

Temática, pluralização e horizontalização na política externa
brasileira: um estudo exploratório a partir do contencioso das
patentes de medicamentos *

Martin Egon Maitino

martin.maitino@usp.br

Universidade de São Paulo – Departamento de Ciência Política

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019

* O artigo corresponde a parte de pesquisa sendo desenvolvida como projeto de mestrado, financiada pelo processo nº 2017/03988-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Uma versão similar do texto, analisando as negociações do Protocolo de Kyoto, foi apresentada no I Encontro do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais da Associação Latinoamericana de Ciência Política (GRI-ALACIP).

Resumo:

A literatura internacional identifica há alguns anos um processo de “fragmentação da diplomacia”, que resultaria em uma perda generalizada de influência por parte dos Ministérios de Relações Exteriores. Mesmo em países caracterizados pelo predomínio histórico da corporação diplomática na formulação e implementação de sua política externa, analistas identificam mudanças nos padrões decisórios. É o caso do Brasil, onde vem emergindo um consenso a respeito de um processo de pluralização dos atores envolvidos com política externa. Apesar desse consenso, no Brasil, essa linha de pesquisa apresenta problemas conceituais e metodológicas, dificultando a análise empírica de suas teses.

Para avançar nesse ponto, propomos um enfoque distinto para a pluralização, entendendo-a como resultado de condições contextuais que variam a cada situação decisória – e não, como costuma fazer o debate brasileiro, como reflexo de um processo mais amplo iniciado na redemocratização.

A partir desse enquadramento, investigamos uma possível limitação à ideia do enfraquecimento relativo do Ministério das Relações Exteriores: a hipótese de que a concentração da unidade decisória seria influenciada pela temática da questão. Para explorá-la, tomamos por base um mecanismo que conecta os efeitos distributivos domésticos da política à pluralização. Em seguida, aplicamos o método de *process tracing* observando se a temática é uma condição contextual necessária para o funcionamento do mecanismo. A questão é analisada a partir de um caso vinculado à temática de saúde: o contencioso das patentes de medicamentos (2001)

No campo dos estudos diplomáticos, é corrente a ideia de uma “fragmentação da diplomacia” no mundo – isto é, de uma perda de centralidade dos ministérios de relações exteriores na condução da política externa (Devin e Toernquist-Chesnier 2011; Hill 2003; Hocking 1999; Kochavi 2018; Langhorne e Wallace 1999; Moses e Knutsen 2001; Murray 2008). Para os defensores dessa tese, o fim do conflito bipolar e a intensificação dos processos de globalização afetaram a agenda internacional, contribuindo para sua diversificação e tornando as fronteiras entre o interno e o externo menos claras (Langhorne e Wallace 1999; Milani e Pinheiro 2017, 10-11). Modificaram-se as arenas nas quais as políticas externas se desenvolvem, multiplicando os atores e agentes envolvidos com temas internacionais e levando à reorganização do papel ocupado pelos atores tradicionais.

Sendo baseado em mudanças sistêmicas, esse argumento apresenta alcance global, tendo seu maior teste em países caracterizados por um predomínio histórico da corporação diplomática na formulação e implementação da política exterior, como o

Brasil. Efetivamente, a tese parece encontrar respaldo nos estudos recentes de política externa brasileira (PEB): é crescente a percepção de que, mesmo que o modelo insulado não tenha sido completamente superado e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) siga concentrando a condução da política externa brasileira, seria possível falar em uma “nova configuração” nos processos decisórios da PEB (Milani e Pinheiro 2017). Em que pese a emergência de um relativo consenso, uma série de problemas dificulta o avanço satisfatório dessa agenda de pesquisa em relação a uma descrição confiável do fenômeno e uma avaliação adequada de suas causas (Farias e Ramanzini Júnior 2015).

Este artigo se engaja na discussão sobre a multiplicação dos atores envolvidos com política externa no Brasil – o que aqui chamamos “pluralização” - a partir de duas frentes. Inicialmente, dedica-se a um debate de cunho conceitual e metodológico, propondo um novo enfoque para a agenda de pesquisa sobre o tema no país: a análise do fenômeno não como processo, mas como característica da unidade decisória. Em seguida, inicia um primeiro esforço no sentido de desenvolver essa agenda, explorando uma hipótese sobre as causas da pluralização: a ideia de que a desconcentração da unidade decisória no Itamaraty é influenciada pela temática da questão.

Mais do que efetivamente testar essa hipótese (o que excederia as limitações deste artigo), o objetivo aqui é explorar em que medida as proposições da literatura se mantêm em situações não vinculadas à temática econômica. Para explorar esse ponto, tomamos por base um mecanismo – presente em Lima (2000) e amplamente reconhecido na literatura – que conecta os efeitos distributivos domésticos da política à pluralização da arena decisória. Em seguida, aplicamos o método de process tracing (Beach e Pedersen 2013) observando se a temática é uma condição contextual necessária para o funcionamento do mecanismo. A questão é analisada a partir de um “caso típico” – com efeitos distributivos e sem participação presidencial destacada – vinculado à temática da saúde: o contencioso das patentes de medicamentos.

O texto foi organizado em cinco seções. A primeira parte discute alguns dos problemas da agenda de pesquisa, propondo uma abordagem distinta da usual com relação aos temas da pluralização e horizontalização da política externa brasileira. Em seguida, é feita uma breve revisão da literatura sobre as causas da horizontalização, visando adequar as proposições ao enfoque adotado na seção anterior. A terceira seção discute brevemente o desenho do estudo e apresenta o mecanismo teórico que orienta a análise empírica. A quarta seção dedica-se, por sua vez, ao estudo da formação da posição brasileira nas

negociações referentes às patentes. Tendo em vista as limitações deste artigo, não foi possível apresentar a reconstrução completa do caso, optando-se por apresentar um resumo dos resultados obtidos pela análise. Por fim, a partir desses resultados, são tecidas algumas considerações finais sobre as hipóteses levantadas no estudo.

1. Pluralização e Horizontalização da PEB: desafios e caminhos para a pesquisa

Embora nem sempre ligada à discussão internacional, uma crescente agenda de pesquisa no Brasil dedica-se ao fenômeno de transformação nas unidades decisórias da PEB. Com diferentes ênfases e sob diferentes rótulos – horizontalização, democratização, pluralização, poliarquização, etc. – as pesquisas têm apresentado resultados similares. No geral, as evidências empíricas geradas por tais estudos (Cason e Power 2009; Danese 1999; Duarte e Lima 2017; Figueira 2009; França e Sanchez Badin 2010; A. J. Oliveira e Onuki 2007; Silva, Spécie, e Vitale 2010) apontam no mesmo sentido: uma ampliação do escopo da arena de política externa, com a participação de uma pluralidade de atores e agentes.

Como apontado anteriormente, parece haver relativo consenso a respeito da existência de uma nova configuração dos padrões decisórios e o aumento dos atores envolvidos na produção e implementação dessa política. Embora alguns autores foquem suas análises em períodos mais restritos (e.g. Cason e Power 2009), a tese dominante na agenda associa a transformação à transição democrática no país, trabalhando com a ideia de um crescimento progressivo do interesse e da mobilização de atores societais em temas relativos ao internacional (Figueira 2009; Lima 2000).

Ainda que a maior parte dos resultados caminhe em um mesmo sentido, é essencial um olhar crítico sobre a produção relativa ao tema. É esse o movimento proposto por Farias e Ramanzini Júnior (2015), identificando múltiplas dificuldades a serem enfrentadas para garantir a validade dos estudos sobre o processo decisório da política externa brasileira. Entre elas, duas questões se destacam: a imprecisão conceitual, evidenciada pela diversidade terminológica, e a relação inadequada entre as evidências empíricas e as inferências realizadas pelos pesquisadores.

