

Poder e autonomia das organizações internacionais: a OMPI na governança dos direitos de propriedade intelectual



Power and autonomy of international organizations: the WIPO in the governance of intellectual property rights

Poder y autonomía de las organizaciones internacionales: la OMPI en la gobernanza de los derechos de propiedad intelectual

Henrique Zeferino de Menezes¹

Daniela de Santana Falcão²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n1.p7

Recebido em: 10 de janeiro de 2019

Aceito em: 30 de abril de 2019

RESUMO

O artigo analisa o papel da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) na estruturação do regime internacional de propriedade intelectual, destacando como suas características particulares a confeririam poder e autonomia sobre sua *constituency*, os países-membros. Tomando com referência a estrutura analítica sugerida por Barnett e Finnemore (1999) sobre autonomia das organizações internacionais, são analisadas as características organizacionais e os mecanismos de governança da OMPI – fundamentalmente o papel da sua Secretaria executiva, a relação com o setor privado e o seu particular mecanismo de financiamento. A leitura desses elementos e das atividades desempenhadas pela OMPI aponta claramente para um nível de poder e autonomia da organização perante os países que a compõem e um distanciamento entre suas ações e seu mandato, o que significaria um tipo de disfuncionalidade. Entretanto, a conclusão que chegamos é que, na realidade, há uma mudança na relação de dependência da OMPI e uma espécie reconfiguração da sua função internacional.

Palavras-chave: Organizações internacionais. Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Propriedade intelectual. Autonomia Política.

ABSTRACT

This paper analyzes the role of the World Intellectual Property Organization (WIPO) in the structuring of the international intellectual property rights regime, highlighting how its particular characteristics would confer power and autonomy on its constituency - the member-countries. Taking into account the analytical framework suggested by Barnett and Finnemore (1999) on the autonomy of

1. Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPR) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0000-0002-1385-7957.

2. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Rio de Janeiro, Brasil. ORCID: 0000-0001-8017-9300.

international organizations, we analyse the WIPO organizational characteristics and governance mechanisms - fundamentally the role of its Executive Secretariat, the relationship with the private sector and its particular funding mechanism. The analysis of these elements and the activities carried out by WIPO clearly show a level of power and autonomy of the organization vis-à-vis the countries that comprise it, and a distance between its actions and the organization mandate, which would mean a type of dysfunctionality. However, the conclusion we have reached is that, in reality, there is a change in the WIPO dependency relationship and a kind of reconfiguration of its international function.

Keywords: International organizations. World Intellectual Property Organization. Intellectual Property Rights. Political autonomy.

RESUMEN

El artículo analiza el papel de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en la estructuración del régimen internacional de propiedad intelectual, destacando cómo sus características particulares conferirían poder y autonomía sobre su *constituency*, los países miembros. Tendo como referencia a la estructura analítica sugerida por Barnett y Finnemore (1999) sobre la autonomía de las organizaciones internacionales, se analizan las características organizativas y los mecanismos de gobernanza de la OMPI, fundamentalmente el papel de su Secretaría ejecutiva, la relación con el sector privado y su particular mecanismo de financiación. La lectura de estos elementos y las actividades realizadas por la OMPI apuntan claramente a un nivel de poder y autonomía de la organización con respecto a los países que lo componen y un desprendimiento entre sus acciones y su mandato, lo que significaría un tipo de disfuncionalidad. Sin embargo, la conclusión a la que llegamos es que, en realidad, hay un cambio en la relación de dependencia de la OMPI y una especie de reconfiguración de su función internacional.

Palabras clave: Organizaciones internacionales. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Propiedad intelectual. Autonomía política.

Introdução

A disciplina de Relações Internacionais tem se dedicado ao debate sobre o papel das organizações internacionais (OIs) desde seu nascimento – fundamentalmente, o papel que elas desempenham na coordenação das ações estatais e na solução de conflitos políticos e distributivos que resultam da interação entre eles. Nesse espectro específico, ganha relevância a leitura dos processos políticos e as razões que levam a construção desse tipo específico de arranjo institucional, assim como as formas e meios pelos quais os Estados exercem poder e influência sobre elas. Ainda, a disciplina questiona as razões porque algumas organizações se mantêm e outras são reformadas ou substituídas. Após a Segunda Guerra Mundial, com a proliferação de novos arranjos institucionais e burocracias internacionais, e com a ampliação do diálogo da disciplina com a ciência política e as abordagens teórico-metodológicas amparadas pelo institucionalismo, os estudos sobre instituições e organizações internacionais não pararam de se avolumar, aprofundar e ganhar relevância (KRATONCHWIL; RUGGIE, 1986; ABBOTT; SNIDAL, 1998).

Desde então, uma grande quantidade de pesquisas e textos acadêmicos se debruçou sobre questões referentes ao papel e funcionalidade

de instituições, organizações e regimes internacionais. Dentro do amplo universo de correntes teóricas do campo que abordaram a cooperação inter-estatal e seus arranjos políticos, pode-se destacar as leituras direcionadas a tratar da especificidade das **organizações intergovernamentais**. Em virtude da sua maior institucionalização e da conformação de um corpo burocrático internacional permanente e tecnicamente orientado, pressupor-se-ia que as organizações produziriam resultantes políticos particulares, quando comparadas a outras formas institucionais.

Ao observarmos de forma mais detida os debates e problematizações sobre o papel das OIs, nos deparamos com um entendimento comum, uma nomenclatura padrão, que afirma as organizações internacionais como **atores internacionais** – ou seja, sujeitos políticos e jurídicos dotados de *agency* (NESS; BRECHIN, 1988; ALVAREZ, 2006). Entretanto, uma questão menos repercutida se refere exatamente ao grau de *autonomia política* que esses atores políticos e sujeitos do direito internacional detêm. Essa questão nos remete a uma pergunta mais objetiva: qual o sentido de nomeá-las *atores políticos*? Seriam sujeitos realmente dotados de autonomia política ou apenas instrumentos pelos quais os Estados exercem suas preferências? Possuem agenda e interesses particulares e atuam de forma a resguardá-los? As respostas a essas perguntas difeririam uma regra, um tratado ou uma arena de um ator político.

Efetivamente, as principais correntes teóricas da disciplina e os estudos e análises empíricas mais conhecidas não trazem essa problematização ao estudo das OIs – lidam mais detidamente com questões sobre a *rationale* da institucionalização das relações de cooperação entre os Estados e sobre os efeitos distributivos produzidos por ela; ou sobre a capacidade de *enforcement* e grau de *compliance* a suas regras (ABBOTT; SNIDAL, 2000; RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002). Entretanto, alguns trabalhos se dedicaram à questão da *autonomia política* das OIs, especialmente a autonomia diante os interesses manifestados e contratados dos Estados, tanto em âmbito teórico, como por meio da realização de pesquisas empíricas. Um importante exemplo é o trabalho seminal de Barnett e Finnemore (1999).

Nesse artigo pretendemos contribuir com a discussão sobre o papel das OIs na organização da economia política internacional, a partir da análise de um caso específico. O objetivo é, além de trazer elementos gerais sobre a atuação de uma organização muito pouco pesquisada, apesar da sua relevância global, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), abordar exatamente a questão da **autonomia política** das organizações na política internacional. A hipótese trazida nesse artigo é que a OMPI seria uma organização com características particulares, que a garantiria poderes excepcionais sobre seus membros, conferindo um nível de autonomia política real e significativo sobre os mesmos. Essa autonomia seria ainda responsável por levar a organização um comportamento de tipo disfuncional, de acordo com a caracterização proposta por Barnett e Finnemore (1999).

Para dar resposta à hipótese apresentada, passamos em revista o papel da OMPI na primeira parte do texto, apontando suas particularidades e modo de funcionamento. Na segunda parte, é apresentado o arcabouço

teórico da análise que será feita na terceira sessão do texto. Baseado no argumento trazido por Barnett e Finnemore (1999) sobre a capacidade de ação autônoma das OIs, tentamos demonstrar como a OMPI extrapola os elementos apresentados pelos autores, possuindo uma capacidade de exercício de poder autônomo sobre os Estados. As explicações para tanto estariam reunidas no poder político típico das burocracias que a OMPI possui e em características particulares da organização, i.e. sua estrutura particular de governança e seu mecanismo de financiamento. Ainda na última sessão apresentamos as formas como essa autonomia se manifesta concretamente.

