



o *Brasil* e o Capitalismo Histórico

Passado e Presente na Análise dos Sistemas-Mundo

Organizadores

PEDRO ANTONIO VIEIRA

ROSÂNGELA DE LIMA VIEIRA

FELIPE AMIN FILOMENO

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

© Pedro Antonio Vieira; Rosângela de Lima Vieira; Felipe Amin Filomeno

Conselho Editorial

Immanuel Wallerstein, Fernando Novais, Hoyêdo Lins, e Francisco Luiz Corsi

Projeto gráfico, diagramação e capa

Rita Motta - www.editoratribo.blogspot.com

Revisão

Sérgio Meira

Impressão

Gráfica e Editora Copiart Ltda

1ª Edição - 2012 - São Paulo – SP

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

B83

O Brasil e o capitalismo histórico : passado e presente na análise dos sistemas-mundo /
organização Pedro Antonio Vieira, Rosângela de Lima Vieira, Felipe Amin
Filomeno.- São Paulo, SP : Cultura Acadêmica Editora, 2012.
327 p.

ISBN 978-85-7983-386-1

1. Capitalismo - Brasil - História. 2. Capital (Economia). I. Vieira, Pedro
Antonio. II. Vieira, Rosângela de Lima. III. Filomeno, Felipe Amin. IV. Série.

13-1521.

CDD: 330.1220981

CDU: 330.142.23(81)

043362



A mudança institucional em perspectiva histórico-mundial: competição transnacional e propriedade intelectual na agricultura de soja da América do Sul

FELIPE AMIN FILOMENO²¹⁹

Introdução

Uma das principais contribuições da Análise dos Sistemas-Mundo tem sido demonstrar que tomar sociedades ou economias nacionais como unidade e/ou objeto de análise pode ser prejudicial à compreensão da mudança social, pois frequentemente os fenômenos sociais que se procura

²¹⁹ Doutor em Sociologia pela Johns Hopkins University. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Este artigo é baseado na tese de doutorado do autor, intitulada “The Social Basis of Intellectual Property Regimes: Biotechnology in South American Soybean agriculture”, a qual foi realizada com apoio da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Comissão Fulbright (EUA) (FILOMENO, 2012a).

explicar (ou que são usados como fonte de explicação) têm escopo temporal e espacial diverso daquele dos Estados nacionais (WALLERSTEIN, 1996). Um campo de pesquisa em que este problema é flagrante é o estudo da mudança institucional, especialmente na tradição do institucionalismo histórico e crítico, representada por acadêmicos como Barrington Moore Jr., Evelyne Huber, Theda Skocpol e Dietrich Rueschemeyer. Seja em pesquisas que procuram demonstrar as causas da mudança institucional ou em estudos que procuram demonstrar seus efeitos, esta tradição geralmente toma suas variáveis dependentes e independentes como congruentes com os limites dos Estados nacionais.

Como exemplo recente do primeiro tipo de estudos, tem-se o volume editado por Mahoney e Thelen (2010), em que uma teoria da mudança institucional é apresentada, tendo como suporte empírico estudos de caso que explicam a transformação de instituições nacionais (o sistema nacional de saúde do Brasil, o sistema de documentação de propriedade fundiária do Quênia, as regras do parlamento dos Estados Unidos etc.). Como exemplo do segundo tipo de estudos, tem-se o volume editado por Chang (2007), em que diferenças em níveis de desenvolvimento econômico nacional são explicadas a partir de diferenças em instituições nacionais. Nestes dois conjuntos de trabalhos, as instituições sociais, suas causas e efeitos são, na maior parte das vezes, tratados como atributos de países. Quando a dimensão internacional é considerada, ela aparece apenas na forma de “choque” ou “contexto” externo, o que, na prática, acaba significando tratar variáveis internacionais como mais um atributo nacional. Assim é, por exemplo, quando Skocpol (1979) afirma que o envolvimento de um Estado nacional em guerras aumenta a probabilidade de ocorrência de uma revolução nacional em seu interior.

Embora esta tradição acadêmica tenha oferecido importantes contribuições para a compreensão da mudança institucional, ela é insuficiente para tratar situações em que as relações entre as unidades nacionais estudadas, e/ou entre elas e o sistema histórico-mundial que as mesmas integram, explicam a mudança institucional ocorrida (isto é, situações em que as causas, efeitos e/ou a própria instituição social em estudo são, ao menos em parte, transnacionais). Em termos mais amplos, esta perspectiva “circunscreve

a teoria social ao impor um formato nacional sobre processos que podem ser mais bem compreendidos num contexto internacional” (McMICHAEL, 1992, p. 356, tradução livre).

Com o objetivo de contribuir para superar esta limitação, apresenta-se neste capítulo um estudo que incorpora três trajetórias nacionais de mudança institucional em um processo histórico-mundial de mudança institucional. Especificamente, a análise apresentada demonstrará que o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual (PI) sobre variedades vegetais observado desde os anos 1990 na agricultura de soja da América do Sul (Argentina, Brasil e Paraguai) constitui a formação, em nível regional, de uma tendência sistêmica de fortalecimento dos direitos de PI iniciada ao redor de 1980 pelos EUA. Mais ainda, será demonstrado que este processo tem sido favorecido pela competição transnacional entre agentes estatais e produtores rurais dos três países por tecnologia e mercados estrangeiros. Neste sentido, tanto relações transnacionais estabelecidas entre atores localizados em diferentes países quanto relações estabelecidas entre eles e o sistema-mundo são utilizadas para demonstrar que aquilo que, à primeira vista, pode parecer um processo nacional de mudança institucional é, em realidade, formativo de um processo histórico-mundial de mudança institucional.

Metodologicamente, a formulação deste argumento envolveu uma estratégia conceitualizada por Philip McMichael (1990) como comparação incorporada. Através dela, o pesquisador “progressivamente constrói um todo, como um procedimento metodológico, ao dar contexto a um fenômeno histórico. De fato, o ‘todo’ emerge através da comparação de partes como instâncias de um todo que se forma” (McMICHAEL, 1990, p. 386, tradução livre). No presente estudo, o emprego deste método seguiu a constatação de que Argentina, Brasil e Paraguai apresentam regimes distintos de PI sobre variedades vegetais na agricultura de soja. No Brasil e no Paraguai, os direitos das empresas e institutos de pesquisa que criam novas variedades vegetais foram fortalecidos, com a implicação de que o direito dos produtores rurais de reservar sementes colhidas em seus próprios campos para cultivo futuro foi restringido. Por outro lado, na Argentina, uma proteção mais fraca à PI em variedades vegetais se mantém há anos, com os produtores rurais

conservando o direito de reservar sementes. Neste país, regras fortalecendo a PI sobre sementes foram criadas, mas não são efetivamente aplicadas; só mais recentemente há indicações de que uma mudança efetiva na legislação naquela direção possa acontecer.

Na busca de uma explicação para estas diferenças, os três casos nacionais foram estudados individual e sucessivamente, através de análises narrativas da trajetória de seus regimes de PI sobre variedades vegetais. Ao se estudar o caso argentino, constatou-se que parte de seus condicionantes causais estava nos níveis regional e sistêmico, ou seja, nas interações com atores localizados em outros países. Em seguida, ao se estudar o caso paraguaio, o mesmo foi constatado, e, depois, também no caso brasileiro. Ao final desta sequência de estudos de caso, tinham-se então três narrativas históricas nacionais que apresentavam interseções substanciais, pois parte da explicação da trajetória de cada país estava em suas relações com os outros dois e com o sistema-mundo. Assim, colocando-se estas três histórias nacionais sequencialmente em perspectiva comparada, revelava-se a dimensão transnacional e sistêmica do processo de mudança institucional observado em cada país. À medida que se passava da Argentina para o Paraguai, e depois para o Brasil, era possível não apenas verificar como distintas condições nacionais levavam a distintas instituições nacionais, mas também justapô-las como peças de um quebra-cabeça, o que, ao final, revelava um todo. Neste caso, a totalidade histórico-mundial que se formava através da comparação era o processo regional predominante de fortalecimento da PI em variedades vegetais, integral à tendência sistêmica iniciada em torno de 1980.

