

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
AMBIENTAL**

**SHEILLA BORGES DOURADO**

**PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA REGULAÇÃO  
JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS  
ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE**

Manaus  
2009

SHEILLA BORGES DOURADO

**PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA REGULAÇÃO  
JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS  
ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
Ambiental da Universidade do Estado do  
Amazonas, para fins de obtenção de título de  
mestre em Direito Ambiental

Prof<sup>ª</sup> Orientadora: Dra. Andréa Borghi  
Moreira Jacinto

Manaus  
2009

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

SHEILLA BORGES DOURADO

### **PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE**

Dissertação de mestrado aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 31 de julho de 2009.

Presidente: Prof<sup>a</sup> Dra. Andréa Borghi Moreira  
Jacinto  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Profa. Dra. Rosa E. Acevedo Marín  
Universidade Federal do Pará

Membro: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto  
Universidade do Estado do Amazonas

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UEA

D739p

Dourado, Sheilla Borges

Participação indígena na regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade / Sheilla Borges Dourado – Manaus, AM : UEA, 2009.  
199p. ; 30cm

Orientador: Andréa Borghi Moreira Jacinto.  
Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental), Universidade do Estado do Amazonas, 2009  
Inclui bibliografia

1. Conhecimento tradicional associado 2. Biodiversidade 3. Índios  
I.Universidade do Estado do Amazonas, UEA. I. Jacinto, Andréa Borghi Moreira (Orient.) II. Título.

CDU (1997) 34(=1.81-82)(043.3)

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

*Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.*

João Guimarães Rosa

## **AGRADECIMENTOS**

Uma das muitas lições de vida que aprendi na experiência em torno desta pesquisa é que, quem age por amor, não espera agradecimento. Contudo, por outro lado, também sei que a gratidão é um sentimento eterno e assim, quem agradece, nunca se cansa de agradecer. À minha mãe Ceci, ao meu pai Erizon, à minha filha Mariana e à minha irmã Cáritas, agradeço pela beleza de suas presenças nesta e, certamente, em outras tantas vidas. O amor de vocês me trouxe e me manteve aqui. Esta dissertação significa muito mais do que um trabalho de conclusão de mestrado.

Agradeço com carinho aos colegas do PPGDA, passados e presentes, especialmente aos amigos da turma de 2007 e os companheiros do CEDAM, com a certeza de que a convivência nos fez crescer juntos, pessoal e profissionalmente. Pelo apoio e atenção, meu obrigada à Clarissa, ao Carlos, aos professores e à coordenação do PPGDA, especialmente o Prof. Fernando Dantas. Agradeço ainda aos meus queridos orientadores, Andréa Borghi e Joaquim Shiraishi pelo companheirismo na tentativa de construir uma ciência crítica e humana.

Meus agradecimentos aos amigos do NUPI/FUCAPI pela confiança, compreensão e amizade. Ao CNPq e à FINEP, meus agradecimentos pela bolsa de pesquisa na FUCAPI durante os 16 meses que trabalhei nessa instituição. Obrigada a todos os colegas da Rede Norte PIBCT com quem tive a oportunidade de trabalhar durante esta pesquisa.

Agradeço sinceramente aos amigos do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia e do Núcleo Cultura e Sociedades Amazônicas (CESTU/UEA), pelo estímulo, apoio e compreensão de sempre.

Obrigada à professora Dra. Maria Helena Ortolan (UFAM) e à coordenação do Curso de Gestores de Projetos Indígenas do Corredor Central da Amazônia (CINEP/COIAB). Meus sinceros agradecimentos aos futuros gestores indígenas de Santa Izabel do Rio Negro e Barcelos (AM): Alcemir Melgueiro Brazão, Alessandro dos Santos Cruz, Ângela Maria Lima Moraes, Cleocimara Reis Gomes, Edenir Silva Brazão, Ilma Fernandes, Jaqueline Pimenta Sanches, Perpétua Cruz e Valter da Silva Monteiro, com carinho e amizade.

Agradeço àqueles que gentil e pacientemente me concederam entrevistas: Sr. Pedro Ramos (CNS), Sr. José Alberto Peres (COMAGEPT), Sra. Lúcia Fernanda Kaingáng (INBRAPI), Sra. Maria Celeste Emerick (FIOCRUZ) e Sr. Fortunato Rabelo Castro (ASIBA).

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Alfredo Wagner por me acompanhar nesta travessia.

Manaus, junho de 2009.

## RESUMO

O presente trabalho pretende investigar as formas de *participação* dos povos indígenas no debate político em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. A regulação jurídica do acesso e do uso de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados concerne a um campo de disputas protagonizadas por uma multiplicidade de instituições e agentes sociais. Órgãos governamentais, ONGs, movimentos sociais, entidades empresariais e instituições de ensino e pesquisa encontram-se referidos aos debates que marcam o mencionado processo de regulação jurídica. Esta dissertação focaliza a *participação* indígena neste processo e os efeitos de sua atuação junto ao Estado e aos instrumentos jurídicos “apropriados” (medida provisória, leis, decretos, resoluções) e pretende demonstrar os limites do direito à participação consagrado pelo Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Conhecimento tradicional. Biodiversidade. Propriedade Intelectual. Recursos Genéticos. Participação. Movimento Indígena. Representação.

## ABSTRACT

This paper intends to investigate the means of participation of indigenous people in the political field concerning the regulation by law of traditional knowledge related to biodiversity. The regulation of access and use of genetic resources and traditional knowledge concerns to a field of disputes characterized by a multiplicity of institutions and social agents. Government entities, NGOs, social movements, companies and universities take part in the polemic themes that remark this mentioned process of regulation by law. This paper focus on the indigenous participation in this process and the effects of their performance with the State and the appropriate law instruments (like laws, decrees and resolutions) and intends to demonstrate the limits of the *right of participation* recognized by the Democratic State of Law.

Key-words: Traditional knowledge. Biodiversity. Intellectual property. Genetic resources. Participation. Indigenous movement. Mediation.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais

ACIMRN - Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro

ACIR - Associação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas

AGU – Advocacia Geral da União

AM – Estado do Amazonas

AMIRB - Associação de Mulheres Indígenas e Ribeirinhas de Barcelos

APL – Anteprojeto de Lei sobre Acesso e Uso de Patrimônio Genético e Conhecimentos Tradicionais Associados

ASIBA - Associação Indígena de Barcelos

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBA – Centro de Biotecnologia da Amazônia

CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CEDAM – Centro de Estudos em Direito Ambiental na Amazônia

CESUPA – Centro Universitário do Pará

CF/88 - Constituição Federal brasileira de 1988

CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

CINEP – Centro Indígena de Estudos e Pesquisas

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

COMAGEPT - Cooperativa Mista Agroextrativista dos Povos Tradicionais do Médio Rio Negro

DNUDHPI - Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas

DPG/MMA – Departamento de Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAPEAM – Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas

FEPI – Fundação Estadual dos Povos Indígenas

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FOIRN - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro

FORTEC – Fórum Nacional de Gestores de Inovação

FUCAPI – Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

ICT – Instituição Científica e Tecnológica

INBRAPI - Instituto Indígena Brasileiro para a Propriedade Intelectual

INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP - Medida Provisória

NIT – Núcleo de Inovação Tecnológica

NUPI – Núcleo de Propriedade Intelectual da FUCAPI

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PCT&I - Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional

PNCSA - Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia

Rede Norte PIBCT – Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional

REPICT – Rede de Propriedade Intelectual, Cooperação, Negociação e Comercialização de Tecnologia

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRA – Universidade Federal Rural do Pará

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
Convenção sobre Diversidade Biológica, sujeitos de direitos e regulação jurídica .....	6
Sobre a experiência de pesquisa em Direito .....	10
<b>CAPÍTULO 1 – O CAMPO DE DEBATES DA REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS.....</b>	<b>15</b>
Valoração econômica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.....	23
Novos bens, novos sujeitos de direitos .....	31
Os conhecimentos tradicionais como objeto de disputa no campo: a diversidade dos sentidos relacionais .....	37
1. Conhecimentos tradicionais como fonte de medicamentos.....	44
2. Conhecimento tradicional associado como patrimônio cultural.....	46
3. Os conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual.....	50
4. Conhecimento tradicional associado como informação .....	53
5. A dispersão dos significados de “conhecimento tradicional” .....	55
Campo científico e “definições legítimas” .....	56
“Homogeneização jurídica” e padronização de procedimentos .....	59
Marcos legais internacionais relacionados à “homogeneização jurídica” .....	62
<b>CAPÍTULO 2 – MOBILIZAÇÕES DE SUJEITOS INDÍGENAS: DISCURSOS E POSIÇÕES NO CAMPO DE DEBATES.....</b>	<b>67</b>
“Ambientalização” dos conflitos .....	75
Discurso indígena .....	76
“Ecologização” do discurso indígena .....	78
Politização dos conhecimentos tradicionais associados: as “Diretrizes de Serrinha” .....	87
Organizações indígenas do Amazonas: atuação e situação no campo político .....	95
<b>CAPÍTULO 3 – CONSULTAS PÚBLICAS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO INDÍGENA: UM EXEMPLO NO AMAZONAS.....</b>	<b>103</b>
Gênese social do direito à <i>participação</i> .....	107
Direito à <i>participação</i> pós-Constituição Federal de 1988.....	109

Consulta pública n. 02 e oficinas de “qualificação” realizadas no Amazonas .....	115
O sentido de participação para o movimento indígena.....	122
A mediação como condição da <i>participação</i> .....	126
<b>CAPÍTULO 4 – O CGEN COMO CAMPO DE DISPUTAS .....</b>	<b>132</b>
Frequência às reuniões como índice de <i>participação</i> : dificuldades e problemas.....	146
CGEN: debates e tensões.....	153
Disputas entre ciências e normatização de noções operacionais: o papel do direito.....	157
Considerações acerca do CGEN.....	164
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>182</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>196</b>
Questionário aplicado na Consulta Pública n. 02 do CGEN.....	196

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende investigar de que formas os povos indígenas têm *participado*<sup>1</sup> do debate político em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, utilizando como categoria de análise a noção de campo, delineada por Pierre Bourdieu, especialmente o campo político. Pretende ainda averiguar quais são os limites do exercício dessa *participação* de sujeitos coletivos indígenas que aparecem no campo político na condição de grupos tradicionais.

Por regulação jurídica entende-se o estabelecimento de um conjunto de regras positivas estabelecidas e controladas pelo Estado (ARNAUD, 1999, p. 25), ou seja, a regulação social que passa pelo canal do direito. Apesar dos variados prismas pelos quais a análise desse processo de criação de normas jurídicas pode ser feita, enfocando inúmeras abordagens, elegi analisar especialmente as relações dos povos indígenas, enquanto povos tradicionais, com o Estado, produtor do direito. No campo político, portanto, o Estado ocupa o lugar de excelência na concentração e no exercício do poder simbólico (BOURDIEU, 1997, p. 107).

É de se observar que as referidas normas jurídicas vinculantes não provêm necessariamente do Poder Legislativo, mas neste caso, originam-se no Poder Executivo, na forma de medidas provisórias, decretos e resoluções, com destaque para a produção normativa do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)<sup>2</sup>. Assim, por regulação jurídica compreende-se criação de normas jurídicas vinculantes, estas tomadas em sentido amplo, para incluir os atos normativos que provêm do Poder Executivo.

---

<sup>1</sup> O termo *participação* e os seus assemelhados (*participar*, *participativo*, *participante*) serão destacados em itálico ao longo do texto em razão de serem termos cuja polissemia é também objeto de análise nesta pesquisa. Utilizo tal recurso a fim de chamar a atenção do leitor para o sentido do termo em cada uma das suas aparições, que é variável. Excetuam-se do grifo os termos citados literalmente.

<sup>2</sup> O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético foi criado pela Medida Provisória 2186-16/2001 para coordenar a implementação de políticas para a gestão do patrimônio genético, tendo caráter deliberativo e normativo. A função normativa do Conselho resulta na edição de resoluções, subordinadas a um ato normativo de superior hierarquia, qual seja, a Medida Provisória n. 2186-16/2001.

A primeira tentativa de delimitar o objeto de reflexão dessa dissertação já enseja uma série de questões. O que são os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade? De que *participação* estamos falando? Quais são os limites fáticos e jurídicos dessa *participação*? Quem são os povos indígenas, vinte anos após a promulgação da Constituição Federal brasileira? De que maneira e através de quem os povos indígenas *participam* do campo político em que se discute a criação de normas jurídicas sobre os conhecimentos tradicionais associados? Essas perguntas podem parecer simples, no entanto, têm implicações bastante complexas que serão abordadas ao longo deste trabalho.