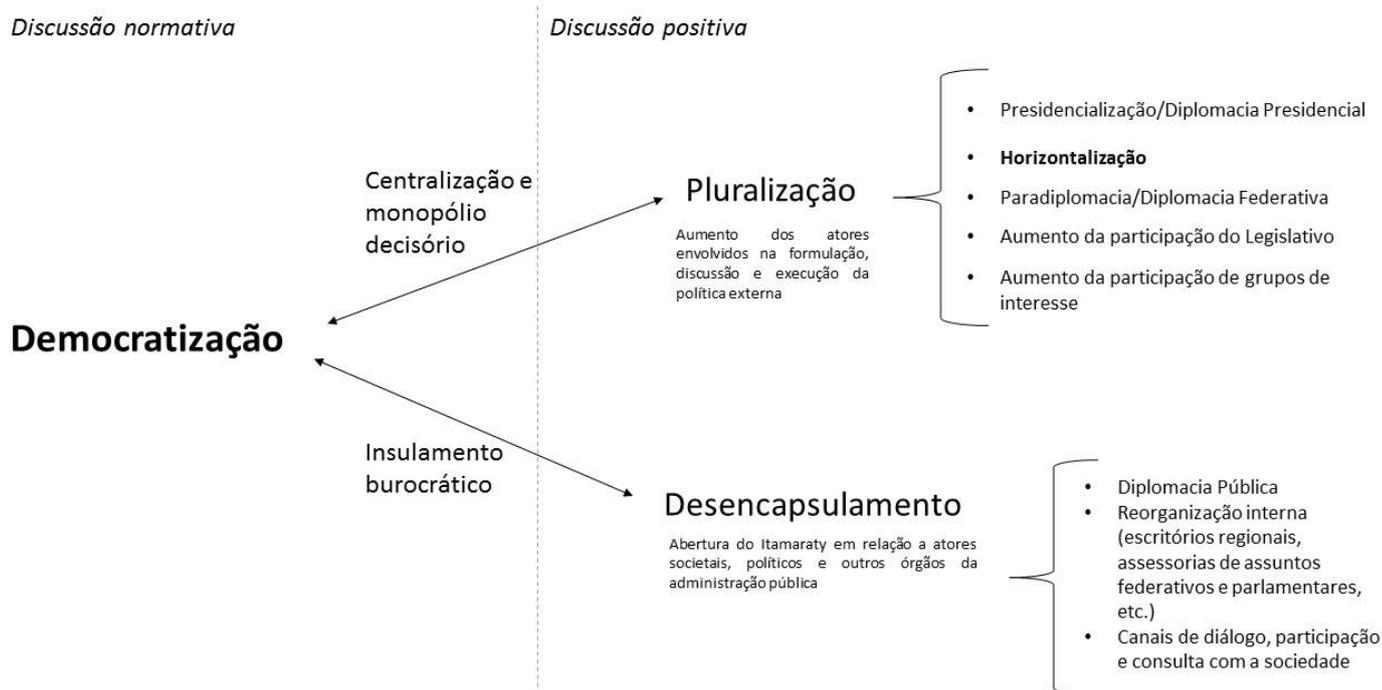
Na visão desses autores, a profusão de termos usados para discutir a dispersão do processo decisório em política externa no Brasil aponta para um problema anterior mais amplo: a ausência de uma reflexão conceitual prévia a respeito do tema. Essa atividade é apontada como essencial, na medida que diferentes definições do fenômeno implicam diferentes perguntas de pesquisa, desenhos de pesquisa e conclusões (Farias e Ramanzini Júnior 2015, 10). Nesse sentido, os problemas de precisão conceitual entravam o avanço empírico e teórico da agenda, interferindo no acúmulo e comparação dos estudos e reduzindo sua validade externa.

Definições e delimitações conceituais

Tendo isso em vista, torna-se necessário delimitar mais claramente os conceitos com os quais trabalhará esta pesquisa. Optou-se por trabalhar aqui com o conceito de “pluralização” para se referir ao aumento e à diversificação dos atores envolvidos na formulação, discussão e execução da política externa. Nesse sentido, a pluralização pode ser pensada como um conceito mais amplo, englobando processos mais específicos, como a paradiplomacia, a horizontalização, ou a diplomacia presidencial.

Trata-se de um fenômeno relacionado, mas distinto do que chamamos de “desencapsulamento”, seguindo a nomenclatura de (Faria 2012). Enquanto a pluralização refere-se ao padrão das unidades decisórias de política externa, o desencapsulamento refere-se especificamente ao MRE, apontando para uma maior abertura em suas relações com grupos de interesse e outras agências governamentais. Ambos os processos estão intimamente ligados à ideia de “democratização” da política externa, uma discussão essencialmente normativa que foge ao escopo dessa pesquisa. Essa perspectiva, apresentada na Figura 1, permite agrupar os múltiplos fenômenos abordados pela literatura sem perder as distinções entre cada um deles.

Figura 1. Hierarquia de conceitos



Entendendo que os múltiplos processos englobados na ideia de pluralização têm suas particularidades e possivelmente respondem a causas distintas, o trabalho optou por restringir a análise empírica a um deles. Optou-se, assim, por um foco especial no fenômeno da “horizontalização”. Por horizontalização, este estudo refere-se especificamente a mudanças nas unidades decisórias do Executivo federal brasileiro com relação a temas de Política Externa - mais especificamente, à redução no grau de concentração relativo de poder decisório no MRE em comparação com outros órgãos do Executivo¹.

A lógica da “horizontalização”, que remete à divisão de competências entre diferentes burocracias de mesmo nível hierárquico, define-se em oposição à “verticalização”, isto é, à centralização em uma única burocracia, organizada de forma hierárquica (França e Sanchez Badin 2009; Figueira 2010). Isto é, ao falar em

¹ Pode-se dizer, portanto, que este trabalho se insere entre aqueles que, nos termos de Farias e Ramanzini Júnior (2015, 10), usam o conceito “to explain the widening authority of government agencies in the field of foreign policy”.

horizontalização, restringe-se a pluralização aos atores pertencentes a órgãos e agências do Executivo Federal.

A horizontalização como situação

Um segundo problema conceitual é responsável por problemas metodológicos mais amplos na agenda de pesquisa: a horizontalização deve ser concebida como um processo ou como uma situação? Entender a horizontalização enquanto situação significa compreendê-la enquanto uma característica de uma unidade decisória, associando-a, portanto, a decisões específicas. O estudo da horizontalização como processo, por outro lado, implica uma alegação mais ampla: afirma-se a existência de uma correlação entre a passagem do tempo e um aumento do número de decisões de política externa tomadas em unidades dispersas.

Como ressaltam Farias e Ramanzini Júnior (2015), a comprovação da tese de que teria havido uma mudança geral no grau de concentração/dispersão dos processos decisórios da política externa brasileira exige estudos diacrônicos, com grande cuidado em relação ao recorte temporal utilizado e às bases de comparação. Grande parte da base empírica levantada sobre o tema, no entanto, se dá por meio de estudos de caso sobre decisões específicas (e.g. Mello 2010; M. E. P. M. de Oliveira 2014) ou sobre órgãos específicos no interior do Executivo (e.g. Machado 2009; Campos Lima 2011; Faria, Nogueira, e Lopes 2012), o que reduz a capacidade de inferência sobre o fenômeno mais amplo em questão².

Os estudos que de fato se dedicam a uma investigação geral da transformação das unidades decisórias na política externa brasileira, contudo, acabam por se restringir a análises de variações por meio de proxies imperfeitas³ ou das competências normativas dos órgãos (Cason e Power 2009; Figueira 2009; Silva, Spécie, e Vitale 2010) - fontes que, ainda que úteis, não permitem atestar a influência efetiva dos atores no processo

² Como destaca Gerring (2004, 346), “it is often difficult to tell which of the many features of a given unit are typical of a larger set of units (and hence fodder for generalizable inferences) and which are particular to the unit under study”.

³ Empiricamente, a tese é sustentada pela comparação intertemporal de dados como visitas presidenciais (Cason e Power 2009; Figueira 2009), discursos presidenciais sobre política externa (Figueira 2009) e número de comissões interministeriais (Figueira 2009). Cason e Power (2009) acrescentam, também, dados relativos à impressão de elites sobre o tema como forma de corroborar o argumento.

decisório (Farias e Ramanzini Júnior 2015). Nesse sentido, pecam pelo inverso do problema observado nos estudos de caso descritos acima: ao optar por medidas quantitativas, ampliam a abrangência da análise, mas perdem em profundidade⁴.

Embora a principal literatura sobre o tema (Campos Lima 2011; Cason e Power 2009; Figueira 2009, 2010; Faria 2012) tenda a trabalhar a questão sob a lógica do processo, opta-se aqui por trabalhar com a horizontalização enquanto situação. Mesmo que isso limite o alcance do argumento sobre a pluralização, acredita-se que essa escolha pode melhorar a qualidade das pesquisas sobre o tema, abrindo espaço para um refinamento de suas proposições. A escolha teve por base três argumentos complementares.

Uma das vantagens de investigar a horizontalização como situação decorre de uma relação de implicação lógica. Para que exista um processo mais amplo de horizontalização, é necessário que exista uma situação de unidade decisória horizontalizada; o inverso, porém, não procede.

Nesse sentido, poderíamos entender a tese do processo de horizontalização como composta de duas sub-teses: a) situações de política externa com determinadas características tendem a gerar unidades decisórias desconcentradas, e b) desde a redemocratização, situações de política externa com tais características têm sido mais comuns. Ao trabalhar essas questões de forma separada, tem-se maior clareza a respeito das implicações de cada argumento e do tipo de evidência empírica necessária para sua confirmação ou desconfirmação.

Esse ponto fica patente quando nos debruçamos sobre casos atualmente entendidos como desviantes, como as negociações comerciais destacadas por Farias e Ramanzini Júnior (2015): casos que apresentam unidades decisórias desconcentradas antes da redemocratização não são explicáveis por uma teoria que atribui a horizontalização à globalização e à mudança de regime político.

Isso é importante pois, mesmo sem questionar a ideia de um predomínio histórico do Itamaraty, esse tipo de caso não é tão raro na história brasileira, como mostram trabalhos sobre a política externa no regime militar (Miyamoto e Gonçalves 2000;

⁴ Sobre os *trade-offs* enfrentados na escolha entre estudos focados em uma ou múltiplas unidades, ver Gerring (2004, 346).