Esta análise é apresentada abaixo em duas seções. Na primeira, mostra-se como a competição entre países em desenvolvimento e a coerção exercida pelos EUA sobre eles durante negociações internacionais sobre PI contribuiu para a formação de uma tendência sistêmica de fortalecimento da PI envolvendo Argentina, Brasil e Paraguai. Na segunda, mostra-se como a competição entre sojicultores e agentes estatais da Argentina, Brasil e Paraguai por sementes transgênicas patenteadas pela transnacional Monsanto favoreceu a emergência de reformas legislativas e mecanismos de controle

que aumentaram o escopo e a eficácia dos direitos de PI sobre sementes na região. Embora na análise da criação de tratados internacionais (seção 2) a importância de relações através de países seja mais clara, o estudo mostrará que também na análise da formação de leis e contratos de abrangência nacional tais relações são fundamentais. A análise que segue é baseada em entrevistas e observações pessoais realizadas pelo autor nos três países, dados quantitativos, documentos oficiais, material jornalístico e literatura acadêmica referente ao tema.

Como se viu no parágrafo anterior, relações de coerção e competição através de países são as variáveis enfatizadas neste trabalho como explicativas do processo de mudança institucional estudado. Entretanto, a pesquisa realizada também revelou como distintos padrões nacionais de relacionamento entre o Estado, produtores rurais e empresas de sementes explicam diferenças na constituição da tendência sistêmica de fortalecimento da PI em cada país (em especial, sua celeridade no Brasil e no Paraguai e sua relativa obstrução na Argentina). Este componente doméstico da pesquisa não será apresentado neste capítulo, mas pode ser encontrado em outros trabalhos do autor (FILOMENO, 2011; FILOMENO, 2012b). Portanto, o que se propõe aqui não é a substituição do foco no nível nacional por estudos que focam no nível histórico-mundial, mas uma perspectiva ontológica e metodológica mais complexa, que considere tanto “processos individuais [nacionais] parcialmente autônomos quanto fortes efeitos de interação social causados por [...] estruturas [sistêmicas] criadas coletivamente” (TILLY, 2008, p. 7, tradução livre).

O declínio da hegemonia dos Estados Unidos e a tendência sistêmica de fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual

Segundo Van Grastek (1990), as potências hegemônicas tornam-se mais interessadas no tema da PI quando sua posição hegemônica na economia

mundial fica ameaçada. Historicamente, isto acontece em um estágio avançado de seu período hegemônico, quando outros países emergem como ameaças competitivas. Neste momento, a demanda por maior proteção à PI surge como estratégia defensiva de proteção da potência hegemônica contra a erosão de seu domínio econômico internacional. De fato, a perda de competitividade internacional da indústria estadunidense ao longo dos anos 1960 e 1970 gerou uma onda de ressentimento nos EUA contra o “roubo” de PI. A partir do início dos anos 1980, tribunais americanos passaram a favorecer detentores de patentes como nunca antes (CHANG, 2001, p. 4). Mais ainda, o governo dos EUA – atendendo aos interesses de suas corporações transnacionais – passou a demandar, de outros países, reformas legislativas e mecanismos de controle que ampliassem o escopo e a efetividade de direitos de PI. Em 1986, o governo dos EUA colocou a PI como tema a ser incluído na Rodada Uruguai de negociações do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) (CHANG, 2001, p. 4).

Aos esforços norte-americanos, somaram-se os do Japão, da Comunidade Europeia e do Canadá, formando um grupo que ficou conhecido como “*the Quad*”. Do lado oposto das negociações, encontrava-se o “Grupo dos Dez” países em desenvolvimento que adotaram uma postura dura de oposição aos países centrais nos temas de serviços, investimento e PI naquelas negociações. Para os governos destes países, direitos de PI não eram um tema de comércio internacional e sua inclusão nas negociações do GATT requeriria uma emenda formal ao acordo (RODRÍGUEZ, 2003, p. 509). Entre estes países, estavam o Brasil e a Argentina. Em reação, o governo dos EUA empregou duas estratégias. A primeira foi iniciar as negociações em um grupo pequeno de países centrais que concordavam com o fortalecimento da PI e com sua inclusão nas negociações do GATT. Novos membros foram incorporados paulatinamente ao grupo à medida que o interesse original dos países centrais se tornava consensual (DRAHOS, 2002, p. 770). A segunda estratégia foi utilizar sanções comerciais como meio de obter concessões dos governos de países em desenvolvimento que se opunham aos EUA em matéria de proteção internacional à PI (CHANG, 2001, p. 4). Seu fundamento

legal era a Seção 301 do *Trade Act*, de 1974, que autoriza o presidente dos EUA a retaliar contra práticas de governos estrangeiros que ameacem o comércio internacional norte-americano. Conjuntamente, estas duas estratégias diminuíram a capacidade dos governos dos países em desenvolvimento de formar uma coalizão contra a *Quad* e os colocaram como concorrentes no acesso ao mercado de consumo norte-americano (especialmente aqueles que necessitavam de receitas de exportação para solucionar problemas de endividamento externo).

Por sua posição contrária à inclusão da PI nas negociações do GATT, a Argentina foi objeto de coerção dos EUA, aparecendo na “lista negra” da Seção 301 de 1989 a 1995 e sendo processada por esta razão em três casos durante o período (RODRÍGUEZ, 2003, p. 511–512). Em 1995, o governo argentino, sob a administração de Carlos Menem, finalmente assinou o adendo ao tratado de criação da Organização Mundial do Comércio relativo à PI – o Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). As concessões feitas pelo país foram uma resposta à coerção dos EUA e usadas como moeda de troca em demandas por vantagens em outras áreas, como o acesso a mercados internacionais para exportações agrícolas argentinas (RODRÍGUEZ, 2003, p. 510, 514). Em seguimento à assinatura do tratado, o parlamento argentino aprovou uma nova lei de patentes em 1995 (*Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad*), mas que ficou aquém das expectativas dos EUA e de obrigações estabelecidas no TRIPS (FELIX, 2009, p. 581). Por isso, a pressão dos EUA continuou (incluindo uma disputa na Organização Mundial do Comércio) (EDELMAN, 1999, p. 2), até que, em dezembro de 2003, o parlamento argentino aprovou uma nova lei que adaptava a legislação patenteária do país às exigências do governo norte-americano e do TRIPS (FELIX, 2009, p. 582).

O Brasil, que ao longo dos anos 1980 tinha se alinhado consistentemente a outros países em desenvolvimento com o objetivo de excluir a PI das negociações do GATT, também sofreu pressão do governo dos EUA na forma de sanções comerciais e, mais sutilmente, de assistência técnica legal na área de PI (HERMANN, 2004). Após a eleição de Fernando Collor de

Mello em 1989, a diplomacia brasileira suspendeu sua oposição aos EUA e o poder executivo enviou ao Congresso Nacional um projeto para uma nova lei patentária com claro viés de fortalecimento dos direitos de PI. A expectativa do governo era de que a nova lei estimularia investimentos em P&D e daria ao país acesso à tecnologia mais avançada (SCHOLZE, 1998, p. 48–49). Assim, a reforma na legislação de PI era vista como um instrumento na competição internacional por investimentos e tecnologia. Em 1992, o novo presidente Itamar Franco mostrou-se receptivo a demandas de grupos de interesse que se opunham ao projeto de lei enviado por Collor, estimulando o governo dos EUA a impor novas sanções contra exportações brasileiras ao final daquele ano (HERMANN, 2004, p. 80). Isto foi bastante problemático para o Brasil, que naquele momento tentava resolver seu problema de endividamento externo. As novas pressões levaram à assinatura do TRIPS pelo Brasil em 1994. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso naquele ano, o governo brasileiro abandonou a postura mais nacionalista adotada por Franco e retornou à orientação neoliberal iniciada por Collor, o que favoreceu a aprovação de uma nova lei patentária coerente com o TRIPS em 1996 (Lei de Propriedade Industrial).