Em primeiro lugar, no que tange à *participação*, é preciso considerar que se trata de um dos jargões que admite inúmeras construções de significados, especialmente se adjetivado (RAHNEMA, 2005, p. 116), a exemplo das expressões “*participação política*”, “*participação social*”, “*participação ativa*”, “*participação plena e efetiva*”, “*participação comunitária*”, dentre outras. A esse respeito, adverte Almeida que expressões como “participação” e “participativo” têm sido largamente utilizadas por políticas oficiais e refletem as novas formas de que se reveste o discurso da dominação, razão pela qual devem ser repensadas criticamente (ALMEIDA, 2004)<sup>3</sup>.

Importa esclarecer que, como objeto deste trabalho, a *participação* de que se trata é a *participação* no campo político.

A partir da leitura de Rahnema, parto da hipótese de que existem variados tipos de *participação*, configurando diversos níveis de uma *participação* escalonada, cujo exercício não é livre no campo político porquanto depende de variadas condicionantes e está submetida a certos mecanismos de monitoramento. Nas palavras daquele autor,

---

<sup>3</sup> Alega o antropólogo que: “A primeira impressão é que o discurso da dominação se apropriou de categorias que até então eram de uso dos movimentos sociais, das entidades sindicais e das associações voluntárias de oposição às políticas governamentais. O léxico da interlocução dessas agências da sociedade civil com os aparatos de poder teria sido formalmente apropriado por estes últimos”. (ALMEIDA, 2004)

O ato de “participar” tende a ser percebido como um exercício de liberdade. Muito frequentemente as pessoas têm sido demandadas a participar de operações que não lhes são de nenhum interesse, dentro da essência da participação. Isso leva a distinguir entre as formas manipuladas ou teleguiadas de participação e aquelas formas espontâneas. Na verdade, os participantes não sentem que estão sendo forçados a fazer algo, mas são levados a tomar atitudes que são inspiradas ou dirigidas por centros que estão fora de seu controle (RAHNEMA, 2005, p. 116).

Assim, a fim de ter condições de refletir sobre questões ora propostas, recorri ao estudo transdisciplinar, procurando estabelecer as relações do direito, principalmente com a antropologia, a sociologia e a história. Segundo Mialle, o mundo jurídico não pode ser verdadeiramente compreendido, senão em relação a tudo o que permitiu a sua existência, em relação a todos os fenômenos da sociedade. Diz o jurista que o estudo do direito enquanto ciência almeja muito mais que meros recenseamentos, classificações e conhecimento do funcionamento das diversas noções jurídicas, das instituições e dos mecanismos do direito (MIAILLE, 1994, p. 23). As questões que envolvem os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade são demasiado complexas. Dessa forma, seria inócuo pretender fazer ciência do direito desconsiderando outras ciências.

A *participação* dos povos indígenas no processo de elaboração de normas que lhes são afetas é um fato raro no Brasil. A realização de consultas públicas com a finalidade de coletar subsídios para a elaboração de normas jurídicas e políticas públicas também configura uma prática recente na democracia brasileira. A hipótese que se pretendeu demonstrar no decorrer desta dissertação, um tanto óbvia, é que não basta oferecer aos povos indígenas a oportunidade de manifestação. A qualidade dessa manifestação é imprescindível e pode variar entre o consentimento alienado e uma atuação realmente decisiva no processo de criação de normas que lhes digam respeito.

Será observado que, tanto na doutrina jurídica, quanto para os movimentos sociais, não existe *participação* sem informação adequada. O direito à *participação* e o direito à informação são direitos dos povos indígenas previstos expressamente tanto em normas internacionais, como a Convenção n. 169, da Organização Internacional do Trabalho,

promulgada no Brasil através do decreto n. 5.051/2004, quanto nacionais. Assim, a *participação* dos povos indígenas no processo de elaboração dessas normas é considerada por ambos uma condição indispensável à legitimidade e mesmo à legalidade das normas jurídicas.

O objetivo final deste trabalho de pesquisa é apontar os meios pelos quais os povos indígenas vêm *participando* do processo de regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados, bem como apontar os limites dessa *participação*.

Procurei tratar o objeto desta pesquisa a partir de uma perspectiva relacional. Assim, a *participação* será vista sempre em relação ao objeto específico, qual seja, os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, e em relação a um sujeito específico, o sujeito indígena, aqui tomado como sujeito coletivo.

#### *Convenção sobre Diversidade Biológica, sujeitos de direitos e regulação jurídica*

Com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o direito internacional reconheceu explicitamente a relevância dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade<sup>4</sup> para a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável de seus elementos. A CDB é um dos documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 e desde então, os desdobramentos desse tratado têm sido objeto de polêmicas tanto em discussões internacionais quanto nos debates realizados no Brasil.

---

<sup>4</sup> A expressão *conhecimentos tradicionais associados* ou *conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade* sempre que mencionada, se aproximará da noção operacional que corresponde à definição legal, qual seja: “informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético” (art. 7º, inc. II da MP 2186-16/2001). O *conceito* de conhecimento tradicional associado, diferentemente da noção operacional, admite vários significados, como se pretende demonstrar neste trabalho.

Pode-se dizer que é a partir da Conferência do Rio de Janeiro que começa a se delinear o campo ora estudado e que o ano de 1992 inaugura esse campo. É a partir desse momento que as relações entre os agentes passam a produzir discursos e posições em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados. As ações, tensões e negociações observadas pós-CDB fazem parte do fenômeno denominado “ambientalização dos conflitos”, iniciado na Conferência de Estocolmo em 1972 e que será estudado adiante.

A CDB tem como objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável dos componentes dessa diversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de recursos genéticos e dos “conhecimentos, inovações e práticas” associados à biodiversidade, detidos por “comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais” (CDB, art. 1 c/c art. 8j). Tais conhecimentos são considerados elementos de um patrimônio cultural, imaterial e coletivo.

Assim, as “comunidades locais” e as “populações indígenas”<sup>5</sup> são reconhecidas por esse tratado internacional como sujeitos de dois direitos principais: primeiro, o de consentir, ou não, acerca da utilização dos seus conhecimentos por terceiros e, segundo, o de receber parcela justa e equitativa de benefícios decorrentes da utilização dos mesmos.

Os países signatários da CDB, como o Brasil, assumiram o compromisso de criar normas jurídicas que viabilizassem a aplicação dos dispositivos dessa Convenção nos respectivos territórios nacionais. Note-se que o descumprimento das disposições da CDB, ao contrário de outros tratados internacionais, não enseja quaisquer sanções. As normas da CDB têm natureza de *soft law*, o que significa que não têm força cogente.

---

<sup>5</sup> “Comunidades locais” e “populações indígenas” são os termos pelos quais são denominados os povos e comunidades tradicionais na CDB. Optei pela designação “povos e comunidades tradicionais” acompanhando a noção operacional definida no artigo 5º do Decreto n. 6.040/2007, que diz o seguinte: “Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.” Essa noção operacional baseada no auto-reconhecimento e na auto-identificação é coerente com as diretrizes da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em se tratando de povos indígenas, especificamente, serão assim denominados em atendimento à reivindicação do próprio movimento indígena, como se observará adiante.

A primeira tentativa de implementação da CBD no Brasil se deu com a apresentação de um projeto de lei pela senadora Marina Silva (PT-AC) no ano de 1995, iniciando assim a sua tramitação no Senado. Em 1997, Acre e Amapá tomaram a iniciativa de promulgar leis estaduais dispondo sobre o controle do acesso à biodiversidade dentro da competência legislativa que lhes outorga o artigo 24, inciso VI da Constituição Federal<sup>6</sup>.

No Congresso Nacional, outras propostas somaram-se ao projeto original da senadora Marina Silva e o debate foi fortalecido no âmbito do Poder Legislativo<sup>7</sup>. Na mesma época, o governo federal apresentou a sua proposta à Câmara dos Deputados, a qual resultara dos trabalhos do grupo interministerial formado para este fim. Não obstante os procedimentos legislativos democráticos que tinham lugar no Congresso Nacional, o Poder Executivo, no ano de 2000, editou uma Medida Provisória dispondo sobre o acesso aos recursos genéticos brasileiros e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e ainda sobre a repartição de benefícios entre comunidades tradicionais. Essa Medida Provisória em 2001 recebeu o número 2186 e, a partir daí, foi reeditada 15 vezes consecutivas<sup>8</sup>.

Um polêmico contrato entre a organização social Bioamazônia, encarregada pelo governo federal de gerir o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia, e a empresa Novartis, indústria multinacional do ramo farmacêutico, ensejou a edição da apressada da referida medida provisória. O

---

<sup>6</sup> Trata-se de competência concorrente, pela qual a União, os Estados, e o Distrito Federal podem legislar sobre a mesma matéria, observando, contudo, que estes últimos devem observar as normas gerais editadas pela União. Em 1997 não havia norma federal que tratasse sobre o tema, razão pela qual Acre e Amapá dispuseram livremente acerca do acesso à biodiversidade no âmbito que lhes autoriza o art. 24, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup> O substitutivo de Osmar Dias, senador do PDT-PR, de 1998, enviado à Câmara dos Deputados e, no mesmo ano, o projeto de lei de Jacques Wagner, deputado do PT-BA.

<sup>8</sup> As medidas provisórias devem ser transformadas em lei por meio da votação pelo Congresso Nacional, porém, até 2001, elas podiam ser reeditadas irrestritamente, o que lhes garantia a vigência prorrogada por tempo indefinido. Com a emenda constitucional n. 32/2001, a prorrogação foi limitada a uma única vez, devendo as medidas provisórias ser votadas para conversão em lei no prazo de sessenta dias, sob pena de perda de sua eficácia. As MPs editadas anteriormente à emenda 32/2001 foram mantidas em vigor até deliberação definitiva do Congresso Nacional e esta é a razão pela qual a Medida Provisória nº 2186-16/2001 se transformou numa medida “permanente”.

acordo previa a exploração de cerca de 10 mil microorganismos da Amazônia pela multinacional, que seria proprietária exclusiva das eventuais patentes sobre produtos e processos obtidos a partir dos recursos genéticos brasileiros, sem qualquer repartição de benefícios no país e, portanto, em flagrante violação aos preceitos da Convenção. Diante dos protestos e mobilizações de grupos da sociedade civil contra o referido contrato, este foi finalmente suspenso (BENSUSAN, 2003).

Desde que foi editada, a MP nº 2186-16/2001 tem sido questionada na sua forma e conteúdo por pesquisadores, empresários e movimentos sociais. Um dos questionamentos principais feitos pelas organizações não-governamentais e movimentos sociais diz respeito à composição do então criado Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), órgão cuja composição não contemplava a presença de representantes de povos e comunidades, considerados os detentores de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. A presença com direito à voz foi assegurado posteriormente, no ano de 2003, por um ato da então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva. A *participação* de representantes das “comunidades locais” e das “populações indígenas” no Plenário desse Conselho está hoje, portanto, restrita ao poder de manifestação (voz) e não de deliberação (voto). Outra crítica diz respeito aos procedimentos que burocratizam o acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais nas pesquisas científicas, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico e à insuficiência da regulação da repartição dos benefícios.

A legislação vigente que dispõe sobre o acesso e o uso de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade<sup>9</sup> é constituída pela Medida

---

<sup>9</sup> O art. 7 da MP 2186-16/2001 define os termos: I - patrimônio genético: informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições *in situ*, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções *ex situ*, desde que coletados em condições *in situ* no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; II - conhecimento tradicional associado: informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético.

Provisória n. 2186-16/2001 e suas normas regulamentadoras, quais sejam, os decretos federais e as resoluções do CGEN. O governo federal pretende iniciar o processo legislativo para substituir a referida Medida Provisória por uma lei em sentido estrito, tendo incluído esta medida no Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PCT&I), de janeiro de 2007, documento anexo do Plano de Aceleração do Crescimento do Brasil (PAC).

### *Sobre a experiência de pesquisa em Direito*

As experiências pessoais que concorreram para os resultados desta dissertação foram vivenciadas em ambientes diversificados e obtidas a partir de diferentes posições que assumi nos últimos vinte e sete meses como pesquisadora e como advogada. Tais experiências serão relatadas detalhadamente ao longo deste trabalho, contudo, vale aqui sintetizá-las para possibilitar ao leitor a compreensão do lugar, ou melhor, dos lugares de onde falo. Sem pretensão de elaborar um memorial autobiográfico, citarei as atividades consideradas mais importantes na consolidação de minhas experiências profissionais e de pesquisa.

