

4 A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NOS DEBATES INTERNACIONAIS SOBRE ACESSO, REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS

4.1. O Regime de Acesso e Repartição de Benefícios dentro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

Um dos temas centrais envolvendo a discussão sobre diversidade biológica atualmente é a questão do acesso a recursos genéticos e a repartição de benefícios advindos do uso deste material. Recursos genéticos seriam os materiais genéticos – todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade - de valor real ou potencial²⁷. Essa temática está inserida no contexto da conservação e do uso sustentável da diversidade biológica, bem como do combate à biopirataria e o uso de patentes. .

A partir da década de 80, a política ambiental internacional passa a aclamar questões de bioética²⁸ e desenvolvimento sustentável, ou seja, relacionando as questões ambientais às questões de desenvolvimento. Naquele momento, a atenção era para a busca do desenvolvimento econômico com atenção aos impactos ambientais das atividades capitalistas. Passou-se a enfatizar tradicionalmente a necessidade de desenvolvimento, a condenação dos países ricos pela exploração ambiental e a deslegitimação de qualquer intervenção nos países em nome da ordem ecológica. Aos poucos a comunidade internacional passa a entender que a conservação ambiental passava a ser um requisito importante para a qualidade de vida.

Como enfatiza Barros-Plataiu (2004), a maior conscientização sobre os riscos ambientais a partir da década de 90 e a promoção das Nações Unidas das

²⁷ De acordo com o artigo 2 da CDB sobre Utilização de termos para os propósitos da Convenção.

²⁸ “A palavra ‘bioética’ designa um conjunto de pesquisas, de discursos e práticas, via de regra pluridisciplinares, que têm por objeto esclarecer e resolver questões éticas suscitadas pelos

grandes conferências planetárias que relacionaram a discussão social e econômica à dimensão ambiental, fez emergir a idéia de governança global. Governança global seria a “participação aberta no processo decisório, com maior transparência, efetividade e desempenho” (Barros-Plataiu, 2004, 297), dos diversos atores envolvidos, inclusive atores não-estatais e membros de uma sociedade civil transnacional²⁹.

A Convenção sobre Diversidade é um dos principais fóruns internacionais de negociação sobre acesso e repartição de benefícios. A assinatura do tratado jurídico, por ocasião da Rio-92, foi vista como uma oportunidade para promover certa justiça social global, ou seja, melhorar a distribuição de riquezas entre países ricos e países pobres. Este entendimento decorre do fato de que grande parte da biodiversidade do planeta encontra-se no território nacional dos países em desenvolvimento e o grande capital e a detenção da biotecnologia nas mãos dos desenvolvidos.

Com efeito, grandes partes dos ecossistemas dos países desenvolvidos foram degradadas nos últimos séculos sem uma preocupação com a sustentabilidade. Hoje, são países ricos em tecnologia, porém, escassos em biodiversidade. Com as preocupações envolvendo o desenvolvimento sustentável nas últimas décadas, países que ainda são ricos em biodiversidade são as principais vítimas da cobiça e dos interesses comerciais e industriais.

Durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+10, realizada em Joanesburgo, em 2002, por iniciativa do México, o Brasil³⁰ e mais quatorze países formam o Grupo dos Países Megadiversos Afins. Os quinze membros (Brasil, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Venezuela, México, Costa

avanços e a aplicação das tecnociências biomédicas.” (Hottois *apud* Scharamm e Braz Disponível em: <http://www.ghente.org/bioetica/index.htm>. Acesso em: 15 mai 2007).

²⁹ Segundo Barros-Plataiu (2004), nas discussões dentro da CDB, “A sociedade civil organizou-se em função da proteção das comunidades tradicionais ou da necessidade da bioprospecção para o progresso científico, e hoje são atores importantes para as negociações multilaterais e a implementação de acordos internacionais. Nesse ponto, o papel das ONGs foi fundamental, como grandes fontes de informação e disseminação de conhecimento técnico. Assim, ONGs como a TWN, Greenpeace, Via Campesina, IUCN e outras tiveram um papel central no processo. Além disso, o papel de líderes religiosos na defesa dos direitos das comunidades tradicionais tem sido importante e pouco avaliado por observadores internacionais.” (Barros-Plataiu, 2004, 299).

³⁰ Segundo Kaingáng, em entrevista cedida em outubro de 2006, “O Brasil é o maior megabiodiverso por causa de sua diversidade social... A diversidade social do Brasil depende da conservação e preservação da diversidade biológica para sobreviver. O Brasil é um país vitrine,

Rica, Quênia, África do Sul, China, Índia, Indonésia, Filipinas e Malásia) passariam a defender as mesmas posições, compartilhando os mesmos interesses. “A idéia era a de que o grupo reunisse países em desenvolvimento, megadiversos, que defendessem as mesmas posições na CDB” (MMA e MRE, 2004, 19). Segundo o Grupo dos Países Megadiversos Afins, 70% da diversidade biológica global, associada à riqueza cultural, encontra-se em seus territórios nacionais³¹.

Com a missão de implementar e reforçar os compromissos assumidos, a Cúpula de Joanesburgo foi marcada pela maior exaltação da cooperação internacional e da associação entre meio ambiente e os temas comerciais. Embora tivesse como objetivo reavaliar a Rio-92, buscar avanços nas discussões e tornar mais ambicioso o projeto de solucionar os problemas ambientais, a Cúpula foi prejudicada pelo cenário da época, de grande instabilidade econômica e política e diversos contenciosos comerciais globais (Pereira Jr., 2002, 4).

Em seu Relatório Especial sobre a Cúpula, José de Sena Pereira Jr. critica as insignificantes conquistas ou avanços realizados em Joanesburgo. Apesar da notável frustração em relação às expectativas envolvendo a Conferência, é importante ressaltar que o tema de *acesso e repartição de benefícios* ganhou destaque durante a Cúpula:

“A Rio+10 terminou com alguns poucos avanços, como a aprovação, no campo da biodiversidade, da criação de um sistema internacional para divisão, com os detentores de recursos naturais e conhecimentos tradicionais, dos lucros obtidos pelos países ricos com o uso desses recursos. Mas, em contraposição, há no documento final da conferência muitas declarações vagas, sem o estabelecimento de meios para cobrar a implementação das medidas aprovadas” (Pereira Jr., 2002, 4).

Os países megadiversos alegam que têm interesse no desenvolvimento de bioprospecção³² e, ao mesmo tempo, evitar biopirataria e o patenteamento dos recursos genéticos por estrangeiros. O discurso desses países é em defesa da necessidade de que países usuários da biodiversidade adotem medidas legislativas,

sendo que suas estratégias de ação servem como referencial para os países megabiobiodiversos se posicionarem”

³¹ Segundo Declaração de Nova Delhi dos Países Megadiversos Afins em Acesso e Repartição de Benefícios (2005). Disponível em: <www.socioambiental.org/nsa/doc/28112005/anexo2.html>. Acesso em: 21 set. de 2006.

³² “A bioprospecção é a exploração da diversidade biológica por recursos genéticos e bioquímicos de valor comercial e que, eventualmente, pode fazer uso do conhecimento de comunidades indígenas e tradicionais (Péret de Sant’Ana, 2004, 229)

políticas e administrativas para que as leis de acesso e repartição de benefícios dos países de origem sejam respeitadas.

As questões de regularização de acesso e repartições de benefícios, juntamente com a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável de seus componentes, constituem as três metas fundamentais da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).”³³

Na carta constituinte da CDB é o Artigo 15 da Convenção que dispõe as diretrizes para a implementação da questão de *Acesso a Recursos Genéticos*. De forma complementar, o Artigo 8 (j), que dispõe sobre os Conhecimentos Tradicionais de comunidades locais e populações indígenas, remete às questões de repartição justa e equitativas dos benefícios advindo da utilização dos conhecimentos, inovações e práticas das comunidades indígenas e tradicionais com relação aos recursos genéticos. Estes artigos ainda são relacionados aos tópicos de *Incentivos* (Artigo 11), *Acesso à Tecnologia e Transferência de Tecnologia* (Artigo 16), *Intercâmbio de Informações* (Artigo 17), *Cooperação Técnica e Científica* (Artigo 18), *Gestão da Biotecnologia e Distribuição de seus Benefícios* (Artigo 19, parágrafos 1 e 2), *Recursos Financeiros* (Artigo 20) e *Mecanismos Financeiros* (Artigo 21)³⁴.

A discussão sobre acesso a recursos genéticos dentro da CDB não pode ser desvinculada dos problemas de desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Dessa forma, mecanismo como o consentimento prévio informado pelos países de origem dos recursos genéticos e a repartição de benefícios entre as Partes contratantes advindos do uso, principalmente pela bioprospecção, são considerados como fundamentais para diminuir as diferenças econômicas e políticas entre os países. (Santilli, 2004, 346).

A partir da entrada em vigor da CDB em 1993, as Conferências das Partes (COPs) passaram a tomar decisões deliberando sobre o tema de acesso e repartição de benefícios. Neste sentido, a 2ª COP, realizada em novembro de 1995, em Jacarta, Indonésia, tomou a decisão II/11, que naquele momento apenas

³³. De acordo com o Artigo 1 da CDB, é objetivo a “Repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado”.

³⁴ Segundo CDB. Access to Genetic Resources and Benefit-sharing. Disponível em: <www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/default.aspx> Acesso em: 16 jun. de 2006.

reivindicava a compilação pelo Secretariado dos trabalhos realizados sobre o tema, bem como das medidas nacionais adotadas pelos Estados membros em relação ao Artigo 15 da Convenção. Do mesmo modo, ainda de maneira pouco substancial, a 3ª COP, realizada em novembro de 1996, em Buenos Aires, Argentina, toma decisões relacionadas ao tema, como por exemplo, a decisão III/15 sobre *Acesso a Recursos Genéticos*.

Embora seja uma problemática central na Convenção, uma maior atenção só foi dada à questão de acesso e repartição de benefícios a partir da 4ª COP, realizada em maio de 1998, em Bratislava, Eslováquia. Naquele momento, a decisão IV/8 sobre *Acesso e Repartição de Benefícios* estabelecia a criação de um Painel de Especialistas, equilibrado regionalmente, que se reuniu pela primeira vez em outubro de 1999, em São José, Costa Rica. Os especialistas indicados por governos eram representantes tanto de governos como das sociedades civis, como por exemplo, representantes de comunidades indígenas e locais. Naquele momento, foram acordados os primeiros termos para a evolução da discussão.

As incumbências principais do Painel seriam:

(a) buscar todos os recursos relevantes, incluindo medidas legislativas, políticas e administrativas, além de práticas e estudos de caso de acesso e repartição de benefícios, para o desenvolvimento do entendimento comum de conceitos básicos relacionados ao tema, e

(b) explorar todas as opções para acesso e repartição de benefícios em termos mutuamente acordados incluindo princípios guias, diretrizes e códigos de uma melhor prática para acordos de acesso e repartição de benefícios. Entre os principais pontos acordados estão a necessidade de discutir: o consentimento prévio informado, os termos mutuamente acordados, as necessidades de informação e capacitação³⁵.

Além disto, com as recomendações feitas pelo Painel de Especialistas, a 5ª Conferência das Partes, realizada em maio de 2000, em Nairobi, Quênia, adotou a decisão V/26 sobre *Acesso a Recursos Genéticos* que determinou pontos relevantes para o desenvolvimento da questão, convocou para nova reunião o Painel de Especialistas e, ao mesmo tempo, estabeleceu que um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios (*GT-ABS*) deveria se

³⁵ Idem.

reunir para acordar diretrizes para uma melhor recomendação às Partes. O GT-ABS deveria manter comunicação e intercâmbio de informações com o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* do Artigo 8(j) sobre Conhecimentos Tradicionais (*GT-8j*).

A segunda reunião do Painel de Especialistas aconteceu em março de 2001, em Montreal, Canadá, e teve entre seus mandatos a identificação dos *atores relevantes* – usuários e provedores – e avaliação de suas participações nos processos de acesso e repartição de benefícios. No mesmo ano, em outubro, em Bonn, Alemanha, reuniu-se pela primeira vez o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de Acesso e Repartição de Benefícios que tinha como mandato a formulação de diretrizes para submissão à próxima COP e contribuir com as Partes e *atores relevantes* a discutir entre outras questões sobre:

- Os termos para consentimento prévio informado e termos mutuamente acordados;
- Papéis, responsabilidades e participação de *atores relevantes*;
- Aspectos relevantes relativos à conservação *in situ* e *ex situ*³⁶ e uso sustentável;
- Mecanismos de repartição de benefícios, por exemplo, por meio da transferência tecnológica e pesquisa e desenvolvimento conjuntos;
- Meios para assegurar o respeito, preservação e manutenção do conhecimento, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais, incorporando estilos de vida relevantes para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, e levando em conta o trabalho da Organização Mundial de Propriedade Intelectual sobre questões de direitos de propriedades intelectuais³⁷.