Pinheiro 2000). Uma boa compreensão da horizontalização como situação, por outro lado, permitiria entender tanto os casos de unidades desconcentradas no período anterior à Nova República, como os casos de unidades que se mantiveram concentradas no período democrático - as políticas de segurança estudadas por Mello (2010), por exemplo.

Tendo isso em mente, o desenvolvimento mais amplo de uma agenda de pesquisa baseada na horizontalização enquanto situação se daria a partir da comparação e do acúmulo de conclusões geradas por múltiplos estudos de caso baseados em decisões específicas. Naturalmente, tal abordagem só faria sentido caso o pesquisador assuma que as unidades decisórias variam conforme um padrão a ser investigado – isto é, que não são totalmente aleatórias ou definidas *ad hoc*; e que tampouco são sempre idênticas, apresentando alguma variabilidade.

Entender a horizontalização como uma característica da unidade decisória, resultado de condições contextuais que variam a cada situação de decisão, traz ainda uma segunda vantagem: a aproximação com os estudos clássicos de Análise de Política Externa (APE). Essa conexão oferece bons parâmetros para orientar a análise do caso brasileiro, apresentando conceitos reconhecidos pela literatura internacional e procedimentos para operacionalizá-los. Para além disso, é possível identificar algumas proposições já estabelecidas sobre unidades decisórias com múltiplos atores, facilitando a elaboração de hipóteses sobre as causas e consequências da pluralização na política externa brasileira.

Ao elencar os múltiplos fatores que interagem e afetam os atores e características do processo decisório, a literatura pode identificar as dimensões relevantes de cada caso. Consequentemente, viabilizam-se estudos metodologicamente mais robustos, refinando os processos de seleção de casos e explicitando os limites de suas conclusões.

Tendo isso em vista, e buscando avançar no sentido de uma análise das hipóteses causais presentes na literatura, a seção seguinte busca revisar os estudos brasileiros sobre o tema e articulá-los às proposições da literatura de APE. Espera-se, assim, viabilizar a posterior exploração da ideia de que a temática pode interagir com os mecanismos que geram a dispersão da unidade decisória.

2. Causas da horizontalização e a temática como limitação contextual

Como mencionado anteriormente, a literatura internacional associa o processo de pluralização dos processos decisórios às mudanças no sistema internacional. No debate brasileiro, essa relação aparece mediada por transformações na “natureza da agenda externa”: as discussões de política externa passariam a englobar questões de caráter mais complexo e com maior impacto distributivo doméstico. Destacando esse segundo aspecto da agenda, o trabalho de Lima (2000) é amplamente reconhecido como o principal marco dessa interpretação (Farias e Ramanzini Júnior 2015; Faria, Nogueira, e Lopes 2012; Faria 2012; Milani e Pinheiro 2012).

O argumento se desenvolve no sentido de que, com o fim do modelo de proteção industrial e as mudanças no cenário internacional, as decisões de política externa passariam a ter maior efeito distributivo. Com base nos trabalhos de Milner (1997), isso significaria um maior interesse no tema da parte de atores domésticos e, portanto, um aumento da influência da política doméstica na formação da política externa. Haveria, dessa forma, uma “politização” da política externa, que estaria em uma relação de reforço mútuo com a “potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa” (Lima 2000, 295).

As implicações das transformações nas arenas internacional e doméstica, porém, não se restringem ao aumento dos efeitos distributivos da política externa. Como destacam Milani e Pinheiro (2012, 15), as relações internacionais contemporâneas englobariam “um leque mais amplo de questões – meio ambiente, direitos humanos, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, etc. -, que demandam conhecimentos e expertises particulares”. Assim, além dos efeitos distributivos ampliarem o interesse de diferentes atores domésticos na política externa, a diversificação temática e a complexidade técnica tornariam a participação desses atores mais importante, ampliando seus recursos informacionais perante o MRE (Faria 2012; Figueira 2010).

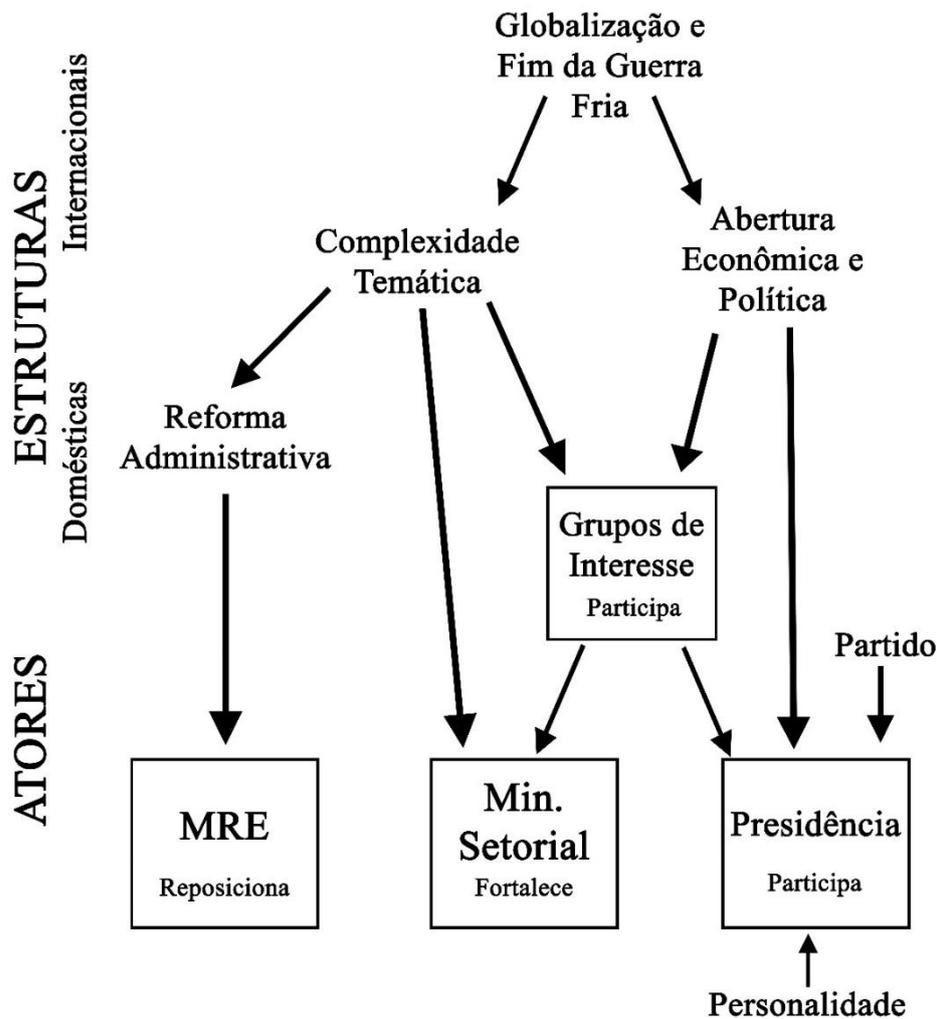
Conforme Figueira (2010), para os atores estatais, esse processo é reforçado por um processo de mudança na cultura da administração pública. Os princípios de “administração gerencial” – que propõem a descentralização política e administrativa – apontariam para um processo de mudança incipiente, marcado pelo convívio entre lógicas distintas: a porosidade e o insulamento.

Um caminho explicativo distinto para compreender a horizontalização da política externa brasileira é oferecido por Cason e Power (2009). Ainda que reconheçam, como

Lima (2000), os efeitos da democratização sobre o envolvimento de atores societários na política externa, os autores restringem o escopo de suas análises às presidências de Cardoso e Lula. Assim, dão maior atenção a variáveis conjunturais e individuais – como as personalidades de FHC e Lula, seus recursos pessoais, e particularidades das trajetórias de PT e PSDB – para compreender o fenômeno da diplomacia presidencial.

As múltiplas proposições da literatura sobre as causas da pluralização são agrupadas na Figura 2 e associadas a possíveis caminhos que poderiam gerar horizontalização.

Figura 2. Cadeias Causais e Horizontalização



A ênfase da literatura em transformações mais próximas da estrutura (sistema internacional, modelo econômico, cultura administrativa) dificulta a aplicação dessas explicações à análise de decisões específicas. Para uma passagem da análise da horizontalização enquanto processo à da horizontalização enquanto situação, seria essencial uma maior atenção aos agentes (preferências e comportamento dos atores).

Ainda que foque os atores, o caminho proposto por Cason e Power (2009), enfatizando o nível individual, tampouco oferece uma alternativa muito robusta. Por um lado, as proposições desse tipo apresentam problemas com relação à falseabilidade e à capacidade de generalização⁵. Por outro, tampouco ajudam a entender a variação das unidades decisórias ocorridas em um mesmo mandato presidencial.

Temática como limitação dos argumentos

O pouco espaço dedicado à discussão dos mecanismos que ligam a estrutura aos atores torna esses estudos incapazes de estabelecer as condições de ocorrência do fenômeno da horizontalização de unidades decisórias. Como consequência, a literatura tem dificuldade para compreender casos desviantes, como as políticas de segurança estudadas por Mello (2010) e as negociações comerciais destacadas por Farias e Ramanzini Júnior (2015).