A Organização Mundial da Propriedade Intelectual.....

Como mencionado na introdução, a OMPI é uma organização que apesar da sua relevância política e econômica não tem sido objeto de pesquisas sistemáticas que possam destacar suas funções no regime internacional de propriedade intelectual e seu modo particular de funcionamento. Sua relevância política estaria relacionada diretamente ao seu objeto de atuação, uma vez que lida com um ramo das regulamentações econômicas de maior importância para a economia internacional, com impactos direto sobre as trajetórias de desenvolvimento dos países, assim como impacta uma ampla variedade de políticas públicas essenciais (MASKUS, 2010). Desde finais do século XIX até o presente momento, os direitos de PI se apresentam como uma variável fundamental de disputa na economia internacional³. E dentro desse universo, a OMPI tem desempenhando uma função central no processo de construção, adaptação e reformulação do regime internacional de PI desde seus primórdios.

A OMPI tem suas raízes nos Acordos de Paris (1883) e Berna (1886), que conformaram o sistema internacional de proteção à propriedade industrial e de direitos autorais. Esses dois acordos foram a base para a criação do *United Bureau for the Protection of Intellectual Property* (BIRPI) no ano de 1893, antecessor funcional e formal da OMPI, criada efetivamente no ano 1970. A sua evolução institucional levou ao estabelecimento na atualidade de uma burocracia internacional ampla, que lida com uma temática altamente complexa (MAY, 2007).

Concretamente, a OMPI é o *locus* político e institucional de uma grande quantidade de tratados internacionais que incidem sobre diferentes 'objetos tecnológicos' e tipos de direitos de PI. Ainda, a organização é responsável por uma série de serviços em matéria de proteção e regulação dos direitos de PI. Em linhas gerais, os acordos administrados pela organização são de três tipos:

Tratados que estabelecem regras substantivas de proteção à PI:

Os acordos de Paris e Berna são os mais importantes, pois estabeleceram a base normativa fundamental para organização do regime internacional de PI e para a criação da OMPI. Ao longo das décadas, e em razão das transformações tecnológicas desencadeadas, o rol de matérias protegíveis ampliou-se significativamente, da mesma forma que os tipos

3. Apenas para ilustrar, a proteção a PI marcou importantes disputas econômicas internacionais, com destaque para a proposta de resolução direcionada a Assembleia Geral das Nações Unidas em 1961, para reformar o sistema internacional de patentes. Posteriormente, com a proposta inserida à *'UN Declaration on the Establishment of a New International Economic Order'* de 1974, que previa negociações na UNCTAD do *Code of Conduct for the Transfer of Technology* e do *Code of Conduct for the Control of Restrictive Business Practices*, além da proposta de reforma de acordos no âmbito da própria OMPI (RICHARDS, 2004). Contemporaneamente, as controversas acerca das regulações internacionais em PI se colocaram de forma mais contundente nas negociações de acordos preferenciais de comércio, como o *Trans-pacific Partnership Agreement* (TPP).

de proteção à PI se multiplicaram, levando a multiplicação de acordos e tratados internacionais negociados na organização. Atualmente, são 15 os acordos dessa natureza administrados pela organização⁴.

Tratados regulam atividade de registro de direitos de PI;

Esses são tratados que facilitam e estimulam a obtenção de um direito de PI globalmente. O direito de PI é um direito nacional, ou seja, um direito que demanda submissão de pedido, análise e registros individuais em cada país. Assim, uma proteção extensiva a vários países demanda a submissão do mesmo pedido em todos os países que se pretende possuir e exercer o direito. A OMPI construiu uma ampla rede de tratados internacionais que conformou uma infra-estrutura para a submissão simultânea de pedidos em inúmeros países signatários. Os acordos estabelecem meios para ampliação da capacidade de exercício de direitos de PI globalmente⁵.

Tratados de classificação e reconhecimento internacional de direitos.

São acordos que regulam aspectos essencialmente técnicos da proteção à PI. Criam sistemas de classificação que organizam informações sobre relativas a invenções, marcas registradas e desenhos industriais em estruturas gerenciais indexadas que facilitam o reconhecimento por interessados e a fácil recuperação de dados⁶.

Considerando suas atribuições, a OMPI se estabeleceu ao longo do século XX como a principal organização a lidar com as matérias relacionadas aos direitos de PI, apesar de não ser a única. Outras agências internacionais tinham e tem em seu escopo de atuação temáticas relacionadas (ou sensíveis) à proteção privada sobre o conhecimento⁷. Entretanto, desde a criação do BIRPI até finais do século XX, a OMPI centralizou os processos negociadores para conformação das regras que regulam internacionalmente os direitos de PI e construiu os instrumentos globais voltados à concessão e reconhecimento desses direitos.

Por décadas, a OMPI foi considerada uma organização essencialmente técnica e pouco 'politizada'. Uma das razões, além do próprio objeto de sua atuação, estaria no fato de não haver a obrigatoriedade de adesão aos seus acordos, além da pouca 'interferência' desses acordos na capacidade nacional de legislar sobre o tema. Entretanto, uma transformação importante levou a uma revolução no regime internacional de PI, jogando a proteção privada sobre o conhecimento para o centro da agenda econômica internacional – a aprovação do *Trade-related Aspects of Intellectual Property* (TRIPS), com a conclusão da Rodada Uruguaia do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

O TRIPS alterou significativamente a forma e a estrutura da governança internacional dos direitos de PI, assim como alterou o papel internacional da OMPI. Pela primeira, um tratado internacional de PI estabeleceu um padrão mínimo obrigatório de proteção extensivo a todos os setores tecnológicos e a todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além disso, estabeleceu de forma objetiva e clara os tipos de proteção, as formas de concessão, os prazos mínimos de vigência

4. Beijing Treaty on Audiovisual Performances; Berne Convention; Brussels Convention; Madrid Agreement (Indications of Source); Marrakesh VIP Treaty; Nairobi Treaty; Paris Convention; Patent Law Treaty; Phonograms Convention; Rome Convention; Singapore Treaty on the Law of Trademarks; Trademark Law Treaty; Washington Treaty; WIPO Copyright Treaty (WCT); WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT).

5. Patent Cooperation Treaty (PCT) – The International Patent System; Protocolo de Budapeste – The International Microorganism Deposit System; Protocolo do Madri – The International Trademark System; Protocolo de Haia – The International Design System; Protocolo de Lisboa – The International System of Appellations of Origins.

6. Locarno Agreement; Nice Agreement; Strasbourg Agreement; Vienna Agreement.

7. Variadas agências especializadas das Nações Unidas dedicaram parte de suas funções a matérias relacionadas à PI e à inovação, como a CSTD da ECOSOC, ITU, UNIDO, UNCTAD e UNEP. A FAO e a CDB lidam com questões referentes à proteção sobre biodiversidade e seus impactos sobre desenvolvimento agrário e segurança alimentar. A UNESCO, OMS e outros órgãos vinculados a direitos humanos tratam da relação entre a proteção à PI e acesso a determinados direitos fundamentais (MUSUNGU, 2005).

e os critérios a serem utilizados pelos países na análise e concessão das diversas modalidades de PI. Assim, o TRIPS homogeneizou institucionalmente os sistemas nacionais de proteção e limitou a liberdade dos países de decidir sobre formas e tempo de proteção e sobre áreas passíveis de concessão de direitos de PI. Ainda, o TRIPS estabeleceu regras específicas de *enforcement* e atrelou as regras negociadas ao mecanismo de solução de controversas da OMC (SELL, 2003). A conclusão do TRIPS estabeleceu um acordo efetivamente global de PI, com regras obrigatórias, vinculantes, e atrelado a uma organização dotada de mecanismos de observância.

A consequência natural dessa novidade institucional seria a redução do papel da OMPI na governança internacional dos direitos de PI, sua continuada deslegitimação e atrofia funcional. Segundo May (2007), a aprovação do TRIPS e a criação da OMC levaram analistas apostarem na ‘falência’ e ‘morte’ da OMPI. Entretanto, ao contrário do esperado, o que aconteceu foi o aumento expressivo das funções políticas e técnicas da OMPI e da sua própria relevância. A aprovação do TRIPS fora responsável por isso, uma vez que alterou os rumos da agenda internacional de PI e criou novas janelas de ação para a OMPI.

