

Patentes, Desenvolvimento, Saúde e Pandemia

Marcelo Zero

Introdução

Celso Furtado e outros autores que trataram do subdesenvolvimento assinalavam que, para romper com a dependência, era necessário não apenas produzir riquezas, mas também incorporar inovação à produção.

Na realidade, a questão da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico sempre esteve no centro das preocupações dos desenvolvimentistas clássicos e dos teóricos da dependência.

Superar o subdesenvolvimento implicava, necessariamente e sobretudo, ir além da produção de matérias primas e commodities. Significava agregar inovação e valor à produção, através da industrialização tardia associada ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Desse modo, evitar-se-ia a crescente deterioração dos termos de intercâmbio, que condenava os países em desenvolvimento à estagnação e ao atraso cada vez maior. Por outro lado, o investimento em educação embasaria o esforço inovador, ao mesmo tempo em que teria, obviamente, importante papel na criação de uma sociedade mais igualitária.

Pois bem, o desafio central da implantação da educação de qualidade e da incorporação em larga escala da inovação tecnológica à produção nacional continua cada vez mais atual. Mais do que isso, ele vem se tornando premente, principalmente quando se leva em consideração os problemas criados pelo paradigma neoliberal, aguçados pela atual epidemia.

Muito embora a nova conformação da geoeconomia mundial, com a urbanização e industrialização de gigantes demográficos como China e Índia, tenha feito saltar, no início deste século, os preços das commodities, especialmente das commodities agrícolas, interrompendo a citada deterioração dos termos de intercâmbio, o que beneficiou muito o Brasil, o nosso país não pode depender, para competir no cenário mundial, da exportação de não-manufaturados e semimanufaturados.

No médio e longo prazo, um novo ciclo de desenvolvimento do Brasil e um novo processo de industrialização, que retirem o país de sua crise profunda, demandarão a instituição de uma verdadeira sociedade do conhecimento.

Esse é o nosso grande desafio estratégico, agora tornado emergencial, que outros países já enfrentaram e venceram.

Tradicionalmente, os países em desenvolvimento conceberam duas estratégias distintas para conseguir desenvolver-se tecnologicamente e superar a distância que os separava dos países mais desenvolvidos.

A primeira delas, que predominou até a década de 80 do século passado, tange ao uso da engenharia reversa e do *catch up* tecnológico. Com efeito, alguns países, como o Japão, por exemplo, recorreram, com êxito, a essa estratégia para superar a distância que os separavam das nações mais desenvolvidas.

A segunda, que passou a predominar a partir da hegemonia ideológica e política do paradigma neoliberal no mundo, diz respeito à utilização da abertura econômica e dos investimentos internacionais, combinados com

uma conveniente proteção dos direitos de propriedade intelectual, como suposta forma de estimular o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

De fato, em período mais recente, muitos países em desenvolvimento, seduzidos pela miragem neoliberal, apostaram na abertura indiscriminada e incondicional das economias, na atração dos investimentos internacionais e na implementação de leis rígidas de proteção de direitos de propriedade intelectual como mecanismos capazes de induzir o desenvolvimento científico e tecnológico.

Pois bem, essas distintas estratégias não podem ser mais utilizadas.

A segunda, porque se revelou **absolutamente ineficiente**. Pelo contrário, a abertura das economias, a atração de investidores externos e a implantação de leis de proteção à propriedade intelectual, feitas na esteira da globalização assimétrica, só aumentaram a dependência tecnológica e não redundaram em ganhos expressivos na geração de inovação.

Obviamente, as grandes empresas multinacionais que têm tecnologia não a disponibilizam aos países periféricos. Mesmo nos países onde são instalados alguns centros de pesquisa, as eventuais inovações que ali surgem são, por falta de políticas públicas adequadas, patenteadas, em geral, **nos territórios das matrizes**, o que gera royalties e vantagens competitivas apenas para os países de origem do capital.

Já a primeira mostra-se atualmente de difícil concretização porque, hoje em dia, há fortes mecanismos que dificultam muito que os países em desenvolvimento possam recorrer à cópia ou à engenharia reversa para desenvolver tecnologia própria.

Com efeito, a **globalização dos direitos de propriedade intelectual**, inclusive de forma atrelada ao sistema mundial de comércio, mediante o **Acordo TRIPS**, impõe, agora, uma séria barreira jurídica e política aos “atalhos” antes utilizados por alguns países até a década de 80.

Portanto, a **construção autóctone** de uma sociedade do conhecimento, com educação de qualidade em todos os níveis, geração de inovação e sua incorporação ao sistema produtivo é crítica para a consolidação de um novo ciclo de desenvolvimento brasileiro e para superação da crise, num cenário pós-pandemia.

Considere-se que a produção de tecnologia inovadora é de vital importância até mesmo para a transição para a economia verde, já que dessa nova tecnologia dependerá a exploração da biodiversidade e a geração de novas fontes de energias renováveis e limpas. De modo que a implementação de um “green new deal” nestas paragens tropicais implicará grande esforço inovador.

Nosso país tem potencial para desenvolver tal esforço.

No que tange à pesquisa básica e à produção intelectual geral na área científica, o Brasil já ocupa a 13º posição, medida pelas publicações de trabalhos especializados e artigos nas principais revistas de renome mundial nessa área. Além disso, tal produção tem qualidade média acima da dos demais BRICS.

Isso demonstra a competência e o extraordinário potencial da nossa talentosa comunidade científica. Temos também (ou tínhamos até pouco

tempo) significativas “ilhas de excelência” em algumas áreas estratégicas, como na pesquisa agrícola (EMBRAPA), na pesquisa aeroespacial (ITA, EMBRAER), na pesquisa meteorológica (INPE) e na pesquisa relativa aos hidrocarbonetos e energia (PETROBRAS), entre várias outras.

