificamente nas atividades de lobby (SANTOS et al, 2015, p. 40 *apud* BOARIN, 2015, p. 13).

Assim, o acesso dos grupos de interesse ao Congresso é crucial, pois significa um espaço onde esses atores podem agir e buscar persuadir os legisladores, de forma que os grupos terão a possibilidade de influenciar as opções governamentais, seja na aprovação ou rejeição de uma legislação ou mesmo na elaboração do próprio projeto de lei. Essa atuação de lobistas como assessores e conselheiros informais se dá principalmente nas comissões especializadas de ambas as casas, por serem mais abertas a ação desses atores e por suas legislações demandarem conhecimentos específicos do tema. (BOARIN, 2015).

Além de se colocarem como fonte de informação aos congressistas, Mancuso (2004) identifica cinco outras funções exercidas pelos lobbies ao longo do processo legislativo, o

acompanhamento, a análise, a tomada de posição, a orientação e a pressão (MANCUSO, 2004, p. 516). A primeira dessas funções é o acompanhamento das tramitações de matérias legislativas interessantes ao seu setor. Em segundo lugar, os grupos de interesse e seus especialistas analisam essas proposições e identificam os interesses de seu grupo nelas, para em seguida avançar para sua terceira atividade, que é a tomada de posição a respeito de uma legislação ou proposta, a partir das análises feitas na fase anterior.

A quarta ação realizada é a comunicação dessa posição, indicando para membros do grupo e do seu setor a orientação a ser adotada a respeito da proposta em debate. Essa fase visa disseminar o posicionamento do grupo, buscando a consolidação de uma posição homogênea, fortalecendo o grupo em suas demandas. Por fim, após definir sua posição e difundi-la em sua base de apoio, os grupos de interesse passam para a fase da pressão propriamente, que é a atividade mais identificada com a ação dos lobbies, pois envolve a articulação de interesse e a introdução dessas demandas aos legisladores (MANCUSO, 2004).

Com isso temos que, ainda que essencial, os recursos financeiros não representam todo o processo de lobbying. De acordo com Santos (2007), levantamentos de Schlozman e Tierney (1986) apontam que para as grandes indústrias atuando como grupos de interesse “o recurso mais importante é a reputação, seguida pelos contatos, aparecendo o fator expertise em terceiro lugar, sendo irrelevante o apelo da causa” (SANTOS 2007, p. 100).

É importante destacar, porém, que muitos autores ainda se mostram reticentes sobre a real capacidade dos grupos de interesse em exercer influência na política. Para esses autores seu papel seria apenas marginal, com efeitos bastante limitados. Leech (2010), por exemplo, aponta o estudo de Bauer, Pool, e Dexter (1963), cujos resultados contestavam os de Schattschneider (1953), considerado um dos primeiros pesquisadores sobre grupos de interesse, ao afirmar que a atuação desses grupos era má orientada e pouco efetiva, com resultados bastante limitados por conta de sua baixa interação com o Congresso. Em certa medida, os resultados imprecisos sobre a capacidade de influência dos grupos de interesse advém da própria dificuldade de estabelecer uma definição única sobre o que são esses grupos. Porém, ainda assim a autora afirma que

Along the same lines, Baumgartner and Leech (1998) suggested that a closer reading of Schattschneider and Bauer, Pool, and Dexter would show that the two cases actually agreed with one another much more than the popular one-sentence summaries of the books usually allowed. Schattschneider documented many limitations on group influence and Bauer, Pool, and Dexter documented many instances in which the close relationships interest groups had with their allies led to advantageous outcomes. (LEECH, 2010, p. 537).

Verifica-se desde os anos 1980 um progressivo aumento no número de grupos de interesse e lobistas registrados nos Estados Unidos, o que pode ser atribuído a fatores como as transformações institucionais no Congresso norte-americano nos anos 1970 e 1980, como a fragmentação do poder partidário, o aumento do número de subcomitês, maior profissionalização do staff e as audiências abertas do Congresso, permitindo maior descentralização do poder, o que favoreceu os grupos de interesse ao criar múltiplos pontos de acesso ao Legislativo (VALVERDE, 1997).

Dados apontam que dos cerca de 500 lobistas registrados durante a Segunda Guerra Mundial o número havia aumentado para cerca de 10.500 em 2016 (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2016). Em relação aos grupos de interesse, em 1968 existiam 10.300 grupos, mas já em 1988 esse número salta para 20.600 (ENCYCLOPEDIA OF THE NEW AMERICAN NATION, 2016;). Além do acesso privilegiado aos congressistas, o poder de influência dos grupos de interesse é atribuído em grande parte à sua capacidade de mobilizar recursos financeiros que serão investidos tanto na contratação de lobistas para pressionar os congressistas quanto no financiamento de campanhas e doações aos comitês dos partidos.

De fato, o lobby é uma atividade que movimenta bilhões de dólares todos os anos. Em 2015, por exemplo, o total gasto em lobby foi de US\$3.22 bilhões, com os maiores volumes naquele ano vindos da indústria farmacêutica e de produtos de saúde, seguida pela de seguros, petróleo e gás, associações empresariais e a indústria de equipamentos eletrônicos (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, 2015). Sobre a efetividade desses investimentos, Hamilton afirma que

So far this year [2011], commercial banks and finance and credit companies have spent about \$50 million on lobbying, mostly dealing with financial regulators who are creating the rules required by last year's financial reform law. That sounds like big money, until you realize that one of their efforts was focused on banking regulators, who in June saved the industry about \$3.5 billion by easing restrictions on how much banks could charge retailers on debit-card purchases (HAMILTON, 2011).

Os valores cada vez mais elevados investidos pelos lobbies das grandes indústrias tem levantado questionamentos sobre os impactos desses grupos para a democracia. Valverde (1997) aponta que em Os Federalistas Madison já destacava a tensão entre direitos privados e bens públicos, afirmando que essas “facções” de interesses específicos, caso se tornassem muito poderosas, poderiam ameaçar os direitos dos demais. Caicedo (2009) afirma que em “*Politics, Pressures and the Tariff*” (1935), Schattschneider criticava a atuação dos grupos de interesse

protecionistas, que teriam “sequestrado” o processo de formulação da política comercial norte-americana. Para outros, os grupos de interesse seriam uma proteção dos cidadãos contra o Estado, uma forma de se fazer ouvir. Ainda assim, grande parte dos americanos desconfia da atuação dos lobbies, por conta de questões como representatividade, acesso ao governo e prestação de contas (VALVERDE, 2007, p. 8).

Como apontado anteriormente, as grandes corporações gastam bilhões de dólares todos os anos com o lobby, contratando centenas de lobistas para defenderem seus interesses em Washington D.C. junto aos congressistas, burocratas e membros do poder Executivo. Assim, destaca-se a influência exercida pelas corporações na política norte-americana e em sua burocracia, se tornando parte do processo de tomada de decisão de forma que os interesses desses grupos se torna uma parte integral da estrutura política do país.

Diante desse cenário nos deparamos com as contradições entre os propósitos políticos privados dos grupos de interesse e a atuação desses atores na política pública, considerando, por exemplo, sua influência no processo democrático. Esse “sequestro” da política pelos interesses privados (FERGUSON, 2013) diferente do que afirma a abordagem pluralista (TRUMAN, 1951, MCFARLAND, 1987) evidencia o poder dos grandes grupos e corporações em relação ao interesse público. Na visão de Schattschneider (1960) os grupos de interesse organizados possuem maior acesso aos recursos, financeiros e institucionais, necessários para promover seus interesses na arena política, de modo que “although the direct democracy devices... are widely available, the evidence suggests it is generally the organized interests that can afford to use them” (CRONIN, 1989 apud THOMAS, 2004, p. 150). Desse modo, os recursos que os grupos organizados dispõem dão a eles uma considerável vantagem inicial, enquanto as demais camadas sociais teriam maior dificuldade para mobilizar essa estrutura em favor de seus interesses.

Mitchell (2004) ainda destaca o acesso privilegiado que os grupos de interesse ligados às corporações tem ao sistema político norte-americano, fruto de sua posição privilegiada garantida pelos recursos financeiros que possuem e também pela sua importância econômica e comercial para o país, de forma que, como apontam Cohen, Paul e Blacker (2003 apud CEZAR, 2015) “em termos de política comercial, o setor privado é um parceiro informal no processo de decision making em todos os países democráticos”, desempenhando um papel significativo na formulação de políticas, como fonte de conhecimento sobre os setores em que eles atuam e por sua experiência na área. O problema, como sugere Thomas (2004),

[...] stems from the fact that although interest groups are indispensable to all political

systems, pluralist and nonpluralist alike, they have the potential to undermine and, in some cases, destroy the fundamental goals of a society and to promote the benefit of some segments of society over others (p. 357).

Como aponta Drutman (2015) cada vez mais os grupos de interesse buscam fortalecer seus laços com congressistas e burocratas para obter acesso aos tomadores de decisão, com o objetivo de influenciar a formulação de políticas públicas e a política externa dos Estados. Assim, na medida em que a captura do processo público pelo interesse privado pode ser considerada problemática e prejudicial aos interesses comuns, para tentar reduzir possíveis influências nocivas, os Estados Unidos adotam medidas como regulamentação da atividade do grupos de interesse e controle dos seus gastos e das doações recebidas por candidatos.

2.5 Conclusão do Capítulo

Ao longo desse capítulo buscou-se a retomada de importantes contribuições teóricas advindas da Análise de Política Externa e das teoria de Grupos de Interesse para possibilitar a análise a ser desenvolvida nos capítulos seguintes sobre a formação e a atuação dos grupos de interesse. A esse respeito destaca-se que nenhuma dessas abordagens, individualmente, dá conta de explicar a complexidade da ação dos grupos de interesse e o lobby. Com isso, percebe-se que essas distinta teorias oferecem importantes contribuições para a compreensão dos lobbies e seu envolvimento com o processo de tomada de decisão de políticas públicas.

Dentre as diferentes perspectivas trabalhadas, destaca-se o Jogo de Dois Níveis proposto por Robert Putnam e a teoria pluralista, bem como o elitismo. O Jogo de Dois Níveis é importante na medida em que estabelece uma relação fundamental a essa pesquisa, que é a relação entre os atores e interesses domésticos com o nível internacional. Esse modelo demonstra a importância dos dois níveis para a formulação da política externa, diferente do que mostravam as abordagens teóricas tradicionais. Já as teorias de grupos de interesse representadas pelo pluralismo e elitismo ajudam a explicar o surgimento e as características principais sobre a atuação desses grupos. O pluralismo aponta a fragmentação da sociedade em interesses distintos, o que leva à sua organização em grupos. Por sua vez, o elitismo destaca a existência de uma elite dominante na sociedade, que teria o controle dos meios econômicos, políticos e militares.

A fim de entender a ação dos grupos de interesse, esse capítulo abordou também a

organização e distribuição do poder no sistema político norte-americano, destacando que em muitas instancias se dá o compartilhamento do poder político entre o Legislativo e o Executivo. Em política externa, esse cenário leva a uma disputa entre os poderes por influência no processo decisório. Com isso, temos que ambos se constituem em canais de ação para os grupos de interesse. Por fim, tratou-se nesse capítulo dos conceitos de lobby e grupos de interesse, seus métodos de ação e suas principais características. O próximo capítulo irá discutir a ação do lobby nos Estados Unidos, em especial o lobby farmacêutico e suas principais características políticas e econômicas.

3 INTERESSES ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA

Para garantir suas margens de lucro e a manutenção dos seus benefícios e proteções governamentais, nas últimas décadas a indústria farmacêutica, enquanto grupo de interesse, têm utilizado sua força econômica e política para tomar parte no processo de decisão político junto aos agentes governamentais. A indústria pratica o lobby e as doações para campanhas eleitorais – em especial para candidatos ao Congresso – como forma de garantir o acesso aos *policymakers*, além de contratar profissionais específicos para desempenhar tais funções, os lobistas. Apoiando-se nessa relação, as companhias farmacêuticas apoiando-se em sua influência econômica, política e financeiras conseguiram em diversas ocasiões a aprovação de leis e projetos que trouxeram benefícios significativos ao setor, ou mesmo a rejeição de normas que considerava prejudiciais aos seus interesses, como será abordado posteriormente.

Desde os anos 1980 a indústria farmacêutica norte-americana tem se beneficiado de diversas legislações que fortaleceram as leis propriedade intelectual no país, como o *Bayh-Dole Act* de 1980, o *Hatch-Waxman Act* de 1984 e o *Prescription Drug User Fee Act* de 1992, que prorrogaram o prazo de patentes dos medicamentos (CHU, 2008). Essa mudanças legais receberam fortes incentivos da indústria farmacêutica, fazendo uso de sua influência política no governo para proteger seus interesses e garantir o lucro de suas companhias.

Parte dessa influência política viria do alto investimento do setor em lobby e em contribuições de campanha. Entre 1998 e 2016, por exemplo, a indústria farmacêutica gastou US\$3,4 bilhões em lobby, mais do que qualquer outra indústria, além de ter empregado cerca de 1.400 lobistas, só em 2015 (IHSP, 2016). Ademais, a respeito da política externa comercial dos Estados Unidos, observa-se capítulos dedicados aos direitos de propriedades intelectual em todos os seus acordos bilaterais de livre comércio.

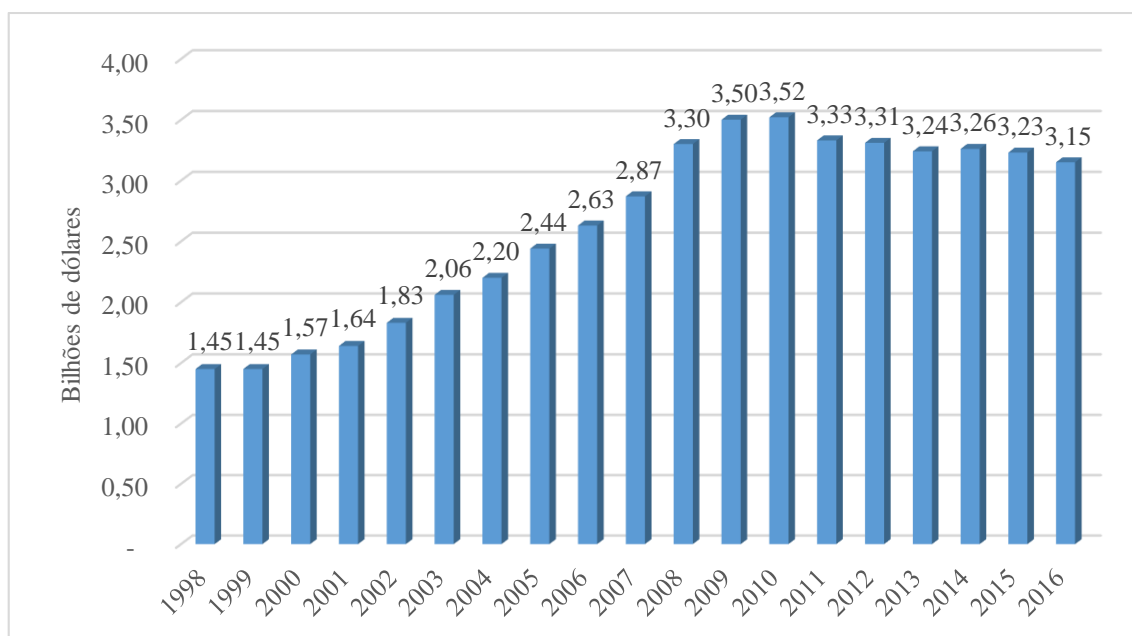
A principal crítica em relação a essas provisões remete aos impactos que o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual de medicamentos podem ter para a saúde pública, uma vez que isso significa a impossibilidade de produção de medicamentos genéricos, que são vitais principalmente para países de terceiro mundo, além de significarem aumento no preço dos medicamentos de modo geral (BREZIS, 2008). De forma mais ampla, esse cenário reflete também a preocupação com o intenso envolvimento dos grupos de interesse no processo de decisão governamental e em que medida isso afeta a formulação de políticas públicas, uma

vez que interesses privados passam a intervir na tomada de decisão.

3.1 Lobby nos Estados Unidos

Desde os anos 2000 a quantidade de dinheiro investido em lobby nos Estados Unidos dobrou em relação ao período anterior (gráfico 1), atingindo um total de US\$ 3.15 bilhões em 2016 e empregando cerca de 11 mil lobistas legalmente registrados (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, CRP, 2017c). Significativa parte desse valor é proveniente das grandes corporações empresariais em busca de influência no processo político. Drutman (2015) aponta que “for every dollar spent on lobbying by labor unions and public-interest groups together, large corporations and their associations now spend \$34”. O autor ainda destaca que esse valor é maior do que os US\$ 2 bilhões utilizados para financiar o Congresso em 2015 (desse total, US\$ 1.18 bilhões foram destinados para a Câmara dos Representantes e US\$ 860 milhões para o Senado) (PETERSEN; BRUDNICK, 2014).

Gráfico 1: Gasto total com lobby entre 1998 e 2016



Fonte: CRP, 2017c.

O investimento elevado dessas companhias em busca de acesso e influência aos tomadores de decisão demonstra bons resultados, seja na forma de contratos e serviços ou

redução de impostos. Dados apontam que dentre as empresas que pressionaram o governo por incentivos fiscais em 2004 e investiram dinheiro no lobby para isso, as taxas de retorno obtidas foi de aproximadamente 22.000%. No período apontado, as companhias norte-americanas economizaram cerca de US\$ 100 bilhões em impostos, sendo empresas como Pfizer, Merck & Co., Johnson & Johnson e IBM algumas das principais beneficiárias dessas deduções fiscais (ALEXANDER; STEVEN; MAZZA, 2009).

Os altos valores desembolsados pelas grandes companhias ampliam cada vez mais a assimetria de poder entre empresas e o interesse público, o que gera preocupação e críticas ao modelo de representação dos grupos de interesse no sistema político norte-americano, que beneficiaria os grupos mais ricos e poderosos, como destacava Schattschneider (1953), aumentando a participação desses atores no processo político, de forma que os grupos de interesse “são uma ameaça tanto quanto uma expressão da liberdade” (SANTOS, 2007, p. 91) no sistema político norte-americano.

Vale notar ainda que diversas agências governamentais sofrem a atuação dos lobbies, não apenas o executivo e o legislativo. Órgãos como o Departamento do Tesouro, o USTR, o Departamento de Estado (DOS) e o de Agricultura (USDA) são frequentes alvos da ação dos lobistas. Ainda assim, o legislativo aparece como o foco central dos grupos de interesse. Santos (2007) aponta que entre 2004 e 2006 em média 327 grupos atuaram no parlamento estadunidense, que também recebeu o maior fluxo financeiro, como demonstra a tabela abaixo (tabela 1).

Tabela 1: Grupos que exerceram lobby por órgão e total gasto (2004-2006)

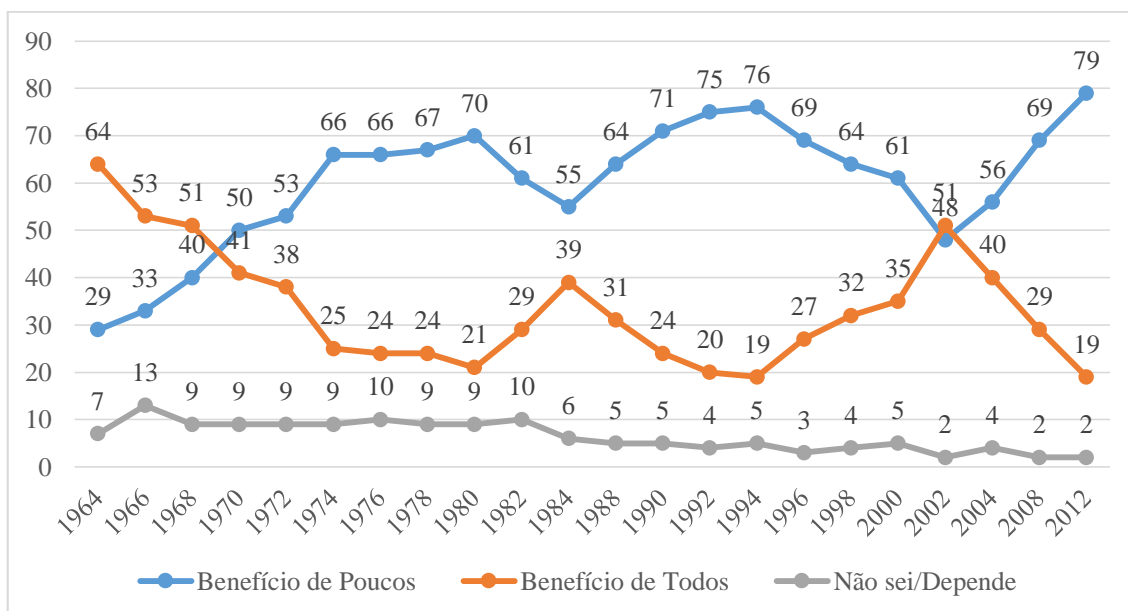
Órgão	2004		2005		2006	
	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor
House of Representatives	363	\$ 1.152.780.714	386	\$ 1.357.398.558	231	\$ 795.690.982
Senate	364	\$ 1.154.260.714	386	\$ 1.356.289.865	232	\$ 804.010.982
Dept. of Treasury	154	\$ 547.211.378	138	\$ 592.879.579	73	\$ 317.562.583
Dept. of Commerce (DOC)	117	\$ 65.498.947	108	\$ 425.258.418	61	\$ 279.868.928
U.S. Trade Representative (USTR)	90	\$ 375.332.108	88	\$ 341.359.746	52	\$ 230.420.066
White House Office	90	\$ 313.893.677	92	\$ 401.041.078	55	\$ 218.758.284
Dept. of State (DOS)	80	\$ 320.250.371	92	\$ 394.965.155	50	\$ 214.999.921

Executive Office of Presidency	73	\$ 301.709.752	77	\$ 321.089.065	43	\$ 192.111.328
Dept of Transportation (DOT)	70	\$ 253.124.179	73	\$ 384.243.991	42	\$ 198.886.093
Dept. of Energy (DOE)	67	\$ 246.412.595	65	\$ 42.742.809	38	\$ 168.741.808
Dept of Labor (DOL)	65	\$ 240.204.450	61	\$ 326.575.474	27	\$ 144.462.306
Environmental Protection Agency (EPA)	64	\$ 243.209.625	74	\$ 359.256.332	39	\$ 171.460.704
Dept. of Defense (DOD)	58	\$ 227.740.463	65	\$ 261.812.587	36	\$ 160.825.677
Office of Management & Budget (OMB)	58	\$ 222.059.381	53	\$ 258.562.734	27	\$ 130.071.959
Federal Communications Commission (FCC)	53	\$ 241.224.945	49	\$ 305.961.638	32	\$ 166.454.014
Dept. of Agriculture (USDA)	43	\$ 117.284.589	41	\$ 230.791.093	23	\$ 80.804.493
Food & Drug Administration (FDA)	41	\$ 165.265.179	33	\$ 210.315.360	15	\$ 65.170.070

Fonte: SANTOS, 2007, p. 169-170.

O gráfico a seguir (gráfico 2) demonstra a percepção dos norte-americanos em relação à representatividade no governo, evidenciando que de modo geral a percepção da população é a de que o governo atua mais em benefício do interesse de grupos específicos do que em benefício da sociedade como um todo, tendência que vem se acentuando nos anos 2000, após um período de relativo declínio, o que pode ser causado pela crise econômica no período.

Gráfico 2: Em benefício de quem o governo atua (1964-2012)



Fonte: ANES, 2012.

Scholzman e Tierney (1986) apontam em seu levantamento que em 1980 72% dos grupos de interesse atuantes eram representativos de associações comerciais e empresas, entendidos como o setor melhor mobilizado da sociedade. Ademais, Baumgartner e Jones (1993) destacam que em 198, dos cerca de 7.000 grupos de interesse ativos nos Estados Unidos, 1.600 eram associações comerciais.

O maior grupo de lobby nos Estados Unidos é a U.S. Chamber of Commerce, uma entidade representativa de diversos interesses empresariais e que todos os anos figura entre as que mais gastam com lobby em Washington. Segundo dados do *Center for Responsive Politics* (CRP, 2017m), de 1998 a 2016, a *U.S. Chamber of Commerce* investiu cerca de US\$ 1.329.065.680 em lobby. Majoritariamente, os esforços da organização voltam-se para candidatos do Partido Republicano, mais identificados com a agenda de livre-comércio da entidade.

Além do *U.S. Chamber of Commerce*, outros grupos com atuação destacada na política norte-americana são a *American Medical Association*, principal federação que reúne médicos no país e que também tende a apoiar candidatos Republicanos; a *National Association of Realtors*, associação comercial que possui cerca de 1.2 milhão de membros; a *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), a maior entidade operária dos Estados Unidos, representando mais de 12 milhões de trabalhadores; além de diversas outras organizações representativas de distintos interesses. A tabela abaixo (tabela 2)

apresenta alguns dos principais grupos de interesse norte-americanos e as quantias por eles injetadas na política dos Estados Unidos de 1998 a 2017.

Tabela 2: Gastos com lobby (1998-2017)

CLIENTE	TOTAL
US Chamber of Commerce	\$1,387,220,680
National Association of Realtors	\$448,341,271
American Medical Association	\$368,687,500
General Electric	\$351,042,000
American Hospital Association	\$342,757,732
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	\$330,389,050
Blue Cross/Blue Shield	\$313,526,924
AARP	\$271,311,064
Boeing Co	\$255,473,310
Northrop Grumman	\$252,642,213
Exxon Mobil	\$240,902,742
Business Roundtable	\$239,599,000
Lockheed Martin	\$238,056,393
Verizon Communications	\$230,047,043
AT&T Inc	\$226,435,644
Edison Electric Institute	\$214,656,789
National Assn of Broadcasters	\$211,008,000
Southern Co	\$207,920,694
National Cable & Telecommunications Assn	\$193,830,000
Altria Group	\$184,555,200

Fonte: CRP, 2017m.

Além do lobby, também as doações de campanha representam um significativo montante de dinheiro investido na busca por influência política e acesso aos tomadores de decisão. Junto com o lobby, as contribuições eleitorais configuram uma importante atividade no sistema político norte-americano. Briffault (2008) aponta que “the two practices frequently interact and reinforce each other, with individuals, organizations, and interest groups deploying both lobbyists and campaign money to advance their goals” (p. 105). O financiamento de campanhas é significativo no processo eleitoral norte-americano, em que o financiamento público é bastante raro. Dessa forma o próprio sistema propicia mecanismos que potencializam o poder econômico dos grupos de interesse, ao tornar os candidatos dependentes de doações para viabilizar suas campanhas políticas, fazendo com que as eleições estadunidenses sejam custeadas, na maior parte, por doações privadas. Esse cenário levanta questionamentos acerca

da relação de dependência que estabelece entre candidatos e grupos de interesse, na medida em que, como já apontava Woodrow Wilson,

If I take a hundred thousand dollars from a group of men representing a particular interest that has a big stake in a certain schedule of the tariff, I take it with the knowledge that those gentlemen will expect me not to forget their interest in that schedule, and that they will take it as a point of implicit honor that I should see to it that they are not damaged by too great a change in that schedule. (WILSON, 1913 apud SANTOS, 2007, p.103).