Finalmente, o Paraguai, apesar de ser país signatário do TRIPS, demorou até o ano 2000 para implementar reformas que adaptassem a legislação nacional às obrigações do tratado. Em 1993, uma nova lei de PI já havia sido mencionada no plano de ajuste estrutural financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BRUN, 2010, p. 63), o que sugere o uso de condicionalidades em financiamentos externos na promoção de reformas em PI. Porém, apenas em novembro de 2000 uma nova lei patentária foi aprovada pelo parlamento paraguaio (*Ley de Patentes de Invenciones*). Mesmo depois disso, o governo norte-americano continuou a monitorar a postura do país em PI. Por exemplo, em abril de 2008, um acordo bilateral de assistência técnica em PI foi assinado pelos dois governos para promover o fortalecimento dos direitos de PI no Paraguai.

O TRIPS tem provisões importantes relativas à PI na biotecnologia agrícola. Os EUA são sede de corporações transnacionais líderes neste setor,

como a Monsanto, a DuPont e a Pioneer. Conforme afirmado por Chase-Dunn *et al.* (2008, p. 1), muitos acreditam que a vantagem competitiva que os EUA ainda têm na biotecnologia pode contribuir substancialmente para o prolongamento da hegemonia econômica norte-americana pelas próximas décadas. Não é surpresa, portanto, que o governo estadunidense tenha pressionado pela inclusão no TRIPS de regras que garantissem a proteção da PI na área de biotecnologia. De fato, o acordo determina que países signatários ofereçam proteção à PI em variedades vegetais através de patentes, de um sistema efetivo *sui generis* ou de uma combinação de ambos.

Na Argentina, a legislação pós-TRIPS permite o patenteamento de micro-organismos e genes, mas não o patenteamento de plantas inteiras. Variedades vegetais podem ser protegidas com “direitos do obtentor”, nos termos da *Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas*, de 1973. Esta modalidade de proteção à PI é mais fraca do que as patentes, pois implica três exceções ao direito do obtentor: o direito do produtor rural reservar sementes para uso próprio sem consentimento do ou pagamento ao obtentor da variedade correspondente; o direito dos fitomelhoradores de utilizar variedades vegetais existentes para o desenvolvimento de novas variedades sem consentimento do, ou pagamento ao, obtentor da variedade original; o direito do Estado de declarar certas variedades como de uso público restrito em circunstâncias especiais (como emergência nacional). Hoje, a aplicação da legislação de patentes a variedades vegetais na Argentina ainda é incerta (GUTIÉRREZ; PENNA, 2004, p. 8), especialmente sobre variedades geneticamente modificadas. O fato de a lei de patentes (garantindo PI sobre genes) e a lei de sementes (garantindo direitos do obtentor sobre variedades vegetais) serem aplicadas ao mesmo objeto concreto (a semente) gera inconsistências que têm impedido a utilização de uma proteção dupla a variedades transgênicas baseada nas duas leis (WITTHAUS, 2006).

No Brasil, a Lei de Propriedade Industrial permite patentes de micro-organismos geneticamente modificados e dos processos biotecnológicos necessários à sua obtenção. Entretanto, o todo ou a parte de organismos vivos não podem ser patenteados. Isto significa que genes não podem ser objetos

de patenteamento. Variedades vegetais, sementes e animais (incluindo transgênicos) também não podem ser patenteados, pois não são *micro-organismos*. Porém, a regra legal que permite patentes de processos biotecnológicos de modificação genética também permite que os detentores de tais patentes proibam terceiros de produzir e comercializar produtos diretamente obtidos através de tais processos. Esta regra tem sido usada para proteger a PI sobre plantas transgênicas, especialmente a soja transgênica “*round up ready*” (RR), cuja tecnologia transgênica é patenteada pela Monsanto em vários países. Finalmente, no Paraguai, a nova lei de patentes permite o patenteamento de micro-organismos e genes, mas não de plantas ou animais em sua inteireza.

Contudo, o TRIPS não é o único, nem foi o primeiro, acordo internacional a versar sobre PI em variedades vegetais. Em 1961, a Convenção Internacional da União para a Proteção de Novas Variedades Vegetais (UPOV) foi criada para promover um sistema efetivo de proteção a variedades vegetais baseado na modalidade de direitos do obtentor. A convenção UPOV foi emendada em 1972, 1978 e 1991. Seguindo a tendência sistêmica de fortalecimento da PI, a ata de 1991 aumentou significativamente a proteção e o escopo dos direitos do obtentor. Por exemplo, a proteção mínima para a maior parte das espécies vegetais foi estendida de 15 para 20 anos, o direito do produtor rural reservar sementes para uso próprio foi tornado discricionário (quando antes era implicitamente assumido), e o conceito de variedade essencialmente derivada foi introduzido. De acordo com este conceito, se uma variedade protegida é utilizada na obtenção de uma nova variedade que seja substancialmente derivada da inicial, o fitomelhorador necessita de autorização do proprietário da cultivar original para comercializar a nova variedade obtida.

A ata da UPOV de 1972 inspirou a primeira lei sobre PI em variedades vegetais da América do Sul: a *Ley de Semillas y Creaciones Fitogeneticas* argentina. A ata de 1991 determinou que países que desejassem participar da UPOV somente assinando a ata imediatamente anterior (a de 1978) teriam até abril de 1999 para fazê-lo. Após este prazo, apenas a ata de 1991 poderia

ser assinada. Para evitar adesão à ata mais restritiva de 1991, o Congresso Nacional argentino ratificou em setembro de 1994 a ata de 1978. Do ponto de vista do TRIPS, o regime baseado na lei de sementes argentina é adequado, pois constitui um sistema *sui generis* de proteção.

No Brasil, a ratificação do TRIPS estimulou a criação de legislação específica para a PI em variedades vegetais inspirada pela ata da UPOV de 1978. Em face de pressão dos EUA na forma de sanções comerciais, foi aprovada, em 1997, a Lei de Proteção de Cultivares (VELHO, 1995, p. 9–10), garantindo no Brasil, pela primeira vez, a proteção da PI em variedades vegetais na forma de direitos do obtentor. Para evitar a adesão à ata de 1991, em 1999 o parlamento brasileiro ratificou a ata da UPOV de 1978. Ainda assim, a Lei de Proteção de Cultivares incorporou conceitos da ata de 1991, como o instituto da variedade essencialmente derivada. Segundo Araújo (2010, p. 57), a aprovação da lei também foi motivada pela necessidade de harmonizar a legislação brasileira à dos parceiros do Mercosul, pois já em 1997 todos os membros do bloco, à exceção do Brasil, eram signatários de alguma ata da UPOV e o crescente comércio agrícola intrabloco estimulava a harmonização das normas. Da perspectiva do TRIPS, a Lei de Proteção de Cultivares constitui um sistema *sui generis* de proteção da PI em variedades vegetais. No caso de cultivos transgênicos, a Lei de Propriedade Industrial (garantindo patentes sobre o processo biotecnológico de inserção de genes em variedades convencionais) e a Lei de Proteção de Cultivares (garantindo direitos do obtentor sobre as variedades vegetais em que os genes são inseridos) têm sido utilizadas combinadamente pela Monsanto e outras empresas para justificar seus direitos e práticas de controle de PI.

No Paraguai, uma lei instituindo direitos do obtentor foi aprovada pelo parlamento em 1994 (*Ley de Semillas y Protección de Cultivares*). Ela foi o resultado do trabalho de uma comissão formada em 1991 pelo Ministério de Agricultura e Pecuária, que contou com a colaboração de Carmen Gianni, coordenadora de PI do Instituto Nacional de Sementes da Argentina (INASE) (SENAVE 2009, p. 50; entrevista com Asociación de Productores de Semillas do Paraguay – APROSEMP, Assunção, Março de 2011). Na

elaboração da lei, a comissão levou em consideração a legislação paraguaia existente e leis estrangeiras, especialmente as dos países vizinhos com os quais o Paraguai tinha acordos regionais (SENAVE 2009, p. 50). O Tratado para a Liberalização e Expansão do Comércio Regional de Sementes da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), o Tratado de Assunção (do Mercosul), e as atas da UPOV são mencionados na exposição de motivos anexada à lei (SENAVE 2009, p. 45–6). Os legisladores ainda registraram que um dos objetivos da lei era facilitar o acesso de sementes oriundas do Paraguai a mercados estrangeiros (SENAVE 2009, p. 50). Finalmente, também para evitar adesão à ata da UPOV de 1991, o parlamento paraguaio ratificou em 1996 a ata de 1978. Portanto, o processo de formulação da lei de cultivares paraguaia foi fortemente dependente da legislação de países vizinhos e tratados internacionais e, assim como na Argentina e no Brasil, influenciado pela necessidade de acesso a mercados estrangeiros.