Contudo, há algumas fragilidades inquietantes, a saber:

a. A pesquisa científica é ainda fortemente concentrada em universidades e instituições públicas. Com efeito, no Brasil a participação de empresas, inclusive de empresas estatais, no número de pedidos de patentes é de somente 53%, ao passo que no Japão e na Alemanha esse índice é de cerca de 90%. Ademais, as empresas brasileiras investem, em média, apenas cerca de 0,5% do PIB em inovação, enquanto no Japão, por exemplo, as empresas investem mais de 2,5%.

b. A pesquisa aplicada, aquela que gera inovação produtiva, ainda patina, especialmente quando comparamos o desempenho do Brasil com os de outras nações emergentes importantes.

c. Esse **descolamento entre produção científica nacional e processo produtivo** parece ter sido agravado, em passado recente, pelos processos de privatização, conduzidos fora do arcabouço de políticas industriais e de ciência e tecnologia consistentes, e de relativa desnacionalização da economia brasileira, bem como pelo processo de adoção de normas relativas à propriedade intelectual inspiradas no TRIPS, **os quais resultaram num mensurável aumento da nossa dependência científico-tecnológica**.

d. A educação, embora mais universalizada e democratizada, inclusive no nível superior, ainda apresenta graves déficits em sua qualidade.

Essas fragilidades estruturais da ciência, tecnologia e inovação do Brasil estão sendo consideravelmente aguçadas, em tempos recentes. Com efeito, o teto constitucional de gastos, somado à ultraortodoxia econômica e ao austericídio hoje predominantes no país, vêm reduzindo substancialmente os gastos com ciência e tecnologia, a ponto de comprometer, talvez de forma irremediável, grandes linhas estratégicas de pesquisa, inclusive na área da saúde.

Assim sendo, no campo específico da ciência e tecnologia, torna-se necessário, além de manter e incrementar os investimentos estatais em pesquisa e na formação de recursos humanos, desenvolver uma nova política de estímulo específico à inovação produtiva, um modelo “neoschumpeteriano” que conduza as empresas nacionais a investir muito mais em pesquisa aplicada e que articule, de forma mais consistente, o saber gerado nas universidades e nos institutos de pesquisa com os interesses e as necessidades tecnológicas das firmas brasileiras.

É preciso superar, acima de tudo, a crença ingênua, prevalecente até pouco tempo, de que a abertura da economia e a normativa mais rígida tocante à proteção à propriedade intelectual acarretariam inexoravelmente um grande aumento da inovação no Brasil. Tal modelo, como afirmamos, fracassou.

E fracassou no mundo inteiro, pode-se dizer. Na realidade, a hegemonia do paradigma neoliberal e a implantação do TRIPS ampliaram significativamente o *gap* tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Breve Histórico da Proteção às Patentes em Âmbito Internacional

Antes da negociação do TRIPS no âmbito da OMC, as convenções internacionais sobre propriedade intelectual, bem como a maioria das legislações nacionais nos países em desenvolvimento, eram bastante frouxas e permitiam a implantação de políticas relativamente autônomas de desenvolvimento científico e tecnológico, bem como um ambiente de cooperação mais rico.

O Brasil, por exemplo, foi o quarto país do mundo a adotar algum tipo de proteção propriedade intelectual, mediante o Alvará de D. João VI, de 1809, que depois foi convertido em lei, em 1830. Contudo, em nosso país, a patente, ou direito real, só era concedida a nacionais. Havia a possibilidade de concessão de benefícios a estrangeiros a estrangeiros, que eram denominados de “introdutores” pela normativa.

Entretanto, a legislação permitia apenas a concessão de subsídios do Estado a esses “introdutores”, e não a concessão do usufruto do direito de propriedade intelectual. Ademais, a concessão de subsídios aos estrangeiros tinha de ser aprovada pelo Congresso. Como curiosidade, registre-se que o único projeto de concessão de subsídio a estrangeiro foi o que concedia, em 1878, benefícios a Thomas Edison pela invenção do fonógrafo. A verba, porém, não chegou a ser votada.

Assim, o sistema nacional brasileiro de proteção a patentes, bem como os outros sistemas nacionais, eram bastantes restritos na abrangência e escopo. Em geral, a proteção só era assegurada a nacionais e havia a óbvia preocupação com o uso dos direitos de propriedade intelectual como estímulo à indústria e à produção locais, de forma ofensiva.

A bem da verdade, a disseminação histórica da proteção à propriedade intelectual teve um começo difícil, permeado por contradições e diferenças de interpretação.

Em primeiro lugar, havia a disputa entre os interesses das indústrias nacionais nascentes e os de grandes companhias que tinham interesse em vender produtos internacionalmente. Em segundo, havia a disputa ideológica entre os defensores do livre comércio e os propugnadores da implementação crescente dos sistemas de patentes. Os primeiros argumentavam, com certa razão, que a concessão de patentes nada mais era do que a concessão de um monopólio econômico, que impedia a saudável e necessária competição entre produtores e, portanto, criava ineficiência econômica geral.

Por isso, a adoção de sistemas de patentes esteve historicamente sujeita a revisões e recuos, principalmente nos países que não tinham a hegemonia do comércio internacional. Assim, a Suíça e Holanda, após poucas décadas, revogaram suas primeiras leis de patentes. A Alemanha, que havia adotado um sistema de proteção em 1817, o revogou em 1869, e só retomou a relativa proteção aos direitos de propriedade intelectual, em 1910.

As evidências empíricas confirmam tal observação. O economista Keith Maskus, na sua obra, *Direitos de Propriedade Intelectual na Economia Global*, de 2000¹, assinala que a relação entre o aumento da proteção jurídica às patentes e o estágio histórico do desenvolvimento econômico parece ser a de uma curva em forma da letra “U”.