Atuei como advogada de agosto de 2007 a novembro de 2008 no Núcleo de Propriedade Intelectual (NUPI) da Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI), na condição de bolsista<sup>10</sup> no projeto de implantação do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) dessa instituição, para adequação à Lei Federal n. 10.973/2004, conhecida como Lei de Inovação Tecnológica. As funções de assessoria jurídica ali desempenhadas estavam relacionadas à aplicação da legislação de propriedade intelectual e de inovação e consistiram no acompanhamento de processos administrativos

---

<sup>10</sup> O projeto foi financiado pela FINEP e faz parte da implementação da lei n. 10.973/2004, denominada Lei de Inovação Tecnológica.

de registros de marcas, patentes e desenhos industriais junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), na elaboração e revisão de contratos de transferência de tecnologia, de pareceres e convênios, além de outros documentos jurídicos. Além disso, as funções desempenhadas também diziam respeito à estruturação do referido NIT, razão pela qual assisti cursos e treinamentos<sup>11</sup> relacionados à Lei de Inovação e ao sistema de propriedade intelectual. Por meio da FUCAPI e como sua representante, fui inserida nas discussões e atividades da Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional (Rede Norte PIBCT) e nessa mesma rede, posteriormente, passei a representar também o Centro de Estudos em Direito Ambiental da Amazônia<sup>12</sup> (CEDAM), cumulando, assim, por alguns meses, as duas representações. Durante o período de trabalho na FUCAPI, moderei oficinas<sup>13</sup> relacionadas à legislação de propriedade intelectual e acesso e uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Tal experiência profissional me permitiu conhecer com maior detalhe o funcionamento do sistema de propriedade intelectual e a engrenagem que move esse sistema, bem como acompanhar o momento em que a inovação tecnológica e a proteção ambiental se tornaram palavras-chave no léxico dos discursos sobre desenvolvimento econômico no Amazonas e no Brasil. Nessa experiência, pude me inteirar dos esforços conjuntos do setor privado e governamental, nos âmbitos estadual e federal, no fomento à

---

<sup>11</sup> São exemplos o Curso de Estruturação de NITs, realizado em Manaus, em novembro de 2007; o curso Lei de Inovação, realizado em Curitiba (PR), em fevereiro de 2008; o curso de Prática Orientada de Propriedade Intelectual e Comercialização, em Campinas (SP) no mês de setembro de 2008 e a visita técnica à Agência de Inovação da Universidade de São Paulo (USP), nesse mesmo mês em São Paulo.

<sup>12</sup> O CEDAM é uma associação civil sem fins lucrativos formada por mestres, mestrandos e professores do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), que tem por finalidade básica apoiar o estudo, a pesquisa, a prática e as atividades de extensão em Direito Ambiental.

<sup>13</sup> Em primeiro lugar, conforme já mencionei, fiz parte da Oficina de Qualificação sobre Acesso aos Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade e Repartição de Benefícios na comunidade Terra Preta (AM), em setembro de 2007 e da oficina “O que é acesso a patrimônio genético e a conhecimento tradicional associado?” em outubro de 2007, em Manaus.

geração de inovações tecnológicas, a qual conta hoje com um suporte legal e institucional em consolidação.

A atuação na Rede Norte PIBCT, por sua vez, me possibilitou a inserção em discussões acerca da relação entre os conhecimentos tradicionais e a propriedade intelectual e a aproximação de profissionais que lidam com esses temas, viabilizando, assim, a formação de uma vasta rede de contatos.

Na condição de mestranda no programa de pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), realizei atividades diversas, vindo a tomar parte em eventos variados, ora como ouvinte<sup>14</sup>, ora ministrando oficina<sup>15</sup>, proferindo palestra<sup>16</sup> ou realizando monitoria<sup>17</sup>.

Como pesquisadora do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA), trabalhei na elaboração de estatuto para uma associação de indígenas Mura, do município de Autazes (AM), discuti a realização de oficina de mapas, participei de seminários pan-amazônicos<sup>18</sup>, além de debates durante o Fórum Social em Belém (PA), em janeiro de 2009, e do VI Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu em São Luis (MA), em junho de 2009. Nessas oportunidades entrevistei indígenas e extrativistas. Em virtude da confiabilidade mútua que marca as relações sociais entre pesquisadores e pesquisados no âmbito do PNCSA, pude realizar entrevistas caracterizadas pela

---

<sup>14</sup> Como no caso do Curso de Capacitação em Legislação de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado, ocorrido em Manaus (AM) em março de 2007; da II Oficina Povos Indígenas, o INPA e a Comunidade e do mini-curso Etnoconservação, ministrado pelo antropólogo Antônio Carlos Diegues, ambos realizados em maio de 2007, em Manaus (AM); da II Conferência dos Povos Indígenas do Amazonas, em Manaus (AM) em agosto de 2008; da Oficina Conhecimento Tradicional Associado à Biodiversidade, em agosto de 2008 e do Seminário de Antropologia Indígena: Saberes, memórias, pesquisas e documentação entre os povos indígenas no Rio Negro, em outubro de 2008, ambos em Manaus (AM).

<sup>15</sup> Oficina “Quem são os povos indígenas? Identidade, cultura e índios na cidade”, ministrada em abril de 2008, durante a Semana Amazonas Indígena, em Manaus (AM).

<sup>16</sup> No caso da apresentação “Normas brasileiras de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad” realizada no XI Congresso Internacional de Etnobiología, ocorrido em Cusco (Peru), em junho de 2008.

<sup>17</sup> Fui monitora no Curso de Formação de Gestores de Projetos Indígenas do Corredor Central da Amazônia, organizado pelo CINEP e realizado em parceria com UFAM, UEA e COIAB.

<sup>18</sup> Seminários realizados em Belém (PA), em novembro de 2008 no âmbito das atividades de intercâmbio previstas pelo PNCSA.

fidedignidade das informações. Tentei reduzir ao máximo, dentro dos limites da minha pouca experiência em pesquisas científicas, a violência simbólica exercida nestes contatos e evitei o dirigismo do questionário, estabelecendo entrevistas abertas e privilegiando conversas informais. As relações de pesquisa e as relações de entrevista realizadas no trabalho de campo constituem relações sociais (BOURDIEU, 1997, p. 694), que exercem efeitos diretos sobre os resultados obtidos nesta dissertação.

Os dados construídos nesta dissertação foram obtidos a partir de grande variedade de fontes que serão explicitados em cada capítulo, juntamente com os procedimentos metodológicos de pesquisa. A seguir, passo a resumir os capítulos que a compõem.

\* \*

No primeiro capítulo, apresento o campo de debates em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade utilizando como categoria de análise a noção de campo, em conformidade com a teoria de Pierre Bourdieu. Nesse capítulo, procuro demonstrar a complexidade desse campo, tendo em vista que é composto por diversos agentes e agências motivados por interesses e discursos próprios, muitas vezes conflitantes. É enfatizada a posição do Estado no campo, como produtor oficial de normas jurídicas e de interventor na economia. Procuro traçar um panorama do contexto econômico brasileiro em que as agências governamentais têm privilegiado o desenvolvimento da biotecnologia, procurando demonstrar a relação da economia com a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Os conhecimentos tradicionais também são objeto de disputa no campo político e científico, razão pela qual, no primeiro capítulo, discorro acerca dos diversos significados dos conhecimentos tradicionais com base em textos científicos, documentos oficiais e

documentos do movimento indígena. Ainda no primeiro capítulo, procuro refletir sobre o fenômeno da “homogeneização jurídica”, também ressaltado por Bourdieu, e sobre os marcos legais internacionais que referenciam as ações dos agentes e agências nesse campo de debates.

No segundo capítulo, analiso o discurso indígena a partir de documentos em que representantes indígenas são signatários, expressando a sua posição em relação à proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, observando o fenômeno da “ambientalização” dos conflitos – e dos discursos. A segunda parte desse capítulo é composta por um estudo de organizações indígenas do Estado do Amazonas a partir de seus estatutos e de experiência de campo, em que procuro verificar sua atuação no que diz respeito à questão do conhecimento tradicional associado à biodiversidade e sua posição no campo político ora estudado, levando em conta as relações de mediação que se estabelecem entre as organizações indígenas de âmbito local e regional e entre organizações indígenas e não-indígenas.

No terceiro capítulo, procuro refletir acerca do direito à *participação*, tal como tratado pelos juristas, com foco nas consultas públicas, tidas como mecanismos de democracia participativa no regime democrático. A partir de uma realidade empiricamente observada, qual seja, a realização de oficinas de “qualificação” de líderes e representantes indígenas no Amazonas, em decorrência da Consulta Pública n. 02 do CGEN, procuro observar os limites do exercício do direito à *participação*.

Finalmente, no último capítulo, procedo ao esboço de uma etnografia do CGEN, órgão colegiado de importância central no campo da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, explicitando-o como um “microcosmo” nesse campo – repleto de dissensos e disputas - visando, por fim, aferir as condições de *participação* indígena nesse Conselho.

## **CAPÍTULO 1 – O CAMPO DE DEBATES DA REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS**

A regulação jurídica do acesso e do uso de patrimônio genético e de conhecimentos tradicionais associados é terreno de variadas disputas protagonizadas por uma multiplicidade de instituições e indivíduos, entidades governamentais, organizações não-governamentais, movimentos sociais, setores industriais e pesquisadores. Estar ciente dessa multiplicidade de agentes sociais defensores de interesses da mesma forma diversos, consiste num dos pressupostos para a compreensão do processo de regulação jurídica em curso. Adoto a “teoria do campo” de Pierre Bourdieu como instrumento de análise desse processo e através dela pretendo esboçar a constituição desse espaço de lutas travadas no ambiente político em que se dá a discussão em torno da criação de normas jurídicas reguladoras do acesso e do uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Trata-se, portanto, de um campo político, que não exclui a interferência de outros campos, conforme a teoria de Bourdieu. A construção do campo se justifica, pois permite enxergar as diferentes posições e os limites de validade das diferentes tomadas de decisão (BOURDIEU, 2004, p. 45)<sup>19</sup>.

O *campo* de Bourdieu é um mundo social composto por agentes – indivíduos e instituições – os quais ocupam posições que dependem do seu capital simbólico. Os agentes desenvolvem estratégias que dependem, elas próprias, em grande parte, dessas posições ocupadas (BOURDIEU, *ibid.*, p. 29). Para o sociólogo, as relações estabelecidas no campo, caracterizam-se pela força e pela dominação, são objetivas e dinâmicas e encontram-se desequilibradas, detidas conforme a medida disponível do capital simbólico

---

<sup>19</sup> O campo de Bourdieu é comumente utilizado como categoria de análise de situações em que se identificam tensões e disputas. Foi utilizada pelo antropólogo Antônio Carlos de Souza Lima para esboçar a constituição de um campo político na elaboração e execução da política indigenista oficial brasileira desde a criação do Serviço de Proteção aos Índios, destacando as posições em jogo na disputa. (LIMA, 1995).

de cada um dos agentes ou agências. O campo é o lugar em que os agentes nele envolvidos se encontram em posição de concorrência e onde constroem um determinado capital simbólico.

Esse capital é distribuído no campo conforme o peso da posição de cada agente ou agência. A estrutura do campo num dado momento é determinada pela distribuição desse tipo de capital (BOURDIEU, *ibid*, p. 22-24). Em sendo dinâmicas as relações que se estabelecem entre os agentes, as posições deles no campo podem variar constantemente. Tudo é relacional. Aliás, para Bourdieu, no conjunto que constitui o sistema de desvios e desníveis que caracteriza o campo, as agências e os agentes nada produzem senão relacionalmente, por meio do jogo de oposições e distinções (BOURDIEU, 2007, p. 179)

Bourdieu identifica variados tipos de campos, como universos particulares em que os agentes produzem, reproduzem e difundem princípios e regras específicas. Os campos científico, artístico, literário, jurídico, político, econômico, intelectual, dentre outros, são assim, espaços regidos por regras específicas. O campo deste modo entendido constitui um microcosmo inserido no macrocosmo – o conjunto da sociedade-, com o qual mantém relativa autonomia (BOURDIEU, 2004, p. 20).

No campo político, são gerados produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos e acontecimentos, cuja compreensão, exige do político uma preparação especial. De acordo com Bourdieu, em primeiro lugar, o político precisa adquirir um *corpus* de saberes específicos, composto por teorias, problemáticas, conceitos, tradições históricas e dados econômicos, que são produzidos e acumulados pelo trabalho político dos profissionais do presente e do passado. O domínio de certa linguagem e de certa retórica política, para as ocasiões de tribuna e de debate também faz parte desse conjunto de saberes necessários para a atuação no campo. Essas competências técnicas também compõem o capital simbólico do agente (BOURDIEU, 2007, p. 169).