Nesse sentido, a exploração das diferenças nos padrões decisórios em diferentes arenas temáticas da política externa (Farias e Ramanzini Júnior 2015; Duarte e Lima 2017) aparece como uma importante linha de pesquisa. Ao enfatizar as peculiaridades de cada arena temática, chama atenção para diferenças nas reações às transformações na agenda e nos padrões de relação entre os atores. Apesar de representarem um passo nesse sentido, tais estudos ainda não oferecem um esquema analítico que permita conectá-los às proposições mais amplas da literatura.

Vale ressaltar que a temática é uma variável clássica em estudos de Análise de Política Externa (Brewer 1973; Evangelista 1989; Potter 1980; Rosenau 1969), sendo frequentemente usada com o objetivo de restringir o alcance dos argumentos desenvolvidos nas pesquisas (Potter 1980, 409). Para os defensores dessa linha, “cross-issue comparisons of the relative explanatory power of different sets of variables can

⁵ A relação entre esses problemas e a pesquisa política baseada em causas individuais – no caso, referentes à personalidade presidencial – é discutida de forma mais extensa em Moe (1993).

contribute to more sophisticated models of foreign policy behavior”, o que condiz com a proposta deste estudo.

Apesar de amplamente utilizada, a temática tampouco foi alvo de esforços consistentes de elaboração teórica em APE (Potter 1980), o que dificulta a investigação direta a respeito de como a variável afetaria as unidades decisórias. Na prática, a temática funciona como uma espécie de variável resumo para descrever arenas nas quais a política pública é definida. Trata-se de uma caracterização do ambiente no qual o embate político se realiza – os atores, crenças, coalizões e recursos de poder envolvidos, aproximando-se da ideia de um “subsistema de políticas públicas”(Sabatier e Weible 2007). Nesse sentido, a variação da temática aponta para “peculiarities in terms of interests, narratives, material and symbolic capabilities of the actors involved, initiatives for mobilising internal support, and so on” (Duarte e Lima 2017, 2).

Dimensões relevantes para o estudo de unidades decisórias horizontais

Para caminhar nesse sentido e identificar as variáveis relevantes para uma comparação entre decisões vinculadas a diferentes temáticas, é preciso, então, rever as proposições da literatura a respeito da horizontalização. Tendo sido originalmente formuladas para pensar em termos de processo, algumas adaptações são necessárias para que contribuam para explicar casos particulares.

Nesse sentido, é útil retomar a tese que liga a natureza da agenda externa ao processo decisório. A lógica subjacente à argumentação remete aos trabalhos de Lowi (1964) na área de políticas públicas. Segundo o autor, como as expectativas em política são determinadas pelo output governamental, as relações políticas que se estabelecem variam conforme as características da policy.

Essa lógica simples permite ligar o nível de análise das decisões individuais a níveis de maior agregação teórica, convertendo “the discrete facts of the case-studies into elements that can be assessed, weighed, and cumulated” (Lowi 1964, 678). Nesse sentido, a estruturação dos estudos de caso em torno de conceitos capazes de fazer a ponte entre as situações concretas de decisão e as proposições gerais da literatura é essencial para o refinamento teórico, viabilizando a detecção de padrões, o teste de hipóteses e o estabelecimento de condições de ocorrência do fenômeno.

Trabalhando nessa linha, Ingram e Fiederlein (1988) ressaltam que a dinâmica do processo decisório em política externa pode ser afetada por uma série de variáveis, como

a força do efeito doméstico da decisão, a distribuição desses efeitos, e o caráter rotineiro ou crítico da decisão.

Da mesma forma, outros modelos relativos à variação do processo decisório podem contribuir para a compreensão da dispersão de unidades decisórias no Brasil. O trabalho de Rosati (1981) enfatiza a especificidade do ambiente decisório no Executivo, no qual os atores reagem de formas distintas a depender do comportamento da Presidência. Coloca-se, então, o interesse presidencial⁶ – conceito que permitiria abranger tanto as situações de crise como aquelas descritas por Cason e Power (2009) - como central para definir a concentração da unidade decisória⁷.

Visando a construção de um esquema parcimonioso, capaz de orientar o olhar para elementos centrais do fenômeno da horizontalização, propõem-se aqui três condições que afetariam a dispersão de unidades decisórias no país: o efeito distributivo da decisão, o interesse presidencial na questão, e a temática à qual a questão encontra-se vinculada.

Essas três condições servirão como balizas e controles para o estudo empírico a seguir, orientando a seleção dos casos estudados e explicitando as limitações das conclusões deles decorrentes. Antes de discutir o caso, porém, torna-se necessário explicar o desenho que orienta a pesquisa e formalizar o mecanismo teórico a ser explorado. É a essa tarefa que se dedica a seção seguinte.

3. Desenho de pesquisa: o mecanismo, as expectativas e os testes

Para analisar a hipótese de que a temática afeta a concentração da unidade decisória, uma primeira alternativa seria testar um possível impacto causal através do que Blatter e Haverland (2013) chamam de “análise covariacional”. Isto é, entender a temática como uma variável independente, a concentração da unidade decisória como variável dependente, e observar sua variação conjunta como forma de inferir causalidade. Um

⁶ Para fins deste trabalho, o interesse presidencial é operacionalizado por meio da participação do presidente no processo decisório.

⁷ O modelo parte da ideia, compatível com a literatura mais ampla sobre as relações Presidência-Burocracia (Krasner 1972; Moe 1982, 1993; Bendor e Hammond 1992; Rudalevige 2002), de que o presidente possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme sua preferência, embora nem sempre os utilize.

estudo assim orientado, porém, esbarraria em alguns problemas fundamentais: o grande número de casos necessário para a realização de inferências confiáveis e a baixa adequação do desenho a métodos baseados em estudos de caso (Blatter e Haverland 2013, 38–39).

Tendo isso em vista, parece interessante recolocar a pergunta de pesquisa em termos mais específicos: como a temática interage com os mecanismos que afetam a dispersão da unidade decisória? Seria a pertença a alguma arena temática uma “condição de funcionamento” para tais mecanismos? Tendo em vista a ausência de uma reflexão prévia da literatura sobre essa interação, a reflexão sobre a primeira pergunta adquire um caráter exploratório nessa etapa da pesquisa.

Nesse sentido, o estudo de caso teria um papel mais centrado na geração de hipóteses. O refinamento das hipóteses desenvolvidas, por sua vez, se daria a partir da expansão do número de casos estudados. Embora isso esteja previsto no âmbito mais amplo do projeto de pesquisa, a análise neste artigo ficará restrita a um único caso.

Para que se possa avançar em relação a ambos os questionamentos, porém, é preciso estabelecer um parâmetro de comparação: caso a variação temática seja irrelevante, o que é esperado que aconteça no caso? Quanto mais claro e estabelecido for o parâmetro de comparação, mais fácil deve ser a identificação de desvios do caso em relação ao mecanismo teórico. Esses desvios devem servir como base para a formulação de hipóteses sobre a relação entre temática e horizontalização.

Sendo assim, é interessante retomar as demais condições levantadas como relevantes para a concentração da unidade decisória: o efeito distributivo da decisão e o interesse presidencial. As proposições da literatura que ligam os efeitos distributivos de uma decisão à desconcentração de sua unidade decisória são relativamente claras: os atores potencialmente afetados pela decisão mobilizam-se no sentido de influenciá-la. Em um contexto no qual a unidade concentrada no MRE é relativamente insulada, assume-se que isso conduz a unidades decisórias dispersas.

As expectativas em relação aos eventuais efeitos do interesse presidencial, por outro lado, são mais obscuras. Embora seja amplamente reconhecido que a Presidência possui recursos para moldar as unidades decisórias conforme suas preferências (Krasner 1972; Moe 1982, 1993; Bendor e Hammond 1992; Rudalevige 2002), é difícil identificar previamente que tipo de unidade seria preferida pelo presidente. Fatores de difícil observação, como a personalidade presidencial e sua familiaridade com o assunto em

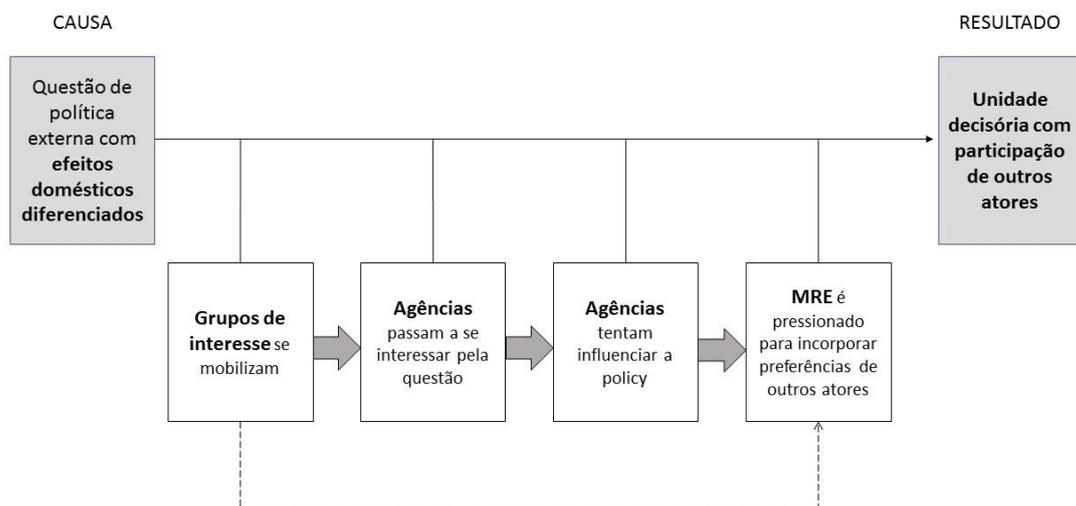
questão podem ser centrais para a determinação da unidade decisória em casos de interesse presidencial (George e Stern 1998; Rudalevige 2002), dificultando a formulação de expectativas para casos específicos.