O GT-ABS desenvolveu naquela ocasião um esboço de diretrizes com o propósito de auxiliar as Partes e *atores relevantes* a implementarem as provisões de acesso e repartição de benefícios. Desta forma, como primeiro trabalho daquele

³⁶ “O recurso... pode ser coletado *in situ* em uma floresta, em um jardim, no mar ou em um corpo humano; também pode encontrar-se *ex situ* em um banco de dados onde foi guardado de forma racional, identificada e avaliada. Os particularismos das ‘origens’ encontram-se na fonte da multiplicidade dos regimes jurídicos” (Hermitte, 2004: 2)

³⁷ Segundo CDB. Access to Genetic Resources and Benefit-sharing. Disponível em: <www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/default.aspx> Acesso em: 16 jun. de 2006.

grupo, foram criadas as *Diretrizes de Bonn*, aprovadas pela 6ª COP, realizada em abril de 2002 em Haia, Holanda, constituindo a decisão VI/24 sobre *Acesso e Repartição de Benefícios*. “O Guia de Bonn serve como subsídio para a elaboração de legislação nacional ou celebração de contratos com termos mutuamente aceitos, sobre acesso e repartição de benefícios, com particular referência aos artigos 8j, 10c, 15, 16 e 19 da Convenção”(Barros-Platiau, 2004, 300).

O fato das diretrizes terem sido adotadas de forma voluntária fez com que fossem duramente criticadas por aqueles que esperam ter a questão reforçada no âmbito internacional, como por exemplo, os países megadiversos. As diretrizes representariam para esses países algum avanço, mas ainda seriam insuficientemente capazes de garantir suas propostas: criação de legislações e políticas nacionais sobre acesso e repartição de benefícios a ponto de garantir o fim da biopirataria.

A partir da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em setembro de 2002, em Joanesburgo, África do Sul, entrou em fase de discussão em nível internacional, por reivindicação do Grupo de Países Megadiversos e do governo brasileiro³⁸, a criação de um futuro instrumento legal de pretensões mais amplas do que as Diretrizes, segundo seus proponentes, um regulamento internacional que poderia ser chamado eventualmente de *Regime Internacional de Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios*, ou simplesmente Regime Internacional de ABS³⁹, que teria como meta a implementação na esfera internacional a partir dos dez primeiros anos após a Cúpula.

O parágrafo 44 (o) do Plano de Implementação adotado pela Cúpula determinava que deveria entrar em negociação dentro do arcabouço da Convenção sobre Diversidade Biológica, e levando em consideração as Diretrizes de Bonn, um regime internacional para promover e salvaguardar a justa e equitativa

³⁸ Segundo diplomata brasileiro do Departamento de Meio Ambiente do Itamaraty, “O Grupo [dos Países Megadiversos] adotou uma declaração e passou a atuar de forma coordenada nas reuniões internacionais, falando com uma só voz na CDB, principalmente nas discussões sobre repartição de benefícios. Essa coordenação foi muito importante na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, mais conhecida como Rio+10” (MMA e MRE, 2004: 19).

³⁹ A associação da proposição da criação do Regime Internacional de ABS com o Regime sui generis de conhecimentos tradicionais ainda não acontece neste momento.

repartição de benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos⁴⁰. Pelo parágrafo 44 (n) do Plano, deveria ser promovida a ampla implementação e a continuação do trabalho pelos Estados-Partes à Convenção das Diretrizes de Bonn sobre Acesso a Recursos Genéticos e Justa e Equitativa Repartição de Benefícios advindos de suas Utilizações, como subsídio (input) para ajudar as Partes no desenvolvimento e elaboração de medidas legislativas, políticas e administrativas, bem com contratos e outros acordos sob termos acordados mutuamente sobre acesso e repartição de benefícios⁴¹.

Neste processo é relevante notar que além dos Estados-Partes da CDB, foram convidadas a contribuir com a negociação para criação do Regime Internacional as comunidades indígenas e locais, organizações não-governamentais, setores industriais, instituições científicas e acadêmicas, bem como outras organizações intergovernamentais.

Avançando nos debates, a segunda reunião do GT-ABS ocorreu em dezembro 2003, em Montreal, Canadá. Nesta ocasião o GT-ABS deveria analisar algumas questões como:

- a) Uso dos termos, definições e/ou glossário, de forma adequada;
- b) Outras perspectivas como estabelecido na decisão VI/24 B;
- c) Medidas, incluindo consideração de suas possibilidades, praticidade e custos, para apoiar o cumprimento dos consentimentos previamente informados pela Parte Contratante provedora de tais recursos e dos termos mutuamente acordados em que o acesso foi estabelecido entre as Partes Contratantes e os usuários de recursos genéticos sob suas jurisdições;
- d) Considerações de relatórios disponíveis e em curso referentes à decisão;
- e) Necessidades de capacitação identificadas pelos países para implementar as Diretrizes⁴².

⁴⁰ Cf. CDB, Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing: international regime on access and benefit-sharing. Disponível em <<http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/regime.asp>> Acesso em: 16 de set. de 2006

⁴¹ Ibid.

⁴² Segundo CDB. Access to Genetic Resources and Benefit-sharing. Disponível em: <www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/default.aspx> Acesso em: 16 jun. de 2006.

Além destes pontos, durante a segunda reunião do GT-ABS foram consideradas em relação à futura criação do regime internacional de acesso e repartição de benefícios questões como deveriam ser entendidos: o processo, a natureza, o escopo, os elementos e as modalidades. Todos esses pontos supracitados e os termos de referência para a negociação de um regime internacional foram enviados à 7ª COP.

A 7ª COP, realizada em fevereiro de 2004, em Kuala Lumpur, Malásia, por meio da decisão VII/19 sobre *Acesso e Repartição de Benefícios relativos aos recursos genéticos* deliberou sobre o reforço à implementação das Diretrizes de Bonn, bem como sobre os pontos assinalados pela 2ª Reunião do GT-ABS. Neste momento, o Grupo de Trabalho 8(j) sobre Conhecimentos Tradicionais recebe mandato para, em associação com o GT-ABS, negociarem o Regime Internacional de ABS, considerando a eventual inclusão do Conhecimentos Tradicionais no tratado internacional almejado.

É importante ressaltar a oficialização do convite às participações de atores não-Partes à Convenção na negociação do Regime Internacional de ABS. Segundo a decisão VII/19 D,

“A Conferência das Partes:

6) *Encoraja* as Partes, Governos, organizações internacionais e todos *atores* relevantes a fornecer maneiras e meios para permitir a preparação satisfatória e facilitar a participação efetiva das comunidades locais e indígenas no processo de negociação e elaboração de um regime internacional;

7) *Recomenda* a promoção da participação de todos os atores relevantes, incluindo organizações não-governamentais e o setor privado, e comunidades indígenas e locais;

8) *Convida* as Partes, Governos, organizações internacionais, comunidades indígenas e locais e todos os *atores* relevantes a submeter à Secretaria Executiva suas visões, informação e análises sobre os elementos do regime internacional o mais breve possível;”.⁴³

O Secretariado Executivo foi recomendado a convocar novas reuniões do GT-ABS, que deveriam ocorrer antes da 8ª COP. Destarte, a 3ª Reunião do GT-ABS aconteceu em fevereiro de 2005, em Bangcoc, Tailândia, e a 4ª Reunião

do GT-ABS, em fevereiro de 2006, em Granada, Espanha. As reuniões dos Grupos de Trabalho foram os primeiros passos para a negociação de um regulamento internacional de ABS. Como consequência, recomendações relativas ao tema foram submetidas à 8ª COP, realizada em março de 2006, em Curitiba. O texto produzido em Granada⁴⁴ é a base para a negociação da criação do Regime Internacional. O texto é o primeiro sobre o tema que apresenta uma estrutura e as questões centrais que podem permitir um processo mais formal de negociação. No entanto, é importante ressaltar que é um texto todo entre colchetes, ou seja, todo em aberto e sem consenso⁴⁵. As principais questões polêmicas são:

- A necessidade de um novo instrumento e se ele deveria conter elementos legalmente obrigatórios
- A inclusão dos derivados dos produtos dos recursos genéticos
- Requerimento de difusão nas aplicações de direito de propriedade intelectual (DPI).
- Participação dos indígenas e comunidades locais nas negociações de ABS.

Os principais grupos de negociação dos países em desenvolvimento são o Grupo dos Países Megadiversos, o Grupo Africano e o Grupo América Latina e Caribe (GRULAC) que querem o progresso da discussão o mais rápido possível. Já o grupo composto pelos países da União Européia, com exceção da Espanha, Japão, Estados Unidos da América, Suíça, Noruega, Canadá, Austrália e Nova Zelândia pretendem ir com maior cautela nas negociações, uma vez que temem que o eventual regime deva ser assumido sob forma de protocolo vinculante. Tal protocolo determinaria obrigações para os países signatários da CDB e também as sanções aplicáveis àqueles que não cumprissem essas obrigações.

A decisão VIII/4 resultante da última COP, em Curitiba, solicitou ao GT-ABS, com contribuição do GT 8(j), que continuem a elaboração e a negociação do regime internacional para que seja concluído o mais breve possível, e antes da 10ª

⁴³ Decisão VII/19 da CDB. Disponível em: <<http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?dec=VII/19>> Acesso em: 16/09/2006.

⁴⁴ O texto produzido em Granada encontra-se em anexo.

⁴⁵ Inclusive o título do regime está em aberto, existindo as sugestões de “regime internacional”, “mecanismo de salvaguardas”, além da incerteza de termos como “declaração de fonte legal” e “certificado de procedência legal”.

COP em 2010. A 8ª COP também decidiu que novas reuniões do GT-ABS deveriam ser realizadas antes da COP subsequente, em 2008, e que os Estados deveriam continuar a enviar os relatórios sobre as implementações nacionais das Diretrizes de Bonn e do Artigo 15, e novas opções possíveis para os indicadores de acesso e repartição de benefícios.

Segundo levantamento do representante da organização não-governamental Third World Network (TWN) as diferentes e principais estratégias dos atores a negociação do Regime Internacional se apresentam atualmente da seguinte forma:

- União Européia, Japão, EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia não querem um regime internacional vinculante e tentam postergar as discussões;
- Países aliados dos EUA, como alguns da Europa Central, da África e do Oriente Médio, apesar de serem países em desenvolvimento, manifestam-se em acordo com os países desenvolvidos;
- O Grupo dos Países Megadiversos querem um regime internacional vinculante;
- O Grupo Africano apóia o Grupo dos Megadiversos;
- O Fórum Indígena Internacional sobre Biodiversidade exige que os povos indígenas sejam tratados como detentores de direitos e não como meros interessados no debate;
- Ásia-Pacífico é um grupo diverso que perde força na negociação enquanto tal; (Mathias e Novion, 2006, 337)

Desta forma, entre os países que receberam as maiores críticas pelos defensores do Regime Internacional de ABS, estão a Austrália, Canadá e Nova Zelândia, acusados de impedirem progressos nas discussões, protegendo para que a questão fique circunscrita a discussões de patentes no âmbito da OMC, dificultando as promessas tanto dos países ricos quanto pobres em relação ao compromisso de acabar com a perda da biodiversidade até 2010.

As organizações não-governamentais que participaram da última COP, em Curitiba, criticaram a evolução da discussão, alegando lentidão e travamento da discussão diante dos impasses não solucionados, como ficaram demonstrados nos

relatórios do Greenpeace, por exemplo⁴⁶. No entanto, órgãos governamentais, como no caso do Brasil, alegam que o fato de incorporar ao texto final da COP a necessidade de criar o regime até 2010 representa um avanço no jogo diplomático⁴⁷.

Barros-Platiau discorrendo sobre a negociação do Regime Internacional de ABS aponta inicialmente para o fato de serem as questões de acesso à biodiversidade e repartição de benefícios ainda não tratadas da forma desejável, como era pretendida na época da adoção da Convenção. Tanto governos quanto a CDB necessitariam promover regulamentações mais adequadas à questão. Sendo que são poucos os Estados que possuem marcos legais sobre acesso a recursos genéticos. A autora critica o atraso da evolução da discussão do Regime Internacional, devido aos entraves jurídicos e institucionais que necessitam de reformulação. Considera que uma vez que forem empreendidas as reformas necessárias, “o regime de acesso a recursos genéticos será um dos regimes mais interessantes para a história da construção de mecanismos jurídicos e políticos de governança ambiental global” (Barros-Platiau, 2004, 294). Defende ainda que, de um ponto de vista social, ambiental e jurídico, a criação do regime internacional é um processo necessário para o desenvolvimento dos objetivos da CDB.

