

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Kelly Ribeiro França

**Uma discussão sobre a ampliação da comunidade política
As negociações internacionais sobre Acesso a Recursos Genéticos,
Conhecimentos Tradicionais e Repartição de Benefícios.**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof^ª. Andrea Ribeiro Hoffmann

Rio de Janeiro

Maio de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Kelly Ribeiro França

Uma discussão sobre a ampliação da comunidade política

As negociações internacionais sobre Acesso a Recursos
Genéticos, Conhecimentos Tradicionais Associados e
Repartição de Benefícios

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Andrea Ribeiro Hoffmann
Orientador
PUC-Rio

Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira
PUC-Rio

Prof^a. Ana Flávia Granja e Barros
UnB - Universidade de Brasília

Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira
Vice-Decanato de Pós-Graduação
do Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Kelly Ribeiro França

Graduou-se em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 2002. Trabalhou com cooperação internacional na Assessoria Internacional do Ministério da Saúde em Brasília (2003-2005). Trabalha com treinamentos interculturais para expatriados. Tem interesse em questões de inclusão/exclusão, negociações internacionais, interculturalismo.

Ficha Catalográfica

França, Kelly Ribeiro

Uma discussão sobre a ampliação da comunidade política: as negociações internacionais sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios / Kelly Ribeiro França ; orientadora: Andréa Ribeiro Hoffmann. – 2007.

122 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Relações internacionais)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Biodiversidade. 3. Teoria crítica. 4. Atores não-estatais. 5. Inclusão e exclusão. 6. Ampliação da comunidade política. 7. Acesso a recursos genéticos. 8. Repartição de benefícios. 9. Conhecimentos tradicionais. I. Hoffmann, Andréa Ribeiro. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

À minha família,
pelo amor e apoio sempre.

Agradecimentos

Aos meus pais e ao meu irmão, Lucas, pelo amor, educação, apoio e atenção em todos os momentos.

À minha orientadora Professora Andrea Ribeiro Hoffmann pelo incentivo, ensinamento e parceria durante todo o processo deste trabalho.

Aos professores André de Melo e Souza e Nizar Messari, pelas importantes contribuições e diálogos.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

A todos os professores e funcionários do Departamento pelos ensinamentos e pela ajuda.

Aos meus colegas da PUC-Rio.

Aos meus amigos Helena, Chryscia, Tathiana, Mariana B., Mariana L., Flávia, Laura, Ivi, Priscila, Josino, Diana, Marina, Tiago, Ulysses e Pedro, pelo apoio emocional.

A todos meus amigos e familiares, tios e primos, que sempre me incentivaram e me inspiraram.

Ao CNPq, à Capes e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, essenciais para a realização deste trabalho.

Resumo

França, Kelly Ribeiro; Hoffmann, Andrea Ribeiro. **Uma discussão sobre a ampliação da comunidade política: As negociações internacionais sobre Acesso a Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios.** Rio de Janeiro, 2007. 122p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho analisa a participação de atores não-estatais nas negociações sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e repartição de benefícios no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. A partir da teoria crítica do sistema internacional desenvolvida por Andrew Linklater, esta dissertação examina a participação dos atores não-estatais na emergência de um processo mais inclusivo e na contribuição normativa para a criação de novas formas de comunidade política para além das fronteiras nacionais. A investigação discute se o processo de negociação do “Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios”, no período de 2001 a 2006, garantiu que os principais atores envolvidos fossem incluídos em um diálogo entre diferentes, o que contribuiu para a transformação da comunidade política. A compreensão resultante é que a participação dos atores não-estatais no processo de negociação representa uma conquista significativa. Entretanto, as persistentes práticas de exclusão ainda prejudicam a construção de uma harmonização entre universalidade e diferença.

Palavras-chave

Biodiversidade; teoria crítica; atores não-estatais; inclusão e exclusão; ampliação da comunidade política; acesso a recursos genéticos; repartição de benefícios; conhecimentos tradicionais.

Abstract

França, Kelly Ribeiro, Hoffmann, Andrea Ribeiro. **A discussion on the enlargement of political community : International negotiations on Access to Genetic Resources, Traditional Knowledge and Benefit-sharing**. Rio de Janeiro, 2007. 122p. Dissertation. - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation analyses the participation of non-state actors on the negotiations on access to genetic resources, traditional knowledge related to biodiversity and benefit-sharing on the scope of the United Nations Convention on Biological Diversity. Using as reference the critical international theory elaborated by Andrew Linklater, this work examines the participation of those non-state actors in the ascension of a more inclusive process and in the normative contribution to the creation of new sorts of political community beyond the national boundaries. The research analyses whether the process of negotiation of the “International Regime on Access and Benefit-sharing”, from 2001 to 2006, has assured that the relevant stakeholders were included in a dialogue between differents advancing, in this way, the transformation of international community. The main conclusion is that the participation of non-state actors represents a meaningful victory of the stakeholders. Nevertheless, the persistent practices of exclusion undermine the development of a harmonization between universality and difference.

Keywords

Biodiversity; critical international theory; non-state actors; inclusion and exclusion; transformation of political community; access to genetic resources; benefit-sharing; traditional knowledge.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	12
2 AMPLIAÇÃO DA COMUNIDADE POLITICA – COSMOPOLITISMO E ÉTICA DIALÓGICA EM ANDREW LINKATER	16
2.1. As perspectivas cosmopolitas no final do século XX	18
2.2. Teoria Crítica nas Relações Internacionais	21
2.3. A transformação da comunidade política	27
3 A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E SEUS TEMAS CENTRAIS	34
3.1. Os temas sociais na agenda internacional	34
3.2. A ascensão da temática ecológica no cenário internacional	39
3.3. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – 92)	43
3.4. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica	46
3.4.1. Soberanias nacionais sobre os recursos genéticos	49
3.4.2. Objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica	51
3.4.3. As áreas temáticas e as subdivisões	52
3.4.4. As instituições da Convenção sobre Diversidade Biológica e o processo decisório	53
4 A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NOS DEBATES INTERNACIONAIS SOBRE ACESSO, REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS	58
4.1. O Regime de Acesso e Repartição de Benefícios dentro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica	58
4.2. Conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades locais	70
4.3. O combate à biopirataria	73

4.4. A repartição de benefícios no Regime Internacional	78
4.5. O acesso no Regime Internacional	82
4.6. Os conhecimentos tradicionais no Regime Internacional	86
4.7 Participação e exclusão das comunidades locais e povos indígenas	90
5 CONCLUSÃO	102
6 BIBLIOGRAFIA	107
AXEXO	115

Abreviaturas

Abong - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ABS - Access and benefit-sharing (acesso e repartição de benefícios)

CDB - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

COP - Conferência das Partes

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

Fboms - Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Inbrapi - Instituto Indígena Brasileiro para a Propriedade Intelectual

ISA – Instituto Socioambiental

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OMC - Organização Mundial do Comércio

Ompi - Organização Mundial da Propriedade Intelectual

Sbstta - Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico

TWN - Third World Network (Rede de Terceiro Mundo)

Uicn - União Mundial para a Natureza

Unced – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Unctad - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

Unesco – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

1 INTRODUÇÃO

A proposta é fazer um estudo sobre a evolução das discussões de biodiversidade na esfera internacional, a fim de compreender o significado e a importância da atual negociação internacional sobre acesso e repartição de benefícios, que tem mobilizado Estados e atores não-estatais no processo da futura criação de um acordo internacional sobre o tema, o chamado “Regime Internacional de ABS”¹ da Convenção sobre Diversidade Biológica.

De forma mais específica, é objetivo também investigar em que medida o processo de negociação para a futura criação do “Regime Internacional de ABS” propiciaria a emergência de um processo mais inclusivo, contribuindo para a criação normativa de novas formas de comunidade política. Assim, o intento é verificar em que medida o processo em questão pode ser observado por anseios normativos, sociológicos e praxeológicos propostos pela teoria crítica social de Linklater, que atinge seu ideal com a transformação das comunidades políticas em busca de maior inclusão e diálogo entre os diversos atores envolvidos.

O processo de criação do Regime Internacional de acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios deles advindos é notável pelo fato de ter como característica própria a participação de atores não-estatais, notadamente as comunidades tradicionais e povos indígenas, que são grupos historicamente marginalizados dos processos políticos e morais, como agentes de influência nos debates e decisões daquele fórum.

Diante desta observação, a pergunta central que guiou este trabalho foi se o processo de negociação do “Regime Internacional de ABS”, conforme conduzido no arcabouço da Convenção sobre Diversidade Biológica a partir de 2001, denota uma tendência à transformação da comunidade internacional, constituindo-se em um processo com potencial mais inclusivo, mais universal, ao mesmo tempo

¹ Regime Internacional de ABS é o nome como o eventual acordo ou tratado internacional vem sendo chamado por seus negociadores. ABS é a forma como a linguagem da CDB abrevia o termo em inglês “Access and Benefit-Sharing”.

respeitador das diferenças, conforme as propostas da teoria crítica social de Linklater.

A hipótese principal do trabalho foi a de que no processo de negociação do “Regime Internacional de ABS”, o direito de voz aos atores marginalizados, porém, diretamente afetados por este tipo de discussão, como as comunidades indígenas e tradicionais, propicia a ampliação da comunidade política internacional e a construção de uma ordem mundial para além do modelo intergovernamental exclusivista. A participação dos diversos atores nos debates negociadores, no período de 2001 a 2006, garantiria que os principais interessados no tema, os *stakeholders* participassem e fossem incluídos num diálogo entre diferentes, contribuindo para a mudança estrutural na comunidade política internacional, o que potencializa a possibilidade da emergência de valores éticos transculturais compartilhados pela humanidade², gerados pela ação política discursiva.

Ao observarmos os incentivos para a participação dos atores da sociedade civil global, como as organizações não-governamentais (ONGs), movimentos sociais e ecológicos transnacionais, povos indígenas, comunidades locais e tradicionais, comunidades científicas nos debates sobre a criação do Regime Internacional poderíamos supor que a emergência de uma nova configuração da comunidade política internacional, mais inclusiva, transformando assim o que era originalmente uma reivindicação normativa para este tipo de processo em uma constatação empírica desta tendência, já que denotaríamos uma maior inclusão dos atores da sociedade civil global nos debates políticos sobre o tema em questão.

A hipótese a ser averiguada neste estudo, supõe, portanto, que aquele fórum de negociação, mesmo fazendo parte de uma convenção intergovernamental, coincide com a expectativa de uma nova tendência para a configuração dos espaços políticos comunicativos no cenário internacional. Nesse sentido, Linklater referindo-se a Habermas coloca que considerações sobre diálogos e discursos “contribute to the project of creating a dialogic cosmopolitanism; they make it

² Segundo LINKLATER (1998), “No culture can assume that its moral claims automatically have this transcultural status. Only through dialogue with other cultures can progress be made in separating merely local truths from those with wider acclaim”.(p. 79).

possible for ethical universalism to ‘be reawakened and further developed in the form of multi-culturalism’. (Ibid., 88)”.

Se a hipótese for verificada, será possível dizer que, na medida em que atores não-estatais ganham voz e incentivo para participar, e esta participação no diálogo se torna essencial para a legitimidade do processo, foge-se da lógica estadocêntrica – que é em geral a visão tradicional (*mainstream*) nos estudos de regimes internacionais³. Desta forma, ficaria evidente a importância da construção de redes transnacionais de influência para as questões sócio-ambientais e a tendência a gerar novos tipos de comunidades políticas.

Para testar a hipótese, foi realizado um estudo de caso focado no processo de negociação para a criação do “Regime Internacional de ABS”. Foi feita assim, uma investigação empírica a respeito da participação dos diversos atores nas questões sócio-ambientais referentes às discussões sobre acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios. O foco principal foi dado às reuniões dos Grupos de Trabalho de ABS e Grupos de Trabalho do artigo 8(j) sobre conhecimentos tradicionais, concernentes ao processo de negociação do regime internacional relativo àquelas questões, no período de 2001 a 2006.

A fim de investigar como a participação e influência dos atores não-estatais nos trabalhos oficiais foram consideradas como instrumentos principais de análise fontes primárias, como as atas das reuniões de coordenação e/ou negociação publicadas, bem como documentos, relatórios e boletins das Organizações, Programas e Convenções Intergovernamentais relevantes – Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), *International Institute for Sustainable Development* (IISD) que publica o *Earth Negotiations Bulletin* (ENB)– dos setores governamentais – Ministérios – da imprensa internacional, dos movimentos sociais, Organizações não-Governamentais, povos indígenas, comunidades tradicionais e locais, e comunidades científicas que freqüentam e discutem o processo de criação do “Regime Internacional de ABS”.

Para adquirir informações mais precisas e recentes sobre a discussão, foram realizadas algumas consultas aos representantes de atores estatais e não-estatais que participam no processo. Entre eles, representantes da Divisão de Meio Ambiente Ministério das Relações Exteriores (MRE) – Sra. Adriana Sader Tescari e Sra, Simone Meira Dias, do Departamento de Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – Sr. Eduardo Vélez, do Instituto Socioambiental (ISA) e da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) – Sr. Henry Novion, do Instituto Indígena Brasileiro para a Propriedade Intelectual (INBRAPI) – Sra. Fernanda Kaingáng, e com consultora e pesquisadora sobre o tema – Sra. Nurit Bensusan.

O segundo capítulo deste trabalho tratou das teorias que têm como foco a transformação e ampliação da comunidade política. A referência central é a obra de Andrew Linklater e para isto foram apresentadas as perspectivas de que compartilha, e a incorporação da Teoria Crítica na disciplina de Relações Internacionais, inspirado no projeto crítico-normativo de Jürgen Habermas.

O terceiro capítulo traz a evolução histórica das discussões de biodiversidade, traçando a emergência de uma nova conscientização ecológica na sociedade contemporânea a partir da década de 90. A partir da divulgação em escala planetária do conceito de desenvolvimento sustentável, as questões ambientais não são mais desvinculadas das questões sócio-econômicas. Com isto a ecológica – a inter-relação entre problemas políticos e ecológicos - passou a ser um meio de discussão sobre desigualdades e injustiças sociais.

O quarto capítulo analisa a discussão sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios advindos do uso, bem como a criação de um “Regime Internacional de ABS”. Neste capítulo, a preocupação final é mostrar como a participação dos atores não-estatais ocorre, e denunciar os modos de exclusão observados no processo.

³ Uma referência importante sobre as teorias de regimes internacionais é apresentada por RITTBERGER, MAYER e HASENCLEVER (1997).

2 AMPLIAÇÃO DA COMUNIDADE POLITICA – COSMOPOLITISMO E ÉTICA DIALÓGICA EM ANDREW LINKATER

Em *The transformation of Political Community – Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era* (1998), Andrew Linkater faz um trabalho de teorização dentro de uma perspectiva cosmopolita, baseando-se na Teoria Crítica de Relações Internacionais. A preocupação de Linklater é normativa e inclusiva. A partir da observação das lógicas de globalização e fragmentação o autor acredita que existem novas oportunidades e novos desafios para pensar teoricamente e praticamente as relações internacionais. Sua proposta é de reconstrução da vida política e social contemporânea.

O autor procura perceber quais são as possibilidades para que as relações internacionais transitem de um sistema de Estados conflituoso, em que as relações de poder determinam as relações entre esses Estados soberanos para sociedades de Estados menos bélicas, em que ordem e justiça possam fazer parte da vida internacional. A proposta de Linklater é ambiciosa e o autor tem como ideal a construção de comunidades políticas que contemplem éticas mais universais e dêem importância para o respeito das diferenças. O seu grande projeto de transformação requer que três transformações essenciais ocorram, quais sejam:

- Criação das relações sociais que sejam mais universalistas;
- Diminuição das desigualdades;
- Maior sensibilidade às diferenças culturais (Linklater, 1998).

Para isto, Linklater considera as idéias modernas de cidadania como peças-chaves para a reforma da comunidade política. Isto porque, as idéias modernas de cidadania acabam gerando novas práticas sobre as interações humanas. A cidadania diz respeito à superação de déficits morais dentro das comunidades que as promovem. Do mesmo jeito, desenvolver a idéia de cidadania foi fundamental para gerar questionamentos sobre as relações de dominação, a marginalização

social e moral dentro das comunidades, o estabelecimento de direitos de respeito humano, a injustiça sociais e as desigualdades. Dessa forma, percebe-se que as idéias modernas de cidadania contribuem para a possibilidade de mudança e transformação das sociedades.

A cidadania refere-se ao “direito de participação política, deveres aos outros cidadãos e a responsabilidade com o bem estar da comunidade como um todo” (Linklater, 1998, 184). A participação requer a escuta das demandas e anseios de todos, ou seja, de acordo com essa teoria crítica, o diálogo aberto é o método que garantiria que acordos não sejam estabelecidos, ignorando ou suprimindo vozes marginais e dissidentes (Linklater, 1998, 41). Da mesma forma, seria somente por meio do diálogo e da expansão da comunidade discursiva que se chegaria ao melhor argumento, ou seja, o objetivo não seria a construção do consenso a todo custo, mas a prática de consideração de todos os envolvidos, podendo inclusive emergir argumentos mais apropriados, porém, sujeitos a constante crítica.

“Cooperation in dialogue requires that agents are prepared to question their own truth claims, respect the claims of ‘others’ and anticipate that all points of departure will be modified in the course of dialogue. What guides participants is a commitment to be moved simply by the force of the better argument” (Linklater, 1998, 92).

Para isto, Linklater sugere a criação de instituições ou estruturas que visem a ampliação da comunidade dialógica. Resgatando as idéias de modelos de sociedades internacionais elaboradas pelas perspectivas racionalistas de Relações Internacionais, Linklater acredita que é um começo interessante para pensar na evolução desse processo. Nesse sentido, teríamos as sociedades internacionais pluralistas que são conhecidas por colocar em diálogo sociedades diferentes que almejam manter a ordem e a coexistência entre os Estados soberanos, e as sociedades internacionais solidaristas que são conhecidas por colocarem Estados cooperando para proteção de princípios morais acordados. Para os racionalistas, dificilmente será empreendido um processo global mais amplo. (Linklater, 1998, 7) Para Linklater, no entanto, esta contribuição é importante para pensar as possibilidades de superar o cenário neo-realista de anarquia no sistema internacional e com isto gerar as perspectivas de um cenário mais ético, justo e emancipado, que em outros termos chama idealmente de comunidade pós-Westfaliana.