Dessa forma, optou-se por explorar casos em que apenas o efeito distributivo está presente. Isso permite que a análise se centre em um mecanismo mais claro e relativamente linear.

A conceitualização e a apresentação do mecanismo causal seguem, aqui, as propostas de (Beach e Pedersen 2013). Assim, um mecanismo causal é pensado como uma sucessão de etapas, cada qual sendo individualmente insuficiente, mas necessária para a produção do resultado. Cada etapa, por sua vez, é composta por uma entidade (um ator) que se engaja em uma atividade, responsável por produzir a mudança (ou “transmitir as forças causais” através do mecanismo).

O mecanismo a ser testado foi formulado a partir de uma adaptação do argumento avançado por Lima (2000). Embora a autora tenha em mente sobretudo a mediação do Legislativo como forma de incorporar a influência de grupos de interesse na política externa, parece razoável supor que outras agências no Executivo também poderiam ser afetadas pela mobilização de grupos externos ao Estado. O mecanismo é apresentado na Figura 3.

Figura 3. Efeito distributivo e unidade decisória dispersa: mecanismo causal



O mecanismo é composto por quatro etapas sequenciais. A ativação do mecanismo se dá pela percepção de efeitos distributivos vinculados a uma decisão de política externa: isto é, o resultado é esperado quando atores centrais na política doméstica acreditam que os custos e benefícios da *policy* serão distribuídos de forma desigual entre grupos na sociedade doméstica (e.g. concentração de custos em determinado setor econômico ou região geográfica). Retomando o exposto acima, uma condição contextual necessária para o funcionamento do mecanismo proposto seria a ausência de participação presidencial na questão. A influência da presidência confundiria a dinâmica postulada, uma vez que o presidente poderia, por exemplo, escolher centralizar a decisão em suas próprias mãos ou se contrapor à preferência dos grupos de interesse.

Etapa 1: Reagindo a expectativas sobre ganhos e perdas, grupos de interesse potencialmente afetados pela decisão mobilizam-se com o objetivo de influenciar a *policy*.

Etapa 2: Como reflexo da mobilização de grupos de interesse, agências governamentais que não são diretamente vinculadas à política externa passam a se interessar pela questão⁸. Para fins deste estudo, o foco recairá nas agências pertencentes ao Executivo Federal. No entanto, a lógica seria similarmente aplicável a atores do poder Legislativo ou entidades de nível subnacional.

Etapa 3: As agências em questão atuam no interior da administração com o objetivo de influenciar o resultado da *policy*.

Etapa 4: Diante das pressões de outros atores para a incorporação de suas preferências no processo decisório, o MRE abre espaço na unidade decisória para a participação efetiva de outros atores.

O resultado esperado é, portanto, o que chamamos de uma “unidade decisória horizontalizada” – isto é, uma unidade caracterizada por um número de participantes superior a uma agência e pelo compartilhamento do controle sobre a decisão. Isso não

⁸ Os mecanismos que ligam a mobilização de grupos de interesse a agências governamentais são múltiplos, envolvendo desde a melhoria das informações disponíveis à provisão de recursos a programas da agência e campanhas eleitorais de políticos a ela vinculados. Entendendo essa conexão como um ponto no qual a variação temática pode ser significativa, optou-se por não a especificar e mantê-la como uma questão a ser explorada. Para uma discussão aprofundada da interação entre grupos de interesse e agências governamentais em temas de política externa, ainda que restrita ao caso americano, ver (Milner e Tingley 2015).

significa que todos devem ter o mesmo nível de controle, mas que deve haver algum grau de compartilhamento – isto é, deve haver participação efetiva de múltiplos atores. Ou seja, as posições de atores distintos devem ser levadas em consideração, mesmo que, em última instância, seja um ator específico que decida⁹.

Deve-se ter em mente que, em suas formulações originais, o mecanismo foi aplicado para questões de política externa relativas a temas econômicos e comerciais (Lima 2000; Milner 1997). Sendo o argumento amplamente referenciado na literatura (Faria 2012; Faria, Nogueira, e Lopes 2012; Farias e Ramanzini Júnior 2015; Milani e Pinheiro 2013), assume-se aqui que o mecanismo seja válido para a arena a partir da qual foi formulado. Sendo assim, a pergunta específica que move a análise empírica neste artigo é: o funcionamento do mecanismo se mantém quando aplicado a uma arena temática distinta?

Para analisar a questão, utiliza-se o método de *process tracing* (Beach e Pedersen 2013) com o objetivo de refinamento teórico. Nesse sentido, o trabalho deve observar em que medida o caso é congruente com as diferentes proposições teóricas do mecanismo acima. Essa congruência será avaliada a partir de testes empíricos previamente formulados, a serem detalhados mais adiante. A análise foca em uma potencial limitação contextual para o funcionamento do mecanismo – a variação da temática. Caso a limitação se verifique, as divergências entre o caso e as expectativas devem ser usadas como subsídio para a geração de hipóteses sobre os pontos de interação entre temática, efeito distributivo e concentração da unidade decisória.

Como mencionado anteriormente, o caso selecionado deve constituir um “caso típico” – isto é, apresentar uma configuração causal que torne mais provável a presença do mecanismo postulado. Em nosso caso, isso significa apresentar uma questão com efeitos distributivos e ausência de interesse presidencial. Dado o interesse na temática como limitação contextual, a questão não deve ser de cunho econômico. Tendo em vista

⁹ A baixa atenção à dimensão referente à influência efetiva dos participantes na decisão é uma das principais críticas de Farias e Ramanzini (2015) à literatura que analisa a “horizontalização” a partir de aspectos meramente formais, como as competências normativas das agências e a participação em comissões interministeriais.

outras considerações relativas ao projeto de pesquisa mais amplo sendo desenvolvido, a escolha foi feita pela análise da disputa sobre as patentes de medicamentos.

Seguindo o método proposto por Beach e Pedersen (2013), é importante explicitar antecipadamente o tipo de evidência esperada pela teoria. Caso o mecanismo funcione, o caso deve “passar” em uma série de testes empíricos, apresentados na seção seguinte na Tabela 2.

4. A posição brasileira no contencioso das patentes de medicamentos

O caso refere-se às disputas internacionais sobre o direito ao licenciamento compulsório de medicamentos para o tratamento de HIV/Aids, ocorridas entre 2000 e 2001. O contencioso tem início quando, atendendo a reivindicações de sua indústria farmacêutica, os EUA solicitam consultas ao Brasil na OMC, afirmando que partes da Lei de Propriedade Industrial brasileira (LPI) referentes ao licenciamento compulsório seriam incompatíveis com o regime internacional de propriedade intelectual (Razuk 2008, 113).

Os questionamentos foram amplamente interpretados como uma reação à estratégia de negociação do Ministério da Saúde brasileiro, que usava a ameaça da “quebra de patentes” como instrumento para reduzir os custos com a importação de medicamentos antirretrovirais. A redução desses custos, por sua vez, era vista como essencial para a manutenção do programa brasileiro de combate à AIDS, apontado como um modelo para outros países em desenvolvimento.

A reação deu início a uma “ofensiva” brasileira em defesa do direito ao licenciamento compulsório de medicamentos (Souza 2012; Razuk 2008; M. F. Oliveira 2006), expandindo a disputa para outras arenas no cenário internacional. Assim, além da defesa perante o painel da OMC, o governo brasileiro promoveu articulações na Comissão de Direitos Humanos da ONU, na Organização Mundial da Saúde e na Conferência Ministerial da OMC em Doha, aprovando nessas instâncias declarações em defesa de suas posições (Souza 2012). Nessas diferentes arenas, a política externa brasileira buscou garantir a continuidade de sua política doméstica de combate à AIDS, inicialmente procurando evitar uma derrota no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, e, posteriormente, solidificar uma interpretação mais flexível do TRIPS em relação a temas de saúde pública.