A conformação de um sistema de proteção efetivamente global, que prevê normas incisivas sobre os sistemas nacionais dos países, elevou o tema à dianteira das discussões internacionais e deu maior relevância às disputas políticas sobre a matéria. Atrelado a esse processo de maior ‘politização’ dos direitos de PI, o Conselho do TRIPS, *locus* institucional para o tema da PI na OMC, viveu um período de paralisia em razão da dificuldade de alcançar consenso decisório⁸. Com isso, a OMPI acabaria voltando a ter papel técnico significativo e a ser palco de negociações de novos compromissos internacionais, reencontrando assim um espaço de ação política, por meio da proposição ou recepção de novas agendas negociadoras. Assim, a OMPI recebeu inúmeras demandas para a negociação de acordos de tipo TRIPS-plus⁹. Alguns desses acordos se voltaram à negociação de formas de proteção para setores tecnológicos particulares, que apresentaram baixo padrão normativo no TRIPS, como a proteção ao conhecimento vinculado à Internet ou radiodifusão, ou para demandas mais amplas e gerais para o fortalecimento dos direitos de PI.

Por outro lado, a OMPI também se estabeleceu como fórum para que países em desenvolvimento buscassem a produção de normas que resguardassem as flexibilidades existentes no TRIPS e estabelecer formas de proteção de matérias de seu interesse. A *Agenda do Desenvolvimento*, lançada em 2004, voltou-se justamente para a garantia de flexibilidades para implementação de políticas de desenvolvimento vinculadas à produção e acesso a conhecimento. No mesmo sentido, o *Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore* (IGC) tem sido palco para demandas voltadas a adequação das regras de PI às diretrizes de acesso e compartilhamento de benefícios do uso de material biogenético e conhecimento tradicional, conforme estabelecido pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (MENEZES, 2013).

Nesse ambiente de maior potencialidade internacional dos direitos de PI e de emergência de controversas importantes na área, a OMPI se dedicou à construção de uma rede de cooperação com várias organizações

8. O processo de negociação do TRIPS, assim como o período subsequente, foi marcado por fortes clivagens políticas e forte resistência por parte de importantes economias em desenvolvimento, especialmente Brasil e Índia.

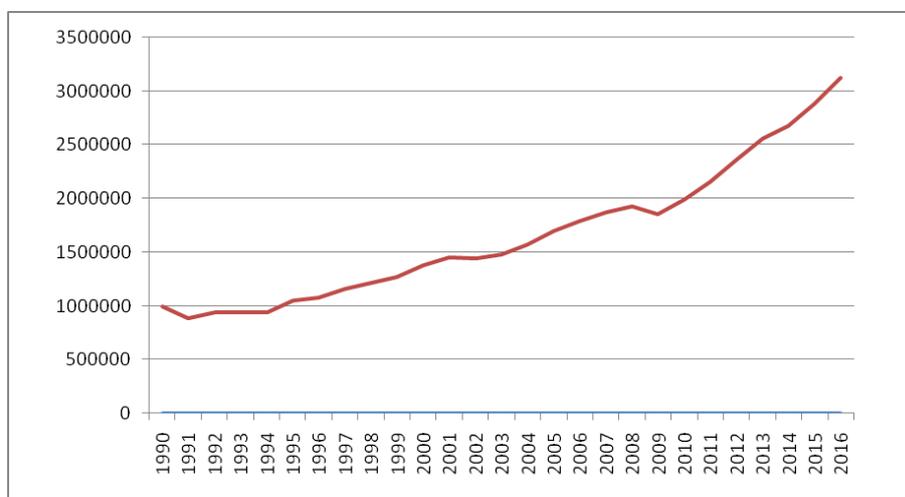
9. Acordos TRIPS-plus são aqueles que avançam normativamente no sentido do aumento da proteção e da privatização do conhecimento, além do padrão mínimo estabelecido pelo TRIPS, limitando as liberdades e flexibilidades dos Estados na construção de seus sistemas nacionais de proteção.

internacionais, especialmente a própria OMC¹⁰. Nesse aspecto, adquiriu um papel importante e politicamente controverso com a oferta de programas de assistência técnica a países com menor capacidade técnica para adequação de seus sistemas nacionais de proteção à PI aos padrões estabelecidos pelo TRIPS. As cláusulas mandatórias do acordo demandavam ajustes profundos nas regras e instituições nacionais, criando novas obrigações para a maioria dos países. Por sua vez, a adequação das normas nacionais às características e particulares locais exige uma sensibilidade gerencial que a OMPI não necessariamente trazia em suas recomendações.

Outro eixo fundamental de ação da OMPI é a administração de tratados que facilitam a concessão de direitos de PI globalmente. Com o aumento significativo da abrangência e da profundidade das regras de proteção a PI (aumento de países com sistemas nacionais de proteção e a indiscriminação de setores tecnológicos passíveis de proteção), os pedidos de patentes e outras formas de proteção aumentaram vertiginosamente. Assim, tratados desse tipo, especialmente o *Patent Cooperation Treaty* (PCT), passaram a ser substancialmente mais demandados. O gráfico abaixo mostra a evolução global desses pedidos entre 1991 e 2016. É possível perceber uma inclinação forte a partir de 1995 e outras duas em 2000 e 2005, quando terminavam prazos transitórios de adequação normativa aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

10. Nos anos de 1994 e 1995, OMPI e OMC assinaram dois acordos de cooperação, nos quais previa-se a oferta de assistência técnica pela OMPI, para que os países aderissem às cláusulas do TRIPS e se adaptassem às novas exigências estabelecidas pelo Tratado.

Gráfico 1: Pedidos de patentes registrados no mundo, por meio de pedidos diretos ou pelo PCT



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da plataforma online interativa da OMPI *Intellectual Property Statistics*. Disponível em <https://www.wipo.int/ipstats/en/>.

Resumidamente, após a conclusão do TRIPS, as atividades da OMPI se concentraram em três dimensões: a) normatização internacional dos direitos de PI: fortalecimento do seu papel normativo com a busca pela aquiescência dos membros aos acordos existentes, reforma e atualização de acordos e a negociação de novos tratados internacionais; b) suporte e assistência técnica: atividade que passou a ter grande relevância, porque acabara definindo a forma como os países internalizaram as regras internacionais em suas legislações nacionais; c) concessão de direitos: administração de acordos que facilitam a concessão e o reconhecimento internacional de direitos.

A autonomia política das organizações internacionais

A maioria das análises teóricas sobre o papel das OIs busca entender as razões que levam os Estados a organizar suas ações cooperativas em torno de mecanismos burocrático-administrativos específicos. Ou seja, compreender as razões que levariam os Estados a criarem organizações para regular a vida política internacional e, por consequência, compreender a razão de países aderirem a regras e normas que limitam a discricionariedade de suas ações e impõem custos sobre determinadas decisões autônomas. Parte dessa produção acadêmica se amparou em uma base epistemológica fundada em pressuposições econômicas de *racionalidade instrumental* e *eficiência* das decisões: perspectiva que informa tanto os institucionalistas-neoliberais como as análises neorealistas.

As instituições e organizações internacionais seriam, elas próprias, uma resposta aos interesses Estados. Atuam como instrumento a processar os interesses dos Estados, por meio da facilitação de interações estratégicas. Nesse sentido, são entendidas como ferramentas derivadas do comportamento maximizador dos Estados, responsáveis por produzir soluções para problemas de coordenação política e problemas distributivos. Especificamente, lidam com e respondem por problemas relacionados à incompletude de informações, custos elevados de transações e outros dilemas típicos da ação coletiva. Ainda, as OIs proveriam as condições para a satisfação dos interesses dos Estados, ao termo que criam condições para minorar os riscos e dilemas inerentes à ação cooperativa, promovem previsibilidade e estímulos às ações adequadas por parte dos Estados e criam mecanismos de punição a ações desviantes. Em termos gerais, as OIs seriam parte elementar, operacional e prática, de uma ordem social estabelecida pelos Estados para a realização de seus interesses particulares, por meio da criação de normas gerais de comportamento e bens coletivos.

Portanto, a criação e a manutenção de OIs refletiriam os resultados eficientes e adequados por elas produzidos. Trata-se de uma formulação analítica que define a existência das OIs pelos interesses prévios definidos dos Estados – aumento do bem estar e maximização de preferências. Com isso, a própria existência delas expressaria a eficiência de seu funcionamento. Ou seja, elas existem e se mantêm em funcionamento na medida e somente enquanto cumprem a sua função – função que deriva diretamente dos interesses definidos pelos Estados.