Ao discorrer sobre a necessidade dessa comunidade cosmopolita comunicativa da humanidade, Linklater apóia-se na idéia de uma ética universal – princípios morais – comum à humanidade, ética essa que é produzida pela abertura ao diálogo entre os diversos grupos e culturas. A ética discursiva habermasiana propõe que as normas “não podem ser validadas a não ser que correspondam ao consenso de todos, cujos interesses podem ser afetados por elas” (Linklater, 1998, 91). O objetivo da ética do discurso –

“is to remove the modes of exclusion which obstruct the goal – which may never be realised – of global arrangements which rest upon the consent of each and every member of the human race. Discourse ethics is radically opposed, then, to any pretence to stand with absolute certainty on an exclusionary ground” (Linklater, 1998, 93)

De acordo com o autor, é necessário que em um projeto de transformação das estruturas sejam conduzidas investigações normativas, sociológicas e praxeológicas nas comunidades políticas. Com isto, é necessário questionar os modos de exclusão e inclusão nas comunidades, para entender se os critérios utilizados para sua delimitação foram válidos, ou até mesmo universais; do mesmo jeito, é preciso, por outro lado, investigar quais são as origens e o desenvolvimento das relações sociais estabelecidas nessas comunidades, e por fim, é indispensável questionar a manutenção da organização, dos papéis e das responsabilidades estabelecidas pelas comunidades.

2.1. As perspectivas cosmopolitas no final do século XX

O final do século XX é marcado pelo avanço e intensificação dos processos de globalização e fragmentação. Pode-se inclusive considerar que são frutos do mesmo processo histórico de “strengthening interdependence and weakening the state’s barriers to free trade, even if there can also be conflicting parallel tendencies” (Teldò, 2001, 1). Neste momento, Estados e sociedades são afetados pelas transformações globais, o que gera novos desafios e a necessidade de novas respostas para suas participações no sistema mundial. Assim, “the two processes of globalization and regionalization are articulated within the same larger process of global structural change” (Hettne *apud* Vaeyrynen, 2003, 32).

Entre as expectativas para os novos rumos a serem seguidos por estas novas comunidades políticas existiria aquela que “aspira pelo desenvolvimento de uma

ordem mundial fundada no direito internacional, no auto-governo dos povos e no respeito aos direitos humanos universais” (Held *et alli*, 1998, 4). Estas expectativas fazem parte das abordagens cosmopolitas que são vistas como projetos políticos para a nova ordem mundial⁴.

Entre os legados deixados pelo século XX para o próximo milênio, está o entendimento da democracia como expressão de sistema de governo legítimo, como é destacado por Held *et alli* (1998). Os autores apontam para o fato de acreditar-se que pela primeira vez na história exista o desenvolvimento de um consenso sobre uma forma de governo específica, envolvendo tanto o Ocidente, quanto o Oriente e o Sul. No entanto, apesar dos avanços, existiriam ainda diversos regimes não-democráticos, bem como grandes demandas de aprofundamento do processo dentro dos países já democráticos.

Aqueles autores ainda consideram notável o fato de ser de difícil construção um sistema democrático para a administração das relações interestatais sobre problemas regionais ou globais. Assim, apesar da globalização, as instituições políticas ainda permanecem desenhadas na forma de Estados territoriais, concentrando poder, autoridade e tomada de decisões, ainda que as preocupações políticas se estendam para além de suas fronteiras. Não obstante, questionar o Estado – sua soberania e autonomia – torna-se necessário na medida em que ocorrem transformações significativas no cenário internacional, gerando a necessidade do Estado consultar, colaborar e negociar com outros Estados e agências (Held *et alli*, 1998, 2-3).

Dentro das discussões sobre a criação de novas estruturas de comunidade política, tornou-se inevitável não relacioná-las a questões de democracia, e necessariamente, de legitimidade. Originalmente, o foco tradicional dos estudos das institucionais internacionais era dado ao papel desempenhado por essas. No entanto, o avanço entre outros, da integração europeia e a maior transferência de autoridade reguladora do plano nacional para o nível europeu, supranacional, em alguns temas colocam questionamentos sobre legitimidade e “déficit democrático” em evidência. Como se verifica na observação –

⁴ Segundo o cosmopolita Martin Köhler, uma nova ordem mundial rejeita a relação competitiva interestatal exclusivista, e diz respeito ao invés disto “ a world developing as a single whole thanks to the social activity and the deliberate political will of a population sharing common values and interests, such as human rights, democratic participation, the rule of law and the preservation of the world’s ecological heritage” (Köhler in Held *et alli*, 1998, 231).

“The very fact that [legitimacy is a central concern] at all is significant. We do not use this language when we think of other Treaty arrangements between states... That we do so in this context bears testimony to the acceptance by the major players that the Community requires a form of legitimation which can no longer be found purely in the traditional language of state agreement and state control” (Craig *apud* Bodansky, 1999, 598).

Para David Held (1998 e 1999), a idéia de democracia no plano internacional não só é possível, como também, desejável. O cosmopolita coloca que a intensificação do processo de globalização nos moldes contemporâneos desafia as políticas democráticas nacionais, uma vez que impulsiona a internacionalização das diversas dimensões sociais, como a econômica, a cultural, a política e a ambiental. Apesar de, no entanto, não considerar a dinâmica de globalização um fato novo, no mundo atual, dever-se-ia trabalhar, como resposta, a idéia de uma ordem legal democrática transnacional, ou seja, repensar a comunidade política em termos cosmopolitas.

“In the context of contemporary forms of globalization, for democratic law to be effective it must be internationalized. Thus, the implementation of what I call a cosmopolitan democratic law and the establishment of a community of all democratic communities – a cosmopolitan community – must become an obligation for democrats; an obligation to build a transnational, common structure of political action which alone, ultimately, can support the politics of self-determination” (Held, 1999, 106).

De tal modo, são questionados os modelos estadocêntricos territoriais como locus de poder legítimo, efetivo e autônomo. A questão democrática, tanto na teoria quanto na prática, passaria a ser pensada no nível regional e internacional, indo além das fronteiras do Estado-nação e fazendo com que a soberania fosse repensada, já que agora não poderia mais estar vinculada à autonomia política. Os desenvolvimentos da capacidade administrativa e dos recursos políticos independentes nos níveis regional e global tornam-se necessários para complementar as políticas nacionais e locais. Da mesma forma, no modelo cosmopolita de democracia, o entendimento da existência de lealdade nos diversos níveis resgataria a necessidade de participação no nível local como complemento à participação no global.

2.2. Teoria Crítica nas Relações Internacionais

As transformações ocorridas no cenário internacional, tais como o final da Guerra Fria e a derrocada da União Soviética, nas últimas décadas, denotaram a incapacidade das teorias tradicionais positivistas, como o realismo e, notadamente, o neo-realismo, de darem conta de explicações sobre aquelas mudanças. O neo-realismo, além disso, passou a ser questionado normativamente, uma vez que se traduziria na reprodução de um sistema internacional que privilegia poderes centrais, desigualdades e injustiças.

“All realist doctrines seek to demonstrate that a progressivist interpretation of international relations is impossible, but neo-realism is by far the most powerful attempt to banish idealist sentiments and reformist projects from the study of international society” (Linklater, 1998, 15).

Novas teorias sociais – críticas, pós-modernas, feministas – vêm sendo desenvolvidas na disciplina de Relações Internacionais, incorporando críticas à reificação do sistema e das relações de poder mundiais, e à reprodução imutável do sistema anárquico; alguma delas gerando a proposição de novas construções teóricas e práticas normativas.

Autores neo-realistas, como Kenneth Waltz, colocam o conceito de anarquia numa posição central dentro dos estudos de Relações Internacionais⁵. Para esse teórico, a própria disciplina passaria a ser definida por aquele conceito, e isto garantiria sua distinção das demais ciências sociais, ou seja, o fim da anarquia representaria o fim das Relações Internacionais. O fenômeno da anarquia, que tem o conceito derivado da dicotomia com o conceito doméstico hobbesiano⁶, seria observável, inerente e imutável, de onde decorreria a guerra no plano internacional. A anarquia internacional implicaria na eterna ameaça da guerra

5 Segundo Waltz (1990), as teorias devem se ocupar de construções explanatórias elegantes, parcimoniosas, isolando campos específicos, determinando certos fatores como mais importantes, ao invés de desenvolver explicações sobre a complexidade de todos os fatos da vida política internacional. “Theory obviously cannot explain the accidental or account for unexpected events. Theories deal in regularities and repetitions and are possible only if these can be identified.” (Ibid., p. 1525). Mais especificamente, as teorias, para Waltz, são modelos formais que devem ter a preocupação em explicar e prever leis e regularidade encontradas no sistema internacional. Especificamente, o autor está preocupado em explicar os padrões de comportamento das unidades (Estados) no sistema internacional (anárquico).

⁶ É a obra de Hobbes, “O Leviatã”, que inspira a base da visão realista sobre a anarquia. A anarquia seria uma estrutura com ausência de uma autoridade superior, com monopólio do uso legítimo da força; seria semelhante ao “estado de natureza”, da luta de todos contra todos, em oposição a uma estrutura em que existiria tal autoridade.

iminente entre unidades soberanas, incapazes em grande medida de colocar um fim nesta lógica. Desta forma, não seria possível a reprodução de uma sociedade em um mundo sem garantias, em que as ações das unidades semelhantes seriam definidas pela auto-ajuda (Waltz, 1979).

O ajustamento da teoria neo-realista ao momento da Guerra Fria foi considerado plausível, pois se mostrava como uma “pintura” do cenário internacional na época, o que explica porque, naquele momento específico, tal teoria ganhou primazia dentro das Relações Internacionais⁷. No entanto, no mundo pós-conflito bipolar, ficou evidente a necessidade de superar teoricamente as deficiências, limitações, fronteiras e inadequação do neo-realismo⁸ como uma teoria geral e universal de Relações Internacionais, conforme pretendido por seus elaboradores. A sua incapacidade de lidar com mudanças significativas no sistema internacional reforça o entendimento de que é uma teoria estática, voltada para situações de conflitos e continuidade destes, em que as relações de poder político-militar estão em evidência.

Com o fim da Guerra Fria, o neo-realismo e seus limites analíticos – a observação apenas da estrutural material - não deram conta de explicar o momento que exigia variáveis mais complexas. Assim, outras perspectivas que trabalhavam com variáveis diferentes – como as que utilizavam as idéias,

⁷ Já o momento posterior seria considerado pelo neo-realismo uma anomalia, em que uma das superpotências abre mão de seu papel, apesar de não haver mudança na distribuição de capacidades.

⁸ Segundo Ashley (1986), o neo-realismo se diz fruto de dois lados vitoriosos na ‘história’ dos Grandes Debates das Relações Internacionais: o realismo clássico (tradição) e o cientificismo (atribuindo rigorosidade das ciências exatas). O neo-realismo seria uma teoria de compromissos problemáticos: seu estruturalismo distorcido, o estadocentrismo não problematizado, o utilitarismo racionalista e o positivismo naturalizador. Quando surgiu, o neo-realismo foi um movimento que rapidamente se torna a ortodoxia dominante, o principal discurso dos estudantes de RI. O neo-realismo, reivindicando origem na tradição do realismo clássico, caracteriza-se pela virada estruturalista na formulação das teorias de relações internacionais – privilegia a análise estrutural do sistema internacional em detrimento das partes; bem como aclama o cientificismo behaviorista, e, com isto, este novo pensamento pretende-se superior aos seus predecessores “by offering a ‘truly scientific’ rendering of its subject matter – an objective, theoretical rendering, which breaks radically with its predecessor’s allegedly commonsensical, subjectivist, atomistic, and empiricist understandings”(Ibid., p.257). A concepção de estrutura e a superficialidade no entendimento das Relações Internacionais tornaram o neo-realismo alvo de fortes controvérsias. Segundo Cox, 2000, p. 1543, “O neorealismo coincide com o período da Guerra Fria, da bipolaridade das relações internacionais, e com isto a preocupação com a defesa do poder americano como mantenedor da ordem”. Dessa forma, entende-se que a crítica ao neo-realismo se encontra também no fato de ser uma teoria datada, que refletiu as preocupações centrais de um determinado momento histórico, vinculado às questões político-militares das grandes potências, notadamente os Estados Unidos, nos anos 70/80.

entendimentos intersubjetivos compartilhados, aprendizados – passaram a ganhar maior espaço diante do novo cenário.

As alternativas críticas surgem e crescem na produção de Relações Internacionais a partir do debate meta-teórico, que começa a questionar fundamentos importantes das teorias tradicionais, notadamente o *mainstream* neo/neo (Hoffman, 1987; Lapid, 1989). As novas teorias críticas possuem diferentes concepções do que é uma teoria, com problemáticas diferentes, envolvendo novas questões. Uma preocupação central é com a ampliação da agenda para novos temas que emergem não só com a dissolução do conflito bipolar – a necessidade de explicar transformações – mas também a partir da intensificação do processo de globalização e fragmentação.

Essas novas teorias de Relações Internacionais trouxeram para a análise outras variáveis, com destaque para o papel das idéias na condução da política mundial. Dessa forma, uma análise mais complexa, trazendo elementos dinâmicos, não observáveis, para além das considerações exclusivas de capacidades materiais, considerando aspectos da política doméstica dos atores, passaram a ter uma capacidade analítica mais adequada para os processos de transformação do sistema internacional. Teorias diferentes seriam capazes de lidar com aspectos distintos daquele momento. O neo-realismo tornou-se menos apropriado ao enfatizar estabilidades e continuidades, não conseguindo responder às transformações observadas naquele momento.

De forma ainda mais abrangente, estas alternativas críticas, Teorias Críticas da Escola de Frankfurt, feminismo, pós-modernismo e construtivismo, são responsáveis pela produção mais diversificada e complexa das Relações Internacionais contemporaneamente. Originalmente estavam voltadas para as questões epistemológicas e ontológicas, problematizando conceitos e premissas centrais das teorias tradicionais, com destaque para as relações dicotômicas entre sujeito e objeto, agente e estrutura, conhecimento e poder, e a questão das soberanias (Brown, 1994; Devetak, 1995; Reus-Smit, 1996; George, 1996). Pode-se destacar a emergência dos estudos sobre cultura, a questão do outro/ da identidade, como em Campbell (1996), Connolly (1989) e Inayatullah e Blaney (1996), sobre novas formas de pensar comunidades, fronteiras, sobre a tolerância da diversidade, questões de inclusão e exclusão relativas à raça, ao gênero, às classes, entre outros, como em Linklater (1998).

Neste sentido, novas formas de pensar a política no internacional são suscitadas a partir do contexto internacional marcado pela intensificação dos processos de globalização e regionalização, pelo fim da Guerra Fria, pela disseminação de regimes *democráticos* em todo o mundo, que provocam na disciplina de Relações Internacionais novos questionamentos que não eram considerados no mundo bipolar.

A vertente realista/neo-realista de Relações Internacionais, que foca exclusivamente no papel dos Estados fortes do sistema internacional, já não dá mais conta de explicar as novas características da política internacional. É preciso entender os novos processos, gerando a necessidade do desenvolvimento de novas abordagens teóricas que dessem conta desses processos superpostos e contraditórios de globalização e regionalização da política mundial contemporânea⁹.

A Teoria Crítica¹⁰, originária da Escola de Frankfurt, possui entre seus maiores representantes contemporâneos Jürgen Habermas¹¹. A sua associação à disciplina de Relações Internacionais é feita pela crítica aos seus fundamentos epistemológicos positivistas. Andrew Linklater, que se empenha nesta associação, critica o neo-realista por fazer uma divisão de trabalho entre a Ciência Política, a Sociologia e as Relações Internacionais. A determinação e separação de campos específicos de conhecimento sobre a vida política e social representam para o autor formas de exclusão e naturalização de fronteiras injustificáveis.

A crítica que Linklater faz ao neo-realismo é baseada na sua incapacidade de compreender mudanças no cenário internacional. Ainda, acusa a teoria neo-realista de ser exclusivista no que diz respeito ao escopo das Relações Internacionais e, com isto, impossibilitando teorização sobre a superação dos

⁹ É importante lembrar que autores de Relações Internacionais divergem quanto ao entendimento sobre a complementaridade ou incompatibilidade desses processos, principalmente nas áreas comerciais.

¹⁰ “‘Critical theory’ refers to a series of ideas which emerged in Germany in the 1920s and 1930s. The critical theorists were concerned, among other things, to interpret the course of twentieth-century history, and especially the effects of the First World War, the defeat of left-wing working-class movements, the rise of fascism and Nazism, and the degeneration of the Russian revolution into Stalinism. While rejecting Marxism-Leninism, the critical theorists nevertheless found in Marx’s thought a powerful tool for the analysis of historical events”. (Held e Thompson, 1982, 2).

¹¹ O teórico elaborou orientações para um grande número de disciplinas, “from politics and sociology to philosophy, psychology and linguistics” (ibid., 1). “Throughout his writings Habermas has been concerned to elaborate a framework for the analysis of societies and social change” (ibid., 9).

conflitos interestatais e da anarquia internacional. As Relações Internacionais se tornariam assim, imutáveis tanto na teoria quanto na prática. Os pressupostos neo-realistas afastam a idéia da criação de comunidades cosmopolitas, mais inclusivas, para além dos Estados nacionais.

A proposta de teoria crítica social tem origem na compreensão do desenvolvimento histórico e social, conforme aquele investigado pelos iluministas “revolucionários” Kant e Marx. (Devetak, 1995). Esses teóricos teriam iniciado um projeto de investigação da modernidade que não foi acabado. A proposta seria investigar como alcançar uma sociedade universal de indivíduos livres. Linklater retoma esta idéia, investigando como seria possível promover a emancipação pelo esclarecimento sobre os constrangimentos à autonomia humana. Dessa forma, vislumbra a possibilidade dos indivíduos, de forma livre, transformarem a comunidade política por meio de uma base moral.