Nesse sentido o financiamento de campanhas serve tanto para encorajar os candidatos a assumirem uma postura favorável a determinado grupo de interesse, quanto para ajudar na eleição de candidatos com os quais o grupo já possui afinidades políticas, de forma que sejam mais favoráveis a incorporar os interesses desses grupos em suas plataformas de campanha ou votar de forma favorável a seus interesses quando eleitos, além de criar uma dependência do congressista e os recursos financeiros dos grupos. Acerca da atuação dos grupos de interesse temos que

Interest groups try to exploit a Congress member's sense of electoral vulnerability. In the case of legislative approval of a bill or an international agreement, several factors account for the voting decision of legislators, including optimizing chances for reelection, climbing the ladder of power within Congress, and Congress member's own perception of good public policy (VALVERDE, 1997, p. 17).

Na medida em que cada novo ciclo eleitoral tem elevado os custos das campanhas eleitorais e, a despeito das leis que visam limitar o gasto dos candidatos, *como Federal Election Campaign Act* (FECA) de 1971, reforça-se o debate sobre os limites e efeitos da relação entre candidatos e corporações.

3.1.1 *Revolving Door*

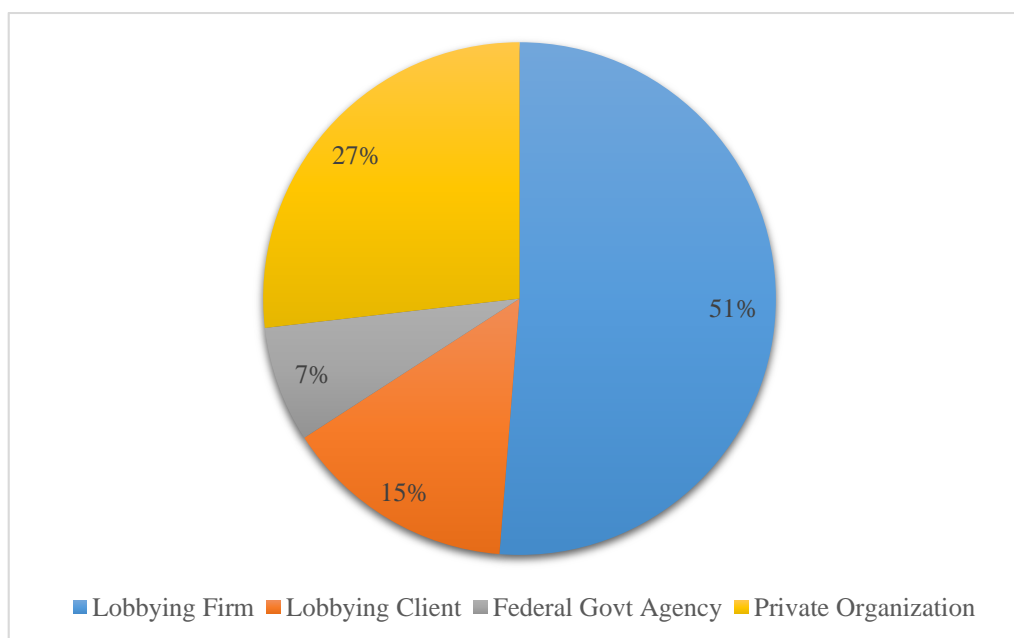
Uma situação frequentemente apontada para exemplificar o conflito de interesses entre políticos e o setor privado, é o chamado "*revolving door*", movimento em que ex-parlamentares ou membros do staff assumem cargos em corporações ou associações de grupos de interesse e vice-versa. Através dessa prática, ex-oficiais do governo atuando como lobistas, utilizam as conexões que estabeleceram enquanto parte do serviço público para favorecer grupos de interesse, o que daria aos grupos acesso privilegiado aos tomadores de decisão e também poderia representar a oferta de favores especiais (THOMAS, 2004). Como resposta, a legislação norte-americana estabelece um período em que ex-oficiais do governo são impedidos de exercer

a função de lobista. Ainda assim, Santos destaca que

43% dos 198 parlamentares que deixaram o Congresso dos EUA desde 1998 tornaram-se lobistas registrados. Na *House of Representatives*, 52% dos seus ex-membros tornaram-se lobistas, enquanto, no Senado, 50% abraçaram essa atividade. Essa situação reflete, ainda, uma vinculação com o partido que ocupa a Presidência da República: muitos ex-parlamentares Republicanos se tornaram lobistas com a chegada do Partido ao poder no Executivo e à obtenção da maioria em ambas as Casas. No Senado, 66,7% dos ex-Senadores Republicanos se tornaram lobistas, contra 33% dos ex-senadores Democratas. Na *House*, 52% dos ex-deputados Republicanos viraram lobistas profissionais – enquanto somente 33% dos deputados optaram por essa atividade. (SANTOS, 2007, p. 139, grifo do autor).

Com isso o *revolving door* se estabelece como uma prática que intensifica a capacidade de influência de um grupos de interesse junto ao governo. De fato, atuar como lobista é a principal atividade desempenhada por ex-membros do Congresso. No 113º Congresso (de janeiro de 2013 a janeiro de 2015), por exemplo, dos 75 congressistas que deixaram seus cargos, 41 passaram a achar um novo emprego. O gráfico a seguir (gráfico 3) apresenta o destino desses congressistas, demonstrando que a grande maioria passou a atuar como lobista ou para firmas de lobby e seus clientes.

Gráfico 3: *Revolving Door*: 113º Congresso

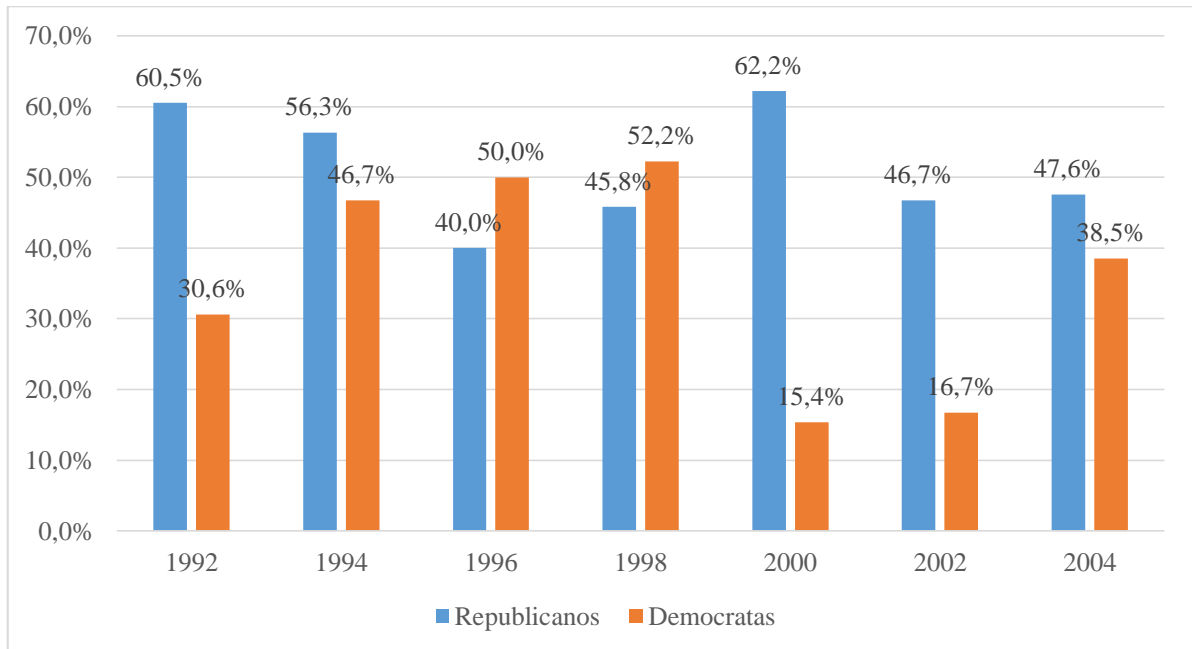


Fonte: CRP, 2017i.

Dados levantados pela organização não-governamental *Public Citizen* (2005) demonstram que mais parlamentares Republicanos tendem a fazer o movimento do *revolving*

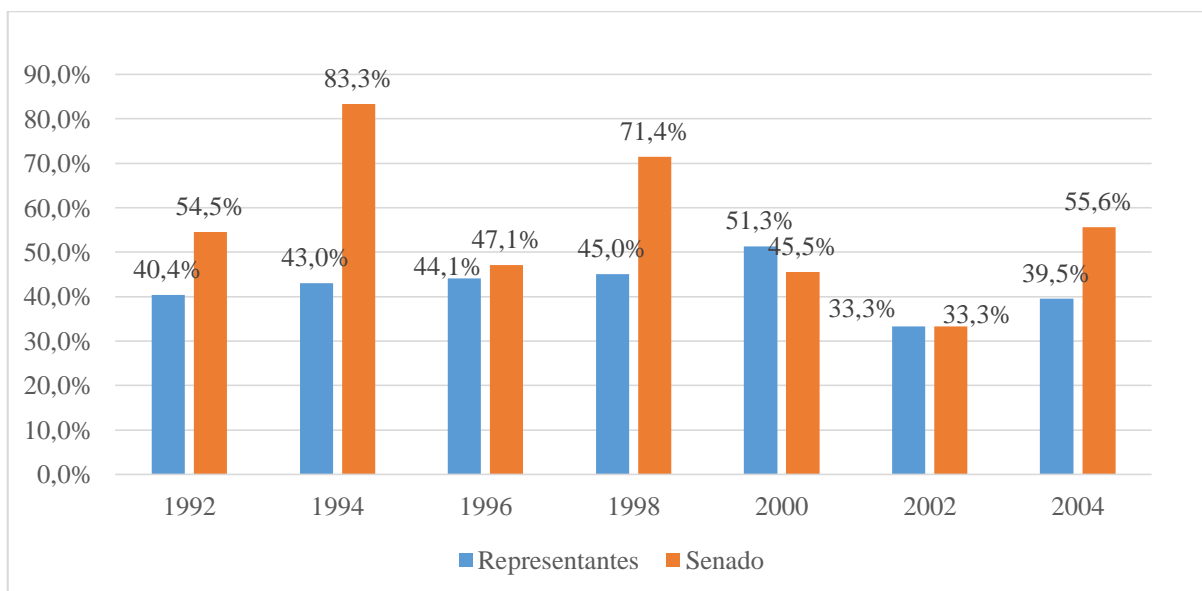
door do que os Democratas (gráfico 4), sendo as únicas exceções observadas nos anos 1996 e 1996. Ao mesmo tempo, é consideravelmente maior o número de ex-Senadores que assumem o papel de lobistas ao deixar o cargo no governo (gráfico 5).

Gráfico 4: Revolving Door: Republicanos x Democratas



Fonte: PUBLIC CITIZEN, 2005.

Gráfico 5: Revolving Door: Senado x Câmara dos Representantes



Fonte: PUBLIC CITIZEN, 2005.

De acordo com levantamento do Center for Responsive Politics (CRP, 2017c), dos 1400 lobistas empregados pela indústria farmacêutica em 2015, 66% eram os chamados “*revolvers*”, indivíduos que já ocuparam posições no governo, seja como membros do congresso, staff ou parte de algum comitê, por algum período de tempo, antes de assumirem algum cargo no setor privado, onde passam a atuar junto ao governo. A grande vantagem desse processo para os lobistas e para a indústria é o uso da experiência anterior e das conexões previamente estabelecidas no setor público para buscar seus interesses privados.

Em relatório de 2013, a *Alliance for a Just Society* (2013) aponta a presença dos *revolvers* do setor em diversos comitês chaves para a indústria farmacêutica, como os Comitês de Finanças e de Saúde, Educação, Trabalho e Pensões do Senado, e o Comitê de Energia e Comércio. Além disso, os *revolvers* estão presentes também em agências federais como a *Food and Drug Administration*, responsável pela supervisão do comércio de medicamentos, dentre outros produtos, e também nos *Centers for Medicare and Medicaid Services* e no *Health Care Financing Administration*.

O uso de conexões pessoais adquiridas durante o serviço público além da promessa de emprego após o fim do mandato motivam grande parte das críticas e preocupações com os efeitos do revolving door, por gerar o problema do uso indevido de influência, afinal “an individual staffing a Congressional member or committee, who may be in search of landing a lucrative job at a pharmaceutical company or trade group, has an incentive to prioritize industry interests” (ALLIANCE FOR A JUST SOCIETY, 2013, p. 5). Um exemplo é o caso de Billy Tauzin, congressista Republicano, que após deixar o Congresso em 2005 assumiu o cargo de *CEO* da PhRMA, um dos principais grupos representativos da indústria farmacêutica. Enquanto no Congresso, Tauzin fora central para a elaboração do *Medicare Act* de 2003, em que o governo foi impedido de negociar o preço dos medicamentos (POTTER; PENNIMAN, 2016).

Por conta desse cenário debates apontam para a necessidade de uma reforma nas regulamentações de lobby e no sistema de representação, aprofundando os mecanismos de transparência, ainda que diversos estados já tenham leis que estabelecem um período de “*cooling-off*” antes que um ex-congressista passe a trabalhar como lobista (NCSL, 2017).

3.1.2 Regulamentação do Lobby nos Estados Unidos

Conforme foi discutido anteriormente, a prática do lobby nos Estados Unidos é

protegida pela Primeira Emenda à Constituição, garantindo o direito à liberdade de expressão e de pressionar o governo. Por conseguinte, os grupos de interesse e lobistas sempre recorrem à essa emenda constitucional quando se depararam com propostas de regulamentação e controle do lobby. Ainda assim, os Estados Unidos desenvolveram um vasto sistema legal para regulação da ação dos grupos de interesse, em que tanto o governo federal quanto cada um dos estados possuem leis regulando a atividade (SANTOS, 2007). No país, as leis de lobby focam no monitoramento e divulgação das ações dos lobistas, de forma que “a essência da abordagem nos EUA para as leis de lobby é a regulação da estratégia e das táticas dos grupos de interesse em seus contatos com o sistema político, particularmente os *policymakers*, em lugar de tentar regular a organização dos grupos” (SANTOS, 2007, p. 365).

Considera-se que a primeira lei de lobby nos Estados Unidos foi estabelecida em 1874, pelo estado do Alabama, e tinha como objetivo proibir o pagamento de propinas. De lá para cá, houve uma evolução e aprimoramento da legislação, com a formulação de leis mais específicas e abrangentes. De acordo com Thomas (1998), a existência de tais leis não inibe a ação dos grupos de interesse, que em grande parte não tiveram seu poder de influência afetado. Para o autor, o principal efeito da regulamentação “has been largely to change the modus operandi of certain interest groups, some lobbyists and, in particular politicians” (THOMAS, 1998, p. 500), de modo a garantir a transparência das atividades desempenhadas. Assim, temos que

O que se pode considerar como *regulação* das atividades de *lobby* envolve não somente as leis de *lobby* (*lobby laws*), mas também outros tipos de legislação que também interferem na atuação dos grupos de interesse e no comportamento dos políticos e da burocracia. (SANTOS, 2007, p. 365).

Para Thomas, a evolução das leis se dá a partir da adaptação e acomodação causadas a partir de escândalos que retomam o debate sobre as atividades ilícitas e influência excessiva e lobistas. Aquela que pode ser considerada uma lei geral de lobby, em nível federal, é o *Federal Lobbying Regulation Act* (FLRA), de 1946, sancionada pelo presidente Harry Truman. Essa lei buscou estabelecer um mecanismo de transparência ao estabelecer o registro dos lobistas junto ao Senado e à Câmara dos Representantes, além de obrigar os lobistas a apresentar relatórios financeiros a cada quadrimestre. Contudo, o FLRA foi uma lei bastante limitada e imprecisa, o que, aliado às pressões exercidas pelos grupos de interesse contra a regulamentação, tornou-a ineficaz. De acordo com Bonavides (1994) uma das grandes deficiências da FLRA era

Sua preocupação maior parecia ser a mera identificação pública das pessoas voltadas ao lobbying e o registro contábil das despesas empregadas no lobby. A contestação começou cedo com os grupos alegando como sempre a inconstitucionalidade da lei que, segundo eles, feria direitos da Primeira Emenda. Buscava evasivas de interpretação a fim de frustrar-lhe os efeitos” (BONAVIDES, 1994, p. 435 apud

SANTOS, 2007, p. 371).

Desse modo, apesar do avanço representado pelo FLRA, seu impacto foi limitado e pelos 50 anos seguintes apontou-se a necessidade de uma reforma na legislação de lobby. Essa reforma só aconteceria em meados dos anos 1990, com a aprovação do *Lobbying Disclosure Act* (LDA), de 1995. Dentre os principais avanços representados pelo LDA, temos a definição de termos como “*lobbyist*”, “*lobbying activity*”, “*member of Congress*” e “*public official*”, evitando o problema de interpretações distintas sobre esses conceitos. Santos (2007) explica que

Sob esta nova Lei, indivíduos que recebam pelo menos US\$ 5.000 em um período de seis meses de um único cliente deveriam registrar-se na *House of Representatives* e no Senado, listando as comissões do Congresso e as agências com que fizeram contato, os assuntos pelos quais trabalharam, e quanto foi gasto nesse trabalho. Os requisitos de relatório também se aplicam a organizações cujos empregados atuam em seu benefício e gastam mais do que US\$ 20.000 num período de seis meses. Assim, foi dispensado o registro no caso de uma empresa ou lobista individual receber menos de US\$ 5.000 pelos serviços prestados de um cliente individual, ou se a organização não gastar, pelo menos, US\$ 20 mil por semestre para o pagamento de empregados que atuem em seu benefício. (SANTOS, 2007, p. 379).

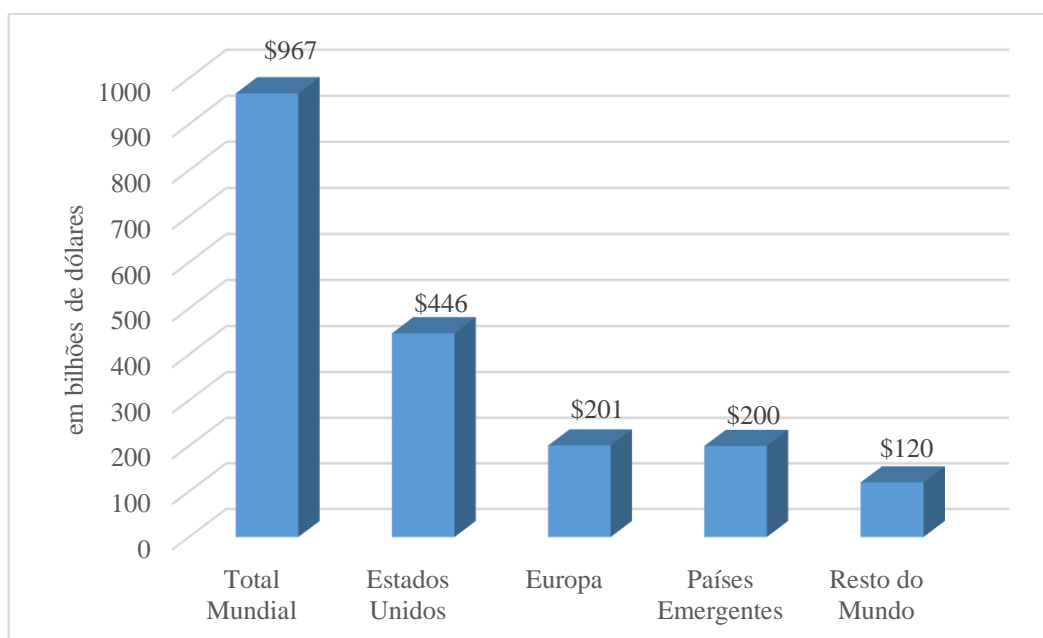
Apesar dos avanços representados, o *Lobbying Disclosure Act* também possui significativas deficiências que criam brechas na legislação para a ação dos grupos. Dentre essas falhas, pode-se apontar a dispensa de registro aqueles que atuem como lobistas menos de 20% do seu tempo. Como consequência dessa disposição, a lei não é capaz de regular a ação do *grassroot lobbying* e de pequenos doadores. Ainda, o LDA falha ao não investir nenhuma agência governamental com o poder de monitorar a aplicação da lei, já que o Senado e a Câmara tem como função apenas coletar os registros e relatórios dos lobistas, limitando a capacidade de enforcement da legislação.

Posteriormente, foi sancionada em 2007 o *Honest Leadership and Open Government Act*, visando suprir essas brechas ao regular o *revolving door* e regulamentar a relação de congressistas com lobistas, além de aprofundar os requisitos de divulgação das atividades de lobby, com mecanismos para ampliar a transparência e controlar o *lobbying*, combate à corrupção e ampliação de *enforcement* e *accountability*. Não obstante, alguns setores continuam a defender leis ainda mais rígidas, proposição que é combatida por lobistas e grupos de interesse.

3.2 A Indústria Farmacêutica nos Estados Unidos

Considerando sua economia forte e diversificada, os Estados Unidos são o principal mercado para a indústria farmacêutica no mundo, sendo esse um dos setores mais competitivos da economia norte-americana, e abrigando algumas das maiores indústrias do setor, como a Pfizer, a Johnson & Johnson e a Merck e Co., além de gigantes multinacionais, como a Roche (Suíça), Novartis (Suíça), Bayer (Alemanha) e Sanofi (França). A indústria farmacêutica global representa um mercado avaliado em US\$ 967 bilhões em 2016 (IFPMA, 2017). Dados apontam que os Estados Unidos são responsáveis por cerca de 46% desse mercado, movimentando aproximadamente US\$ 446 bilhões. A Europa representa cerca de 21% desse total e os demais emergentes aproximadamente 20% (STATISTA, 2017) (gráfico 6).

Gráfico 6: Mercado farmacêutico global (2016)



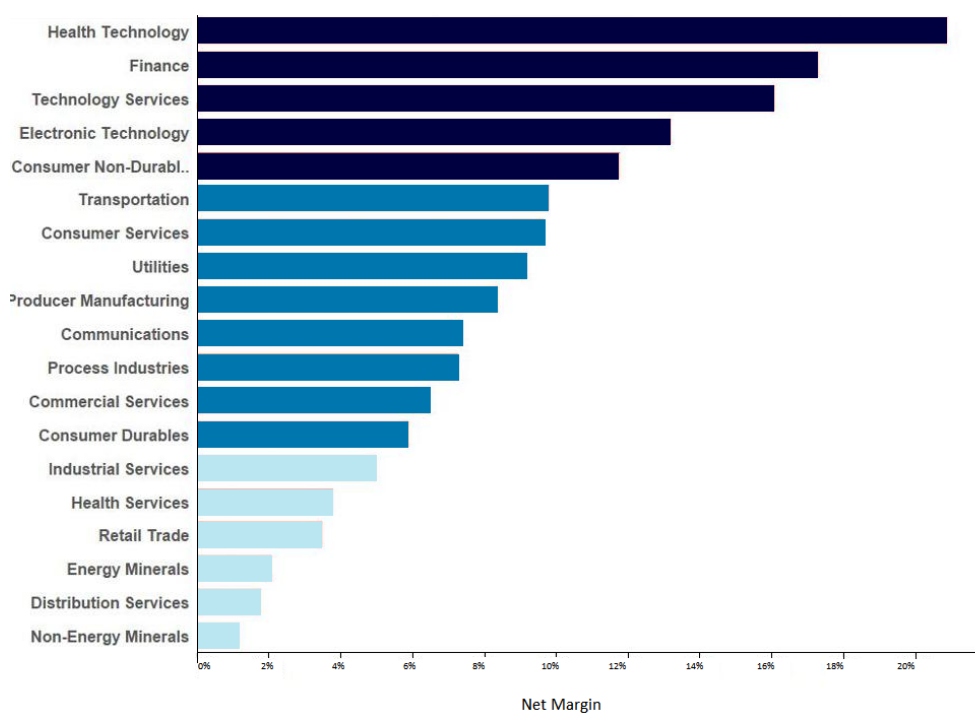
Fonte: STATISTA, 2017.

Em levantamento realizado em 2013 (TECONOMY PARTNERS, 2016), a produção econômica do setor chegou a US\$ 789 bilhões, sendo US\$ 375 bilhões gerados diretamente, além de uma receita indireta de US\$ 414 bilhões. Além disso, a indústria farmacêutica norte-americana gera cerca de 814.000 postos de trabalho diretos, além de outras 1.022.000 vagas indiretas (TECONOMY PARTNERS, 2016).

Esses números ajudam a explicar a posição do setor de “tecnologia da saúde”, da qual a

indústria farmacêutica faz parte, como a mais rentável há anos (gráfico 7). De fato, os lucros da indústria farmacêutica destacam-se principalmente quando comparados com outros setores altamente competitivos da economia norte-americana. As margens de lucro das principais empresas do setor impressionam. Dados apontam que em 2013 a média de lucro da indústria farmacêutica era de 18%, com a Pfizer² atingindo a marca de 42%, além de diversas outras como La Roche, Eli Lilly e AbbVie superando os 20% de lucro (HABERMAN, 2016; DEANGELIS, 2016).

Gráfico 7: Indústrias mais rentáveis (2015)



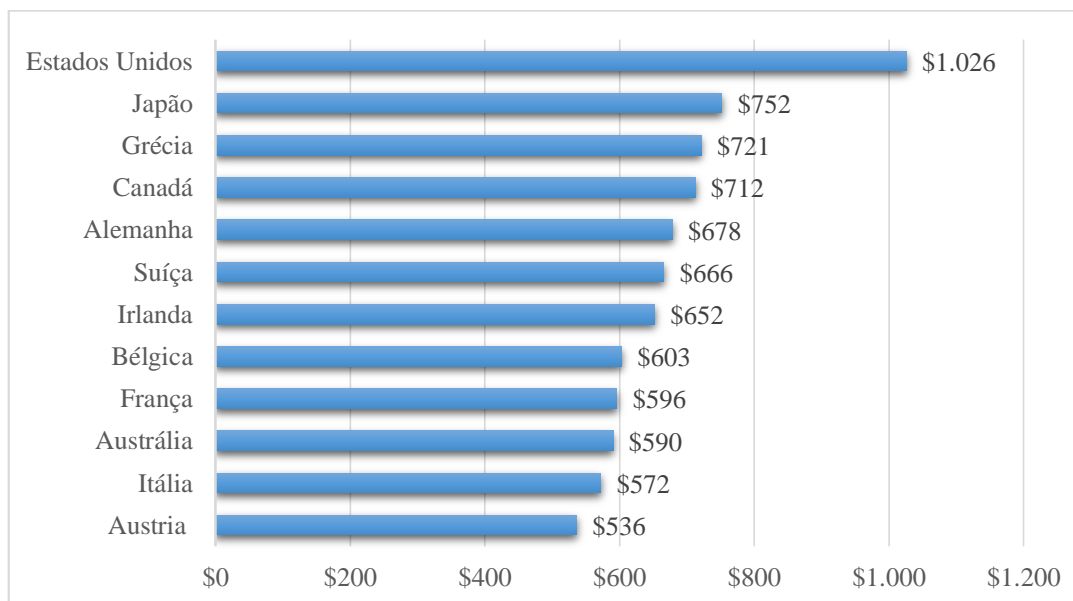
Fonte: CHEN, 2015.