O campo político é o lugar de concorrência pelo poder que se faz por intermédio de uma concorrência pelo monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade de representados, que Bourdieu denomina de “profanos”. É o espaço em que aparecem os representantes, os delegados e os mandatários, destinatários de poderes outorgados pelo grupo representado e que fazem esse grupo existir no campo político (BOURDIEU, 2005, p. 77). Para Bourdieu, nos espaços mediados, os cidadãos comuns estão reduzidos à condição de “consumidores” dos produtos políticos gerados pelos “profissionais”, afastados que estão do lugar de produção política. Para ele, o porta-voz (também chamado de mediador ou delegado) apropria-se não só da palavra desse grupo mas, na maioria dos casos, do seu silêncio (BOURDIEU, 2007, p. 185). A questão da mediação e da representação é essencial no estudo sobre o que se pode entender hoje em dia por *participação* e será tratada ao longo deste trabalho a partir das análises dos resultados da pesquisa empírica, circunscrita basicamente ao Estado do Amazonas.

Dito isto, numa tentativa de esboçar uma descrição do campo político em que se discute a regulação jurídica do conhecimento tradicional, identificam-se, primeiramente, as agências do Estado. Estão presentes neste campo inúmeras agências governamentais, que são tanto os órgãos diretamente vinculados ao poder executivo federal, tais como os ministérios e a Casa Civil da Presidência da República, assim como entidades vinculadas ao governo federal com finalidades específicas, a exemplo do INPA e da FIOCRUZ, dedicados à pesquisa científica; do INPI, voltado para a política de propriedade intelectual; e da SUFRAMA, superintendência fomentadora da Zona Franca de Manaus e que administra o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA). Entre as agências governamentais, há ainda os órgãos estaduais no Amazonas, dentre os quais destacou-se a recém-extinta FEPI, fundação voltada para a implantação de políticas indigenistas, bem como tem relevo a atuação da FAPEAM, fundação estadual de fomento à pesquisa e da

Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECT). Todos os órgãos e entidades mencionados têm adotado políticas de valorização da inovação tecnológica, especialmente na área da biotecnologia, como demonstrarei a seguir.

Fora do âmbito governamental, os agentes e agências são ainda mais numerosos. O setor da indústria biotecnológica dedicada à produção de alimentos, de cosméticos ou de fármacos é controlado por grandes empresas multinacionais. Elas dominam os mercados de produtos e processos obtidos através de aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos ou derivados (CDB, art. 2). Nesse contexto, as implicações da regulação jurídica sobre o exercício da propriedade intelectual, especialmente as patentes, despertam grande interesse do setor industrial, cujo interesse se volta para as possibilidades da biotecnologia.

O setor acadêmico também faz parte desse campo, composto por agentes vinculados às instituições de ensino e pesquisa. No Estado do Amazonas, destacam-se as universidades públicas Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade do Estado do Amazonas (UEA), sendo que esta possui programa de formação e de educação indígena, e as faculdades privadas, como a Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI), que oferecem cursos nas áreas relacionadas à biotecnologia. O INPA, na condição de instituto de pesquisa, tem sua missão voltada para os interesses do Estado brasileiro e, como se verá, também se destaca no campo de debates.

Da mesma forma, as organizações da sociedade civil distinguem-se enormemente entre si. Assumem posição de relevância as grandes ONGs socioambientais, como a ACT-Brasil, ramificação da Amazon Conservation Team (ACT), dos Estados Unidos, e o Instituto Socioambiental (ISA), que tem extenso histórico de trabalhos junto a povos e organizações indígenas<sup>20</sup>. Existem ainda as associações de representação de organizações,

---

<sup>20</sup> Desde os anos 90 o ISA tem Acordo de Parceria com a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), cuja finalidade é de assessoria e apoio técnico.

como é o caso da ABONG, que tem assento no CGEN como *convidada permanente*. Destaca-se no campo uma organização não-governamental indígena com finalidades de assessoria técnica sobre propriedade intelectual a povos indígenas, o Instituto Indígena Brasileiro para a Propriedade Intelectual (INBRAPI).

As mobilizações e as formas organizativas de que se utilizam os povos indígenas e comunidades tradicionais para a defesa de seus interesses também são diversificadas. Esses agentes sociais têm reafirmado a sua diferença cultural e étnica perante outros grupos sociais e lutado em favor da garantia do seu modo de vida através da mobilização social. Na Amazônia, os piaçabeiros, as quebradeiras de coco babaçu, os pescadores, os artesãos, os quilombolas, entre outros, constituem grupos humanos diferenciados, que se autodenominam tradicionais. No estado do Amazonas vive a maior população indígena do país e encontra-se a sede de importantes organizações indígenas. Para os objetivos propostos nesta pesquisa, foram destacadas a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), de âmbito regional e que goza de assento no CGEN; e a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), de âmbito estadual, com sede em São Gabriel da Cachoeira (AM). Ambas são entidades de representação política, assim como as organizações locais da região do Médio Rio Negro que serão mencionadas.

Todas essas agências estão posicionadas no campo político, situadas conforme o seu capital simbólico, como se pretende demonstrar adiante.

Os povos indígenas brasileiros estão muito longe de constituir uma população homogênea. O direito à diversidade cultural e à pluralidade étnica tem sido encarado como uma das faces do direito à dignidade humana (SHIRAISHI NETO, 2008) e vem sendo afirmado reiteradamente no discurso do movimento indígena, amparado por documentos internacionais de direitos humanos. Apesar da diversidade de agentes sociais indígenas e das formas organizativas que adotam para mobilizar-se na luta por direitos, parece haver

certo consenso no discurso do movimento indígena acerca das questões que giram em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Esse discurso é dinâmico e como se observará adiante, uma vez caracterizado por relativa flexibilidade, cria as condições de força para o embate com os outros agentes que se encontram no campo político. Uma análise do discurso do movimento indígena, expresso em documentos e falas públicas, será apresentada no segundo capítulo desta dissertação.

Para Miaille, os discursos são produzidos pelos homens com o fim de realizar uma comunicação social e compreender os fenômenos que os envolvem e os assaltam. O autor entende por discurso

“um corpo coerente de proposições abstratas implicando uma lógica, uma ordem e a possibilidade não só de existir mas, sobretudo, de se reproduzir, de se desenvolver, segundo leis internas à sua lógica. Este discurso diz-se abstrato no sentido em que é formulado com noções ou conceitos e graças a métodos de raciocínio, todos eles marcados pela abstração” (MIAILLE, 1994, p. 33).

Segundo o autor, múltiplos são os discursos que coexistem. Sobrepõem-se e competem no seio da sociedade. Nesse sentido, estamos sob a influência de discursos religiosos, filosóficos, científicos, econômicos e ambientais, dentre tantos outros. Esses discursos se articulam uns com os outros, de modo que não é possível traçar nenhuma fronteira entre eles. A par dessa multiplicidade, no entanto, cada discurso teria uma vocação hegemônica, ou seja, uma “vocação para falar de tudo, para dar uma interpretação global da vida social” (MIAILLE, *ibid.* p. 33). É de se observar que os discursos não se separam rigorosamente entre si. Há sobreposições e interseções entre os mesmos. O que o autor pretende dizer é que não há discurso exclusivamente político, religioso ou econômico, mas que os discursos se interpenetram, mantendo, no entanto, uma certa “vocação hegemônica”, que serve como fator de aglutinação de opiniões em torno de uma causa. A separação apenas é válida aqui para esclarecer o que Miaille compreende por discurso: um conjunto de proposições abstratas, vinculadas por uma determinada coerência

e lógica interna. Aqui o discurso é entendido como uma expressão de um grupo ou setor da sociedade.

No entanto, é adotado neste trabalho um conceito mais abrangente, a partir do que Michel Foucault entende por discurso. Não se trata apenas daquilo que se traduz nas falas e nas expressões, as lutas ou os sistemas de dominação, mas de um jogo estratégico que se confunde com o próprio poder. Cada agente ou agência no campo almeja a hegemonia do seu discurso (FOUCAULT, 1996, p. 10).

Bourdieu alega que a força de um discurso depende menos das suas propriedades intrínsecas do que da força mobilizadora que ele exerce. Quer dizer com isso que a força de um discurso depende mais da medida em que ele é reconhecido por um grupo numeroso e poderoso do que pelo seu conteúdo. A força do discurso é atribuída conforme o seu poder de mobilização, legitimada conforme o maior número daqueles que nele se reconhecem (BOURDIEU, 2007, p. 183). Um dos objetivos específicos desta pesquisa é analisar o discurso indígena no campo político, refletindo acerca das condições do referido consenso no segundo capítulo.

Estamos tratando de um campo político em que se discute a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, uma categoria recente de bens jurídicos. Neste trabalho, a CDB é considerada um rito de passagem dos saberes tradicionais no mundo jurídico: uma passagem da condição de folclore<sup>21</sup>, de “patrimônio da humanidade” ou de patrimônio de domínio público, para a condição de bem com potencial econômico. Ocorre que as tentativas de enquadrar esse novo bem ao sistema de propriedade intelectual, como se imaginou em princípio, parece ensejar muito mais problemas que soluções. É preciso esclarecer que não serão tratadas nesta dissertação questões relativas ao conteúdo das propostas de regime *sui generis* discutidas em âmbito

---

<sup>21</sup> Segundo verbete do **Novo Dicionário Aurélio**, tem-se como uma das acepções de folclore: “o conjunto das *tradições, conhecimentos* ou crenças populares expressas em provérbios, contos ou canções (...)” [g.m] (AURÉLIO, 2008).

internacional. Igualmente não será analisado o conteúdo da legislação vigente ou das propostas de normas conhecidas até o ano de 2008 - como o texto do anteprojeto de lei sobre acesso e uso de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados -, senão estritamente o que for considerado relevante para os objetivos deste trabalho.

Interessa especialmente nesta pesquisa analisar as formas pelas quais os povos indígenas estão *participando* do debate em torno dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e como vêm se colocando frente ao Estado, considerando o contexto econômico brasileiro em que as iniciativas governamentais fomentam o desenvolvimento da biotecnologia.

O Estado, por sua vez, ocupa lugar privilegiado no campo político. Ele é possuidor de um “metacapital”, é o agente que exerce, por excelência, a concentração e o exercício do poder e da violência simbólicos (BOURDIEU, 1997, p. 107). O Estado é o produtor do direito e conta com este instrumento para exercer a dominação sobre a sociedade. Nas palavras de Bourdieu:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos campos correspondentes) leva, de fato, à *emergência* de um capital específico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do *campo do poder*, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar) (BOURDIEU, 1997, p. 99).

Esse mesmo Estado, além da função de regulador, como produtor de normas jurídicas vinculantes, é também interventor na economia com medidas de estímulo, de correção e de controle da economia de mercado. Desde o nascimento da sociedade de

mercado no século XVIII, a sua manutenção depende do Estado como instituição fundamental.

A seguir, é apresentada uma descrição do contexto econômico em que se dá o processo atual de regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, em que o Estado aparece como um “acelerador” da economia.

### *Valoração econômica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade*

Na década de 80, as imagens de desmatamento acelerado da Amazônia alarmaram o mundo todo<sup>22</sup>. As queimadas representavam a perda da riqueza biológica da floresta tropical antes mesmo que ela fosse estudada e conhecida. Segundo Laymert Garcia Santos, os especialistas - biólogos, botânicos e zoólogos – passaram então a advertir que, além dos valores científico, estético e ético da biodiversidade, sua perda afetava imediatamente o bem-estar material das pessoas em toda parte. Dessa forma, foi construída a idéia da utilidade da biodiversidade. Segundo o autor, uma dessas “utilidades” dizia respeito às possibilidades de tornar a floresta uma fonte de riqueza farmacológica, tendo em vista que um quarto dos produtos vendidos nas farmácias é fabricado a partir de materiais extraídos de plantas tropicais. Assim, nas palavras do sociólogo, “a ênfase no valor medicinal da biodiversidade tornou-se uma constante nas advertências dos *experts*” (SANTOS, 2006, p. 18).

A discussão atual sobre conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no Brasil e no mundo tem priorizado como objeto aqueles conhecimentos que interessam principalmente às indústrias farmacêutica e cosmética, que apresentem possibilidades de

---

<sup>22</sup> As primeiras imagens de queimadas da Amazônia veiculadas na Europa foram as contidas no filme “Iracema, uma transa amazônica”, filmado em 1976 por Jorge Bodansky para um programa de televisão alemã. Cf. Jorge Bodansky na Oficina de Audiovisual realizada no PPGDA/UEA, Manaus-AM, nos dias 10 e 11 de novembro de 2008.

inovação tecnológica e, por consequência, de geração de patentes para essas indústrias. Nesse contexto, os saberes dos pajés e dos xamãs sobre plantas de cura e de efeito terapêutico são objetos de pressão constante para a entrada num circuito de trocas na condição de mercadorias, tornando-se passíveis de comercialização. De fato, o exemplo mais corriqueiro de utilização dos conhecimentos tradicionais associados é o uso farmacológico, que se tornou um senso comum nos diversos discursos que abordam esse tema.