Inspirado no projeto habermasiano de resgate dos desígnios iluministas, Linklater retoma a discussão cosmopolita kantiana. O resgate de Kant pela tradição de Frankfurt ocorre pela necessidade de argumentar em favor das capacidades de aprendizagem sociais de princípios e morais universais, que contribuem para a amenização de conflitos nas organizações da vida social e política.

Kant teria defendido a transição do sistema interestatal anárquico para uma sociedade de Estados unida por princípios morais e leis internacionais que progrediria para uma associação cosmopolita envolvendo toda a humanidade por meio de princípios universais. No entanto, o projeto progressista deve superar as limitações e falta de autocrítica que o iluminismo kantiano sofreu, como, por exemplo, as visões etnocêntricas de superioridade da cultura européia ocidental em detrimento dos povos não-ocidentais, que foram marginalizados com práticas violentas de exclusão.

Outro ponto em que se baseia Habermas é o resgate do potencial crítico social do marxismo e seu materialismo histórico. O marxismo entendia a necessidade de desconstrução dos sistemas de exclusão, alienação e dominação da classe proletária, frutos da história de interdependência gerada pela sociedade capitalista. Linklater, seguindo Habermas, buscará atualizar o marxismo, ampliando os estudos sobre conflitos para além da luta de classes, procurando abranger todas as formas de exclusões injustas que ocorrem na vida social, entre

as diferentes etnias, raças, gêneros. Ainda para Habermas, Marx teria subestimado a esfera da lógica moral-cultural (Linklater, 1992).

Entre outras, uma das críticas feitas por Linklater a Marx, foi a sua ênfase exclusiva na racionalidade dos modos de produção capitalista, ao invés de perceber a importância de outras racionalidades, como as relações de produção, as regras intersubjetivas, normas e instituições, ou seja, a percepção da existência de outros processos nas transformações sociais (Devetak, 1995, 161). Do mesmo modo, Marx não previu que os Estados nacionais se manteriam fortes e desconsiderou os aspectos políticos nacionalistas de suas análises, bem como não assistimos o colapso do capitalismo por suas contradições. Segundo Linklater, Marx não refletiu sobre os princípios e práticas que levam as relações internacionais evoluírem do poder, para ordem e emancipação. De forma semelhante, a crítica ao realista também diz respeito à sua incapacidade de lidar com a economia política internacional. (Linklater, 1998, Devetak, 1995).

A teoria crítica busca em Kant e Marx as bases da modernidade. No entanto, ao recuperar o racionalismo do Iluminismo, Linklater não entende a razão de forma instrumental, como se fosse um processo particular do indivíduo, mas como fruto da interação humana, principalmente por meio da ação comunicativa em termos habermasianos, que pode levar à emancipação. De acordo com esta lógica, seria normativamente necessário e justo gerar novos espaços de comunidade política que incluam novos atores da sociedade civil global e que servem como arena para debates e diálogos sobre assuntos de interesse da humanidade.

Preocupado com a transformação da comunidade política e a criação de comunidade dialógicas mais inclusivas, Linklater explica que --

“Critical social theory, postmodernism and feminism have raised these concerns, and they have made the ideal of dialogic communities which transcend unjust exclusion one of their essential aims. The dialogic ideal clashes with the dominant conceptions of modern political community in which sovereignty, territoriality, citizenship and one dominant nationality are wedded together. It envisages post-nationalist communities which are sensitive to the needs of the systematically excluded within and outside traditional borders – hence its appeal as one of the principal ethical foundations of the post-Westphalian era” (Linklater, 1998, 50-51).

2.3. A transformação da comunidade política

Na obra de Linklater, o autor condena as tentativas de homogeneização das comunidades e visa projetar novas formas de comunidades políticas, para além do Estado, que respeitem diferenças e direitos culturais e procura uma nova universalidade que substitua o uso de conceitos morais universais por parte do Ocidente para impor o controle a outras comunidades. (Linklater, 1998, 24) Para o autor, o problema da comunidade moderna não está na ausência de uma universalidade, mas na dificuldade de promover uma universalidade que respeite a diferença e dê expressão pública às diferenças culturais sem fomentar um particularismo extremo.

Central na crítica de Linklater está a problematização das fronteiras nacionais naturalizadas, que servem como práticas de inclusão e exclusão e a busca do entendimento de como as comunidades políticas expandem ou contraem e de como lidam com o diálogo aberto entre aqueles que foram excluídos, para com isto, poder gerar uma compreensão mais justa sobre a vida política e social, bem como garantir o progresso moral¹²:

“What moral progress refers to is the widening of the circle of those who have rights to participate in dialogue and the commitment that norms cannot be regarded as universally valid unless they have, or could command, the consent of all those who stand to be affected by them. Moral progress involves a movement beyond provincial forms of life to a thin universality in which discourse is the means which the radically different employ in their efforts to explore the possibility of an agreement about the principles of coexistence” (Linklater, 1998, 96)

Linklater propõe novas formas de comunidades políticas capazes de desestabilizar as conexões entre nacionalidade, cidadania, territorialidade e soberania. Esta desconexão é essencial para mostrar a artificialidade e deslegitimar as construções hierárquicas, soberanas, moralmente injustificadas que excluem grande parte da humanidade de determinadas comunidades. Esta missão é delegada principalmente às abordagens críticas, uma vez que é preciso, em primeiro lugar, desnaturalizar a concepção neo-realista da política global como

¹² Segundo Linklater (1998), o conceito de progresso moral desenvolvido por Habermas sofre críticas de feministas e pós-modernos pelo fato de que não acreditam haver fundamento para a crença num compromisso universal com a superioridade de conceitos ocidentais. Esta moralidade seria excludente da mesma forma que outros valores, além de ser a noção de progresso linear da história que teria justificado a dominação ocidental.

esfera da anarquia e da violência a fim de abrir espaço para construção de sociedades mais justas e inclusivas:

“To privilege the goal of managing the existing order is to privilege the interests of those who benefit most from its survival – the great powers and the dominant groups within the global system. To privilege that goal is to facilitate the reproduction of arrangements which frustrate the political aspirations of systematically excluded groups such as the global poor and refugees (embracing large numbers of women and children), minority nations and world’s indigenous peoples” (Linklater, 1998, 21).

Problematizando a criação do Estado-nação, Linklater irá destacar sua origem na violência e na exclusão. Para o autor o Estado é fundado num projeto totalizante¹³, que monopoliza a comunidade política, marginaliza minorias e exclui estrangeiros do processo. A introdução do conceito da cidadania fez parte junto com o nacionalismo, a soberania e a territorialidade de um discurso político amplo e monolítico. No entanto, em seu texto, Linklater, destaca a debilitação deste discurso em decorrência da intensificação dos processos de globalização e de fragmentação nas últimas décadas, que resgatam os ideais cosmopolitas.

O universalismo, ou o entendimento “de que o ser humano possui direitos iguais de participação em diálogos para determinar os princípios de inclusão/exclusão que governam a política global” (Linklater, 1998., 107), deve ser considerado, destacando o respeito à diferença, de forma a não promover uma homogeneização, um “projeto totalizante”, mas sim, garantir que os diferentes interajam com os mesmos direitos. Logo, na procura de uma balança entre o universalismo do cosmopolitismo e o particularismo do comunitarismo, Linklater reconhece que cada perspectiva tem um potencial de dominação e exclusão e por isto propôs esta *thin conception of cosmopolitanism*¹⁴.

Linklater entende que os antigos poderes de monopólio do Estado moderno estão em erosão contemporaneamente. A globalização e a regionalização das

¹³ O termo cunhado por Corrigan and Sayer, em *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*, 1985. (Linklater, 1998, 16).

¹⁴ O argumento de Linklater é que “a thin conception of cosmopolitanism with no fixed and final vision of the future can replace a thick conception of cosmopolitanism which believes in determining the precise content of a single universalisable conception of the good life. Far from weakening the challenge to the main features of modern political life, the thin account of cosmopolitanism provides a critique of domestic and international political arrangements with is more radical than alternative positions which have sought to incorporate all human beings within a single form of life. Critical social theories with support a thin conception of cosmopolitanism support the development of wider communities of discourse which make new articulations of universality and particularity possible. (Linklater, 1998, 48-49).

sociedades geram novos locais alternativos para o poder e a maior competição de novas formas de lealdade; a diminuição das guerras interestatais, que contribuíram para a formação das comunidades nacionais, dão maior espaço para uma maior representação política das minorias nacionais. O mercado capitalista global e a internacionalização das relações de produção geraram uma maior cooperação econômica transnacional.

A maior migração, diversificando sociedades por meio de uma mistura multi-étnica, transforma a regulação da identidade dos cidadãos pelo Estado. As práticas de assimilação nacionalistas não são mais aceitas pelos grupos que buscam uma política do reconhecimento. Há uma maior legislação no plano internacional para harmonizar políticas domésticas, como nos casos comerciais, de direitos humanos e meio ambiente.

Diante destas considerações, o autor pondera que a possibilidade de novas formas de comunidade política não é utópica: “The prospect of a post-Westphalian international society is already immanent within contemporary patterns of social, economic, cultural and political change, and new visions of community and citizenship have begun to appear in this context” (Linklater in Held *et alli*, 1998, 120).

Linklater procura formas alternativas de cosmopolitismo e propõe a criação de comunidades dialógicas, sensíveis às necessidades das vítimas do projeto totalizante e que respeitem a diversidade cultural. Para isto, recorre a Habermas e suas idéias de éticas do diálogo que enfatizam a importância dos aprendizados sociais para elaborar relações sociais livres.

O autor apóia-se em uma ética discursiva habermasiana que estabelece por meio da ética do discurso os procedimentos necessários para alcançar um diálogo autêntico com o objetivo de eliminar modalidades de exclusão. (Linklater, 1998., 92). Deste modo, Linklater introduz o diálogo como solução, visando à universalização de uma comunidade de comunicação (*communication community*) como ideal normativo. “*Only through dialogue with other cultures can progress be made in separating merely local truths from those with wider acclaim.*” (Linklater, 1998., 79).

O pertencimento a uma comunidade não necessariamente se oporia ao ideal de uma comunidade dialógica universal. Esta última envolve o respeito à diversidade cultural e o “*empowerment of otherness*” (Linklater, 1998, 96):

“Universality takes the form of a responsibility to engage others, irrespective of their racial, national and other characteristics, in open dialogue about matters which impinge on their welfare.” (Linklater, 1998., 101).

A relação entre universalidade e diferença é fundamental para trabalhar a idéia de justiça social ética e para as questões de redução das desigualdades materiais:

“Answerability to universal norms and sensitivity to the specific differences of others require dialogic communities which assume that the legitimacy of social practices depends upon the consent of the traditional victims of unjust exclusion. Dialogue in such communities involves all members equally in a quest for universals which disregards the differences between persons where these are morally irrelevant, but also ensures that the enterprise of creating public norms and institutions is sensitive to salient social differences and committed to reducing debilitating material inequalities” (Linklater, 1998., 94)

Com efeito, Linklater discorre sobre a reformulação dos laços, lealdades, compromissos que permitam que grupos excluídos adquiram uma voz e o direito de participação em uma ampla comunidade dialógica de discurso:

“Particular social bounds remain, but they are reconstituted in the light of a normative commitment to engage the systematically excluded in open dialogue. These wider universalities of discourse necessarily take several different forms, given the variety of social systems with which a dialogic community has relations, but each of these wider dialogic frameworks involves communities in the project of striking balances between universality and difference” (Linklater, 1998,108).

Para Linklater, a transformação da comunidade política está associada a uma visão de como reduzir os déficits morais, empreendendo maior respeito pelas diferenças culturais, maior comprometimento com a redução das desigualdades materiais, e promover avanços significativos em termos de universalidade. Esses problemas morais seriam gerados por práticas de exclusão entre sociedades pela diferenciação moral exagerada e não justificada entre nacionais e estrangeiros em diversas situações, como, por exemplo, nos direitos de guerra, e por práticas de exclusão dentro das sociedades, uma vez que os recursos sociais e as oportunidades significativas são apropriados por grupos dominantes que não procuram preservar as diferenças culturais das minorias. Sua proposta de cosmopolitismo faz da idealização de uma comunidade dialógica, que transcenda exclusões injustas, um de seus objetivos essenciais.

Dentro deste empreendimento, Linklater trabalha normativamente a idéia de cidadania. Assim, apesar da cidadania ser uma conquista central nos Estados modernos, ela ainda deveria ser levada para um nível acima, gerando a

participação em estruturas supranacionais e na proteção dos direitos legais individuais e de bem-estar, e para um nível abaixo, aumentando o poder dos grupos subnacionais e comunidades locais. Dessa forma, seria possível ainda propiciar o direito desses grupos subnacionais ou subestatais de participar nos órgãos internacionais (Linklater, 1998, 133). As noções tradicionais de soberania e cidadania devem ser questionadas, e ao fazê-lo, podemos considerar a participação dos grupos minoritários nos arranjos coletivos.

Linklater se preocupa em demonstrar como as demandas por direitos de cidadania aumentaram ao longo dos séculos e foram centrais na formação dos Estados modernos, gerando pressão e aumento das tensões, ao mesmo tempo em que fortalecendo os sistemas de inclusão e exclusão dentro desses. Mostra que apesar de existir o argumento de que a lógica da igualdade moral é realizada por meio de processos democráticos que colocam juntos, com direitos iguais de participação, tanto *insiders* quanto *outsiders*, no entanto, os estudos sobre a cidadania global não vão tão longe. Isto ocorre porque, quando se fala em cidadania global, a idéia preponderante é a de que a preocupação é com os deveres morais para com os outros cidadãos do mundo (compaixão), e pouco se sugere sobre os direitos de participação.

Diante disto, Linklater entende que a fim de universalizar a cidadania, estendendo direitos nas relações internacionais e propiciando a participação dos grupos excluídos, deve-se quebrar com o princípio de soberania estatal Westfaliana.

“Greater universality and diversity require that citizens are free to develop subnational and transnational projects in several political arenas which are not arranged hierarchically. Cosmopolitan democracy involves the dispersal of sovereign powers rather than their aggregation in a single authority” (Linklater, 1998, 130).

Faz parte da proposta a preocupação com a justificativa ética para os modos de exclusão dentro das estruturas sociais, tanto no que diz respeito aos seus processos internos, quanto nas suas relações externas. Em relação à possibilidade de justificar ou não estas práticas, Linklater alega que a justificativa para que haja alguma forma de exclusão só pode ser decidida a partir do engajamento nas práticas dialógicas.

Ao incorporar nos seus estudos o projeto habermasiano, Linklater afirma junto com o teórico crítico que “todas as sociedades são capazes de participar em uma comunidade comunicativa universal” (Linklater, 1998, 111). Conforme considera –

“...particular groups within the sovereign state (such as indigenous peoples) reject the dominant understandings of community and desire the recognition of particular cultural rights [...] Not only might one imagine communities in which outsiders have greater representation and voice; one might imagine communities which recognise the claims of the culturally marginal within their boundaries and promote their representation within international institutions authorised to implement principles of transnational democracy”(Linklater, 1996, 294).

De acordo com a teoria crítica, é importante que a ação política do indivíduo não fique restrita ao plano estatal, mas também dentro de uma comunidade mais inclusiva da humanidade. Isto modifica não só o local da autoridade na política internacional, como também transforma o entendimento de comunidade política internacional e de ordem mundial. Segundo Linklater, existiria uma recorrente argumentação por parte de autores defensores de uma moralidade cosmopolita para que as organizações internacionais se tornem mais fortes por meio da incorporação e co-existência política e moral dos diversos atores de forma igual. Da mesma forma, os debates sobre ética universal argumentam a favor de políticas de minorias e dos grupos indígenas e condenam a influência e subordinação daquelas culturas pelos Estados soberanos. (Linklater, 1998, 25-27).

Tal reivindicação envolve uma discussão maior na disciplina de Relações Internacionais contemporaneamente sobre mudanças nos papéis dos atores internacionais e transnacionais sub-estatais, que comprometem a posição central do conceito da soberania estatal exclusiva na política internacional. O autor afirma que –

“The state’s claim to be the exclusive subject of international law has been eroded by the increasing visibility of the individual, subnational groups and indigenous peoples in international legal conventions. The right of the state to bind whole communities in international law is checked by the powerful notion that states are accountable to international society for their treatment of the minority cultures within their midst”(Linklater in Held *et alli*, 1998, 120).

Para temas como meio ambiente, a co-legislação de questões de políticas globais de forma transnacional, envolvendo tanto atores estatais quanto grupos sub-nacionais, instituições internacionais, comunidades locais, entre outros, torna-se mais apropriada à condução desse tipo de política global, em que grande parte

dos afetados pelas decisões neste âmbito é composta de grupos minoritários com representação marginalizada, que estão envolvidos diretamente com os recursos naturais, seja de forma econômica ou cultural.

3

A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA E SEUS TEMAS CENTRAIS

3.1.

Os temas sociais na agenda internacional

A dissolução do conflito bipolar no final da década de 80, juntamente com a intensificação dos processos de globalização¹⁵, de ascensão da democracia como sistema político predominante no cenário internacional¹⁶, de integração regional, de expansão das economias e mercados criaram o ambiente promissor para a inserção, nos anos subseqüentes, dos “temas globais” na agenda internacional.

“[O] fim da guerra fria passa a ser interpretado como um fato altamente positivo, que abre grandes oportunidades para o avanço de um novo sistema mundial caracterizado pelo império do direito internacional, pela afirmação da paz e pela revitalização da diplomacia multilateral” (Muñoz, 1996: 23-24).