1 Maskus, Keith “ Intellectual Property Rights in the Global Economy, published by the Institute for International Economics”, 2000

Em outras palavras, após um início em que a proteção é adotada, há um relaxamento ou mesmo um abandono da proteção da propriedade intelectual, à medida que aumenta a renda per capita de um país, chegando aos patamares médios. Com o aumento do nível de desenvolvimento a patamares mais elevados, a proteção à propriedade intelectual volta a se tornar mais rígida e efetiva.

A razão para esta curva em U estaria, como bem define Ronaldo Fiani², *nas mudanças no padrão de geração e incorporação de tecnologia, ao longo das diferentes fases do desenvolvimento econômico.*

Com efeito, a hipótese de uma curva de proteção de direitos de propriedade intelectual e patentes em “U” somente pode ser explicada a partir do argumento de que a aceleração do desenvolvimento, quando este se encontra em um patamar intermediário, **exige o relaxamento da proteção de patentes.** Em outras palavras, os países hoje desenvolvidos adotaram sistemas flexíveis e de escopo reduzido de proteção jurídica à propriedade intelectual quando ainda tinham uma indústria em fase de crescimento e consolidação.

Essa hipótese pode ser ilustrada com vários exemplos históricos.

O Japão, exemplo clássico dessa trajetória, adotou uma configuração bastante peculiar em seu sistema de patentes, no início e meados do século 20, ao longo de toda a sua fase intermediária de industrialização.

Keith Maskus, na obra mencionada, *observa que o sistema de patentes no Japão foi elaborado para incentivar o desenvolvimento industrial,*

2 Fiani, O debate econômico internacional da propriedade intelectual: aspectos relevantes para a saúde brasileira-DOI: 10.3395/reciis. v3i4. 293pt

limitando o escopo e a amplitude com que eram concedidas as patentes, e favorecendo sua difusão doméstica, tendo como parâmetro regulador seus interesses nacionais de país que buscava superar o *gap* tecnológico que o separava das grandes potências ocidentais e que frequentemente recorria à engenharia reversa para propiciar a produção doméstica e a ulterior exportação de bens originalmente importados. Observe-se, adicionalmente que, em alguns setores estratégicos, como a da indústria farmacêutica, as patentes não eram concedidas no Japão até os anos 1970.

Mesmo nos EUA, país que mais propugnou e propugna pelo enrijecimento e pela difusão internacional da proteção à propriedade intelectual, a trajetória histórica das patentes foi semelhante, em sua flexibilidade e escopo. De fato, nos seus primeiros 50 anos, o sistema de proteção norteamericano à propriedade intelectual só concedia patentes a residentes e nacionais. Os estrangeiros só puderam depositar patentes nos EUA, a partir de 1891.

Essa flexibilidade histórica permitiu, aos países hoje mais desenvolvidos, adaptar a proteção à propriedade intelectual às necessidades de seu processo de desenvolvimento, principalmente naqueles estágios e setores que demandavam estímulos à produção doméstica de novo conhecimento científico e de inovação tecnológica.

Obviamente, tais flexibilidades e limitações refletiam-se também no sistema internacional de proteção à propriedade intelectual.

Assim, a primeira grande convenção internacional sobre propriedade intelectual, a Convenção de Paris, elaborada em 1883, dava muito espaço legislativo aos países e não exigia reciprocidade de tratamento. As patentes,

además, eram independentes. A invenção protegida num país podia não desfrutar da mesma proteção em outros países. Também não se exigia que as partes da Convenção adotassem legislações nacionais condizentes.

Agregue-se que a Convenção de Paris demandava o inteiro **desvendamento** da invenção e a necessidade da **exploração local** para que a patente fosse reconhecida. A Convenção de Paris também consagrava o princípio da **caducidade** das patentes. Ou seja, caso a patente não fosse explorada localmente, ela caducava em pouco tempo e todas as informações se tornavam públicas, de forma a permitir que produtores locais explorassem a invenção.

Dessa forma, o desvendamento e a exploração local eram considerados **deveres dos titulares dos direitos de propriedade intelectual**, que deveriam respeitá-los, caso quisessem manter seus direitos de proprietários de invenção. Observe-se que, naquela época, esses mesmos princípios estavam consagrados nas legislações internas da Inglaterra, EUA, França, Alemanha e Brasil.

Na realidade, o pressuposto que sustentava esses princípios inscritos na Convenção de Paris era o de que a patente nada mais era do que uma espécie de **contrato** entre o Estado, que procurava desenhar uma política de desenvolvimento, e o inventor, que buscava a proteção de sua inovação. A patente assegurava uma proteção temporária a tal inovação, beneficiando o inventor, e, em contrapartida, o inventor desvendava a sua invenção e modernizava a produção local, beneficiando o país no qual a patente vigia. Dessa maneira, a patente era um instrumento de políticas industriais e de ciência e tecnologia.

Entretanto, toda essa flexibilidade quanto aos direitos, conjuntamente com as exigências rígidas, em relação aos **deveres** dos detentores dos direitos de propriedade intelectual, fora abandonada por ocasião da elaboração e adoção do já mencionado TRIPS.

Historicamente, o embate que resultou no TRIPS se iniciou justamente na reação às iniciativas dos países sem desenvolvimento de promover, em âmbito mundial, o princípio da **transferência de tecnologia**, como forma de aceder ao desenvolvimento.

Em 1975, iniciou-se, na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), órgão do sistema ONU que administrava a Convenção de Paris, um grande debate que se destinava à revisão de todo o sistema internacional de proteção à propriedade intelectual.

A revisão desse sistema, inclusive da Convenção de Paris, tinha como origem, como bem observa Cícero Gontijo, *um documento preparado pela Organização das Nações Unidas, em 1964, por iniciativa do governo brasileiro, denominado "The role of patents in developing countries".*

A finalidade principal dessa revisão era dar tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento, com a perspectiva de ajudá-los superar a brecha tecnológica e econômica que os separava das nações mais desenvolvidas.