A argumentação de Barros-Platiau (2004) é a de que a lentidão do processo de negociação do regime internacional se deve ao fato dele ser um acordo interestatal, ao passo que muitas das atividades relacionadas ao seu escopo foram assumidas pelo terceiro setor e mercado, sendo que por outro lado, existe uma lentidão por parte dos atores que detêm a diversidade biológica de ocuparem um espaço institucional. Igualmente, aponta para o que entende serem os principais entraves da discussão: a repartição de benefícios e a falta de coordenação política e técnica. As dificuldades com a criação do regime internacional de ABS estão vinculadas às “fracas legislações nacionais, a capacidade técnica deficiente e o regime da OMC numa relação pouco clara com temas ambientais” (Barros-Platiau, 2004, 298).

⁴⁶ Ver relatório do GREENPEACE, Reunião de Curitiba sobre biodiversidade termina em fracasso, Curitiba. Disponível em: http://www.greenpeace.com.br/vivaamazonia/noticias.php?conteudo_id=2666 Acesso em: 04 abr. 2006.

⁴⁷ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Adriana Tescari, MRE, em outubro de 2006.

O fato dos acordos relativos ao meio ambiente não formarem um conjunto jurídico e nem serem regulados pelo mesmo arcabouço institucional são apontados como dificuldades dos temas ambientais para ganharem espaço na política dos Estados e internacionalmente. Outra dificuldade é a assimetria entre os atores envolvidos, inclusive entre Estados. No que diz respeito às assimetrias entre Estados, OIs, ONGs, empresas e comunidades tradicionais ela se traduzem em enormes dificuldades de negociação e estabelecimento de consensos. (Ibid).

A fim de detalhar melhor os aspectos característicos que estão sendo discutidos no âmbito das negociações para o “Regime Internacional de ABS”, passa-se agora para uma investigação mais detalhada dos pontos destacados no processo.

4.2.

Conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais

Os conhecimentos ou saberes tradicionais de comunidades indígenas e locais são considerados essenciais para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica. Os defensores das comunidades indígenas locais entendem que a preservação desses povos e a garantia dos direitos dessas comunidades são fundamentais para a produção e reprodução dos ambientes naturais e culturais em que estão inseridos. Os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade --

“vão desde técnicas de manejo de recursos naturais, métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre os diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna utilizadas pelas populações tradicionais” (Santilli, 2004, 342).

As populações indígenas e locais em geral, não participam de forma direta no núcleo das economias nacionais, tampouco nas políticas. São tidas como culturas locais, rústicas, rurais, indígenas, extrativistas, pesqueiras, entre várias outras, e que, em grande medida, entendem haver --

“uma ligação orgânica entre o mundo natural, o sobrenatural e a organização social. Para tais comunidades, não há uma classificação dualista, uma linha divisória rígida entre o ‘natural’ e o ‘social’ mas sim um *continuum* entre ambos” (Diegues e Arruda, 2001, 31-32)

Essas populações lidam de forma diferenciada com a biodiversidade, possuindo suas próprias classificações, e domesticando e manipulando de maneiras próprias a vida selvagem, o que Diegues e Arruda (2001) chamam de etnobiodiversidade. Com isto, os recursos naturais da biodiversidade adquirem uma complexidade simbólica que vai além do seu caráter natural, mas atingindo o cultural. Como assinala Santilli,

“[a] produção de inovações e conhecimentos sobre a natureza não se motiva apenas por razões utilitárias, como, por exemplo, descobrir a propriedade medicinal de uma planta para tratar uma doença ou domesticar uma planta selvagem para cultivá-la e utilizá-la na alimentação. Transcendem a dimensão econômica e permeiam o domínio das representações simbólicas e identitárias” (Santilli, 2004, 344-345).

Os conhecimentos ou saberes são gerados pela dialética da relação entre o homem e a natureza, os quais, ao longo do tempo foram se diferenciando diante das diferentes experiências e das condições naturais e sociais que os povos foram expostos. (Uetela, 2006, 101). Os conhecimentos tradicionais diferem dos conhecimentos formais, predominantes no Ocidente, que possuem documentos escritos, com regras, regulamentos e infra-estrutura tecnológica. Estes últimos são conhecimentos estimulados academicamente, de forma científica e competitiva, buscando desenvolvimento e descoberta de novas idéias, ao mesmo tempo em que buscam uma aplicabilidade ampla, gerando benefícios monetários. A preservação dos conhecimentos formais está vinculada ao sistema de direitos de propriedade intelectual. Por outro lado, no que diz respeito aos conhecimentos tradicionais, a própria lógica de como são gerados e repassados esses conhecimentos é incompatível com as idéias de propriedade intelectual privada, e ao mesmo tempo, de titularidade coletiva de direitos intelectuais pertencente a uma ou mais comunidades, já que esse seria um mecanismo excludente. Segundo Santilli,

“[a] concepção de um direito de propriedade – pertencente a um indivíduo ou a alguns indivíduos determinados – é estranha e contrária aos próprios valores e concepções que regem a vida coletiva em tais sociedades. Por tal razão, é que se defende a adoção do conceito de “direitos intelectuais coletivos” (ou comunitários), para excluir a propriedade, em virtude do seu caráter exclusivista, monopolístico e individualista” (Santilli, 2006, 88).

Igualmente, os conhecimentos tradicionais se diferem por serem transferidos de geração para geração por vários métodos, pela tradição oral ou escrita. Em geral, os conhecimentos tradicionais não são reconhecidos pela cultura ocidental

como conhecimentos relevantes. Sendo que, é apenas a partir da constatação da utilidade prática desses conhecimentos que eles se tornam visíveis para o resto da sociedade e, somente assim, as inovações são consideradas como tal.

Os conhecimentos tradicionais têm, em geral, aplicabilidade local, circunstancial e tem, em geral, uma função ecológica, ou seja, garantem a conservação da natureza envolvida. Por não fazerem parte dos sistemas de conhecimentos científicos, os conhecimentos tradicionais são relegados, muitas das vezes, como irrelevantes e sem necessidade de proteção legal (ETC Group, 2004, 6).

Os conhecimentos tradicionais são em grande medida responsáveis pelos avanços biotecnológicos, principalmente para a indústria farmacêutica na produção de remédios e cosméticos a partir de plantas. Do mesmo modo, o aprimoramento agrícola de produtos alimentícios pelas populações agrícolas locais é de interesse das grandes corporações.

“O saber dos povos tradicionais, mais comumente chamado de conhecimento tradicional, até poucos anos atrás ignorado pela sociedade moderna, vem se tornando um insumo importante no plano da indústria biotecnológica e objeto de investigação pelas principais indústrias de fármacos, sementes, cosméticos e agrotóxicos em todo planeta.” (Lima, Baptista e Bensusan, 2003, 203).

No caso de vários produtos naturais, as técnicas de manipulação e modificação oferecem a capacidade de produção de inovações engenhosas e criativas. Essas técnicas são desenvolvidas a partir da observação das práticas desenvolvidas por estas populações. Da mesma forma, a aquisição de diversos conhecimentos tradicionais por laboratórios de pesquisas, por exemplo, contribuem para que inovações científicas que, de outra forma, demandariam grandes investimentos em dinheiro e tempo, sejam economizadas e adiantadas.

Para autores que são críticos aos métodos ocidentais de dominação e violência às culturas marginalizadas, sendo, entre eles, Vandana Shiva⁴⁸ um nome de referência, a diferenciação entre ciência e diferentes sistemas de conhecimentos, desenvolvidos por culturas diversas, de forma local e tradicional, seria mais uma questão de poder, de dominação, do que simplesmente uma questão de conhecimento (ETC Group, 2004). Grande parte da crítica à essa dicotomia entre conhecimento tradicional e conhecimento científico almeja buscar

⁴⁸ Vandana Shiva faz parte da organização “Third World Network”.

o reconhecimento de que os conhecimentos tradicionais são saberes tão importantes quanto aqueles desenvolvidos nos modos científicos ocidentais.

Além de não reconhecerem a distinção de valor entre os conhecimentos tradicionais e os conhecimentos formais ou *científicos*, movimentos sociais indígenas e locais denunciam também a negligência por parte da cultura ocidental etnocêntrica aos direitos das comunidades indígenas e locais que detêm os conhecimentos tradicionais. Esta negligência acaba por facilitar a utilização, a divulgação e a exploração dos mesmos por terceiros, sem que nenhum tipo de benefício seja repartido com as comunidades que os desenvolveram.

As comunidades tradicionais e seus defensores afirmam que o abuso e exploração dos conhecimentos tradicionais de forma desregrada acabam não os preservando e nem a biodiversidade envolvida no conhecimento. Neste sentido, poderia inclusive ocorrer a destruição de uma cultura local que dependesse deste conhecimento ou da biodiversidade relacionada. Em casos de exploração econômica, para que haja um pleno reconhecimento dos direitos dessas comunidades, a valorização e manutenção dos conhecimentos são também necessárias. Segundo os defensores dos direitos dessas comunidades, um sistema de repartição de benefícios para que ocorra de forma justa e equitativa, deveria garantir que essas comunidades possam vir a ter “acesso irrestrito aos conhecimentos não-tradicionais relacionados” (Lima, Baptista e Bensusan, 2003, 210).

4.3. O combate à biopirataria

De acordo com os dados utilizados por Marta Uetela (2006), o Jardim Botânico de Londres informou que “a indústria farmacêutica movimenta, em todo o mundo, com produtos derivados de recursos genéticos, cerca de US\$ 75 bilhões, a indústria de sementes US\$ 30 bi e em outros campos mais de US\$ 60 bilhões” (Uetela, 2006, 103). Diante desses dados, pode-se estimar o quanto a biodiversidade é valiosa e como a indústria depende da exploração da biodiversidade.

Um dos objetivos da criação do Regime Internacional de ABS é o combate a biopirataria. Para os países negociadores do regime internacional,

“Biopirataria pode ser definida como todo e qualquer acesso a recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional que não tenha sido realizado de acordo com a legislação nacional do país de origem do recurso genético e/ou conhecimento tradicional associado, ou sem o consentimento prévio e informado dos povos indígenas e comunidades locais detentores desses recursos e/ou conhecimentos” (MMA e MRE, 2004, 17).

Do mesmo modo que o acesso aos recursos genéticos sem o devido consentimento prévio informado é considerado injusto, os conhecimentos tradicionais também são entendidos como vítimas de biopirataria. Os críticos da regularização do acesso, que consideram ser arriscado inclusive se falar em consentimento sem a aprovação das populações tradicionais não apenas sobre os conhecimentos associados, mas também sobre os recursos genéticos envolvidos, acreditam que a preocupação maior deve ser a conservação da diversidade biológica e cultural, e não a facilitação da bioprospecção.

A bioprospecção e sua legalidade são objetos de calorosos debates entre países desenvolvidos, países subdesenvolvidos, populações tradicionais e indígenas, comunidade científica, ativistas ecológicos e especialistas. Os países ricos, em favor de suas políticas de mercado, defendendo os interesses de suas comunidades científicas, dos setores industriais, farmacêuticos, químicos, de alimentos, entre outros, que detêm domínio das técnicas de biotecnologia alegam que a bioprospecção é essencial para o desenvolvimento da biotecnologia, da ciência e da aplicação econômica dos recursos genéticos. Esses argumentam em favor de facilitações para o acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, pois regulamentações e processos jurídicos complexos acabaram por dificultar o desenvolvimento de inovações científicas importantes.

Em contraste, países ricos em biodiversidade entendem que a regularização da bioprospecção é a forma que o Estado possui para garantir que sua soberania não seja atingida, controlando o acesso aos seus recursos dentro das leis do país de origem, podendo com isto o país ser beneficiado com a repartição de benefícios advindo do uso de seus recursos genéticos.

Segundo Nurit Bensusan, o avanço biotecnológico, os desenvolvimentos em nanotecnologia, dos últimos anos faz com que fiquem ultrapassadas as formas como o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais eram entendidos na época da construção da Convenção. Hoje em dia é imprescindível

entender que recurso genético são informações genéticas de grande valor comercial⁴⁹.