¹⁵ Sobre a “breve e vertiginosa” história do conceito globalização Gómez (2000) esclarece: “Embora tenha uma origem “inventada” em 1944 por dois autores – Reiser e Davies – que previam uma “síntese planetária de culturas” em um “humanismo global” (Scholte 1996), talvez suas raízes imediatas remontem aos anos 60, quando conheceu uma utilização marginal em certos círculos acadêmicos e teve uma ampla repercussão a metáfora de McLuhan sobre a configuração de uma “aldeia global” possibilitada pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Mas a expressão propriamente dita, no sentido econômico que hoje prevalece, surge no início dos anos 80 em reconhecidas escolas americanas de administração de empresas, populariza-se através das obras de notórios consultores de estratégia e *marketing* internacional, difunde-se através da imprensa econômica e financeira especializada e, rapidamente é assimilada pelo discurso hegemônico neoliberal (Chesnais 1996). A origem das visões mais apologéticas a que o termo “globalização” dá lugar vincula-se, organicamente, às grandes corporações multinacionais originárias dos três centros do capitalismo mundial (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão). Nelas afirma-se que a constituição de uma economia mundial sem fronteiras, juntamente com a capacidade de comunicação e controle em tempo real que as inovações tecnológicas permitem, abrem às grandes firmas mais internacionalizadas a possibilidade de obterem altas taxas de lucro através da globalização dos mercados e, sobretudo, da integração global do conjunto da cadeia de criação de valor (pesquisa e desenvolvimento, produção, serviços, financiamento dos investimentos, recrutamento de pessoal, etc.), na condição de que as mesmas procedam a uma drástica reformulação das formas de gestão e da atuação estratégica em escala planetária (Andreff 1996)”, p. 18.

¹⁶ Francis Fukuyama, em seu “Fim da história” defende a visão de que o mundo naquele momento, com o fim da Guerra Fria e do conflito bipolar, caminharia para o triunfo das democracias liberais e do capitalismo globalizado (Lindgren Alves, 2001, 32).

Grandes conferências, promovidas pelas Nações Unidas, com temas ambientais, de direitos das crianças, de direitos humanos, de população e desenvolvimento, de direitos das mulheres, de assentamentos humanos, distinguiram os últimos anos do século XX. Esses ficaram conhecidos como temas sociais da agenda internacional. (Lindgren Alves, 2001).

Ana Lucia Martins, em sua tese, chama atenção para o fato de ser esse momento do fenômeno da globalização um que coloca o entendimento clássico de Estado em crise e oferece à sociedade internacional um novo papel de atuação na agenda internacional. Essas características do final do século XX eram marcantes já que a “intensificação do intercâmbio entre os povos e a revolução tecnológica que a estimula propiciam a formação de solidariedades que demandam formas de participação mais representativas” (Martins, 2005, 20).

“[A] poderosa imagem do Estado-nação como forma dominante de identidade coletiva irredutível, sustentada no pressuposto de uma população com elevado grau de homogeneidade cultural – que, como se viu, havia facilitado o desenvolvimento da cidadania legalmente definida, com força de integração e solidariedade social – vê-se hoje cada vez mais desafiada por uma sociedade crescentemente pluralista ou multicultural, no sentido de uma diversidade enorme das formas culturais de vida, dos grupos étnicos, das visões de mundo e das religiões, desenvolvidas simultaneamente nos planos infra-estatal e supra-estatal (Habermas 1995)” (Gómez, 2000, 66).

Em consequência das novas características do momento, a idéia de uma nova ordem internacional que se configurava no cenário internacional após a queda do muro de Berlim passa a ser aclamada:

“... em virtude da proliferação e expansão da jurisdição de instituições multilaterais e da crescente ‘internacionalização do processo decisório’ nas esferas global e regional, assim como das novas obrigações (...) incorporadas pelo direito internacional (...), os Estados têm severamente afetadas suas margens de ação autônoma e, com frequência, até infringida a supremacia legal reivindicada em termos de soberania.” (Gómez, 2000, 60-61)

Esta nova ordem internacional refletiria com entusiasmo e grandes esperanças o ressurgimento do multilateralismo, ou cooperação intergovernamental, bem como a construção de uma sociedade global transnacional fortemente ativa. Para Linklater, “the emergence of a transnational civil society created the conditions in which individuals could unlearn their perceptions of estrangement from other peoples and learn how to associate with them in more humane arrangements” (Linklater, 1998, 4). Os grupos de interesses

transnacionais passariam a ser atores legitimados dentro da esfera de influência intergovernamental.

“... [A] multiplicidade e a diversidade de protagonistas públicos e privados (...), que com frequência escapam ao controle soberanos dos Estados (...), desempenham um papel de importância crescente na definição da agenda internacional, no surgimento de formas novas de diplomacia e na produção de normas de direito internacional e de novos critérios de legitimidade política”. (Gómez, 2000, 113).

Neste sentido, esses grupos seriam responsáveis pela construção de uma sociedade global, que, ao interagir nas relações intergovernamentais, acaba contribuindo para a criação e a manutenção de uma base social na ordem mundial (Köhler, 1998). Martin Köhler, em seu ensaio sobre a esfera pública cosmopolita, nota que:

“Other universalists, arguing from a perspective of a global *civil* society – an expression closely related to the concept of non-state realm – emphasize the lack of formal accountability of the interstate system to the emerging global society and, thus, regard non-state transnational cooperation as a ‘parallel arrangement of political interaction’ which challenges the interstate system ‘from below’”(idem, 1998, 241).

Essa nova configuração do cenário internacional foi marcada pelas realizações das grandes conferências na década de 1990. Segundo assinala Lindgren Alves, a década é inaugurada com a Cúpula Mundial sobre a Criança, em 1990, em Nova York. Apesar da repercussão pouco expressiva, a Cúpula teria contribuído para que as questões de caráter sociais permeassem as conferências que se seguiram, uma vez que possui um apelo que atingia a todas as sociedades.

Diante do antropocentrismo¹⁷ que começava a marcar conferências da década de 1990, a Rio-92, que originalmente teria uma discussão pautada em questões de ordem mais técnica e econômica, adquiriu um contorno igualmente social. É fruto deste momento a disseminação e consagração do conceito de desenvolvimento sustentável. Os grandes responsáveis pelo caráter social que adquiriu a Rio-92 teriam sido os membros da sociedade civil, por meio de

¹⁷ Segundo Lindgren Alves (2001), “Se quiséssemos apontar a contribuição maior da década das conferências destacaria a centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos Estados. A do Rio, sobre meio ambiente, em 1992, proclamou que ‘o ser humano é o elemento central do desenvolvimento sustentável. Tem o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza’”, p. 17. Este seria o primeiro princípio da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

movimentos sociais amplos ou defensores de interesses de grupos específicos. (Lindgren Alves, 2001).

Com referência às grandes conferências da década de 1990, e, em especial, à Rio-92, Richard Falk nota que

“[w]hat became evident was the increasing importance of this new type of conference format, not only for transnational activists, but also for states and business interests. The Rio Summit was particularly notable in this regard, An unprecedented number of heads of state appeared; regular facilities were set aside for the non-governmental participants, who for the first time far outnumbered the governmental delegations; the concerns of the South and of the marginalized, especially those associated with indigenous peoples, were given more attention; and governments were to varying degrees coopted and struck bargains with leading environmentalists, even attaching some NGO experts to their delegations. Also, the NGO participants were a resource at these occasions, self-consciously providing information and alternative initiatives that were widely used in the formal intergovernmental sessions, especially by smaller countries from the South. In effect, this transnational, populist presence diminished the inequalities among governmental delegations, particularly the knowledge gap.” (Falk in Held *et alli*, 1998, 322).

Acerca do debate sobre a diferenciação de conceitos como ambiental e socioambiental, Dourojeanni e Pádua, em seu trabalho sobre biodiversidade e unidades de conservação¹⁸, preocupam-se em explicar que existem dois tipos de movimentos na atuação do ambientalismo no cenário internacional. As organizações não-governamentais (ONGs) e/ou organizações da sociedade civil (OSC) que atuam na área se dividiriam em dois grupos, e não necessariamente a forma como se denominam é que determina seu comportamento; esse, no entanto, seria o determinante da classificação como “ambiental” ou “socioambiental”.

Segundo os autores, os movimentos que apóiam o uso indireto das unidades de conservação, ou seja, que condenam a presença de populações e a exploração de recursos naturais, bem como se opõem geralmente à investigação científica e ao desenvolvimento turístico, esses são chamados de ambientais. Em contrapartida, os socioambientais são aqueles que defendem o uso direito das unidades de conservação, ou seja, prioriza-se mais a defesa das populações tradicionais e indígenas mais do que a proteção exclusiva da reserva ambiental. Desta forma, é evidente que para os grupos socioambientais, o ser humano

¹⁸ As unidades de conservação são as áreas protegidas, que combinam no mesmo espaço, a presença humana, a exploração dos recursos e a preservação ambiental. O objetivo mais importante dessas unidades de conservação é o de preservar a biodiversidade, para permitir seu aproveitamento presente e futuro, (DOUROJEANNI e PADUA, 2001).

também se torna uma preocupação, ao mesmo tempo em que entendem serem aquelas populações responsáveis pelo auxílio na conservação da natureza, ao invés de degradá-la. No entanto, os autores ressaltam que mesmo as ONGs que focam a defesa da natureza no uso indireto das unidades de conservação, preocupam-se em agir e fazer propostas para que nos casos de uso direto, o desenvolvimento sustentável e o progresso social e econômico sejam observados.

A ênfase no desenvolvimento surge a partir das reivindicações de diversos países do então terceiro mundo, que consideravam o desenvolvimento a única forma de superar a dependência externa e alcançar a inserção internacional. Para muitos desses, os principais culpados da degradação ambiental eram os países do Norte, os quais, por sua vez, atacavam os países do Sul pela mesma responsabilidade. (Duarte, 2003).

A questão do desenvolvimento sustentável aparece como uma problemática global, dizendo respeito à interdependência econômica que ganhava proporções globais. O desenvolvimento sustentável seria a integração das questões ambientais nas demais políticas públicas, criando o tripé econômico, social e econômico. De tal modo, o tema estava associado às preocupações com a distribuição de riqueza, poder e recursos entre os países do Norte e do Sul. (Hurrell e Kingsbury, 1991, 3)

O termo desenvolvimento sustentável havia sido criado na década de 80 pela Comissão Brundtland, também conhecida como Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

“The term ‘sustainable development’, in fact, owes its widespread usage to the Brundtland Commission Report (1987), Our Common Future, which defined it as ‘development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and
- the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs” (Anand e Sen, 1994)
-

Apesar da grande influência da definição dada pela Comissão Brundland, não existe um consenso sobre o termo, e os críticos alegam que o conceito nunca teria deixado de ser contestado, não tendo sido nunca universalmente aceito. De acordo com Dourojeanni e Pádua, o desenvolvimento sustentável seria uma utopia, um ideal a perseguir, mas não uma solução concreta. A idéia da promoção da sustentabilidade seria ao mesmo tempo de garantir que todos façam

“sacrifícios” em prol das futuras gerações, ao mesmo tempo em que convocaria as nações mais ricas a partilharem de sua riqueza com as nações menos favorecidas, ou seja, estaria envolta na concepção de equidade social. No entanto, os autores alertam que um dos principais problemas é justamente acreditar que sua aplicação garanta a solução dos problemas sociais e ambientais prontamente. (Dourojeanni e Pádua, 2001, 165-167).

A inserção do desenvolvimento sustentável na discussão ambiental notadamente retira o lugar de destaque do movimento ambiental ortodoxo, dando lugar a uma preocupação associada à distribuição e justiça sociais. No entanto, conforme critica, a seu turno, Jonathon Porritt, a inclusão do termo na discussão não alcançou os objetivos desejados, tendo sido adotado de forma desejosa na política ambiental:

“Unfortunately, the all-important linkages between environment and social justice first mapped out in *Our Common Future*, the 1987 report of the World Commission on Environment and Development which argues ‘sustainable development requires meeting the basic needs of all, and extending to all the opportunity to fulfill their aspirations for a better life; a world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes’ have actually become less rather than more salient since 1992” (Porritt, 1997, 71).

3.2.

A ascensão da temática ecológica no cenário internacional

A ascensão da temática ecológica no cenário internacional, ou o advento da ecopolítica, é um processo que passou por diferentes abordagens e características, iniciando-se ainda no século XIX. No entanto, três fases diferentes poderiam ser observadas, cada uma com seus atores principais envolvidos, suas problemáticas enfrentadas e progresso adquirido, conforme é destacado no estudo de Le Preste (2000). Segundo o autor, inicialmente, aparecem as primeiras organizações internacionais, as comissões de pesca, entre outras que realizam cooperação na área, porém, com “ações variadas, às vezes intensas, porém limitadas” (Le Preste, 2000, 159).

Esse período foi marcado por momentos em que as conservações de várias espécies foram ativamente defendidas, porém existia ainda a relação com a utilidade comercial, como a agrícola e a pesqueira, ou seja, em um “contexto econômico imediato” (Ibid., 160). Em seguida passou-se por um momento mais

inativo durante o entre guerras, para finalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU em 1945, passar a existir uma renovação das questões ambientais, com a assinatura de novos acordos internacionais, que abordavam diversos aspectos da questão ambiental, buscando uma maior cooperação internacional na área, bem como com o crescimento das organizações não-governamentais. Esse primeiro momento encerra-se com o início de uma nova etapa a partir da Conferência da Unesco de 1968. (Ibid.)

A partir da década de 60 os trabalhos desenvolvidos pela comunidade científica, as previsões de perigo iminente no campo ambiental, as taxas de poluição ambiental, as grandes catástrofes que surgiam, ganharam a atenção tanto de governos quanto da opinião pública, fazendo com que a Unesco se preocupasse em realizar em 1968, a Conferência da Biosfera, realizada em Paris, em associação com a FAO, a UICN, a OMS e a ONU. Já em 1966, na conferência geral da Unesco, a biosfera passa a ser entendida como objeto da política internacional. (Ibid.)

Desta forma, apesar de não ser uma novidade do final do século XX a cooperação internacional na área ambiental, uma nova conscientização sobre a internacionalização do meio ambiente, inicia-se a partir das décadas de 60 e 70, levando em 1972, em Estocolmo, Suécia, à realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano. Essa destacou temas como a poluição industrial da atmosfera, da água e do solo. Outra atenção central era com a escassez dos recursos não renováveis como o petróleo diante do crescimento demográfico preocupante na época. A partir de Estocolmo, diversos “tratados multilaterais, bilaterais e regionais foram firmados para combater a degradação ambiental em contraste com as iniciativas tópicas e esporádicas que haviam sido tomadas nos anos anteriores.” (Oliveira, 2006, 66)

A Conferência se não teve o sucesso de participação governamental, foi em grande medida responsável por gerar a tomada de consciência política dos diversos atores, marcando o surgimento das grandes Organizações Não-governamentais (ONGs) ambientais do Norte, do movimento ecológico, o maior interesse científico por assuntos ambientais, além da maior veiculação na

imprensa não-especializada de expressões e conceitos complexos associados às preocupações com a degradação do meio ambiente¹⁹.

A partir desse momento, fica cada vez mais evidente que as interações internacionais entre os diversos atores e a cooperação internacional na área estavam se tornando mais complexas -

“Ever since the 1972 UN Conference on the Human Environment in Stockholm, the emergence of environment as a unifying theme has encouraged international co-operation ‘to preserve and enhance the environment for present and future generations’” (Thacer, 1991, 184).

Discussões envolvendo a degradação do meio ambiente, suas conseqüências negativas para as gerações futuras, passaram a serem vistas como questões centrais para a existência e reprodução da vida humana. A preservação e uso sustentável dos recursos naturais se tornaram preocupações de ordem internacional, clamando por ações de nível local e global, formação de regimes ambientais e cooperação multilateral. A coordenação da ação humana em nível internacional para as questões ambientais passou a ser debatida por organismos multilaterais e instituições²⁰.

O contexto da década de 80, marcada pelas questões econômicas internacionais, o conflito tenso entre Ocidente e Oriente, o controle de armamentos e o pouco impacto das conferências já realizadas na área ambiental, começavam a diminuir a importância da temática ambiental no cenário internacional. No entanto, a partir de 1987 uma nova evolução acontece na agenda ambientalista, quando novos desafios são lançados pela Comissão Brundtland.

Os anos 80 foram marcados pelo surgimento da necessidade de se promover o tão aclamado “desenvolvimento sustentável”, que passou a permear as discussões internacionais sobre o tema e a ocupar grande parte das agendas diplomáticas. Seria a ênfase no desenvolvimento econômico com a necessidade de minimizar os impactos ambientais das atividades capitalistas (Lindgren Alves, 2001).

Uma nova consciência ecológica começava a surgir a partir das compreensões sobre o grande impacto que as atividades humanas causavam no

¹⁹ A Conferência de Estocolmo foi marcada pela abordagem neo-malthusiana e o ataque aos países em desenvolvimento.

²⁰ O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente é um dos principais, porém não o único.

meio ambiente: “the interaction between continued economic development and the complex and often fragile ecosystems on which that development depends has become a major international political issue” (Hurrell e Kingsbury, 1991, 2)

Outro fator que contribuiu para a emergência da ecopolítica foi o começo da dissolução da Guerra Fria, que abre espaço para novas preocupações, como os riscos globais às nações e à segurança humana que decorriam das novas problemáticas ecológicas, como a degradação da camada de ozônio, mudanças climáticas, perda da diversidade biológica, outras “mudanças globais” decorrentes das atividades humanas. (Thacher, 1991, 184).

Contudo, é finalmente com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO-92 – que o advento da ecopolítica, a inter-relação entre problemas políticos e ecológicos, confirma seu caráter institucional no âmbito internacional, surgindo cinco documentos e tratados jurídicos internacionais de grande importância.

No que concerne à discussão da ecopolítica na disciplina de Relações Internacionais, entende-se que os problemas ambientais desde que foram politizados internacionalmente são vistos como afetando a humanidade como um todo e necessitando da cooperação global para que possam ser administrados. O meio ambiente deixou de ser um tema de biólogos e cientistas para se tornar estratégico e político, envolvendo questões sócio-econômicas:

“there is the widely recognized link between environmental degradation, population pressure, and poverty, given prominence in the Brundtland Report and at the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Brazil” (Hurrell e Kingsbury, 1991, 3).

As questões socioambientais geraram demanda e mobilização política transnacional e global, a ponto de abrir espaço para participação e influência nas decisões política de uma sociedade civil global, transpondo as relações exclusivamente intergovernamentais neste âmbito. Sociedade civil global pode ser definida como:

“that slice of associational life which exists above the individual and below the state, but also across national boundaries. When transnational activists direct their efforts beyond the state, they are politicizing global civil society” (Wapner, 1995, 313).