O Comitê da OMPI estabeleceu, entre os principais objetivos da revisão: a) conseguir um equilíbrio razoável entre o direito dos titulares de patentes e o **direito ao desenvolvimento**; b) promover o uso efetivo e local das patentes c) promover a **transferência de tecnologia** entre os países; e d) controlar

os abusos do sistema.

As negociações, muito duras e complexas, se prolongaram por cinco anos, tendo terminado em 1980, quando se chegou a um acordo entre as partes. Tal acordo deveria ter sido ratificado na reunião da OMPI que ocorreria em Nairóbi, em 1981. Contudo, na ocasião, os EUA, que haviam participado das negociações e da elaboração do texto acordado, o rejeitaram em sua integralidade.

Iniciou-se, então, a estratégia de retirar a discussão sobre propriedade intelectual da OMPI, onde os países em desenvolvimento tinham muita influência, e levá-la ao GATT, organização dominada inteiramente pelos países mais desenvolvidos.

Essa estratégia acabou sendo vitoriosa. Na Rodada Urugui do GATT, os EUA, ajudados pelos países europeus e pelo Japão, conseguiram impor aos países em desenvolvimento o TRIPS, que consagrou, no contexto da regulação comercial internacional, os interesses dos grandes detentores de direitos de propriedade intelectual.

Em contraste com a Convenção de Paris, o TRIPS é bastante rígido, impõe a reciprocidade, tem alcance internacional homogêneo e impede a constituição de diferenças significativas nas regras sobre PI que são aplicadas aos países em desenvolvimento, em relação às regras dos países desenvolvidos, a não ser no que tange, essencialmente, aos prazos mais dilatados para que as nações periféricas se adequem às suas cláusulas.

O TRIPS impede, ou limita de forma muito severa, que os países em desenvolvimento possam adotar sistemas de proteção à propriedade

intelectual diferenciados e flexíveis, que tenham a capacidade de estimular o seu desenvolvimento científico e tecnológico e, por consequência, o seu desenvolvimento industrial e econômico. Ele tende a manter, desse modo, a forte assimetria que há entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que tange ao progresso científico e tecnológico.

De fato, o TRIPS, concluído em dezembro de 1994, na Conferência de Marraqueche, incorporou várias normas e princípios consagrados em Convenções inseridas na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), notadamente a Convenção de Berna sobre Obras Artísticas e Literárias e a Convenção de Paris sobre a Proteção de Propriedade Industrial, de 1893, mas foi bem além daquilo que nelas estava preconizado.

Como vimos, a Convenção de Paris visava estabelecer um mecanismo potencialmente mundial para permitir a obtenção de patentes, bem como prescrever os requisitos básicos para os sistemas de registro, incluindo a regra de tratamento nacional para os depositantes de patentes.

Entretanto, a Convenção de Paris não definiu regras para uma série de aspectos relacionados às patentes, tais como o âmbito da proteção, os critérios para elegibilidade à proteção e a duração da proteção. Dessa forma, quando as negociações do TRIPS da Rodada Uruguai começaram, em 1986, havia, de fato, uma grande variação entre as nações a respeito da natureza e do âmbito da proteção de patentes.

O TRIPS incorporou, como assinalamos, as disposições da Convenção de Paris sobre patentes, e complementou tais disposições com regras substantivas e procedimentais sobre âmbito da proteção, critérios para a

expedição de patentes, duração de patentes, etc., obedecendo aos interesses das companhias dos países desenvolvidos, que há tempos demandavam tratamento internacional mais uniforme e rígido para as questões relativas à propriedade intelectual.

Na realidade, o TRIPS mudou em 180 graus a questão das patentes em nível internacional. Ele criou um sistema consideravelmente mais prolixo e rígido que o anterior, o qual exige harmonização das legislações nacionais, solução de controvérsias, e liga definitivamente comércio e propriedade intelectual. Ademais, ele aumentou o escopo da proteção à propriedade intelectual, estendendo-a a medicamentos e alimentos. A ênfase é posta nos direitos patrimoniais, em detrimento dos Estados e interesse público.

Assim, o TRIPS estabeleceu o fim da caducidade (artigo 32º). A Licença Compulsória, antes obtida com facilidade, exige, nessa nova normativa, condicionantes adicionais (artigo 31º), como a necessidade de buscar a autorização do titular para a revogação. Ademais, a exploração local não é tratada adequadamente. Na realidade, o Artigo 27.1 parece extinguir essa prática, pois proíbe discriminação entre bens importados e produzidos localmente.

O pior, contudo, é que o TRIPS e as rígidas legislações nacionais que a ele estão associadas introduzem uma **dupla distorção** no desenvolvimento tecnológico e econômico das nações em desenvolvimento.

Essa dupla distorção está associada à questão da ineficiência estática e da eficiência dinâmica, vinculadas diretamente à adoção do mecanismo das patentes.

A **ineficiência estática** é aquela gerada pelo monopólio da patente. Com efeito, a concessão da patente implica que a exploração da inovação só poderá ser efetuada pelo titular dos direitos de propriedade intelectual, ou ainda por aqueles a quem ele conceda a cessão de seus direitos. Isso significa a eliminação da concorrência e a consequente ineficiência na alocação dos recursos para a produção e comercialização da inovação. A patente gera, desse modo, como todo monopólio, um custo econômico, que pode ser bastante elevado.

Não obstante, a patente, conforme alguns economistas, pode gerar também **eficiência dinâmica**. Essa eficiência diria respeito ao estímulo à inovação e ao investimento em tecnologia que a patente, em tese, pode criar. Assim, argumentam os defensores dos sistemas de propriedade intelectual, um sistema de proteção aos direitos de propriedade intelectual pode estimular empresas a investirem em ciência e tecnologia e a produzir inovações que melhorem a eficiência econômica geral e ampliem a competitividade da indústria.