Costa Ribeiro discorrendo sobre o aprimoramento da biotecnologia e da engenharia genética no final do século XX, denota que –

“os países que detêm um estoque de seres vivos passam a ocupar uma posição relevante na ordem ambiental internacional, pois podem fornecer a base material que vai permitir a realização das pesquisas. Este é o caráter estratégico de se possuir e manter ambientes naturais”(Costa Ribeiro, 2001, 122)

Dessa forma o autor esclarece porque países como os Estados Unidos defenderiam a “gestão internacional sobre os recursos genéticos que ocorrem em áreas naturais, o que acabaria com a soberania dos países detentores de material genético” (Ibid., 123).

Corrêa do Lago (2004), do mesmo modo, assinala a grande polêmica envolvendo a questão, frisando que isto ocorre porque dois terços dos recursos genéticos mundiais encontram-se em países em desenvolvimento, e a maior parte dos recursos tecnológicos e financeiros para a exploração dos mesmos estão com os países desenvolvidos. Para o autor, este é o motivo de emergirem teses de que os recursos genéticos deveriam ser incluídos entre os *global commons*, ou seja, como bens divididos por toda a humanidade. No entanto, mostra que, por outro lado, para países como os Estados Unidos, a tecnologia foi desenvolvida e patenteada por empresas privadas, sendo assim, para eles quando se pensa em transferência de tecnologia, é importante que sejam consideradas as regras de mercados e o respeito pelos direitos de propriedade intelectual. Ou seja, existe uma busca estratégica pela flexibilização legal da bioprospecção, ao passo que a proteção das tecnologias deve estar assegurada por instrumentos legais fortes.

Defendendo a proteção de suas biodiversidades, países megadiversos entendem que a preservação da biodiversidade e a discussão sobre biopirataria devem ter um tratamento destacado, mesmo que resvalam em questões de propriedade intelectual. Como aponta o representante do Departamento de Propriedade Intelectual do Ministério das Relações Exteriores do Brasil:

“[É] certo que a biopirataria toca em aspectos da propriedade intelectual, é, contudo, discutível que as normas vigentes de propriedade intelectual sejam

⁴⁹ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Nurit Bensusan, consultora, em outubro de 2006.

suficientes para resolver as preocupações ligadas à biopirataria” (MMA e MRE, 2004, 27).

Segundo Kaingáng, para os povos indígenas, a primeira impressão, na época da assinatura da Convenção, sobre a soberania sobre os recursos genéticos é a de que tinha sido um avanço positivo da Convenção, no sentido de que a intenção deveria ser a proteção desses recursos genéticos. Atualmente, no entanto, a impressão resultante é a de que o Estado se tornou proprietário das informações genéticas da biodiversidade, que podem ser negociadas ou legisladas. Para a representante do INBRAPI, este é um assunto delicado, já que os recursos genéticos estão associados à sobrevivência de uma grande diversidade social, como povos indígenas, comunidades locais, populações ribeirinhas, seringueiros, extrativistas, etc, por meio das culturas específicas, de suas mitologias⁵⁰.

De acordo com os dossiês produzidos pela organização não-governamental *ETC-Group*, as visões de biopirataria, definidas de forma restrita e que entendem a lógica da propriedade intelectual e dos direitos patentários como suficientes para garantir a proteção contra a exploração injusta, são perspectivas problemáticas e ao mesmo tempo, contribuem e asseguram a prática da biopirataria. Em seus dossiês, biopirataria é definida como:

“privatização dos recursos genéticos (incluindo aqueles derivados de plantas, animais, microorganismos e humanos) para aquelas pessoas que detêm, mantêm, incorporam, desenvolvem, cultivam, ou de outra forma, criam, sustentam ou alimentam aqueles recursos” (ETC Group, 2004).

Para aquela organização não-governamental, “as privatizações dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados através de regimes de propriedade intelectual é biopirataria, mesmo que seja este processo legal, de acordo com a legislação nacional, que haja um acordo de bioprospecção firmado, e mesmo que inclua o chamado acordo de repartição de benefícios”(ibid).

Diversas organizações não-governamentais são mais radicais e criticam intensamente as negociações realizadas no âmbito da CDB. Essas condenam a apropriação privada da biodiversidade, bem como as reivindicações de soberania nacional sobre os recursos⁵¹, como o defendido pelos países megadiversos dentro

⁵⁰ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

⁵¹ O Relatório oficial da 8ª COP da CDB ilustra as reivindicações dos movimentos indígenas sobre os recursos genéticos: “The representative of the International Indigenous Forum on Biodiversity affirmed that the right of indigenous peoples to self-determination and permanent

da Convenção⁵², já que estariam formando, segundo seus entendimentos, um verdadeiro “cartel da biodiversidade”. Assim, entendem que dentro da lógica da CDB, não há como fugir da lógica da biopirataria ou monopólio da biodiversidade. Este monopólio por parte de alguns acaba sendo legitimado por acordos como as Diretrizes de Bonn e as facilitações dos mecanismos de acesso e mercantilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Do mesmo modo que são criticadas por já estarem vinculadas a uma lógica de biopirataria, as Diretrizes de Bonn também são desaprovadas por serem voluntárias. Uma vez que não passam de recomendações às Partes, correm o risco de serem adotadas parcialmente e interpretadas de acordo com a conveniência da parte usuária. Para essas organizações não-governamentais, as Diretrizes contribuem para justificar a legitimidade da bioprospecção, mas são insuficientes

sovereignty over their own land and natural resources were fundamental principles that constituted the basis on which indigenous peoples proclaimed their inherent, inalienable and permanent collective ownership rights over their traditional knowledge, biodiversity and genetic resources. It was a matter of concern that, to a large extent, the implementation of the Convention's decisions and work programmes was solely based on privatization of protected areas, forests and environmental services, thereby commercializing life and nature. The true objectives of the Convention, namely, conservation and sustainable use of biodiversity for the benefit of future generations were being disregarded. The Forum once again expressed its concern at the Executive Secretary's recommendations on withdrawal of many decisions, which would negate a decade of work. Implementation of Article 8(j) at the national and local levels, where biodiversity was being lost, was disappointing and further in-depth work was required. The international regime on access and benefit-sharing proposed was another source of concern. Without explicit recognition of the rights of indigenous peoples to their traditional knowledge and genetic resources, there could be no guarantee that traditional knowledge would be preserved for future generations. The possible negative impact of genetic use restriction technologies represented a direct threat to the free determination and food sovereignty of indigenous peoples, who called for continued application of the precautionary principle. Indigenous women were concerned at the continued loss of biodiversity and their role was essential for the conservation of biodiversity and traditional knowledge, culture and languages transmitted down the generations.” Turning to the meetings on the programme of work on island biodiversity, he regretted the lack of participation by indigenous peoples other than those included in government delegations and called on the Conference to ensure their full and effective participation. Indigenous peoples could also play a valuable role in developing indicators and in promoting communication, education and public awareness.” *Report of the Eighth Meeting of the Parties of the Convention on Biological Diversity (UNEP/CBD/COP/8/31)*. Disponível em : www.biodiv.org. Acesso em: 30 abr 2007.

⁵² Defendendo a posição de governo, o representante do MMA, Sr. Eduardo Vélez, em consulta em outubro de 2006, esclarece que para os países megadiversos, o patrimônio genético não deveria ser das comunidades, é do Estado, logo, nesta discussão não haveria porque existir um tratamento diferenciado para as comunidades. Deveriam ser escutados da mesma forma que é feita consulta a todos os setores da sociedade para construção de uma posição legítima. Já os conhecimentos tradicionais são de domínio e titularidade das comunidades. Quando o governo representa os interesses desta parte da sociedade que tem titularidades, é necessário fazer uma mediação maior, o que não significa que esta mediação subverta a lógica de que negociações internacionais são entre países.

para garantir a repartição de benefícios, e a proteção e conservação da biodiversidade⁵³. (ETC Group, 2004)

4.4. A repartição de benefícios no Regime Internacional

Como foi assinalada anteriormente, a criação da Convenção sobre Diversidade Biológica esteve associada ao entendimento de que injustiças sociais globais eram decorrentes também das relações econômicas e ambientais desiguais. A relação inversamente desproporcional entre riqueza em biotecnologia e escassez em biodiversidade nos países desenvolvidos, e riqueza em biodiversidade e escassez em biotecnologia nos países em desenvolvimento desfavoreceria populações dos países em desenvolvimento e sua biodiversidade com a exploração desregrada, dificultando qualquer tipo de participação nos enormes lucros obtidos pelos detentores de biotecnologia, como as indústrias biológicas, químicas e farmacêuticas. Isto porque as apropriações dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade aconteceriam de forma livre e sem benefícios para os detentores da biodiversidade ou dos conhecimentos associados.

Neste sentido, a repartição de benefícios, além de contribuir para preservação da biodiversidade, é entendida como uma forma de ajudar uma melhor e mais justa distribuição de riquezas entre países ricos e pobres. A repartição de benefícios dentro do contexto de desenvolvimento e de justiça aparece com destaque dentro das aspirações das Metas do Milênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que busca garantir a preservação da biodiversidade com o desenvolvimento econômico e social. Por isto um regime internacional de repartição de benefícios tornou-se central nas negociações dentro da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Existem diversas formas propostas nos documentos que enumeram formas de repartir benefícios entre detentores e usuários da biodiversidade. Entre elas:

- “pagamento monetário;
- transferência de tecnologia;

⁵³ As Diretrizes de Bonn são *soft norms*.

- construção de infra-estrutura para a comunidade que fornece o recurso;
- pesquisa sobre enfermidades locais;
- [doação] de equipamentos;
- participação em benefícios monetários associados a direitos de propriedade intelectual;
- dados e informações taxonômicas; bioquímicas, ecológicas, hortícolas e outras, por meio de resultados de pesquisa, publicações e materiais educacionais;
- acesso a coleções e bancos de dados;
- benefícios em espécies, tais como ampliação de coletas nacionais no país de origem e apoio ao desenvolvimento, pela comunidade, de atividades de treinamento em ciência;
- conservação e gerenciamento *in situ* e *ex situ*; tecnologia de informação e gerenciamento e administração do acesso e repartição de benefícios, entre outros” (Varella, 2004, 121).

Os países ricos em biotecnologia defendem suas empresas que detêm patentes sobre suas técnicas e conhecimentos, não mostrando desta forma, disponibilidade para fornecer informações biotecnológicas aos países pobres ou a suas comunidades locais. Alegam que a falta de garantia de direitos de propriedade intelectual, sem a privatização do conhecimento, existirá pouca capacidade para novos investimentos em pesquisas, pois parte do lucro será perdido com a transferência⁵⁴. Já os países em desenvolvimento alegam que as novas normas de produção fazem com que suas tecnologias sejam ultrapassadas, além disto, esses países reivindicam que alguma forma de compensação exista por

⁵⁴ Ainda sobre a falta de repartição de benefícios, Soares (2003) aponta: “Na verdade, como 40% das espécies têm seu habitat em florestas tropicais, as políticas relacionadas à proteção da biodiversidade dizem respeito à preservação das mesmas. Por outro lado, o aproveitamento de tais elementos, em particular na produção de medicamentos, exige uma tecnologia, que os países detentores das florestas tropicais não possuem tecnologia essa altamente protegida pelas normas internas e internacionais relativas à propriedade intelectual. Ainda, há o fator perverso de esses países receberem produtos industrializados retirados daqueles elementos nativos, além de serem oferecidos a preços de mercado internacional, sem nenhuma compensação pelo fato de aqueles países constituírem os “produtores” naturais e exclusivos dos insumos” p. 61.

parte das empresas de biotecnologia, uma vez que seus produtos são provenientes em sua maioria dos recursos genéticos de seus países. (Le Preste, 2000, 267-269).

Neste sentido, apesar de, ao assinar a CDB, ser a repartição justa e eqüitativa de benefícios um compromisso formalmente assumido, sua prática é negligenciada constantemente, principalmente por divergir interesses entre os atores relevantes no processo. Alguns movimentos liderados por ONGs ambientais entendem que para se conseguir os objetivos da CDB em relação à repartição de benefícios, o seu entendimento deve ser o mais amplo possível, não se restringindo aos benefícios econômicos, mas possibilitando que toda a sociedade envolvida consiga benefícios de capacitação, transferências tecnológicas, como forma de garantir uma maior sustentabilidade.