Entretanto, é interessante ressaltar que não só as abordagens típicas do institucionalismo tratam as OIs como resultado das interações estratégicas dos Estados. O neo-realismo também parte de uma perspectiva *racionalista* para analisar a criação e o funcionamento das OIs, tratando-as, nesse caso, como variáveis de menor relevância para a explicação dos determinantes do comportamento dos Estados e do próprio funcionamento do sistema internacional. Na realidade, as OIs seriam um epifenômeno – a materialização da distribuição de poder entre as potências. De toda sorte, os componentes explicativos do comportamento dos Estados, incluindo a predisposição a cooperação ou conflito, estariam em uma unidade de análise distinta das próprias organizações. Na realidade, a estrutura do

sistema internacional e as configurações da distribuição de poder nele que explicariam a emergência e decadência das OIs (WALTZ, 2000).

Por fim, outra perspectiva teórica que também valoriza o papel internacional das organizações, mas que produz explicações que partem de uma matriz teórica distinta, a teoria crítica, reconhece, por sua vez, a preponderância da potência, do *hegemon*, na definição dos padrões normativos internacionais, na conformação das regras que estabelecem os critérios de comportamento que regulam a economia política internacional. As normas e as OIs representariam a materialização de padrões de comportamento que espelham aqueles do *hegemon* e que respondem a interesses particulares, apesar de manifestadamente pretenderem a universalidade. Ou seja, as organizações representam, em si, a formalização e a materialização de um processo de conformação de uma ordem hegemônica – a internacionalização de uma forma de organização social própria, que internacionaliza as relações capital-Estado, as formas de organização da produção e de apropriação da renda mundial – que se constituíram previamente na potência hegemônica. Nesse sentido, as OIs se manifestam como o amálgama de uma forma de organização da produção, permitindo a expansão e reprodução das formas produtivas do centro, a apropriação das riquezas, além de instrumento de captação e conciliação de interesses contraditórios. No mesmo sentido das perspectivas anteriores, as OIs correspondem às formas de administração das relações entre os Estados que espelham elementos explicativos externos à elas (COX, 1996; GILL, 1995).

De certa forma, é possível dizer que as três correntes analíticas não entendem as OIs realmente como *atores políticos*, mas como instrumentos políticos que respondem aos interesses, manifestos ou não, daqueles que operam de forma concreta a política internacional. Sejam as OIs instrumento de coordenação política e facilitação da cooperação internacional, como afirmam as abordagens institucionalistas, ou instrumento de exercício de poder político, coercitivo ou econômico, como apregoam, por caminhos diferentes, neorealistas e neo-gramscianos, elas seriam entendidas como ‘meios’ e não como sujeitos dotados de *agency*, de efetiva capacidade decisória autônoma.

Diferentemente das tradicionais abordagens mencionadas, a perspectiva de Barnett e Finnemore (1999) extrapola essa forma de pensar as OIs. Apesar de afirmarem as OIs como *atores internacionais*, as abordagens tradicionais as tratam como instrumento ou variável interveniente para compreensão do funcionamento do sistema internacional, da cooperação internacional ou dos interesses das grandes potências. Para neo-liberais, neorealistas e mesmo para a teoria crítica, as OIs são representações ou materializações de estruturas anteriores, ou representações dos interesses estatais, podendo ser tratadas como forças intervenientes, aparatos constrangedores das ações estatais, mas não como ator político autônomo. Mesmo que essas correntes tenham compreensões distintas sobre quais interesses as OIs representam e de que maneira (e qual) estrutura sistêmica incide sobre os processos políticos de criação e recriação de regras e instituições que alimentam o funcionamento das OIs, essas não se ‘objetificam’ a ponto de se emancipar desses elementos conformadores da vivência internacional.

Abbott e Snidal (1998) defendem a necessidade de um olhar mais atento, aprofundado e específico para as OIs – suas características particulares as garantiriam funções típicas e produziriam efeitos específicos na coordenação política entre os Estados. Para os autores, a centralização e independência dariam a essa forma particular de instituição uma capacidade interveniente distinta de outros arranjos cooperativos, além de produzir efeitos específicos. A centralização de atividades coletivas em torno de uma estrutura organizacional estável, com o suporte de um aparato administrativo-burocrático, facilitaria a interação e negociação entre os Estados, aumentando a eficiência e ampliando a reputação da mesma. Esses efeitos teriam potencial de criar um ciclo virtuoso que ampliaria ainda mais a relevância política das OIs. Por sua vez, em virtude inclusive da centralização administrativa, essas adquiririam um grau relativo de independência: cria-se um grau de pró-atividade no fomento à cooperação entre os Estados. As OIs passariam a se conformar como instâncias “autorizadas” a tomar determinadas decisões de forma autônoma, **mas condizente com seu mandato**. Entretanto, a determinação da ação ao estabelecido no seu mandato traria de volta à discussão para as variáveis definidoras do próprio mandato (ou seja, novamente os principais atores políticos e as estruturas internacionais seriam as variáveis de análise a determinar o mandato e o real papel das OIs).

A ideia de independência defendida por Abbott e Snidal (1998) torna-se ainda mais frágil, quando concluem que as OIs adquirem um grau de *neutralidade* como resultado da capacidade de centralização e independência. Nas palavras dos autores, “as organizações internacionais provêm fóruns neutros, despolitizados e especializados mais efetivos que praticamente todos outros arranjos descentralizados e informais” (ABBOTT, SNIDAL, 1998, p. 10). Ao ligarem a independência ao exercício do mandato e a neutralidade ao exercício técnico do estabelecido por ele, os autores reverterem a lógica do conceito de autonomia, que seria justamente a capacidade de tomar decisões sobre as próprias ações.

Barnett e Finnemore (1999) comungam da necessidade de pensar de forma mais detida as características particulares das organizações intergovernamentais e o papel que esse tipo particular de burocracia desempenha. Entretanto, trazem uma análise distinta da supramencionada. Mesmo reconhecendo que elas emergem como resposta aos interesses dos Estados, os autores entendem as OIs como estruturas políticas capazes de se tornarem **efetivos atores políticos** – ou seja, atores capazes de atuar com autonomia razoável perante sua *constituency* e conformar uma agenda. Essa capacidade residiria justamente nas suas características intrínsecas, de uma burocracia internacional. Em linhas gerais, o processo de burocratização, racionalização e efetividade das organizações produziria como resultado um razoável descolamento perante os Estados-membros, em que elas deixariam de ser mero reflexo das preferências estatais, adquirindo poder e autonomia. Uma possível consequência da autonomia das organizações, explicam Barnett e Finnemore (1999), seria o “desvirtuamento” das suas ações em relação ao que fora definido na sua criação, no seu mandato, tornando-as, eventualmente, disfuncionais, mas não necessariamente ineficientes.

O empoderamento das organizações estaria relacionado, primeiramente, à centralização administrativa. Característica apontada por outros autores, mas tratada como uma variável particular. A capacidade de centralização de um amplo conjunto de atividades relacionadas à cooperação em torno de uma burocracia específica produziria um tipo de **autoridade racional-legal** típica das burocracias. O controle sobre *informações técnicas*, de outra maneira dispersas, a *capacidade de gestão administrativa sobre temas de alta complexidade*, a *manipulação de recursos materiais e imateriais* relacionados a temáticas de interesse dos Estados provêm um nível de poder considerável para as OIs. Esse poder, típico das burocracias, cria um nível de ‘autonomia’ – capacidade de exercer poder autonomamente – em sentido não intencional e não esperados pelos Estados quando da criação das OIs.

Ou seja, as OIs ganham poder e, por consequência, autonomia na medida em que fortalecem sua autoridade racional-legal, que está relacionada ao fato delas utilizarem de *conhecimento reconhecido como socialmente relevante* para as partes e criarem regras que determinam como objetivos serão alcançados. O fato dessas organizações se reportarem como agentes dotados de racionalidade específica e exercerem capacidade de manejo das informações as fazem poderosas e, ainda, transfere aos Estados o interesse de se submeter a esse tipo de autoridade.