Ainda assim, o preço de medicamentos nos EUA continua a ser um dos mais altos dentre os países desenvolvidos (HABERMAN, 2016) e os valores seguem aumentando (ANDERSON, 2014). As grandes companhias farmacêuticas, conhecidas como “*Big Pharma*”, defendem os altos valores dos medicamentos ao afirmar que o custo de pesquisa e desenvolvimento (R&D, *research and development*, em inglês) de novas drogas é bastante elevado (ANDERSON, 2014). O gráfico abaixo (gráfico 8) apresenta o gasto per capita dos norte-americanos com

² Mesmo quando desconsiderados os lucros vindos do segmento de saúde animal da companhia, o lucro da Pfizer ainda é o maior dentre as indústrias farmacêuticas, com 24% (ANDERSON, 2014).

medicamentos, em comparação a outros países da OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*)

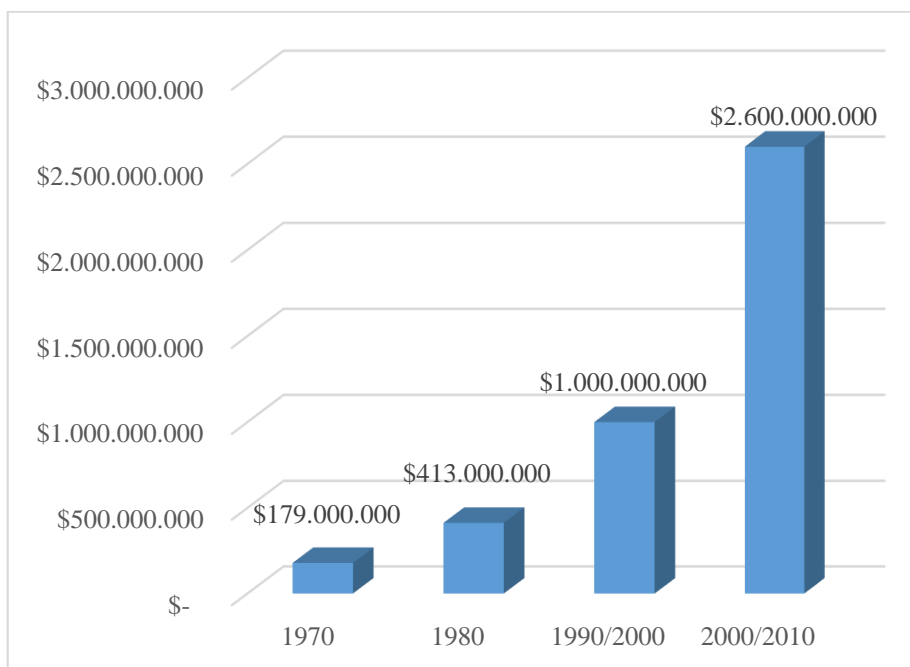
Gráfico 8: Despesa per capita com medicamentos



Fonte: OECD, 2015

Segundo um estudo de 2014 do *Tufts Center for the Study of Drug Development* – financiado pela própria indústria farmacêutica e com dados também fornecidos por ela – é necessário em média US\$ 2,6 bilhões e 10 anos ou mais para desenvolver uma nova droga (DEANGELIS, 2016), valor que tem aumentado expressivamente nas últimas décadas, como apresentado abaixo (gráfico 9). Além disso, as companhias farmacêuticas argumentam que de 10 novas drogas lançadas no mercado, apenas 3 oferecem lucro para as fabricantes e dentre essas, uma única será um *blockbuster*, com vendas acima de um bilhão de dólares ao ano (ANDERSON, 2014).

Gráfico 9: Custo de desenvolvimento de novas drogas



Fonte: PHRMA, 2015.

Considerando o período de vigência das patentes de 20 anos, contados a partir da data de requerimento da patente, após o período de desenvolvimento dos medicamentos, de forma que as companhias teriam apenas 10 anos, em média, para recuperar o que foi gasto no período de pesquisa e lucrar com a nova droga, antes que outras companhias iniciem a produção de medicamentos genéricos, quando a venda de medicamentos de marca chega a cair por volta de 90% (ANDERSON, 2014), o que justifica a importância que a indústria farmacêutica confere a qualquer possibilidade de extensão de patente – no caso de um *blockbuster*, por exemplo, o lucro obtido a cada mês é bastante expressivo. Chu destaca que “for a blockbuster (a drug that has sales of over a billion dollars a year), an extension of the patent’s effective lifetime for a few years could be extremely profitable given the usually negligible marginal cost of production for drugs” (2008, p. 187).

De acordo com relatório da PhRMA (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*), o setor farmacêutico está entre os mais inovadores dos Estados Unidos (tabela 3), colocando o país na liderança da pesquisa acadêmica e produção de novas drogas, de forma que o país possui hoje 37% das patentes biofarmacêuticas emitidas pela WIPO (*World Intellectual Property Organization*), contra 9,1% do Japão; 7,8% da China e 6,2% da Alemanha (PhRMA/BATTELLE, 2013)

Tabela 3: Gastos com R&D por companhias associadas à PhRMA

Ano	Gastos R&D (bilhões/US\$)
2014	\$ 53.3
2013	\$ 51.6
2012	\$ 49.6
2011	\$ 48.6
2010	\$ 50.7
2009	\$ 46.4
2008	\$ 47.4
2007	\$ 47.9
2006	\$ 43.0
2005	\$ 39.9
2000	\$ 26.0
1990	\$ 8.4
1980	\$ 2.0

Fonte: PhRMA, 2015.

Contudo, dados do *US Department of Commerce* (2016) apontam que as indústrias farmacêuticas, em média, investem de 15% a 20% de sua receita em pesquisa e desenvolvimento apenas, cerca de US\$ 50 bilhões anualmente, quando consideradas em conjunto (US DEPARTMENT OF COMMERCE, 2016). Ainda, Ludwig (2015) aponta que “in reality, a good chunk of pharmaceutical ‘research and development’ comes from the subsidized labs at universities and the National Institutes of Health”. Apesar disso, alguns pesquisadores como William Lazonick da University of Massachusetts (MORGENSON, 2017), apontam que há pouca inovação e desenvolvimento em curso dentre as grandes companhias farmacêuticas norte-americanas.

De acordo com a PhRMA, as companhias parte da organização investiram mais de US\$ 600 bilhões em pesquisa e desenvolvimento de novas drogas e tratamentos desde 2000 (PhRMA, 2015). Ainda assim, apesar desses valores expressivos, mais do que em pesquisa e desenvolvimento de novas drogas, a indústria farmacêutica estadunidense investe significativamente no marketing de seus produtos, com levantamentos apontando que o setor gasta duas vezes mais com marketing e divulgação de seus produtos do que no desenvolvimento e produção de novos medicamentos (ELLIS, 2016) (tabela 4).

Tabela 4: Maiores empresas farmacêuticas do mundo (2013)

Companhia	Receita Total (bilhões/\$)	Despesa com R&D (bilhões/\$)	Despesa de Venda e Marketing (bilhões/\$)	Lucro (bilhões /\$)	Margem de Lucro (%)
Johnson & Johnson (EUA)	\$ 71.3	\$ 8.2	\$ 17.5	\$ 13.8	19%
Novartis (Suíça)	\$ 58.8	\$ 9.9	\$ 14.6	\$ 9.2	16%
Pfizer (EUA)	\$ 51.6	\$ 6.6	\$ 11.4	\$ 22.0	43%
Hoffmann-La Roche (Suíça)	\$ 50.3	\$ 9.3	\$ 9.0	\$ 12.0	24%
Sanofi (França)	\$ 44.4	\$ 6.3	\$ 9.1	\$ 8.5	11%
Merck (EUA)	\$ 44.0	\$ 7.5	\$ 9.5	\$ 4.4	10%
GSK (Reino Unido)	\$ 41.4	\$ 5.3	\$ 9.9	\$ 8.5	21%
AstraZeneca (Reino Unido)	\$ 25.7	\$ 4.3	\$ 7.3	\$ 2.6	10%
Eli Lilly (EUA)	\$ 23.1	\$ 5.5	\$ 5.7	\$ 4.7	20%
AbbVie (EUA)	\$ 18.8	\$ 2.9	\$ 4.3	\$ 4.1	22%

Fonte: ANDERSON, 2014.

As elevadas margens de lucros das empresas farmacêuticas, a baixa concorrência e o alto preço dos medicamentos são os fatores que mais contribuem para a percepção desfavorável que a opinião pública faz do setor. Em pesquisa realizada pela *Kaiser Family Foundation* (KIRZINGER; WU; BRODIE, 2016) 77% dos entrevistados classificaram o preço dos medicamentos nos Estados Unidos como “excessivo” e “injustificado”, o que demonstraria que a indústria se preocupa mais com lucro do que com o bem estar dos pacientes (KIRZINGER; WU; BRODIE, 2016).

Nesse sentido, a maior parte dos entrevistados nessa pesquisa declarou apoiar medidas para a redução do custo de medicamentos, além de mecanismos de maior controle e fiscalização da indústria por parte do governo, como a determinação de que as companhias divulguem relatórios como os preços são definidos, limitando o quando elas podem cobrar por medicamentos de alto custo e autorizando o governo a negociar com as companhias por melhores preços através do *Medicare* (KIRZINGER; WU; BRODIE, 2016).

Ademais, além do marketing, a indústria farmacêutica norte-americana destina uma

quantidade significativa de sua receita para influenciar o processo decisório, através de contribuições para campanhas eleitorais e do lobby, para influenciar o processo, garantindo os diversos benefícios e vantagens que a indústria recebe do governo há anos, como as rígidas leis de patentes vigentes nos Estados Unidos, questão a ser abordada posteriormente.

3.2.1 A PhRMA, *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*

A PhRMA, *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*, é a principal associação representativa das companhias biofarmacêuticas nos Estados Unidos e o mais importante grupo lobista do setor desde a sua fundação, em 1958, em Washington, D.C. Inicialmente conhecida como *Pharmaceutical Manufacturers Association* (PMA), a mudança no nome aconteceu em 1994, para destacar as atividades de pesquisa desenvolvida por seus membros. A associação foi criada com o objetivo de incentivar a promoção de políticas públicas que apoiassem as pesquisas farmacêuticas através do incentivo ao fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual para novos medicamentos somada ao estímulo ao livre mercado (PhRMA, 2017).

Hoje a entidade possui 12 escritórios espalhados pelos Estados Unidos, além de sedes em Tóquio (Japão) e Dubai (Emirados Árabes Unidos). Em relação aos membros, a PhRMA é composta por mais de 30 companhias farmacêuticas, como Johnson & Johnson, Pfizer, Sanofi, Novartis, AbbVie, Merck, dentre outras. É importante notar que a associação continua a crescer: em 2016 a PhRMA anunciou a adesão de três novos membros, a Alexion Pharmaceuticals, Jazz Pharmaceuticals e Teva Pharmaceutical Industries (PR NEWSWIRE, 2016). Em 2015, a PhRMA possuía uma receita total de US\$ 220.241.342, com US\$ 171.355.423 em ativos (CITIZEN AUDIT, 2015).

Enquanto principal associação representativa do setor, a PhRMA é a entidade que mais contribui com o lobby farmacêutico. Em 2016 o grupo investiu um total de US\$ 19.730.000 milhões em lobby, além de empregar 146 lobistas, sendo que destes, 107 (ou seja, 73,3%) são *revolvers*. Nesse ano, o principal alvo da PhRMA foi o *Innovation Act* (H.R.9), projeto que havia sido enviado ao Congresso pela primeira vez em 2015, e que tinha como objetivo alterar as regras acerca de violação de patentes, para assim combater o litígio abusivo de patentes. Essa lei nunca chegou a ser votada pelo Congresso norte-americano. A associação foi contra essa legislação alegando que

Allowing IPRs (Inter Partes Review) to interfere with the rules and processes established under the Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act of 1984 (also known as Hatch-Waxman), and the Biologics Price Competition and Innovation Act of 2009 (BPCIA) will create significant unpredictability regarding patents, increase business uncertainty, and undermine incentives to invest in developing new treatments cures. (PhRMA, 2015).

Outras proposições em que a PhRMA atuou e que merecem destaque são o *21st Century Cures Act* (H.R.6) e o *PATENT Act* (S. 1137) (CRP, 2017f). O *21st Century Cures Act*, que foi assinado pelo presidente Barack Obama em dezembro de 2016, contou com amplo apoio da indústria farmacêutica³. Já o *PATENT Act*, cujo texto visava o enfraquecimento dos direitos de patente, levantando críticas de que desestimularia a inovação, não passou no Congresso. Como será discutido posteriormente, há décadas a PhRMA possui uma estreita relação com o Congresso norte-americano e principalmente com o USTR.

3.3 O Lobby da Indústria Farmacêutica

Dentre os setores que mais investem em lobby, destacam-se o de saúde (da qual a indústria farmacêutica é parte), associações comerciais, petróleo e gás e seguradoras (CRP, 2017j). A tabela abaixo (tabela 5) apresenta as 10 indústrias que mais gastaram com lobby em diferentes períodos desde os ano 2000 e os valores desembolsados por cada uma delas. É possível observar ao longo dos anos a manutenção de grande parte das indústrias que ocupam os primeiros lugares.

Tabela 5: Evolução dos gastos com *lobbying*

2000		2005	
Indústria	Total	Indústria	Total
Pharmaceuticals/Health Products	\$100,290,942	Pharmaceuticals/Health Products	\$166,820,556
Electric Utilities	\$79,270,233	Insurance	\$128,941,068
Insurance	\$75,574,768	Electronics Mfg & Equip	\$110,814,406
Electronics Mfg & Equip	\$60,655,332	Electric Utilities	\$96,189,892
Business Associations	\$56,564,982	Education	\$90,723,506
Oil & Gas	\$50,872,083	Real Estate	\$88,450,109
Health Professionals	\$48,662,104	Misc Manufacturing & Distributing	\$83,753,931

³ Segundo o Center for Responsive Politics <https://www.opensecrets.org/lobby/billspons.php?id=hr6-114> Fred Upton (R-MI), sponsor dessa lei, recebeu em 2016 US\$ 221.200 da indústria farmacêutica, além de outros US\$ 258.100 vindos de profissionais da saúde.

Education	\$47,601,634	Misc Issues	\$82,860,966
Misc Manufacturing & Distributing	\$47,464,784	Civil Servants/Public Officials	\$81,476,198
Air Transport	\$47,423,819	Hospitals/Nursing Homes	\$76,991,674

2010		2016	
Indústria	Total	Indústria	Total
Pharmaceuticals/Health Products	\$245,886,220	Pharmaceuticals/Health Products	\$246,333,814
Electric Utilities	\$191,265,085	Insurance	\$152,980,996
Business Associations	\$174,643,789	Business Associations	\$143,231,396
Insurance	\$161,685,832	Electronics Mfg & Equip	\$121,177,108
Oil & Gas	\$147,924,543	Oil & Gas	\$119,229,657
Electronics Mfg & Equip	\$131,276,505	Electric Utilities	\$114,081,635
Misc Manufacturing & Distributing	\$127,958,491	Real Estate	\$104,717,207
Education	\$109,415,659	Hospitals/Nursing Homes	\$95,399,978
Hospitals/Nursing Homes	\$105,841,777	Securities & Investment	\$95,275,398
Securities & Investment	\$104,739,730	Air Transport	\$86,759,002

Fonte: CRP, 2017j.

Como é possível observar nas tabelas acima, desde os anos 2000 a indústria farmacêutica se mantém como a que mais gasta com lobby e os valores investidos pelo setor são consideravelmente mais altos do que os valores apresentados pelos setores que ocupam a segunda ou terceira opção, em especial porque essas posições são ocupadas por outras indústrias bastante influentes politicamente. Os dados apontam que a última vez em que esse *ranking* não foi liderado pela indústria farmacêutica foi em 1998, quando o setor ocupou a quarta posição ao investir US\$ 69.218.254, ficando atrás dos setores de tabaco, seguros e das companhias de eletricidades. Para efeitos de comparação, nesse ano a diferença entre os valores gastos pelo primeiro e o terceiro colocado foi de pouco mais de dois milhões de dólares (a indústria do tabaco investiu US\$ 72.907.172, contra US\$ 70.732.414 das companhias de eletricidade). Em 2016, como destacado na tabela 5, a diferença entre os setores que ocupam a primeira e a terceira colocação foi de US\$ 103.102.418.

Dos temas presentes na agenda política das companhias farmacêuticas grande parte envolvem questões domésticas como a ampliação de patentes de novas drogas, o controle do preço dos medicamentos, que é exclusivo das companhias, as negociações com o governo federal acerca da reforma no sistema de saúde nacional, ou a tentativa de barrar o controle governamental na prescrição de opióides.

Por outro lado, temas internacionais estão cada vez mais presentes nas pautas do setor, de forma que participar do processo decisório em política externa se tornou uma preocupação central para a indústria farmacêutica. Questões como impedir a importação de drogas mais baratas de outros países, a proteção de patentes farmacêuticas, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, e o acesso a novos mercados, através dos acordos de livre comércio firmados pelos Estados Unidos, se tornaram tópicos essenciais para o setor farmacêutico norte-americano, levando a indústria farmacêutica a buscar um papel mais ativo na formação da agenda de política externa do país e reforçando a importância dos fatores domésticos na determinação das posturas internacionais de um Estados.

A indústria farmacêutica norte-americana desfruta os benefícios de diversas leis de propriedade intelectual que fortalecem a proteção de patentes de novos medicamentos, beneficiando o setor, e são testemunho da influência política por ele exercida em Washington D.C.. Dentre essas legislações, as principais são o *Bayh-Dole Act*, de 1980, que permite a patente por parte de universidades e outras entidades não-governamentais de invenções descobertas a partir de pesquisas financiadas com dinheiro federal (INNOVATION INSTITUTE, S.d.).

O *Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act*, conhecido como *Hatch-Waxman Act*, de 1984, por sua vez, determinou as regras para a comercialização de medicamentos genéricos, além de definir condições para a extensão de patente por até mais 5 anos (RUMORE, 2009). Já o *Food and Drug Administration Modernization Act* de 1997, dentre outras provisões, estabeleceu uma extensão de seis meses na patente de medicamentos que forem testados em crianças, o que levou ao crescimento de testes de novas drogas com crianças, mesmo em casos de medicamentos normalmente relacionados à doenças de adultos (CHU, 2008). A tabela a seguir (tabela 6) apresenta as principais legislações que garantem a extensão de patentes nos Estados Unidos

Tabela 6: Extensão de patentes e exclusividade de mercado

Lei	Anos de Extensão
Hatch-Waxman	+2.3 anos
Prescription Drug User Fee Act	+2.1 anos
Rodada Uruguai	+1 ano
Food and Drug Administration Modernization Act	+ 6 meses

Fonte: Chu, 2008.

Essas leis beneficiaram significativamente as indústrias farmacêuticas e para Chu (2008) refletem a forte influência política do setor no Congresso norte-americano, além dos incentivos que o governo recebe para aprovar esse tipo de legislação, na medida em que

The Government is not a disinterested party in the economy. By the very nature of the political process..., the government has strong incentives to behave opportunistically to maximize the rents of those with access to the government decision-making process... [I]t means that the government will cartelize economic activity in favor of politically influential parties. In rare cases the government designs and enforces a set of rules of the game that encourage productive activity. (NORTH, 2005, p. 67 apud CHU, 2008, p. 186).

Tanto por conta de sua importância econômica, uma vez que se trata de um dos setores mais lucrativos dos Estados Unidos, conforme foi discutido previamente, quanto pelo impacto decorrente de sua área de atuação, a saúde, uma necessidade básica de todos, a indústria farmacêutica tem efeito bastante significativo no cotidiano da sociedade, o que se reflete em uma considerável influência política. Ademais, há anos o setor farmacêutico aparece em primeiro lugar em termos de valores gastos com lobby, dentre dezenas de indústrias (CRP, 2017j). Como destaca Amy Allina do *National Women's Health Network* “they are one of the strongest, most well-connected and most effective lobbies in Washington, going up against them is more often than not a losing battle.” (DRINKARD, 2005). Como resultado

Over the years those lobbyists have been very successful, demonstrating that the industry knows politics as well as it knows chemistry. Drug companies won coverage for prescription drugs under Medicare in 2003 while blocking the government from negotiating prices downward. They have so far kept out imports of cheaper medicines from Canada and other countries. And they have protected a system that uses company fees to speed the drug-approval process⁴. (DRINKARD, 2005).

A força e influência do lobby farmacêutico é reconhecida até mesmo pelos congressistas. A esse respeito, o Senador Chuck Grassley (R-IA) afirmou “they are powerful, you can hardly swing a cat by the tail in that town without hitting a pharmaceutical lobbyist” (GRASSLEY apud DRINKARD, 2005). Tal declaração reflete o tamanho da influência do setor e a própria extensão de sua atuação.

Como citado no capítulo anterior, C. Wright Mills em “A Elite do Poder” (1968), obra em que destaca a forma como as relações entre as diferentes instâncias do poder político, econômico e militar se entrelaçam, nesse caso pode-se observar como a importância econômica de um segmento ou de corporações pode ser convertido em influência política, afinal

Economic heavyweights can easily get their voices heard within political arenas,

⁴ Referência ao Prescription Drug User Fee Act, de 1992.

because economic and political interests are always intertwined. Pfizer is said to be the most powerful political lobbyist of the pharmaceutical industry, and the drug giant is constantly using this power to make regulations, laws and policies suit its own profit-driven interest. (CORPORATE WATCH, 2005).

A atuação política da indústria farmacêutica em Washington se dá tanto através do lobby no Congresso e em agências federais quanto a partir das contribuições eleitorais. Como destacado anteriormente, dados *do Center for Responsive Politics* apontam que há anos a indústria farmacêutica figura como o setor que mais gasta com lobby e com a busca de influência política em Washington D.C., com o objetivo de garantir seus interesses e a manutenção de suas margens de lucro.

Entre 1998 e 2016 a indústria farmacêutica desembolsou cerca de US\$ 3,4 bilhões em lobby, mais do que qualquer outra indústria (tabela 7). Em média, foram gastos US\$ 178,7 milhões por ano (CRP, 2017c), uma pequena porcentagem quando considerado os US\$ 409 bilhões de dólares em receita que as dez maiores empresas norte-americanas do setor tiveram apenas em 2015 (IHSP, 2016). De acordo com Jorgensen (2013)

History suggests that all this money was well spent. The pharmaceutical industry is very profitable, and its profits depend in large part on several industry-specific federal policies. In a nutshell, the federal government actively provides drug firms with very profitable patent protection and market exclusivity for new products, while refusing to set any controls on prices as a condition for those advantages. (JORGENSEN, 2013, p. 562).

Tabela 7: Lobby das principais indústrias (1998-2016)

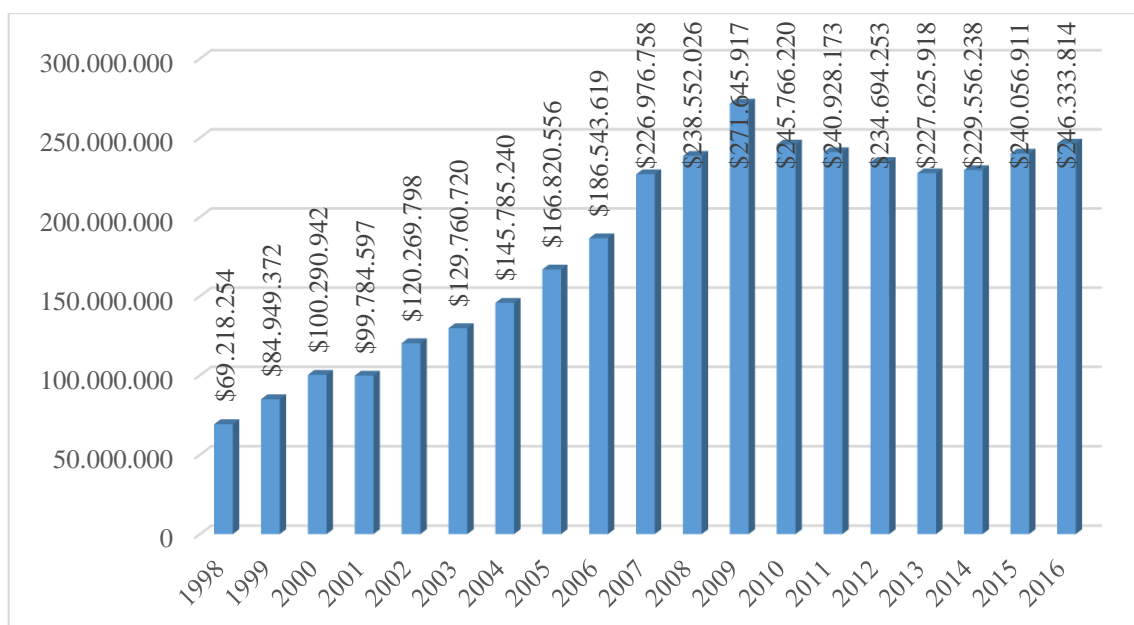
INDÚSTRIA	TOTAL 1998-2016
Pharmaceuticals/Health Products	\$ 3.505.998.326,00
Insurance	\$ 2.462.123.419,00
Electric Utilities	\$ 2.179.842.962,00
Electronics Mfg & Equip	\$ 2.009.448.826,00
Business Associations	\$ 2.014.088.196,00
Oil & Gas	\$ 1.903.904.776,00
Misc Manufacturing & Distributing	\$ 1.548.256.906,00
Education	\$ 1.513.322.196,00
Hospitals/Nursing Homes	\$ 1.451.423.104,00
Securities & Investment	\$ 1.401.023.336,00
Telecom Services	\$ 1.405.878.980,00
Real Estate	\$ 1.365.451.342,00
Health Professionals	\$ 1.314.188.708,00
Civil Servants/Public Officials	\$ 1.327.021.804,00
Air Transport	\$ 1.252.164.440,00
Defense Aerospace	\$ 996.771.761,00

Health Services/HMOs	\$ 987.304.424,00
Automotive	\$ 986.627.747,00
Misc Issues	\$ 978.928.287,00
TV/Movies/Music	\$ 941.920.729,00

Fonte: CRP, 2017j.

Ademais, apenas em 2015 a indústria farmacêutica empregou um total de 1.400 lobistas, ou mais do que dois funcionários para cada um dos 535 representantes do Congresso norte-americano. Para efeitos de comparação do crescimento do lobby farmacêutico, em 2012 a indústria havia empregado 845 lobistas oficialmente registrados (ALLIANCE FOR A JUST SOCIETY, 2013). Em 2001, porém, esse número era de 297 lobistas, ou um para cada dois membros do Congresso (HELLANDER, 2001), enquanto o valor desembolsado pelas companhias farmacêuticas naquele ano fora de US\$ 100 milhões, em oposição aos US\$ 249 milhões investidos pelo setor em 2016 (CRP, 2017j). O gráfico abaixo (gráfico 10) demonstra a evolução dos gastos do setor com lobby desde 1998:

Gráfico 10: Lobby da indústria farmacêutica (1998-2016)



Fonte: CRP, 2017e.