As demandas seriam que a repartição de benefícios possa gerar a transferência das tecnologias na área biológica, agrícola e de melhoramento genético, e que possam ser de livre acesso para as populações indígenas e locais para utilizarem em seus territórios, gerando assim a democratização dos instrumentos, em geral patenteados, junto àquelas populações.⁵⁵ Conforme aponta Le Preste (2000), citando a fala do ministro do meio ambiente da Índia, em 1990, “O dinheiro não tem importância se nós tivermos acesso ao saber. A sobrevivência tem relação com a difusão dos conhecimentos, não a do dinheiro” (Le Preste, 2000, 267).

Com referência ao tema, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FBOMS), como outros fóruns internacionais semelhantes, aponta para o fato de que o sistema de repartição de benefícios advindos do uso de material genético deve ser pensado fora da lógica do sistema de propriedade intelectual, sem a possibilidade da monopolização da vida e do patrimônio cultural de povos tradicionais, uma vez que a origem seria viciada, --

“permitindo a privatização de algo sobre o que não há qualquer passo inventivo – traz[endo] conseqüências éticas, morais e legais que recaem sobre consumidores, agricultores, povos indígenas e comunidades locais, na medida em que o controle

⁵⁵ Segundo relatório Convention on Biological Diversity: a progress report. Disponível em: <<http://www.scidev.net/Dossiers/index.cfm?fuseaction=policybrief&policy=45&dossier=11&language=1>>. Acesso em: 11 de nov. de 2006.

da informação sobre determinada planta ou animal passa a ser de propriedade de um indivíduo”⁵⁶.

Para Bensusan⁵⁷, que tem uma visão mais crítica das conquistas realizadas pela CDB no que diz respeito às repartições de benefícios, entende que este debate representa um grande engodo da Convenção. Ao passo que a conservação seria o objetivo da Convenção mais fácil de garantir, e para isto existem mecanismos de estabelecimento de áreas protegidas, que não são tão polêmicos, por outro lado, as implementações de repartição de benefícios por serem de uma maior complexidade, até hoje os avanços são considerados incipientes e irrisórios.

A pesquisadora aponta ainda para o fato de que o discurso comum dentro da CDB para a 8ª COP colocava a necessidade de restabelecer o balanço entre os três objetivos da Convenção. No entanto, este discurso não correspondeu com esforços práticos por parte dos membros da Convenção e do Secretariado de levar adiante o fortalecimento da necessidade de repartir benefícios. Isto aconteceria porque esta questão está envolvida com diferentes estruturas de poder. No caso das áreas protegidas, apesar de ser também uma discussão complicada, os mecanismos são razoavelmente conhecidos e estabelecidos. A conservação e o uso sustentável são importantes, geram grande discussão, porém, são questões mais práticas de diálogo entre sociedade e governo, sem grande peso do setor privado.

Por outro lado, nos casos de repartição de benefícios, a discussão dá um salto na escala de conflito, devido à composição dos atores envolvidos. O diálogo agora não seria mais com o Estado/Governo, e sim com Corporações, que possuem outro tipo de estratégia de atuação, desvinculada da moralidade de repartição de benefícios que é advogada na CDB. Neste sentido, aqueles que acreditaram que a repartição de benefícios representaria também uma repartição de poder, de justiça, de equilibrar a distribuição da tecnologia sentem que houve ingenuidade na época da criação da Convenção. Acabam entendendo a Convenção como um instrumento humanitário, em que o usuário da biodiversidade procuraria compensar o país ou comunidade tradicional por um sistema de caridade.

⁵⁶ Cf. relatório Considerações do Grupo de Trabalho Sociobiodiversidade/ Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS para a 8ª Conferência das Partes da CDB (COP8). Disponível em: < www.fboms.org.br >. Acesso em: 10 de set. de 2006.

⁵⁷ Entendimento a partir de consulta a Sra. Nurit Bensusan, consultora, em outubro de 2006.

Ainda para Bensusan, quando se lida com as questões de repartição de benefícios, é importante perceber quais são os atores de fato envolvidos, as dificuldades de diálogo e de práticas de transferência de tecnologia. Isto porque, quando quem transfere a tecnologia é o órgão estatal, interesses políticos e estratégicos podem estar envolvidos, o que torna a transferência mais provável dependendo dos países envolvidos. Entretanto, quando esta tecnologia não é detida pelo Estado, e sim, por uma Corporação, é improvável que a transferência ocorra. Em geral, quando uma Corporação se propõe a transferir tecnologia, isto ocorre porque existe um interesse mútuo entre corporações e demais centros de pesquisas, sem necessariamente beneficiar populações ou sociedades. Dentro desta discussão, Barros-Platiau coloca que –

“Como a tecnologia é um dos fatores de competitividade na sociedade da informação, e grande parte da tecnologia de ponta pertence ao setor privado, o papel das autoridades públicas encontra-se comprometido com atores cujos interesses imediatos estão longe do princípio de desenvolvimento sustentável que norteia a doutrina jurídica internacional e a proteção dos interesses vitais da humanidade (...) Neste sentido, o desafio é de como tornar efetivas as normas internacionais” (Barros-Platiau, 2004, 306).

A idéia de que a CDB poderia eventualmente trazer poder de mudança para o cenário do meio ambiente e das relações dos atores envolvidos, bem como de que a repartição de benefícios seria uma meta revolucionária acaba sendo substituída pela percepção da proporção dos poderes que as grandes Corporações iriam adquirir, com a concentração de riqueza e tecnologia.

4.5. O acesso no Regime Internacional

Embora originalmente não pertencesse à sugestão da criação de um Regime Internacional de Repartição de Benefícios advindos do uso de recursos genéticos, a questão do acesso a esses recursos, posteriormente foi incorporada e tida como central na negociação do Regime Internacional de ABS.

A inclusão da temática do acesso é controversa desde a criação da CDB. Segundo Bárbara Dias (1999),

“[o] acesso a recursos genéticos relaciona-se diretamente à questão da soberania, sendo um dos pontos centrais da CDB. No início das negociações, predominava o ponto de vista de que fossem mantidas as antigas regras de livre acesso a esses recursos. À medida que as negociações avançaram, coincidindo também com a inclusão da Convenção na pauta da Conferência do Rio, essa abordagem mudou inteiramente, e os países ricos em biodiversidade passaram a reivindicar que o

acesso a recursos genéticos deveria dar-se por meio de ‘termos mutuamente acordados’ entre as partes.” (Dias, 1999, 118)

O Artigo 3 da CDB, determina como princípio que,

“Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.”⁵⁸

Desta forma, fica garantido aos Estados-Partes à Convenção a soberania sobre os recursos genéticos. Disto decorre que a titularidade do direito de permitir o acesso aos recursos genéticos foi confiada exclusivamente aos Estados, o que está confirmado no Artigo 15 da Convenção, parágrafo 1º:

“Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional.”⁵⁹

As recomendações da Convenção sobre Diversidade Biológica em relação ao acesso dizem respeito à criação de legislações nacionais para a elaboração de contratos entre partes, uma provedora e outra usuária. As Diretrizes de Bonn, que são o principal avanço neste sentido, trazem opções, recomendações e sugestões para a criação de legislações nacionais para a regulamentação do acesso.

Com a existência do Artigo 8 (j) e com as recomendações feitas nas COP, os Estados são sugeridos a consultar as comunidades indígenas e locais sobre o acesso a seus conhecimentos tradicionais para a formulação de legislações nacionais que regulamentem sobre acesso.

As polêmicas que envolvem a questão do acesso são basicamente duas e, em geral, geram grandes debates entre governos e suas sociedades: uma que diz respeito aos direitos dos povos indígenas e populações locais sobre seus conhecimentos tradicionais e os recursos genéticos associados a estes conhecimentos; e a outra, refere-se à questão da regulamentação e facilitação do acesso.

Em relação ao primeiro ponto supracitado, alguns Governos, como é o caso brasileiro⁶⁰, entendem que os recursos genéticos são patrimônio soberano dos

⁵⁸ Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em : www.biodiv.org. Acesso em: 10 jan 2005.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Entendimento a partir de consulta ao Sr. Eduardo Vélez, MMA, em outubro de 2006.

Estados, e que apenas os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade devem ser considerados para a consulta às populações indígenas e locais. Assim, os recursos genéticos e as questões de acesso relativas aos mesmos não devem ser tratados por outros atores além dos Estados-Partes à Convenção.

Por outro lado, as populações locais e indígenas defendem que apenas a consulta sobre os conhecimentos tradicionais associados não é suficiente para garantir a preservação dos mesmos, pois a desvinculação dos conhecimentos tradicionais e dos recursos genéticos acaba prejudicando a conservação das práticas ecológicas e culturais desses povos⁶¹. Os Estados-Partes à CDB não reconhecem os povos indígenas como soberanos ou proprietários legítimos dos recursos genéticos de seus territórios (Harry e Kanehe, 2006).

O entendimento de que os direitos dessas comunidades é um direito originário, e de que existe uma dependência recíproca entre estes povos e os recursos biológicos de seu meio ambiente são reconhecidos pelos documentos das comissões das Nações Unidas sobre a proteção dos povos autóctones (Hermitte, 2004). No entanto, na prática, pouco tem sido feito para garantir esta participação direta nos processos em que os Estados nacionais são considerados soberanos.

A outra questão, que envolve o entendimento do acesso como facilitação e legalização da biopirataria, também gera intenso debate entre os diferentes atores envolvidos. A Convenção sobre Diversidade Biológica tem como pretensão a regulamentação do acesso, e seus defensores alegam que se feito de forma ecologicamente racional pelas partes contratantes, associado aos mecanismos de consentimento prévio informado, e sendo realizada a repartição de benefícios advindos do uso, é possível garantir o desenvolvimento sustentável, beneficiando tanto as partes provedoras quanto usuárias.

Outros atores, como os representantes da indústria, dos setores privados e especialistas acadêmicos defendem que o acesso deve ser livre e gratuito para não restringir pesquisas aos recursos e aos conhecimentos (Hermitte, 2004). Entretanto, para outros atores relevantes nesta discussão, como aqueles que dependem dos recursos genéticos e conhecimentos associados para a manutenção de suas culturas e sobrevivência, falar em acesso facilitado significa possibilitar a legitimação da monopolização dos recursos genéticos pelos detentores do grande

capital, desapropriando de forma injusta os detentores originais desses recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Assim, para esses atores, uma vez que se discute a questão do acesso, torna-se essencial que o direito de negar o acesso seja “assegurado legalmente e garantido pelo Estado por meio de ações preventivas e repressivas, e mediante demanda dos povos e comunidades interessadas” (Santilli, 2004, 363).

Segundo os defensores da regulamentação do acesso, o fato das Diretrizes de Bonn serem voluntárias, e ainda assim, serem o principal avanço da CDB sobre o tema do acesso, faz com que não se garanta que haverá respeito às legislações, à elaboração de contratos e ao reconhecimento de direitos, correndo o risco dos mesmos serem ignorados por usuários dos recursos e dos conhecimentos tradicionais. Desta forma, a expectativa para o “Regime Internacional de ABS” é que este traria uma maior regulamentação e implicação para as responsabilidades jurídicas dos Estados e partes contratantes.

Na crítica ao tema, Bensusan aponta que o acesso à biodiversidade também envolve a questão da incerteza sobre quais serão os usos dos diferentes recursos genéticos. O importante nesta questão seria compreender quais são os interesses que estão por trás de toda a discussão. A Convenção sobre Diversidade Biológica tem um grande mérito que foi colocar nas agendas dos países as questões e objetivos. Isto seria considerado um ganho já estabelecido, uma vez que fez com que fossem discutidos os temas de acesso a recursos genéticos, uso sustentável de recursos naturais, conservação, que mesmo que já fossem conhecidos anteriormente, não tinham a projeção nas políticas nacionais e internacionais como no pós-Rio-92, quando a Convenção entra em vigor.

No entanto, dependendo da escala de análise, pouco avanço foi conquistado de fato, questões não desenvolvidas como a do estabelecimento de um certificado de origem e as questões relativas aos conhecimentos tradicionais ainda não tiveram a atenção necessária. O discurso internacional de vários países Partes à Convenção, favoráveis à adoção dos certificados de origem, concessão de patentes com análise do envolvimento de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais,

⁶¹Entendimento a partir de consulta a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

muitas das vezes não correspondem às suas realidades nacionais ou decisões tomadas domesticamente para este fim⁶².

4.6. Os conhecimentos tradicionais no Regime Internacional

A questão dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos é tratada por vários fóruns internacionais, além da Convenção sobre Diversidade Biológica, tais como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); Alto Comissariado sobre Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHCHR) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Como apontam Baylão e Bensusan, “os enfoques são muito diferentes e o tratamento dado à questão varia principalmente com o foco da instituição” (Baylão e Bensusan, 2003, p. 17).