Por conseguinte, a depender da “calibração” do sistema de proteção implantado, a modernização propiciada pela eficiência dinâmica pode, em teoria, mais do que compensar a ineficiência estática gerada pelos monopólios da patente.

Entretanto, esse modelo tem um pressuposto essencial para funcionar: **a exploração da patente tem de ser feita necessariamente de forma local, por residentes ou nacionais.**

Mas não é isso o que vem acontecendo. Como o TRIPS e as legislações nacionais dele derivadas impõem o tratamento nacional aos estrangeiros

detentores de patentes e a universalização desses direitos, que não está mais condicionada à produção local, os países em desenvolvimento vêm, cada vez mais, concedendo patentes para o novo conhecimento que é produzido em países desenvolvidos.

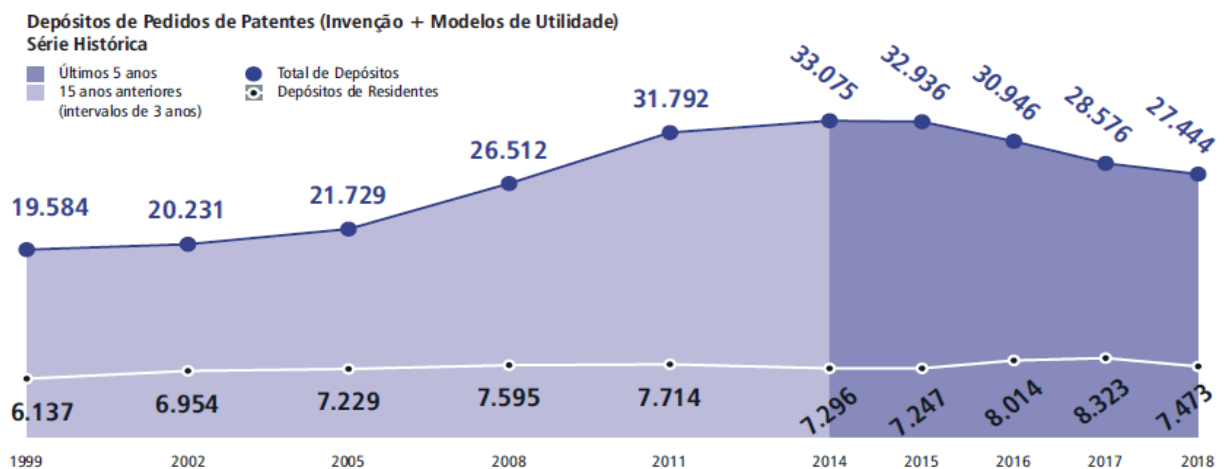
Isso produz vêm um impacto negativo duplo. De um lado, aumentou extraordinariamente o número de patentes depositadas nesses países, o que tende a aumentar a ineficiência estática. **Mas, de outro, essas patentes são, em sua imensa maioria, de não residentes, o que obviamente não gera eficiência dinâmica.** Como bem enfatiza Ronaldo Fiani, na obra citada, *se o monopólio oferecido pelas patentes é concedido em um país, só que o novo conhecimento é gerado em outro país, o primeiro país é obrigado a arcar com o ônus da ineficiência estática e somente o segundo país obtém os benefícios da eficiência dinâmica.*

Portanto, não há, para os países em desenvolvimento, qualquer vantagem nessa situação assimétrica. Eles arcam com o ônus da ineficiência estática e não obtêm as vantagens da eficiência dinâmica, **que fica cada vez mais concentrada nos países mais desenvolvidos.**

Hoje em dia, cerca de dois terços dos investimentos em P&D no mundo são feitos pelos EUA, União Europeia e Japão, sendo que boa parte do resto se reparte entre Coreia do Sul, Taiwan e, mais recentemente, China (um caso aparte entre os países em desenvolvimento). A América do Sul tem participação marginal, nesse aspecto, ficando com ao redor de 2% desse bolo.

Ademais, tal situação produz déficits comerciais expressivos e envio de recursos de países em desenvolvimento para países desenvolvidos, sob a forma de royalties e dividendos.

É o caso do Brasil.



Fonte: Relatório de Atividades INPI-2018

Como se vê, cerca de 80% das patentes concedidas no Brasil são para não residentes.

Em contraste, o Brasil deposita poucas patentes no exterior. As informações de 2019 do USPTO, o escritório de patentes dos EUA, o maior do mundo, demonstram que, naquele período, o Japão conseguiu depositar 57.465 patentes, a Coreia do Sul, 24.753, a Alemanha, 18.701, a China, 22.294, e o Brasil, apenas 263. Assim, do total de 392.617 patentes depositadas em 2019 no USPTO, o Brasil respondeu por somente 0,07%.

Outro grande resultado negativo óbvio tange às limitações que o Brasil e os países em desenvolvimento de modo geral têm para implantar políticas

industriais e de desenvolvimento científico e tecnológico. Com efeito, essa blindagem internacional dos direitos de propriedade intelectual dificulta muito a obtenção de vantagens, por parte dos países em desenvolvimento.

A patente, nesse novo contexto, deixou de ser um contrato entre o Estado e o inventor e tornou-se somente um estímulo para as grandes companhias que desenvolvem inovação, nos países já em estágio avançado de industrialização. Estímulo esse que, para as nações periféricas, é totalmente estéril e contraproducente.

TRIPS, Saúde e o Embate Encabeçado pelo Brasil na OMC

Muito embora o TRIPS tenha consagrado, em linhas gerais, os interesses dos países desenvolvidos, no que tange à propriedade intelectual, ele também procurou estabelecer um equilíbrio entre os direitos dos detentores de propriedade intelectual e os direitos dos Países-Membros, especialmente no que tange à capacidade de promoverem políticas públicas em prol de suas sociedades.