Um resultado relevante da CDB diz respeito à mudança sensível no tratamento jurídico dos conhecimentos tradicionais, na medida em que atribui aos “conhecimentos, inovações e práticas” o *status* de bem jurídico. A partir da CDB, os conhecimentos tradicionais associados passam a ser vistos e reconhecidos como parte do patrimônio cultural imaterial de povos e comunidades tradicionais.

Assim, os conhecimentos tradicionais, de um modo geral, que eram antes encarados como expressão folclórica e de domínio público, foram transformados em bem jurídico, com todas as implicações dessa “passagem”, principalmente econômicas. A esse respeito, observa Rezende que, até poucas décadas atrás, a polêmica sobre os conhecimentos tradicionais eram travadas em entidades como a ONU e a OMC “sob a eurocentrista denominação de *folklore*” (REZENDE, 2006, p. 9). Nesse sentido, observa-se ainda hoje que o Comitê Intergovernamental especializado para tratar de patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados na OMPI é denominado “Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais e Folclore”.

Com a CDB, tanto o patrimônio genético quanto o conhecimento a ele relacionado são tratados como recursos, integrados à dinâmica do mercado. A lógica da repartição de benefícios é a da permuta: se esses grupos contribuem com seus saberes *tradicionais* para

alcançar os objetivos traçados na Convenção, quais sejam, a “conservação da biodiversidade” e a “utilização sustentável de seus componentes”, nestes incluídos os recursos genéticos, são-lhes atribuídos direitos de receber benefícios decorrentes dessa contribuição. Um dos pontos mais polêmicos acerca desse tema diz respeito aos critérios e às condições da repartição de benefícios que, como já foi sublinhado, que deve ser “justa e equitativa”, segundo a CDB.

Não se pode perder de vista que tanto a repartição de benefícios como o consentimento prévio fundamentado, elementos condicionantes da legalidade do acesso e do uso de conhecimentos tradicionais associados, vêm sendo pensados segundo a lógica do contrato no sistema de propriedade intelectual. Este contrato está referido a um conjunto de normas jurídicas criadoras de artificialidades que atende aos anseios das sociedades de mercado<sup>23</sup> do capitalismo global.

Sádaba lembra que a terra, o trabalho e o dinheiro, após serem transformados em mercadorias fictícias, segundo Polanyi, foram *coisificados* sob relações técnicas e impessoais de forma que todo o seu rastro social foi ocultado. Este fenômeno foi denominado por Marx de *fetichização* da mercadoria (SÁDABA, p. 79, 2008).

Os saberes tradicionais estão sendo enquadrados no sistema jurídico relativo à propriedade intelectual, implicitamente como sendo resultado trabalho intelectual coletivo

---

<sup>23</sup> Segundo Polanyi, a sociedade de mercado é produto do capitalismo e se caracteriza pela sua organização em função do mercado, dirigida como se fosse um acessório deste (POLANYI, 2000, p. 77). Na formação da sociedade de mercado, o sistema econômico passa a ser organizado em instituições próprias, separadas das demais instituições sociais, e baseado na motivação específica do lucro. A sociedade de mercado é modelada para que o sistema econômico - o sistema capitalista -, funcione conforme suas próprias leis, sendo estas leis fundadas nos preços das mercadorias e na idéia do mercado auto-regulável. A auto-regulação mencionada significa que toda produção é destinada à venda no mercado e que todos os rendimentos derivam de tais vendas. A construção de uma sociedade de mercado, em todo o mundo, demandou forte intervenção estatal, em função da proposta de se organizarem as instituições sociais visando garantir o funcionamento do mercado. O direito, enquanto instrumento do estado moderno, desempenhou papel crucial na organização e no controle da sociedade de mercado. A lei comum revelou-se fundamental no advento do mercado de trabalho. Segundo Polanyi, a teoria do trabalho como mercadoria foi apresentada primeiramente, e de maneira enfática, não por economistas, mas por advogados (POLANYI, 2000, p. 218).

de povos indígenas e comunidades tradicionais, capazes de traduzir-se em inovação tecnológica.

O Brasil e outros países capitalistas seguiram o padrão norte-americano, segundo o qual o Estado assume a responsabilidade de fomentar a pesquisa básica, considerada a pesquisa sem fins econômicos<sup>24</sup>. O constituinte de 1988 dedicou capítulo exclusivo à ciência e tecnologia, destacando o papel prioritário do Estado na produção de ciência básica (art. 218, caput e parágrafos). Nos termos da Constituição Federal, ao Estado brasileiro cabe, prioritariamente, promover a pesquisa básica. Ainda de acordo com essa divisão do trabalho científico, às corporações caberia realizar a pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico. No momento atual, o fomento estatal da inovação tecnológica tem ensejado a formação de inúmeras parcerias entre agências estatais brasileiras e organizações produtivas para a geração de inovações tecnológicas.

*Inovação* é uma categoria definida pela Lei n. 10.973/04, conhecida como Lei da Inovação. Pelo conceito legal, consiste na “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços” (art. 2º, inc. IV). Essa idéia de inovação, portanto, corresponde à novidade aplicada ao ambiente produtivo, cujo resultado se volta para o mercado na forma de produtos, processos ou serviços.

A Lei de Inovação é uma tentativa clara de aproximar o setor acadêmico do setor produtivo. O instrumento legal pretende coordenar os esforços das Instituições Científicas

---

<sup>24</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram a vislumbrar o desenvolvimento científico como uma política de Estado. No final de 1944, o então presidente Franklin D. Roosevelt pediu a Vannevar Bush, diretor da Secretaria de Pesquisa e Desenvolvimento Científico (OSRD) a previsão do papel da ciência em tempo de paz. Na visão de Bush, aqueles que investissem em ciência básica obteriam seu retorno em tecnologia à medida que os avanços da ciência fossem convertidos em inovações tecnológicas pelos processos de transferência de tecnologia. Seu plano, transformado em política nas décadas do pós-guerra, era capaz de promover os objetivos do país ao mesmo tempo em que permitia aos cientistas levar a pesquisa básica até onde ela os conduzisse, às expensas do Estado (STOKES, 2005, p. 19). Assim, segundo o modelo linear de Bush, para quem a pesquisa básica é precursora do progresso tecnológico, a pesquisa aplicada visando o desenvolvimento tecnológico e a obtenção de inovação tecnológica seria, assim, uma incumbência das empresas (o que, inclusive, demanda recursos mais vultosos), a partir dos resultados da pesquisa básica produzida pelo Estado.

e Tecnológicas (ICTs)<sup>25</sup> e das empresas, através do estabelecimento de regras para o desenvolvimento tecnológico conjunto, o que envolve a disciplina da distribuição de benefícios e das percentagens relativas ao uso de inovações tecnológicas resultantes dessa parceria. Segundo o discurso estatal, a lei visa estimular as pesquisas tecnológicas conjuntas, aproveitando a grande quantidade de recursos humanos especializados encontrados nas universidades brasileiras, que constituem um capital intelectual não convertido em desenvolvimento tecnológico. Dessa forma, mais do que nunca, o produto da ciência parece estar cada vez mais inserido no circuito das trocas de mercado, na forma da inovação tecnológica.

Além das ICTs, são relevantes neste processo as entidades de fomento a elas vinculadas, quais sejam, as entidades públicas responsáveis pelo financiamento de projetos e apoio de iniciativas de pesquisa científica e tecnológica, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Em todo o Brasil, realizam-se encontros e fóruns de discussão sobre propriedade intelectual e inovação, com o apoio de entidades e órgãos estatais, federais e estaduais, a exemplo do FORTEC, dos eventos da REPICT<sup>26</sup> e dos seminários da Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional (Rede Norte PIBCT)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Segundo a definição da Lei da Inovação, lei n. 10.973/04, a Instituição Científica e Tecnológica (ICT) é o “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (art. 2º, V).

<sup>26</sup> Sádaba atenta para a construção da “ideologia da inovação”, que consiste num dos objetivos desses fóruns e redes. Nas palavras do autor: “Se ha institucionalizado el proceso de valorización del conocimiento gracias a mecanismos jurídicos, pero también a un conjunto de creencias e interpretaciones sociales que los consideran necesarios y beneficiosos” (SÁDABA, 2008, p. 85). A Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional apresenta uma proposta voltada para o uso dos instrumentos do sistema de propriedade intelectual visando o fortalecimento das comunidades e povos tradicionais e para a discussão de novos mecanismos de proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

<sup>27</sup> A Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional foi criada durante o Seminário Saber Local/Interesse Global: Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional na Amazônia, realizado em Belém/PA entre 10 e 12 de setembro de 2003. Nos termos da Carta

Consciente do potencial econômico das suas reservas biológicas, encaradas como provedoras de matéria-prima da promissora indústria biotecnológica, o governo federal brasileiro declarou a biotecnologia<sup>28</sup> como área de especial interesse nacional, colocando-a em posição de destaque no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007<sup>29</sup>. A regulação jurídica do acesso e uso de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade aparece como medida legislativa prioritária no Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PCT&I), instrumento integrante do PAC, cuja execução está prevista pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para o período de 2007 a 2010<sup>30</sup>.

O interesse crescente pelo desenvolvimento da biotecnologia no contexto do PAC se faz sentir principalmente na Amazônia, considerada o reservatório natural mais importante do mundo<sup>31</sup>. O Brasil possui o território mais extenso coberto pela maior floresta tropical úmida do planeta. O Decreto federal n. 6.041/2007, dá suporte jurídico ao PCT&I instituindo a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia<sup>32</sup>.

---

de Intenções que institui a Rede Norte, o seu objetivo é “criar espaços de articulação dos atores da Região para a geração de ações estratégicas que permitam alavancar o desenvolvimento sustentável da Amazônia, contando com a participação das instituições públicas e privadas, da sociedade civil organizada e das representações de povos e comunidades tradicionais interessadas no debate na Região Norte, facilitando o desenvolvimento de ações cooperativas para a compreensão do sistema de propriedade intelectual e suas interações com a biodiversidade e o conhecimento tradicional permitindo um aprendizado conjunto e integrador e a ação articulada”. Compõem a referida Rede as seguintes entidades governamentais e não-governamentais sem fins lucrativos: ABIN, AMAZONLINK.ORG, CEPLAC, CGDDI-FUNAI, SUPOR, CESUPA, EMBRAPA, UFPA, FAPEAM-AM, IEPA, IPAM, IPHAN, MPEG, SECT-AM, UEPA, UFRA, NEAPI/FEPI, OIBI, OYEARG, GTA, FUCAPI, INBRAPI, INPA, CEDAM, FOIRN entre outros. (Carta de Intenções, 2003, p. 191-193).

<sup>28</sup> Tecnicamente, o termo biotecnologia representa um conjunto de tecnologias que “utilizam sistemas biológicos, organismos vivos ou seus derivados para a produção ou modificação de produtos e processos para uso específico”, bem como para gerar novos serviços de alto impacto em diversos segmentos industriais. Essa é a definição adotada na Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, parte anexa do Decreto federal n. 6.041/2007.

<sup>29</sup> [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac). Acesso em 03 de janeiro de 2008.

<sup>30</sup> Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação - PCT&I – disponível em [www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br).

<sup>31</sup> O PCT&I destaca que: “O desenvolvimento sustentável da Amazônia, em particular, depende da capacidade de se atribuir valor econômico à floresta e isso depende essencialmente do desenvolvimento de tecnologias capazes de aproveitar e, ao mesmo tempo, preservar o enorme potencial de sua biodiversidade. Essa é uma das razões que fez com que a biotecnologia tenha sido destacada como um dos setores estratégicos do Plano”. (PCT&I, 2007, p. 59).

<sup>32</sup> O referido Decreto tem por objetivo o estabelecimento de ambiente adequado para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores, o estímulo à maior eficiência da estrutura produtiva nacional, o aumento da

Essa visão é refletida também na política pública estadual do Amazonas. O estado tem a peculiaridade de apresentar a maior extensão territorial de floresta amazônica no país, possuindo mais de 90% de cobertura vegetal. Além da riqueza natural representada pela diversidade biológica, o Amazonas também abriga enorme diversidade social e cultural. Aqui vivem diversos povos indígenas e comunidades tradicionais, com modos de vida próprios, culturalmente diferenciados. O estado possui a maior população indígena do Brasil: são aproximadamente 130.000 indivíduos de 62 povos<sup>33</sup> de etnias distintas, falando 11 línguas nativas.