Em suma, a criação de leis para a proteção da PI em variedades vegetais na Argentina, Brasil e Paraguai na década de 1990 foi parte constituinte de um processo histórico-mundial de mudança institucional desencadeado pelos EUA em reação a pressões competitivas que a própria indústria norte-americana vinha sofrendo. A constituição deste processo no nível regional dos três países em análise envolveu coerção da parte dos EUA e foi favorecida pela falta de cooperação entre governos de países em desenvolvimento durante negociações internacionais e pela competição existente entre eles por acesso a mercados e investimentos estrangeiros. Portanto, foi através desta teia de relações de coerção e competição através de fronteiras nacionais, e não simplesmente a partir de processos políticos domésticos, que foram criadas as leis de patentes e proteção de cultivares na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

Competição transnacional e propriedade intelectual na agricultura de soja da América do Sul

Desde o último quartel do século XX, a agricultura de soja tem se expandido dramaticamente na América do Sul, a ponto de tornar-se uma

das principais indústrias da região (ROBINSON 2008, p. 51). Atualmente, Argentina, Brasil e Paraguai são respectivamente, o terceiro, segundo e quarto maiores exportadores de produtos de soja do mundo, perdendo apenas para os EUA. Juntos, os três países foram responsáveis por 97% da produção de soja na América do Sul entre 2008 e 2010 (dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação). À medida que se expandiu, a sojicultura também se tornou um espaço para a constituição da tendência sistêmica de fortalecimento da PI na região. Desde que Argentina, Brasil e Paraguai adaptaram suas legislações ao TRIPS e à ata da UPOV de 1978, empresas multinacionais de biotecnologia agrícola, apoiadas pelo governo dos EUA, têm demandado, de governos e produtores rurais dos três países, proteção crescente à PI em variedades vegetais.

Um dos principais atores neste campo tem sido a Monsanto, que há vários anos tem abordado diretamente agentes do Estado e produtores rurais da região com diferentes estratégias para obter reconhecimento e proteção mais fortes para seus direitos de PI (especialmente os sobre a tecnologia da soja RR). Por razões que ultrapassam os limites deste capítulo, o sucesso desta empreitada tem sido diferente na Argentina, no Brasil e no Paraguai, porém, mesmo na Argentina, onde a multinacional tem enfrentado maior resistência da parte de sojicultores e do Estado, há indicações de possíveis mudanças na legislação em favor da Monsanto e em direção a um fortalecimento da PI.

Uma condição crucial para o sucesso geral da Monsanto na região tem sido a competição entre sojicultores e agências estatais da Argentina, Brasil e Paraguai por acesso a novas tecnologias e investimentos da multinacional em P&D. Em realidade, a competição internacional entre sojicultores foi uma das razões iniciais para a Monsanto demandar maior proteção à PI em sementes na América do Sul. Em Julho de 2000, Tony Anderson – presidente da *American Soybean Association*, que representa sojicultores dos EUA, declarou que seus concorrentes sul-americanos desfrutavam de vantagens que o governo e o Congresso dos EUA deveriam eliminar o mais rápido possível (LA NACIÓN, 23/07/2000). Ele se referia especificamente ao fato

de que sojicultores argentinos não pagavam *royalties* à Monsanto pela soja RR, enquanto os americanos pagam. Não só o Estado argentino nunca reconheceu a patente da Monsanto sobre a tecnologia da soja RR, como a lei de sementes do país autoriza produtores rurais a reservar sementes para uso próprio futuro sem pagamento de *royalties*. Por isso, para Anderson, sojicultores americanos estariam financiando as atividades de P&D da Monsanto para o benefício de concorrentes que não arcam com sua parte do custo (LA NACIÓN, 23/07/2000). Pressionada em seu país de origem, a Monsanto passou a intensificar seus esforços para obter maior reconhecimento e proteção à PI em sementes na América do Sul.

Nas subseções a seguir, são analisados dois momentos em que a competição transnacional entre sojicultores e agências estatais da Argentina, Brasil e Paraguai foi especialmente importante para o fortalecimento dos regimes de PI sobre variedades vegetais na agricultura de soja sul-americana. O primeiro foi entre 2004 e 2005, quando sojicultores do Brasil e do Paraguai submeteram-se a um sistema privado de coleta de *royalties* implementado pela Monsanto, enquanto exportadores de soja argentinos eram processados pela transnacional na Europa por suposta infração de direitos de PI. O segundo momento começa no final da década de 2000, quando a Monsanto anuncia planos para liberar uma nova variedade de soja transgênica no Brasil e no Paraguai, mas não na Argentina, devido aos conflitos de PI que estavam ocorrendo neste país. Antes, porém, apresenta-se a seguir uma avaliação quantitativa das pressões competitivas que levaram sojicultores e governos a ceder às pressões da Monsanto.

O gráfico a seguir mostra a variação da participação da Argentina, do Brasil e do Paraguai na produção mundial de soja de 1975 a 2010. Em termos relativos, todos os três viram suas participações crescerem a cada ano (o que aconteceu principalmente às custas da participação dos EUA), mas em ritmos diferentes (exceto para a Argentina, de 1990 a 1995, e para o Brasil, de 1980 a 1985, quando suas participações diminuíram).

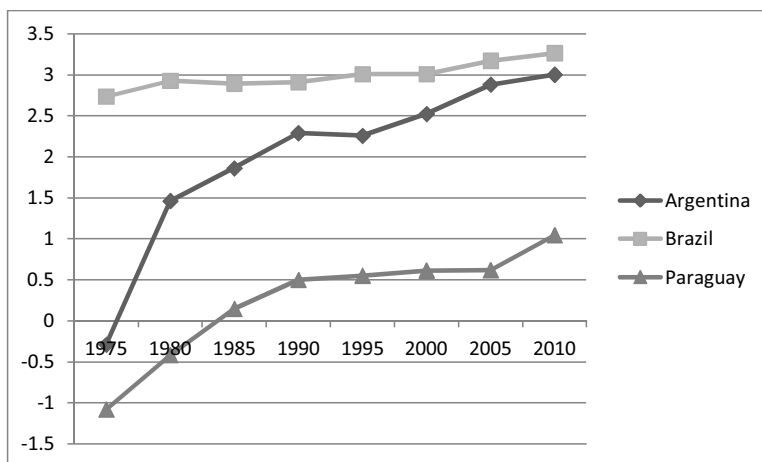


Figura 1: Participação na produção mundial de soja: Argentina, Brasil e Paraguai, 1975–2010 (valores em logaritmo normal)

Fonte: cálculo do autor baseado em dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

Depois que o cultivo de soja RR foi autorizado pelo Estado na Argentina em 1996, o país recuperou-se de uma diminuição de sua parcela na produção mundial de soja, obtendo um aumento em sua participação de 9.56% (1995) para 12.48% (2000)²²⁰. Para o Brasil e o Paraguai, é difícil apontar os efeitos da adoção da soja RR, pois antes deste cultivo ser oficialmente autorizado em meados dos anos 2000, sementes de soja RR vinham sendo trazidas da Argentina e cultivadas ilegalmente nos dois países desde a segunda metade da década de 1990. De qualquer modo, quando o Brasil e o Paraguai autorizaram o uso de soja transgênica, sua parcela na produção mundial de soja havia crescido apenas 17.54% e 0.54% respectivamente de 2000 a 2005 (contra um crescimento de 43% da participação argentina), o que pode ter motivado a autorização do cultivo de soja RR nos dois países.

²²⁰ Este aumento também é explicado por fatores outros que a adoção de soja RR, como a expansão da fronteira agrícola e novos métodos de produção.