A centralização de atividades cooperativas dá as OIs controle sobre importante *expertise* técnica e um conjunto amplo de informações. Elas controlam conhecimento que não está disponível para o público geral (em termos técnicos e no volume que elas controlam). Assim, a coordenação centralizada das ações estatais – que é função natural e própria das organizações – seria o próprio elemento garantidor de poder das OIs sobre Estados, os quais elas deveriam responder.

O poder das OIs e das burocracias em geral é que elas se apresentam como tecnocracias impessoais e neutras – a apresentação e aceitação dessas afirmações é crítica para sua legitimidade e autoridade (...).

A legitimidade da autoridade racional-legal sugere que elas podem ter uma autoridade independente das políticas e interesses dos estados que as criam, uma possibilidade obscurecida pelo tratamento técnico e político dado às OIs tanto pelos realistas quanto pelos neoliberais. Tampouco realistas e neoliberais consideraram como o controle sobre a informação dá às OIs uma base para ter autonomia¹¹.

(BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 708-709, tradução nossa).

Assim, o próprio exercício da capacidade técnico-burocrática das OIs as confere importante poder normativo. A capacidade de *classificação* e definição de *significados* para termos e conteúdos que definem prioridades e políticas se amparam justamente nessa capacidade. Por exemplo, a definição do que são *países desenvolvidos* e *países menos desenvolvidos* e a própria concepção de *desenvolvimento* ou *segurança* tem impactos sobre quais são as políticas e estratégias de desenvolvimento consideradas adequadas e, também, financiáveis e incentivadas pelas OIs. Dessas duas questões emergem um terceiro elemento de poder das OIs – a capacidade de seleção de quais políticas e normas serão difundidas como modelos ou entendidas *best practices*.

Na medida em que as OIs passam a adquirir uma capacidade de produção de normas e de ação política desconectada daquilo previamente

11. The power of IOs, and bureaucracies generally are, that they present themselves as impersonal technocratic and neutral – (...) the presentation and acceptance of these claims is critical to their legitimacy and authority (...). The legitimacy of rational-legal authority suggests that they may have an authority independent of the policies and interests of states that create them, a possibility obscured by the technical and political treatment of IOs by both realists and neoliberals. Nor have realists and neoliberals considered how control over information hands IOs a basis of autonomy (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 708-709).

estabelecidos pelos Estados quando da sua formação, elas podem tomar medidas ‘disfuncionais’. Ou seja, adotar medidas que fogem da sua função original. Em determinados aspectos, a disfuncionalidade pode ser entendida como uma re-funcionalidade, i.e. OIs adquirindo outros comportamentos, distintos daqueles estabelecidos quando sua fundação, em resposta a novos contextos ou *constituencies*, novas disposições de interesses entre a organização e seus membros, sem que haja uma reforma do seu mandato formal. Nesse caso, a disfuncionalidade seria algo mais próximo de um tipo de adaptação e não necessariamente uma patologia. Por outro lado, o empoderamento e o desvirtuamento funcional podem levar a uma patologia crônica da organização, ou ainda, representar interesses de determinados grupos ou da própria burocracia, na necessariamente declarados.

Na próxima seção buscaremos aplicar a estrutura de análise ora apresentada para analisar o funcionamento da OMPI, destacando exatamente os elementos que dão a essa organização considerável poder e uma capacidade de ação autônoma diante dos países que a compõem.

Autonomia e disfuncionalidade da OMPI?

Como mencionado, a OMPI cumpre papel fundamental na organização do regime internacional de proteção à PI, sendo responsável por um conjunto de atividades que giram em torno do reconhecimento e concessão desses direitos. O fortalecimento institucional da organização no período posterior à adoção do TRIPS produziu uma multiplicação de suas áreas de atuação, levando ao aumento do seu **poder** e sua **autonomia funcional**. Como uma consequência não natural ou imediata, seu empoderamento teria levado também um grau de disfuncionalidade de suas ações, i.e. um distanciamento entre suas ações concretas e seu mandato, que fundamenta os princípios e as bases organizacionais de atuação da organização.

Nesse tópico mostraremos os fatores que explicariam o poder e autonomia da OMPI, destacando, de um lado, os elementos típicos de sua **autoridade racional-legal**, que a conferiria um grau significativo de poder e autonomia diante seus membros, conforme apontado por Barnett e Finnemore (1999). De outro lado, são destacados elementos particulares da estrutura, organização e funcionamento da OMPI, que ampliariam a capacidade da organização de determinar autonomamente sua agenda política e normativa. Na sequência, trataremos dos efeitos concretos desse empoderamento, que reflete no enviesamento da percepção organizacional sobre o papel da PI no desenvolvimento, levando a um distanciamento entre suas práticas e o mandato da organização.

De onde provém a autonomia da OMPI? Da autoridade racional-legal ao controle orçamentário

Desde o século XIX até os dias atuais, a OMPI se consolidou como uma burocracia forte, ao administrar uma área do direito e da economia política altamente complexa e demandante de um nível de *expertise* elevado para o pleno entendimento das consequências econômicas das decisões normativas. Contemporaneamente, as mudanças tecnológicas que

levaram a novas descobertas científicas e a constituição de novas áreas de conhecimento e produção¹², impulsionaram o aprofundamento da relação entre empresas, institutos de pesquisa e investidores, assim como levaram ao aumento da procura por mecanismos de apropriação privada sobre o conhecimento. Por sua vez, houve também uma multiplicação das formas de proteção ao conhecimento para além dos mecanismos tradicionais (patentes, marcas e direitos autorais)¹³. Ao mesmo tempo, a OMPI foi espaço institucional para negociação de acordos suplementares ao TRIPS em áreas de grande complexidade e marcadas por debates políticos e controversas profundas. As chamadas “Agenda Digital” e a “Agenda de Patentes” são exemplos marcantes do papel normativo da OMPI em setores de alta intensidade tecnológica e complexidade normativa¹⁴.

Como resultado, a OMPI se fortaleceu como uma burocracia com poder razoável em virtude de sua autoridade de lidar com matéria complexa como são os direitos de PI. O controle sobre um amplo conjunto de informações, assim como a capacidade de administrar e controlar uma agenda de negociações com grande potencial econômico, confeririam a organização um poder típico das burocracias – poder proveniente da sua **legitimidade racional-legal**. Nesse sentido, além da própria autoridade burocrática constituída por mais de um século, a OMPI exerce autoridade por lidar com uma **matéria que exige uma ampla expertise técnica**. Somente o controle sobre o universo de informações referente às diversas modalidades, tipos e formas de proteção a PI já conferiria à OMPI um poder considerável sobre os países, especialmente os de menor renda relativa. Entretanto, seu exercício de poder extrapola essa dimensão.

Como aparato burocrático responsável pela negociação de acordos multilaterais de PI, a organização também controla a definição de **quem são os atores relevantes** nas negociações e nos processos normativos. A definição de **quem se constitui como stakeholder** é fundamental nesse processo. Dois comitês de assessoramento, criados no final da década de 1990 – o *Policy Advisory Commission*¹⁵ (PAC) e o *Industry Advisory Commission* (IAC) – são responsáveis pela proposição de temas e regulações a serem negociadas sob a coordenação da Secretaria-executiva da OMPI.

A **forma como a organização é “governada” e como suas agendas são construídas**, assim como a definição dos atores que incidem formalmente sobre as negociações, são elementos fundamentais do processo negociador. Nesse sentido, a capacidade da OMPI de estabelecer parâmetros específicos para guiar esses processos, produz resultados próprios, que definem os níveis de transparência, *accountability* e o potencial da participação dos Estados-membro e da sociedade civil na definição das normas que regulam os direitos de PI.

Além desses elementos típicos de uma burocracia internacional que garantem formas específicas de poder à organização, a OMPI possui um sistema de governança particular quando comparada com outras OIs. Alguns fatores próprios da sua estrutura de confeririam a ela um espaço de ação ainda mais autônomo em relação à sua *constituency*. Nesse sentido, dois elementos específicos se destacam: o papel da sua instância administrativa técnica, a Secretaria-executiva, e a forma de financiamento da organização.

12. As descobertas e avanços na biotecnologia e *life sciences*, junto das pesquisas sobre genoma, além das novas tecnologias da eletrônica, bioengenharia, nanotecnologia e a economia da internet, são revoluções significativas do século XX que, além de permitir a criação de novos bens e produtos, levou à definição de campos da produção com potencial inovador ainda incalculável (MUSUNGU, 2005).