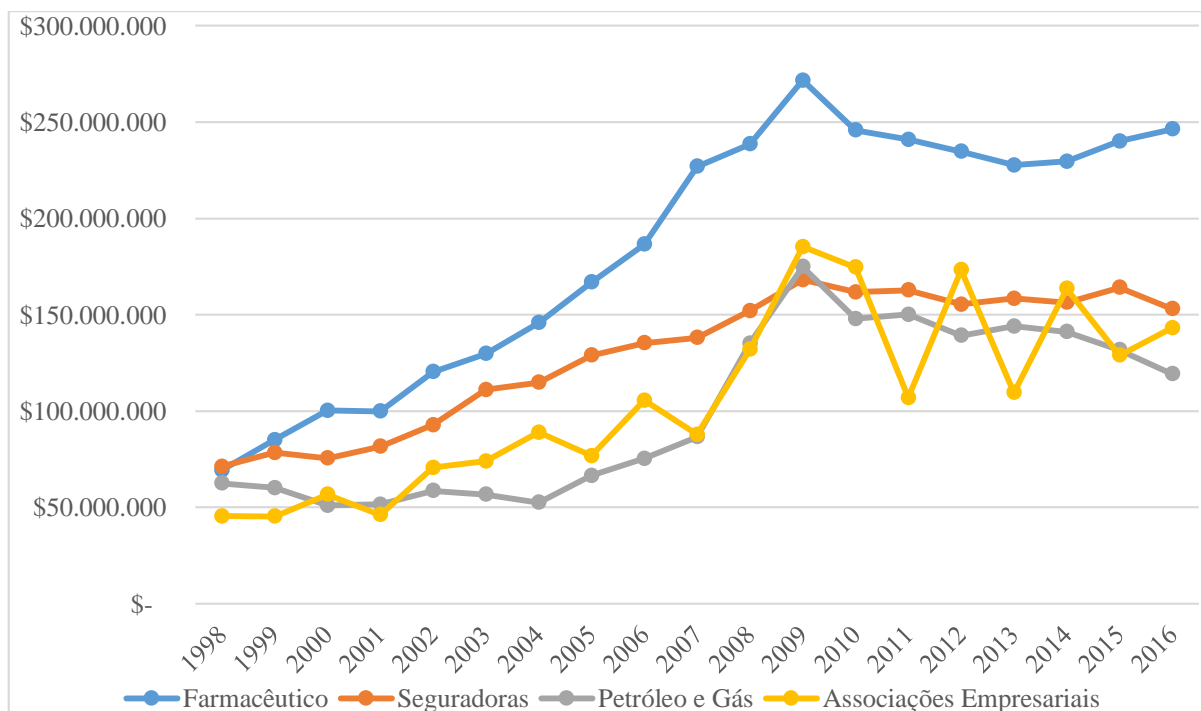
Para efeito de comparação, o valor desembolsado pela indústria farmacêutica com lobby entre 1998 e 2016 é superior ao valor investido pelo setor de seguros (CRP, 2017b) em mais de US\$ 1 bilhão, além de ser 44% maior que o montante gasto pelas associações comerciais (CRP,

2017a). Por fim, os US\$ 3.505.998.326 bilhões gastos pela indústria farmacêutica representam quase o dobro dos US\$ 1.903.904.776,00 bilhão empregado pelo setor de petróleo e gás (CRP, 2017d).

Os dados apresentados dão a magnitude do lobby farmacêutico diante de outros setores que tradicionalmente investem pesado na busca por acesso e influência, mas ainda assim, nenhum deles consegue competir com o ritmo imposto pelas companhias farmacêuticas. 1998 foi o único ano em que os registros apontam que um desses três setores superou o investimento da indústria farmacêutica, quando as seguradoras gastaram um total de US\$ 71.150.689 milhões, acima dos US\$ 69.218.254 da indústria farmacêutica (CRP, 2017j).

Por outro lado 2009 foi um ano recorde para o lobby farmacêutico com US\$ 271.645.917, as associações comerciais desembolsaram um total de US\$ 185.242.330 milhões, o setor de petróleo e gás US\$ 174.849.820 milhões e as seguradoras “apenas” US\$ 168.137.953 milhões. No gráfico abaixo (gráfico 11) é possível visualizar as diferenças entre esses quatro setores, enquanto a tabela seguinte (tabela 8) fornece os valores desembolsados por cada um de 1998 a 2016.

Gráfico 11: Lobbying: Farmacêuticas x Seguradoras x Petróleo e Gás x Associações Comerciais (1998-2016)



Fonte: CRP, 2017.

Tabela 8: Lobbying: Farmacêuticas x Seguradoras x Petróleo e Gás x Associações Comerciais (1998-2016)

TOTAIS DE LOBBY				
Ano	Farmacêutico	Seguradoras	Petróleo e Gás	Associações Empresariais
1998	\$ 69.218.254	\$ 71.150.689	\$ 62.496.290	\$ 45.437.743
1999	\$ 84.949.372	\$ 78.354.312	\$ 60.059.200	\$ 45.285.416
2000	\$ 100.290.942	\$ 75.474.768	\$ 50.952.083	\$ 56.564.982
2001	\$ 99.784.597	\$ 81.498.529	\$ 51.453.571	\$ 46.085.229
2002	\$ 120.269.798	\$ 92.829.867	\$ 58.611.396	\$ 70.611.301
2003	\$ 129.760.720	\$ 111.069.575	\$ 56.613.514	\$ 73.892.198
2004	\$ 145.785.240	\$ 114.800.525	\$ 52.443.127	\$ 88.891.465
2005	\$ 166.820.556	\$ 128.921.068	\$ 66.519.269	\$ 76.671.648
2006	\$ 186.543.619	\$ 135.320.682	\$ 75.254.103	\$ 105.527.299
2007	\$ 226.976.758	\$ 137.975.697	\$ 86.514.482	\$ 87.837.945
2008	\$ 238.552.026	\$ 151.998.224	\$ 135.077.287	\$ 131.998.146
2009	\$ 271.645.917	\$ 168.137.953	\$ 174.849.820	\$ 85.242.330
2010	\$ 245.766.220	\$ 161.685.832	\$ 147.924.543	\$ 174.643.789
2011	\$ 240.928.173	\$ 162.653.005	\$ 150.111.677	\$ 106.894.046
2012	\$ 234.694.253	\$ 155.298.906	\$ 139.090.283	\$ 173.224.196
2013	\$ 227.625.918	\$ 158.382.186	\$ 144.016.531	\$ 109.521.451
2014	\$ 229.556.238	\$ 156.385.796	\$ 141.055.272	\$ 163.556.843
2015	\$ 240.056.911	\$ 164.110.809	\$ 131.733.671	\$ 128.970.773
2016	\$ 246.333.814	\$ 152.980.996	\$ 119.229.657	\$ 143.231.396

Fonte: CRP, 2017.

A Pfizer, uma das maiores empresas farmacêuticas do mundo, é também bastante ativa na prática do lobby. Em 2016 a empresa investiu um total de US\$ 9.880.000 milhões com lobistas em Washington D.C., valor baixo quando comparado com os US\$ 25.819.268 milhões que a companhia gastou em 2009. Assim como a PhRMA, conforme discutido previamente, os principais alvos da Pfizer em 2016 foram o *21st Century Cures Act* (H.R.6), o *Innovation Act* (H.R.9) e o *PATENT Act* (S. 1137), além do *Medicare Access and CHIP Reauthorization Act of 2015* (H.R.2), aprovado em abril de 2015 pelo presidente Obama, aumentando o financiamento de pesquisas e expandindo o alcance do *Children's Health Insurance Program* (CHIP) (CRP, 2017f).

Em 2009, o lobby da Pfizer atuou em 72 legislações diferentes, sendo as principais o *Pathway for Biosimilars Act* (H.R.1548), o *Promoting Innovation and Access to Life-Saving*

Medicine Act (H.R.1427 e S.726), o *Physician Payments Sunshine Act* of 2009 (S.301), o *America's Affordable Health Choices Act* of 2009 (H.R.3200) e o *American Recovery and Reinvestment Act* of 2009 (H.R.1). Os temas dessas legislações, em sua maioria, abarcam temas de comércio, impostos, questões de saúde pública, além de direitos autorais, patentes e marcas registradas (CRP, 2017f). A tabela a seguir (tabela 9) apresenta os valores gastos por outras gigantes farmacêuticas com lobby em 2016.

Tabela 9: Gasto da indústria farmacêutica com lobby (2016)

Cliente	Total
Pharmaceutical Research & Manufacturers of America	\$ 19.620.000
Pfizer Inc	\$ 9.880.000
Amgen Inc	\$ 9.860.000
Bayer AG	\$ 7.820.000
AbbVie Inc	\$ 7.270.000
Eli Lilly & Co	\$ 6.860.000
Novartis AG	\$ 6.643.000
Merck & Co	\$ 6.500.000
Alkermes Plc	\$ 4.460.000
Teva Pharmaceutical Industries	\$ 4.280.000
Sanofi	\$ 3.749.000
GlaxoSmithKline	\$ 3.692.000

Fonte CRP, 2017e.

A natureza da indústria farmacêutica, que além de dependente da liberação de órgãos governamentais para comercializar seus produtos, também necessita da manutenção de longos períodos de proteção de patentes pelas leis de propriedade intelectual para garantir seus lucros, explica o alto investimento do setor para conseguir acesso aos tomadores de decisão governamentais. Ademais, quando o tema em questão envolve a extensão da patente de um *blockbuster*⁵, por exemplo, o dinheiro investido em lobby retorna para as companhias na forma do lucro que essa extensão garante, tendo em vista que o fim da patente de um medicamento, no geral, representa queda significativa nas vendas daquele produto, quando ele passa a competir com medicamentos genéricos, que tem um valor de mercado bem menor que o

⁵ São denominados “*blockbusters*” os medicamentos cuja receita anual ultrapassa um bilhão de dólares e consequentemente geram lucros bastante elevados para a companhia fabricante, em especial durante a vigência da patente dessa droga. Tipicamente, os *blockbusters* são medicamentos usados no tratamento de doenças crônicas ou de longo prazo, como diabetes, pressão alta, colesterol ou cancer. Em 2016 os medicamentos mais vendidos foram: Humira (AbbVie – US\$ 16.078 bilhões em vendas), Harvoni (Gilead Sciences – US\$ 9.081 bilhões em vendas), Enbrel (Amgen e Pfizer – US\$ 8.874 bilhões em vendas), Rituxan (Roche e Biogen – US\$ 8.583 bilhões em vendas) e Remicade (Johnson & Johnson e Merck – US\$ 7.829 bilhões em vendas). <https://www.genengnews.com/the-lists/the-top-15-best-selling-drugs-of-2016/77900868>

medicamento inicial.

A esse respeito, um levantamento sobre o retorno sobre investimento (*return on investment*, ou ROI) as despesas com lobby apontou que “for every dollar spent on lobbying, there was a tax savings equal to about \$220. In percentage terms, this is a 22,000% return” (ALEXANDER; STEVEN; MAZZA, 2009, p. 30). Na tabela abaixo (tabela 10), temos a projeção elaborada pelo Institute for Health and Socio-Economic Policy (IHSP, 2016) sobre o quanto o governo norte-americano conseguiria poupar caso pudesse negociar o valor dos medicamentos que compra através do Medicare. De acordo com a instituição, a economia federal poderia ser algo entre US\$ 21.9 bilhões e US\$ 54 bilhões anualmente.

Considerando a média anual de despesa com lobby da indústria farmacêutica como US\$ 179 milhões, e assumindo dois possíveis cenários (o primeiro em que 100% do valor investido em lobby fosse utilizado para impedir o governo de negociar o valor dos medicamentos através do *Medicare* e no segundo cenário, 50% do total seria destinado à questão), a publicação do IHSP elaborou a tabela seguinte (tabela 10), com as prováveis taxas de retorno para o setor farmacêutico.

Tabela 10: Estimativa de retorno de investimento para a indústria farmacêutica

Economia Federal em Potencial/ano	Gasto Medio com Lobby/ano (100% destinado à questão do Medicare)	Retorno de Investimento (por \$1 gasto)	Taxa de Retorno
\$ 21,9 bilhões	\$ 179 milhões	\$ 123	123%
\$ 54 bilhões	\$ 179 milhões	\$ 303	303%
Economia Federal em Potencial/ano	Gasto Medio com Lobby/ano (50% destinado à questão do Medicare)	Retorno de Investimento (por \$1 gasto)	Taxa de Retorno
\$ 21,9 bilhões	\$ 89 milhões	\$ 245	245%
\$ 54 bilhões	\$ 89 milhões	\$ 606	606%

Fonte: IHSP, 2016.

A impossibilidade do governo federal negociar o preço de medicamentos adquiridos pelo *Medicare* é considerada uma das mais importantes vitórias domésticas do lobby farmacêutico nos últimos anos. O *Medicare*, o sistema social de seguro de saúde dos Estados Unidos, é dividido em partes, sendo que a Parte D consiste em um programa de subsídios para medicamentos receitados. Dados apontam que cerca de 28% de todas os medicamentos prescritos comprados nos Estados Unidos são adquiridos através do *Medicare* Parte D (IHSP,

2016).

Contudo, desde a aprovação da Parte D, em 2003, a indústria farmacêutica conseguiu proibir que o governo federal negocie o preço dos medicamentos com as companhias farmacêuticas, diferente do que ocorre, por exemplo, com o *Department of Veterans Affairs* – de acordo com levantamento de Frakt, Pizer e Feldman (2011) esse departamento paga cerca de 40% menos por remédios do que o *Medicare* Parte D. Essa medida, ao permitir às companhias farmacêuticas estabelecerem o preço dos medicamentos sem contestação, garante considerável lucro ao setor. Assim, o setor que antes era contrário a um programa de subsidio de medicamentos, passou a ser uma das maiores defensoras. Como aponta Drutman

The Medicare Modernization Act offers a particularly telling example of the changing relationship between increased political capacity and public policy. For a long time, pharmaceutical lobbyists told me, the drug industry opposed a Medicare prescription drug benefit, because the industry was convinced that it would mean bulk government purchasing, which would undoubtedly cut into industry profits. Such was the traditional way in which businesses thought about public policy: the less government involvement, the better. But sometime around 2000, industry lobbyists began to hatch an idea: what if you had a Medicare prescription drug benefit, but without bulk government purchasing? That idea became the 2003 Medicare Modernization Act, a boon to the industry that one study estimated at \$242 billion over 10 years – almost 2,000 times the \$130 million the industry spent lobbying in 2003. The Medicare Modernization Act also gave pharmaceutical companies continued reasons to lobby the government. Now that Medicare covered prescription drugs, companies had a strong financial interest in making sure the drugs that they produced were reimbursed by Medicare at the highest possible rate. (DRUTMAN, 2015, p. 65).

O setor farmacêutico (e o de saúde, de modo geral) tradicionalmente concentra a maior parte de seus gastos com lobby no Congresso, comitês e agências federais. Ainda assim, o valor doado em contribuições de campanha é bastante elevado, mesmo que consideravelmente menor do que o destinado à lobby, afinal “these expenditures complement each other; whereas lobbying is directed at government officials and often involves specific matters, campaign contributions are for elections and may be sent to any candidate, not just incumbents” (STEINBROOK, 2009, p.3).

De 1990 a 2016 o setor destinou cerca de US\$ 353 milhões para contribuições eleitorais (tabela 11). Do total doado para membros do Congresso, aproximadamente US\$ 106 milhões foram destinados à Câmara dos Representantes, enquanto outros US\$ 53 milhões foram para o Senado (CRP, 2017e). Lideranças partidárias e presidentes de comitês são os congressistas que recebem a maior parcela dessas doações do setor farmacêutico (JORGENSEN, 2013).

Tabela 11: Doações de campanha (Congresso) pela indústria farmacêutica

Ciclo Eleitoral	Total Contribuições
1990	\$ 3.983.497,00
1992	\$ 7.923.605,00
1994	\$ 8.116.973,00
1996	\$ 14.377.270,00
1998	\$ 13.547.092,00
2000	\$ 27.831.715,00
2002	\$ 30.146.340,00
2004	\$ 19.220.806,00
2006	\$ 21.402.712,00
2008	\$ 31.915.778,00
2010	\$ 32.000.829,00
2012	\$ 48.145.801,00
2014	\$ 31.937.539,00
2016	\$ 62.661.982,00
Total	\$353.211.939,00

Fonte: CRP, 2017e.

Assim como os demais grupos de interesse, a *Big Pharma* faz doações para candidatos tanto do partido Republicano quanto Democrata, de forma a assegurar seus interesses independente do partido que estiver no poder. Tradicionalmente, os candidatos Republicanos recebem um volume maior de doações vindas do setor. Em média, 59% do total gasto com contribuições de campanha pelo setor farmacêutico foram destinados ao partido Republicano, contra 40% para os Democratas (tabela 12) (CRP, 2017e).

Contudo, mais recentemente foi possível observar momentos de maior equilíbrio nos valores doados para cada partido, bem como momentos em que Democratas receberam mais doações do que Republicanos (em 2008 e 2010). Steinbrook (2009) aponta que essa mudança de tendência se deu no momento em que os Democratas assumiram o controle do Congresso enquanto sinalizavam que a questão da saúde era um tema central em sua agenda, mais do que para os Republicanos.

É importante notar que em 2008 e 2010, quando as contribuições de campanha aos Democratas superaram por uma pequena margem o valor destinado aos Republicanos, ocorreram os ciclos eleitorais que antecederam a aprovação do *Affordable Care Act* (ACA) ou Obamacare, o que ajuda a entender o que motivou a mudança no padrão histórico da indústria farmacêutica, que sempre priorizou o partido Republicano. Assim

The Democrats' fund-raising advantage probably reflects the likelihood that they will continue to control Congress, regardless of who becomes president. However, it may also reflect other factors, such as a perception that health care is a more important issue for Democrats than Republicans, the realization that Obama's proposals are more likely to increase federal funding for health care and to expand federal regulation of health insurance than McCain's, and the greater potential for new legislation affecting the sector if Obama is elected and the Democrats extend their control of Congress. (STEINBROOK, 2009, p. 1313).

Tabela 12: Doações de campanha (por partido)

Ciclo Eleitoral	Doações para Democratras	Doações para Republicanos	Dem (%)	Rep (%)
1990	\$ 1.934.828	\$ 2.046.854	49%	51%
1992	\$ 3.462.545	\$ 4.447.513	44%	56%
1994	\$ 3.611.044	\$ 4.500.302	44%	55%
1996	\$ 4.985.990	\$ 9.358.726	35%	65%
1998	\$ 4.889.529	\$ 8.612.518	36%	64%
2000	\$ 8.940.359	\$ 18.821.677	32%	68%
2002	\$ 7.874.575	\$ 22.245.308	26%	74%
2004	\$ 6.622.723	\$ 12.549.619	34%	65%
2006	\$ 6.953.876	\$ 14.097.438	32%	66%
2008	\$ 16.408.843	\$ 15.462.509	51%	48%
2010	\$ 14.423.334	\$ 13.168.346	52%	47%
2012	\$ 15.667.406	\$ 22.053.294	41%	58%
2014	\$ 12.290.859	\$ 16.809.733	42%	58%
2016	\$ 19.412.578	\$ 23.229.382	45%	54%
Total	\$ 127.478.489	\$ 187.403.219	40%	59%

Fonte: CRP, 2017e.

A PhRMA, por sua vez desembolsou aproximadamente US\$ 9.122.906 milhões entre 1990 e 2016, destinados principalmente à congressistas no *House Committee on Ways and Means*, no *House Energy and Commerce Committee* e no *House Financial Services Committee*, além do *Senate Finance Committee*, *Senate Health, Education, Labor and Pensions Committee* e o *Senate Budget Committee* (CRP, 2017h).

Dentre as grandes companhias farmacêuticas, novamente a Pfizer se destaca como uma “*heavy hitter*”, com um total de contribuições eleitorais de US\$ 25.044.757 milhões, de 1990 a 2016 (a despesa da companhia com lobby foi de US\$ 175.917.918 entre 1998 e 2016) (CRP, 2017g). Seguindo a tendência do setor, o maior volume de doações, cerca de 63%, é destinado à candidatos republicanos. Já a Eli Lilly & Co despendeu US\$ 14.689.207 milhões até 2016,

valor próximo dos US\$ 14.855.238 milhões da Amgen Inc. Já a GlaxoSmithKline, entre 1990 e 2016, gastou um total de US\$ 16.424.269 milhões dólares em contribuições de campanha, enquanto a Merck & Co acumulou US\$ 12.628.648 milhões em doações no mesmo período. (CRP, 2017e)

Todo esse gasto com lobby tem se mostrado um lucrativo investimento para a *Big Pharma*, que ano após ano tem apresentado resultados econômicos bastante positivos, tendo margens de lucro mais altas que a maior parte dos setores econômicos apresenta. Como aponta Jorgensen “the advantages granted to the industry are meant to promote a public good – development of medications to reduce suffering and death. In reality, the industry has corrupted the system so that, in several ways, the system now subverts the public good” (JORGENSEN, 2013, p. 562).

Esse cenário vai de encontro ao ideal estabelecido pelo pensamento pluralismo norte-americano, segundo o qual a diversidade de interesses representados através dos grupos garantiria representação à todos os setores da sociedade, sem que um grupo prevalecesse sobre os demais (TRUMAN, 1951). Esse contexto remete à observação de autores como Schattschneider (1960) e Schlozman; Tierney (1986, 2012), que apontavam que os desequilíbrios de poder e as desigualdades econômicas favoreceriam os grupos privados mais ricos e poderosos ante grupos menos organizados de interesse público.

3.4 Conclusão do Capítulo

Nesse capítulo foi realizado um mapeamento do lobby da indústria farmacêutica norte-americana, discutindo as ações e os investimentos desse setor em busca da manutenção de seus benefícios fiscais e da manutenção de suas elevadas taxas de lucro. Para tanto, fez-se um levantamento dos principais dados econômicos da indústria farmacêutica dos Estados Unidos e global, apontando seus faturamento anual, volume de vendas, lucro, identificando os principais representantes do setor e as maiores indústrias. Observou-se também que o investimento das companhias farmacêuticas em marketing é significativamente maior do que seu investimento em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos (R&D).

Ademais, foi elaborado um levantamento sobre a atuação dos lobbies nos Estados Unidos, considerando os valores investidos, quem são os principais grupos de interesse e apresentando as principais leis que regulam a prática do lobby no país. Em seguida foi analisado

os dados referentes a indústria farmacêutica, tendo por objetivo apontar como age o lobby do setor, quais são os seus alvos, qual sua relação com os partidos políticos e quem são os principais doadores.

Com isso foi possível perceber que a ação da indústria farmacêutica tende a se concentrar no lobby, com menor volume de contribuições destinadas à doações eleitorais. Ainda, essas doações tendem a ser destinadas aos congressistas e membros do staff que ocupem alguma posição de liderança em comitês, por exemplo. A partir desses dados, observa-se que em diversas instâncias a indústria farmacêutica conseguiu o apoio de congressistas para apresentar legislações de seu interesse ou barrar a aprovação de matérias que seriam prejudiciais ao setor. O próximo capítulo irá tratar de uma instância em que a pressão da indústria farmacêutica foi determinante para a definição da agenda comercial dos Estados Unidos, as negociações da Rodada Uruguaí do GATT, que culminou na aprovação do acordo TRIPS.

4 A INDÚSTRIA FARMACÊUTICA E A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO TRIPS

Todo esse investimento em lobby e em financiamento de campanhas tem dado retorno para a indústria farmacêutica em termos de proteção de seus lucros, como destaca Harrison “beginning in the early 1980s, at the same time they were seeking to restrict domestic pharmaceutical companies' pricing policies, U.S. politicians began to vigorously pursue the international agenda of the domestic research pharmaceutical industry” (2001).

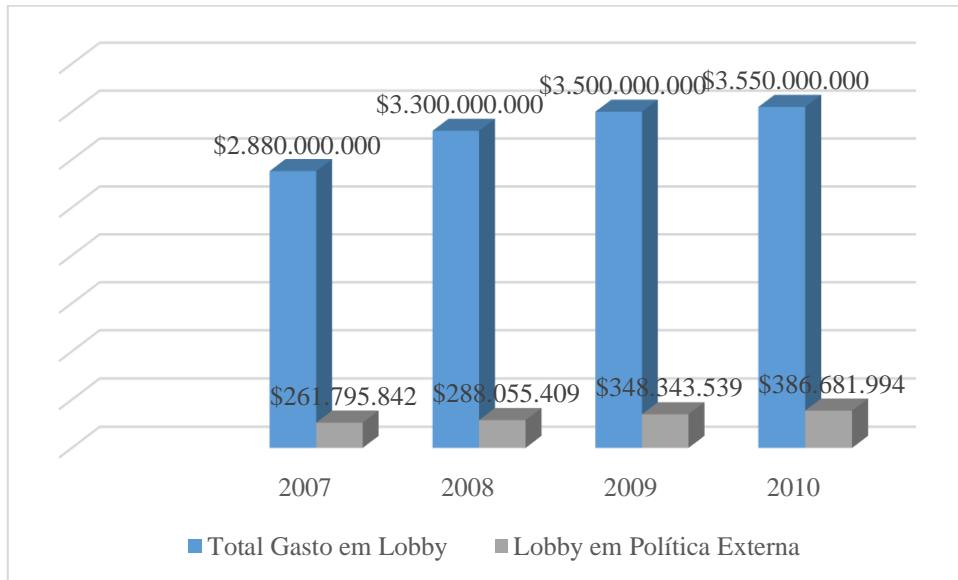
Contudo, é importante notar que apenas uma reduzida parcela de todo esse valor é destinado à temas de política externa. De fato, levantamentos do *Center for Responsive Politics* (CRP, 2017) acerca dos assuntos que foram objetos de ação dos lobbies não mostram temas de política externa entre os mais visados em nenhum ano, desde 1998. Por outro lado, questões de comércio, saúde e o próprio *Medicare* e *Medicaid* são temas recorrentes relatados pelos grupos de interesse.

A desigualdade que favorece certos grupos em detrimento de outros é ainda mais evidente quando se trata do lobby em política externa, onde um número ainda menor de companhias e firmas é capaz de atuar. A esse respeito, Hafner-Burton, Kousser e Victor (2014) apontam para a existência de uma “hierarquia corporativa” de influência no lobby em política externa, na medida em que

Corporate lobbying – which accounts for 75% of all foreign policy lobbying dollars – is skewed even within the ranks of private industry. It is a small minority of firms in any given industry that lobby Congress on foreign policy of any kind – of the 8,186 publically traded firms in our sample, only 8% reported lobbying on foreign policy. As we expect, those that lobby tend to be large and prosperous, engaged in commercial activities that stand to gain from government intervention, and situated in the top ranks of concentrated industries. Corporate influence on Congressional foreign policy appears to be the province of a small slice of the biggest companies. (HAFNER-BURTON; KOUSSER; VICTOR, 2014, p. 4).