Assim, o seu Artigo 7 estabelece que os direitos de propriedade intelectual visam um equilíbrio entre os interesses de detentores privados, que precisam incentivar os investimentos na criação de novos produtos, e as sociedades dos Países-Membros, que têm de beneficiar-se do acesso às criações e da transferência e disseminação da tecnologia. Ademais, o Artigo 8(1) estipula que os Países-Membros podem adotar, entre outras, **medidas necessárias para proteger a saúde e a alimentação públicas**, desde que tais medidas sejam compatíveis com as normas gerais e obrigatórias do Acordo.

Mas o mais importante tange ao que está disposto nos Artigos 30 e 31 do TRIPS. O Artigo 30, que trata das *Exceções aos Direitos Conferidos*, reza que os Membros poderão conceder “exceções limitadas aos direitos conferidos pela patente”, desde que tais exceções sejam estabelecidas de forma “razoável” e não prejudiquem de “forma não razoável” os interesses legítimos do titular.

Por outro lado, o Artigo 31, que dispõe sobre *Outro Uso Sem Autorização do Titular* (basicamente **licenciamento compulsório**) dita as regras para tal procedimento. Entre outras regras (uso não transferível a terceiros, alcance e duração do uso não autorizado restritos ao objetivo para ao qual foi gerado, remuneração adequada do titular dos direitos, etc.), o subparágrafo (b) determina que: *esse uso só poderá ser permitido se o usuário proposto tiver previamente buscado obter autorização do titular, em termos e condições comerciais razoáveis, e que esses esforços não tenham sido bem sucedidos num prazo razoável*. Além disso, o subparágrafo (b) estipula também que *essa condição pode ser dispensada por um Membro em caso de emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência ou em casos de uso público não-comercial*.

Apesar dessas determinações, que concediam direitos de licenciamento compulsório para os Países-Membros, a questão continuou a ser objeto de dúvidas e interpretações diversas.

Os países desenvolvidos, pressionados por suas indústrias farmacêuticas, defendiam uma interpretação bem **restritiva** desses artigos do TRIPS, alegando que não cabia simplesmente ao País-Membro que reivindica o licenciamento compulsório a determinação do que seria a “emergência

nacional ou a “extrema urgência”, e nem o que seriam os “termos e condições comerciais razoáveis” de negociação.

Dessa forma, procurava-se inviabilizar quaisquer iniciativas de permitir o licenciamento compulsório, no âmbito da implementação de políticas de saúde pública destinadas ao combate às epidemias que afetam sobremaneira as nações em desenvolvimento.

No entanto, em 14 de novembro de 2001, na cidade de Doha, onde se realizava a Quarta Sessão da Conferência Ministerial da OMC, os países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, Índia e África do Sul, obtiveram uma importante vitória para a saúde pública mundial.

Conseguiu-se finalmente que a OMC adotasse uma interpretação uniforme e consistente sobre a questão. Tal interpretação, plasmada na Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública, esclareceu, em definitivo, a relação entre o Acordo TRIPS e as políticas de saúde pública dos Membros da OMC e confirmou o direito desses Membros **de conceder licenças obrigatórias sobre as patentes por motivos de saúde pública.**

Com efeito, a mencionada declaração estabeleceu, em seu parágrafo 5, de maneira inequívoca, que: *cada Membro tem o direito de conceder licenças compulsórias, bem como liberdade para determinar as bases em que tais licenças são concedidas, e que cada Membro tem o direito de determinar o que constitui emergência nacional ou outras circunstâncias de extrema urgência, subentendendo-se que crises de saúde pública, inclusive as relacionadas com o HIV/AIDS, com a tuberculose, malária e outras*

epidemias, são passíveis de constituir emergência nacional ou circunstâncias de extrema urgência.

Com essa Declaração, ficou estabelecido, assim, que é **direito** dos Países-Membros a determinação da necessidade de se proceder ao licenciamento compulsório e em que bases tal procedimento será adotado. Saliente-se que o licenciamento compulsório já estava previsto no Artigo 5 da Convenção de Paris.

Respaldado nessa Declaração, o Brasil pôde dar continuidade ao seu programa de combate à AIDS, reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como **exemplar**.

Não obstante, apesar dessa relativa flexibilidade do TRIPS, os resultados da introdução da propriedade intelectual no sistema de comércio multilateral foram, na prática, o encarecimento dos medicamentos em boa parte dos países em desenvolvimento e a inviabilização de políticas que, com base na substituição de importações, buscavam desenvolver indústrias nacionais.

No Brasil, por exemplo, os preços dos medicamentos aumentaram cerca de **40%**, em termos reais, entre 1996, ano em que foi promulgada a nova lei nacional de propriedade intelectual calcada nas diretrizes do TRIPS, e 2000.

Observe-se, no entanto, que os preços começaram a cair, quando o Brasil passou a usar as flexibilidades do TRIPS, quebrando patentes e desenvolvendo uma indústria própria de genéricos.

A bem da verdade, a relação entre saúde pública, propriedade intelectual e comércio depende muito também das **estratégias nacionais** que os países

adotam para se adaptar às novas conjunturas internacionais. Por isso, seria interessante comparar as experiências de Índia e Brasil a esse respeito.

Índia e Brasil: Duas Estratégias

Até a sua independência, a Índia tinha um sistema de patentes, obviamente calcado no modelo inglês, o qual assegurava a patenteabilidade de muitos processos e produtos.