Não obstante, a Convenção foi o primeiro instrumento legal a reconhecer a importância do conhecimento tradicional, possibilitando a criação de um espaço político para participação e influência dos povos indígenas e locais no processo de negociação da CDB (Gross et alli, 2005).

Como visto anteriormente, no texto da CDB, a temática dos conhecimentos tradicionais está inserida no Artigo 8 (j), que estabelece que cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

j) Em conformidade com a legislação nacional, respeitar preservar e manter o conhecimento, inovação ou práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.⁶³

Desta forma, ficaram estabelecidas pela Convenção que são as legislações nacionais as responsáveis pela proteção jurídica dos conhecimentos. A Convenção

⁶² Entendimento a partir de consulta a Sra. Nurit Bensusan, consultora, em outubro de 2006

não deixa claro qual deve ser o papel das comunidades orais e populações indígenas, nem quais seriam os direitos das mesmas com relação ao controle do acesso aos recursos genéticos. Apesar de a Convenção incentivar a necessidade de consentimento prévio informado dessas populações sobre o uso de seus conhecimentos tradicionais, são as legislações nacionais que garantem ou não a adoção desta prática.

Para a evolução da discussão sobre conhecimentos tradicionais dentro da CDB, foi criado em 1998 um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* do Artigo 8 (j) (GT-8j). Entre as atividades do GT-8j esteve presente a necessidade de discutir sobre a necessidade de criação de um regime jurídico *sui generis* de proteção aos conhecimentos tradicionais, afim de que não sejam apropriados indevidamente por terceiros e que, ao mesmo tempo, possa ser garantidos o consentimento prévio informado e a repartição justa e equitativa a partir do acesso desses conhecimentos. Muitos pontos sempre foram considerados polêmicos nesta discussão, envolvendo opiniões divergentes sobre a necessidade deste regime e o seu caráter.

Os defensores dos sistemas de propriedade intelectual alegam que tais direitos e acordos podem ser garantidos por esse sistema. Como exemplo, temos a proposta da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) de adaptar o sistema patentário para que abarque os conhecimentos tradicionais, que passariam a ser regulados como as marcas comerciais, segredos industriais, entre outros (Santilli, 2003).

No entanto, os que possuem posição discordante alegam que a lógica da propriedade intelectual não serve para os conhecimentos tradicionais, uma vez que, por serem culturais e coletivos, um novo sistema de conceitos e valores deve ser criado para assegurar sua proteção. Sendo possível considerar que,

“todo sistema patentário vigente, de proteção a direitos de propriedade intelectual, protege os chamados ‘conhecimentos novos’ individualmente produzidos, e não os conhecimentos tradicionais, gerados coletiva e informalmente, e transmitidos oralmente de uma geração para outra. Estes são considerados, dentro do sistema vigente, como pertencentes ao domínio público, e sem qualquer proteção patentária” (Santilli, 2003,58).

⁶³ Cf. texto da Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <<http://www.biodiv.org/convention/articles.shtml?a=cbd-08>>. Acesso em: 10 mar. de 2005.

Como forma de eliminar a biopirataria, entendida também como monopólio e exclusividade sobre o uso de conhecimentos tradicionais, organizações não-governamentais, como a Rede de Terceiro Mundo (Third World Network - TWN), propõem que estes circulem livremente, e que a utilização comercial e industrial gere repartição de benefícios e seja consentida pelos detentores (Santilli, 2003).

É notório o fato de pouca atenção ter sido dada à discussão sobre a criação deste acordo internacional *sui generis* de conhecimentos tradicionais. Ainda assim, para os proponentes do Regime Internacional de ABS, ou seja, os países megadiversos, inserir esta discussão dentro do escopo e negociação do Regime Internacional representaria uma conquista considerável. Desta forma, a decisão VII/19 da 7ª COP propõe que os Grupos de Trabalho Ad Hoc de ABS e 8 (j) passem a trabalhar em conjunto na negociação do Regime Internacional.

De acordo com Corrêa do Lago (2004), para os países megadiversos, o regime internacional seria responsável por conduzir as questões de maneira adequada, com direitos das comunidades indígenas e locais sobre seus conhecimentos tradicionais associados ao uso de recursos genéticos. Para Celso Lafer, esta negociação requereria –

“um enfoque diferente e mais aberto dos direitos de propriedade intelectual. O sistema que se tem aplicado até agora é dirigido aos direitos do indivíduo, enquanto o conhecimento tradicional requer um sistema *sui generis* que salvasse os direitos coletivos das comunidades indígenas e locais” (Celso Lafer *apud* Correa do Lago, 2004, 167).

No entanto, para Henry Novion, representante do Instituto Sócio-Ambiental, grande parte do movimento indígena internacional não concordou com esta decisão, acreditando que a associação dos temas poderia enfraquecer o tratamento da questão dos conhecimentos tradicionais perante as questões dos recursos genéticos. No entanto, houve também o entendimento de que o regime *sui generis* vem sendo discutido há algum tempo dentro da CDB e pouco avanço foi conquistado. Dessa forma, acreditou-se que, caso este tema não seja negociado, neste momento, dentro deste instrumento, tornar-se-ia mais difícil que algo saia do papel. A intenção é a de que o Regime Internacional inclua mecanismos de salvaguarda e proteção para o conhecimento tradicional também.

De acordo com representante do INBRAPI – Instituto Indígena Brasileiro para Propriedade Intelectual - as discussões envolvendo o Regime Internacional estão estreitamente relacionadas aos conhecimentos tradicionais, e ao mesmo

tempo são indissociável das discussões sobre proteção e garantia dos direitos territoriais dos povos indígenas. A CDB regulamenta a questão dos recursos genéticos que são conservados graças aos conhecimentos tradicionais pertencentes às comunidades e povos. Para aquele instituto deveriam também ser regulados os direitos de controle e uso dos recursos naturais por parte dos povos indígenas⁶⁴.

Segundo representante do Instituto Sócio-ambiental,

“O movimento indígena vem sempre pressionando no sentido de ampliar essa discussão e incluir o reconhecimento do direito à terra como um ponto fundamental para a proteção de conhecimento tradicional” (MMA e MRE, 2004:39).

No mesmo debate, dentro do cenário brasileiro, parte do movimento indígena brasileiro advogaria que o Regime Internacional deve ser o ponto de partida para um sistema *sui generis* de proteção aos conhecimentos tradicionais -

“Dentro dessa reivindicação pelo reconhecimento de seus direitos tradicionais, seus sistemas tradicionais de representação e organização política, existe também a reivindicação pelo reconhecimento de seu direito à autodeterminação, enquanto povos culturalmente diferenciados, incluindo nesse o direito à soberania da decisão de consentir, ou de autorizar o acesso de terceiros tanto aos seus conhecimentos, quanto aos recursos naturais que estejam nas suas terras” (MMA e MRE, 40).

Segundo Kaingáng, a dificuldade para que a negociação do Regime Internacional avance está no fato de que países ricos em biotecnologia e interessados na obtenção de acesso facilitado aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, como o Canadá, União Européia, EUA, Japão, Austrália e Nova Zelândia, não têm interesse na criação do regime, uma vez que este provavelmente criaria a necessidade do certificado internacional de origem, que serviria como um passaporte do recurso genético (seria constatada a origem do recurso e informações sobre repartição de benefício). Um certificado de origem teria como consequência a criação de regras. Nas palavras de Kaingáng, “esta decisão [em favor da criação do Regime Internacional] abala o mercado da biopirataria, sendo que o mercado da biodiversidade move milhões de dólares. Criar regras para um mercado que, hoje em dia, é livre e informal, não interessa, principalmente pra quem não é nem parte da Convenção, como os EUA.”⁶⁵

⁶⁴ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

⁶⁵ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

4.7 Participação e exclusão das comunidades locais e povos indígenas

Como mencionado anteriormente, a proposta principal deste trabalho é investigar a participação dos atores não-estatais nas negociações que ocorrem no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica que tem como objetivo a futura criação de um Regime Internacional de Acesso à Biodiversidade, Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios deles Advindos. Com esta finalidade, foi adotado o projeto de investigação dos modos de inclusão e exclusão conforme apresentado pela teoria crítica social de Andrew Linklater, que apresenta uma visão normativa das relações humanas e das relações internacionais.

Como afirma Linklater, os modos de exclusão e inclusão constituem as sociedades, as identidades tanto dos grupos, quanto dos indivíduos (Linklater, 1992, 1638). O autor parte de um ponto de vista que visa a emancipação e a autonomia que possa garantir a liberdade de participação na vida política e social, e destaca que é preciso perceber e questionar as assimetrias de poder geradas nas interações humanas, bem como empreender um esforço para quebrar as exclusões injustas e conseguir mudanças significativas na sociedade internacional.

Linklater advoga a favor da inclusão de minorias étnicas, povos indígenas e grupos excluídos para formação de comunidades dialógicas da humanidade. Esta seria uma maneira de balancear universalidade e diferença:

“As for political rights, the devolution of power to sub-national or sub-state authorities, their acquisition of the parallel right of representation in international organizations and the achievement of a independent status in international law are examples of inroads into state power which are essential if experiments in transnational democracy are to succeed (Wendt, 1994) ...local rights of autonomy accompanied by the right of participation in international institutions are essential if the interests of vulnerable regions and cultures are not to be neglected by the strong” (Linklater, 1998, 202-203).

Considerando estas premissas teóricas, este trabalho propôs investigar como se dá a participação dos povos indígenas e comunidades locais nas negociações internacionais relacionadas à criação do “Regime Internacional de ABS”, uma vez que existe um discurso normativo na esfera internacional sobre a necessidade de

ação conjunta nos temas globais, como meio ambiente, bem como, nos seus aspectos de justiça social, desenvolvimento e direitos humanos.

Partindo da observação dos modos de participação, e procurando entender em que medida aquele fórum internacional da CDB contribui para a ampliação da comunidade moral e política, ou seja, para a transformação das velhas instituições (comunidades) tradicionais, teve-se em mente os três pontos levantados por Linklater: procurar perceber se houve a criação de relações sociais mais universalistas, se houve diminuição das desigualdades, e se houve maior sensibilidade com as diferenças culturais.

São considerados atores relevantes no processo, todos aqueles que entendem as decisões da eventual criação do “Regime Internacional de ABS” como sendo de seu interesse ou, dizendo respeito à suas vidas. Em geral, além dos Estados, participam da discussão nos diversos âmbitos nacionais e internacionais as comunidades locais, os povos indígenas, as organizações não-governamentais, organizações internacionais, os movimentos ambientalistas e ecológicos, a academia, os centros de pesquisas, as redes transnacionais de ativismo, os movimentos sociais e religiosos e o setor industrial.

Estes atores foram convidados pela Convenção sobre Diversidade Biológica para participarem no processo de negociação e criação do futuro Regime Internacional, pela possibilidade de serem consultados sobre suas demandas diante da regulação que influenciará diretamente em suas vidas. O convite oficial da Convenção para a participação desse atores, aparece na decisão da COP VII/19 D:

“A Conferência das Partes:

6) *Encoraja* as Partes, Governos, organizações internacionais e todos *atores* relevantes a fornecer maneiras e meios para permitir a preparação satisfatória e facilitar a participação efetiva das comunidades locais e indígenas no processo de negociação e elaboração de um regime internacional;

7) *Recomenda* a promoção da participação de todos os atores relevantes, incluindo organizações não-governamentais e o setor privado, e comunidades indígenas e locais;

8) *Convida* as Partes, Governos, organizações internacionais, comunidades indígenas e locais e todos os *atores* relevantes a submeter à Secretaria Executiva suas visões, informação e análises sobre os elementos do regime internacional o mais breve possível.”⁶⁶.

⁶⁶ Decisão COP VII/19. Disponível em: <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?m=COP-08&id=11033&lg=0>. Acesso em : 12 dez 2005

As comunidades locais e os povos indígenas deveriam ser atores estreitamente envolvidos nas discussões sobre biodiversidade, já que são comunidades que têm na biodiversidade seu meio de sobrevivência e desenvolvimento cultural. Em reconhecimento disto, a Declaração do Rio em seu Princípio 22 afirma:

“As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.”⁶⁷

Optou-se neste trabalho dar atenção à participação dos movimentos e organizações que advogam em prol dos direitos daquelas comunidades nos fóruns internacionais, uma vez que esses grupos têm sido historicamente marginalizados dentro das comunidades morais e políticas. A marginalização em termos cosmopolitas é questionada, pois como demonstra Linklater citando Beitz: “the moral equality of persons holds that sound reasons have to be offered for treating individuals differently”.(Linklater, 1998, 57).