É importante identificar que o advento da ecopolítica também está associado aos desenvolvimentos científicos e tecnológicos, que permitiram a exploração dos meios naturais em novas proporções, bem como fazer estudos relacionando a

exploração da ecologia a questões econômicas, riscos populacionais e de degradação dos recursos.

Outros pontos importantes são as emergências dos movimentos políticos sociais, como os pacifistas e ecológicos que propõem novas formas de convívio e padrões de consumo, e o entendimento de que as dimensões dos problemas ecológicos são muitas das vezes de nível global, necessitando tratamento transnacional (Duarte, 2003).

“Contemporary environmental problems are perhaps the clearest and starkest examples of the global shift in human organization and activity, creating some of the most fundamental pressures on the efficacy of the nation-state and state-centric politics” (Held, 1998, 19).

Como visto, o momento auge da consagração da ascensão da temática ambiental na ecopolítica mundial é a realização no Brasil, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, vista em detalhes a seguir.

3.3.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio – 92)

Realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced), conhecida também como Cúpula da Terra, Eco-92 ou Rio-92, marcou a evolução da discussão ambiental no plano internacional justamente pelo impacto que teve na consciência coletiva e por ter gerado um clima de otimismo. Esse clima acabou divulgando conceitos e entendimentos sobre a necessidade de conservação e do uso sustentável dos recursos naturais:

“A necessidade de a humanidade alcançar o desenvolvimento sustentável, ou seja, de compatibilizar as atividades econômicas e a sua própria existência com a capacidade da natureza repor os recursos naturais dela retirados ou utilizados e com a preservação do que resta do patrimônio natural do Planeta foi o grande consenso da Rio-92, consubstanciado nos documentos dela resultantes”(Pereira Jr., 2002, 4).

Simbolicamente, a Rio-92 apresentou números que chamaram a atenção pela intensa participação e pela proporção única na época: “reuniu 178 países, oito mil delegados, dezenas de OIGs, três mil representantes de ONGs credenciadas, mais de mil ONGs num fórum paralelo, nove mil jornalistas” (Le Preste, 2000,

201). Entre os principais objetivos da Conferência estava a missão de trabalhar com as idéias desenvolvidas pelo Relatório Brundtland, buscando conciliar as idéias de desenvolvimento e de proteção ambiental. São 23 os objetivos descritos na Resolução 44/228²¹.

Com a realização da maior reunião de líderes governamentais até então ocorrida, “na sessão final, 103 chefes de Estado e de governo estavam sentados ao redor de uma mesa” (Le Preste, 2000.), a Eco-92 gerou documentos importantes. Entre os documentos principais temos:

- A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC);

²¹ De acordo com boxe apresentado por Le Preste (2000), p. 213, os objetivos da Conferência do Rio são:

- (1) Examinar o estado do meio ambiente e as mudanças ocorridas depois da Conferência de Estocolmo;
- (2) Recensar as estratégias regionais ou mundiais de coordenação das ações;
- (3) Recomendar as medidas nacionais e internacionais a serem tomadas para proteger e melhorar o meio ambiente;
- (4) Promover o desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente
- (5) Examinar os meios de melhorar a cooperação em matéria ambiental entre países vizinhos;
- (6) Estudar as estratégias nacionais e internacionais a fim de chegar a acordos e compromissos específicos sobre ações precisas com vistas a resolver os problemas ambientais;
- (7) Conferir uma grande prioridade à luta contra seca e desertificação;
- (8) Examinar a relação entre a degradação do meio ambiente e o clima econômico internacional;
- (9) Estudar as estratégias visando a reforma da ordem econômica internacional a fim de favorecer o desenvolvimento durável;
- (10) e (11) Determinar fontes de financiamento novas e adicionais;
- (12) e (13) Facilitar a transferência de tecnologias ecologicamente racionais aos países em desenvolvimento;
- (14) Promover os recursos humanos, particularmente nos países em desenvolvimento;
- (15) Recomendar aos governos e às instâncias pertinentes à ONU medidas com vistas ao fortalecimento da cooperação técnica com os PEDs;
- (16) Promover o intercâmbio de informações sobre as políticas, situações e acidentes nacionais em matéria de meio ambiente;
- (17) Examinar o papel das Nações Unidas no domínio do meio ambiente;
- (18) Promover o desenvolvimento ou o fortalecimento das instituições nacionais, regionais e mundiais apropriadas;
- (19) Promover a educação ambientalista;
- (20) Promover a cooperação no seio do sistema das Nações Unidas nas questões de vigilância, avaliação e antecipação das ameaças ambientais;
- (21) Precisar as responsabilidades respectivas das instituições das Nações Unidas na implementação das recomendações da conferência;
- (22) Avaliar os recursos financeiros necessários à aplicação das recomendações da conferência;
- (23) Avaliar a capacidade das Nações Unidas para ajudar na prevenção ou na regulamentação dos conflitos em matéria ambiental e recomendar medidas apropriadas.

- A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (CDB);
- Declaração de Princípios para um Consenso Global sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas;
- A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; e,
- A Agenda 21.

A Conferência do Rio também marcou a transição da política ambiental que entendia os países em desenvolvimento como responsáveis pela degradação do meio ambiente, considerando-os os maiores vilões, para a que entende serem os países desenvolvidos os principais responsáveis pelos maiores problemas sócio-ambientais que o mundo vinha sofrendo.

“[N]a ECO-92, houve a afirmação do princípio de que se deve entender como justas aquelas situações em que se reconhecem desigualdades reais entre eles [os Estados] e, por isso mesmo, devem ser estabelecidos mecanismos diferenciados entre países industrializados e países em desenvolvimento, para atingir uma situação de igualdade jurídica entre eles”(Soares, 2003, 74)

Não obstante suas propostas em relação aos temas trabalhados na Conferência, os países industrializados como os da União Européia, Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Nova Zelândia procuraram evitar que a Rio-92 se transformasse em ônus para suas economias, procurando impedir desta forma que novas obrigações financeiras fossem impostas a eles. Já os países em desenvolvimento estavam mais desintegrados nas suas propostas e buscaram vantagens mais imediatas, deixando grandes mudanças estruturais tanto nacionais quanto internacionais um pouco afastadas. A prioridade de suas discussões eram as questões econômicas, os modos de consumo, a transferência de tecnologia, a pobreza e o desenvolvimento. Trataram a questão da soberania de forma a reafirmá-la, procurando concentrar nos problemas locais imediatos em detrimento dos problemas considerados mais globais (Le Preste 2000, 215-216).

Sobre a cooperação entre os países, buscou-se a harmonização de legislações nacionais entre os diversos países. “Em nenhum outro ramo do direito internacional a natureza compulsória da cooperação entre os Estados é tão clara como no direito internacional do meio ambiente, sobretudo após a ECO-92” (Soares, 2003, 75). A necessidade de cooperação na área ambiental decorre do

fato de ser evidente o fenômeno transnacional, não reconhecendo fronteiras nacionais. Para Lindgren Alves, a Rio-92 teria conseguido balancear as questões ambientais e seus aspectos técnicos e econômicos de forma a tornar a discussão um assunto social, convocando a “participação e cooperação de todos, até por motivos de segurança internacional” (Lindgren Alves, 2001, 76).

No que diz respeito às participações das organizações não-governamentais, este também foi um grupo dividido, principalmente entre aqueles que focaram nas preocupações com o meio ambiente e os que focaram em desenvolvimento. Alguns reivindicavam poder de participação como atores, outros buscavam visibilidade. Em grande medida, apoiaram as reivindicações dos países do Sul, mas “desejaram também ampliar seu papel na formulação e na implementação das políticas, privilegiar as questões ambientais e promover os princípios de abertura, de participação e de democracia local.” (Le Preste, 2000, 217).

O envolvimento em larga escala dos atores de diferentes naturezas, de todas as localidades do mundo, comprova a dimensão globalizada que as questões ambientais adquiriram, e a necessidade de novas formas de lidar com a questão, com a emergência de redes, organizações, instituições, convenções.

“In response to the progressive development of, and publicity surrounding, environmental problems, there has been an interlinked process of cultural and political globalization as illustrated by the emergence of new cultural, scientific and intellectual networks; new environmental movements with transnational organizations and transnational concerns; and new institutions and conventions like those agreed in 1992 at the Earth Summit in Brazil” (Held, 1998, 19).

3.4. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica

Resultante da Conferência Rio-92, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB) surge com a pretensão de regulamentar a ação humana no que diz respeito à biodiversidade, incluindo recursos genéticos, espécies e ecossistemas, sempre com a perspectiva da sustentabilidade. O desmatamento das florestas, a degradação da natureza, a questão dos direitos humanos envolvidos, geraram preocupações centrais com a perda da biodiversidade, a necessidade de sua conservação e com as questões políticas e sociais relacionadas.

A definição de diversidade biológica não é estabelecida de uma forma rígida, sendo seu entendimento modificado ao longo dos anos e com a evolução da discussão.

“No início dos anos 80, a diversidade biológica significava riqueza de espécies, poucos anos depois, com o desenvolvimento científico, passou a englobar a diversidade genética e, por fim, passou a abarcar os genes, as espécies e os ecossistemas” (Oliveira, 2006, 93).

Entre as várias definições encontradas e do uso amplo do termo, é importante ressaltar aquela utilizada pela própria Convenção, em seu Artigo 2:

“Diversidade Biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.”

Além do conjunto de vida no planeta, a diversidade biológica pode ser entendida como os serviços ambientais que garantem a manutenção da vida, a interação entre os seres vivos e a produção de serviços e bens que sustentam as sociedades e fazem girar suas economias. Os bens e serviços incluem:

“alimentos, medicamentos, água e ar limpos, e outros recursos naturais que sustentam uma ampla variedade de atividades humanas e indústrias, desde atividades florestais até mineração e produtos farmacêuticos” (Gross *et alli*, 2005, 7).

A Convenção sobre Diversidade Biológica é o primeiro acordo mundial sobre o tema. Entrou em vigor a partir de 1993, contando na presente data com 188 Partes -187 governos nacionais e uma organização de integração econômica regional²². Conhecida como CDB, é um acordo internacional no formato de uma convenção-quadro, sendo assim, tem como objetivo superar as dificuldades de implementação coordenada, uma vez que envolve temas de difícil ajuste jurídico. As tomadas de decisões e suas conseqüentes implementações são conduzidas nacionalmente pelos Estados Partes. As decisões são realizadas pelas Conferências das Partes (COP) que se reúnem periodicamente com o intuito de estabelecer os mandatos para as implementações nacionais da Convenção.

²² É importante lembrar que os Estados Unidos da América não são Parte à Convenção, apesar de ser por interesses estratégicos o seu maior doador financeiro. Apesar de terem assinado um ano depois, o Senado norte-americano não ratificou.

A principal estrutura de ação da Convenção é conhecida como Abordagem Ecológica. Essa consiste na idéia de que se devem utilizar os recursos naturais de forma sustentável, mantendo não somente a biodiversidade, mas também os processos e funções que mantêm os ecossistemas, como, por exemplo, os ciclos de nutrientes. Além disto, essa abordagem reconhece que os seres humanos, sendo considerada a diversidade cultural, estão integrados aos ecossistemas. Do mesmo modo, procura defender a idéia de que os benefícios devem ser feitos de forma justa e equitativa entre os seres humanos (Gross et alli, 2005).

A assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica procurou garantir aos países, principalmente aos detentores da maior parte da diversidade do planeta, o resguardo da questão soberana sobre os recursos naturais e genéticos, uma vez que em seu Artigo 3º sobre “Princípios” consta:

“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”²³.

Assim, procurava-se proteger os países ricos em diversidade biológica da ameaça internacional que sofriam tanto dos países desenvolvidos, detentores de biotecnologia, quanto das reivindicações divulgadas pelos movimentos ecológicos de que os recursos genéticos e naturais seriam um bem comum da humanidade. Buscava-se ao mesmo tempo, garantir que transferências financeiras e tecnológicas fossem direcionadas para os países em desenvolvimento, como forma de garantir uma maior sustentabilidade.

As questões de transferência financeira e de tecnologia também acentuavam o conflito entre países, uma vez que envolviam questões de propriedade intelectual polêmicas, como a utilização dos recursos genéticos que eram levados dos países em desenvolvimento sob a forma de patentes de linhagens genéticas. “Tais direitos são geralmente propriedade de empresas do Norte e controlados por acordos diversos” (Le Preste, 2000, 228)

A separação entre países ricos em biodiversidade, ou seja, os países em desenvolvimento, e países ricos em biotecnologia, correspondendo a países desenvolvidos, marcou um dos conflitos de poder da Convenção. Depois da

²³ Artigo 3 da Convenção sobre Diversidade Biológica

grande disputa pelo entendimento de como deveria ser desenhada, a CDB acabou por se aproximar dos interesses de regulamentação que os países ricos em biodiversidade reivindicavam, como, por exemplo, além da soberania sobre os recursos genéticos, a autoridade para conceder o acesso aos mesmos e o princípio de uma partilha dos benefícios derivados da exploração dos recursos. Para os países ricos em biotecnologia, qualquer regulação neste sentido era desinteressante, tendo alguns países, como os Estados Unidos e o Japão alegado que a Convenção enfraqueceria a capacidade de pesquisa e inovação. (Le Preste, 2000,228-229).

3.4.1. Soberanias nacionais sobre os recursos genéticos

Antes de discorrer sobre a convivência dos conceitos de preocupação comum da humanidade, que está fortemente atrelada à discussão da diversidade biológica, e das soberanias nacionais sobre os recursos genéticos, conforme aparecem no contexto da Convenção, é importante trazer uma pequena discussão sobre conceitos. Existe a necessidade assim de clarificar a distinção entre patrimônio comum da humanidade, termo originalmente muito utilizado nos textos sobre biodiversidade, e o novo conceito de preocupação comum da humanidade.

O primeiro conceito, o de Patrimônio Comum da Humanidade, é um princípio que aparece em algumas cartas de meio ambiente anteriores à CDB. O conceito é mais amplo do que o de *preocupação* e possui três objetivos: “uso pacífico; pesquisa e conservação e transmissão para as gerações futuras” (Oliveira, 2006, 140). O conceito ainda implica no entendimento de que existem interesses comuns e superiores aos estatais em relação aos recursos genéticos, e, portanto, resulta na necessidade de que a comunidade internacional como um todo delibere sobre as questões da biodiversidade.

No entanto, a criação da Convenção sobre Diversidade Biológica é montada em cima da necessidade de afirmar a soberania e autonomia dos Estados nacionais sobre os recursos genéticos que encontram em seus territórios, ficando ao cargo dos mesmos as regulamentações para conservação e acesso. Durante as negociações para criação do texto da CDB, a discussão foi polarizada entre países ricos em biodiversidade e países ricos em biotecnologia sobre a questão de quem

pertenceriam os recursos genéticos. Em detrimento de seus interesses políticos e econômicos, os primeiros defendendo a idéia de que a biodiversidade seria uma preocupação²⁴ comum da humanidade, e os últimos, optavam por continuar entendendo os recursos genéticos como patrimônio, herança, comum da humanidade.

Ao mesmo tempo os países megadiversos²⁵, ricos em biodiversidade e ansiosos para realizar o desenvolvimento sustentável, quiseram afastar a idéia de que os mesmos tivessem a obrigação de repartir benefícios a partir do uso da biodiversidade encontrada em seus territórios. Da mesma forma, procuraram evitar qualquer perda do controle sobre seus próprios recursos genéticos, sob o risco de ingerência internacional. (Oliveira, 2006).

Neste sentido, foi somente com a garantia da soberania nacional sobre os recursos genéticos que os países ricos em biodiversidade puderam garantir controle, tanto sobre o uso, quanto sobre o acesso aos recursos genéticos. A Convenção estabelece as legislações nacionais como as responsáveis por regulamentar essas questões. A CDB não tem o poder de tirar direitos garantidos pelas legislações nacionais ou outras convenções.

Afastado da discussão o termo *patrimônio* e introduzido o de *preocupação* comum da humanidade, esse último não eliminou a idéia de interdependência relativa às questões ecológicas e ao mesmo tempo, garantiu que as soberanias não fossem afetadas. O novo conceito que não é definido em nenhum momento da Convenção foi apenas mencionado no preâmbulo, não resultando assim em nenhuma obrigatoriedade para as Partes. A humanidade sairia do mérito da questão (Hermitte, 2004, 4), pois foi desassociado da biodiversidade o caráter de patrimônio comum da humanidade. Em contrapartida, ao se tornar uma preocupação a CDB “convoca a cooperação e a integração de ações do Estado e da coletividade em prol de uma política ambiental de proteção efetiva desse bem” (Kishi, 2004, 314).

²⁴ É importante ressaltar que o conceito de preocupação comum da humanidade não traz em si nenhum significado do ponto de vista jurídico.

²⁵ Os países megadiversos que coordenam suas políticas no âmbito da CDB em conjunto são: Brasil, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Venezuela, México, Costa Rica, Quênia, África do Sul, China, Índia, Indonésia, Filipinas e Malásia.

3.4.2. Objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica

A Convenção sobre Diversidade Biológica determina em seu artigo 1º quais seriam os objetivos a serem cumpridos a partir das disposições pertinentes:

- A conservação da diversidade biológica;
- A utilização sustentável de seus componentes;
- 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.

A partir da observação de tais objetivos, pode-se entender que a CDB não procurou solucionar somente problemas como a perda da biodiversidade, não sendo, portanto, uma Convenção de caráter puramente protecionista, ou conservacionista. Do mesmo modo, é expressa a intenção de regulamentar a questão do acesso aos recursos genéticos, bem como garantir que exista um sistema de repartição de benefícios, denotando o caráter utilitarista ou economicista da Convenção.

É ainda nesse contexto de preocupação dos países em desenvolvimento com os objetivos da CDB que podemos entender porque a Convenção separa a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes, mesmo estando esses dois conceitos entrelaçados. Para esses países era de interesse que fosse garantido que os recursos genéticos pudessem ser explorados com a finalidade de levar ao desenvolvimento sustentável; não obstante, havia o receio de que os termos conservação e preservação fossem eventualmente confundidos, gerando uma preservação pela intocabilidade dos recursos genéticos, como o segundo termo sugere. Destarte tal preocupação, é importante notar que o termo conservação não está desvinculado do contexto da utilização sustentável, uma vez que sugere a idéia de utilização coerente e racional (Oliveira, 2006).