No entanto, após a sua independência, a Índia iniciou progressivamente um processo para tornar a sua normativa sobre propriedade intelectual um “instrumento do desenvolvimento nacional”. O objetivo geral era o de estimular as indústrias nacionais emergentes a produzirem novas tecnologias ou adaptarem tecnologias importadas, num processo típico de substituição de importações.

No campo médico, o objetivo específico era essencialmente o de assegurar preços baixos de medicamentos para a população indiana e de prover, eventualmente, drogas em larga escala para o enfrentamento de epidemias.

Em 1950, a lei de patentes indiana foi emendada para permitir a licença compulsória para produzir medicamentos protegidos por direitos de propriedade intelectual, **sem a necessidade de autorização por parte do detentor da patente.**

Em 1970, foi dado um passo ainda maior com a aprovação da nova lei de patentes da Índia, que entrou em vigor em 1972. **Essa nova lei de patentes excluía medicamentos e quaisquer produtos farmacêuticos do mecanismo de patenteamento. Na realidade, a lei excluía do patenteamento quaisquer processos destinados ao tratamento, cura e profilaxia da pessoa humana, bem como os processos com a mesma**

finalidade aplicáveis aos animais e plantas. A normativa também proibia o patenteamento de processos destinados ao incremento do valor da produção agrícola. **Com esse novo marco legal, começou a se desenvolver uma dinâmica indústria de medicamentos genéricos, baseada na engenharia-reversa e na criação de processos de baixo custo de produção.**

No entanto, a Índia, que participou ativamente da Rodada Uruguai, assinou o TRIPS, em dezembro de 1994. Obviamente, isso a obrigou a reformular a sua normativa sobre propriedade intelectual. Contudo, a Índia, aproveitando-se da flexibilidade conferida por este acordo da OMC aos países em desenvolvimento, só modificou a sua lei patentes em 2005, ao final do prazo previsto (10 anos). Ademais, a lei sobre propriedade intelectual aprovada nessa nova conjuntura incorporou todas as flexibilidades asseguradas no TRIPS.

Pois bem, o grande resultado prático dessa estratégia da Índia relativa à propriedade intelectual é que esse país tem hoje a **segunda maior indústria farmacêutica do mundo em volume de produção.** Além disso, a Índia é também um grande exportador de produtos farmacêuticos, principalmente de medicamentos genéricos para países em desenvolvimento. Em 2008, ano pré-crise, a Índia exportou **US\$ 5,77** bilhões em produtos farmacêuticos. Saliente-se que tal desempenho exportador assegurou à Índia um saldo comercial positivo, nesse setor específico, de **US\$ 3,9** bilhões.

É preciso observar também que, embora o modelo indiano de indústria farmacêutica e de biotecnologia tenha se baseado historicamente na engenharia-reversa, atualmente há indústrias farmacêuticas indianas, inclusive 5 estatais, que investem bastante em inovação. Somente nos 18

primeiros meses após a promulgação da nova lei indiana sobre propriedade intelectual, cerca de 6.500 pedidos de patentes sobre medicamentos chegaram aos escritórios da Índia. O acúmulo gerado pela indústria de genéricos criou uma massa crítica que permite, agora, o surgimento de uma incipiente, porém significativa, indústria inovadora.

E o Brasil? O Brasil seguiu um rumo diferente. Com o predomínio do paradigma neoliberal no país, que começou a se firmar ao final da década de 80, o Brasil abandonou progressivamente quaisquer tentativas de implantar uma indústria de fármacos nacional. Além disso, após ter assinado o TRIPS, em dezembro de 1994, o Brasil, em vez de ter esperado, como a Índia, 10 anos para aprovar uma lei nacional adaptada às diretrizes daquele acordo da OMC, precipitou-se em promulgá-la já em 1996.

O resultado dessa política, ou da falta de política para o setor foi, além do já mencionado aumento dos preços dos medicamentos no mercado interno, a geração de uma grande dependência da saúde pública brasileira, relativamente à produção da indústria farmacêutica internacional.

A indústria de genéricos brasileira, embora tenha tido êxito relativo na diminuição de preços de certos fármacos, especialmente os destinados ao tratamento da AIDS, ainda é muito incipiente, comparativamente às indústrias assemelhadas de outros países.

Em nosso país, a indústria de genéricos responde por aproximadamente 20% do mercado de medicamentos. Na Índia, mesmo após a nova lei de patentes adaptada às diretrizes do TRIPS, os genéricos nacionais ainda satisfazem 88% da demanda interna por medicamentos. Na Espanha, França, Alemanha e Reino Unido, a participação desses medicamentos é de 30%, 35%, 60% e 60%, respectivamente. Nos EUA, o índice é de aproximadamente 60%.

Em relação à Índia, o Brasil entrou tardiamente no mercado de genéricos e terá, agora, de desenvolver uma indústria nacional de fármacos dinâmica.

Trata-se de um processo bem mais custoso e difícil, pois não temos mais as liberalidades pré-TRIPS, que permitiam o uso generalizado da engenharia reversa e da quebra de patentes. Perdemos uma oportunidade histórica que foi bem aproveitada pela Índia. O esforço tem de se concentrar, agora, na inovação tecnológica, mas com uma base produtiva ainda incipiente.

A Nova Ofensiva em meio à Pandemia: EUA, OMS e China

A terrível epidemia do Covid-19 vem expondo, de forma dramática, os obstáculos à saúde pública criados pela globalização assimétrica e pelo predomínio dos direitos de propriedade intelectual no sistema internacional de comércio.

Países detentores de direitos de propriedade intelectual na área da saúde e que têm indústrias farmacêuticas e de equipamentos hospitalares robustas enfrentam em condições bem melhores a pandemia e já iniciaram processos de desenvolvimento e produção de vacinas e/ou de tratamentos eficientes para o combate ao Covid-19.

Já países que não estão nessas condições têm dificuldade até mesmo de ter à disposição respiradores e máscaras em número suficiente para o enfrentamento da pandemia.