Entretanto, o mais importante é que, de 1975 a 2010, a Argentina foi o país cuja participação na produção mundial de soja mais cresceu (20 vezes), o que ajuda a entender porque sojicultores e governantes deste país têm sido os menos sensíveis ao risco de perder competitividade caso empresas estrangeiras se neguem a liberar novas tecnologias no país ou caso empresas locais não invistam o suficiente em P&D por causa da baixa proteção à PI. Por outro lado, o Brasil tem sido o país mais ameaçado pela concorrência de seus vizinhos regionais, os quais têm sido bastante eficazes em se aproximar da fatia brasileira na produção mundial de soja. Logo, é compreensível que sojicultores e agências estatais deste país atribuam maior importância a novas tecnologias que possam garantir a competitividade internacional da sojicultura brasileira e, por isso, sejam mais inclinados a fazerem concessões a empresas estrangeiras de biotecnologia agrícola na forma de maior proteção à PI. Finalmente, o Paraguai, apesar de ter aumentado substancialmente sua parcela na produção mundial de soja, é um país pequeno sem acesso ao mar, portanto, também particularmente carente de tecnologias capazes de aumentar a competitividade de seus sojicultores em relação a seus grandes vizinhos sul-americanos, o que também enseja um fortalecimento da PI no país.

Competição transnacional e implantação do sistema de coleta de *royalties* da Monsanto

Em 2001, a Monsanto, que desde 1995 vinha tentando obter uma patente sobre a soja RR na Argentina, foi finalmente derrotada na corte suprema do país. Desde então, há um conflito intermitente entre a empresa, de um lado, e o Estado argentino e sojicultores do outro. Em retaliação à derrota judicial, em 2004 a Monsanto suspendeu suas atividades de pesquisa e comercialização de soja na Argentina. A medida foi seguida de ameaças, da parte da transnacional, de iniciar ações judiciais contra produtores e exportadores de soja da Argentina em países de destino em que a Monsanto tivesse patentes sobre a soja RR. As ameaças se intensificaram no primeiro semestre de 2005, estimulando o secretário de agricultura da Argentina –

Miguel Campos – a convocar uma ação concertada dos países do Mercosul em relação ao tema da PI em sementes. Àquela altura, no entanto, organizações de produtores rurais do Brasil e do Paraguai já haviam sido abordadas pela Monsanto para discutir o problema. Assim que o cultivo de soja RR tomou grandes proporções nos dois países e debates sobre sua legalização começaram, a Monsanto foi rápida em demandar compensação financeira pelo uso de sua tecnologia.

No Paraguai, sojicultores inicialmente se recusaram a pagar *royalties* para a multinacional e demorou cerca de um ano e meio até que um acordo entre as duas partes fosse efetivado (entrevista com *Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas* – CAPECO, Assunção, Março de 2011). Em face da relutância dos sojicultores, a Monsanto os advertiu de que poderia cobrar *royalties* nos portos de destinação da soja paraguaia (LA NACIÓN (Py), 04/02/2005). Como na Argentina, o gene RR nunca foi patenteado no Paraguai, por isso a empresa justificou suas demandas com patentes obtidas na Europa. Estas pressões motivaram as principais entidades do *agribusiness* paraguaio a apresentarem uma proposta à Monsanto em Setembro de 2004 (entrevistas com APROSEMP, *Asociación de Productores de Soja* – APS, e *Servicio Nacional de Calidad y Sanidad y de Semillas* – SENAVE, Assunção, Março de 2011). Nela, APROSEMP, APS, CAPECO, *Coordinadora Agrícola del Paraguai* – CAP e *Federación de Cooperativas de Producción* – FECOPROD propunham um mecanismo de coleta de *royalties* sobre o valor total da produção do sojicultor e efetuada no momento da venda de sua colheita a *trading houses* ou indústrias moageiras²²¹. Este era exatamente o método de pagamento que vinha sendo demandado pela Monsanto na região. Com ele, a origem das sementes (reservada de colheitas passadas pelo próprio produtor, comprada no mercado formal, ou obtida de fornecedores piratas) é irrelevante, pois a empresa apropria parte do valor total da colheita do produtor. Além disso, o mecanismo elimina na prática o direito do produtor cultivar sem custo sementes reservadas para uso próprio. Por

²²¹ O documento, obtido em pesquisa de campo em Assunção em Março de 2011, é intitulado *Acuerdo marco sobre incorporación de biotecnología agrícola* e é assinado por APROSEMP, APS, CAP, CAPECO e FECOPROD.

outro lado, as organizações paraguaias demandavam que 10% da receita da Monsanto com *royalties* fosse investida em um fundo para o financiamento da P&D em biotecnologia agrícola no Paraguai. Na carta enviada juntamente à proposta, as referidas entidades afirmaram que a biotecnologia é um fator “crítico e essencial” ao desenvolvimento da agricultura paraguaia (p. 1) e que “uma perda na qualidade de nossos produtos decorrente de avanços tecnológicos que se façam disponíveis em outros países afetará severamente nossa economia ao deteriorar nossa competitividade no mercado internacional” (p. 2, tradução livre).

Após mais algumas negociações, em 8 de Março de 2005, aquelas entidades apresentaram uma nova proposta a Monsanto²²². Nela, APROSEMP, APS, CAPECO, CAP, FECOPROD e UNICOOP afirmavam que sua aceitação do modelo originalmente proposto pela multinacional era válida apenas enquanto suas regras não implicassem desvantagens competitivas para produtores rurais paraguaios. Referência específica foi feita a acordos que eventualmente fossem feitos em outros países do Mercosul, Chile e Bolívia (p. 1). Sua preocupação era provavelmente não assumir obrigações e *royalties* maiores que aqueles que eventualmente fossem assumidos por sojicultores brasileiros ou argentinos. Estas afirmações, assim como as mencionadas no parágrafo anterior, mostram como as decisões das entidades do setor agrícola paraguaio foram influenciadas pela concorrência transnacional entre sojicultores do Mercosul. Afinal, sua proposta foi aceita pela Monsanto (incluindo a demanda de apoio à P&D local) e *royalties* foram cobrados já sobre a safra de 2004/5.

Os paraguaios foram em breve seguidos pelos brasileiros. Em Março de 2003, a presidência da república, sob o comando de Luís Inácio Lula da Silva, emitiu a primeira medida provisória autorizando excepcionalmente a comercialização de uma safra anual de soja contendo grãos RR cujo cultivo ainda não fora permitido no país. No mesmo ano, a Monsanto enviou carta a sojicultores brasileiros e exportadores advertindo que comercializar soja RR sem pagar *royalties* poderia levar à retenção do produto em destinações es-

²²² Carta endereçada a Enrique Grazzini e Alberto Barbero (executivos da Monsanto), assinada por APROSEMP, APS, CAP, CAPECO, FECOPROD e Central Nacional de Cooperativas – UNICOOP.

trangeiras como resultado de ações judiciais da empresa (IstoÉ DINHEIRO, 25/06/2003). A carta foi alvo de críticas da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), dos Ministérios do Meio-Ambiente e da Casa Civil, e do governo do Estado do Paraná (IstoÉ DINHEIRO, 25/06/2003).

Entretanto, em Janeiro de 2004, a Monsanto anunciou um acordo firmado entre a empresa e sojicultores do Rio Grande do Sul para a coleta de *royalties*, prometendo em troca investir parte da receita em projetos de pesquisa locais (FOLHA ON LINE, 29/01/2004). De fato, em Abril de 2004, a Monsanto e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) assinaram um contrato de cooperação técnica para o desenvolvimento de cultivares de soja adaptadas à geografia brasileira contendo o gene RR. Em suporte às ações da transnacional no país, havia um conjunto de patentes correspondendo a diferentes componentes da tecnologia RR que foram obtidas no Brasil (a primeira emitida em Agosto de 1999 e a última em Abril de 2007) (RODRIGUES, 2009, p. 81-2). Porém, somente em Abril de 2005 a FARSUL aceitou de fato um acordo proposto pela Monsanto, segundo o qual produtores rurais deveriam começar imediatamente a pagar *royalties* no valor de 1% do valor recebido por saca de soja no momento de venda da colheita a indústrias moageiras ou *trading houses* (SUL RURAL, abril de 2005). O acordo abriu o caminho para a extensão deste sistema ao resto do país. Segundo um representante da FARSUL, a disponibilidade de tecnologia de ponta tem um custo que precisa ser compensado e os direitos da Monsanto estão fundamentados na legislação brasileira (entrevista, Maio de 2011). Portanto, assim como os paraguaios, os sojicultores brasileiros envolvidos no acordo estavam preocupados em garantir acesso a novas tecnologias. Além disso, tal como no Paraguai, a aceitação do pagamento de *royalties* foi estimulada pela intenção da Monsanto de apoiar P&D local em biotecnologia agrícola. Em relação à cooperação com a EMBRAPA, um acordo assinado em 2004 determinou que parte dos *royalties* pagos por sojicultores à Monsanto pelo uso do gene RR em variedades de soja desenvolvidas pela EMBRAPA seria utilizada para financiar projetos da agência.