O estado do Amazonas foi o primeiro do Brasil a editar uma lei estadual de inovação tecnológica, a lei n. 3095, de 17 de novembro de 2006. No estado, os esforços feitos em parceria do governo federal e estadual para o desenvolvimento da biotecnologia têm se concentrado recentemente na implantação de política industrial voltada à produção de biocosméticos com matéria-prima amazônica no Pólo Industrial de Manaus (PIM)<sup>34</sup>. O Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), mantido majoritariamente pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), foi criado no âmbito do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade (PROBEM), administrado por um conselho em que estão representados o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Ciência e

---

capacidade de inovação das empresas brasileiras, a absorção de tecnologias, a geração de negócios e a expansão das exportações. A diretriz contemplada na política especificada visa “aprimorar a legislação e o marco regulatório com impactos diretos sobre o desenvolvimento da biotecnologia e da bioindústria, de forma a facilitar a entrada competitiva de produtos e processos biotecnológicos nos mercados nacional e internacional, com especial atenção a: (...) d) Acesso ao patrimônio Genético e Repartição de Benefícios: valorizar e promover o uso sustentável da biodiversidade brasileira com vistas ao desenvolvimento econômico e social do País, em particular para a competitividade da bioindústria brasileira, respeitando-se os direitos e obrigações decorrentes das atividades de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, a garantia aos direitos das comunidades tradicionais e povos indígenas, a sua inclusão no processo produtivo e a repartição de benefícios resultantes da exploração econômica dessas atividades.” (Decreto n. 6.041, 2007, art. 1º).

<sup>33</sup> Segundo dados da FUNAI, do ano de 2006.

<sup>34</sup> O Processo Produtivo Básico para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus instituído pelo Decreto n. 783/93 e regulamentado pela Portaria Interministerial n. 842/2007 contempla no Anexo X produtos de perfumaria, de toucador e preparações cosméticas cujas formulações deverão conter certa medida de matérias-primas da fauna e flora regionais.

Tecnologia (MCT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA)<sup>35</sup>. Essas iniciativas têm movimentado não apenas as indústrias de cosméticos locais e regionais, inclusive com a realização de feiras, mas também ensejado a criação de cursos universitários e técnicos voltados à cosmetologia e outras áreas envolvendo biotecnologia<sup>36</sup>.

Outras ações do governo estadual do Amazonas dizem respeito ao incentivo às inovações tecnológicas, com o financiamento de projetos pela Fundação de Apoio à Pesquisa no Amazonas (FAPEAM). Essa fundação, juntamente com a Universidade do Estado do Amazonas, está envolvida na formação de estudantes indígenas, inclusive visando à proteção da cultura e dos saberes dos povos indígenas<sup>37</sup>.

Observa-se que, no contexto do incentivo estatal ao desenvolvimento tecnológico do país, os recursos genéticos e os conhecimentos tradicionais associados estão no centro das discussões. A Convenção sobre Diversidade Biológica reconhece os “conhecimentos, inovações e práticas” dos povos indígenas e comunidades tradicionais e lhes atribui direitos coletivos sobre esse patrimônio cultural imaterial. A referência às *inovações* realizadas por povos e comunidades tradicionais pode indicar uma relativização do preconceito contra os povos indígenas e comunidades tradicionais acerca da sua capacidade inventiva. Além disso, essa classificação dos saberes tradicionais indica que a “tradicionalidade” de que se fala não é estática, mas refere-se a uma situação dinâmica que coaduna com a idéia de inovação.

Porém, considerando o caráter econômico da convenção internacional, vale lembrar que esse reconhecimento tem o objetivo de aproximar as inovações dos grupos tradicionais da inovação tecnológica buscada pelo capitalismo, objeto de proteção jurídica através do sistema de propriedade intelectual.

---

<sup>35</sup> Conforme informações obtidas na internet através do site [www.suframa.gov.br/cba](http://www.suframa.gov.br/cba). Acesso em 21 de abril de 2009.

<sup>36</sup> Tais como os cursos oferecidos pela FUCAPI em 2008 e 2009.

<sup>37</sup> Conforme informações obtidas no *site* [www.uea.edu.br](http://www.uea.edu.br).

Nesse sentido, novos sujeitos de direitos surgem a partir da CDB como proprietários em potencial, em decorrência do surgimento de novos bens jurídicos no sistema capitalista global. Com a discussão sobre a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados, esses novos sujeitos de direitos, a exemplo dos povos indígenas, passam a lutar por um lugar no campo político através de suas representações.

### *Novos bens, novos sujeitos de direitos*

Ainda hoje, as imagens dos sujeitos e dos povos indígenas feitas pela sociedade não-indígena são permeadas de diversos preconceitos, remetendo o senso comum ao “índio” selvagem e primitivo. A legislação indigenista ao longo do século XX definitivamente contribuiu para a construção dessa imagem. O conjunto de normas legais evidencia a situação de tutela oficial dos sujeitos indígenas até a Constituição de 1988.

Comunidades e povos tradicionais, nos seus modos particulares de viver, concebem idéias inovadoras e produzem invenções, resultados do intelecto, frutos da observação e da experimentação, ainda que não voltadas para a aplicação industrial ou para o mercado. No entanto, a capacidade inventiva dos grupos tradicionais e dos povos “primitivos” foi reiteradamente negada pela história, pela ciência e pelo próprio direito. Suas inovações foram, ao longo do tempo, negligenciadas e vistas como meras descobertas provocadas pelo acaso.

Para o jurista Tinoco Soares, apenas o homem “civilizado” poderia ser um gênio. Em seu livro intitulado Tratado de Propriedade Industrial, de 1998, o autor apresenta sua visão:

A princípio, portanto, o homem nada mais fez do que “**descobrir**”, ou melhor, apenas e tão-somente encontrar para consumir, utilizar ou mesmo adaptar. Ao depois, combinando uns e outros elementos foram resultando outros tantos que nada mais eram do que, ainda, “**descobertas**”, posto que concernentes ao simples

fruto do acaso, uma vez que não havia nada em profundidade ou mesmo sob criteriosa investigação (SOARES, 1998, p. 46).

Soares afirma que o século XVII marca o começo da “ciência moderna”, “que só então entra no caminho verdadeiro, servida por uma série de homens eminentes, de autênticos gênios” (SOARES, *ibid.*, p. 32). Assim, sob o seu ponto de vista, apenas a “ciência moderna” era capaz de produzir invenções:

Quando, no entanto, a pesquisa, o ensaio, o teste, chegava a um resultado prático, pela junção de elementos conhecidos ou não, estava realizada a sua “**invenção**”. Esta, depois de feita em pequenas, médias ou grandes quantidades, possibilitava a introdução de melhoramentos, inovações ou aperfeiçoamentos (SOARES, 1998, p. 47).

Para o jurista, “ao homem moderno estariam reservadas as fadigas do trabalho e as iluminações do gênio” (SOARES, *ibid.*, p. 47). Lévi-Strauss discorda veementemente dessa posição. Para esse antropólogo, a explicação do nascimento das invenções já feitas pelo acaso é, no mínimo, preguiçosa. Lembra que comumente é encontrada nos tratados de etnologia a noção de que o homem teria vivido primeiramente numa espécie de “idade de ouro tecnológica”, em que as invenções eram colhidas com a mesma facilidade que os frutos e as flores. Segundo Lévi-Strauss, esses tratados atribuem, por exemplo, o conhecimento do fogo ao acaso do raio ou ao incêndio na mata; e a origem da cerâmica ao esquecimento da bola de argila perto do forno (LÉVI-STRAUSS, 1976, p. 352).

Para Lévi-Strauss, tal forma de excluir o ato inventivo desses grupos oculta a complexidade dos procedimentos indispensáveis à fabricação de utensílios desde a pré-história, que envolve a necessidade de conhecimento vasto de um conjunto de noções variadas sobre o ambiente, bem como sobre os materiais e os processos mais adequados<sup>38</sup>.

Lévi-Strauss argumenta que nenhum período ou cultura é absolutamente estacionário no

---

<sup>38</sup> Lévi-Strauss dá o exemplo dos conhecimentos exigidos nas etapas de fabricação da cerâmica: descobrir as argilas próprias à cocção; elaborar técnicas da modelagem; descobrir o combustível particular, a forma do forno, o tipo de calor, a duração da cocção que permitirão tornar o produto sólido e impermeável. Nas suas palavras, essas etapas “consideradas isoladamente nada significam; é a sua combinação imaginada, desejada, pesquisada e experimentada que faz sentido.” (LÉVI-STRAUSS, 1976, p. 353).

caso das invenções técnicas. “Todos os povos possuem e transformam, melhoram e esquecem técnicas suficientemente complexas para permitir-lhes dominar seu meio; sem o que já teriam desaparecido há muito tempo” (LÉVI-STRAUSS, 1976, p. 357).

As “comunidades locais” e as “populações indígenas” com “estilo de vida tradicional” aparecem como sujeitos de direitos na Convenção sobre Diversidade Biológica. No entanto, desde a assinatura da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial – inclusive pelo Brasil – em 1883, até a década de 1990, os povos indígenas e as comunidades tradicionais não figuraram como sujeitos de direitos de caráter econômico nos tratados, acordos e convenções internacionais relativos à propriedade intelectual. Seus conhecimentos foram sempre considerados de domínio público e por essa razão não ensejavam direitos de propriedade intelectual sobre produtos ou processos industriais obtidos a partir deles.

Caldas entende que são esses “novos bens”, ou seja, o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados, que condicionam a abertura do sistema jurídico para “novos sujeitos”. A autora ressalta que o fato de as comunidades tradicionais assumirem a posição de sujeitos de direito implica na possibilidade de que elas passem a manter relações jurídicas como titulares de direitos, ou seja, como proprietárias, podendo dispor de bens como lhes aprouver (CALDAS, 2001, p. 5).

Assim, para Caldas, ao contrário do que se poderia supor, a construção de novos bens jurídicos antecede, lógica e cronologicamente, a constituição de um novo sujeito de direito (CALDAS, 2001, p. 81). Nas palavras da jurista,

A ‘descoberta’ tardia da contribuição das comunidades tradicionais na preservação, conservação e utilização sustentável da biodiversidade e, principalmente, a comprovação do potencial do conhecimento tradicional destas comunidades para utilizações terapêuticas e medicinais, vão ser olhadas pelo mercado como mais uma possibilidade de exploração comercial e obtenção de lucros. De um momento para o outro, portanto, os saberes de comunidades e povos ancestrais tornaram-se mercadoria. Mediante um esforço teórico e legislativo de adaptação, redimensiona-se o sistema jurídico para que essas mercadorias tornem-se bens jurídicos passíveis de regulação segundo o sistema proprietário (CALDAS, *Ibid.*, p. 4)

Seguindo esse pensamento, Shiraishi Neto e Dantas asseveram que, para o direito moderno<sup>39</sup>, o “sujeito de direito” é o centro das relações privadas, vinculado à idéia de contrato e de propriedade. Ser sujeito de direito significa poder adquirir e vender, inclusive a sua força de trabalho a outro sujeito de direito. Os autores ratificam o pensamento de Edelman, para quem a ideologia jurídica nasce postulando que o homem é um sujeito de direito, ou seja, um proprietário em potencial, visto que é de sua essência apropriar-se da natureza (EDELMAN, 1976, p. 25). Para ele, o contrato surge como o instrumento privilegiado da dominação capitalista, porque designa a mercantilização do homem enquanto objeto de direito (EDELMAN, 1976, p. 70). Com a transformação da atividade criadora do artista ou do inventor em trabalho intelectual, submetido à lógica da propriedade intelectual, a personalidade do homem passaria a sujeitar-se a um contrato.

Segundo esse autor marxista:

Bastam cláusulas contratuais para transformar uma atividade criadora em dispêndio puro e simples de força de trabalho. O contrato já não é ato de vontade puro e simples, ele permite, no seu funcionamento, esta extraordinária mutação: fazer de um artista um proletário (EDELMAN, *Ibid.*, p. 76).

É pertinente a afirmação dos professores Shiraishi Neto e Dantas, referenciando Oliveira, quando lembram que, na atualidade, estamos vivendo uma “nova” forma de conquista do capital, ou melhor, uma “reconquista”<sup>40</sup>, cuja palavra chave é a biodiversidade e o conhecimento tradicional a ela vinculado. É um dado “novo” para o direito que os povos e comunidades tradicionais apareçam como protagonistas do processo de uso sustentável da diversidade biológica. As conseqüências desse fato vão sendo percebidas no desenrolar do processo de apropriação dos conhecimentos tradicionais

---

<sup>39</sup> No que tange à denominada modernidade, segundo o ensinamento de Caldas, “Não obstante, o capitalismo e a modernidade constituírem processos históricos diferentes e autônomos, o modo de produção capitalista encontrou na sociedade moderna ocidental um campo fértil para sua propagação, estando, principalmente a partir da revolução industrial, quase umbilicalmente ligados” (CALDAS, 2001, p. 27).