A multiplicidade de arenas no plano internacional, característica central do caso, exige grande capacidade de coordenação do governo. A complexidade confunde parte dos atores domésticos, o que fica evidente em debates no Congresso e na imprensa. Para além de dificuldades na distinção entre as organizações internacionais envolvidas no tema, os atores domésticos tratam simultaneamente de políticas localizadas no plano interno – reformas na Lei de Propriedade Industrial, Lei de Genéricos, Programa Nacional de Combate a DST/AIDS, licenciamento compulsório de determinados medicamentos – e de políticas localizadas no plano internacional – a posição negociadora em Doha, o painel na OMC, as propostas de declarações na OMS e na CDH.

Essa confluência entre política doméstica e política externa, aliada à multiplicidade de instâncias em que o debate se desenrola no plano internacional, traz dificuldades para a apresentação do caso. Como seria de se esperar, os níveis de interesse e participação dos atores – e, conseqüentemente, as características da unidade decisória - variam conforme a arena da política em disputa. Na visão dos atores, porém, as políticas aparecem intimamente conectadas - todas responderiam ao imperativo de garantir a continuidade do programa brasileiro de AIDS e impedir novas ameaças no plano internacional. Por esse motivo, optou-se por dar maior atenção à diferença entre as várias arenas da disputa na apresentação dos resultados, sobretudo nas etapas finais do mecanismo finais (interesse de agências governamentais e abertura da unidade decisória).

Considerando os objetivos deste trabalho, foram analisadas apenas as unidades decisórias referentes à política externa. Nesse sentido, o processo decisório relativo a questões como as negociações de compra de medicamentos pelo MS, a decisão de licenciamento compulsório e as modificações na LPI com o intuito de excluir a patenteabilidade de medicamentos encontra-se fora do escopo do texto. Tais temas são abordados apenas de forma indireta, na medida que impactam e fazem referência às políticas e negociações no plano externo.

Tentando compreender melhor o processo doméstico de formação de tais posições, realizou-se um breve levantamento bibliográfico sobre o tema e analisou-se uma variedade de fontes primárias, apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1. Fontes utilizadas para a pesquisa empírica – Caso Patentes

Fonte	Descrição
Material jornalístico (Folha de São Paulo)	Foram coletadas notícias do acervo do jornal Folha de São Paulo entre 01/01/2000 a 31/12/2001. A coleta foi realizada por meio de busca pelas palavras-chave “patentes AIDS”.
Documentação de organismos internacionais	Foram coletados documentos oficiais (agendas, guias, resoluções, decisões, registros de debates, etc.) referentes às seguintes conferências: AMS 53 (2000), AMS 54 (2001), Comissão de Direitos Humanos – ONU (2001), UNGASS sobre AIDS (2001), Conferência Ministerial OMC (2001). Os documentos foram obtidos nos respectivos sites das organizações. Foram coletados também os documentos referentes ao painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC disponíveis no site da organização.
Lista de participantes das conferências	Foram obtidos os participantes das delegações brasileiras à 53ª e à 54ª Assembleia Mundial da Saúde, à 57ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, e à Conferência Ministerial de Doha (OMC). As listas de participantes das AMS e da Ministerial de Doha foram obtidas, respectivamente, nos sites da OMS e da OMC. A composição da delegação para o CDH foi obtida por meio de pedido ao MRE via LAI ¹⁰ . Subsidiariamente, foram usadas informações de diferentes despachos telegráficos enviados pela Secretaria de Relações Exteriores para observar a composição das delegações brasileiras em reuniões preparatórias e outros eventos relevantes.
Diários da Presidência – Fernando Henrique Cardoso	A fonte em questão apresenta menor utilidade para o caso, uma vez que os Diários referentes ao período 2001-2002 ainda não foram publicados. Eventuais referências a eventos precedentes no diário de 1999-2000 foram, porém, usadas para contextualização e compreensão do caso.
Atas CNAIDS	Atas de reuniões da Comissão Nacional de DST, Aids e Hepatites Virais (CNAIDS) ao longo de 2001. Obtidas por meio de pedido ao MS via LAI ¹¹ .
Publicações do Ministério da Saúde	Foram analisadas três publicações periódicas do Ministério da Saúde: Informe Saúde, um boletim da Assessoria de Comunicação Social do ministério voltado para o público externo; Ministério da Saúde Informa, publicação mensal que divulga informações da área executiva, direcionada aos servidores e dirigentes do Ministério da Saúde; e o Boletim do CNS, publicação periódica das matérias discutidas e aprovadas no Conselho Nacional de Saúde.

¹⁰ Pedido de Acesso à Informação nº 09200000901201857, de 27/11/2018.

¹¹ Pedido de Acesso à Informação nº 25820005614201892, de 05/09/2018.

Discursos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal	Pronunciamentos realizados em plenário na Câmara e no Senado entre 01/01/1999 e 31/12/2001. A coleta foi realizada por meio das palavras-chave “aids” e “patentes”. Foram também analisadas as atas de reuniões e eventos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Seguridade Social e Família, e Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.
Avisos ministeriais entre MS e MRE	Foram analisados avisos ministeriais trocados entre os dois ministérios ao longo de 2001. Acesso obtido por meio de pedido ao MS via LAI ¹² , foram consultados na sede do Ministério da Saúde em Brasília.
Arquivo Histórico do Itamaraty	Foram consultados telegramas e despachos telegráficos trocados entre a Secretaria de Estado e a Delegação Permanente do Brasil em Genebra ao longo de 2001. Séries consultadas: Expedidos Delbrasgen 2001 (1 a 1277), Recebidos Delbrasgen (1 a 2264).
Outras fontes	Outras fontes esparsas foram consultadas: documentos e publicações de grupos de interesse (sobretudo ONGs ligadas ao tema da AIDS); resumo de atividades do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) em 2001; arquivo da lista de e-mails IP Health.

Tendo em vista a limitação de espaço do artigo, não foi possível apresentar uma reconstrução adequada do caso e das evidências que embasam a análise. Optou-se, então, por expor apenas um resumo dos resultados da análise empírica, apresentado na Tabela 2. As implicações são discutidas na seção seguinte.

Tabela 2. Resumo dos resultados obtidos

Etapa	Testes empíricos	Evidências no caso das patentes de medicamentos
Mecanismo em geral	<i>Há evidências para cada etapa do mecanismo? A sequência do caso obedece a sequência do mecanismo - isto é, as causas postuladas precedem os efeitos esperados?</i>	Há evidências para cada etapa do mecanismo, mas a participação do MS precede a mobilização dos grupos de interesse. A mobilização dos grupos de interesse segue as previsões do mecanismo, mas não há evidências de incorporação à unidade decisória. A mobilização do Congresso segue as previsões do mecanismo, mas não há evidências de incorporação à unidade decisória.
Presença da causa: percepção de efeito distributivo	<i>Atores relevantes na sociedade e no governo entendem que a decisão escolhida implicará em uma concentração de custos em um setor ou grupo social?</i>	Percepção generalizada de que o resultado da disputa no plano internacional teria efeitos concentrados em determinados grupos: a população soropositiva, as empresas farmacêuticas de pesquisa (efeitos negativos), as empresas farmacêuticas produtoras de genérico (efeitos positivos). O Ministério da Saúde tinha estimativas relativamente precisas do potencial impacto orçamentário de uma derrota

¹² Pedido de Acesso à Informação nº 25820007510201812, de 27/11/2018.

	<i>Os atores entendem que a decisão acarretará uma concentração de benefícios em um setor ou grupo social?</i>	no painel da OMC. As ONGs vinculadas ao tema da AIDS tinham ameaçada a sustentabilidade de suas atividades, uma vez que dependiam de repasses dos ministérios. Foram encontradas declarações nesse sentido oriundas de parlamentares, representantes do governo, ONGs, representantes da indústria farmacêutica e na imprensa.
Mobilização de grupos de interesse	<i>Há manifestações de grupos de interesse a respeito do tema? Há contato entre representantes desses grupos e agentes governamentais? Há formação de novos grupos de interesse vinculados à matéria?</i>	Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma) defende a importância de patentes para a saúde pública e rechaça o vínculo entre patentes e acesso a medicamentos. Manifestações via imprensa, artigos de opinião e em audiências públicas no Congresso Nacional. Indústria farmacêutica nacional, por meio da Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ANALAC), manifesta apoio integral às medidas de Serra e à luta do MS pela redução dos custos de medicamentos. Participa de audiência pública no Congresso. Contatos da indústria farmacêutica se dão por meio do Congresso, mas relato de conversas entre empresários e MRE. ONGs nacionais vinculadas ao tema da AIDS manifestam apoio à posição do governo e pedem a retirada do painel pelos EUA. Manifestações via imprensa, artigos de opinião, audiências públicas no Congresso, protestos em frente a consulados americanos. Campanhas em parceria com ONGs internacionais. Contatos do MRE com ONGs internacionais, como Oxfam e do MS com ONGs nacionais, por meio da CNAIDS (Comissão Nacional de AIDS), órgão vinculado ao Programa Nacional de DST/AIDS. Contatos com acadêmicos internacionais: assessoria prestada por Amir Attaran, da Universidade de Harvard, à defesa brasileira no painel; por Carlos Correa, da Universidade de Buenos Aires, e Frederick Abbott, da Universidade de Stanford, na elaboração da Declaração de Doha.
Interesse e atuação de agências governamentais	<i>Há contato entre representantes de grupos de interesse e agentes governamentais? A agência procura coletar informações sobre a questão? Representantes da agência manifestam opiniões sobre a questão? Há contato entre eles e representantes do MRE?</i>	Interesse geral do Ministério da Saúde no caso. Acompanhamento internacional do tema de acesso a medicamentos precede a abertura do painel. Coleta de informações: ainda em 2000, proposta de banco global de preços de medicamentos e visita à Índia para conhecer produção de genéricos. Ao longo de 2001, MRE repassa informações sobre o tema coletadas por Missão em Genebra. MS acompanha desenrolar do painel na OMC e, posteriormente, negociações no Conselho de TRIPS. Interesse do MS em discussões na OMS precedem o caso. Não parece haver interesse nas discussões do Conselho de Direitos Humanos. Ministro da Saúde e o Coordenador Nacional de DST/AIDS manifestam-se publicamente em diversas ocasiões, criticando as decisões dos EUA e adotando uma postura de confronto. MS chega a emitir nota rebatendo críticas dos norte-americanos ao Brasil após a publicação de um relatório do USTR que acusava o Brasil de usar a AIDS para justificar políticas protecionistas. Há correspondência interna na qual MS comunica o Itamaraty de suas preferências sobre a Declaração de Doha. Congresso Nacional apresenta, também, interesse no caso. Múltiplos discursos, parlamentares acompanham e comemoram “vitórias parciais” no caso. Apoio praticamente consensual à política do governo, mesmo na oposição – em