Uma vez que produtores rurais do Brasil e do Paraguai se submeteram às pressões da Monsanto (obtendo concessões na forma de apoio à pesquisa

local e promessas de acesso a novas tecnologias), ficou difícil para o governo argentino obter apoio efetivo de seus pares do Mercosul na disputa com a transnacional. O conselho de ministros da agricultura do bloco (Conselho Agropecuário do Sul) reuniu-se em Assunção em primeiro de Abril de 2005 para debater o tema. A reunião ocorria no mês após a assinatura do acordo entre organizações paraguaias e a Monsanto e no mesmo mês em que um acordo similar fora obtido com a FARSUL no Brasil. Ao final do evento, os ministros dos países membros apresentaram uma declaração comum (CAS/RES.01, IV Extraordinária-2005) afirmando que, de acordo com a ata da UPOV de 1978, *royalties* devem ser pagos apenas no momento da compra de sementes pelo produtor rural e não no momento da venda de sua colheita.

Contudo, dias antes da reunião em Assunção, o subsecretário para relações internacionais do Ministério da Agricultura e Pecuária do Brasil – Lino Cólsera – já havia declarado à imprensa que a proposta feita pelo governo argentino de uma postura comum contra a Monsanto ainda precisava ser estudada em cada país, tomando-se em consideração suas próprias leis, e que o governo brasileiro acreditava que *royalties* deviam ser pagos (AGÊNCIA RURAL, 05/04/2005). Fontes argentinas informaram que os governos do Brasil e do Paraguai retrocederam da posição firmada em Assunção depois de intensa pressão da Monsanto e para evitar prejudicar seu poder de barganha relativamente à multinacional (NEWELL, 2009, p. 43). Portanto, a coerção da Monsanto e a competição intrarregional prevaleceu sobre a iniciativa argentina de cooperação entre os três países, facilitando a implementação de um mecanismo privado de coleta de *royalties* que implicou um fortalecimento significativo da PI na agricultura de soja da região.

Uma nova soja transgênica e os regimes de propriedade intelectual na Argentina, Brasil e Paraguai

Em setembro de 2007, a Monsanto anunciou o investimento de US\$ 28 milhões em pesquisas no Brasil para o desenvolvimento de uma nova variedade de soja transgênica resistente ao inseto *Anticarsia gemmatalis*, que

ataca lavouras na América do Sul e causa perdas anuais de US\$ 300 milhões no Brasil, valor que pode chegar a US\$ 1 bilhão se perdas de produtividade forem incluídas (FOLHA ON LINE, 05/09/2007). Na nova variedade, genes de uma bactéria que produz substâncias com propriedades inseticidas (*Bacillus thuringiensis* – Bt) são adicionados à sequência genética da soja RR, razão pela qual a nova variedade se chama soja RRbt. De acordo com a Monsanto, esta tecnologia aumentará a produtividade das lavouras de 7 a 11% (CORREIO DO POVO, 27/08/2008). Se estas estimativas forem precisas, produtores rurais que não adotarem sementes RRbt tornar-se-ão menos competitivos no mercado mundial de soja.

Esta possibilidade tem sido usada pela Monsanto para obter concessões do Estado e sojicultores argentinos nos conflitos sobre PI. Em 2007, Alfonso Alba – presidente da Monsanto do Brasil – afirmou que a empresa decidiu investir na pesquisa da nova variedade no Brasil porque o país demonstrou respeito à PI e que, pela razão oposta, a nova tecnologia não será liberada na Argentina (FOLHA ON LINE, 05/09/2007). Num comunicado à imprensa, de 9 de Abril de 2010, a companhia afirmou que

Embora a Monsanto tenha obtido patentes que protegem os novos eventos biotecnológicos [soja RRbt], a data de lançamento na Argentina ainda é incerta, por não contar o país com um sistema eficiente de reconhecimento da propriedade intelectual de tecnologias autógammas que proteja e garanta os investimentos em pesquisa e desenvolvimento das empresas sementeiras e biotecnológicas. Distinta é a situação do Brasil e do Paraguai, já que em ambos países se conta com um sistema eficaz e eficiente de reconhecimento à propriedade intelectual. [...] No Brasil e no Paraguai, espera-se lançar esta tecnologia em 2011.” (MONSANTO, 09/04/2010, tradução livre).

Atualmente, a empresa está aguardando que governos de países importadores de soja autorizem a importação de soja RRbt, o que permitirá sua liberação comercial no Brasil e no Paraguai (CISOJA, 16/05/2011).

Conforme Palucito (2007, p. 12), esta questão é de grande preocupação não apenas para os produtores rurais argentinos, mas para o país como um todo, pois a soja é o principal produto de exportação do país. Ademais,

entre 2009 e 2010, o Brasil superou a Argentina no número de eventos transgênicos autorizados pelo Estado e em área cultivada com variedades transgênicas. De acordo com fontes da *Asociación Semilleros Argentinos* – ASA, que representa empresas sementeiras e de biotecnologia agrícola na Argentina, estes fatos tiveram um impacto na posição de organizações de produtores rurais e do governo em matéria de PI na agricultura: ambos tornaram-se um pouco mais favoráveis ao fortalecimento da PI (entrevista em Buenos Aires, Agosto de 2010). Segundo as mesmas fontes, a mudança de opinião foi mais visível da parte do governo: “Eles se perguntaram: O que podemos fazer para que o Brasil não nos ultrapasse?” (entrevista em Buenos Aires, Agosto de 2010, tradução livre). De fato, em Dezembro de 2009, o ministro da agricultura da Argentina, Julián Domínguez, afirmou que o projeto para uma nova lei de sementes será atualizado de modo que o país possa alcançar uma posição mais competitiva *vis-à-vis* seus vizinhos regionais (LA NACION, 26/12/2009). Em Setembro de 2010, foi a vez do secretário da agricultura Lorenzo Basso afirmar que o governo já havia finalizado um projeto modificando a lei de sementes, o qual seria logo submetido ao Congresso Nacional para garantir que novas tecnologias de sementes cheguem na Argentina ao mesmo tempo em que no Brasil (CADENA 3, 07/09/2010).

Em relação aos produtores rurais, fontes da ASA afirmam que, após o anúncio da liberação da soja RRBt no Brasil e no Paraguai, mesmo a *Federación Agraria Argentina* (FAA) – entidade representante de pequenos produtores e mais fortemente contrária a reformas na legislação de PI – passou a aceitar que o direito dos produtores rurais de reservar sementes para uso próprio seja, de alguma forma, restringido apenas aos pequenos produtores. De fato, durante o seminário *Jornada Biotecnología Agraria y Desarrollo Nacional* promovido pela FAA em Buenos Aires, em agosto de 2010, o presidente da organização – Eduardo Buzzi – afirmou que “o direito de reservar sementes deve ser mantido para pequenos e médios produtores, e os demais, que puderem pagar, devem pagar, e isto deve ser contemplado pela nova lei [de sementes]” (observação pessoal, Buenos Aires, Agosto de 2010). Apesar disso, Aldo Casella (especialista em PI que colabora com a FAA) afirma que a Monsanto está utilizando a soja RRBt para pressionar a Argentina e

que, sendo este um dos principais mercados para sementes de soja, nenhuma companhia abster-se-ia de oferecê-las no país por causa de uma suposta ineficácia do regime argentino de PI sobre variedades vegetais (entrevista, Agosto de 2010).