3.4.3. As áreas temáticas e as subdivisões

Por ocasião da criação da Convenção, as Partes estabeleceram sete programas de trabalho temáticos para serem elaborados, implementados e acompanhados pela Conferência das Partes (COP) e pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA). Os programas de trabalho temático da Convenção são:

- Diversidade biológica agrícola;
- Diversidade biológica de águas continentais;
- Diversidade biológica marinha e costeira;
- Diversidade biológica florestal;
- Diversidade biológica de terras áridas e sub-úmidas;
- Diversidade biológica montanhas, e
- Diversidade biológica das ilhas.

Posteriormente integradas aos programas de trabalho temáticos, foram consideradas pelas COPs as questões transversais da Convenção. Algumas das questões transversais estão associadas diretamente aos programas de trabalho temáticos da Convenção, enquanto outros, como o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios gera novos produtos complementares a Convenção.

Questões transversais seriam aquelas que correspondem aos dispositivos substanciais apresentados nos Artigos de 6 a 20. Fazem parte das questões transversais:

- Acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios;
- Espécies exóticas;
- Artigo 8(j): conhecimento tradicional, inovações e práticas;
- Diversidade biológica e turismo;
- Mudanças climáticas e diversidade biológica;
- Economia, comércio e incentivos;
- Abordagem ecossistêmica;
- Estratégia mundial para conservação de plantas;
- Iniciativa mundial de taxonomia;
- Avaliação de impacto;
- Indicadores;

- Responsabilidade e compensação;
- Áreas protegidas;
- Educação e conscientização pública;
- Uso sustentável da biodiversidade;
- Transferência de tecnologia e cooperação tecnológica. (Gross *et alli*, 2005).

3.4.4.

As instituições da Convenção sobre Diversidade Biológica e o processo decisório

3.4.4.1. A Conferência das Partes (COP)

A Conferência das Partes, também conhecida como COP, representa o órgão diretor do processo da Convenção. Na COP participam todas as Partes à CDB, oficialmente representadas, bem como os observadores de governos e organizações, que não são Partes, mas que se interessam pelo tema. É o único órgão da Convenção que adota decisões de caráter legal.

As reuniões da COP são realizadas periodicamente a cada dois anos, ou conforme o Secretariado e as Partes julguem necessário. O objetivo é dar continuidade ao trabalho iniciado em 1992, revendo o processo de implementação, considerando necessidades de ajustes, protocolos e regimes complementares à Convenção, bem como estabelecendo programas e grupos de trabalhos para encaminhar seus objetivos²⁶. (Gross *et alli*, 2005).

Até a presente data, foram realizadas oito reuniões da Conferência das Partes:

- COP 1 – Nassau, Bahamas, novembro-dezembro de 1994;
- COP 2 – Jacarta, Indonésia, novembro de 1995;
- COP 3 – Buenos Aires, Argentina, novembro de 1995;
- COP 4 – Bratislava, Eslováquia, maio de 1998;
- COP 5 – Nairobi, Quênia, maio de 2000;
- COP 6 – Haia, Holanda, abril de 2002;

- COP 7 – Kuala Lumpur, Malásia, fevereiro de 2004;
- COP 8 – Curitiba, Brasil, março de 2006.

3.4.4.2. O Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA)

O Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA) foi estabelecido pelo Artigo 25 da Convenção. O SBSTTA tem por objetivo fornecer subsídios e recomendações para a COP a fim de que possa auxiliar esse órgão diretivo a tomar decisões e encaminhar implementações.

As recomendações do SBSTTA devem ser feitas a pedido da COP e são, em sua maioria, avaliações científicas e técnicas sobre a diversidade biológica, sobre os efeitos das medidas adotadas, de acordo com as previsões da CDB, bem como identificação de tecnologias e conhecimentos técnicos inovadores, eficientes e avançados relacionados à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade.

Com o passar dos anos, o SBSTTA se tornou um órgão maior, tendo um papel relevante para as negociações preparatórias para as COPs. O SBSTTA passou também a negociar os rascunhos de decisões que seriam apresentadas as COPs, adquirindo, além do caráter técnico inicial, um caráter político igualmente.

Foram realizadas 12 reuniões do órgão subsidiário até o momento, sendo que resultaram destas 121 recomendações a COP. Algumas dessas recomendações foram aceitas integralmente, transformando-se em decisões da COP.

O Secretariado

O Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica é seu órgão administrativo e tem sua sede em Montreal, no Canadá. Entre as funções do Secretariado estão: a preparação das Conferências das Partes (COP) e dos órgãos subsidiários. O Secretariado também é responsável por auxiliar as Partes nas implementações dos programas estabelecidos pelas Conferências das Partes, periodicamente. Além disso, é responsável por manter contato com outras

²⁶ O único Protocolo existente atualmente na Convenção sobre Diversidade Biológica é o de Cartagena sobre Biossegurança. O Protocolo entrou em vigor internacional em 2003.

organizações internacionais, bem como angariando e divulgando informações pertinentes sobre a CDB.

As Partes encaminham suas informações e relatórios nacionais ao Secretariado. Esse coordena para que estas informações sejam avaliados por órgãos apropriados dentro da estrutura da Convenção. De forma complementar a essas informações, o órgão administrativo utiliza outras fontes, como pesquisas e publicações relacionadas aos temas específicos. O Secretariado pode lançar mão de grupos de especialistas a fim de realizar análises mais específicas. (Gross et alli, 2005.)

3.4.4.3. Reuniões e Grupos de Trabalhos *ad hoc*

Paralelamente ao processo formal da Convenção e suas reuniões ordinárias ocorrem reuniões e o estabelecimento de órgãos que tem por objetivo trabalhar os tópicos específicos e variados da CDB e fornecer orientações para as COPs. Neste sentido, podem ser destacados os Grupos de Trabalhos *ad hoc*, os Grupos Técnicos *ad hoc* de Especialistas (AHTEGs), Grupos de Articulação, reuniões técnicas, a Reunião sobre o Funcionamento da Convenção (ISOC, 1999), a Reunião sobre o Plano Estratégico, os Relatórios Nacionais e a Implementação da Convenção (2001) e o Grupo de Trabalho sobre a Revisão da Implementação da Convenção (2005). Outras formas de apoio à implementação da Convenção seriam as conferências especializadas, reuniões regionais e sub-regionais preparatórias para a COP, os eventos paralelos por ocasião das COPs e do SBSTTA.

Os grupos de articulação são geralmente compostos por organizações parceiras, como organizações intergovernamentais, e os grupos de técnicos *ad hoc* de especialistas são compostos por especialistas nomeados pelos governos. Esses grupos são estabelecidos pelo SBSTTA e reportam a ele.

Diferentemente do SBSTTA, que é um órgão subsidiário permanente e que trata de questões de caráter científico e técnico, os órgãos subsidiários *ad hoc*, como os Grupos de Trabalho *ad hoc*, tornaram-se responsáveis pelos temas não-científicos, como o acesso e repartição de benefícios e os conhecimentos tradicionais.

Como Grupos de Trabalho (GTs) *ad hoc* para tópicos específicos da Convenção foram criados:

- O Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre Biossegurança (1996-1999), que contribuiu na elaboração e criação do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (adotado em 2000).
- O Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre o artigo 8 (j) e Disposições Relacionadas (2000 em diante);
- O Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre o Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios (2001 em diante).

3.4.4.4. O processo decisório

O processo decisório da Convenção é realizado pela ação conjunta de seus órgãos. As Partes têm o compromisso de fornecer relatórios anuais para o Secretariado sobre os processos de implementações nacionais das decisões. Esses relatórios são feitos por temas e seguem uma padronização comum. A Convenção possui uma linguagem própria, padronizada, a fim de possibilitar análises e comparações.

O Secretariado, por sua vez, faz sínteses preliminares, utilizando para isto seu corpo técnico, lançando mão de grupos de especialistas, como os grupos de articulação e os grupos técnicos *ad hoc* de especialistas. O SBSTTA é responsável pelo encaminhamento das negociações e recomendações de caráter mais técnico, e os órgãos subsidiários *ad hoc*, como os Grupos de Trabalho *ad hoc* responsáveis pelas questões consideradas não-científicas. Os órgãos subsidiários, ao mesmo tempo em que, recebem recomendações do Secretariado e dos demais órgãos subsidiários, fazem suas recomendações ao processo formal de negociação, ou seja, à Conferência das Partes.

A COP é o órgão responsável por adotar as decisões que são baseadas naquelas recomendações. Dessas recomendações geralmente surgem programas de trabalho temáticos, de acordo com as prioridades, que são ao mesmo tempo complexos e de longo prazo para serem atingidos. Entre os tipos de produtos podem ser citados: manuais de melhores práticas; diretrizes; códigos de conduta; orientações para as instituições da Convenção; critérios; indicadores;

padrões/rotulação; e protocolos. Esses programas ainda envolvem a identificação dos produtos desses programas, cronogramas para esses produtos, bem como meios para que sejam atingidos. Esses programas são revistos periodicamente pelo SBSTTA e pelas COPs.

3.4.4.5. Implementações nacionais

A Convenção sobre Diversidade Biológica por meio das COPs negociam as decisões que são adotadas pelas Partes. Em seguida, cabe às Partes a condução nacional dessas decisões, como, por exemplo, com a formulação de legislações específicas, caso os países não as possuam.

De uma forma universal, a Convenção direciona os países para que cumpram seus objetivos de conservação da biodiversidade, de uso sustentável, e de repartição de benefícios a partir do uso de recursos genéticos. Apesar das diferenças entre as Partes, que são diversas vezes enormes, a CDB procura conduzir os países pelas mesmas metas, fazendo com que criem planos de ação e estratégias para a biodiversidade, bem como produção de relatórios nacionais para serem submetidos à Convenção, entre outros.

Não obstante, a Convenção também procura estratégias para guiar as implementações que requerem um pouco mais de singularidade por serem casos específicos. Como são os casos de países em que as populações não possuem consciência sobre a problemática, não existem legislações adequadas, falta de especialistas, falta de recursos financeiros para a implementação, entre outros diversos aspectos que podem emergir da dificuldade de administrar a questão da biodiversidade. (Gross et alli, 2005.).

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=cdb-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 salvguarde 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 an 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.

5 CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi investigar a participação dos atores não-estatais, com destaque para as comunidades locais e povos indígenas nas negociações internacionais para a criação de um eventual “Regime Internacional de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais e Repartição de Benefícios”. Desta forma, procurou-se perceber se ocorreram mudanças na comunidade política que podem emergir a partir da ampliação da comunidade moral com a inclusão universal da diferença pela ética do diálogo aberto.

A discussão teórica crítica de Andrew Linklater sobre a necessidade de ampliar as comunidades políticas, incluindo atores que se sintam afetados por decisões políticas internacionais foi utilizada como referência teórica nesse trabalho. As críticas do autor sobre os modos de inclusão e exclusão dos indivíduos e grupos dentro das comunidades, mais especificamente, sua perspectiva normativa de tentativa de transformação e construção de uma comunidade cosmopolita da humanidade, mais inclusiva e justa, trazem uma importante contribuição sobre a participação de atores não-estatais, tais como, os movimentos indígenas locais e transnacionais nas discussões sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios advindos do uso desses recursos, ou o provável “Regime Internacional de Acesso a Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios” dentro da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. É importante ressaltar que para Linklater uma comunidade comunicativa universal “pode nunca ser alcançada completamente” (Linklater, 1998, 123), o que, na verdade, torna a investigação crítica um importante ideal ético que “permite a crítica dos arranjos sociais defeituosos e oferece direcionamento para o futuro curso de eventos” (Linklater, 1998, 123).

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi montada em cima de um discurso humanitário, universalista. A proteção do meio ambiente e da biodiversidade é um discurso de formato universal, uma vez que estes são vistos

como bens da humanidade. A discussão sobre a universalidade e humanidade aparece como pano de fundo para todos os discursos dentro desse âmbito, desde sua origem. Entende-se que quando os povos indígenas defendem a preservação e direito de seus territórios, estão preservando os recursos genéticos. Logo, qualquer discurso que vise garantir a proteção da biodiversidade de um território específico, defenderia a proteção da biodiversidade como um todo.

Ao longo da década de 1990, com a intensificação da globalização, o resgate do multilateralismo, a ascensão dos movimentos sociais, e principalmente, a ascensão de um consenso a respeito dos valores democráticos, os Estados nacionais passaram a incorporar novos temas sociais nas suas agendas internacionais. Introduziram, assim, preocupações com meio ambiente e desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, procuraram preservar suas soberanias, inclusive sobre o patrimônio genético de seus territórios. Desta forma, apesar do discurso universalista que permeia a CDB, criando uma imagem mais inclusiva, é importante entender que a CDB é fundada na garantia da soberania dos Estados sobre o patrimônio genético, que dá aos Estados autonomia exclusiva para deliberarem sobre o tema nas legislações internas.

A CDB foi bastante festejada em 1992 por abrir a participação para a sociedade civil e abrir uma perspectiva para conservação. A CDB trata da preservação dos conhecimentos tradicionais para a conservação da biodiversidade e reconhece que os conhecimentos que são adquiridos sobre a biodiversidade ao longo do tempo, como é o caso das comunidades locais e dos povos indígenas, podem ajudar na preservação.

Segundo os povos indígenas, os Estados são soberanos, mas pouco fazem de prático para controlar, permitir, melhorar, garantir a preservação dos recursos genéticos ou modificar a realidade⁸⁷. Para eles, a maior importância da Convenção e dos debates realizados no seu âmbito está no fato de ser um instrumento de escopo universal, da ONU, e ser percebido como um documento de legitimação das lutas e demandas tanto da sociedade civil, quanto das comunidades locais e indígenas.

Embora participar na CDB seja, portanto, de grande interesse das comunidades locais é preciso destacar que a Convenção tem um peso limitado na

política internacional. A implementação das decisões da CDB depende em grande medida da boa vontade (interesses) dos Estados-Partes. A CDB é um espaço onde os diferentes setores da sociedade civil são representados, em alguma medida, são atores influentes e participantes dentro das reuniões, mas são capazes de fazer pouca influência no jogo político internacional que move as agendas dos países. .

Outra limitação da capacidade de inclusão da CDB é o fato de não ser suficiente deixar as comunidades participarem, é preciso criar mecanismos que facilitem sua participação. Frequentemente as comunidades relevantes não estão inseridas nos processos produtivos nacionais, as condições de acesso não são fáceis, seja por questões financeiras ou de logística, sendo necessário identificar as necessidades dessas comunidades para que possam participar.

Se os Estados-Partes à Convenção tivessem interesse na participação dos povos indígenas e em escutá-los, deveria ser feito um esforço para o entendimento de suas realidades, que são distintas, e para a busca da eliminação das barreiras que dificultam sua participação nas COPs. Este interesse, no entanto, parece não estar presente, e enquanto isto são estes mesmos indígenas excluídos, que conservam a biodiversidade e geram os conhecimentos tradicionais utilizados pela indústria da biotecnologia. Não há como entender a preservação da biodiversidade sem a participação prática dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

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. No entanto, o grupo de países megadiversos acredita ter sido uma vitória que tenha sido incorporado ao texto final da COP a necessidade de criar o “Regime Internacional de ABS” até 2010⁸⁸.

A urgência das demandas da sociedade civil, principalmente comunidades locais e povos indígenas, não corresponde a mesma velocidade do embate discursivo dos atores governamentais. Outra dificuldade é a falta de mecanismos de sanções. As implementações são nacionais, ou seja, os Estados é que tomam em última instância a decisão de implementar ou não as decisões da Convenção.

⁸⁷ Entendimento a partir de consulta feita à Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

⁸⁸ Segundo reportagem do site Notícias Socioambientais. Disponível em: www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2231. Acesso em: 10 jan 2007.

Seria interessante que diversos grupos participassem das discussões, de forma a legitimar os particularismos, além da sua contribuição no debate, o que aumentaria o espaço de interlocução dos movimentos sociais. As diferenciações culturais são importantes tanto no tratamento das políticas públicas nacionais, quanto na política internacional, uma vez que existe uma série de populações, extremamente diferenciadas, com culturas particulares. Tratar populações tradicionais de forma homogênea deslegitima as lutas das diversas populações, tirando da pauta uma série de demandas diferenciadas destas comunidades.

A CDB pode ser definida como um espaço legítimo, onde as demandas são explicitadas, porém, lhe falta um mecanismo de efetivação, ela possui muito pouca influência sobre outras instituições internacionais tais como as organizações de comércio. Assim, acaba sendo um espaço utilizado por diversos Estados para desviar o foco da discussão de, por exemplo, os Tratados de Livre Comércio, onde toda a discussão sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais, repartição de benefícios e direitos de propriedade industrial é colocada com efetividade, estabelecendo diretrizes para os países sobre estes temas.

Em outras palavras, o argumento aqui defendido é que existe um discurso de preservação e de conservação da biodiversidade, com o uso sustentável e a repartição de benefícios, porém, na prática, muitos países não implementam a Convenção, ao mesmo tempo são os países mais representados nas discussões internacionais: Nova Zelândia, Austrália, Japão, Israel, África do Sul, UE, EUA. Normalmente são países que bloqueiam as discussões, não abrem questões sobre propriedade intelectual, transferência de tecnologia, reconhecimento dos conhecimentos das comunidades, mecanismos de repartição de benefícios. Para que os objetivos da Convenção fossem alcançados em escala mundial, seria necessário que os países respeitassem as diferentes comunidades, criando espaço de interlocução e implementação de suas demandas.

No embate entre os países ricos em biodiversidade e os países ricos em biotecnologia, esses últimos foram criticados por impedir o progresso das negociações, fazendo com que a questão fique circunscrita às 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. Igualmente, ao não negociarem de forma eficaz e aberta

regulamentações que dizem respeito a vida de grupos sociais interessados, impedem a maior justiça social e diminuição das desigualdades.