<sup>40</sup> Essa noção de “reconquista” acionada por Shirashi Neto corresponde à interpretação de Oliveira sobre a Amazônia que afirma o seguinte: “Como a Conquista original, a Reconquista parte do mesmo pressuposto do descobrimento: descobrir significa revelar o desconhecido, sem nome, sem forma e sem sujeitos. O Conquistador, por essa lógica, se arvora todos os direitos: o que descobre é seu, ele lhe dá os nomes, o conforma e é o sujeito da descoberta, pois revela o que não existia.” (OLIVEIRA, 1994, p. 4).

associados pelo capital (SHIRAISHI NETO & DANTAS, 2008, p. 58-60). Para os professores, mesmo sendo atribuída às “populações indígenas” e “comunidades locais” a condição de “novos” sujeitos de direito, isso não implica num novo tratamento jurídico desses grupos enquanto sujeitos coletivos, em face das suas peculiaridades culturais e sociais (SHIRAISHI NETO & DANTAS, 2008, p. 63).

No que diz respeito aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, a Convenção sobre Diversidade Biológica refere-se aos povos e comunidades tradicionais como *detentores* dos seus saberes. No caput do artigo 9º da Medida Provisória n. 2186-16/2001, os povos e comunidades tradicionais também aparecem como *detentores* do conhecimento tradicional associado. Um pouco adiante, o inc. III do mesmo artigo da MP, afirma que os grupos tradicionais são *titulares* do conhecimento tradicional associado. No entanto, o artigo 8º parágrafo 2º da Medida Provisória estabelece que “o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético (...) integra o *patrimônio cultural brasileiro e poderá ser objeto de cadastro*”.

Sigo a opinião de Caldas, para quem a postura da Medida Provisória é oscilante e seus dispositivos contraditórios, já que, de um lado, proclama o direito das comunidades e povos tradicionais sobre seus saberes e, de outro, estabelece que tais conhecimentos integram o patrimônio cultural brasileiro, podendo inclusive ser objeto de cadastro. Nesse último dispositivo, a mensagem implícita é a de que o Estado tem o poder cadastrar os conhecimentos tradicionais associados independentemente do consentimento dos “detentores” (CALDAS, 2001, p. 164). Posicionando-se contrariamente a tal entendimento, o Instituto Indígena Brasileiro para a Propriedade Intelectual (INBRAPI) elaborou parecer técnico recomendando que os povos indígenas sejam consultados sobre a conveniência de se criarem e manterem bancos de dados sobre os seus conhecimentos tradicionais.

De acordo com o Código Civil brasileiro, *detentor* é “aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas” (art. 1.198). Esse, porém, não é o sentido que os indígenas esperam da norma jurídica que disciplina o acesso e o uso de conhecimentos tradicionais. Os povos indígenas, por meio de seus representantes, vêm reafirmando-se *proprietários* de seus saberes<sup>41</sup> e exigindo que esse reconhecimento seja expresso na legislação que ora se discute. Nesse sentido manifesta a Declaração do Rio Negro<sup>42</sup>, no item 2, manifestando-se sobre o anteprojeto de lei apresentado em 2007 pela Casa Civil:

Discordamos da utilização das expressões detentores e possuidores de conhecimentos tradicionais em referência aos povos indígenas. O projeto de lei deve reconhecer que somos titulares dos conhecimentos tradicionais que integram nossas culturas. Nesse sentido, queremos a alteração do artigo 5º do projeto para incluir uma disposição reconhecendo nosso domínio sobre nossos saberes, inovações e práticas, nos termos do *caput* do artigo 42, cujo inciso I deverá incluir o direito dos povos indígenas de dispor dos nossos conhecimentos, inovações e práticas, inerente aos direitos que um titular pode exercer sobre o bem que lhe pertence (Declaração do Rio Negro. 03/12/2007).

O pleito do movimento indígena, nesse caso, é pelo reconhecimento de direitos reais sobre o conhecimento, agora transformado em bem jurídico. Na Declaração do Rio Negro, acima citada, os signatários indígenas exigem o reconhecimento da faculdade de usar, gozar e dispor de seus conhecimentos, bem como o direito de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua ou detenha, como preceitua o artigo 1228 do Código Civil Brasileiro.

A propriedade, juntamente com a posse, compõem as *titularidades*, um dos institutos fundamentais do Direito Civil. Elas são disciplinadas pelos Direitos das Coisas

---

<sup>41</sup> Durante o Seminário Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional e Desenvolvimento Sócio-econômico Regional, realizado em 03.03.08, em Manaus/AM, Semari Akoquati França afirmou enfaticamente: “Nós, indígenas, não somos detentores, somos **proprietários** do conhecimento”. Semari Akoquati, da etnia Gavião-Paracatrê (Marabá/PA), é advogada especialista em Propriedade Intelectual e representava o INBRAPI no referido evento.

<sup>42</sup> Essa Declaração foi firmada em 05.12.07 em São Gabriel da Cachoeira, por 27 (vinte e sete) entidades indígenas, entre associações, departamentos e escola; e 17 (dezesete) indivíduos indígenas. O documento consiste numa manifestação do movimento indígena sobre a consulta pública convocada pela Casa Civil que tinha por objeto o anteprojeto de lei dispondo sobre o acesso e uso de patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados.

que, segundo Gomes, “regula o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica” (GOMES, 2004, p. 7-8).

O direito de propriedade é o mais amplo dos direitos reais. Ser proprietário, pelo Código Civil, é exercer poderes sobre determinadas coisas, dentro dos limites legais, dentre os quais se destacam os que correspondem à função social da propriedade. Gomes define o direito de propriedade como “um direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei” (GOMES, *Ibid.*, p. 109).

Ensina o mesmo autor civilista que o objeto do direito de propriedade deve ser um valor econômico materializado e individualmente determinado (GOMES, *Ibid.*, p. 113). O conhecimento tradicional associado à biodiversidade, nesse contexto, assume um potencial econômico de acordo com a lógica da propriedade. A partir da noção de trabalho como mercadoria fictícia, pode ser remunerado na condição de *informação* resultante de uma atividade intelectual. O discurso do movimento indígena se apropria dessa noção de propriedade ao reivindicar o cumprimento dos seus direitos e a *participação* de seus representantes nas decisões pertinentes à proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

*Os conhecimentos tradicionais como objeto de disputa no campo: a diversidade dos sentidos relacionais*

A expressão “conhecimento tradicional” possui muitos significados. É polissêmica. A partir dos dados coletados nesta pesquisa e da bibliografia estudada, observei que os conhecimentos tradicionais são também objetos de disputa no campo e entram no rol das pretensas “definições legítimas”. A expressão “conhecimentos tradicionais” assume

diferentes significados no campo, dependendo de quem a aciona. O Estado, através da legislação, optou por uma definição utilitária de conhecimento tradicional, considerando-o como uma informação, como se verá adiante. Apesar desse sentido, há muitos outros significados de conhecimento tradicional, que também são delineados a partir de uma perspectiva relacional dos agentes no campo, que passo a elencar após alguns esclarecimentos teóricos.

Em primeiro lugar, tanto há variações na noção de “conhecimento”, quanto naquela de “tradicional”. No que tange especificamente a “conhecimento”, Foucault e Bourdieu, advertem que importa romper com o caráter cumulativo (BOURDIEU, 2004) e de tempo linear (FOUCAULT, 2008) que tratam o conhecimento como mero estoque de informações. Nessa perspectiva, o conhecimento, enquanto capital intelectual, não é estoque. Tampouco é uma combinação de ativos intangíveis que consistem na “razão maior das estratégias empresariais”<sup>43</sup> em termos de propriedade intelectual, como sublinham Brooking e Kraemer (apud Barros, 2007, p.53). Tal como o conceito de capital de Bourdieu, o conceito de conhecimento implica em relação social. Assim, quando se fala em conhecimento e suas variações estão em jogo relações sociais em qualquer tempo, contingentes, situacionais ou efêmeras e permanentes (ALMEIDA, 2008).

O mesmo se pode dizer de “tradicional”, que sempre aparece atrelado ao postulado da continuidade, seja no discurso jurídico ou nas manifestações dos ativistas ambientais e dos militantes indígenas. Nessas unidades discursivas (FOUCAULT, 1972) a idéia de

---

<sup>43</sup> “Para Brooking (Apud S & F ENG. FINANCEIRA, 2006), capital intelectual é definido como uma combinação de ativos intangíveis, frutos das mudanças nas áreas de tecnologia da informação, mídia e comunicação (...). Segundo Kraemer (2006), o capital intelectual pode ser dividido em quatro categorias; ativos de mercados, ativos humanos, ativos de propriedade intelectual e, finalmente, ativos de infraestrutura”. (BARROS, *ibid.* p. 53).

Ainda citando o texto de S & F. Engenharia Financeira, tal como lido por Edvinsson e Malone, Barros registra o seguinte ao mencionar que equiparam metaforicamente a empresa a uma árvore; “o capital intelectual da empresa seriam as raízes que se encontram abaixo da superfície e fixam e alimentam a árvore” (BARROS, *ibid.* p.53).

“tradicional” surge como invariavelmente referida a “repetição”, “costume” e à característica de ser “transmitido de geração a geração”.

A noção ressignificada de “tradicional”, desenvolvida mais recentemente por Hobsbawm e outros estudiosos, rompe com todas as alusões à continuidade. Mostra-se descontínua e relativamente independente de um tempo linear e de uma “história”, evidenciando uma “tradição inventada”, a saber:

O termo “tradição inventada” é utilizado num sentido amplo, mas nunca indefinido. Inclui tanto as “tradições” realmente inventadas, construídas e formalmente institucionalizadas, quanto as que surgiram de maneira mais difícil de localizar num período limitado e determinado de tempo – às vezes coisa de poucos anos apenas – e se estabeleceram com enorme rapidez. (...) É óbvio que nem todas essas tradições perduram; nosso objetivo primordial, porém, não é estudar suas chances de sobrevivência, mas sim o modo como elas surgiram e se estabeleceram.

Por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácitas ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado. Aliás, sempre que possível, tenta-se estabelecer continuidade com um passado histórico apropriado. (...) O passado histórico no qual a nova tradição é inserida não precisa ser remoto, perdido nas brumas do tempo (Hobsbawm, 2002, p.10).

Outra interpretação antropológica, que reitera a formulação de Hobsbawm, corresponde ao pensamento de Sahlins. Para este autor, todas as tradições são “inventadas” no e para os objetivos do presente (SAHLINS, 2004, p. 506).

Para evidenciar os efeitos desta abordagem e suas implicações, cabe registrar que, desde pelo menos os anos 1920-30, em experiências etnográficas consideradas clássicas, verifica-se a importância descritiva de episódios relativos a este significado emergente de “conhecimento tradicional”. Os relatos do trabalho de campo de Firth em **Nós, Os Tikopias**<sup>44</sup>, que foram reproduzidos por Joseph Casagrande e que se referem à história recontada por Firth<sup>45</sup> sobre seu melhor amigo e entrevistado tikopiano Pa Fenuatara,

<sup>44</sup> Vide FIRTH, Raymond. **Nós, os Tikopias: um estudo sociológico do parentesco na Polinésia primitiva**. São Paulo: EDUSP, 1998. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros e Geraldo Gerson de Souza.

<sup>45</sup> Tive acesso a este trabalho etnográfico a partir dos materiais do curso “Leitura crítica de monografias clássicas: elementos para uma análise comparativa de trabalhos etnográficos relativos a Amazônia”,

ênfatizam tanto o caráter de “invenção”, quanto à elaboração individual do que poderia ser um “conhecimento tradicional”.

Eis o trecho da entrevista de Firth com Pa Fenuatara a este respeito, realizada em 1929, tal como reproduzido por Casagrande<sup>46</sup>:

On another occasion talk turned to the nets set for salmon trout in the lake. The nets were becoming black, possibly with some organic growth, and tented to rot easily. Pa Fenuatara then told a story to the crowd assembled in the house about how, out on the lake with his nets one time, he felt a spirit going along the net and making it soft. When he held the net up he found it slimy. The spirit had been at work. I asked him then if this was a traditional piece of knowledge that spirits were responsible for the deterioration of the nets. He answered, “No, my own thought.” Then he added with a laugh: “**My own piece of traditional knowledge**” [g.m] (CASAGRANDE, 1960, p. 17).