Por outro lado, a *Confederación Intercooperativa Agropecuaria* (CONINAGRO) – uma das principais organizações do setor rural argentino, representando produtores médios organizados em cooperativas – foi mais clara na adoção de uma postura mais flexível em relação ao direito de reservar sementes para uso próprio: “o direito de reservar sementes com praticamente nenhuma restrição além do produtor ter comprado legalmente a semente original terá de ser eventualmente reconsiderado” (CONINAGRO, 2010, p. 28, tradução livre). De acordo com a entidade, em 2009, negociações entre a ASA e as principais organizações de produtores rurais resultaram num consenso de que

as partes concordam em trabalhar juntas para formular um sistema que permita o acesso, incorporação, difusão e uso correto de novos desenvolvimentos biotecnológicos e a geração de novas variedades vegetais que permitam à Argentina continuar a liderar o desenvolvimento tecnológico [...]. Nós entendemos que isto é necessário para manter a competitividade da Argentina no mercado mundial. Com o objetivo de evitar atrasos na incorporação de novas tecnologias que dêem mais competitividade aos produtores. (CONINAGRO, 2010, p. 30).

Deveras, recentemente, alguns produtores rurais do noroeste da Argentina assinaram contratos privados com empresas de sementes para obter acesso a novas tecnologias, incluindo a soja RRbt (LA NACION, 20/08/2011). Nos contratos, os produtores abdicam do direito de reservar sementes sem pagar *royalties*. Por esta razão, tais acordos têm sido fortemente criticados pela FAA.

Se, afinal, uma nova lei de sementes fortalecendo direitos de PI sobre variedades vegetais for aprovada na Argentina – aproximando-a do Brasil e do Paraguai – a Monsanto terá novamente conseguido mobilizar a concorrência transnacional entre sojicultores e agentes estatais do Mercosul a seu favor. Para isto, tem contribuído a falta de cooperação entre as organizações

de produtores rurais dos três países em matéria de PI. Representantes da Associação dos Produtores de Soja do Mato Grosso (APROSOJA) afirmam que a cooperação com associações rurais da Argentina e do Paraguai neste tema ainda é muito incipiente (entrevista com APROSOJA, Junho de 2010). Representantes da FARSUL afirmam desconhecer a situação atual da Argentina e do Paraguai em disputas e reformas sobre PI em sementes (entrevista com FARSUL, Maio de 2010). Na Argentina, um representante da CONINAGRO especialista no tema afirma existir apenas uma troca ocasional de informações com entidades brasileiras, mas não uma cooperação sistemática (entrevista com CONINAGRO, Buenos Aires, Agosto de 2010). Finalmente, segundo Aldo Casella, a FAA também não desenvolve trabalho colaborativo na área de PI com entidades brasileiras ou paraguaias (entrevista, Agosto de 2011). Enquanto isso, a Monsanto continua a mobilizar a competição entre sojicultores de diferentes países a seu favor. Por exemplo, em Fevereiro de 2010, em evento promovido pela Câmara de Comércio Paraguai-Estados Unidos, um representante da empresa afirmou que o Paraguai deveria acelerar a adoção de biotecnologia, pois o Brasil tomou a liderança neste processo, aumentando a competição nos mercados mundiais (ÚLTIMA HORA, 12/02/2010).

Conclusão

Se fosse seguida a prática de tomar Estados nacionais como unidades de análise independentes, a explicação das diferenças entre os regimes de PI sobre variedades vegetais da Argentina, do Brasil e do Paraguai teria consistido na identificação de condições *nacionais* que distinguíssem a Argentina dos outros dois países e, portanto, pudessem explicar a persistência de um regime de PI relativamente mais fraco neste país. Embora tal método possa oferecer parte da resposta para o problema em análise (vide, por exemplo, FILOMENO, 2011), aplicado exclusivamente, ele negligenciaria um importante condicionante da mudança institucional observada nos três países: a competição *transnacional* entre produtores rurais e agências estatais da

Argentina, do Brasil e do Paraguai por tecnologia, mercados e investimentos estrangeiros. Mais ainda, tal estratégia metodológica ignoraria que esta competição transnacional (e suas implicações para os regimes de PI dos três países) é formativa de uma tendência sistêmica de fortalecimento da PI, associada ao declínio da hegemonia dos EUA desde os anos 1980. Seguindo a pista oferecida por Van Grastek (1990), a análise acima mostrou como esta tendência emergiu a partir das relações de competição e coerção estabelecidas entre atores estatais e empresariais de diferentes países, em especial EUA, Argentina, Brasil e Paraguai.

A análise também revelou que a Monsanto conseguiu fazer, em nível regional e setorial, o que o governo dos EUA fez em nível internacional: obter concessões de países em desenvolvimento concorrentes através de ameaças de exclusão de acesso a mercados e tecnologias, e preferindo negociações bilaterais, ao invés de multilaterais, para reduzir o poder de barganha e possibilidades de cooperação daqueles países. Esta estratégia de “dividir para conquistar” levou à reprodução, na agricultura de soja da América do Sul, da tendência sistêmica de fortalecimento da PI iniciada pelos EUA. Entretanto, o resultado final deste processo transnacional de mudança institucional dependerá de ações a serem tomadas pelos governos e organizações de produtores rurais do Mercosul, especialmente na Argentina, onde um regime de PI relativamente mais fraco ainda é vigente. Isto inclui não somente mobilizações em nível doméstico, mas também a possibilidade de cooperação transnacional entre Estados e associações rurais sul-americanas em matéria de PI.

Em vista disto, a conclusão metodológica deste trabalho é que a comparação incorporada, ao permitir a consideração de fenômenos sociais de dimensão histórico-mundial sem ignorar *a priori* condicionantes de nível nacional ou subnacional, constitui um “*happy medium*” que “rejeita o a-historicismo de polaridades como o globalismo e o localismo, entendendo ambos como campos sociais mutuamente condicionados” (McMICHAEL 1992, p. 352, tradução livre). Ao se passar – na análise histórico-comparativa – de um caso para o outro, pode-se não apenas identificar causas nacionais de efeitos nacionais (como em FILOMENO, 2011), mas também verificar se tais causas e efeitos são realmente nacionais. No presente trabalho, tal estra-

tégia permitiu ao pesquisador identificar condicionantes histórico-mundiais constituídos por relações entre os casos estudados. Assim, ao mesmo tempo em que se pôde identificar variáveis locais ou nacionais de distinta importância, pôde-se também “desconstruir”, ao longo da pesquisa, os Estados nacionais como objetos de análise enquanto se “incorporava” um processo social histórico-mundial (a tendência sistêmica de fortalecimento da PI).

No nível ontológico, este método rompe a dicotomia entre o holismo e o individualismo. No primeiro, macroestruturas sociais (como o sistema-mundo) são tidas como autorreprodutíveis através do comportamento funcional dos atores que as integram (como Estados nacionais). No segundo, o processo decisório de atores individuais independentes (Estados, empresas, pessoas) é a realidade social básica e única, sendo as estruturas sociais um mero epifenômeno. Aqui, ao contrário, propôs-se uma perspectiva relacional, em que, nas palavras de Charles Tilly, não se excluem de início “processos individuais [nacionais] parcialmente autônomos” nem “fortes efeitos de interação social causados por [...] estruturas [sistêmicas] criadas coletivamente” (TILLY, 2008, p. 7, tradução livre). Afinal, se, conforme Douglass North (1990, p. 3), instituições são as “regras do jogo em uma sociedade”, é importante reconhecer analiticamente que o “campo” em que este jogo acontece é construído pelos próprios jogadores em múltiplos níveis de interação, que não correspondem necessariamente a uma “sociedade nacional” ou a um “sistema-mundo” reificados *a priori*.

Referências

AGÊNCIA RURAL. “Argentina envolve Brasil na briga com a Monsanto.” 5 abr. 2005. Disponível em: <http://www.agrural.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=448&Itemid=233>. Acesso em: 11 maio 2011.

ARAÚJO, José Cordeiro de. **A Lei de Proteção de Cultivares**: análise de sua formulação e conteúdo. Brasília, Brazil: Câmara dos Deputados (Edições Câmara), 2010.

BRUN, Diego A. **El Paraguay actual** (pt. 1, 1989-1998). Asunción: El Lector, 2010.