O gráfico abaixo (gráfico 12) detalha justamente a proporção que os grupos de interesse investem no lobby em política externa em comparação com os valores totais despendidos com o lobby. A partir desses dados temos que, em média, apenas 10% de toda a despesa com lobby é destinado à influenciar a política externa norte-americana. Novamente, o gasto com lobby é significativamente maior do que o valor utilizado em contribuições de campanha.

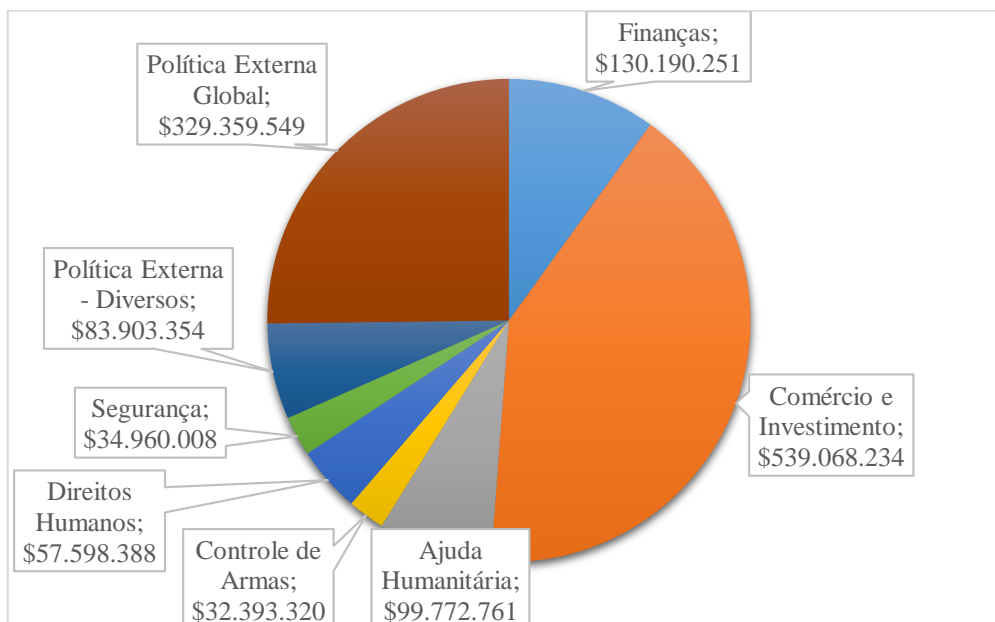
Gráfico 12: Proporção entre lobby e lobby em política externa



Fonte: HAFNER-BURTON; KOUSSER; VICTOR, 2014.

Hafner-Burton, Kousser e Victor (2014) também fizeram um levantamento acerca de quais categorias sofrem a ação do lobby em política externa e apontam que, entre 2007 e 2010, oito diferentes temas tiveram significativa ação de grupos de interesse (gráfico 13), com destaque para as questões de comércio e investimento, principal alvo do lobbies, com um investimento de cerca de US\$ 539 milhões.

Gráfico 13: Áreas de ação do lobby em política externa



Fonte: HAFNER-BURTON; KOUSSER; VICTOR, 2014.

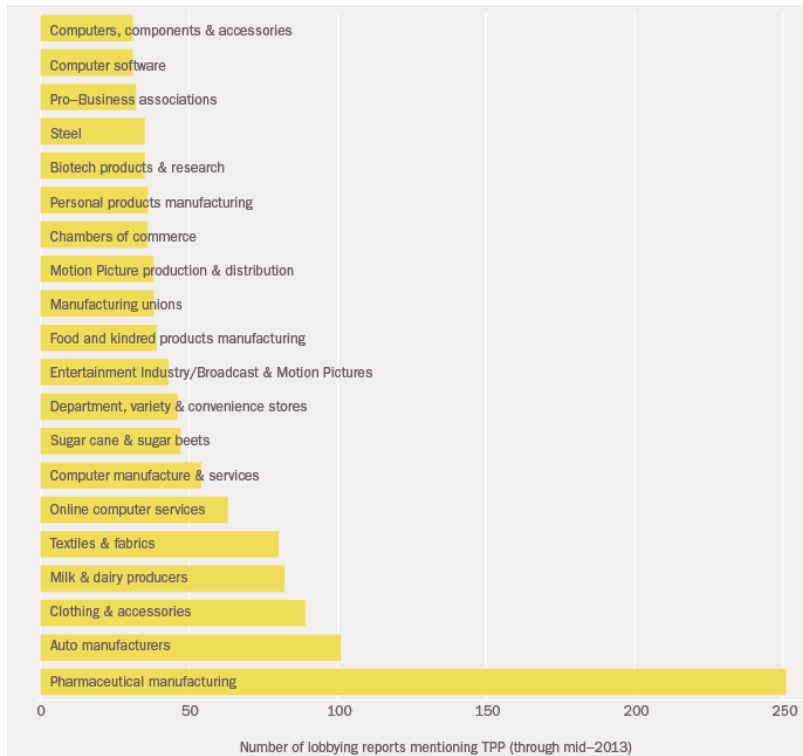
Esse achado está de acordo com os apontamentos de Jacobs e Page (2005) que destaca a importância das corporações com atuação internacional na formulação da política externa norte-americana. Nesse sentido, os autores apontam que

According to the Model 1 cross-sectional analysis, when the support among business people for a given foreign policy are higher by 10 percentage points, the support among policy makers (taken together) tends to be higher by about 5 points. Business preferences were the strongest predictor of officials' preferences within each of the three separate institutional arenas, peaking at a .71 coefficient for administration officials (where it was more than double the only other significant coefficient, that for experts). To the extent that the executive branch dominates foreign policy, extensive influence by business on administration officials would be especially striking. (JACOBS; PAGE, 2005, p. 17).

As negociações do TPP (*Trans-Pacific Partnership*) são um exemplo recente da atuação de grupos de interesse ligados às grandes corporações pressionando o governo norte-americano. O TPP, acordo do qual os Estados Unidos se retiraram em janeiro de 2017, foi um mega-acordo comercial entre 12 países e que previa a redução de barreiras comerciais, além de regulamentações sobre trabalho, meio ambiente e propriedade intelectual, por exemplo. De acordo com levantamento de Drutman (2014), já em 2009 diversas organizações começaram a exercer pressão sobre o acordo. Em artigo da *Sunlight Foundation*, Drutman indicou a ação de 28 diferentes organizações, sendo que dessas quase metade eram companhias farmacêuticas. O interesse da *Big Pharma* é explicado pelo fortalecimento das patentes farmacêuticas e das regras de propriedade intelectual que o acordo propiciaria, beneficiando o setor ao ampliar o período de exclusividade de proteção de dados.

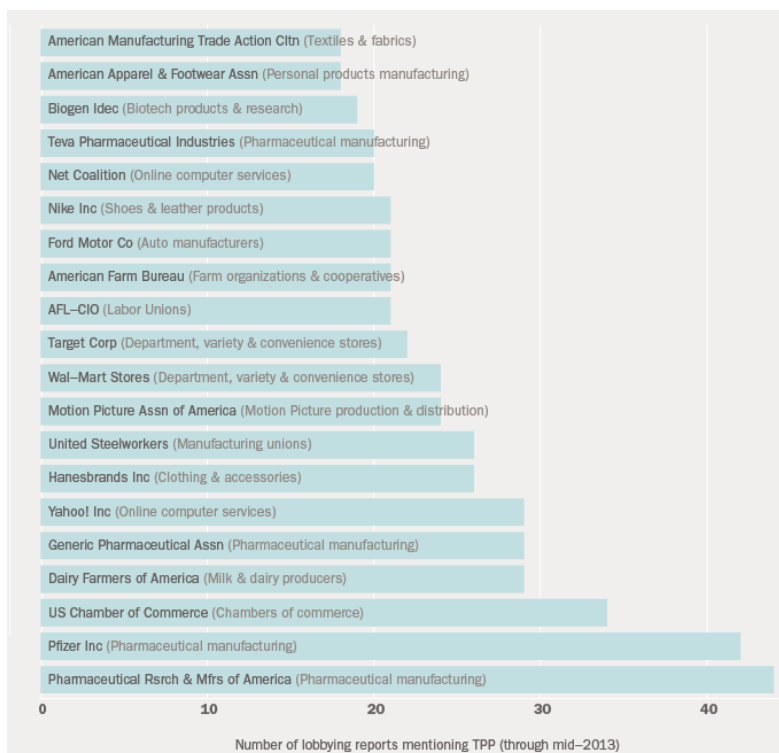
O setor farmacêutico foi o que mais investiu no TPP, aparecendo em 251 *lobbying reports* que mencionavam o tema entre 2009 e 2013, seguido por fabricantes de automóveis e o setor de vestuário. Aparecem ainda na lista a indústria de entretenimento e as câmaras de comércio (gráfico 14). Dentre as organizações, a PhRMA e a Pfizer foram as que mais relataram o acordo, seguidos pela Câmara de Comércio norte-americana (gráfico 15) (DRUTMAN, 2014). Vale destacar que antes mesmo da eleição de Donald Trump pôr fim à participação norte-americana no TPP, o setor farmacêutico retirou seu apoio, uma vez que o texto final do acordo não concedeu os 12 anos de proteção dos dados de medicamentos biológicos que a indústria esperava (PHRMA, 2015b).

Gráfico 14: Indústrias que mais relataram o TPP



Fonte: DRUTMAN, 2014.

Gráfico 15: Organizações que mais relataram o TPP



Fonte: DRUTMAN, 2014.

Os esforços norte-americanos para intensificar as regulamentações sobre propriedade intelectual em nível internacional também impactam outros países, em especial no chamado terceiro mundo. Um exemplo é o valor das medicações utilizadas no tratamento de doenças como HIV/AIDS, frequentemente acima daquilo que a população de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos – onde estão as populações mais afetadas pelo vírus – pode pagar. Uma vez que o acesso à medicamentos genéricos é restrito, são poucos os que conseguem arcar com os custos de tratamento.

Para a Oxfam (2003), os Estados Unidos têm pressionado diversos países de terceiro mundo através do USTR a aceitar regulamentações de proteção à propriedade intelectual cada vez mais rígidas para agradar ao lobby farmacêutico, retribuindo todo o investimento do setor na política e nas eleições norte-americanas, já que, como afirmava Thomas Ferguson “to discover who rules, follow the gold”. (apud JORGENSEN, 2013, p. 563) Nesse sentido, o relatório da Oxfam aponta que

Much of this suffering and death could be prevented if people had regular access to medicines, yet one-third of the world's population does not. Many factors are responsible, including poverty, lack of finance, and poor health service infrastructure – but the high cost of new patented medicines is also a key factor. The absence of cheap generic versions of these medicines means that poor people must simply go without the drugs that could save or prolong their lives. (OXFAM, 2003, p. 3).

A intensificação na regulamentação das leis de patente em nível internacional pode ser observada principalmente nos acordos de livre comércio estabelecidos pelos Estados Unidos com diferentes parceiros nas últimas décadas. Nesses tratados, observa-se sempre detalhados e extensivos capítulos sobre os direitos de propriedade intelectual (USTR, 2017). Lopert e Gleeson (2013) observam que desde o início dos anos 2000, quando foi firmado o tratado de livre comércio dos Estados Unidos com a Jordânia, os acordos norte-americanos têm seguido um mesmo modelo, inicialmente baseado nas provisões do acordo TRIPS, mas que tornaram-se cada vez mais ambiciosos, de forma que “today that template includes wide-ranging provisions that potentially frustrate and delay generic market entry, prolong and expand patente protections, and constrain the exercise of TRIPS flexibilities to support access and promote public health” (LOPERT; GLEESON, 2013, p. 201).

Esse modelo inclui provisões que garantem o adiamento da entrada de produtos genéricos no mercado dos países parceiros dos Estados Unidos, ao estender o período de validade das patentes dos medicamentos, além de estabelecer um período mínimo de cinco anos de proteção dos dados, além de três anos adicionais de exclusividade no caso de novos usos de

drogas já existentes (LOPERT; GLEESON, 2013).

Nesse sentido, é possível observar como a força econômica e política da indústria farmacêutica tem permitido ao setor garantir que Washington considere seus interesses durante negociações internacionais. Díaz (2008) aponta para a estreita relação entre o setor e suas entidades representativas, como a PhRMA, e agências governamentais como o USTR durante as negociações de acordos de livre comércio. Da mesma forma Teodoro (2015) destaca a influência do setor farmacêutico em todos os acordos bilaterais firmados pelos Estados Unidos desde a entrada em vigor da OMC, reforçando a proximidade entre a indústria e agentes governamentais. De acordo com o autor

Um dos comitês que auxiliam o USTR na formulação de políticas comerciais (o *Industry Trade Advisory Committee*) tem entre seus componentes representantes de indústrias farmacêuticas, de biotecnologia, do entretenimento, de software e de editoras, os quais têm bastante interesse na criação e manutenção do cumprimento de normas sobre propriedade intelectual como as descritas pelo conceito de 'TRIPS-plus' (TEODORO, 2017, p. 36, grifo do autor).

Assim, temos que as grandes corporações demonstram capacidade de influenciar nas determinações da política externa norte-americana, causando impactos tanto nos Estados Unidos quanto na política de seus parceiros comerciais, na medida em que

The U.S., by pursuing an aggressive "trade" agenda, has sought to influence the laws and policies of other countries in two important ways. These include first, pushing trading partners to enact laws that create IP protections for pharmaceuticals well above and beyond those required by TRIPS, and second, by exporting U.S. policy settings, driving changes to trading partners' efforts to establish normative standards for programs to promote pharmaceutical access and coverage. (LOPERT; GLEESON, 2013, p. 210).

Por sua vez, Lee (2013) chama a atenção para como o *revolving door* também é um mecanismo importante na relação entre o setor privado e os tomadores de decisão em Washington D.C., ao destacar que Ralph Ives, o principal negociador norte-americano no acordo de livre comércio com a Austrália (2004) e Claude Burcky, assistente de Propriedade Intelectual do USTR durante essa mesma negociação, assumiram importantes funções em companhias farmacêuticas menos de três meses após a assinatura do acordo com a Austrália, que incluía diversas provisões sobre propriedade intelectual benéficas ao setor. Esse exemplo demonstra uma das diversas maneiras como os grupos de interesse atuam junto aos tomadores de decisão para influenciar as políticas públicas.

Nas seções a seguir serão discutidos a importância da questão da propriedade intelectual na agenda de comércio dos Estados Unidos, o processo de negociação do acordo TRIPS, suas

disposições e a importância do papel desempenhado pelas grandes corporações, em especial a indústria farmacêutica norte-americana.

4.1 Propriedade Intelectual: Definições e Características

As questões acerca dos direitos de propriedade intelectual ganham cada vez mais espaço nas discussões e negociações internacionais, na medida em que setores fortemente dependentes de grandes investimentos em pesquisa para o desenvolvimento tecnológico ganham cada vez mais relevância econômica. De modo geral, alega-se que a proteção a essas novas tecnologias e métodos é essencial para estimular inovação contínua por parte desses setores e empresas ao garantir o retorno financeiro de seu esforço, uma vez que “os processos de inovação tecnológica são eminentemente privados. Ou seja, ocorrem dentro de empresas e firmas que têm dispêndios em P&D (pesquisa e desenvolvimento) e esperam resultados econômicos” (MENEZES, 2010, p. 38).

Propriedade Intelectual (PI), de acordo com a WIPO (*World Intellectual Property Organization*), “refers to creations of the mind: inventions; literary and artistic works; and symbols, names and images used in commerce” (WIPO, 2003, p. 2). Ou seja, a propriedade intelectual é uma propriedade privada de bens intangíveis, na medida que está relacionada à ideias, conhecimentos e produção artística. Assim como qualquer outro direito de propriedade, sua função é garantir que o dono ou inventor daquele bem possa usufruir dessa criação. Com isso, os direitos de propriedade intelectual (DPI) garante aos seus detentores os benefícios da produção e comercialização de sua invenção por um período determinado de tempo. Desse modo

Intellectual property, very broadly, means the legal rights which result from intellectual activity in the industrial, scientific, literary and artistic fields. Countries have laws to protect intellectual property for two main reasons. One is to give statutory expression to the moral and economic rights of creators in their creations and the rights of the public in access to those creations. The second is to promote, as a deliberate act of Government policy, creativity and the dissemination and application of its results and to encourage fair trading which would contribute to economic and social development. Generally speaking, intellectual property law aims at safeguarding creators and other producers of intellectual goods and services by granting them certain time-limited rights to control the use made of those productions. Those rights do not apply to the physical object in which the creation may be embodied but instead to the intellectual creation as such. (WIPO, 2004, p.3).

A Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial de 1883 e a Convenção

de Berna para a Proteção da Produção Literária e Artística de 1886 foram os primeiros acordos internacionais a discutirem a questão dos direitos de propriedade intelectual. Ambas as convenções continuam em vigor e atualmente são administradas pela WIPO, cuja criação ocorreu em 1967. Além de inúmeras revisões sofridas, essas duas convenções criaram as bases definitivas para o desenvolvimento do regime internacional de propriedade intelectual. Depois delas surgiram diversos outros tratados multilaterais de proteção aos DPI, como o Acordo de Madri de 1891 que regulou a proteção de marcas registradas; o Acordo de Haia de proteção de desenhos e modelos industriais de 1925; a Convenção de Roma de 1961, que protege artistas e intérpretes; a Convenção Internacional de Proteção a Novas Variedades de Plantas, também de 1961; o Tratado de Cooperação em Patentes de 1970 (BRAITHWAITE; DRAHOS, 2001, p. 60).

A evolução do regime internacional de propriedade intelectual se dá através desses diversos acordos e tratados, culminando com o TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) de 1995. Ainda que o desenvolvimento progressivo apresentado acima demonstre um aprofundamento dos padrões de proteção à PI, inicialmente esses acordos multilaterais estabeleceram apenas alguns princípios básicos de proteção, mas sem pretender uma harmonização de regras nacionais, justamente a mudança representada pela adoção do TRIPS ao final da Rodada Uruguai, como será discutido posteriormente.

De acordo com a WIPO, a propriedade intelectual pode ser dividida em duas grandes categorias: propriedade industrial (que inclui patentes, marcas registradas indicações geográficas e desenhos industriais) e *copyright* (que garante a proteção de obras artísticas, cinematográficas, musicais, literárias e etc) (WIPO, 2003). Cada uma dessas categorias possui especificidades e características próprias. O *copyright*, por exemplo, garante exclusivamente àquele que o possui o direito fazer cópias de sua obra (um livro ou uma música, por exemplo), reproduzi-la e de produzir trabalhos derivados, por um período que vale por toda a vida do autor e mais 70 anos. Já a marca registrada (*trademark*) trata de símbolos ou nomes que servem para identificar uma empresa, produto ou serviço, ou seja, garante a identidade comercial da marca (SPINELLO, 2007).

Por sua vez, a patente protege invenções, sejam elas um produto ou um processo por um período limitado (no geral, esse período é de 20 anos). Spinello (2007) aponta que é possível obter uma patente quando se atende três requisitos básicos: o primeiro é de que a invenção deve ter uma utilidade; em segundo lugar, essa invenção deve representar uma novidade, algo inédito; e por último, o que vai ser patenteado não pode ser um produto ou processo óbvio para

aqueles que atuam naquela área ou possuem conhecimento a esse respeito, dessa forma. Assim, o objetivo da patente é garantir que o inventor obtenha um retorno daquilo que investiu para chegar à essa descoberta, estimulando novas pesquisas e desenvolvimentos. Para efeito da presente pesquisa, a questão das patentes é importante, na medida que a proteção de patentes farmacêuticas é o alvo principal do lobby do setor nos Estados Unidos. Com isso

Patents are exclusive property rights in intangible creations of the human mind. They exist only as provided in the laws of sovereign states, and can be enforced only to the extent that application has been made and a patent granted covering the territory of an individual state. Patent rights are limited in duration, with the global standard being 20 years from the date of application. The new product, article of manufacture or process described in the patent application must be something that has never been previously disclosed anywhere in the world and something that would not be obvious to a person ordinarily skilled in the field involved. (LEHMAN, 2003, p. 2).

A respeito das patentes, Lehman (2003) aponta que a especificidade da indústria farmacêutica é que nesse caso a patente é igual ao produto, já que o próprio medicamento é o objeto patentado. Além disso “patent protection for chemical and pharmaceutical products is especially important compared with other industries because the actual manufacturing process is often easy to replicate and can be copied with a fraction of the investment of that required for the research and clinical testing” (LEHMAN, 2003, p. 2). Assim, a interferência e mediação do Estado e de suas agências é fundamental para garantir a implementação e o cumprimento dos DPI, após sua concessão através dos escritórios de patente existentes em cada país

A questão que se apresenta a respeito das patentes é que, ainda que sua instituição seja justificada como um incentivo econômico para garantir a manutenção dos investimentos e pesquisas privados, em muitos casos a existência de patentes acaba por limitar o acesso à um produto ou processo, uma vez que existe um monopólio, permitindo ao detentor da patente controlar o preço e a distribuição de sua invenção, já que não há concorrentes. Esse problema fica bastante evidente no caso da indústria farmacêutica e o desenvolvimento de medicamentos genéricos, como será apresentado adiante.

4.1.1 A Agenda Norte-Americana de Proteção à Propriedade Intelectual

Há décadas os Estados Unidos vêm pressionando por regras globais mais rígidas de proteção à propriedade intelectual, o que levou à multiplicação de acordos internacionais multilaterais e, mais recentemente, acordos preferenciais bilaterais de comércio sobre o tema. O interesse norte-americano, em grande parte, é motivado por pressões do seu setor privado,

fortemente dependente do desenvolvimento tecnológico e que demandava maior proteção internacional para seus produtos e processos, no que Menezes, Borges e Carvalho (2015) apontam como um movimento de internacionalização das normas norte-americanas, a despeito da justificativa oficial de que tal harmonização levaria à maior previsibilidade nas relações comerciais.

Nos Estados Unidos a base para o estabelecimento dos direitos de propriedade intelectual podem ser observadas na própria Constituição, que no Artigo 1, parágrafo 8, cláusula 8, incube o Congresso de “promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries” (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787). As leis de patente norte-americanas são bastante rígidas e são estabelecidas a partir do Título 35 do Código dos Estados Unidos, que regulamenta todo o regime norte-americano de patentes, além de outras leis como o *Patent and Trademark Law Amendments Act* (ou *Bayh–Dole Act*, de 1980); o *Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act* (ou *Hatch-Waxman Act*, de 1984); o *American Inventors Protection Act* (AIPA), de 1999; *Leahy–Smith America Invents Act* (AIA), de 2012, além de diversos tratados e acordos internacionais, em planos multilaterais, bilaterais ou regionais.

A internacionalização de um sistema robusto como o estadunidense significa que países em diferentes estágios de desenvolvimento tecnológico precisariam fortalecer o seu nível de proteção à PI, o que pode dificultar ainda mais o processo de evolução tecnológica e desenvolvimento de países de terceiro mundo. Por conta disso, alguns autores afirmam que os DPI devem ser estabelecidos e concedidos a partir da lógica de uma “curva em U” (MENEZES; BORGES; CARVALHO, 2015), segundo a qual

O grau de proteção à PI responde ao nível de inovação tecnológica em uma economia e não o contrário. Ou seja, países desenvolvidos, já na fronteira tecnológica, tendem a oferecer um nível de proteção mais abrangente, assim como demandar a adequação de seus parceiros comerciais a padrões de proteção elevados. Enquanto países em processo de *catch-up* dependeriam de ou demandariam sistemas menos rigorosos que permitissem a imitação e o uso de conhecimento como instrumento de construção de capacidades tecnológicas nacionais – ou seja, necessitam de uma legislação mais flexível do que aquelas dos países desenvolvidos. (MENEZES; BORGES; CARVALHO, 2015, p. 72).

A partir dessa lógica, os países em estágio inicial de desenvolvimento tecnológico adotariam leis de PI mais flexíveis, para garantir aos setores nacionais o acesso ao conhecimento. Conforme o desenvolvimento interno avançasse, as próprias indústrias tendem a demandar leis mais restritas de proteção à propriedade intelectual, para proteger aquilo que desenvolve. Desse modo, quando este Estado se torna de fato um país inovador, as leis de PI

alcançariam outros patamares, tornando-se mais restritivas e fortalecendo os DPI. A controvérsia nesse caso se dá pois a harmonização de regras de proteção à propriedade intelectual prejudicaria os países em desenvolvimento (como Brasil ou Índia, por exemplo) e beneficiaria apenas os países desenvolvidos, como os Estados Unidos, que já possuem uma base tecnológica estabelecida. O TRIPS representa justamente essa ambição norte-americana de delimitar níveis mínimos de proteção à propriedade intelectual para todos os seus signatários, independentemente do nível de desenvolvimento de cada país. Desse modo, temos que

Desde os anos 1980, os EUA carregam uma importante e controversa agenda maximalista em PI, que se manifesta, de um lado, em reformas legais e transformações administrativas nos sistemas de inovação e de proteção à PI no país. E, de outro lado, na organização de uma estratégia de negociação para adoção de normas e compromissos globais em PI mais amplos e efetivos. Esses dois processos não são desconectados. Na realidade, a dinâmica externa dessa agenda busca, justamente, consolidar internacionalmente uma representação dos padrões de proteção constituídos no país. (MENEZES; CARVALHO, 2015, p. 29-30).

Como discutido no capítulo anterior, as companhias farmacêuticas norte-americanas justificam a pressão pelo fortalecimento das proteções à propriedade intelectual com o alto custo para desenvolver novos medicamentos. Contudo, é importante notar que estudos mostram que grande parte dos recursos despendidos com pesquisa em desenvolvimento na verdade tem como origem financiamentos públicos e não envolvem gastos da empresa, de forma que o estabelecimento de patentes não seria necessário, na medida em que o investimento foi do governo (MENEZES, 2017). O setor, por sua vez, rejeita essa interpretação, alegando que as companhias farmacêuticas investem recursos próprios na maior parte das pesquisas de novas drogas (DEANGELIS, 2016).