Como é possível afirmar, a construção de diálogo aberto e de mecanismo de inclusão de atores relevantes nos processos de negociação para o “Regime Internacional de ABS” ainda está muito distante da forma ideal de emancipação como a proposta pela teoria crítica social de Andrew Linklater. Crítica ainda deve ser feita às relações assimétricas de poder entre os diversos atores naquele fórum, por meio de questionamentos normativos, procurando perceber a legitimidade das relações, entender como elas evoluem socialmente, e como seria possível pensar na sua transformação. A falta de autonomia dos atores não-estatais para participarem nos diálogos e nas negociações multilaterais, e as persistentes práticas de exclusão ainda prejudicam a construção do balanço adequado entre universalidade e diferença.

5 CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho foi investigar a participação dos atores não-estatais, com destaque para as comunidades locais e povos indígenas nas negociações internacionais para a criação de um eventual “Regime Internacional de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais e Repartição de Benefícios”. Desta forma, procurou-se perceber se ocorreram mudanças na comunidade política que podem emergir a partir da ampliação da comunidade moral com a inclusão universal da diferença pela ética do diálogo aberto.

A discussão teórica crítica de Andrew Linklater sobre a necessidade de ampliar as comunidades políticas, incluindo atores que se sintam afetados por decisões políticas internacionais foi utilizada como referência teórica nesse trabalho. As críticas do autor sobre os modos de inclusão e exclusão dos indivíduos e grupos dentro das comunidades, mais especificamente, sua perspectiva normativa de tentativa de transformação e construção de uma comunidade cosmopolita da humanidade, mais inclusiva e justa, trazem uma importante contribuição sobre a participação de atores não-estatais, tais como, os movimentos indígenas locais e transnacionais nas discussões sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios advindos do uso desses recursos, ou o provável “Regime Internacional de Acesso a Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios” dentro da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. É importante ressaltar que para Linklater uma comunidade comunicativa universal “pode nunca ser alcançada completamente” (Linklater, 1998, 123), o que, na verdade, torna a investigação crítica um importante ideal ético que “permite a crítica dos arranjos sociais defeituosos e oferece direcionamento para o futuro curso de eventos” (Linklater, 1998, 123).

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi montada em cima de um discurso humanitário, universalista. A proteção do meio ambiente e da biodiversidade é um discurso de formato universal, uma vez que estes são vistos

como bens da humanidade. A discussão sobre a universalidade e humanidade aparece como pano de fundo para todos os discursos dentro desse âmbito, desde sua origem. Entende-se que quando os povos indígenas defendem a preservação e direito de seus territórios, estão preservando os recursos genéticos. Logo, qualquer discurso que vise garantir a proteção da biodiversidade de um território específico, defenderia a proteção da biodiversidade como um todo.

Ao longo da década de 1990, com a intensificação da globalização, o resgate do multilateralismo, a ascensão dos movimentos sociais, e principalmente, a ascensão de um consenso a respeito dos valores democráticos, os Estados nacionais passaram a incorporar novos temas sociais nas suas agendas internacionais. Introduziram, assim, preocupações com meio ambiente e desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, procuraram preservar suas soberanias, inclusive sobre o patrimônio genético de seus territórios. Desta forma, apesar do discurso universalista que permeia a CDB, criando uma imagem mais inclusiva, é importante entender que a CDB é fundada na garantia da soberania dos Estados sobre o patrimônio genético, que dá aos Estados autonomia exclusiva para deliberarem sobre o tema nas legislações internas.

A CDB foi bastante festejada em 1992 por abrir a participação para a sociedade civil e abrir uma perspectiva para conservação. A CDB trata da preservação dos conhecimentos tradicionais para a conservação da biodiversidade e reconhece que os conhecimentos que são adquiridos sobre a biodiversidade ao longo do tempo, como é o caso das comunidades locais e dos povos indígenas, podem ajudar na preservação.

Segundo os povos indígenas, os Estados são soberanos, mas pouco fazem de prático para controlar, permitir, melhorar, garantir a preservação dos recursos genéticos ou modificar a realidade⁸⁷. Para eles, a maior importância da Convenção e dos debates realizados no seu âmbito está no fato de ser um instrumento de escopo universal, da ONU, e ser percebido como um documento de legitimação das lutas e demandas tanto da sociedade civil, quanto das comunidades locais e indígenas.

Embora participar na CDB seja, portanto, de grande interesse das comunidades locais é preciso destacar que a Convenção tem um peso limitado na

política internacional. A implementação das decisões da CDB depende em grande medida da boa vontade (interesses) dos Estados-Partes. A CDB é um espaço onde os diferentes setores da sociedade civil são representados, em alguma medida, são atores influentes e participantes dentro das reuniões, mas são capazes de fazer pouca influência no jogo político internacional que move as agendas dos países. .

Outra limitação da capacidade de inclusão da CDB é o fato de não ser suficiente deixar as comunidades participarem, é preciso criar mecanismos que facilitem sua participação. Frequentemente as comunidades relevantes não estão inseridas nos processos produtivos nacionais, as condições de acesso não são fáceis, seja por questões financeiras ou de logística, sendo necessário identificar as necessidades dessas comunidades para que possam participar.

Se os Estados-Partes à Convenção tivessem interesse na participação dos povos indígenas e em escutá-los, deveria ser feito um esforço para o entendimento de suas realidades, que são distintas, e para a busca da eliminação das barreiras que dificultam sua participação nas COPs. Este interesse, no entanto, parece não estar presente, e enquanto isto são estes mesmos indígenas excluídos, que conservam a biodiversidade e geram os conhecimentos tradicionais utilizados pela indústria da biotecnologia. Não há como entender a preservação da biodiversidade sem a participação prática dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

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. No entanto, o grupo de países megadiversos acredita ter sido uma vitória que tenha sido incorporado ao texto final da COP a necessidade de criar o “Regime Internacional de ABS” até 2010⁸⁸.

A urgência das demandas da sociedade civil, principalmente comunidades locais e povos indígenas, não corresponde a mesma velocidade do embate discursivo dos atores governamentais. Outra dificuldade é a falta de mecanismos de sanções. As implementações são nacionais, ou seja, os Estados é que tomam em última instância a decisão de implementar ou não as decisões da Convenção.

⁸⁷ Entendimento a partir de consulta feita à Sra. Fernanda Kaingáng, INBRAPI, em outubro de 2006.

⁸⁸ Segundo reportagem do site Notícias Socioambientais. Disponível em: www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2231. Acesso em: 10 jan 2007.

Seria interessante que diversos grupos participassem das discussões, de forma a legitimar os particularismos, além da sua contribuição no debate, o que aumentaria o espaço de interlocução dos movimentos sociais. As diferenciações culturais são importantes tanto no tratamento das políticas públicas nacionais, quanto na política internacional, uma vez que existe uma série de populações, extremamente diferenciadas, com culturas particulares. Tratar populações tradicionais de forma homogênea deslegitima as lutas das diversas populações, tirando da pauta uma série de demandas diferenciadas destas comunidades.

A CDB pode ser definida como um espaço legítimo, onde as demandas são explicitadas, porém, lhe falta um mecanismo de efetivação, ela possui muito pouca influência sobre outras instituições internacionais tais como as organizações de comércio. Assim, acaba sendo um espaço utilizado por diversos Estados para desviar o foco da discussão de, por exemplo, os Tratados de Livre Comércio, onde toda a discussão sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais, repartição de benefícios e direitos de propriedade industrial é colocada com efetividade, estabelecendo diretrizes para os países sobre estes temas.

Em outras palavras, o argumento aqui defendido é que existe um discurso de preservação e de conservação da biodiversidade, com o uso sustentável e a repartição de benefícios, porém, na prática, muitos países não implementam a Convenção, ao mesmo tempo são os países mais representados nas discussões internacionais: Nova Zelândia, Austrália, Japão, Israel, África do Sul, UE, EUA. Normalmente são países que bloqueiam as discussões, não abrem questões sobre propriedade intelectual, transferência de tecnologia, reconhecimento dos conhecimentos das comunidades, mecanismos de repartição de benefícios. Para que os objetivos da Convenção fossem alcançados em escala mundial, seria necessário que os países respeitassem as diferentes comunidades, criando espaço de interlocução e implementação de suas demandas.

No embate entre os países ricos em biodiversidade e os países ricos em biotecnologia, esses últimos foram criticados por impedir o progresso das negociações, fazendo com que a questão fique circunscrita às 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. Igualmente, ao não negociarem de forma eficaz e aberta

regulamentações que dizem respeito a vida de grupos sociais interessados, impedem a maior justiça social e diminuição das desigualdades.

Como é possível afirmar, a construção de diálogo aberto e de mecanismo de inclusão de atores relevantes nos processos de negociação para o “Regime Internacional de ABS” ainda está muito distante da forma ideal de emancipação como a proposta pela teoria crítica social de Andrew Linklater. Crítica ainda deve ser feita às relações assimétricas de poder entre os diversos atores naquele fórum, por meio de questionamentos normativos, procurando perceber a legitimidade das relações, entender como elas evoluem socialmente, e como seria possível pensar na sua transformação. A falta de autonomia dos atores não-estatais para participarem nos diálogos e nas negociações multilaterais, e as persistentes práticas de exclusão ainda prejudicam a construção do balanço adequado entre universalidade e diferença.

6 BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Gisela S. de. *Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade*. Brasília, Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1995.

ASHLEY, R.. *The Poverty of Neorealism. Neorealism and Its Critics*. R. O. Keohane. New York, Columbia University Press.1986.

ANAND, S. e SEN, A., *Sustainable Human Development: Concepts and Priorities*, 1994. Disponível em: <
http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/Oc8a.htm>. Acesso em 21 jan. 2007.

BARROS-PLATIAU, A. “ Governança Global para o acesso a recursos genéticos e da repartição de benefícios: rumo a um regime internacional?” BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

BAYLÃO, Raul de Sergi; BENSUSAN, Nurit. “A questão da proteção dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos nos fóruns internacionais. ”.LIMA, André et al. *Quem Cala Consente?: Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 17-22.

BENSUSAN, Nurit. “Breve histórico da regulamentação do acesso aos recursos genéticos no Brasil” LIMA, André et al. *Quem cala consente?: Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p 9-15.

BROWN, C. (1994). “‘Turtles All the Way Down’: Anti-Foundationalism, Critical Theory and International Relations.” *Millennium: Journal of International Studies* 23(2): 213-36.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CALDWELL, Lynton K. *International Environmental Policy: from the Twentieth to the Twenty-First Century*. Durham: Duke University Press, 1996.

CHANOVITZ, Steve, “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”. *Michigan Journal of International Law* 18 (2): 183-286. (Winter 1997).

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha, *Estocolmo, Rio de Janeiro, Joanesburgo: a evolução do discurso brasileiro nas conferências ambientais das nações unidas*. Tese do curso de altos estudos do Instituto Rio Branco, 2004.

COSTA RIBEIRO, Wagner, *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

COX, R. W. (1986). *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*. Neorealism and Its Critics. R. O. Keohane. New York, Columbia University

DEVETAK, R. (1995). “The Project of Modernity and International Relations.” *Millennium: Journal of International Studies* 24(1): 27-51.

DIAS, Bárbara Lou da Costa Veloso, *A questão da biodiversidade: Um estudo sobre a conexão entre valores ecológicos e econômicos*. Tese de Mestrado, PUC, Rio de Janeiro, 1999. 183 p.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. V. *Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil*. Brasília, DF: Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade: Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas do Brasil, 2001.

DIEZ, T., STEANS, J., “A useful dialogue? Habermas and International Relations”, *Review of International Studies*, 2005.

DOUROJEANNI, M., e PÁDUA, M., *Biodiversidade: a hora decisiva*, UFPR, Curitiba, 2001.

DUARTE, Lílian C. B., *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

ELLIOTT, Lorraine. *The global politics of the environment*. New York: New York University Press, 1998.

ESCHLE, Catherine and STAMMERS, Neil, “Taking Part: Social Movements, INGOs, and Global Change”. *Alternatives* 29 : 333-372 (2004).

ESTY, Daniel & IVANOVA, Maria (Eds.). *Global environmental governance: options & opportunities*. Yale: Yale Reprographics and Imaging Services, 2002.

ETC Group Communiqué Issue #83. From global enclosure to self enclosure: ten year after – a critique of the CDB and the “Bonn Guidelines” on access and benefit-sharing (ABS) - Disponível em: <http://www.etcgroup.org/upload/publication/128/01/comm83_cop7_cbdcbonn.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2006.

FALK, Richard, The United Nations and Cosmopolitan Democracy: Bad Dream, Utopian Fantasy, Political Project. IN D. Archibugi. D. Held and M. Kohler (eds), *Re-Imagining Political Community*, Cambridge, 1998, cap. 15, 309-331.

FINE, R., SMITH, W., “Jürgen Habermas’s Theory of Cosmopolitanism”, *Constellations*, Vol. 10, no. 4, 2003.

GEORGE, A. e BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* MIT Press, England, 2005.

GEORGE, J. (1996). Understanding International Relations after the Cold War: Probing beyond the Realist Legacy. Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities. M. J. Shapiro and H. Alker. Minneapolis, University of Minnesota Press. 2: 33-79.

GOMEZ, Jose Maria, *Politica e democracia em tempos de globalização*, Ed. Vozes, Petrópolis, 2000.

GOMEZ, Jose Maria, *Reinventando a Comunidade Política, Globalizando a Cidadania*, IRI-Textos, PUC, Rio de Janeiro, 1999.

GREENPEACE, *Reunião de Curitiba sobre biodiversidade termina em fracasso*, Disponível em: <http://www.greenpeace.com.br/vivaamazonia/noticias.php?conteudo_id=2666>. Acesso em: 01 de abr. de 2006.

GROSS, T., JOHNSTON, S., BARBER, C., *A Convenção sobre Diversidade Biológica: Entendendo e influenciando o Processo*, Instituto para Estudos Avançados da Universidade das Nações Unidas, 2005.

HELD, D. e THOMPSON, J., *Habermas: Critical debates*, Macmillan Press, Londres, 1982-1983.

HELD, D., “The Transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization”, SHAPIRO, I. & HACKER-CORDÓN, C. *Democracy’s Edges*. EUA: Cambridge University Press, 1999.

HELD, D. ARCHIBUGI, D. And KOHLER, Martin. *Re-imagining Political Community*. EUA: Stanford Univ. Press. 1998.

HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. EUA: Stanford Univ. Press, 1995.

HERMITTE, Marie-Angèle, “O acesso aos recursos biológicos: panorama geral” in BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

HOBBES, Thomas, *Leviatã*, Cap. 13.

HOFFMAN, Mark. “Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate”. *Millennium: Journal of International Studies* 16(2): 231-249, 1987.

HURRELL, Andrew & KINGSBURY, Benedict (Eds). *The international politics of the environment*. Oxford: Clarendon Press, 1991, 490p.

KAINGÁNG, Lucia Fernanda "A proteção dos Conhecimentos Tradicionais dos Povos Indígenas, em face da convenção sobre Diversidade Biológica". Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 2006 – conclusão.

KAINGÁNG, Lucia Fernanda “Debates Sobre Biodiversidade Tecnocência e Cultura”. MATHIAS, Fernando; NOVION, Henry. (Org.). *As encruzilhadas das modernidades* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006b. p. 41-50. (Série documentos do ISA, 9).

KALDOR, Mary, “Transnational Civil Society” IN: Dunne, T. and Wheeler, N. (eds.) *Human Rights in Global Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

KISHI, Sandra, “Principiologia do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado”, BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

KÖHLER, Martin. “From National to the Cosmopolitan Public Sphere”. IN D. Archibugi. D. Held and M. Kohler (Eds.), *Re-Imagining Political Community*, Cambridge, 1998, cap. 11, 231-251.

LAPID, Y. (1989). “The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era.” *International Studies Quarterly* 33(3): 235-254.

LEIS, Héctor Ricardo. “As Desventuras Teórico-Críticas do Ambientalismo na Sociedade Globalizada”. IN: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, vol. 2, junho/dezembro 1998.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo, SENAC, 2000, cap. 4, 5,6,7.

LIMA, André et al. *Quem cala consente?: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2001.

LINKLATER, Andrew. “The Question of the Next Stage in International Relations Theory”. IN: *Millenium: Journal of International Studies* 21(1), 77-98, 1992.

LINKLATER, Andrew. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

LINKLATER, Andrew. 'Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State', IN D. Archibugi, D. Held and M. Kohler (eds), *Re-Imagining Political Community*, Cambridge, 1998, ch. 6, pp. 113-37.

LINKLATER, Andrew. *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, MacMillan Press London 1982.

MARTINS, Ana Lúcia Nina Bernardes, *Do internacional ao local : a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica e o Brasil*, Tese de Doutorado, PUC – Rio de Janeiro: 2005

MATHIAS, F., e NOVION, H., *As encruzilhadas da modernidade: Debates sobre biodiversidade, Tecnociência e Cultura*, Instituto Socioambiental, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE e MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *Construindo a Posição Brasileira sobre o Regime Internacional de Acesso e Repartição de Benefícios*, Brasília, 2004.

MUNOZ, Heraldo, *A nova política internacional*, Alfa-Omega, Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva, *A Convenção sobre Diversidade Biológica e o Princípio da Soberania*. Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, 2006.

PEREIRA Jr., J. “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, África do Sul”, *Relatório Especial, Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, setembro 2002, mimeo, 6 pp.

PORRITT, Jonathon, “Environmental Politics: The old and the new”, IN: Michael Jacobs (Ed.), *Greening the millennium? The new Politics of the Environment*. Blackwell, Oxford, 1997.

RIBEIRO, Gustavo Lins, *Cultura e política no mundo contemporâneo*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

RITTBERGER, Volker and MAYER, Peter (Ed.). *Regime Theory and International Relations*. EUA: Oxford University Press, 2002.

RODRIGUEZ, Sílvia. “O futuro da CDB frente aos tratados de livre comércio.”
MATHIAS, Fernando; NOVION, Henry. (Org.). *As encruzilhadas das modernidades* São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006b. p. 243-258. (Série documentos do ISA, 9).