CADENA 3. “Ley de semillas: nuevo frente de combate entre la Mesa de Enlace y el gobierno.” 12 sept. 2010. Disponível em: <http://www.cadena3.com/post_ampliado.asp?historial=SI&post=61271>. Acesso em: 10 maio 2011.

CHANG, Ha-Joon. “Who benefits from the New International Intellectual Property rights regime? And what should Africa do?” **Technopolicy Brief Series** n., African Technology Policy Studies Network, Nairobi, Kenya, 2001.

_____. **Institutional Change and Economic Development**. Tóquio: United Nations University Press, 2007.

CHASE-DUNN, Christopher; LARA-MILLAN, Armando; NIEMAYER, Richard. **Biotechnology in the global political economy**. Projeto de Pesquisa. Institute for Research on World-Systems, University of California-Riverside. 2008. Disponível em: <<http://www.irows.ucr.edu/research/biotech/isa04biotech.htm>>. Acesso em: 23 maio 2009.

CISOJA (Centro de Inteligência da Soja). “Nova tecnologia para combate à largarta da soja.” 16 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cisoja.com.br/index.php?p=noticia&idN=9920>>. Acesso em: 17 maio 2011.

CONINAGRO (Confederación Intercooperativa de Agricultura y Pecuaria). “No perdamos el tren de la tecnología.” (Artigo escrito pelo Departamento de Economia da CONINAGRO). **Integración** (Revista Institucional de CONINAGRO) v. 1, n. 6, p. 28–32, 2010.

CORREIO DO POVO. “Nova soja RR chega em 2013”. 27 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias.php?id=34524>>. Acesso em: 29 set. 2011.

DRAHOS, Peter. “Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting.” **The Journal of World Intellectual Property**, v. 5, n. 5, p. 765–789, 2002.

EDELMAN, Margalit. “The Argentine Trade Tango: Out of Step on Intellectual Property Protection.” **AdTI Issue Brief** n. 172, 1999. Disponível em:

<http://www.adti.net/new_zuberi_uploaded/IP/Argentine_Trade_Tango.html>. Retrieved April 11, 2010.

FELIX, Norma. 2009. Evolución y perspectivas de la protección de la propiedad intelectual relacionados con el desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura en la Argentina. Capítulo 13. *In*: RICCI, Dina (ed.). **La revolución tecnológica del agro: hacia el desarrollo integral de nuestra sociedad**. Buenos Aires, Argentina: CASAFE, 2009.

FILOMENO, Felipe A. “Implications of the Role of the State in the Provision of Biotechnology: The Case of Soybean Agriculture in Argentina, Brazil and Paraguay”. 2011 Annual Meeting of the Society for Social Studies of Science, Cleveland, 2 a 5 de Novembro, 2011.

_____. **The Social Basis of Intellectual Property Regimes: Biotechnology in South American Soybean Agriculture**. Tese de Doutorado. Department of Sociology. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University, 2012a.

_____. “The Privatization of Seeds in an Enclave Economy: the Case of Paraguay (1990s-2010)”. 2012 Annual Meeting of the Latin American Studies Association. São Francisco, 23 a 26 de Maio, 2012b.

FOLHA ON LINE. “Monsanto diz ter acordo com produtor do RS”. 29 jan. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u80014.shtml>>. Acesso em: 9 set. 2011.

_____. “Monsanto investe US\$28 mi em nova soja transgênica no Brasil”. 05 set. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u326028.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

GUTIÉRREZ, Marta e Julio Penna. “Derechos de obtentor y estrategias de marketing en la generación de variedades publicas y privadas.” **Documento de Trabajo n. 31**. INTA (Argentina), Outubro 2004. Disponível em: <<http://www1.inta.gov.ar/ies>>. Acesso em: 28 out. 2010.

HERMANN, Bruno. 2004. **O Brasil e a lei de propriedade industrial (9.279/96): um estudo de caso da relação interno-externo**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2004.

IstoÉ Dinheiro. “Monsanto ameaça o Brasil.” 25 jun. 2003. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/304/economia/304_monsanto_ameaca.htm>. Acesso em: 19 fev. 2010.

LA NACIÓN. “Los productores de Estados Unidos amenazan con lanzar contra sus pares argentinos.” Argentina. 23 jul. 2000. Acesso em 19 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=25850>.. Acesso em: 19 nov. 2010.

_____. “Un cluster para las semillas.” Argentina. 26 dez. 2009. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1215187>. Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. “Aprueban una nueva soja transgénica.” Argentina. 20 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1399195-aprueban-una-nueva-soja-transgenica>>. Acesso em: 22 ahgo. 2011.

LA NACIÓN (Py). “Sojeros quieren pagar un canon menor por transgénicos.” Paraguai. 4 fev. 2005. Disponível em: <http://anteriores.lanacion.com.py/imp_not.php?not=97672&fecha=2005/02/04>. Acesso em: 19 abr. 2010.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.) 2010. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MCMICHAEL, Phillip. “Incorporating Comparison within a World-Historical Perspective: An Alternative Comparative Method.” **American Sociological Review**, n. 55, p. 385–397, 1990.

_____. “Rethinking comparative analysis in a post-developmental context.” **International Social Science Journal**, p. 351-365, 1992.

MONSANTO. “Nueva soja BtRR2Y de Monsanto, especial para Mercosur.” Comunicado de imprensa na Argentina. 4 set. 2010. Disponível em: <<http://www.monsanto.com.ar/prensa/noticias/20100409.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

NEWELL, Peter. "Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina." **Journal of Latin American Studies** n. 41, p. 27–57, 2009.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALUCITO, Mónica M. **Monsanto vs. La República Argentina**. Transcendencia de una innovación tecnológica aplicada a la agricultura y conflictos relacionados con derechos de propiedad intelectual en vegetales transgénicos. 2007. Disponível em: <http://www.eldial.com.ar/suplementos/dat/i_doctrinaNP.asp>. Acesso em: 9 out. 2010.

ROBINSON, William I. **Latin America and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective**. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2008.

RODRIGUES, Roberta L. **A Propriedade Intelectual nos OGMs – um estudo de caso da soja geneticamente modificada para tolerância ao herbicida à base de glifosato**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia Vegetal. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil, 2009.

RODRÍGUEZ, Victor F. "Stimuli to adopt and enforce patent systems in Argentina and Canada in the multilateral trade framework." **The Journal of World Intellectual Property**, v. 6, n. 3, p. 507–523, 2003.

SCHOLZE, S. H. C. "Os direitos de propriedade intelectual e a biotecnologia." **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, n. 15 (special number), p. 41–66, 1998.

SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas). **Normativas paraguayas sobre semillas**. Asunción, Paraguai: SENAVE, 2009.

SKOCPOL, Theda. 1979. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, & China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SUL RURAL. "Royalties." **Sul Rural**, ano 19, n. 259, abr. 2005. Disponível em: <http://www.sulrural.com.br/edicoes_antiores_html.php?idjor=13>. Acesso em: 10 maio 2011.

TILLY, Charles. **Explaining social processes**. Boulder, CO: Paradigm, 2008.

ULTIMA HORA. “Biotecnología en Paraguay es de la época del celular ladrillo”. 12 fev. 2010. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/home/imprimir_notas.php?idNota=296071>. Acesso em: 19 abr. 2010.

VAN GRASSTEK, Craig. “Trade-Related Intellectual Property Rights: United States Trade Policy, Developing Countries and the Uruguay Round.” *In: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Uruguay Round, further papers on selected issues, UNCTAD/IPT/42*. New York, NY: United Nations, 1990.

VELHO, Paulo E. **Análise da controvérsia sobre a lei de proteção de cultivos no Brasil**: implicações sócio-econômicas e os condicionantes políticos para seu encerramento. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. “The Rise and Future Demise of World-Systems Analysis.” 91st Annual Meeting of the American Sociological Association, Nova York, 16 ago. 1996.

WITTHAUS, Mónica. “Superposición y contradicciones en la legislación argentina sobre derechos del obtentor y derechos de patentes” *In: RAPELA, Miguel; SCHÖTZ, Gustavo (eds.). Innovación y propiedad intelectual en mejoramiento vegetal y biotecnología agrícola: Estudio interdisciplinar y propuestas para la Argentina*. Buenos Aires: Heliasta, 2006.