Para os representantes do setor farmacêutico, as patentes são vitais para a manutenção dos investimentos em novas pesquisas, na medida em que o processo de produção de novos medicamentos pode ser facilmente replicado, o que favorece a cópia por companhias produtoras de genéricos a um valor bem menor e sem os custos de pesquisa e desenvolvimento, de forma que “whatever patent strategy is employed by the inventor, the aim is always the same – to maximize the profit accruing to the inventor and those who have supplied him or her with the capital necessary to develop and commercialize the invention” (LEHMAN, 2003). O forte lobby de setores industriais norte-americanos, dentre eles o farmacêutico, pressionou o governo dos Estados Unidos para que o país buscasse normas mais rígidas de proteção à propriedade intelectual internacionalmente. Assim

Os lobistas passaram a agir tanto no âmbito interno, ao difundir no Congresso e no Executivo a importância dos DPI e seu elo com o comércio, quanto no âmbito

internacional, com a adoção de seus interesses por parte do governo norte-americano em negociações bilaterais e multilaterais e no uso de diversos instrumentos de pressão internacional, como a Seção 301, o GSP e o “Omnibus Trade of 1988”, e a atuação, muitas vezes direta, de empresas privadas em outros países. A mobilização do setor privado foi tao intensa que chegou a formar organizações significantes, como a formação do ACTN (Advisory Committee for Trade Negotiations), que permitiu ao setor empresarial norte-americano influência direta sobre a formação da política comercial dos EUA, pois era uma linha direta de comunicação entre o setor empresarial e o centro burocrático da política comercial. (CRUZ, 2008, p. 63-64).

Diante desse cenário, as próximas seções irão discutir a atuação do setor farmacêutico dos Estados Unidos em relação ao regime internacional de propriedade intelectual, em especial a partir das negociações da Rodada Uruguai do GATT, que deu origem ao TRIPS, o principal acordo multilateral de proteção à propriedade intelectual.

4.2 As Negociações do TRIPS e o Lobby da Indústria Farmacêutica

O TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) foi assinado em abril de 1994 em Marrakesh, entrando em efeito nos 114 países signatários mais a Comunidade Europeia em janeiro de 1995, após diversos anos de negociação na Rodada Uruguai do GATT, que também estabeleceu a OMC (Organização Mundial do Comércio). Além do TRIPS, que constitui um anexo do acordo da OMC, diversas outras medidas regulatórias, acordos multilaterais de comércio e um mecanismo de solução de controvérsias fora estabelecidos na ocasião (MATTHEWS, 2002). A inserção das questões de propriedade intelectual nas negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) foi resultado das pressões norte-americanas, atendendo a demandas das grandes corporações do país que demandavam o estabelecimento de um padrão global mínimo de proteção à propriedade intelectual, nos moldes garantidos nos Estados Unidos.

O interesse estadunidense no fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual era explicado pelas grandes perdas para a indústria do país por conta de *free-riders* e da pirataria, na medida em que o desenvolvimento tecnológico ganhava cada vez mais espaço no crescimento econômico de diversos setores. Por conta disso “the way in which it [USA] chose to solve that problem was through forging a link between the international trade regime and the development and enforcement of intellectual property standards” (DRAHOS, 1995, p. 8), uma vez que diversos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos possuíam legislações significativamente mais flexíveis (ou em alguns casos, nenhuma regulamentação) a respeito dos

DPI do que os Estados Unidos, o que causaria prejuízos a economia do país.

Conforme discutido anteriormente, antes do TRIPS os principais acordos sobre propriedade intelectual eram a Convenção de Paris (1883) e de Berna (1886), contudo, a Convenção de Paris tinha como uma de suas principais fraquezas o fato de não estabelecer padrões mínimos de proteção à propriedade intelectual, apenas determinar que os Estados devem oferecer tratamento nacional às invenções vindas de outros Estados. Ou seja, produtos nacionais e estrangeiros devem possuir os mesmos DPI, de acordo com a lei daquele país, “that is to say, a nation’s IP law must be applied on an equal basis to foreign and domestic claim-holders” (RICHARDS, 2004, p. 114). Da mesma forma, a Convenção de Berna estabelece apenas um período mínimo de proteção de 50 anos após a morte do autor, e determina o princípio do tratamento nacional e não-discriminação na concessão de DPI. Além disso, nenhuma delas possui mecanismos de *enforcement*, apenas princípios a serem adotados pelos signatários. Assim

The major limitation of the Paris Convention from the perspective of U.S. businesses, according to Stalson (1987), is the agreement's inability to defend patents. The convention does not stipulate that signatory countries meet any particular standard for patent provision and protection. All it requires is that the national standard be applied in a nondiscriminatory fashion. Logically, then, if a country's law provides no patent protection to domestic individuals or firms, it is perfectly compliant in providing no such protection to foreign claimants. (RICHARDS, 2004, p. 116).

Desse modo, a arquitetura de proteção à propriedade intelectual estabelecida com o TRIPS estabelece um novo patamar de proteção, estabelecendo padrões mínimos a serem adotados por todos os países parte e que seriam fiscalizado por uma instituição com um robusto sistema de solução de controvérsias, capaz de garantir o cumprimento das normas estabelecidas pelo acordo. Diferente do que ocorria com as Convenções de Paris e Berna, as disposições do TRIPS significaram modificações profundas nas legislações nacionais sobre propriedade intelectual, em especial no caso de países em desenvolvimento, por conta do estabelecimento de regulamentações no padrão norte-americano. Com isso, temos que

O TRIPS produziu a harmonização internacional das regras de PI e a homogeneização dos sistemas nacionais de proteção. Ou seja, o caráter obrigatório das cláusulas do acordo estabeleceu um sistema único, submetendo países com níveis de desenvolvimento científico-tecnológico díspares a um padrão similar de proteção, e limitou a possibilidade de diferenciação entre setores passíveis de proteção, obrigando a proteção a praticamente todas as manifestações do conhecimento e em todos os setores tecnológicos sob patamares já elevados. (MENEZES, 2015, p. 439).

Por conta da fragilidade dos mecanismos de *enforcement* existentes e o desinteresse de diversos países em fortalecer suas legislações de proteção à propriedade intelectual, desde os

anos 1970 diversos setores industriais pressionavam pelo fortalecimento dos DPI, por conta do aumento da pirataria de produtos patenteados ou protegidos por direitos autorais. Assim, ocorreram tentativas de revisão da Convenção de Paris, porém países desenvolvidos e em desenvolvimento não conseguiam chegar a um acordo sobre o tipo de revisão necessária. Enquanto os países desenvolvidos buscavam leis de proteção à propriedade intelectual mais rígidas no âmbito da OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual), os países em desenvolvimento destacavam a necessidade de manter o direito de uso de licenças compulsórias. Nesse sentido, conferências de revisão da Convenção de Paris em 1980, 1981 e 1982, mas sem que um acordo fosse alcançado (MATTHEWS, 2002).

A pressão do setor privado norte-americano é um dos principais fatores por trás da rígida posição adotada pelo país em sua demanda pela inserção da questão sobre os DPI na agenda de negociação da Rodada Uruguai e durante toda a negociação que se seguiu. Contudo, antes de chegar ao TRIPS, os Estados Unidos tiveram que enfrentar considerável resistência de países em desenvolvimento, o que vai motivar a adoção de diferentes estratégias unilaterais, bilaterais e mesmo multilaterais para garantir a aceitação de sua agenda de propriedade intelectual na OMC (Organização Mundial do Comércio), como será analisado a seguir.

4.2.1 Estratégias Norte-Americanas

De modo geral, o TRIPS pode ser entendido como fruto dos esforços da elite econômica norte-americana e sua influência junto aos tomadores de decisão. Richards (2004) aponta que esforço, em grande parte, foi liderado por executivos da Pfizer, IBM e Microsoft, companhias líderes em setores fortemente dependentes da proteção de patentes e que sofriam o impacto da pirataria de seus produtos ao redor do mundo com a redução de seus lucros. Esses setores apresentavam suas demandas para o Congresso e alertavam para a ameaça da perda de competitividade no mercado internacional e a consequente redução do poder e influência do país no mundo, em um momento de fortalecimento de potências regionais do terceiro mundo, como Brasil e Índia (DRAHOS, 1995). Esses fatores possibilitaram uma audiência interessada em ouvir as demandas da indústria. Ao mesmo tempo “the internationalization of capital has created the need for a set of regulatory, supranational institutions in order to delimit the competition among and between individual capitals while permitting global capitalist accumulation to proceed” (RICHARDS, 2004, p. 113).

Os setores industriais preocupados com a questão da propriedade intelectual atuaram junto ao USTR para consolidar a posição do país. Nesse caso, a principal ferramenta das corporações foi o *Advisory Committee on Trade Policy and Negotiation* (ACTPN), um comitê consultivo do USTR que criou um espaço que possibilitou a articulação dos grupos empresariais e de seus interesses, fundamental para a formulação da estratégia de negociação norte-americana em questões de propriedade intelectual. Assim, o ACTPN era um órgão que permitia o acesso direto de setores empresariais aos formuladores da política externa comercial dos Estados Unidos (Drahos, 1995).

O ACTPN foi formalmente estabelecido pelo *Trade Act* de 1974 e é composto pelos representantes de diversos setores econômicos chave, institucionalizando a relação entre o *business* e o governo, algo inédito em qualquer lugar do mundo. Em 1981 Ed Pratt, CEO da Pfizer, foi nomeado presidente da ACTPN e de acordo com Drahos “Pratt himself became a leading exemplar of a trade-based approach to intellectual property protection, and in his speeches did much to alert other US business leaders to the fruitful possibilities of such an approach” (1995, p. 8). Matthews (2002) destaca ainda que nesse momento a Pfizer já havia adotado uma estratégia de marketing de seus produtos voltada para o mercado do terceiro mundo, o que intensificava as preocupações da companhia com pirataria e engenharia reversa. Sob o comando de Pratt

The ACTPN, led by the CEOs of Pfizer and IBM, persuaded the US Trade Representative that the next round of multilateral trade negotiations should be used to adapt the institutions to a world economy in which developing countries were major producers of intellectual property goods. Patent protection regulations, the CEOs said, should be harmonized at a high standard, and computer software, increasingly important to the US economy, should be explicitly protected by the Berne Convention. (RYAN, 1998, p. 105).

Em 1985, o ACTPN estabeleceu a *Task Force on Intellectual Property*, uma força tarefa que trabalhou para convencer o USTR e o próprio Congresso norte-americano da importância do tema como mecanismo para fortalecer a presença e a competitividade dos Estados Unidos nos países em desenvolvimento e “in its report of October 1985 the Task Force recommended that US policy-makers develop a trade-based approach to intellectual property protection” (MATTHEWS, 2002, p. 19). Assim, já em 1986 o foco do ACTPN voltou-se especificamente para advogar a inclusão das questões sobre propriedade intelectual na agenda de negociação do GATT, o que deu origem a “estratégia GATT”, desenvolvida pelo ACTPN em conjunto com o USTR, e que tinha como objetivo superar a oposição dos países em desenvolvimento na OMPI para a ampliação do debate sobre propriedade intelectual (RYAN, 1998). Essa estratégia

consistia em

A carrot-and-stick approach to trade and intellectual property negotiations with developing countries, offering, on the one hand, concessions on agriculture and textile tariffs, and technical training of foreign officials in intellectual property issues, in return for higher levels of intellectual property protection to combat piracy and counterfeiting, while, on the other hand, using Section 301 and GSP as leverage in bilateral negotiations aimed at improving intellectual property protection in developing countries. (MATTHEWS, 2002, p. 19).

Outro comitê, além do ACTPN, foi central para a inclusão das questões sobre propriedade intelectual nos debates comerciais foi o IPC (*Intellectual Property Committee*). Formado em 1986, o IPC foi uma coalização composta por treze corporações norte-americanas (Bristol-Myers, DuPont, FMC Corporation, General Electric, General Motors, Hewlett-Packard, IBM, Johnson & Johnson, Merck, Monsanto, Pfizer, Rockwell International and Warner Communications), que tinham como objetivo em comum o fortalecimento dos DPI no mercado internacional, desse modo IPC representava “patent-reliant industries in general in the United States and the proprietary pharmaceutical industry in particular” (MATTHEWS, 2002, p. 20). A ideia do IPC foi elaborada por Pratt (já a frente do ACTPN) e John Opel, CEO da IBM, e era presidido por Jacques Gorlin, na época consultor da IBM. A coesão da agenda do IPC permitiu a formação de um grupo forte no momento de apresentar suas demandas para os tomadores de decisão, de forma que “by the mid-1980s, business pressure had brought intellectual property onto the political agenda and raised the profile of arguments that the government could best assist business by linking the defence of their intellectual property rights to trade” (MATTHEWS, 2002, p. 21).

Assim, além do IPC, A PhRMA (então denominada PMA, *Pharmaceutical Manufacturers Association*) foi vista como um dos grupos de interesse mais investidos nesse processo (WEISSMAN, 1996), pressionando o Congresso norte-americano pelo fortalecimento das regras de proteção à propriedade intelectual. Juntos, esses dois grupos de interesse além de pressionar o Congresso atuavam juntamente com o USTR, desenvolvendo a agenda comercial norte-americana, de acordo com as demandas do setor privado.

4.2.2 Estratégia Bilateral: a Seção 301 e os Acordos de Livre Comércio

Desse modo, a formação de uma coalizão interna de importantes setores econômicos com interesses em comum bem definidos permitiu a expansão dessa agenda sobre propriedade

intelectual para outros países desenvolvidos, uma vez que os Estados Unidos precisariam de apoio para levar as negociações em propriedade intelectual para o GATT. Assim, o país se voltou para o Japão e a Europa, conseguindo apoio dos setores empresariais desses Estados. Ainda assim, os Estados Unidos encontravam resistência dos países em desenvolvimento, pois estes preferiam que o tema fosse discutido no OMPI, onde teriam maior margem de manobra (Drahos, 1995).

Com isso, o governo norte-americano recorreu à pressão bilateral como estratégia contra os países de terceiro mundo. Em especial, o *Trade Act* de 1984 significou emendas que fortaleceram o poder da Seção 301 do *Trade and Tariff Act* de 1974, ampliando sua capacidade de *enforcement*. A Seção 301 prevê a aplicação pelo governo norte-americano de retaliações comerciais unilaterais para a eliminação de práticas comerciais injustas ou prejudiciais aos interesses dos Estados Unidos. Com a Seção 301 o USTR identifica os países cujas práticas comerciais foram classificadas como insatisfatórias pelo governo estadunidense, notificando esses Estados para que eles se adequem ou podem sofrer retaliações. Como o governo não é capaz de monitorar as ações de todos os países simultaneamente, as denúncias à Seção 301 são feitas pelas próprias indústrias, reforçando a relação entre interesses privados e políticas públicas (DRAHOS, 1995). Sobre a importância desse mecanismo temos que

First, it gave the Office of the United States Trade Representative (USTR) the right of initiative to investigate the appropriateness of another country's intellectual property without waiting for a complaint from a US company. Second, it explicitly made failure to protect intellectual property rights actionable with trade sanctions and defined as 'unjustified and unreasonable' those practices that denied fair and equitable provision of adequate and effective protection of intellectual property rights, expanding the criteria for finding an act 'unjustifiable' to include any act, policy or practice that denies protection of intellectual property rights. Third, it included intellectual property protection as a new criterion for the elimination of tariff privileges for imports into the US from designated developing countries under the Generalised System of Preferences (GSP). (MATTHEWS, 2002, p. 15).

A ameaça de sanções através da Seção 301 foi usada para pressionar outros países, em especial em desenvolvimento, a se adequarem às normas norte-americanas de propriedade intelectual. Em 1985 a Seção 301 foi usada pela primeira vez contra a Coreia do Sul, após reclamações da indústria farmacêutica dos Estados Unidos de que o país não garantia proteção adequada aos DPI de medicamentos no país (as leis coreanas protegiam apenas o produto, não o processo, além de garantirem direitos de patente por apenas doze anos). Após longas negociações, a Coreia do Sul modificou sua legislação de acordo com as pressões dos Estados Unidos (RICHARDS, 2004). Já em 1987, a Seção 301 foi usada contra o Brasil, em relação às patentes farmacêuticas e de softwares. Nesse caso, após denúncia por parte da PhRMA, os

Estados Unidos aumentaram as tarifas de 100% sobre produtos de origem brasileira (WEISSMAN, 1996).

Assim, com a utilização da Seção 301 os Estados Unidos adotaram uma estratégia que contribuiu para o enfraquecimento da posição dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que forçava a adequação das legislações desses países ao padrão norte-americano de proteção à propriedade intelectual. Para Matthews (2002) essa foi ação bilateral inicial foi um passo bem sucedido antes das negociações em âmbito multilateral no GATT.

4.3 A Rodada Uruguai

A articulação do setor empresarial foi fundamental para estabelecer a relação entre propriedade intelectual e comércio em um contexto multilateral, definindo a agenda negociadora que o USTR defendeu internacionalmente, uma vez que “this close relationship with USTR and Commerce has permitted the IPC to shape the U.S. proposals and negotiating positions during the course of the negotiations” (IPC, 1988 apud DRAHOS, 1995, p. 13). Nesse sentido, uma das principais funções desempenhadas pelo IPC foi a articulação de uma posição comum entre a indústria norte-americana, a japonesa e a europeia para a inclusão de questões sobre propriedade intelectual no GATT. Para Matthews (2002) “this trilateral group of US, European and Japanese business interests was to prove crucial in distilling the fundamental principles of intellectual property contained in a practical code, written in the language of business” (p. 22).

Ainda que bem sucedida, a estratégia de lidar com um país por vez representada pela Seção 301 se mostrava ineficiente, pois o governo norte-americano não conseguiria atuar em todos os casos de violação de direitos de propriedade intelectual individualmente. Assim, reforçava-se a necessidade de tratar a questão em um fórum multilateral, nomeadamente o GATT, instância em que os Estados Unidos teriam maior possibilidade de apresentar suas demandas mesmo com a oposição dos países em desenvolvimento.

Assim, os Estados Unidos conseguiram incluir sua agenda de proteção à propriedade intelectual na pauta de negociação da Rodada Uruguai, a despeito da resistência de diversos países, em especial Brasil e Índia, que insistiam que o GATT não tinha competência para negociar sobre propriedade intelectual, o que seria melhor debatido no âmbito da OMPI. Contudo, a adoção prévia da Seção 301 pelos Estados Unidos contribuiu para enfraquecer a

posição desses países, já que países como o Brasil já enfrentavam retaliações ou ameaças de retaliações comerciais. Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento passaram a ver na Rodada Uruguai uma oportunidade de barganha na medida em que

There was also an advantage to TRIPS which stemmed from the nature of the GATT itself. At the GATT, countries were negotiating on a large number of items including intellectual property rights, services, investment, trade in goods, agriculture, food standards and so on. The GATT agenda was a broad agenda that allowed for the possibility of many kinds of conditionalities and linkages. This meant that there were more opportunities for countries to play for a win. Furthermore, a loss on a particular issue had some utility because, in the context of the linkage that GATT made possible, the loss turned into a concession that could be used to leverage a win on another issue. (DRAHOS, 1995, p. 15)

A Rodada Uruguai teve início oficialmente em setembro de 1986 com a proposta do TRIPS entre os temas a serem negociados e com o objetivo de estabelecer uma arquitetura multilateral de normas sobre o comércio internacional, “taking into account work already undertaken in the GATT and without prejudice to complementary initiatives which might be taken by the World Intellectual Property Organization or elsewhere to deal with these matters” (MINISTERIAL DECLARATION ON THE URUGUAY ROUND, 1986, p. 8-9).

Em julho de 1987 foi aprovado o Plano de Negociação para a Rodada Uruguai, que estabeleceu as bases para as futuras discussões e em outubro do mesmo ano a delegação norte-americana apresentou sua própria proposta para a negociação sobre proteção aos DPI. Nessa proposta os Estados Unidos, cuja agenda refletia ainda as demandas do setor industrial, destacava a necessidade de implementar normas legislativas mais rígidas para a proteção dos DPI, uma vez que leis inadequadas levavam à distorções comerciais. Além disso, os representantes estadunidenses também reforçaram a necessidade de um acordo amplo, que tratasse de patentes, direitos autorais, marcas registradas, segredos comerciais e etc (MATTHEWS, 2002). Além da proposta dos Estados Unidos, a Comunidade Europeia, Japão e Suíça também apresentaram suas próprias propostas de negociação ao secretariado do GATT.

Assim, os primeiros anos da Rodada Uruguai foram um impasse por conta das divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Diante da resistência de alguns países, os Estados Unidos novamente recorreram a sanções bilaterais através da Seção 301 para pressionar a mudança de posicionamento desses Estados, de forma que “for India and other developing countries, a successful conclusion of the Uruguay Round soon became a pragmatic issue of retaining good trading relations with the United States” (MATTHEWS, 2002, p. 32), visto que o acesso ao mercado norte-americano era essencial para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Com isso, mais uma vez a ação bilateral dos Estados Unidos foi

bem sucedida e essa estratégia foi mantida ao longo de toda a Rodada Uruguay (RYAN, 1998).

Ao longo dos anos seguintes, diversas propostas foram apresentadas para a elaboração de um texto final sobre proteção aos direitos de propriedade intelectual, como a proposta elaborada por Lars Anell, da Suécia e presidente do grupo de negociação do TRIPS, que trouxe em seu documento as principais discordâncias entre os países, bem como as propostas centrais ou ainda o projeto apresentado no Encontro Ministerial de Bruxelas, em 1990, com um texto perto da forma final acordada no TRIPS. É nesse período que as diferenças de posição entre os países desenvolvidos (Estados Unidos, Europa e Japão) se intensificam e surgem discordâncias até mesmo na base de apoio doméstica nos Estados Unidos, com as críticas da indústria farmacêutica por conta das concessões feitas aos países em desenvolvimento (no caso, o período transicional) (MATTHEWS, 2002).

O acordo alcançado ao final da Rodada Uruguai em abril de 1994 buscou um compromisso entre as partes envolvidas, com a concessão de demandas para os distintos grupos de países, mas ainda assim favorecendo aos interesses norte-americanos, em especial em relação aos mecanismos de *enforcement* e de resolução de controvérsias que estabeleceu através da formação da OMC.

4.3.1 Principais Características do TRIPS

O TRIPS foi assinado em 15 de abril de 1994 e tornou-se efetivo no dia 1º de janeiro de 1995 e, apesar de importantes concessões feitas aos países em desenvolvimento, sua adoção representa uma vitória do governo e do setor privado norte-americano. O acordo é obrigatório a todos os países membros da OMC e estabelece padrões mínimos a serem adotados por todos os signatários, levando à homogeneização das legislações nacionais de proteção aos direitos de propriedade intelectual em suas diversas formas (proteção de direitos autorais, patentes, marcas registradas, desenhos industriais, por exemplo), obrigando que todos os países adequem suas legislações e instituições a essas regras (MENEZES; BORGES; CARVALHO, 2015; MENEZES, 2015). Com isso

The successful conclusion of negotiations for the TRIPs Agreement saw the introduction of measures that covered the whole spectrum of intellectual property rights. The TRIPs Agreement built upon the legal base provided by earlier WIPO conventions, including those of Paris and Berne, but also constituted much more than a simple re-codification of international law. On the one hand, the TRIPs Agreement was an exercise in updating and revising conventions administered by WIPO but, on another level, its novelty lay in the fact that for the first time in international law there

was na obligation to provide minimum standards of intellectual property protection of a real and binding character. (MATTHEWS, 2002, p. 46)

Para Menezes e Carvalho (2015), a adoção do TRIPS foi o ponto alto da estratégia norte-americana de internacionalização de sua agenda maximalista em propriedade intelectual. Antes do TRIPS, a proteção à propriedade intelectual, principalmente patentes, era inexistente ou bastante fraca em diversos países em desenvolvimento. Na concepção de Moerman e van der Laan (2006) a aplicação das medidas estabelecidas no acordo TRIPS acaba por intensificar a desigualdade e as relações de poder no âmbito do comércio internacional ao não considerar os diferentes estágios de desenvolvimento dos países e aplicar a todos eles as mesmas regras. Com efeito, a tese da “curva em U” (MENEZES; BORGES; CARVALHO, 2015), já discutida anteriormente, afirma que os países em desenvolvimento, para conseguirem alcançar o nível tecnológico dos países desenvolvidos, necessitam de regras menos rigorosas de proteção à propriedade intelectual, para expandir suas próprias capacidades tecnológicas, o que com o TRIPS não é mais possível.

Por sua vez, Richards (2004) afirma que o sucesso da aprovação do TRIPS é notável não só por ter sido obtido a despeito da rejeição (ao menos inicialmente) de diversos países, mas também porque se trata de um acordo bastante amplo sobre uma pequena parcela de produtos e serviços, aplicando-se a um segmento restrito do comércio internacional “characterized by high initial fixed costs of production combined with very low costs of duplication” (RICHARDS, 2004, p. 111), como é o caso da indústria farmacêutica e de softwares. Por fim, o autor destaca que não havia, de fato, evidência de que o fortalecimento dos DPI fosse benéfico ao comércio internacional, uma vez que, os poucos estudos então existentes haviam sido financiados pelas próprias indústrias e corporações interessadas na adoção do acordo, como os levantamentos apresentados pela indústria farmacêutica acerca dos custos de pesquisa e desenvolvimento de novas drogas (como apresentado no gráfico 9). Assim

TRIPS was highly controversial for several reasons, not the least of which was that its intention was not to actually remove trade barriers but also because it engendered widespread concern about the potential impact of these IPRs on public health and access to medicines, particularly in developing countries. (LOPERT; GLESSON, 2013, p. 200)

Com isso, já no preâmbulo do acordo tem-se que objetivo dos Estados com o TRIPS era “to reduce distortions and impediments to international trade [...] and to ensure that measures and procedures to enforce intellectual property rights do not themselves become barriers to legitimate trade” (TRIPS, 1994). A primeira seção do texto do acordo estabelece os padrões

mínimos a serem adotados, bem como autorizando que se implemente medidas de proteção à propriedade intelectual mais rigorosas, determinando também que o princípio do tratamento nacional (ou seja, a não-discriminação contra produtos ou processos estrangeiros) deve ser observado. Vale notar que de acordo com o artigo 2.1 os membros signatários do TRIPS se comprometem também a seguir as normas da Convenção de Paris. Ainda, no artigo 7, acerca dos objetivos do acordo, tem-se que

The protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to the transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations. (TRIPS, 1994, artigo 7).

As diversas seções do acordo, já na parte II, tratam de diferentes formas de propriedade intelectual, como direitos autorais, marcas registradas, desenhos industriais e indicadores geográficos, dentre outros. Os direitos de patentes, ponto mais importante para a indústria farmacêutica, são tratados na seção 5, que determina que “patents shall be available for any inventions, whether products or processes, in all fields of technology, provided that they are new, involve an inventive step and are capable of industrial application” (artigo 27.1). Assim, o TRIPS garantiu ao proprietário de uma patente o direito de uso, venda ou transferência de uma patente (artigo 28), por um período mínimo de vinte anos, contados a partir da data de registro (artigo 33).

É importante notar que no artigo 27 são apresentadas algumas normas que flexibilizam a aplicação dos padrões de patente para os Estados, uma demanda dos países em desenvolvimento. Essas flexibilidades permitem que o país signatário considere como não-patenteável invenções que aponte como necessárias para a proteção da ordem pública, como no caso de invenções necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal, ou ainda rejeitar patentes que apresentem riscos ao meio ambiente.