13. O TRIPS estabeleceu a proteção a indicações geográficas, desenhos industriais e topografia de circuitos integrados, além de garantir algum tipo de proteção sobre novas variedades vegetais. As negociações dos chamados acordos TRIPS-plus levaram à criação de novas formas, ainda mais complexas, de proteção à PI não previstas nos principais acordos multilaterais. A proteção a dados de prova, proteção a seres vivos, proteção a métodos de negócios e etc. são novidades normativas comum em acordos TRIPS-plus.

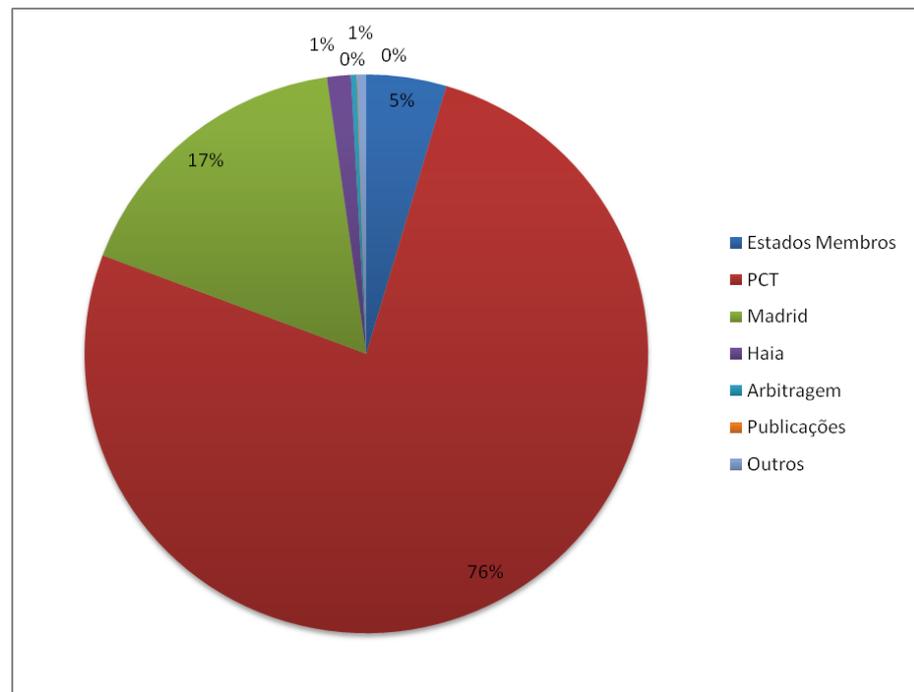
14. A Agenda Digital englobou a negociação de dois tratados internacionais, o *WIPO Copyright Treaty* (WCT) e o *WIPO Performances and Phonograms Treaty* (WPPT). O *Beijing Treaty on Audiovisual Performances*, aprovado em 2012, mesmo não inserido dentro da chamada Agenda Digital, regulamentou a PI de artistas em performances audiovisuais. Já a Agenda de Patentes tratou de demandas relacionadas à do *Patent Cooperation Treaty* (PCT), a ratificação do *Patent Law Treaty* (PLT) e negociação do *Substantive Patent Law Treaty* (SPLT). Ver o documento WIPO A/36/14.

15. WIPO Policy Advisory Commission Endorses Use of Intellectual Property as a Tool for Development. Disponível em: <http://www.wipo.int/pressroom/en/prdocs/2003/wipo_upd_2003_208.html>.

Como muito bem analisado por Carolyn Deere, a OMPI possui uma particularidade administrativa: sua Secretaria-executiva possui uma capacidade decisória muito forte em relação aos demais fóruns e instâncias da própria organização, especialmente a Assembleia Geral, instância em que os Estados são os atores com poder decisório (Deere, 2014). O encapsulamento da Secretaria-executiva torna as decisões menos transparentes e *accountables* perante a sua *constituency*. Ainda mais relevante para compreendermos a realidade da relação entre OMPI e Estados-membros, é seu mecanismo de financiamento. A OMPI funciona quase exclusivamente com financiamento privado, resultado de pagamentos feito por empresas pelos serviços prestados pela organização. Assim, trata-se de uma OI que não depende da contribuição dos países-membro para garantir seu funcionamento.

O gráfico 1 mostra a distribuição dos recursos orçamentários da organização de acordo com a fonte.

Gráfico 2: Fontes de arrecadação da OMPI



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos da ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (2015).

O PCT responde a mais de 70% dos recursos arrecadados pela organização. Quando computados os demais instrumentos administrativos e serviços prestados pela organização que também demandam pagamentos por parte dos usuários (como a utilização dos protocolos de Madrid e Haia, a venda de serviços de estatísticas e publicações, assim como do serviço de arbitragem), esse montante chega a praticamente 95% do total dos recursos orçamentários da OMPI. Assim, os Estados contribuem com aproximadamente 5% do total. Uma particularidade institucional da OMPI prevê a desvinculação decisória entre a criação de normas e políticas, por parte dos órgãos deliberativos, e a destinação de recursos orça-

mentários para a implementação do que fora acordado. Essa separação estabelece, na prática, um duplo filtro decisório sobre quais as iniciativas efetivamente serão encampadas pela organização.

Em síntese, a OMPI se caracteriza como uma organização dotada de poder e autoridade típica das burocracias. Especificamente, uma burocracia que lida com uma matéria de alta complexidade e de difícil controle por parte de governos, especialmente aqueles com limitações orçamentárias e técnicas. Ainda, a OMPI se estrutura sob um corpo burocrático-administrativo peculiar, o que lhe garante certa autonomia diante de seus Estados-membro: seu mecanismo de governança fortemente ligado à Secretaria executiva e seu peculiar mecanismo de financiamento. Dadas essas questões, torna-se relevante compreender os efeitos produzidos pelo empoderamento da organização e sua autonomia diante de sua *constituency*. Ou seja, refletir sobre a capacidade de ação autônoma da organização e a eventualidade dela se reverter em ações e práticas que se distanciam do estabelecido no mandato da organização.

Autonomia, disfunção ou nova função para a OMPI?

Quais os efeitos produzidos pelo poder e autonomia política da OMPI? Nos termos trazidos por Barnett e Finnemore (1999), essa autonomia funcional da OMPI, manifestada na sua capacidade **técnica e de condução administrativa e burocrática**, pela sua **estrutura de governança específica que emprega alto poder na Secretaria-Executiva e a desvinculação entre o orçamento da organização e a contribuição dos Estados**, produziria alguma especificidade ou disfuncionalidade na atuação da OMPI? Para responder a essas questões é necessário inicialmente entender o que seria a função precípua da organização: nos termos colocados por Barnett e Finnemore (1999), isso significa entender aquilo que é esperado da organização. Apenas então é possível analisar eventual disfuncionalidade da organização.

Em 1974, ONU e OMPI celebraram um acordo de cooperação em que a primeira reconhecia a OMPI como uma de suas agências especializadas (OMPI, 1974). Esse acordo estabeleceu um novo “mandato” para a OMPI, na medida em que atrelou às funções e ações da organização às bases constitutivas e normativas do Sistema ONU, submetendo suas atividades aos princípios de desenvolvimento da organização¹⁶. O artigo 1 do acordo estabeleceu que a OMPI, como agência especializada da ONU, deveria privilegiar em suas ações “a **promoção da atividade intelectual criativa e a facilitação da transferência de tecnologias** relacionadas à propriedade industrial aos países em desenvolvimento, com o propósito de **acelerar o crescimento econômico e o desenvolvimento social e cultural**” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 1974. s.p, tradução nossa)¹⁷.

Entretanto, quando analisamos a atuação da OMPI, pode-se perceber um direcionamento, um enviesamento, do entendimento da organização sobre o papel dos direitos de PI no desenvolvimento econômico, especialmente dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, em um sentido diferente daquele estabelecido no acordo de cooperação com

16. Como uma instituição membro da ONU seria incumbência da OMPI seguir plenamente pelos amplos objetivos de desenvolvimento estabelecidos pela organização, especialmente suas macro agendas de desenvolvimento global, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, contemporaneamente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

17. The United Nations recognizes the World Intellectual Property Organization (hereinafter called the “ Organization”) as a specialized agency and as being responsible for taking appropriate action in accordance with its basic instrument, treaties and agreements administered by it, inter alia, for promoting creative intellectual activity and for facilitating the transfer of technology related to industrial property to the developing countries in order to accelerate economic, social and cultural development (WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION, 1974).

a ONU. Em termos concretos, a OMPI vem atuando, em suas diversas frentes de ação, no sentido de resguardar o direito de PI como um direito a ser garantido, *per se*, e não como um instrumento normativo voltado a estimular a inovação tecnológica e o desenvolvimento, e transferência e acesso a tecnologia como forma de estimular o desenvolvimento na periferia, como explicitado no documento supramencionado.