Dessa forma, a pandemia desnudou a insegurança sanitária e médica gerada pela globalização assimétrica e o predomínio dos direitos dos detentores de patentes sobre os direitos dos países ao desenvolvimento e ao bem-estar de suas populações.

De outro lado, a pandemia também demonstrou as insuficiências dos sistemas de saúde, mesmo de países ricos e desenvolvidos. No caso dos EUA, país capitalista mais afliente, que não tem um sistema de saúde público, a epidemia cobrou um preço muito caro em vidas, com forte corte social e racial.

No caso do Reino Unido, que tem um sistema público de saúde, a epidemia evidenciou os danos causados pelas políticas neoliberais no *National Health System* (NHS), que vem sendo sucateado há anos.

Para agravar a cena, como boa parte dos processos de desenvolvimento de vacinas ou de tratamentos são desenvolvidos por grandes empresas privadas, sem compromissos efetivos com a saúde pública, alguns governos vêm oferecendo comprar os direitos dessas vacinas e tratamentos para dar prioridade às suas populações, em detrimento das demais.

É o caso dos EUA, que querem comprar os direitos de uma vacina alemã, entre outras.

Em sentido contrário, a Organização Mundial de Saúde (OMS), apoiada, entre outros, pelo governo da China, propugna por aprovar uma Resolução, mediante a qual quaisquer vacinas ou tratamentos para o Covid-19 seriam declarados patrimônios públicos mundiais, de forma a beneficiar todos os países do planeta e combater com eficiência muito maior a pandemia.

Afinal, como se trata de uma pandemia, assimetrias na disponibilidade de vacinas e tratamentos acabariam por prejudicar não apenas a população de países mais pobres e vulneráveis, mas também todo o planeta, pois esses países continuariam a ser focos de disseminação do Covid-19 e de eventuais novas mutações do vírus.

O governo da China também assinalou que eventuais vacinas desenvolvidas naquele país seriam disponibilizadas ao mundo.

Assim, não é apenas o conflito geopolítico com a China e as discordâncias em relação à luta contra o Covid-19 que estão levando os EUA a romper com a OMS.

Os EUA vêm pressionando os países a não assinar a Resolução da OMS ou a aprovar uma versão mais amena.

Os países pobres, principalmente africanos, vêm resistindo à pressão de Trump, impulsionada pelas companhias farmacêuticas dos EUA. Em meio à pandemia, a prioridade de Trump é defender os interesses econômicos das grandes empresas norte-americanas e o bem-estar exclusivo da população dos EUA.

O fracasso dessa pressão dos EUA já levou o governo Trump a romper definitivamente com a OMS, após suspender os pagamentos à organização.

Mas isso é apenas o começo de um jogo duro que deverá antepor, nos próximos meses e anos, os interesses dos países mais desenvolvidos e dos detentores de patentes contra os interesses dos países menos desenvolvidos e os direitos das populações à saúde.

Não é segredo para ninguém que os países mais desenvolvidos e as grandes companhias farmacêuticas internacionais vêm pressionando, há muitos anos, em todos os foros negociadores, para que os países em desenvolvimento adotem medidas denominadas “TRIPS-plus”.

Tais medidas visam enrijecer ainda mais o sistema internacional de proteção da propriedade intelectual, inclusive no que tange às liberalidades

asseguradas pela mencionada “Declaração de Doha sobre o Acordo TRIPS e a Saúde Pública”.

Assim, os poucos ganhos assegurados na OMC para a saúde pública poderão ser completamente revertidos.

Ante tal quadro, nos parece que o governo dos EUA e algumas grandes companhias farmacêuticas internacionais poderão aproveitar o cenário dramático criado pela pandemia do Covid-19 para impor o enrijecimento das medidas internacionais de proteção à propriedade intelectual, em troca da disponibilização de vacinas e tratamentos para o combate ao vírus.

Não se pode também afastar a hipótese de que o governo dos EUA use da situação de vulnerabilidade criada pela pandemia para tentar impor sua estratégia geopolítica de combate à ascensão da China no cenário mundial aos demais países.

Afinal, há muito em jogo. A aliança da OMS com a China, com o objetivo de disponibilizar vacinas e tratamentos para todos os países do mundo poderá criar precedente perigoso para os governos de países mais desenvolvidos e as grandes companhias farmacêuticas internacionais. Ademais, uma vacina ou tratamento eficiente contra o Covid-19 poderia gerar lucros de bilhões de dólares para seus desenvolvedores.

O Brasil, país que está se tornando cada vez mais vulnerável às pressões dos EUA, quer pelo aspecto econômico, quer pela política externa de aliança subserviente à administração Trump, deverá ser um grande alvo dessa grande disputa estratégica.

O ministro Paulo Guedes, que pretende iniciar negociações comerciais com os EUA, deverá, sem dúvida, ceder às pressões daquele país, no sentido de

concordar com medidas bem mais rígidas no campo da propriedade intelectual, o que poderá arruinar o SUS e as políticas públicas de saúde.

Observe-se, além disso, que o acordo Mercosul/UE contém cláusulas “TRIPS-plus” ainda não convenientemente analisadas.

Como se observa, não é apenas o coronavírus que ameaça a saúde pública do Brasil.

Não obstante, a pandemia do Covid-19 cria também a oportunidade para que países como Brasil deem um salto produtivo e tecnológico para se tornarem autossuficientes na produção de fármacos e de insumos hospitalares. Ademais, a pandemia gera a oportunidade e a necessidade do país investir em maior universalização do SUS e no aprimoramento de sua qualidade.

O investimento em saúde pública poderá ser tornar um dos vetores mais importantes da superação da crise e da retomada de um ciclo de desenvolvimento sustentável, apoiado em inovação tecnológica e produção nacional.

A escolha está posta.