O TRIPS também confere aos Estados a possibilidade de adotar licenças compulsórias. Licença compulsória é quando o governo autoriza a produção de um produto ou processo patenteado sem a autorização do proprietário da patente. É autorizada, por exemplo, em casos de emergência nacional na saúde. Nesse caso, a produção de um medicamento genérico deve destinar-se apenas ao mercado nacional. Mesmo nesses casos, o proprietário da patente deve receber pelo seu uso, pois de acordo com o artigo 31 (h) “the right holder shall be paid adequate remuneration in the circumstances of each case, taking into account the economic value of the authorization” (TRIPS, 1994).

Com isso, temos que “the TRIPS Agreement highlights the tensions between the interests of various governments, powerful multinational corporations and the ‘public interest’, as well as the role of multilateral organisations in mediating these issues” (MOERMAN; VAN DER LAAN, 2006). A articulação entre o governo e os interesses privados se mostrou bastante frutífera, sendo bem sucedida na maioria de suas demandas em relação à propriedade intelectual, demonstrando a capacidade de captura desses interesses econômicos privados sobre o processo de tomada de decisão em política externa, como já havia sido apontado por Putnam aos tratar dos Jogos de Dois Níveis.

4.4 Papel da Indústria Farmacêutica nas Negociações da Rodada Uruguai

O tema da propriedade intelectual, como é possível perceber pelo cenário exposto anteriormente, não fazia parte da legislação nacional de grande parte dos países em desenvolvimento ou não desenvolvidos, e mesmo no caso de países desenvolvidos, como na Europa ou no Japão, em poucos se observava regras de proteção tão rígidas quanto as existentes nos Estados Unidos. Assim, se foi a articulação dos interesse privados junto com o governo que construiu a agenda comercial dos Estados Unidos para a Rodada Uruguai do GATT, o lobby da indústria farmacêutica foi decisivo para esse processo, se consolidando como a principal lobista pelos direitos de propriedade intelectual.

Para Richards (2004), as características da indústria farmacêutica tornam o setor mais sensível do que qualquer outro aos efeitos da propriedade intelectual. A primeira característica a contribuir para isso seria a forte dependência desse setor na pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos, o que implica em um alto custo de investimento. Um segundo fator apontado por Richards (2004) é a capacidade da indústria farmacêutica de controlar o mercado e os preços de seus produtos. Por fim, apesar do alto custo para o desenvolvimento de novas drogas, elas são produzidas com materiais relativamente baratos, o que reduz o custo de produção de medicamentos genéricos, por exemplo. Assim, com base nessas características, as companhias farmacêuticas afirmam que o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual são necessários para manter os lucros dos laboratórios e assim garantir a manutenção dos investimentos no setor.

O estímulo a novos investimentos e a transferência tecnológica para países em desenvolvimento também foram apontados pela indústria farmacêutica norte-americana como

justificativas para a implementação de padrões mínimos de direitos de propriedade intelectual em todos os países membros da OMC. Contudo, na concepção de Smith, Correa e Oh (2009) afirmam que na prática não houve ganhos substanciais para os países em desenvolvimentos. De acordo com esses autores o que é evidente desde a implantação do TRIPS é o crescimento do comércio de produtos farmacêuticos de países desenvolvidos. Desse modo, o mercado farmacêutico mundial continuaria altamente polarizado, com a grande maioria das indústrias se concentrando nos Estados Unidos ou em países da Europa. Também nessas regiões a indústria encontra seus mais significativos mercados consumidores, como já foi discutido anteriormente, no gráfico 6.

Em 1995, ano em que o TRIPS entrou em vigor, as vinte maiores companhias farmacêuticas do mundo – das quais treze se localizavam nos Estados Unidos – foram responsáveis por 70% dos medicamentos vendidos no mundo, o que demonstra o alto grau de concentração do setor em todo o mundo (SCHWEITZER, 2007). A tendência de concentração da indústria foi acelerada no final dos anos 1990 e 2000, com diversos processos de aquisição ou de fusão horizontal, muitas vezes como resposta ao fim do período de patente de algum medicamento (DANZON, 2006). De qualquer modo, essas fusões levam a formação de oligopólios com um controle ainda maior do mercado e com grande capacidade de determinar preços (RICHARDS, 2004). A importância econômica da indústria farmacêutica reflete também em sua relevância política, como ficou evidente na capacidade de influência do setor em fazer de sua agenda de propriedade intelectual a agenda norte-americana.

Weissman (1996) afirma que nos quinze anos anteriores à aprovação do TRIPS já era possível observar uma intensa ofensiva da indústria farmacêutica para forçar a adoção do modelo norte-americano de proteção aos direitos de patentes. Nesse período os principais alvos eram os países de terceiro mundo, em especial aqueles países maiores, mais populosos e em desenvolvimento, como Índia e Brasil, que possuíam uma legislação bastante fraca sobre patentes, estimulando a produção de medicamentos genéricos. Além de pressionar os próprios países que contrariavam o padrão norte-americano de proteção à propriedade intelectual, a indústria farmacêutica pressionava o governo dos Estados Unidos para que este forçasse os países em desenvolvimento a garantir proteção mais eficaz aos direitos de patente. Assim, a indústria adotou uma estratégia dual em que “while the industry attempted to directly persuade Third World policy makers of the merits of guaranteeing strict patente protection, its main strategy was to persuade U.S. policy makers to coerce Third World countries to adopt restrictive patente rules” (WEISSMAN, 1996, p. 1075).

A indústria farmacêutica desenvolveu ao longo dos anos 1980 e 1990 uma relação bastante próxima com o governo, em especial através do USTR e de seus comitês, de forma que a assessoria de nomes ligados à grandes companhias farmacêuticas, como Ed Pratt, CEO da Pfizer e presidente da ACTPN a partir de 1981. Porém Pratt não foi o único a fazer o movimento do *revolving door*. Em 1985 a então PMA contratou Gerald Mossinghoff como presidente, recém saído do governo Reagan, onde ocupara a posição de Secretário Adjunto de Comércio e Comissário de Patentes e Marcas Registradas de 1981 a 1985. Além desses exemplos, temos que

PMA vice president Harvey E. Bale Jr. worked at the Office of the U.S. Trade Representative ('USTR') for twelve years, leaving in 1987. David Bier, vice president for government affairs at Genentech Inc., a San Francisco-based biotechnology company, formerly worked on trade and intellectual property matters for the House Judiciary Committee. Representatives of the PMA and individual pharmaceutical companies acquired seats on important advisory boards that shape government policy. Executives from Dow Chemical Co., Johnson & Johnson, Merck, and other pharmaceutical firms became part of a special presidential trade advisory group. Senior officials from the PMA, Pfizer, and Immunon Technologies joined a technical advisory committee to the USTR on intellectual property rights. Officials from DuPont, Monsanto and Procter & Gamble, each of which has significant pharmaceutical interests, also served on the advisory committee. The industry also undertook aggressive high-profile lobbying campaigns, testifying frequently before Congressional committees about the need to secure greater patent protection abroad. (WEISSMAN, 1996, p. 1076).

Como apontado na seção anterior, um dos principais mecanismos utilizados pela indústria farmacêutica foram as denúncias de violações de patentes feitas ao USTR com base na seção 301, como a denúncia feita PMA contra o Brasil que resultou em severas sanções sobre produtos brasileiros no país e acabou por forçar mudanças na legislação do país. Além do recurso à 301, as companhias farmacêuticas conseguiram a inclusão da questão dos direitos de propriedade intelectual também nas negociações do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), o que exigiu mudanças na legislação de patentes do México e do Canadá. Especialmente no caso canadense, as mudanças foram mais severas, tendo em vista o uso que o país fazia de licenças compulsórias na indústria farmacêutica local.

Não por acaso, o lobby farmacêutico norte-americano conseguiu o apoio das companhias farmacêuticas sediadas no Canadá, vista como "a subset of the U.S. industry. The Pharmaceutical Manufacturers Association ('PMA') of Canada is a mere fief of the U.S. PMA" (WEISSMAN, 1996, p. 1082). Assim, com o apoio da indústria local, ainda que contra vários setores sociais, o partido liberal e a indústria de genéricos, o Canadá aprovou em 1993 o projeto de lei C-91, que adotou leis de patentes seguindo o modelo norte-americano. A C-91 provocou duas mudanças fundamentais na legislação canadense: em primeiro lugar ela eliminou por

completo as licenças compulsórias para produtos farmacêuticos, além de estender a duração da patente para vinte anos. Em segundo lugar foi conferido ao *Patent Medicines Prices Review Board*⁶ os mesmos poderes de uma Corte Federal para monitorar e fazer cumprir os preços do mercado (HARRISON, 2001)

O sucesso alcançado pela indústria tanto com a aplicação da seção 301 quanto nas negociações com o Canadá foram um importante estímulo para a estratégia norte-americana nas negociações da Rodada Uruguai, além de fortalecerem a posição da indústria junto ao governo. Cada vez mais, as companhias farmacêuticas conseguiam convencer o governo dos Estados Unidos da importância das patentes e dos direitos de propriedade intelectual de modo geral para a economia e o comércio do país. As companhias farmacêuticas sempre alegaram que a proteção de patentes promoveria maior investimento e consequentemente o desenvolvimento de novos produtos (RICHARDS, 2004). Como já foi discutido anteriormente, o risco do investimento é alto, já que nem todas as drogas trarão retorno significativo para o fabricante.

Ainda que o alto custo para o desenvolvimento de novas droga seja um consenso, alguns autores questionam os números apresentados pelo setor. Tendo em vista que a discussão política sobre o tema da propriedade intelectual era virtualmente inexistente até meados dos anos 1980, é importante notar não haviam, de fato, dados que comprovassem a importância das patentes farmacêuticas no desenvolvimento do setor, nem as perdas sofridas com pirataria ou por conta da comercialização de medicamentos genéricos. O argumento apresentado pelas companhias farmacêuticas ao governo norte-americano e que moldou a posição do país nas negociações da Rodada Uruguai foi desenvolvido em sua maioria com dados vindos de estudos financiados pelo próprio setor, destacando sempre a importância da proteção de patentes.

Contudo, alguns autores hoje sugerem que a despeito das alegações das companhias farmacêuticas as patentes não estariam representando aumento significativo no investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas drogas, podendo resultados mais significativos serem obtidos com outros mecanismos que induzissem pesquisa e desenvolvimento, como incentivos e premiações por inovações terapêuticas (RODWIN, 2012; JORGENSEN, 2013). Estudos apontam que houve de fato maior investimento em novos medicamentos em países desenvolvidos, mas não em países pobres ou em desenvolvimento (KYLE; MCGAHAN, 2009). A esse respeito as autoras a relação entre a nível de renda e o tamanho do mercado representado

⁶ O *Patent Medicines Prices Review Board* é uma agência governamental canadense responsável por regular os preços máximos dos medicamentos que ainda estão sob patente. <<http://www.pmprb-cepmb.gc.ca/en/home>>

por um país e o investimento da indústria farmacêutica naquele local

In general, R&D effort is positively associated with the sizes of markets in which patent protection applies. However, the relationship between patent protection and R&D effort varies by country income level. There is a strong association between pharmaceutical patents and R&D effort for diseases that are prevalent in high income countries. Poorer countries can benefit from such R&D effort when they are affected by those same diseases, but the establishment of patent protection in poorer countries is not linked to greater R&D effort for diseases that have no market in developed countries. In other words, the introduction of patent protection has not been followed by an increase in R&D on diseases that primarily affect the world's poor. (KYLE; MCGAHAN, 2009, p. 2).

Simultaneamente, alguns estudos apontam queda no número de novas drogas desenvolvidas a cada ano. De acordo com Baker (2007) parte da razão para explicar o baixo número de novos medicamentos apesar da alta nos investimentos em pesquisa pode ser explicado pelo próprio sistema de patentes. O autor aponta que estudos do *Food and Drug Administration* (2004) e do *Government Accounting Office* (2006) apontam que grande parte das pesquisas de diversas companhias farmacêuticas têm se voltada para as “*copycat drugs*”, medicamentos baseados em drogas que já estão estabelecidas no mercado (no geral *blockbusters*), mas com pequenas alterações em sua formulação ou composição que possam justificar a renovação das patentes, “since this may be a much easier route to earning patent rents than developing a breakthrough drug that provides a qualitative improvement over existing drugs” (BAKER, 2006, p. 5).

Assim, na medida em que a indústria farmacêutica conta com amplo apoio político nos Estados Unidos pela manutenção de rígidas leis de patente graças aos esforços de lobby desenvolvidos continuamente pelo setor, que também está protegido tanto pelos termos do TRIPS quanto pelas normas estabelecidas pelo governo norte-americano em seus diversos tratados de livre comércio e leis domésticas, as companhias farmacêuticas têm incentivos reduzidos para inovar, de modo que

From 1993 to 2004, R&D costs doubled for pharmaceutical firms and for the National Institutes for Health, while the number of priority reviews of new molecular designs fell. Pharmaceutical firms have little incentive to create path-breaking drugs, even with federal subsidies, because they can earn such handsome profits at much lower risk by developing me-too drugs. It is more profitable for manufacturers to “maximize the value of their patent monopolies, by increasing the length of patent protection” and by increasing sales through over-marketing, paying doctors to switch products, and skewing knowledge of drug risks and benefits. (JORGENSEN, 2013, p. 563).

Ainda assim, a despeito de todas as vantagens e benefícios que o setor obteve com o TRIPS e que permanecem, Weissman (1996) aponta que ainda em 1992 a indústria farmacêutica ameaçava retirar o apoio ao acordo, por não aceitar determinadas concessões feitas aos países

de Terceiro Mundo, em especial o período de adaptação e transição de dez anos que havia sido proposto – países esses que em sua maioria possuíam pouca ou nenhuma regulamentação doméstica sobre propriedade intelectual. Todavia, o texto final do TRIPS determinou que os países em desenvolvimento teriam até 2005 para implementar totalmente as normas do acordo, enquanto os países menos desenvolvidos deveriam as legislações nacionais ao que fora estabelecido pelo TRIPS até 2016 (SMITH; CORREA; OH, 2009). A percepção da indústria farmacêutica era a de que poderia ganhar ainda mais com o resultado final do acordo. Não obstante

The industry's vociferous opposition to a ten-year transition period obscured how much it had won. It had completely seized control of the terms of the debate. The disputed issue was no longer whether the rest of the world should or would adopt strict patent rules, but when it would. Third World advocates of alternative patente policies had largely silenced their criticisms of the U.S. demands. (WEISSMAN, 1996, p. 1085).

Desse modo, apesar de críticas e descontentamentos pontuais, a indústria farmacêutica surgiu como uma das principais beneficiadas com os resultados obtidos nas negociações da Rodada Uruguai pelos Estados Unidos, tendo sido capaz, junto com outros setores econômicos, de tornar a sua agenda política a agenda negociadora dos Estados Unidos. Weissman (1996) ressalta três pontos que evidenciam o sucesso do setor farmacêutico nesse processo. O primeiro fator identificado pelo autor foi a pressão exercida pelos Estados Unidos através do USTR nos países de terceiro mundo para que eles adotassem leis de proteção à propriedade intelectual mais rígidas. O segundo ponto foi tornar os direitos de propriedade intelectual um capítulo importante nas negociações do NAFTA e dos futuros acordos de livre comércio firmados pelo país. Por fim, a própria inclusão da questão de propriedade intelectual e patente nas negociações do GATT, que não era o fórum mais obvio para tal discussão.

4.5 Conclusão do Capítulo

Esse capítulo teve como objetivo apresentar um caso em que, conforme discutido nos capítulos anteriores, a pressão exercida pela indústria farmacêutica foi determinante para a definição das ações de política externa e política comercial adotadas pelo Estado Unidos em uma negociação internacional, demonstrando a capacidade de grupos domésticos afetarem a atuação internacional de um Estado. No caso abordado, a indústria farmacêutica utilizou-se de sua influência econômica para garantir sua participação nas decisões políticas dos Estados

Unidos, de modo que a sua agenda de demandas se converteu na agenda norte-americana.

Para tanto, uma das principais ferramentas utilizadas pelas companhias farmacêuticas e suas entidades representativas foi a informação, tendo em vista que o tema da proteção à propriedade intelectual até então não fazia parte das preocupações comerciais dos Estados Unidos. Através do recurso à estudos e pesquisas – em grande parte financiados pelo próprio setor farmacêutico – a propriedade intelectual virou um dos temas prioritários para os Estados Unidos, sob a alegação de preocupação com as perdas comerciais causadas por violações aos DPI.

O acesso do setor farmacêutico aos *policymakers*, por sua vez, fora construído ao longo dos anos, com o lobby e as diversas doações de campanha, além da ação dos revolvers que navegavam entre companhias farmacêuticas e o serviço público. Com isso, o setor foi capaz de estabelecer uma relação bastante próxima com órgãos decisórios centrais à formulação da política externa comercial dos Estados Unidos, como o USTR, além da própria relação com o Congresso e o Legislativo, o que levou a indústria farmacêutica a ocupar posições de liderança em agências e comitês consultivos, como o ACTPN. Dessa forma, a inclusão das demandas farmacêuticas de propriedade intelectual na agenda de política externa dos Estados Unidos e a posterior aprovação do acordo TRIPS diante da pressão norte-americana aos países de terceiro mundo, refletem a presença e a capacidade de influência dos interesse privados nas decisões políticas do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma análise do lobby da indústria farmacêutica nas negociações da Rodada Uruguai do GATT, que culminaram com a assinatura do acordo TRIPS, a presente pesquisa buscou compreender como os grupos de interesse domésticos são capazes de intervir no processo decisório em política externa nos Estados Unidos, considerando suas articulações com outros grupos e, principalmente, com os tomadores de decisão. Os resultados observados estão de acordo com os princípios estabelecidos por Robert Putnam sobre o Jogo de Dois Níveis, demonstrando a capacidade dos atores domésticos de influenciar de modo decisivo as opções de política externa do país.

Para tal foi necessário explorar as características principais da indústria farmacêutica norte-americana, um dos setores mais dinâmicos e complexos da economia do país, sua organização econômica e atuação política, bem como analisar os dados sobre a prática do lobby no sistema político dos Estados Unidos, sua presença em diversos níveis e valores mobilizados nesse processo. Assim, foi possível observar a atuação do lobby farmacêutico, como o setor se organiza, quais as suas principais agendas e demandas políticas, além de considerar instâncias domésticas que demonstram a ação do setor.

Além de uma economia forte, os notáveis resultados financeiros obtidos pelo setor farmacêutico nas últimas décadas dependem em grande parte também de decisões políticas tomadas nas diversas instâncias de poder. Assim, há anos o setor é o que mais investe em lobby legislativo e executivo nos Estados Unidos, sempre em busca do fortalecimento de legislações que possam proteger os direitos de patente e evitar que o governo estabeleça mecanismos de controle de preços, garantindo a manutenção dos monopólios estabelecidos pelas farmacêuticas e os altos lucros do setor a cada ano.

Com isso nota-se os diversos momentos ao longo dos últimos anos em que a indústria farmacêutica apoiou ou se contrapôs à projetos de lei que em sua maioria que tratavam de pautas sobre os direitos de propriedade intelectual e patentes, sendo em muitas instâncias capaz de influenciar o resultado final desse processo, com a aprovação ou não de determinadas medidas legislativas. É graças à pressão do lobby farmacêutico, por exemplo, que em 2003 o Congresso barrou a aprovação do *Pharmaceutical Access Act*, que teria possibilitado a redução do preço dos medicamentos para a população ao permitir a compra dessas drogas em outros países. A posição das companhias farmacêuticas ao se opor a esse projeto afirmava que não era seguro

importar medicamentos de outros países, além de defender os preços praticados no mercado norte-americano como incentivo à novos investimentos.

A estreita ligação entre as companhias farmacêuticas e políticos norte-americanos também ajuda a explicar a posição favorável que o setor ocupa, tendo em vista os altos índices de *revolving door*. Ao mesmo tempo, o setor também investe no marketing e na divulgação de seus produtos e no financiamento de estudos científicos e acadêmicos, que dão respaldo às alegações da *Big Pharma* acerca da importância de leis rígidas de proteção aos direitos de patentes por conta do alto custo de pesquisa e desenvolvimento de novas drogas e como um estímulo à novas pesquisa.

A partir dos anos 1980 uma coalização bem sucedida do setor privado, na qual as companhias farmacêuticas e a PhRMA, sua principal associação representativa, ocuparam papel de destaque, se aliou aos tomadores de decisão dos Estados Unidos, assessorando o USTR na formulação e negociação da agenda de política externa comercial. Como resultado de um longo período de negociação, com pressão constante do setor farmacêutico, o governo norte-americano conseguiu em 1994 a aprovação do TRIPS, o que significou a adoção da agenda norte-americana – que é virtualmente a agenda da indústria farmacêutica – por todos os países membros da OMC.

A determinação de um padrão mínimo de proteção à propriedade intelectual interessava ao setor farmacêutico por conta das violações praticadas por países em desenvolvimento e que a indústria de genéricos ameaçava ocupar o mercado das grandes companhias multinacionais, tendo em vista o preço significativamente menor que elas praticavam nos medicamentos genéricos. O setor farmacêutico dos Estados Unidos, que abriga grande parte das maiores companhias do ramo, passou então a pressionar o governo norte-americano por normas internacionais de proteção das patentes farmacêuticas.

Respondendo a esse estímulo, os Estados Unidos adotaram primeiro ações bilaterais através da Seção 301 do *Trade Act* de 1984 contra países que violassem as leis de patentes, como foi o caso de Índia, Brasil e da Coreia do Sul. Sanções e retaliações econômicas, em grande medida surtiram efeito, levando países que até então possuíam leis de propriedade intelectual bastante flexíveis a rever sua legislação interna, adaptando-se às demandas norte-americanas. O uso de sanções bilaterais também foi importante para os Estados Unidos pois possibilitou o enfraquecimento da oposição dos países de terceiro mundo contra a negociação da agenda de propriedade intelectual norte-americana no âmbito do GATT.

O TRIPS estabeleceu um nível significativo de harmonização internacional dos direitos de propriedade intelectual em todo o mundo e, apesar de importantes concessões feitas aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, os maiores beneficiários foram sem dúvida os países desenvolvidos e neles, a indústria farmacêutica conquistou importantes vitórias de sua agenda internacional, garantindo um longo período de exclusividade de patentes e reduzindo a ameaça dos genéricos.

O êxito nas negociações do TRIPS representou um significativo triunfo do setor farmacêutico, que nas décadas seguintes apresentou acelerado crescimento econômico e aumento nas médias de lucro das principais companhias. Da mesma forma, ano após ano, a indústria farmacêutica figura como a que mais gasta com lobby nos Estados Unidos, para manter sua influência política junto ao governo e garantir a manutenção de seus benefícios políticos e econômicos no país.

Mais do que isso, nos últimos anos a indústria farmacêutica vem pressionando o governo norte-americano por regras internacionais de proteção à propriedade intelectual ainda mais amplas e rígidas. Como resposta, os Estados Unidos têm ampliado sua agenda de política externa comercial para incluir as normas no padrão TRIPS-*plus*, que vão além do que foi determinado pela OMC quando da aprovação do TRIPS em 1994, a maioria visando a ampliação dos monopólios e a redução do prazo de adaptação que foi concedido aos países do terceiro mundo.

Com isso, os Estados Unidos passaram a fazer uso de uma estratégia comercial bilateral ou regional, incluindo capítulos específicos sobre proteção à propriedade intelectual nos acordos de livre comércio firmados pelo país, em especial a partir do início dos anos 2000, com a assinatura do acordo comercial com a Jordânia. Atualmente os Estados Unidos possuem acordos de livre comércio com vinte países (Austrália, Bahrain, Canada, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Coréia do Sul, México, Marrocos, Nicarágua, Omã, Panamá, Peru e Cingapura, além do já mencionado acordo com a Jordânia) e todos possuem capítulos sobre os direitos de propriedade intelectual. O tema era também um ponto central do TPP, acordo mega-regional do qual os Estados Unidos se retiraram no início de 2017, e do TTIP, negociado com a União Europeia.

As normas TRIPS-*plus* presentes nesses tratados limitam as flexibilidades do acordo TRIPS da Rodada Uruguai, como o mecanismo de licença compulsória, além de expandir o escopo das patentes, permitindo também a extensão delas para além do período usual de vinte anos, e proibindo a importação paralela – medida bastante significativa para as companhias

farmacêuticas, pois evita que a população adquira medicamentos em outros países a preços mais baixos.

Assim, o lobby da indústria farmacêutica, utilizando seus recursos financeiros – tanto as despesas com lobby quanto as contribuições de campanha – e canais de acesso e influência para pressionar os *policymakers* a negociarem acordos internacionais que garantissem benefícios ao setor, estratégia que se mostrou eficiente, uma vez que ainda que os termos acordados entre os países não fossem exatamente correspondentes as demandas da indústria farmacêutica, é inegável que o setor obteve ganhos significativos.

Com isso, é possível perceber que a despeito de seus recursos e influência, a ação dos grupos de interesse em política externa encontra limitações, como a pressão de diferentes grupos domésticos e o posicionamento e demandas dos demais atores internacionais. Apesar disso, a continuidade da atuação do lobby farmacêutico e a implementação de medidas no padrão TRIPS-*plus* – além das vitórias conquistadas internamente, como a manutenção da restrição de negociação de preços dos medicamentos no Medicare – demonstram que a contínua pressão exercida pelo setor ainda produz resultados favoráveis, com a manutenção e intensificação da capacidade do setor farmacêutico de moldar a agenda comercial doméstica e internacional dos Estados Unidos, a despeito das restrições existentes.

REFERÊNCIAS

- ACS CHEMICAL NEUROSCIENCE. New 2016 Data and Statistics for Global Pharmaceutical Products and Projections through 2017. 2017. Disponível em: <<http://pubs.acs.org/doi/pdfplus/10.1021/acskemneuro.7b00253>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- ADAMS, Paul S.. Corporatism and Comparative Politics: Is There a New Century of Corporatism? Chapter 2. IN: WIARDA, Howard J. (editor). New Directions in Comparative Politics. 3rd. ed. Massachusetts: Westview Press, 2002.
- ALEXANDER, Raquel Meyer; MAZZA, Stephen W.; SCHOLZ, Susan. Measuring Rates of Return for Lobbying Expenditures: An Empirical Case Study of Tax Breaks for Multinational Corporations. *Journal Of Law And Politics*, Lawrence, v. 25, n. 401, p.1-36, 8 abr. 2009. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1375082>. Acesso em: 10 out. 2017.
- ALLIANCE FOR A JUST SOCIETY. Bad Medicine: Pharmaceuticals' Prescription for Profits over People. X. Seattle, p. 1-2. set. 2013. Disponível em: <<http://allianceforajustsociety.org/wp-content/uploads/2013/09/Bad.Medicine.Report.Alliance2013.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- ANDERSON, Richard. Pharmaceutical industry gets high on fat profits. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-28212223>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- ANES. AMERICAN NATIONAL ELECTION STUDIES. The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior. 2012. Disponível em: <http://www.electionstudies.org/nesguide/toptable/tab5a_2.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.
- BAKER, Dean. Stagnation in the Drug Development Process: Are Patents the Problem?. Center For Economic And Policy Research, Washington, v. 1, n. 1, p.1-18, mar. 2007.
- BARITONO, Raffaella. “An Invitation to Struggle?” Congress and U.S. Foreign Policy. Italian Institute For International Political Studies, Milano, v. 229, p.1-8, jan. 2014.
- BATTELLE; Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA). The U.S. Biopharmaceutical Industry: Perspectives on Future Growth and The Factors That Will Drive It. Disponível em <<http://www.phrma.org/sites/default/files/pdf/2014-economic-futures-report.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2017.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUER, Raymond Augustine; POOL, Ithiel de Sola; DEXTER, Lewis Anthony. American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade. Chicago: Aldine Atherton, 1972.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- _____.; LEECH, Beth L.. Basic Interests: Importance of Groups in Politics and in Political

Science. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

_____.; LEECH, Beth L.. Interest Niches and Policy Badwagons: Patterns of Interest Groups Involvement in National Politics. *The Journal Of Politics*. Chicago, p. 1191-1213. nov. 2001. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2691812>>. Acesso em: 16 maio 2017.