As comunidades locais⁶⁸, os povos indígenas e as minorias étnicas têm, em vários lugares e épocas, um histórico de exclusão e violência nos processos centrais de organização política, social e moral, carregando inclusive uma história de extermínio e assimilação violenta. A eles, foram negados direitos essenciais para a sobrevivência ou manutenção de suas tradições culturais. Contemporaneamente, além da Declaração do Rio, o principal instrumento internacional sobre essas culturas é a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, aprovada em 1989.

Antes de discorrer sobre a participação desses grupos nas negociações no âmbito da CDB, é importante lembrar da exclusão que ocorre nos níveis nacionais. Em muitos países, a sociedade civil não toma conhecimento dessas

⁶⁷ Princípio 22 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em 12 jan 2007.

⁶⁸ No Brasil, poderíamos citar como exemplo de comunidades locais os quilombolas, andirobeiras, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, agricultores familiares, seringueiros, entre outros.

negociações, e, em alguns casos, não existem mecanismos para participação nas decisões relativas à regulamentação das causas ambientais domésticas. Os casos em que a população civil não tem voz dentro das próprias fronteiras nacionais são os mais extremos de marginalização de grupos e indivíduos dentro de uma comunidade. Em geral, esses casos demonstram uma problemática *política do reconhecimento*⁶⁹ e uma falta de atenção aos direitos dos povos indígenas.

A Convenção sobre Diversidade Biológica surge no contexto internacional em que se falava de promoção de direitos humanos, de busca por uma maior universalidade, de ampliação democrática e da associação desses valores a idéias de legitimidade. Desta forma, a CDB traz uma inovação sócio-ambiental significativa, propiciando “aos povos indígenas a prerrogativa, até então exclusiva dos Estados, de atuar e influenciar nos processos de discussão do mais importante tratado multilateral sobre biodiversidade na atualidade: as conferências das partes da CDB” (Kaigáng, 2006,1). Da mesma forma, essas comunidades locais e povos indígenas reconhecem como um ganho o fato de, no Grupo de Trabalho 8(j) sobre conhecimentos tradicionais, terem conseguido garantir um espaço de interlocução maior com os Estados.

Para as reuniões do GT-8(j), a CDB explicita a inclusão das comunidades locais e dos povos indígenas por meio de convites e da determinação de criação de mecanismo de promoção para a “participação efetiva” daqueles atores, com a criação de fundos, como pode ser observado no Relatório da COP em Curitiba:

“The primary focus of the Fund is to facilitate the participation of indigenous and local communities, in meetings under the Convention, including meetings of the indigenous and local community advisory group/steering committee to the programme of work of Article 8(j) and Related Provisions, (hereafter referred to as the “Advisory Group”) established by decision VI/10, annex I, paragraph 28 and VII/16 E, paragraph 4 (d), and relevant meetings of ad hoc technical expert groups, and in particular but not exclusively those that are related to the objectives of Article 8(j) and Related Provisions”⁷⁰

Contudo, em relação às discussões sobre acesso e repartição de benefícios e a criação do “Regime Internacional de ABS”, líderes de movimentos indígenas,

⁶⁹ Sobre o termo política de reconhecimento, Linklater (1998) resgata Taylor: “Across the world – and largely because globalisation disseminates similar political projects and creates a common stock of political resources and ideas – minority nations, indigenous peoples and migrant organisations fuel “the politics of recognition”” p. 32.

⁷⁰ Report of the Eighth Meeting of the Parties of the Convention on Biological Diversity (UNEP/CBD/COP/8/31). Disponível em : www.biodiv.org. Acesso em: 30 abr 2007.

como do Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade (FIIB), alegam que apesar da participação ter sido aberta à sociedade civil, a CDB não garante voz de escuta suficiente dentro do GT-ABS, uma vez que os países alegam que são os governos que devem tratar das questões de acesso e repartição de benefícios. Em protesto, o FIIB divulgou durante a 7ª COP a seguinte declaração:

“Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade
Declaração de Imprensa sobre ABS (16/02/2004)

Representantes indígenas em todo o mundo estão crescentemente desapontados e frustrados com o fracasso do Grupo de Trabalho sobre ABS em reconhecer e proteger os direitos dos Povos Indígenas em suas discussões sobre um regime internacional.

Estamos exigindo que linguagem específica seja incluída no mandato do regime internacional proposto que assegure a proteção dos direitos dos Povos Indígenas, de acordo com as obrigações existentes no âmbito dos direitos humanos.

Continuamos a reafirmar a posição de que conhecimento tradicional é inseparável de nossos recursos genéticos. Deliberações no Grupo de Trabalho sobre ABS fizeram essa separação no escopo do regime. Governos não têm direito de tomar decisões relacionadas a qualquer uso ou comercialização de nossos conhecimentos tradicionais.

Nós, povos indígenas, estamos nesse momento considerando quais as ações que devemos tomar, incluindo a possibilidade de nos retirarmos deste processo” (MMA e MRE, 2004).⁷¹

A participação das comunidades e povos foi conseguida com a pressão da sociedade civil. No entanto, os movimentos indígenas consideram a participação das comunidades locais e povos indígenas incipiente, já que diversas reivindicações não têm sido incorporadas. Para os povos indígenas, os recursos genéticos foram mantidos a custo das preservações que estes povos se dedicaram por gerações, pelos seus conhecimentos tradicionais. Conhecimentos tradicionais estes que, segundo eles, são reconhecidos como fundamentais pela própria Convenção. Desta forma, os povos indígenas reclamam o fato da Convenção não dar oportunidade de participação aos atores que estão envolvidos diretamente com as questões que dizem respeito a recursos genéticos, e que têm relevância para suas vidas culturais, para seus conhecimentos tradicionais e sobrevivência física.

⁷¹ Segundo o representante do MMA, Sr. Eduardo Vélez, nas últimas negociações internacionais, as comunidades apresentaram um discurso mais radical, alegando soberania sobre os conhecimentos tradicionais, bem como o patrimônio genético pertenceriam às comunidades e com isto elas é que deveriam negociar, reivindicando direito de nação, de autonomia e soberania. Isto ocorreu por meio do Fórum Internacional Indígena de Biodiversidade, que é um ator forte, que tem linhas diferentes de pensamento, apresentando vertentes mais radicais dentro do movimento indígena. A discussão comunitarista seria forte dentro do movimento indígena internacional. Esta discussão aparece vinculada tanto nas discussões do GT-8 (j) sobre conhecimentos tradicionais, quanto nas do GT-ABS, porque esta distinção entre a detenção de conhecimento tradicional e de

Eles ainda destacam que apesar de reconhecerem ter alguma voz dentro das discussões do artigo 8(j) sobre conhecimentos tradicionais, dentro da Convenção como um todo, o direito que adquiriram é apenas de serem escutados, o que não necessariamente garante que suas reivindicações vão ser respeitadas.

Muitos desses atores alegam que os países adotam frequentemente um discurso no âmbito internacional em defesa dos direitos de comunidade e de maior proteção da biodiversidade, alguns inclusive alegando abrir espaço para a incorporação das demandas feitas pela sociedade civil, mas, ao mesmo tempo, não atuam de forma compatível no âmbito nacional, devido aos poucos avanços nas legislações da grande maioria dos países no sentido de garantir os direitos desses povos. Contudo, apesar da percepção da incompatibilidade de discursos realizados nos âmbitos nacionais e internacionais, esses atores marginalizados procuram se inserir cada vez mais dentro do processo internacional a fim de que possam alcançar benefícios.

Historicamente, os povos indígenas, em geral, não têm participado, e desconhecem quais negociações estão sendo conduzidas na esfera internacional e se envolvem seus interesses. Dessa forma, são poucos os representantes dos povos indígenas que se interam das discussões. É importante questionar também como se dão as representações, e em que medida as mesmas garantem que os diferentes interesses das diversas comunidades sejam levados em consideração. É comum que a legitimidade dessas representações seja questionada. Os povos possuem demandas diferentes, têm anseios diferentes, tornando-se difícil tratar todos pelas mesmas regras⁷².

Uma preocupação neste assunto é para que as representações dos povos indígenas não transformem em homogêneas as diferenças culturais, a fim de que possam valorizar as diferentes demandas das etno-regiões. A pouca participação faz com que não sejam contemplados diversos interesses. Assim, existe advocacia por parte daqueles que procuram uma maior democratização da participação nas reuniões para negociação do “Regime Internacional de ABS” para que seja possível garantir maior participação da diversidade.

patrimônio genético não é feita pelas comunidades, que consideram que tudo o que está em suas terras, pertencem aos mesmos. A tendência destes povos é procurarem voz como negociadores.

⁷² Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

Nas reuniões oficiais, os países se posicionam de forma diferenciada sobre as questões de participação e inclusão dentro do processo⁷³. Os países desenvolvidos possuem um discurso inclusivo e universalista nos fóruns:

“The representative of Canada, speaking also on behalf of Australia, Iceland, Japan, Mexico, New Zealand, Norway, the Republic of Korea, Switzerland and the United States of America, said it was important to remember that the work of the current meeting of the Conference was ultimately aimed at achieving the three overarching objectives of the Convention. The delegations on whose behalf he was speaking looked forward to a constructive, clear and open dialogue among all participants”⁷⁴

Do mesmo modo, nas negociações do “Regime Internacional de ABS”, as reuniões são postergadas, alegando-se, frequentemente, a necessidade de maior participação dos atores não-estatais. No entanto, para os que urgem criar o “Regime Internacional de ABS” este seria um discurso perverso, uma vez que seria usado estrategicamente para atrasar o processo de elaboração do regime internacional⁷⁵.

Países como o Brasil, tentam demonstrar algum diálogo com as comunidades e patrocinam a participação de alguns representantes autônomos das

⁷³ Segundo o representante do MMA, Sr. Eduardo Vélez, o Brasil tentou elaborar um texto em conjunto com os países desenvolvidos, tratando da participação indígena, mas chamando atenção para o limite em que elas não podem ser partes. No entanto, em geral, a postura do GRULAC –países latino americanos– faz reação contra a União Européia e o Canadá. Quando os Europeus propuseram a introdução dos indígenas nas discussões, Argentina e México foram países radicalmente contra. Estes países possuem uma tensão maior com as comunidades indígenas. No México, principalmente, existe um conflito muito sério advindo dos questionamentos das comunidades indígenas, pelo fato de não serem nações independentes. Assim, dentro do GRULAC surgiu um problema por ter países que lidam com as questões indígenas de formas diferentes. Brasil e Colômbia seriam países mais sensíveis à participação que procuraram reorientar para tentar compor com parte do que a UE estava propondo, entendendo que a reação da América Latina não deveria ser tão forte, pois assim jogaria os indígenas para o lado da UE, retardando o processo de negociação do regime internacional, além de criar animosidade com as comunidades indígenas. Neste sentido, o GRULAC foi articulado para tentar trabalhar junto com a UE, tentando não colocar as comunidades como negociadoras diretas, mas que criando um ambiente diferenciado para elas. A UE utilizava um discurso de participação universal dessas comunidades, sendo constantemente consultadas. No processo interno, o Brasil defende a participação ampla das comunidades, de forma democrática. Já nas reuniões internacionais, nas negociações, existem limites da participação, já que entendem que nas reuniões dos grupos de trabalho, de negociação, só as partes deveriam falar.