		<p>geral, pronunciamentos de elogios. Poucas discussões substantivas sobre a decisão de política externa: tentativa de estabelecer subcomissão sobre o tema na CREDN, sugestão de denúncia dos EUA ao Tribunal de Haia por “crimes contra a humanidade”, discussões sobre capacidade técnica da diplomacia e discurso contrário à posição brasileira. Organização de audiências públicas e tentativas de resolução do problema por meio de legislação doméstica – reforma da Lei de Patentes, por exemplo. Coleta de informações por meio do contato com grupos de interesse e em contatos com representantes do MS e MRE.</p>
<p>Abertura da unidade decisória pelo MRE</p>	<p><i>Há consultas formais ou informais do MRE à agência interessada?</i> <i>Há a formação de novas instituições com participação de múltiplos órgãos?</i> <i>Há participação de membros vinculados à agência em delegações internacionais?</i></p>	<p>Não há formação de novas instituições. MRE passa a compartilhar senha de acesso a documentos na OMC com MF, MDIC, MS e MJ, mas não há clareza sobre relação com o caso. MRE ativamente compartilha informações coletadas pela Missão em Genebra sobre o tema de acesso a medicamentos e propriedade intelectual com o Ministério da Saúde.</p> <p>Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI) é consultado em relação à elaboração da defesa no painel da OMC e em relação ao conteúdo da Declaração de Doha. Criação precede o caso (1995), formalização do grupo no interior da CAMEX ocorre em agosto de 2001, mas responde a mudanças no MDIC. Entre os membros, além do MRE, evidências de participação do MS e do MDIC: emendas a documento apresentado no Conselho de TRIPS. Registro de reunião de especialistas em patentes, de órgãos do governo e não-governamentais, para harmonizar discurso brasileiro sobre o tema.</p> <p>MS é alvo de consultas, tanto por meio do GIPI como por comunicação direta. Faz sugestões sobre o conteúdo da Declaração de Doha e de estratégias para a negociação. Participa das delegações brasileiras à OMS, UNGASS, reuniões de negociação no Conselho de TRIPS, IV Conferência Ministerial da OMC em Doha, além de seminários internacionais – como o organizado em parceria pela OMS e OMC. Reuniões de Serra com ministros de outros países são também usadas para discutir o tema.</p> <p>Congresso envia representantes na delegação à UNGASS.</p>
<p>Presença do resultado: unidade horizontalizada</p>	<p><i>Há participação de múltiplos órgãos na unidade decisória? Há um ator predominante nessa unidade? Se sim, ele incorpora as preferências dos demais atores? Há algum tipo de divisão de funções entre os órgãos na unidade?</i></p>	<p>Há participação destacada do MS em praticamente todas as arenas (à exceção, aparentemente, da CDH). Em menor medida, participação do MDIC por meio do GIPI, quando consultado.</p> <p>MRE parece predominar na OMC – tanto na formulação da defesa do painel como nas negociações da Declaração no Conselho de TRIPS e na Conferência Ministerial. Incorpora sugestões do MS e MDIC, mas controla tanto o fluxo de informações como versões finais de documentos. Aceita sugestões quanto à estratégia negociadora, como a ideia de Serra, de que fosse estimulada a presença de ministros da saúde nas delegações estrangeiras a Doha. Além disso, nas primeiras versões da lista de participantes em Doha, MS não é incluído – Serra envia aviso a Lafer, argumentando em favor da participação do ministério.</p> <p>MS parece ter maior poder relativo na OMS. Detém as posições de chefia das delegações, postura mais propositiva. Parece haver divisão de funções entre MS e MRE, sobretudo ao longo da duração da disputa com os EUA na OMC. MRE parece ser responsável pela negociação formal, tanto no</p>

	<p>órgão de solução de controvérsias da OMC como bilateralmente. MS fica responsável por conquistar apoios na opinião pública, sobretudo internacional: múltiplas declarações à imprensa, contato com ONGs, publicação de propagandas em jornais americanos.</p> <p>Nas negociações em Doha, Serra também parece ter monopólio sobre os contatos com a imprensa, embora isso seja atribuído em relatos jornalísticos às pretensões eleitorais do ministro.</p>
--	--

5. Considerações finais sobre o funcionamento do mecanismo

O caso analisado apresenta, como visto na Tabela 2, uma série de desvios em relação às expectativas da teoria. Nesse sentido, motiva alguns questionamentos: como esses desvios podem ajudar a pensar a relação entre temática e pluralização do processo decisório, refinando o mecanismo postulado? Em que medida são explicáveis por hipóteses alternativas sobre a horizontalização?

Antes de abordar tais questões, é importante identificar os acertos do mecanismo. O mecanismo baseado no efeito distributivo da disputa sobre patentes parece explicar de forma adequada o comportamento dos grupos de interesse no caso. O fato de esses grupos não participarem diretamente da unidade decisória fortalece, ainda, teses implícitas no mecanismo: as ideias de um insulamento relativo do Itamaraty frente à sociedade e da necessidade de que outros órgãos governamentais encampem suas posições.

Como mencionado anteriormente, há ampla evidência em relação à existência de uma unidade decisória horizontalizada no caso, havendo participação destacada do Itamaraty e do Ministério da Saúde. Ao observar mais atentamente a sequência do mecanismo, porém, verifica-se que o interesse do Ministério da Saúde precede a mobilização dos grupos de interesse, falseando a sequência postulada pela teoria. Se considerarmos, porém, os efeitos diretos da disputa sobre o orçamento do MS, é possível conceber que o órgão teria interesse no tema independentemente da mobilização de ONGs ou da indústria farmacêutica.

A participação do MDIC e do GIPI tampouco parecem congruentes com o mecanismo analisado: não foram encontradas evidências de contatos entre os grupos de interesse mobilizados e o GIPI e a participação dos órgãos parece ter respondido a demandas diretas do MRE. Nesse caso, parece mais razoável observar hipóteses alternativas sobre a horizontalização. (Farias 2007) destaca a ideia de que as prerrogativas

e o controle sobre os instrumentos domésticos de implementação das decisões negociadas representam fatores centrais na conformação da unidade decisória responsável pela negociação. Outros autores (Duarte e Lima 2017; Milani e Pinheiro 2012) ressaltam também a questão da complexidade técnica das discussões, gerando uma demanda por participantes com conhecimento mais especializado. A participação de outros órgãos na decisão, nessa linha, responderia a necessidades identificadas pelo próprio MRE, o que parece congruente com as evidências analisadas – e compatível, também, com o comportamento do MS.

Por fim, embora haja, como esperado pelo mecanismo, clara mobilização do Congresso em relação ao tema e contatos de parlamentares com grupos de interesse, não há participação do Congresso na unidade decisória. A questão remete a debates mais amplos sobre a relevância do Congresso Nacional na definição da política externa brasileira: se assumirmos que havia, efetivamente, interesse dos parlamentares sobre o tema, a não participação seria mais bem explicada pela ausência de instrumentos efetivos de influência do Legislativo sobre a política externa. Vale notar que, ao afirmar que o Congresso não participa por não deter instrumentos ou competências sobre o tema, essa linha de argumentação parece fortalecer a já citada tese de (Farias 2007).

Em que medida esses desvios podem, então, estar relacionados à variação temática? Seria plausível supor que, em temas de política externa relacionados à saúde, haveria maior insulamento do Itamaraty em relação a grupos de interesse e ao Congresso que em questões vinculadas a temas econômicos e comerciais? Ou, ainda, que as questões técnicas teriam maior influência nesses temas, favorecendo os órgãos setoriais em temas sociais em comparação com econômicos?