Essa interpretação típica e enviesada da OMPI sobre o papel dos direitos de PI e o funcionamento dos sistemas de proteção se manifesta em três pontos a serem destacados: a) na forma como a Organização direciona sua *expertise* técnica, por meio das atividades de assistência técnica; b) na forma como ela define sua *constituency*, privilegiando o setor empresarial “utilizador” do sistema de proteção; c) na forma de condução das negociações e proposições de conteúdo para os tratados negociados. Analisaremos esses três elementos individualmente, para na sequência destacar uma das razões que explicariam essa perspectiva específica da organização.

A OMPI se especializou nas últimas décadas à prestação de assistência técnica aos países na reforma e atualização de seus sistemas nacionais de proteção, constituindo-se como um importante instrumento de socialização da posição teórico-normativa da organização sobre o papel da PI. O processo de adequação das normas e instituições nacionais aos parâmetros negociados internacionalmente não é automático ou desprovido de nuances e disputas políticas. O TRIPS, ao estabelecer um padrão mínimo obrigatório de proteção, limitou severamente as liberdades dos países para definir seus sistemas nacionais de proteção. Entretanto, algumas flexibilidades foram mantidas para que os sistemas nacionais pudessem prever regras e instituições nacionais que refletissem demandas nacionais específicas e respondessem a problemas e particularidades dos países. Entretanto, a OMPI teria assumido uma postura excessivamente privatista na sua assistência, buscando aproximar os sistemas de proteção de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos aos padrões adotados por países desenvolvidos – ou seja, limitando a introdução de normas que garantissem o exercício concreto das flexibilidades existentes no TRIPS (DEERE, 2009; DEERE, 2014).

Outra questão impactante da forma como a OMPI manifesta suas concepções sobre a PI se dá na **relação que estabelece com os diferentes atores interessados na estruturação do regime internacional de PI**. Os mencionados *Policy Advisory Commission* (PAC) e *Industry Advisory Commission* (IAC) se consolidaram como os canais formais de interlocução da organização com a “sociedade civil”, estabelecendo uma larga margem de poder à indústria nos processos negociadores. E como expõem Correa e Musungu (2002) essas comissões:

foram criadas para garantir que a voz do mercado fosse ouvida e que a organização respondesse às suas necessidades. Embora o papel do IAC seja puramente consultivo, o Diretor Geral indicou, quando da sua criação, que ele fosse projetado para garantir que houvesse uma ‘entrada direta da indústria no processo de decisão política da OMPI’. Esta declaração reflete a visão de que a OMPI tem apenas duas *constituencies* – os Estados-Membros, por um lado, e o mercado, por outro lado. O público em geral, consumidores e outros não são considerados como *constituencies* da organização (CORREA; MUSUNGU, 2002, p. 08).

Essas duas comissões, que teriam a função de aconselhar a organização e propor novos acordos, foram responsáveis, por exemplo, pela preparação do relatório ‘*Suggestions for the Further Development of International Patent Law*’, apresentado na 4ª sessão do SCP em 2000¹⁸. Esse documento foi, naquele momento, a base argumentativa e de sustentação da também mencionada “Agenda de Patentes”.

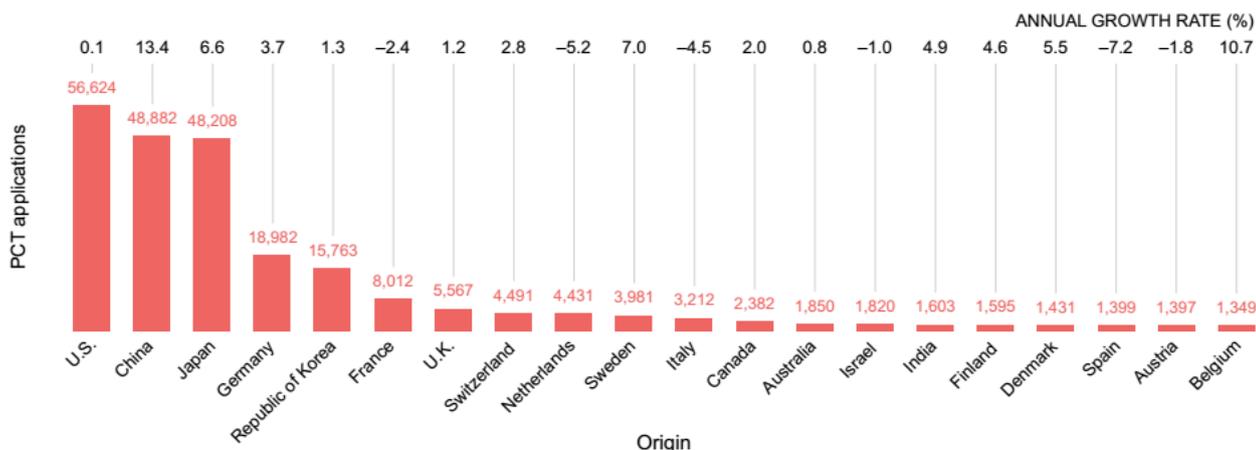
18. Ver o documento WIPO/SCP/4/2.

O conteúdo das negociações de novos tratados é também uma forma de expressar a complexa relação da organização com o setor privado e sua contradição com relação ao mandato estabelecido por meio do convênio com a ONU. As propostas apresentadas pelos órgãos técnicos da organização, ou aqueles encampados por ela, buscavam, em linhas gerais, a ampliação e o fortalecimento dos direitos de PI, o que produz desequilíbrios entre proteção e acesso a conhecimento. Poucos foram as propostas negociadas (e aprovadas) voltadas a garantir flexibilidades a direitos e construir mecanismos que garantam acesso a conhecimento – elementos fundamentais na conformação de sistemas nacionais de proteção ajustados e efetivamente voltados a estimular a inovação, especialmente em países não desenvolvidos (SHADLEN, 2005). Ou seja, os acordos assumem, nas suas linhas, uma interpretação similar aquela propagada por meio da assistência técnica, i.e. os direitos de PI como um direito privado normal a ser protegido e não um instrumento voltado ao desenvolvimento econômico e o bem estar das populações.

As discussões acerca das particularidades de sistemas nacionais de inovação e sua relação com a capacidade técnica dos países, além dos efeitos que esses produzem sobre políticas sociais essenciais, é grande e não é objeto desse texto. Entretanto, vale a pena apenas enfatizar que sistemas de proteção a PI não são instituições de tipo *one-size-fits-all* e a OMPI, por meio de sua assistência técnica e da proposição de acordos de PI de tipo *TRIPS-plus*, tem contribuído para a harmonização internacional dos padrões de proteção, rompendo com liberdades importantes que os países possuem na definição de suas regras nacionais. Esse padrão de atuação foge dos princípios constitutivos do acordo da OMPI com a ONU, uma vez que não responde às demandas dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos por acesso a conhecimento, transferência de tecnologia e construção de sistemas de proteção responsivos às suas especificidades técnicas e demandas sociais.

Uma das razões fundamentais a explicar a forma de atuação da organização e sua relação estreita com a iniciativa privada estaria no seu sistema particular de financiamento. Como mencionado, aproximadamente 95% dos recursos da organização provem da utilização do seu sistema de concessão global de direitos de PI – e a imensa maioria desse valor deriva especificamente da utilização do PCT. O gráfico abaixo, extraído do *Patent Cooperation Treaty Yearly Review* de 2018 dá dimensão da importância de determinados países para a determinação do orçamento da organização

Gráfico 3: Origem dos pedidos de patentes via PCT



Fonte: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 2018, p. 24.