BENTLEY, Arthur F.. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago: The University Of Chicago Press, 1908.

BERRY, Jeffrey M.. *The Interest Group Society*. Boston: Little Brown Company, 1989.

BLUMENTHAL, Paul. Return on Lobbying Investment: 22,000%. Sunlight Foundation. Washington. 9 abr. 2009. Disponível em: <<https://sunlightfoundation.com/2009/04/09/return-on-lobbying-investment-22000/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BOARIN, Paula Vivacqua. O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente?. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: ESTADO E DEMOCRACIA EM MUDANÇA NO SÉCULO XXI, 2015, Porto Alegre, UFRGS, 2015. p. 1 - 25.

BOBBIO, Norberto. Pluralismo. IN: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

_____. Teoria das Elites. IN: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BRAITHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BREZIS, Mayer. Big Pharma and Health Care: Unsolvable Conflict of Interests Between Private Enterprise and Public Health. *Israel Journal of Psychiatry and Related Sciences*, 45(2): 83-89, 2008.

BRIFFAULT, Richard. Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together. *Stanford Law & Policy Review*, Stanford, v. 19, n. 1, p.105-129, jun. 2008. Disponível em: <http://web.stanford.edu/group/slpr/previous/Volume19/Briffault_19slpr105.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

BROWNE, William P.. *Groups, Interests, and US Public Policy*. Washington: Georgetown University Press, 1998.

CAICEDO, Aparicio. Lobby and Foreign Policy in the US: How Foreigners can Understand (Even Influence) the Outcomes of US Foreign Policy. Paper Presented At The Political Science World Congress, Pamplona, v. 1, n. 1, p.1-23, jan. 2009.

CARLSNAES, Walter. Foreign policy. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.

CARTER, Ralph G; SCOTT, James M. Striking a Balance: Congress and US Foreign Policy. In: HOOK, James M; SCOTT, Steven W. (Ed.) *American Renewal?* Washington: CQ Press,

2012. p. 36-53.

CÉZAR, Rodrigo Fagundes. Constrangimentos Domésticos à Política Externa Comercial dos Estados Unidos no Governo Clinton (1993-2001). 2015. 242 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp, PUC-SP), São Paulo, 2015.

CHEN, Liyan. The Most Profitable Industries In 2015. Forbes. New York. 23 set. 2015. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/liyanchen/2015/09/23/the-most-profitable-industries-in-2015/#2fb92f7d6b73>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CHU, Angus C.. Special Interest Politics and Intellectual Property Rights: an Economic Analysis of Strengthening Patent Protection in the Pharmaceutical Industry. Economics & Politics, v. 20, n. 2, p.185-215, jun. 2008.

CINTRA, Rodrigo. Agendas, Atores e Lobbies na Tomada de Decisão em Política Externa Comercial: o Caso da Siderurgia (Brasil e Estados Unidos). 2007. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4893>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. O Processo de Tomada de Decisão em Política Externa: a Importância dos Lobbies. Cadernos CEDEC, São Paulo, n. 72, 2005. Disponível em: <<http://www.cedec.org.br/o-processo-de-tomada-de-decisoes-em-politica-externa-a-importancia-dos-lobbies>>. Acesso em: 04 out. 2016.

CITIZEN AUDIT. Pharmaceutical Research and Manufacturers of America. 2015. Disponível em: <https://www.citizenaudit.org/organization/530241211/PHARMACEUTICAL_RESEARCH_AND_MANUFACTURERS_OF_AMERICA/>. Acesso em: 10 out. 2017.

CORPORATE WATCH. Pfizer Inc.: Influence/Lobbying. Corporate Watch. London. 14 jun. 2005. Disponível em: <<https://corporatewatch.org/company-profiles/pfizer-inc-influencelobbying>>. Acesso em: 20 maio 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Business Associations. 2017a. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=N00&year=2017>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Insurance. 2017b. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=F09&year=2017>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Lobbying Database. 2017c. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/index.php>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Oil & Gas. 2017d. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/indusclient.php?id=E01&year=2017>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Pharmaceuticals/Health Products. 2017e. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/industries/lobbying.php?cycle=2017&ind=H04>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Pharmaceutical Research & Manufacturers of America. 2017f. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/lobby/clientbills.php?id=D000000504&year=2016>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Pfizer. 2017g. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000000138&cycle=A>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. PhRMA. 2017h. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=D000000504&cycle=2016>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Revolving Door: Former Members of the 113th Congress. 2017i. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/revolving/departing.php?cong=113>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Top Industries. 2017j. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2017&indexType=i>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Top Issues. 2017l. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=a&indexType=u>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRP. CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Top Spenders. 2017m. Disponível em:

<<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=a&indexType=s>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CRUZ, Liliam Ane Cavallieri da. O Regime Global da Propriedade Intelectual e a Questão do Desenvolvimento. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), Campinas, 2008. Disponível em:

<<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/98117>>. Acesso em: 14 out. 2017.

DAHL, Robert A.. Who Governs?: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

DANZON, Patricia M.. Economics of the Pharmaceutical Industry. The National Bureau Of Economic Research, Cambridge, out. 2006.

DEANGELIS, Catherine D.. Big Pharma Profits and the Public Loses. The Milbank Quarterly, Baltimore, v. 94, n. 1, p.30-33, 13 jan. 2016. Wiley-Blackwell.

<http://dx.doi.org/10.1111/1468-0009.12171>. Disponível em:

<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4941970/#milq12171-bib-0002>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

DÍAZ, Álvaro. América Latina y el Caribe: la Propiedad Intelectual Después de los Tratados de Libre Comercio. Santiago de Chile: Cepal, 2008. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2526/S0600728_es.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

DRAHOS, Peter. GLOBAL PROPERTY RIGHTS IN INFORMATION: The story of TRIPS at the GATT. Prometheus, London, v. 13, n. 1, p.6-19, jun. 1995. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/08109029508629187>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

DRINKARD, Jim. Drugmakers go Furthest to Sway Congress. Usa Today. Virginia. 25 abr. 2005. Disponível em: <https://usatoday30.usatoday.com/money/industries/health/drugs/2005-04-25-drug-lobby-cover_x.htm>. Acesso em: 10 out. 2017.

DRUTMAN, Lee. How Big Pharma (and others) began lobbying on the Trans-Pacific Partnership before you ever heard of it. Sunlight Foundation. Washington. 13 mar. 2014. Disponível em: <<https://sunlightfoundation.com/2014/03/13/tpp-lobby/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy. 2015. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/04/how-corporate-lobbyists-conquered-american-democracy/390822/>> Acesso em: 07 mai. 2017.

DUNLEAVY, Patrick; O'LEARY, Brendan. Elite Theory. In: DUNLEAVY, Patrick; O'LEARY, Brendan. Theories of the State: The politics of liberal democracy. Hampshire: Macmillan Education, 1987. p. 136-202.

DYE, Thomas R.; ZIEGLER, Harmon. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics. 14. ed. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2009.

ELLIS, Lisa. Snapshot of the American Pharmaceutical Industry. Harvard School Of Public Health. Boston. 14 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.hsph.harvard.edu/ecpe/snapshot-of-the-american-pharmaceutical-industry/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

ENCYCLOPEDIA of the American foreign relations. Special Interest Lobbies. 2015. Disponível em: <<http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Special-Interest-Lobbies.html>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

FERGUSON, Charles H.. O Sequestro da América: Como As Corporações Financeiras Corromperam Os Estados Unidos. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

FIROOZABADI, Jalal Dehghani; ASHKEZARI, Mojtaba Zare. Neo-Classical Realism in International Relations. Asian Social Science, Tehran, v. 12, n. 6, p. 95-99, 2016. Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/56775>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FOREIGN POLICY ASSOCIATION. How U.S. Foreign Policy is made, 2011. Disponível em <http://www.fpa.org/features/index.cfm?act=feature&announcement_id=45&show_sidebar=0>. Acesso em: 05 out. 2016.

FRAKT, Austin B.; PIZER, Steven D.; FELDMAN, Roger. Should Medicare adopt the Veterans health administration formulary? *Health Economics*, Boston, v. 21, n. 5, p.485-495, 19 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21506191>>. Acesso em: 10 out. 2017.

GERALDELLO, Camilla Silva. Medidas Antidumping e Política Doméstica: O Caso da Citricultura Estadunidense. 2015. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), São Paulo, São Paulo, 2015.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. Protection for Sale. *American Economic Review* 84, p. 833-850, set. 1994.

GUNNELL, J. G.. The Genealogy of American Pluralism: From Madison to Behavioralism. *International Political Science Review*, California, v. 17, n. 3, p.253-265, 1 jul. 1996. SAGE Publications. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3451629>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

HABERMAN, Clyde. Lives and Profits in the Balance: The High Stakes of Medical Patents. *The New York Times*. New York, 11 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/12/11/us/retro-report-medical-patents-profits.html>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; KOUSSER, Thad; VICTOR, David G.. Firms, Pluralism, and Congressional Foreign Policy Lobbying. *American Political Science Association*, Washington, p.1-48, set. 2014. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/2014/Kousser.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

HAGAN, Joe D.. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Ed.). *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 117-143.

HAMILTON, Lee. The Growing Power of Lobbyists. The Center on Congress at Indiana University. Bloomington, 30 sep. 2011. Disponível em: <<http://centeroncongress.org/the-growing-power-lobbyists>> Acesso em: 07 mai. 2017.

HARRISON, Christopher Scott. Protection of Pharmaceuticals as Foreign Policy: The Canada-U.S. Trade Agreement and Bill C-22 Versus the North American Free Trade Agreement and Bill C-91. *North Carolina Journal Of International Law And Commercial Regulation*. Chapel Hill, p. 457-528. Spring 2001. Disponível em: <<http://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1699&context=ncilj>>. Acesso em: 13 maio 2017.

HELLANDER, Ida. A Review of Data on the Health Sector of the United States. *International Journal Of Health Services*, Chicago, v. 31, n. 1, p.35-53, jan. 2001. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.2190/33vl-j22h-atb6-qqq8>.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*, v. 16, n. 21,

jan./jun. 1994. p. 75-89.

HUDSON, Valerie M.. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p.1-30, 4 fev. 2005. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x/abstract>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____.; VORE, Christopher S.. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, p.209-238, out. 1995. Disponível em: <<http://bev.berkeley.edu/fp/readings/ForeignPolicyAnalysisDomesticPolitics.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

IFPMA (International Federation Of Pharmaceutical Manufacturers & Associations). *The Pharmaceutical Industry and Global Health: Facts and Figures 2017*. Geneva: Ifpma, 2017. 86 p. Disponível em: <<https://www.ifpma.org/wp-content/uploads/2017/02/IFPMA-Facts-And-Figures-2017.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2017.

IHSP. *A Profitable Stranglehold: A Profitable Stranglehold - The Pharmaceutical Industry's Investment in Lobbying and Politics*. Institute For Health And Socio-economic Policy. Boston, p. 1-11. 3 out. 2016. Disponível em: <http://nurses.3cdn.net/6bed845ab6dc3934e6_vlm6b8ji5.pdf>. Acesso em: 13 maio 2017.

INCISA, Ludovico. Corporativismo. IN: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

INNOVATION INSTITUTE. *Bayh-Dole Act at a Glance: What It Means for Technology Commercialization*. s.d. Disponível em: <<http://www.innovation.pitt.edu/resource/bayh-dole-act-at-a-glance/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

JACOBS, Lawrence R.; PAGE, Benjamin I.. Who Influences US Foreign Policy? *The American Political Science Review*, Evanston, v. 99, n. 01, p.107-123, fev. 2005.

JESUS, Diego Santos Vieira de. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p.81-99, jan-jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6827>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

JORDAN, Grant. The Pluralism of Pluralism: An Anti-Theory?. *Political Studies*, Aberdeen, v. 38, n. 2, p.286-301, jun. 1990. SAGE Publications. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1990.tb01494.x/abstract>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

JORGENSEN, Paul D.. Pharmaceuticals, Political Money, and Public Policy: A Theoretical and Empirical Agenda. *The Journal Of Law, Medicine & Ethics*, [s.l.], v. 41, n. 3, p.561-570, out. 2013. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1111/jlme.12065>.

KARAMEHIC, Jasenko et al. Financial Aspects and the Future of the Pharmaceutical Industry in the United States of America. *Materia Socio Medica*, Sarajevo, v. 25, n. 4, p.286-290, dez. 2013. ScopeMed International Medical Journal Management and Indexing System. <http://dx.doi.org/10.5455/msm.2013.25.286-290>. Disponível em:

<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3914743/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. *Internacionalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. New York: Routledge, 2002.

KEY, V.o.. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Ty Crowell Co, 1964.

KIRZINGER, Ashley; WU, Bryan; BRODIE, Mollyann. Kaiser Health Tracking Poll: September 2016. Kff - Kaiser Family Foundation. Washington. 29 set. 2016. Disponível em: <<https://www.kff.org/health-costs/report/kaiser-health-tracking-poll-september-2016/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

KYLE, Margaret; MCGAHAN, Anita. *Investments in Pharmaceuticals Before and After TRIPS*. The National Bureau Of Economic Research, Cambridge, p.2-39, out. 2009. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15468>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

LEE, Timothy B.. Here's why Obama trade negotiators push the interests of Hollywood and drug companies. 2013. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2013/11/26/heres-why-obama-trade-negotiators-push-the-interests-of-hollywood-and-drug-companies/?utm_tconstiterm=.95d845e03184>. Acesso em: 17 maio 2017.

LEECH, Beth L.. *Lobbying and Influence*. In: MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M. (Ed.). *American Political Parties and Interest Groups*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 534-551.

LEHMAN, Bruce. *The Pharmaceutical Industry and the Patent System*. International Intellectual Property Institute. Washington, p. 1-14. jan. 2003. Disponível em: <https://users.wfu.edu/mcfallta/DIR0/pharma_patents.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

LIMA, M. R. S. . *Teses Equivocadas Sobre A Ordem Mundial Pós-Guerra Fria*. Dados (Rio de Janeiro) , v. 39, n.3, p. 393-420, 1996.

LINDSAY, James M.. *The Shifting Pendulum of Power: Executive-Legislative Relations on American Foreign Policy*. In: WITTKOPF, Eugene R.; MCCORMICK, James M.. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights & Evidence*. 5. ed. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2008. p. 199-212.

LOPERT, Ruth; GLEESON, Deborah. The High Price of "Free" Trade: U.S. Trade Agreements and Access to Medicines. *The Journal Of Law, Medicine & Ethics*, [s.l.], v. 41, n. 1, p.199-223, abr. 2013. SAGE Publications. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/jlme.12014>>. Acesso em: 13 maio 2017.

LOWERY, David; GRAY, Virginia. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, Utah, v. 57, n. 1, p.164-175, mar. 2004. SAGE Publications. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3219843>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

LOWI, Theodore J.. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New

York: W.w. Norton, 1979.

LUDWIG, Mike. How Much of Big Pharma's Massive Profits Are Used to Influence Politicians? Truthout. California, 30 set. 2015. Disponível em: <<http://www.truthout.org/news/item/33010-how-much-of-big-pharma-s-massive-profits-are-used-to-influence-politicians>>. Acesso em: 18 maio 2017.

MATTHEWS, Duncan. Globalising Intellectual Property Rights: The TRIPs Agreement. London: Routledge, 2002.

MCCORMICK, James M.. American Foreign Policy and Process. Boston: Wadsworth, 2009.

MCFARLAND, Andrew S.. Interest Groups and Theories of Power in America. British Journal of Political Research 17: 129-147. 1987.

_____. Neopluralism. Annual Review Of Political Science, Illinois, v. 10, n. 1, p.45-66, jun. 2007. Annual Reviews. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119?journalCode=polisci>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MEARSHEIMER, J. J. The Tragedy of Great Power Politics. New York: W.W. Norton & company, 2001.

MENEZES, Henrique Zeferino de. Negociações Internacionais em Propriedade Intelectual na Gestão Obama. Meridiano 47, Brasília, v. 11, n. 120, p.38-46, ago. 2010.

_____. A Estratégia Norte-Americana de Forum Shifting para Negociação de Acordos TRIPS-Plus com Países da América Latina. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p.435-468, ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000200435&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____.; BORGES, Luciana Correia; CARVALHO, Pedro Henrique Mota de. Regime Internacional de Propriedade Intelectual: Imposição normativa estadunidense através das Cláusulas TRIPS-PLUS. Revista de Estudos Internacionais, João Pessoa, v. 6, n. 1, p.69-88,. 2015.

_____.; CARVALHO, Pedro Henrique Mota de. O Trans-Pacific Partnership Agreement na agenda de propriedade intelectual dos Estados Unidos. Boletim Meridiano 47, Brasília, v. 16, n. 149, p.29-36, jun. 2015.

_____. Chute 019 – Copiar é roubar?. Chutando a Escada, 19 set. 2017. Podcast (77 min.). Disponível em: <<http://www.chutandoaescada.com.br/2017/09/19/chute-019-copiar-e-roubar-entenda-sobre-propriedade-intelectual-com-henrique-menezes/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

MILBRATH, Lester W. The Washington Lobbyists. Chicago: Rand McNally. 1963.

MILNER, Helen V.. Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MILLS, C. Wright. A Elite do Poder. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

MINISTERIAL DECLARATION ON THE URUGUAY ROUND. General Agreement on Tariffs and Trade. 20 set. 1986. Disponível em:

<https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240152.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MOERMAN, Lee; VAN DER LAAN, Sandra. TRIPS and the Pharmaceutical Industry:

Prescription for profit?. *Critical Perspectives On Accounting*, Sidney, v. 17, n. 8, p.1089-1106, dez. 2006. Disponível em:

<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1045235405000985>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MOLINA, Oscar; RHODES, Martin. Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science*, n. 5, p. 305-331, 2002. Disponível em:

<<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.5.112701.184858>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*. Massachusetts, v. 51, n. 4, p. 513-553, autumn 1997.

Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MORGENSON, Gretchen. Big Pharma Spends on Share Buybacks, but R&D? Not So Much. *The New York Times*. New York, 14 jul. 2017. Disponível em:

<<https://www.nytimes.com/2017/07/14/business/big-pharma-spends-on-share-buybacks-but-rd-not-so-much.html?mcubz=1>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

NCSL. NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. Rules Against

Legislators Lobbying State Government After They Leave Office. Washington. 18 jan. 2017.

Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2017.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OECD. Pharmaceutical Spending. OECD Data. Paris. out. 2015. Disponível em:

<http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance_19991312>. Acesso em: 10 nov. 2017.

OLIVEIRA, M. F; MORENO, F. *Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: o*

Contencioso Brasil x EUA das Patentes Farmacêuticas na OMC. Dados, [s.l.], v.50, n.1, 2007.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n1/a07v50n1.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2017.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. 20. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

OXFAM. *Robbing the Poor to Pay the Rich?: How the United States keeps medicines from the world's poorest*. Oxfam Briefing Paper, Oxford, p.1-37, nov. 2003.

PETERSEN, R. Eric; BRUDNICK, Ida A.. *Legislative Branch: FY2015 Appropriations*.

Congressional Research Service, Washington. p.1-28, nov. 2014. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43557.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PhRMA. PhRMA 2015 Profile. Washington: Phrma Docs, 2015. Disponível em: <http://phrma-docs.phrma.org/sites/default/files/pdf/2015_phrma_profile.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. PhRMA Statement On Markup Of H.R. 9, The Innovation Act. 2015a. Disponível em: <<http://www.phrma.org/press-release/phrma-statement-on-markup-of-h-r-9-the-innovation-act>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Statement on the Trans-Pacific Partnership Negotiations. 2015b. Disponível em: <<http://www.phrma.org/press-release/phrma-statement-on-markup-of-h-r-9-the-innovation-act>>. Acesso em: 10 out. 2017.

POLE, J. R. (Ed.). The Federalist Papers. Indianapolis/cambridge: Hackett Publishing Company, 2005.

POTTER, Wendell. Big Pharma's Stranglehold on Washington. The Center for Public Integrity. 2013.

_____.; PENNIMAN, Nick. The Lobbyist Who Made You Pay More at the Drugstore. Money & Company. New York, p. 1-2. 18 mar. 2016. Disponível em: <<http://billmoyers.com/story/the-man-who-made-you-pay-more-at-the-drugstore/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

PR NEWSWIRE. PhRMA Welcomes Five New Member Companies. 2016. Disponível em: <<https://www.prnewswire.com/news-releases/phrma-welcomes-five-new-member-companies-300299211.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PUBLIC CITIZEN. Congressional Revolving Doors. Public Citizen's Congress Watch: The Journey from Congress to K Street. Washington, p. 1-49. jul. 2005. Disponível em: <<http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevolveDoor.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, summer 1988. Disponível em: <<https://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

QUINTILES/IMS INSTITUTE. Outlook for Global Medicines through 2021: Balancing Cost and Value. 2016. Disponível em: <http://static.correofarmaceutico.com/docs/2016/12/12/qihi_outlook_for_global_medicines_through_2021.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

REIS, Bruno P. W.. Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p.417-457, 1995. Disponível em: <http://www.academia.edu/12087349/Corporativismo_Pluralismo_e_Conflito_Distributivo_no_Brasil>. Acesso em: 25 jun. 2017.

RICHARDS, Donald G.. Intellectual Property Rights and Global Capitalism: The Political Economy of the TRIPS Agreement. London: Routledge, 2004.

RIPSMAN, Norrin M.. Neoclassical realism and domestic interest groups. In: LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Ed.). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 170-193.

RODWIN, Marc A.. Independent Clinical Trials to Test Drugs: The Neglected Reform. *Saint Louis University Journal Of Health Law & Policy*, Saint Louis, v. 6, p.113-166, ago. 2013. Disponível em: <http://law.slu.edu/sites/default/files/Journals/rodwin_article.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

ROSATI, Jerel A.; SCOTT, James M.. *The Politics of United States Foreign Policy*. 5. ed. Boston: Wadsworth, 2011.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Cambridge, v. 51, n. 1, p.144-172, out. 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/25054068>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RUMORE, Martha M.. The Hatch-Waxman Act--25 Years Later: Keeping the Pharmaceutical Scales Balanced. *Pharmacy Times*. Cranbury. 15 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.pharmacytimes.com/publications/supplement/2009/genericsupplement0809/generic-hatchwaxman-0809>>. Acesso em: 10 out. 2017.

RYAN, Michael Patrick. *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira:: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesse no Ciclo de Políticas Públicas: Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 542 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1960.

SCHLOZMAN, Kay Lehman; TIERNEY, John T.. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper & Row, 1986.

SCHMITTER, Philippe C.. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, *The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World*, p. 85-31, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1406080>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SCHWEITZER, Stuart O.. *Pharmaceutical Economics and Policy*. New York: Oxford University Press, 2007.

SMITH, Steve. *Theories of Foreign Policy: An Historical Overview*. *Review of International*

Studies, v. 12, n. 1, 1986. p. 13-29.

SLANY, William. Special-Interest Lobbies. Encyclopedia Of The New American Nation. [S.l.]. 2002. Disponível em: <<http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Special-Interest-Lobbies.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

SPINELLO, Richard A.. Intellectual property rights. Library Hi Tech, Massachusetts, v. 25, n. 1, p.12-22, 13 mar. 2007. Emerald.

STATISTA. Distribution of the total global pharmaceutical market sales from 2014 to 2016, by submarket. 2017. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/266547/total-value-of-world-pharmaceutical-market-by-submarket-since-2006/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. U.S. Pharmaceutical Industry. 2017. Disponível em: <<https://www.statista.com/topics/1719/pharmaceutical-industry/>>. Acesso em: 10 out. 2017.

STEINBROOK, Robert. Lobbying, Campaign Contributions, and Health Care Reform. New England Journal Of Medicine, Massachusetts, v. 361, n. 23, p.361-362, 3 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0910879>>. Acesso em: 10 out. 2017.

TECONOMY PARTNERS LLC. The Economic Impact of the U.S. Biopharmaceutical Industry: National and State Estimates. S.l: Phrma Docs, 2016. Disponível em: <<http://phrma-docs.phrma.org/sites/default/files/pdf/biopharmaceuticaul-industry-economic-impact.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

TEODORO, João Paulo Hernandes. A Propriedade Intelectual nos Acordos Preferenciais de Comércio Firmados pelos Estados Unidos com Países Latino-Americanos na Década de 2000: Motivações e Resultados Normativos. 2015. 66 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

THOMAS, C. S.. Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences. Parliamentary Affairs, Oxford, v. 51, n. 4, p.500-515, 1 out. 1998. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <<https://academic.oup.com/pa/article-abstract/51/4/500/1411698?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. (Ed.). Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport: Praeger Publishers, 2004.

THOMAZ, Laís Forti. A Influência do Lobby do Etanol na Definição da Política Agrícola e Energética dos Estados Unidos (2002-2011). 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), São Paulo, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93743/thomaz_lf_me_mar.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 out. 2016.

TRIPS – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. World Trade Organization. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

TRUMAN, David B.. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1963.

UNITED STATES CONSTITUTION, 1787. Disponível em:
<http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>. Acesso em 10 out. 2016.

USTR – UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. 2017. Disponível em:
<<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>>. Acesso em: 13 maio 2017.

US DEPARTMENT OF COMMERCE. Top Markets Report: Pharmaceuticals. International Trade Administration. 2016. Disponível em <
http://trade.gov/topmarkets/pdf/Pharmaceuticals_Executive_Summary.pdf> Acesso em: 10 ago. 2017.

VALVERDE, Miguel Angel. Interest Groups in American Politics: Conceptual Elements and Key Literature. Working Paper Centro de Investigación y Docencia Económicas, Santa Fe, p.1-28, jan. 1997.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. International Security, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WEISSMAN, Robert. Long, Strange Trips: The Pharmaceutical Industry Drive to Harmonize Global Intellectual Property Rules, and the Remaining WTO Legal Alternatives Available to Third World Countries. University Of Pennsylvania Journal Of International Law, Pennsylvania, v. 17, n. 4, p.1069-1125, ago. 1996. Disponível em:
<<http://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol17/iss4/2/>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

WIPO. WIPO Intellectual Property Handbook. Geneva: Wipo, 2004. Disponível em:
<http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/intproperty/489/wipo_pub_489.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. What is Intellectual Property? Geneva: Wipo, 2003. Disponível em:
<http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.