Este estudo é assumidamente insuficiente para tirar conclusões desse tipo – para discutir tais questões com base empírica, seria necessário analisar mais casos, tanto relativos a temas econômicos como de saúde. A análise aqui realizada permite, porém, apontar direções para estudos futuros e para refinar a compreensão da ideia de temática em política externa.

Tradicionalmente, a ideia de temática em Análise de Política Externa apresenta pouca clareza em suas definições teóricas, sendo difícil identificar como exatamente o conteúdo temático da policy se relaciona aos processos políticos ou ao resultado da política externa (Potter 1980). Mesmo trabalhos que colocam a variação temática no

centro de suas preocupações, como Duarte e Lima (2017), tratam o tema como um agregado de variáveis, sem especificar mecanismos relevantes ou hipóteses sobre essa relação.

Dessa forma, a temática pode estar servindo como *proxy* para outras variáveis não identificadas, mas associadas ao processo decisório. Uma melhor especificação desses pontos pode representar refinamentos à teoria e melhorar a qualidade da pesquisa sobre o tema. Os desvios do caso e as hipóteses a eles associadas acima podem ser úteis nesse sentido.

Parece razoável assumir que as prerrogativas institucionais, ressaltadas por Farias (2007), tendem a se manter constantes em uma mesma arena temática. O mesmo pode ser dito do tipo de relação entre determinados grupos de interesse e órgãos governamentais: o caso mostra que as ONGs AIDS tinham uma relação histórica com o Ministério da Saúde, com canais institucionalizados de contato e participação; as empresas farmacêuticas, por outro lado, apontam que não havia nenhum tipo de diálogo com o poder público. Outros órgãos, como o MDIC ou o MAPA, por outro lado, podem ter um padrão de interação com grupos de interesse muito diferente.

Nesse sentido, pesquisas futuras devem dar maior atenção a esses pontos, ampliando o número de casos da análise e viabilizando uma análise mais robusta sobre os padrões de relação entre os órgãos vinculados a diferentes temáticas.

Referências Bibliográficas

- Beach, Derek, e Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Bendor, Jonathan, e Thomas H. Hammond. 1992. “Rethinking Allison’s Models”. *The American Political Science Review* 86 (2): 301–22. <https://doi.org/10.2307/1964222>.
- Blatter, Joachim, e Markus Haverland. 2013. *Designing Case Studies: explanatory approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan e European Consortium for Political Research.
- Brewer, Thomas L. 1973. “Issue and Context Variations in Foreign Policy: Effects On American Elite Behavior”. *Journal of Conflict Resolution* 17 (1): 89–114. <https://doi.org/10.1177/002200277301700105>.
- Campos Lima, Melina. 2011. “Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da Embrapa e da Fiocruz na África”. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: UFRJ.
- Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. 2009. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 30 (2): 117–40.
- Danese, Sérgio França. 1999. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Devin, Guillaume, e Marie Toernquist-Chesnier. 2011. “Burst Diplomacy The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods”. *Brazilian Political Science Review* 4 (2): 60–78.
- Duarte, Rubens de S., e Maria Regina Soares de Lima. 2017. “Politicising financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 60 (1). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600113>.
- Evangelista, Matthew. 1989. “Issue-Area and Foreign Policy Revisited”. *International Organization* 43 (1): 147–71.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. “Itamaraty and Brazilian foreign policy: from isolation to the search for coordination amongst governmental actors and cooperation with societal actors”. *Contexto Internacional* 34 (1): 311–55. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de, Joana Laura Marinho Nogueira, e Dawisson Belém Lopes. 2012. “Intra-governmental coordination for implementation of Brazil’s Foreign Policy: the case of the IBSA Forum”. *Dados* 55 (1): 175–220. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100005>.
- Farias, Rogério De Souza. 2007. “O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política externa”. Dissertação de mestrado, Brasília: Universidade de Brasília.
- Farias, Rogério De Souza, e Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. “Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 5–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.
- Figueira, Ariane Roder. 2009. “Processo Decisório em Política Externa no Brasil”. Tese (Doutorado em Ciência Política), São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

- . 2010. “Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 05–22. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000200001>.
- França, Cássio Luiz de, e Michelle Ratton Sanchez Badin. 2009. “A Horizontalização da Política Externa Brasileira”. *Valor Econômico*, 24 de abril de 2009.
- . 2010. “A Inserção Internacional do Poder Executivo Nacional Brasileiro”. *Análises e Propostas, Friedrich Ebert Stiftung*.
- George, Alexander L., e Eric Stern. 1998. “Presidential Management Styles and Models”. In *Presidential Personality and Performance*, por Alexander L. George e Juliette L. George. Oxford: Westview Press.
- Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good for?” *The American Political Science Review* 98 (2): 341–54.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan.
- Hocking, Brian B. 1999. “Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role”. In *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, 1–15. Studies in Diplomacy and International Relations. Palgrave Macmillan UK.
- Ingram, Helen M., e Suzanne L. Fiederlein. 1988. “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach To the Analysis of Foreign Policy”. *Western Political Quarterly* 41 (4): 725–45. <https://doi.org/10.1177/106591298804100407>.
- Kochavi, Noam. 2018. “The Waning Influence of Foreign Ministries”. *Israel Journal of Foreign Affairs*, agosto, 1–4. <https://doi.org/10.1080/23739770.2018.1502977>.
- Krasner, Stephen D. 1972. “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”. *Foreign Policy*, nº 7: 159–79. <https://doi.org/10.2307/1147761>.
- Langhorne, Richard, e William Wallace. 1999. “Diplomacy Towards the Twenty-first Century”. In *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, 16–22. Studies in Diplomacy and International Relations. Palgrave Macmillan UK.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303.
- Lowi, Theodore J. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. Organizado por Raymond A. Bauer, Lewis A. Dexter, e Ithiel de Sola Pool. *World Politics* 16 (4): 677–715. <https://doi.org/10.2307/2009452>.
- Machado, Ana Paula Cunha. 2009. “A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”. Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília.
- Mello, Eduardo Jordão de Achilles. 2010. “Democracia, democratização e política externa: Um estudo sobre a formulação da política de segurança no Brasil (1985-2002)”. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: PUC Rio.
- Milani, Carlos R. S., e Leticia Pinheiro, orgs. 2012. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Editora FGV.
- . 2013. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. *Contexto Internacional* 35 (1): 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.
- . 2017. “The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges”. *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–96. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Milner, Helen V., e Dustin Tingley. 2015. *Sailing the Water’s Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton University Press.

- Miyamoto, Shiguenoli, e Williams da Silva Gonçalves. 2000. “Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64”. In *Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas*, organizado por José Augusto Guilhon Albuquerque, 4:176–213. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.
- Moe, Terry M. 1982. “Regulatory Performance and Presidential Administration”. *American Journal of Political Science* 26 (2): 197–224. <https://doi.org/10.2307/2111036>.
- . 1993. “Presidents, Institutions and Theory”. In *Researching the Presidency. Vital Questions, New Approaches*, 337–86.
- Moses, Jonathon W., e Torbjørn Knutsen. 2001. “Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries”. *Cooperation and Conflict* 36 (4): 355–80. <https://doi.org/10.1177/00108360121962506>.
- Murray, Stuart. 2008. “Consolidating the Gains Made in Diplomacy Studies: A Taxonomy”. *International Studies Perspectives* 9 (1): 22–39. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2007.00314.x>.
- Oliveira, Amâncio Jorge, e Janina Onuki. 2007. “Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa”. *Papéis Legislativos*, IUPERJ/OPSA/NECON, 8.
- Oliveira, Marcelo Fernandes. 2006. “O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC”. *Carta Internacional* 1 (1): 41–51.
- Oliveira, Maria Eduarda Paiva Meira de. 2014. “Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006).” Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Pinheiro, Leticia. 2000. “Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar”. In *Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas*, organizado por José Augusto Guilhon Albuquerque, 4:449–74. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.
- Potter, William C. 1980. “Issue Area and Foreign Policy Analysis”. *International Organization* 34 (03): 405. <https://doi.org/10.1017/S0020818300032392>.
- Razuk, Monica Ester Struwe. 2008. “Idéias, debates, mídia e opinião pública: uma análise das dinâmicas de interação entre atores estatais e não-estatais nas disputas acerca das patentes farmacêuticas”. Tese (Doutorado em Ciência Política), São Paulo: Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.8.2008.tde-08042009-153208>.
- Rosati, Jerel A. 1981. “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective”. *World Politics* 33 (2): 234–52. <https://doi.org/10.2307/2010371>.
- Rosenau, James N. 1969. *Domestic Sources of Foreign Policy*. Free Press.
- Rudalevige, Andrew. 2002. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton University Press.
- Sabatier, Paul A., e Christopher M. Weible. 2007. “The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications”. In *Theories of the Policy Process*, 189–220. Westview Press.
- Silva, Elaini Cristina Gonzaga da, Priscila Spécie, e Denise Vitale. 2010. “Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira”. *Textos para Discussão IPEA*, nº 1489.

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5046.

Souza, André de Mello e. 2012. “Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids”. In *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, organizado por Carlos R. S. Milani e Leticia Pinheiro, 203–40. Editora FGV.