Com a exceção da China, que recentemente ascendeu ao papel de grande patenteadora global, os principais utilizadores do sistema PCT são países demandantes de regras TRIPS-plus, com uma agenda normativa internacional extremamente assertiva e forte na busca de acordos preferenciais e multilaterais que garanta a proteção dos ativos de suas empresas e cidadãos. Esse cenário criaria uma espécie de colaboração tácita entre OMPI e os usuários de seus sistemas de proteção à PI, especialmente o PCT, em que a gradativa difusão de sistemas de proteção mais atrativos às demandas de mercado desses países corresponderia também aos interesses políticos da burocracia da organização.

Um último elemento a ser considerado, por mais que pareça contraditório, permite avançar na argumentação sobre o distanciamento funcional da organização do seu mandato. A Agenda do Desenvolvimento, lançada em 2004 tinha como uma das suas demandas a “refundação” da OMPI, argumentando a necessidade dela retomar os elementos fundamentais do seu próprio mandato. Ou seja, superar sua posição majoritariamente privatista, direcionando suas ações – de assistência técnica e normativa – a demandas que extrapolassem os interesses exclusivos de firmas patenteadoras e dos países desenvolvidos e que realizasse efetivamente suas funções de desenvolvimento, como agência especializada da ONU (MAY, 2007; MUSUNGU, 2005). O trecho abaixo, extraído do documento de lançamento da proposta da Agenda do Desenvolvimento, demonstra esse ponto de forma clara:

Como uma agência especializada das Nações Unidas, a OMPI deve ser orientada em todas as suas atividades pelos compromissos mais amplos relacionados ao desenvolvimento e com as resoluções do sistema das Nações Unidas. A propriedade intelectual não é um fim em si mesmo. E certamente não deve ser vista como tal em uma instituição como a OMPI, um membro da família das Nações Unidas. Se o desenvolvimento é uma preocupação e um objetivo do sistema das Nações Unidas, então, ela deve garantir que o sistema de propriedade intelectual, de que a OMPI é uma parte central, efetivamente opere de forma a apoiar esse objetivo. A integração da dimensão ‘desenvolvimento’ em todas as atividades da OMPI é, portanto, essencial (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 2004).

No mesmo documento estão elencados pontos fundamentais que corroboram o argumento. Em termos gerais, a OMPI deveria considerar os custos sociais da proteção à PI, além de tornar-se uma organização genuinamente *member-driven* e não reflexo dos interesses dos usuários do sistema de proteção.

Considerações Finais

Nesse artigo procuramos analisar o papel da OMPI, destacando as particularidades da organização no regime internacional de PI. O objetivo foi discutir como essas particularidades conferiam poder e autonomia à organização, além de produzir um nível de disfuncionalidade. No caso específico da análise, disfuncionalidade significaria atuar em sentido contraditório aquilo que seria esperado da organização, ou seja, em dissonância com seu mandato. Concretamente, a OMPI tem atuado nas últimas décadas amparada pela perspectiva estratégica de fortalecimento global dos direitos de PI, desconsiderando elementos centrais da sua função – o estímulo à inovação tecnológica e a garantia de mecanismos voltados ao acesso a conhecimento e transferência de tecnologia – como explicitado no seu acordo de colaboração com a ONU.

A relação com o setor privado, por meio das instituições de assessoramento, mas especialmente pelo seu particular mecanismo de **financiamento**, em uma estrutura de governança marcada pela **centralização de poder na Secretaria Executiva**, dotada de uma forte autoridade burocrática, produziu uma dinâmica específica na OMPI, tornando-a potencialmente autônoma em relação a sua *constituency*.

Nesse sentido, a capacidade técnica da OMPI, sua autonomia perante os Estados, mas sua proximidade com grandes empresas privadas que utilizam do sistema de proteção, afetaram a própria caracterização de PI e sua funcionalidade como ferramenta voltada à inovação e desenvolvimento. A OMPI tem uma importante capacidade de intervenção sobre os rumos dos processos normativos internacionais e nacionais (por meio da assistência técnica prestada, da condução das negociações de acordos multilaterais etc.) e sua baixa responsividade em relação aos Estados-membros produziu disputas políticas importantes.

Por outro lado, pode-se dizer que a organização, mesmo se tornando autônoma em relação à sua base elementar, os Estados-membros, vem se colocando cada vez mais subordinada aos seus financiadores. E aquilo que poderia ser lido como uma forma de disfuncionalidade, na realidade, seria a conformação de uma nova funcionalidade para a organização, que dependente dos interesses das empresas que sustentam e mantém a sua própria burocracia, passa de uma organização pautada pelos interesses de desenvolvimento dos países para uma agência de reconhecimento e proteção da propriedade privada e do direito de monopólio de grandes corporações.

Referências

- ABBOTT, K; SNIDAL, D. Why States Act through Formal International Organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, vol. 42, n. 1, 1998.
- ABBOTT, K; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, vol. 54, 2000.
- ALVAREZ, José. International Organizations: Then and Now. **The American Journal of International Law**, vol. 100, n.02, 2006.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Politics, Power and Pathologies of International Organizations, **International Organization**, vol. 53, n. 04, p. 699-732, 1999.

- CORREA, Carlos M. **Intellectual property rights, the WTO and developing countries: the TRIPS agreement and policy options**. Zed books, 2000.
- CORREA, Carlos; MUSUNGU, Sisule. The WIPO Patent Agenda: the risks for Developing Countries, **South Center Working Paper**, vol. 12, 2002.
- COX, Robert. Social Forces, states, an world orders: beyond international relations theory. In Cox, Robert. **Approaches to World Order**. Cambridge: University Press, 1996.
- DEERE, Carolyn. Reforming Governance to Advance the WIPO Development Agend. In DE BEER, Jeremy. (org.) **Implementing WIPO's Development Agenda**. The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier University Press, 2009.
- DEERE, Carolyn. The Governance of the World Intellectual Property Organization: a reference guide. **GEG Working Paper**, vol. 93, 2014.
- GILL, Stephen. Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism. **Millennium**, vol. 24, 1995.
- KEOHANE, Robert. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32, nº 4, p. 379-396. 1988.
- KRATOCHWIL, Friedrich. RUGGIE, John. International Organization: a state of the art and the art of the state. **International Organization**, vol. 40, n. 4, 1986
- MASKUS, Keith. **Private Rights and Public Problems: The Global Economics of Intellectual Property in the 21st Century**. Peterson Institute for International Economics Publication, 2010.
- MAY, Chirstopher. **The World Intellectual Property Organization: resurgence and the Development Agenda**. Routledge, 2007.
- MENEZES, Henrique. "O Conflito Estados Unidos-Brasil sobre a organização do regime internacional de propriedade intelectual no século XXI: a 'agenda de patentes' à 'agenda do desenvolvimento'. **Tese de Doutorado em Ciência Política: UNICAMP**, 2013.
- MUSUNGU. Sisule. Rethinking innovation, development and intellectual property in the UN: WIPO and beyond. **QUIAP TRIPS Issues papers**, vol. 05, 2005.
- NESS, Gayl. BRECHIN, Steven. Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, **International Organization**, vol. 42, 1988.
- RAUSTIALA, Kal. SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law International Relations and Compliance. In. CARLSNAES, W; RISSE, T; SIMMONS, B. **Handbook of International Relations**. SAGE Publications, 2002.
- RICHARDS, Donald. **Intellectual Property Rights and Global Capitalism: the political economy of the TRIPS agreement**. M.E Sharp: London, 2004.
- SELL, Susan. **Private Power, Public Law: the globalization of intellectual property rights**. Cambridge University Press, 2003.
- SHADLEN, Ken. Policy Space for Development in the WTO and Beyond: The Case of Intellectual Property Rights. **Global Development and Environment Institute Working Paper**, No. 05-06, 2005.
- WALTZ, Kenneth. Structural Realism after de Cold War, **International Security**, vol. 19, n. 01, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Agreement between the United Nations and the World Intellectual Property Organization**, 1974. Disponível em: <http://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=305623#fstar>. Acesso em: 10 jun. 2019
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda For WIPO**. WIPO General Assembly, 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Program and budget for the 2016/17 biennium**, 2015.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL – OMPI. **Patent Cooperation Treaty Yearly Review 2018: The International Patent System**, 2018.

Agradecimentos:

.....

Gostaríamos de agradecer aos comentários e críticas dos professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB Daniel de Campos Antiquera, Thiago Lima e Xaman Korai Pinheiro Minillo. Agradecemos ainda o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da sua Chamada Universal.