SANT’ANA, Paulo José, “A bioprospecção e a legislação de acesso aos recursos genéticos no Brasil”, BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTILLI, Juliana, “Patrimônio Imaterial e direitos intelectuais coletivos”, MATHIAS, F., e NOVION, H., *As encruzilhadas da modernidade: Debates sobre biodiversidade, Tecnociência e Cultura*, Instituto Socioambiental, 2006.

SANTILLI, Juliana, “Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para a construção de um regime jurídico sui generis de proteção”, BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTILLI, Juliana, “Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção”. LIMA, André et al. *Quem cala consente?: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

SCHARAMM, F., BRAZ, M., *Introdução á bioética*. Disponível em: <http://www.ghente.org/bioetica/index.htm>. Acesso em: 15 mai 2007.

SOARES, Guido F. S., *A proteção internacional do meio ambiente*. Barueri, SP: Manole, 2003. (Entender o mundo; v.2)

TELO, Mario, “Introducing – Globalization, New Regionalism and the role of the European Union”, em: TELO, Mario (Ed.), *European Union and New Regionalism*, Ashgate, 2001.

SHARPCOTT, R., “Cosmopolitan Conversations: Justice Dialogue and the Cosmopolitan Project”, *Global Society*, Vol. 16, no. 3, 2002.

UETELA, Marta, “Conhecimentos tradicionais/nativo, medicina tradicional e direitos humanos: analisando dois contextos – Brasil e Moçambique” MATHIAS, F., e NOVION, H., *As encruzilhadas da modernidade: Debates sobre biodiversidade, Tecnociência e Cultura*, Instituto Socioambiental, 2006.

VAEYRYNEN, Raimo, “Regionalism: Old and New”, *International Studies Review*, 5:1, 2003.

WALTZ, K. N. , “Realist Thought and Neorealist Theory.” *Journal of International Affairs* 44: 1990, 21-38.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*, (Reading: Addison Wesley, 1979), Cap. 6, pp. 102-128.

WALTZ, Kenneth N., *Man, State, and War: a Theoretical Analysis*, (Nova Iorque, Columbia University Press, 1959), Cap. 1

VARELLA, Marcelo, “Tipologia de normas sobre controle do acesso aos recursos genéticos” BARROS-PLATIAU, A. e VARELLA, M. e (orgs.) *Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais*, Coleção de Direito e Política Ambiental, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WAPNER, Paul, “Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics” *World Politics* 47: 311-340 (April 1995).

ZÜRN, Michael. “The rise of international environmental politics: a review of current research”, in *World Politics* 50, (July, 1998), 617-649.

SITES:

<http://www.twinside.org>

<http://www.etcgroup.org>

<http://www.scidev.net>

<http://www.mma.gov.br>

<http://www.biodiv.org>

<http://www.ilo.org>

<http://www.fao.org>

<http://www.mre.gov.br>

<http://www.socioambiental.org>

<http://www.inbrapi.org.br>
<http://www.iisd.ca/>

*Annex***INTERNATIONAL REGIME ON ACCESS AND BENEFIT-SHARING**

In accordance with the Convention on Biological Diversity,

Nature

The international regime could be composed of one or more instruments within a set of principles, norms, rules and decision-making procedures legally-binding and/or non-binding.

[Potential] Objectives

To endeavour to create conditions to [facilitate] [regulate] access to genetic resources for environmentally sound uses by other Parties and not to impose restrictions that run counter to the objectives of this Convention.

To ensure the fair and equitable sharing of the monetary and non-monetary benefits arising from the use of [such] [genetic] resources and associated traditional knowledge, taking into account that the three objectives of the Convention are interlinked.

[To establish a mechanism providing certainty about the [legal provenance] [origin] [source] of genetic resources].

[[Subject to national legislation] To [protect] [respect, preserve and maintain the traditional knowledge of] the [rights] of indigenous and local communities to their traditional knowledge, innovations and practices [associated to genetic resources and derivatives] [related to the conservation and sustainable use of biological diversity] and to [encourage] [ensure] the fair and equitable sharing of the monetary and non-monetary benefits arising from the utilization of their knowledge, [consistent with human rights obligations] [subject to national legislation of the countries where these communities are located] [and applicable international law]].

[To ensure compliance with PIC in the context of MAT of countries of origin and of indigenous and local communities.]

To contribute to the effective implementation of articles 15, 8(j) [and 16 to 19] and the three objectives of the convention.

The conservation and sustainable use of biological diversity.

[To prevent the misappropriation and misuse of genetic resources, their derivatives and associated traditional knowledge]

[To ensure that fair and equitable sharing of benefits flow to the countries of origin of the genetic resources]

[[Promote] [Ensure] compliance with prior informed consent of the providing countries and of indigenous and local communities and mutually agreed terms;]

[Ensure and enforce the rights and obligations of users of genetic resources;]

[Ensure mutual supportiveness with relevant existing international instruments and processes] [and that they are supportive of and do not run counter to the objectives of the convention].

[Contribute or promote capacity-building and [to ensure] technology transfer to developing countries, in particular least developed countries and small island developing States]

Scope

1. The international regime applies to, [in accordance with national legislation and other international obligations]:

(a) Access to genetic resources [and derivatives and products] [subject to the national legislation of the country of origin];

(b) [[Conditions to facilitate access to and] transboundary [movement] [utilisation] of genetic resources [and derivatives and products] [or associated traditional knowledge]]

(c) Fair and equitable sharing of the monetary and non-monetary benefits arising out the utilization of genetic resources [and their derivatives and/or] associated traditional knowledge [and, where appropriate, their derivatives and products], in the context of mutually agreed terms [based on prior informed consent] [in accordance with the national legislation of the country of origin].

(d) [[Protection of] [Respect, preserve and maintain] traditional knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities [embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biodiversity] [associated to genetic resources] [and their derivatives and products] in accordance with national legislation].

2. [The international regime applies to all genetic resources and associated traditional knowledge, innovations and practices and benefits arising from the utilization of such resources.]

3. [The international regime will not apply to the plant genetic resources [of those plant species] that are considered by [under annex 1 of] the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture [or by the Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture], [when those resources are used for the purposes of that Treaty].

4. [The international regime is without prejudice to the FAO International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture and will take into account the work of the WIPO/IGC on the intellectual property aspects of *sui generis* systems for the protection of traditional knowledge and folklore against misappropriation and misuse].

5. [The international regime ensures mutual supportiveness and complementarity with relevant existing international instruments and processes] [and that they are supportive of and do not run counter to the objectives of the Convention].

6. [The international regime will not apply to human genetic resources].

7. [The scope of the regime would be in compliance with national access and benefit-sharing regimes relating to the genetic resources within national jurisdictions [, in the context of the international trade and exchange of these genetic resources]].

[Potential] Elements [to be considered for inclusion in the international regime]

Access to genetic resources [and derivatives and products]

1. [States have sovereign rights over their own genetic resources, and the authority to determine access rests with national Governments and is subject to national legislation.]

2. [[Subject to national legislation,] conditions for access to genetic resources [derivatives and products] shall be [dependent upon] [related to] benefit sharing arrangements].

3. Access procedures shall be clear, simple and transparent and provide legal certainty to different kinds of users and providers of genetic resources with a view to the effective implementation of Article 15, [paragraph 2], of the Convention on Biological Diversity.

4. [Parties] [Countries of origin] providing genetic resources, [derivatives and products][, including countries of origin,] in accordance with Article 2 and Article 15 of the Convention [may] [shall] establish measures requiring that access to such genetic resources [derivatives and products] [for specific uses] shall be subject to prior informed consent.

5. [Parties that are not countries of origin of genetic resources or their derivatives they hold shall not give access to those genetic resources without the prior informed consent of the countries of origin of those genetic resources.]

6. [Where the countries of origin of genetic resources or derivatives can not be identified, the Parties in whose territories those genetic resources or derivatives are found will grant access to users on behalf of the international community.]

7. Mutually agreed terms for access to and specific uses of genetic resources [or derivatives], in accordance with Article 15, paragraph 4 of the Convention on Biological Diversity[, may include conditions for transfer of such genetic resources [or derivatives] to third parties, subject to national legislation of countries of origin].

[Recognition and protection of] traditional knowledge associated with genetic resources [derivatives and products]

The elements of the international regime should be developed and implemented in accordance with Article 8(j) of the Convention on Biological Diversity:

(a) [Parties may consider developing, adopting and/or recognizing, as appropriate, [international,] national and local *sui generis* [models] [systems] for the protection of traditional knowledge, innovations and practices associated to genetic resources, [derivatives and products;]]

(b) [Subject to its national legislation,] Parties [should] [recognize and protect the rights] [respect, preserve and maintain knowledge, innovations and

practices] of indigenous and local communities and [ensure] [encourage] the equitable sharing of benefits arising from the utilisation of such knowledge, innovations and practices [regarding benefit-sharing derived from their traditional knowledge associated with genetic resources, [derivatives and products,] subject to the national legislation of the countries where these communities are located [and to applicable international law];

(c) [[Users [Parties] should comply with the prior informed consent of indigenous and local communities holding traditional knowledge associated with genetic resources, [derivatives and products] in accordance with Article 8(j) of the Convention on Biological Diversity, subject to national legislation of the country where these communities are located [and to applicable international law]].

(d) [Access and benefit sharing arrangements relating to traditional knowledge should be implemented in the context of national ABS regimes.]

Fair and equitable benefit-sharing

1. [Minimum conditions for the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the use of genetic resources, derivatives or products shall be stipulated in relevant national [access] legislations [or] [and] under the international regime] and [shall] [may] be taken into consideration in mutually agreed terms [shall] [may] be based on prior informed consent between the provider and user of given resources.]

2. [Mutually agreed terms conditions may stipulate benefit-sharing arrangements regarding derivatives and products of genetic resources]

3. The conditions for the sharing of the benefits arising out of the use of traditional knowledge, innovations or practices and associated [with] genetic resources [derivatives and products] [will] [may] be stipulated in mutually agreed terms [between users and the competent national authority of the provider country with active involvement of concerned indigenous and local communities] [between the indigenous or local communities and the users, and where appropriate with the involvement of the provider country].

4. [Mutually agreed terms may contain provisions on whether intellectual property rights may be sought and if so under what conditions.]

5. Mutually agreed terms may stipulate monetary and/or non-monetary conditions for the use of genetic resources, [their derivatives and/or products] and associated traditional knowledge, innovations and practices.

6. [The international regime should establish basic benefit-sharing [obligations] [conditions], including the distribution of benefits through the financial mechanism, to be applicable in the absence of specific provisions in access arrangements.]

7. [Where the country of origin of the genetic resources or derivatives accessed cannot be identified, the monetary benefits there from shall accrue to the financial mechanism and the non-monetary benefits shall be made available to those Parties that need them.]

8. [Parties should establish, taking into account Article 20, paragraph 4 of the Convention, measures to ensure the fair and equitable sharing of benefits from the

results of research and development, including through facilitating access to the results of such research and development and through technology transfer, and other utilization of genetic resources, [derivatives and products] and associated traditional knowledge, taking into account prior informed consent and mutually agreed terms and respecting national legislations of the country providing genetic resources.]

9. [Parties that develop technologies making use of genetic resources, derivatives and product should establish national legislation to facilitate access to and transfer of those technologies to developing countries that are the origin of such resources under mutually agreed terms.]

10. [Clarification of the actual nature of benefit sharing, emphasizing the need for differentiation of commercial versus non-commercial uses of genetic resources with resulting differentiated obligations/expectations.]

11. [Practical and enforceable benefit sharing clauses in material transfer agreements as agreed to between the providers and the users.]

12. [Benefits should be directed in such a way as to promote conservation and sustainable use of biological diversity [in countries of origin of genetic resources.]]

13. [Benefit sharing arrangements should not be limited to mutually agreed terms when these arrangements are supporting prior informed consent.]

[Disclosure [of [legal provenance] [origin] [prior informed consent and benefit-sharing]

1. Intellectual property rights applications whose subject matter [concerns or makes use of] [is directly based on] genetic resources [and/or derivatives and products] and/or associated traditional knowledge should disclose the country of origin or source of such genetic resources, [derivatives and products] or associated traditional knowledge[, as well as evidence that provisions regarding prior informed consent and benefit sharing have been complied with, in accordance with the national legislation of the country providing the resources].

2. [National legislation shall provide for remedies to sanction lack of compliance with the requirements set out in the above paragraph which must include inter alia revocation of the intellectual property rights in question, as well as co-ownership of the IPR and its transfer.]

3. [If the disclosed information is incorrect or incomplete, effective, proportionate and dissuasive sanctions should be envisaged outside the field of patent law.]]

[[Certificate of origin] [International certificate of [origin/source]/legal provenance]

1. The international regime may establish an international certificate of origin/source/legal provenance of genetic resources, [derivatives and/or products] to be issued by the [provider country] [country of origin].

2. The international regime [may] [shall] establish a system to certify the [origin/source/legal provenance of genetic resources] [legal utilization of

traditional knowledge, innovations or practices of indigenous and local communities associated to genetic resources].

3. Such certificates of origin/source/legal provenance [or utilization] may be [an integral part] [evidence] of PIC and MAT arrangements.

4. [Such certificates of origin/source/legal provenance [or utilization] and, if existing, evidence of PIC and MAT related arrangements may be a precondition for patentability and other intellectually property applications.]

5. [An international certificate of origin/source/legal provenance could be an element of an international regime.]

6. [The potential needs, objectives, desirable characteristics/features, implementation, challenges, including costs and legislative implications of such an international certificate, are to be further explored.]

7. [The certificate of origin/source/legal provenance may be used as a means of complying with the disclosure requirements according to national legislation.]]

Implementation, monitoring and reporting

1. [Parties shall establish] mechanisms for monitoring implementation as well as reporting procedures [may be considered] for the international regime.

2. [Parties [may] [shall] develop national legislation[, as appropriate,] for the implementation of the international regime.]

[Compliance and enforcement]

1. [Recipients of genetic material, [derivatives and products] shall make no applications for patents related to such genetic materials, [derivatives or products] without the PIC of the [provider country] [country of origin.] [Non compliance of this provision shall, *inter alia*, result in the rejection of the patent application and where necessary the revocation of such patent.]

2. [Parties [may] [shall] develop national legislation[, as appropriate,] for the implementation of the international regime.]

3. [Each Party must comply with national legislation of the [countries providing genetic resources, derivatives and products] [country of origin], [including countries of origin], regarding access and benefit-sharing when accessing and/or using genetic resources, [derivatives and products] and associated traditional knowledge.]

4. [The international regime [may] [shall] ensure that whatever terms and conditions that may be stipulated under mutually agreed terms are complied with and enforced.]

5. [The international regime [may] [shall] contain] cooperative procedures and institutional mechanisms to [[promote] and [ensure]] compliance [may be considered for the international regime].

6. [International regime [shall] [may] contain measures to ensure compliance with the prior informed consent of [Parties] [indigenous and local communities regarding access to their traditional knowledge, innovations and practices associated with genetic resources[, derivatives and products].]]

7. [International regime [shall] [may] contain measures to [[promote] and [ensure]] compliance with the prior informed consent of the country providing genetic resources, [derivatives and products] including countries of origin, in accordance with Article 15, paragraph 3, of the Convention on Biological Diversity.]

8. [International regime [shall] [may] contain measures to prevent misappropriation and unauthorized access and use of genetic resources [, their derivatives and products] and associated traditional knowledge, innovations and practices.]

9. [Parties should take measures to ensure that genetic resources utilized within their jurisdiction comply with the Convention on Biological Diversity and the conditions under which access was granted.]

10. [Create mechanisms to facilitate collaboration among relevant enforcement agencies in both provider and user countries.]

11. [Without prejudice to specific remedies concerning IPR applications, national legislations shall provide for sanctions to prevent the use of genetic resources, derivatives and associated traditional knowledge without compliance with provisions of the international regime, in particular those related to access and benefit-sharing legislations from countries of origin.]

12. [The following are considered acts or cases of misappropriation:

(a) Use of genetic resources, their derivatives and products and/or associated traditional knowledge without compliance with the provisions of the international regime;

(b) Any acquisition, appropriation or utilization of genetic resources, their derivatives and products and/or associated traditional knowledge by unfair or illicit means;

(c) Deriving commercial benefits from the acquisition, appropriation or utilization of genetic resource, derivatives and products and/or associated traditional knowledge when the person, using genetic resource, derivatives and products, knows, or is negligent in failing to know, that these were acquired or appropriated by unfair means;

(d) Other commercial activities contrary to honest practices that gain in equitable benefit from the genetic resource, derivatives and product and/or associated traditional knowledge.]

[(e) Use of genetic resources, their derivatives and products and/or associated traditional knowledge for purposes other than for which it was accessed; and]

[(f) Obtaining unauthorized information that can be used for the reconstitution of genetic resources, derivatives or products or traditional knowledge.]

[Access to justice

1. Measures to [facilitate] [ensure] access to justice and redress.

2. Measures to [guarantee and] facilitate access to justice and redress, including administrative and judicial remedies, as well as alternative dispute resolution mechanisms [by providers and users].]

[Dispute settlement mechanism]

1. [Parties [shall] [may] establish a dispute settlement mechanism for the international regime.]

2. [Provisions of Article 27 of the Convention on Biological Diversity shall apply with respect to the settlement of disputes under the international regime.]

[Financial mechanism]

Parties [shall] [may] establish a financial mechanism for the international regime including for benefit-sharing arrangements.]

[Capacity-building [and technology transfer]

1. The international regime should include provisions for the building and enhancement of capacity in developing countries, least developed countries and small-island developing states, as well as countries with economies in transition, for the implementation of the international regime at national, regional and international levels.

2. [Measures for effective technology transfer and cooperation so as to support the generation of social, economic and environmental benefits.]

3. [Building of human, institutional and scientific capacities including for putting in place a legal mechanism, taking into account Articles 18, 19 and 20.4 of the Convention.]

[Institutional support]

1. [Existing non-legislative international measures that support or promote the effective implementation of Articles 15, 8(j) and the three objectives of the Convention are identified and recognized.]

2. Environmentally sound research utilizing genetic resources and associated traditional knowledge is promoted, and commercial and non-commercial scientific research, including taxonomic research, are distinguished.

[Non-Parties]

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)