⁷⁴ Report of the Eighth Meeting of the Parties of the Convention on Biological Diversity (UNEP/CBD/COP/8/31). Disponível em : www.biodiv.org. Acesso em: 30 abr 2007

⁷⁵ Segundo o representante do MMA, Sr. Eduardo Vélez, em entrevista, para países megadiversos é entendido que os discursos sobre os direitos das comunidades é instrumentalizado por alguns países desenvolvidos, que abusam de uma retórica de defesa dos interesses das comunidades, quando na verdade estariam buscando retardar o processo de negociação da discussão. Isto teria acontecido na 7ªCOP, nas reuniões dos GT-ABS na Tailândia, em Granada, bem como na reunião do GT-8(j) de Granada. Não permitiram avançar muito na negociação da

comunidades. Vários países não chegam sequer a dialogar com suas sociedades civis sobre o tema.⁷⁶ No caso do Brasil, não existe um consenso dentro do próprio governo. O Ministério do Meio Ambiente tem tradicionalmente um discurso político pró-diálogo com as comunidades locais e povos indígenas, defendendo a idéia de que geram maior participação democrática. Porém, isto não é uma postura do governo brasileiro como um todo, já que outros setores do governo não são favoráveis a abrir o espaço para a participação ampla da sociedade civil nas decisões políticas⁷⁷. Para o representante da ISA⁷⁸, o constrangimento é um instrumento de pressão na COP.⁷⁹

Para muitos observadores críticos da participação dentro da CDB é como se muitas das decisões da CDB fossem decididas nos bastidores, por países que não são nem membros da Convenção, como é o caso dos EUA, que são capazes de influenciar por meio de pressão em países que recebem financiamentos por eles. Sobre o processo de decisão da CDB, vale ressaltar as reclamações sobre a complexidade do mesmo. Segundo relato de Kaingáng, a CDB realiza –

“reuniões de 2 semanas, sendo que muitas delegações não tem poder aquisitivo suficiente para mandar vários representantes, tornando as negociações da CDB uma questão de resistência. As reuniões começam de manhã e não tem hora para terminar e possuem grandes pautas. As decisões mais importantes são tomadas nas madrugadas da segunda semana, retirando pontos entre colchetes, sem a participação da maioria dos interessados. Da mesma forma, chega-se ao final das reuniões sem que se tenham discutido diversos pontos fundamentais de forma adequada. Assim, a idéia do consenso que é muito festejada, muito celebrada dentro da CDB, já que não é a voz da maioria que vira decisão, mas a decisão de todos em conjunto, é, ao mesmo tempo, muito falaciosa, já que é questionável a forma como este consenso é construído. Ela favorece países com delegações maiores, favorece delegações que já participaram de grupos de trabalhos preparatórios anteriores e que já produziram algum tipo de direcionamento das decisões, não sendo desta forma um processo muitas vezes democrático”⁸⁰

criação do regime internacional, alegando na sessão final que era necessário abrir espaço para participação das comunidades locais.

⁷⁶ Entendimento a partir de consulta feita com a Sra. Nurit Bensusan, consultora, em outubro de 2006.

⁷⁷ Entendimento a partir de consulta feita com ao Sr. Eduardo Vélez, MMA, em outubro de 2006.

⁷⁸ Entendimento a partir de consulta feita ao Sr. Henry Novion, ISA, em outubro de 2006.

⁷⁹ Segundo Novion, em consulta em outubro de 2006, quando representantes locais denunciam governos na COP, se não são garantidas melhores políticas públicas como resultado do constrangimento, pelo menos espaços de interlocução são desenvolvidos para que estes representantes possam ser ouvidos nacionalmente. É a agenda interna dos países que decidem sua postura no âmbito internacional. Porém o constrangimento desses países na esfera internacional é uma outra forma de pressão para alcançar consolidações dos instrumentos nacionais. Existe a criação dos mecanismos de interlocução, porém existe a dificuldade em garantir aplicação de políticas públicas.

⁸⁰ Transcrição do relato feito pela Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

É importante notar que a diversidade e a pluralidade cultural fazem com que os mesmos desentendimentos que existem dentro da CDB, também existam dentro dos fóruns indígenas. Dentro dos fóruns indígenas, os diversos povos têm opiniões diferentes sobre a negociação do ABS, uma vez que alguns concordam com a criação do regime e outros não.⁸¹ Segundo Kaingáng⁸², representante do INBRAPI, dentro dos fóruns de coordenação dos movimentos indígenas existe muita discordância, sendo que aqueles que têm acesso às línguas oficiais da discussão da CDB, como aqueles que falam inglês, acabam fazendo predominar seus posicionamentos. Kaingáng concorda que a participação do Fórum é relevante, pois seria a instância que os indígenas do mundo têm para garantir seus direitos. No entanto, considera que a construção do consenso dentro do Fórum é tão excludente quanto a construção do consenso dentro da CDB. Também aparecem os problemas com a linguagem dentro do Fórum, o que se traduziria, segundo entende, em violência e marginalização da participação. A participação mesmo dentro dos fóruns indígenas é restrita pela língua. Kaingáng entende que é necessária a coordenação dos povos indígenas nos fóruns internacionais para que discutam a questão do “Regime Internacional de ABS” e procurem formas de influenciar no processo. Somente desta forma as gerações futuras poderiam ser asseguradas por um regime internacional que de alguma forma proteja seus direitos.

Tanto dentro da Convenção, como nos fóruns indígenas, uma outra restrição para sua efetiva inclusão é a linguagem técnica das Nações Unidas. Diversos povos indígenas não têm tradição com língua escrita e não dominam as línguas oficiais dos países aos quais pertencem. Outra forma de exclusão desses povos é o fato de não entenderem como funcionam os mecanismos de participação e, inclusive, o significado da CDB. “O processo da CDB é muito complexo e burocrático, cheio de siglas obscuras e terminologia legal e de difícil compreensão para quem está fora do processo” (Grossi *et alli*, 2005). Assim, embora o discurso é de que os povos indígenas estão inseridos, existem fortes argumentos para

⁸¹ Em geral, aqueles povos que estão em países que legislam sobre seus direitos, possuem sim o interesse na negociação, como no caso do Brasil, em que os povos indígenas podem negar o acesso caso se sintam prejudicados, ou não tenham o interesse.

⁸² Entendimento a partir de consulta feita com a Sra Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

acreditar que continuam à margem das negociações da Convenção. Segundo Kaingáng (2006):

“Não obstante a retórica da harmonia presente na CDB, a mediação de conflitos na COP reflete desigualdades e reproduz a hegemonia dos grupos dominantes em defesa de seus interesses, ainda que as relações de poder e de dominação sejam invisibilizadas pela presumida igualdade das partes e os confrontos sejam desencorajados pela ideologia da concórdia e pela intolerância pelo conflito que impregna as conferências das partes da CDB.” (Kaingáng, 2006, 2).

A questão que decorre desta discussão é a de como é possível influenciar este jogo de poder, sendo que nas discussões de ABS, diferentemente das discussões de conhecimento tradicional, os povos indígenas e as comunidades tradicionais são marginalizados ao não serem considerados povos com soberania, ou seja, povos que não têm direitos sobre as informações genéticas sobre os recursos que se encontram nas terras onde habitam. Segundo esses movimentos indígenas, desta forma, as pessoas diretamente envolvidas com os recursos genéticos não são ouvidas, além de não obterem informações e desconhecem a língua utilizada nos debates sobre o tema. Pode-se argumentar que existem níveis de exclusão, formas de exclusão que transformam a participação oficial em uma imagem. Na prática, se os povos não se inserirem na linguagem, nos mecanismos de participação, na técnica, nos modos de obtenção das informações, não podem se localizar e entender as Conferências. Muitos povos indígenas possuem somente uma tradição oral. São poucos os indígenas que estudam regularmente, que têm conhecimento de línguas estrangeiras. Outro problema é que o cenário da negociação é muito específico, possuindo regras próprias.⁸³

Em sua dissertação, Kaingáng (2006), alega que –

“a CDB tem presenciado a inserção e o crescente fortalecimento dos povos indígenas e suas demandas, por meio da articulação com outros segmentos e da utilização de meios alternativos de influência para a aprovação de suas reivindicações. Todavia a convenção tem promovido, por outro lado, a violência simbólica descrita por Bourdieu, contra os povos indígenas, mediante a utilização de formalismos, discursos e saberes específicos como forma de impedir uma interação mais eficaz da sociodiversidade, no âmbito da CDB”(Kaingáng, 2006, 2).

Segundo Kaingáng⁸⁴, alguns povos indígenas do Canadá, dos EUA e da Ásia que são mais organizados, possuem profissionais treinados para trabalhar

⁸³ Entendimento a partir de consulta feita a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

⁸⁴ Entendimento a partir de consulta feita a Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

exclusivamente com a CDB, lendo documentos, participando de reuniões, de COPs. Dessa forma, os mesmos conflitos que são travados entre países do norte e do sul, são embates que se refletem entre os povos indígenas. As diversas realidades, inclusive legislativas, geram uma dificuldade para geração de consensos. A participação é realizada com o domínio dos instrumentos de participação. A inclusão também é questionável, na medida em que a participação nos fóruns por estes atores acontece por meio do direito de fala, somente possível no final das sessões, o que apenas propicia a manifestação de suas opiniões e lamentos sobre as decisões já tomadas.

No caso brasileiro, existe uma diferenciação de representação das diversas organizações não governamentais que participam no processo. Os povos indígenas possuem suas próprias organizações, que defendem suas posturas e seus anseios nas discussões. No discurso de governo no plano internacional, subsídios destas organizações são incorporados, porém, isto não significa que exista uma correspondência exata com a postura no tratamento doméstico da questão.⁸⁵

A CDB coloca aos países uma série de obrigações, mas esses não deixam de estabelecer paralelamente tratados de comércio bilaterais que incluem cláusulas específicas sobre a política de acesso e repartição de benefícios dentro desses acordos. Neste momento, os demais atores envolvidos são colocados à margem do processo⁸⁶.

⁸⁵ Entendimento a partir de consulta feita ao Sr. Henry Novion, ISA, em outubro de 2006. Ainda, Novion fornece algumas informações: No Brasil, apesar das comunidades tradicionais e populações indígenas alegarem que o espaço para influenciar nos temas é pouco efetivo, o governo tem uma política de interlocução com estas comunidades. Na Argentina, em contraste, as populações indígenas são colocadas à margem dos processos de políticas públicas; não participam das discussões, não são nem ouvidas ou incluídas. Na Colômbia existe um mecanismo de autonomia dessas populações bem avançado. No México, existe uma população indígena imensa, no entanto, o discurso do governo mexicano não prevê a inclusão. Na Malásia as populações tradicionais são bastante atuantes, movimento forte associado ao TWN (Third World Network), que é uma organização internacional, rede de terceiro mundo, que inclui movimentos de diversos lugares do mundo. Na Noruega, existem as populações indígenas Sami. Estes têm um Congresso Nacional de Sami que possui um orçamento destinado pelo governo que é administrado por este Congresso, juntamente com as suas decisões que são discutidas dentro deste órgão. Assim, existe na Noruega um dos modelos melhor estabelecidos do mundo. Na Nova Zelândia, apesar de existir uma série de comunidades tradicionais, seu governo sempre pede para abrandar os termos como “garantias de direitos das comunidades tradicionais” quando aparecem nos textos CDB, por meio de cláusulas como “respeitando as leis nacionais”, “conforme for o caso”, flexibilizando as obrigações.

⁸⁶ Entendimento a partir de consulta feita ao Sr. Henry Novion, ISA, em outubro de 2006. Ainda segundo Novion, apesar dos países em desenvolvimento fazerem parte da CDB, possuem direitos consolidados e reconhecidos, ao mesmo tempo, firmam tratados com os EUA, fazendo com que estes direitos sejam renunciados e ignorados. Um exemplo seria a Colômbia que, ao mesmo tempo em que participa ativamente da CDB como um país megadiverso, e participa do

Outro problema é a questão do reconhecimento dos povos indígenas como atores de direito internacional. Conforme Barros-Platiau aponta, o momento contemporâneo de multilateralismo fraco dificulta a inclusão nos processos decisórios dos novos atores internacionais, isto inclusive pelo fato de não serem reconhecidos como sujeitos do direito internacional (Barros-Platiau, 2004, 293-308).

Como foi observado, apesar do incentivo oficial do Secretariado, das COPs e de várias Partes, os modos de participação nos fóruns de debate sobre o “Regime Internacional de ABS” ainda é bastante limitado por causa da própria lógica da Convenção, que é montada em cima das soberanias nacionais. Assim, a não ser que esta lógica seja desmontada com uma efetiva ampliação da comunidade moral e política, os mecanismos de exclusão ainda terão forte capacidade de marginalizar e invisibilizar atores que estão intrinsecamente relacionados às decisões tomadas pela Convenção. Neste caso, para realizar mudanças estruturais, seria necessário reduzir “a influência que os Estados soberanos exercem sobre as comunidades locais e as culturas subordinadas”. (Linklater, 1998, 26-27).

grupo Pacto Andino, estabelecendo entre os países membros relações de direitos sobre propriedade intelectual e recursos genéticos, o país também possui um tratado de livre comércio com os EUA que dispõe, entre outras, sobre as questões de propriedade intelectual sobre os recursos genéticos, que tira todo o direito de salvaguarda do governo colombiano sobre seu patrimônio genético, mesmo existindo o discurso na CDB da soberania sobre o patrimônio. Cingapura também possui um tratado de livre comércio com os EUA que libera toda a propriedade intelectual sobre recursos genéticos e conhecimentos tradicionais para os laboratórios americanos que façam desenvolvimento de biotecnologia em Cingapura.