O tom jocoso e a ironia que Pa Fenuatara utiliza para explicar o tipo de conhecimento por ele mesmo produzido, não podem ser acionados para desautorizar as reivindicações dos movimentos indígenas ou mesmo para levantar suspeições sobre a fidedignidade de suas ações. O episódio citado, com todas as suas dubiedades aparentes, mais serve como elemento de contraste em relação à invenção apenas como produto de uma ação coletiva do que como uma suposta ilegitimação de reivindicações indígenas. Além disto, reforça a idéia de que não existe “conhecimento tradicional” se não se menciona o sujeito da ação, ou seja, aquele que o produz.

---

ministrado no PPGSCA, no primeiro semestre de 2007 pelo prof. Alfredo Wagner B. de Almeida. Frequentei uma sessão deste curso em que foi discutida as experiências etnográficas de B. Malinowski e R. Firth.

<sup>46</sup> Este mesmo trecho foi reproduzido integralmente por James Clifford em **A experiência etnográfica- Antropologia e Literatura no século XX**. Essa edição foi organizada por Jose Reginaldo Santos Gonçalves com tradução de Patrícia Farias, p. 53-54. Eis o texto traduzido: “Em outra ocasião, a conversa recaiu sobre as redes feitas para pegar trutas no lago. As redes estavam ficando escuras, possivelmente com material orgânico, e tendiam a se romper facilmente. Pa Fenuatara então contou uma história ao pessoal reunido na casa sobre como, quando estava certa vez no lago com suas redes, sentiu um espírito envolto na rede, e tornando-a mais macia. Quando ele puxou a rede pra fora do lago, ele a achou pegajosa. O espírito havia trabalhado ali. Perguntei a ele então se isso era parte do conhecimento tradicional, a idéia de que os espíritos eram responsáveis pela deterioração das redes. Ele respondeu: “Não, isso é uma idéia minha”. Então acrescentou rindo: “**Conhecimento tradicional de minha própria autoria**” (Clifford, 2004, pp.53-54) [g.m].

Na interpretação jurídica de Shiraishi Neto, ao evocar esta condição de sujeito o movimento indígena coloca o “conhecimento tradicional” como uma figura do presente. Em decorrência, o sentido de “tradicional” hoje rompe com o tempo linear e, e por extensão, com as abordagens evolucionistas e positivistas (SHIRAISHI NETO, 2007), apoiadas em estágios sucessivos de desenvolvimento. Rompe também com as dicotomias e as oposições simétricas entre “tradicional” e “moderno” ou entre “passado” e “presente” ou ainda entre o “costume” e a “lei” e permite, com isso, a emergência de um significado relacional de “conhecimento tradicional”. Tal significado é que relativiza ainda outras dicotomias, tais como “selvagem” e “civilizado” ou, principalmente, como “oriente” e “ocidente”<sup>47</sup> e suas variações como “civilização ocidental” e “ciência ocidental”, demonstrando que os “conhecimentos tradicionais” não podem ser reduzidos a um dualismo supostamente cultural ou a um dualismo geográfico. Em razão disto é que na produção dos chamados “mapas culturais”<sup>48</sup> os “conhecimentos tradicionais” não podem ser confundidos com o lugar geográfico ou com a área de incidência das espécies efetivamente utilizadas pelos saberes indígenas (ALMEIDA, 2008). Todas estas distinções, que evidenciam as polêmicas em torno dos “conhecimentos tradicionais.

---

<sup>47</sup> Para esta crítica apoiei-me no trabalho de relativização desta dicotomia empreendido por Edward Said: “Comecei com a suposição de que o Oriente não é um fato inerte da natureza. Não está meramente lá, assim como o próprio Ocidente não está apenas lá. Devemos levar a sério a notável observação de Vico segundo a qual os homens fazem sua própria história, e que só podem conhecer o que fizeram e aplicá-la à geografia: como entidades geográficas e culturais- para não falar das entidades históricas- os lugares, regiões e setores geográficos tais como o “Oriente” e o “Ocidente” são feitos pelo homem.” (SAID, 1990, p.16).

<sup>48</sup> A noção de “mapas culturais”, como instrumentos de conhecimento de realidades localizadas que identificam inclusive as potencialidades dos recursos naturais, pode ser encontrada nas demandas e processos que tramitam no CGEN, solicitando um parecer do Conselho quanto a ocorrência ou não de acesso ao “conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético” em casos de realização de mapeamentos culturais de terras indígenas, projetados e executados, sobretudo, por organizações não-governamentais. Para um exemplo consulte-se o “Relatório Final (versão adotada pela Comissão) da CPI destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no País.” (Brasília. Câmara dos Deputados, 28 de março de 2006, pp.305-308).

Ao desempenhar atividades de monitoria no Curso de Gestores Indígenas<sup>49</sup> em Santa Isabel do Rio Negro (AM), no mês de abril de 2009, avancei na reflexão sobre a multiplicidade de significados dos chamados “conhecimentos tradicionais associados”.

Foi possível constatar uma maneira recorrente e aproximada pela qual esses gestores representam os “conhecimentos tradicionais associados”. Notei que prevalece uma certa modalidade de perceber a questão, dominando o discurso dos representantes daquelas organizações indígenas que, sem exceção, focalizam o “conhecimento tradicional” sob uma ótica de “resgate cultural”, de “reavivamento de identidade” ou de recuperação de expressões culturais consideradas “em extinção”, “perdidas” ou residuais. Predomina, por um lado, uma idéia de “sobrevivência cultural”, fundada numa abordagem de características evolucionistas<sup>50</sup>. De outra parte, e em sentido contrário, o “conhecimento tradicional” é considerado por eles como algo “recuperável” e, ao mesmo tempo, como um instrumento recuperador de uma identidade cultural. Assim, seu tempo seria o presente, pois é em função de reivindicações atuais que o “tradicional” emerge com força e denota a capacidade das organizações indígenas de se projetarem no campo de poder. Verifiquei tratar-se de um lugar-comum, permeando as diferentes falas, que merece ser analisado. As percepções dos frequentadores do curso, representando a Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro (ACIMRN), a Associação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas (ACIR) e a Associação Indígena de Barcelos (ASIBA), e dos entrevistados,

---

<sup>49</sup> A monitoria do curso promovido pelo CINEP, em parceria com COIAB, UEA e UFAM, foi realizada, nessa ocasião, durante oito dias consecutivos, de 14 a 20 de abril de 2009. Nessa oportunidade, acompanhei nove cursistas provenientes de três associações indígenas com atuação na região do Médio Rio Negro, nos municípios de Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos, quais sejam, ACIMIRN, ASIBA e ACIR. Também obtive informações em entrevistas abertas com um membro da diretoria da Cooperativa Mista Agroextrativista dos Povos Tradicionais do Médio Rio Negro (COMAGEPT), com um dirigente do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e com uma dirigente da Associação de Mulheres Indígenas e Ribeirinhas de Barcelos (AMIRB). Estas entrevistas foram realizadas no decorrer dos seminários do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) realizados em Belém (PA), em novembro de 2008, e durante o Fórum Social Mundial, em janeiro de 2009.

<sup>50</sup> Almeida faz uma leitura crítica da distinção entre a teoria biológica da evolução e o evolucionismo: “Enquanto a teoria da evolução biológica desvinculou-se da noção de “progresso”, admitindo “involuções”, a abordagem evolucionista, de maneira inversa, constituiu-se num padrão explicativo da vida social ancorado numa idéia de “progresso contínuo (...)” (ALMEIDA, 2005, p.9).

que pertencem aos quadros da COMAGEPT e da AMIRB, revelaram-se semelhantes. De igual modo, as formulações do representante do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) reiteraram o mesmo ponto de vista. Assim, a despeito de esses representantes afirmarem explicitamente que visam à proteção do que denominam de “conhecimento tradicional”, nenhum deles, em nenhuma de suas entidades representativas, detém informações pormenorizadas ou faz menção direta a um instrumento legal qualquer que trate da matéria.

A categoria “conhecimento tradicional” mostra-se, pois, à primeira vista, como um tema recorrente das pautas das associações indígenas observadas no Estado do Amazonas e a preocupação com a referida “proteção” aparece explicitamente nos seus estatutos sociais.

Paradoxalmente, o significado de “conhecimento tradicional”, neste contexto, é afastado do evolucionismo, denotando uma determinada autoconsciência cultural dos agentes sociais (SAHLINS, 2004, p. 506). Esta autoconsciência cultural é produto de um processo de mobilização que mais tem a ver com identidade coletiva do que com agentes sociais passiva e individualmente submetidos a uma engrenagem de “progresso contínuo”. Construindo tal identidade os agentes sociais revelam disposições adquiridas ou *habitus* (BOURDIEU, 2007, p. 169), isto é, maneiras de ser que podem levá-los a resistir e a opor-se às forças e às idéias que dominam o campo de confrontos em que se situam.

Constatei, além disto, na fala dos representantes indígenas uma certa articulação entre uma idealização do passado, que idealmente teria originado aqueles conhecimentos, e uma necessidade imperiosa de se colocar como força político-organizativa no tempo presente. Essas distintas temporalidades, mencionadas como “milenares”, “ancestrais”, “imemoriais” e “primitivas”, assim como a complexidade que as envolve, tem marcado os debates no campo da ciência do direito em sua conexão com a antropologia e a história.

## 1. Conhecimentos tradicionais como fonte de medicamentos

A expressão “conhecimento tradicional associado” aparece relacionada, de maneira explícita, desde a Carta da Terra dos Povos Indígenas de 1992<sup>51</sup>, à saúde, à medicina, à cura e à sobrevivência dos povos indígenas<sup>52</sup>. É apresentada, ao mesmo tempo, como um instrumento de proteção contra “formas de exploração” ilegais. A partir dessa data, com a ampla repercussão dos resultados da Rio 92, ocorreu uma difusão desse significado de “conhecimento tradicional associado” como fonte de medicamentos.

Na I Carta de Manaus, correspondente à “Primeira Conferencia de Pajés: Biodiversidade e Direitos de Propriedade Intelectual, Proteção e Garantia do Conhecimento Tradicional”, datada de 25 de agosto de 2002, os representantes indígenas ressaltam a contribuição do “conhecimento acumulado” dos povos indígenas para os avanços na área da saúde, da produção de alimentos e de cosméticos, entre outros. Os representantes indígenas alegam que a maior parte das drogas usadas em tratamentos médicos tem origem nessas “formas de saber” que são “continuamente repensadas e renovadas a partir de novas experiências”.

Na II Carta de Manaus, correspondente à Segunda Conferencia dos Pajés do Amazonas, datada de 03 de dezembro de 2004, o conhecimento tradicional associado é apresentado como solução para as “carências planetárias”, mais exatamente para as “doenças e endemias que atingem o planeta”, inclusive as de “cunho espiritual”. As

---

<sup>51</sup> Todos os documentos produzidos pelo movimento indígena referentes aos conhecimentos tradicionais a partir de 1992 e aqui mencionados, serão devidamente analisados no segundo capítulo.

<sup>52</sup> Na mencionada Carta, registra-se o seguinte: “O direito dos Povos Indígenas à saúde deve incluir a sabedoria tradicional dos anciães e curandeiros indígenas. O reconhecimento à medicina tradicional e seu poder preventivo e espiritual devem ser reconhecidos e protegidos contra formas de exploração”. “O conhecimento tradicional das plantas e ervas deve ser protegido e transmitido às gerações futuras”. “O conhecimento tradicional permitiu até agora a sobrevivência dos Povos Indígenas”. “Sentimos o planeta Terra como nossa mãe. Quando o planeta estiver contaminado e enfermo, a vida humana será impossível. A busca de nossas curas será a busca da cura do planeta e vice-versa.” (Carta da Terra, 1992, itens 26, 96, 98 e 84).

sabedorias indígenas, segundo o documento, conectam seres humanos, ambientes naturais e são construídas em profunda sincronia com o mundo espiritual.

O reconhecimento do conhecimento tradicional como fonte de medicamentos é acompanhado da demanda pelo seu reconhecimento como ciência. Nos documentos analisados no decorrer desta dissertação, foi possível constatar que os “saberes indígenas” são invariavelmente afirmados como “científicos” pelo movimento indígena.

Na Carta de São Luis, datada de 06 de dezembro de 2001, as lideranças indígenas e os pajés propõem aos governos o reconhecimento dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas como “saber” e “ciência”. Através da demanda pelo “tratamento equitativo em relação ao conhecimento científico ocidental”, pretende o referido documento equiparar o *status* dos dois tipos de conhecimento, o que significa, inclusive, estabelecer políticas de ciência e tecnologia para os conhecimentos tradicionais. Tal demanda do movimento indígena visa equilibrar a situação de desigualdade em que se encontram os conhecimentos concebidos dicotomicamente como se fossem opostos. Assim, como já foi dito, o “conhecimento tradicional” e o “conhecimento científico” digladiam por espaço e lutam por legitimidade.

Lúcia Fernanda Kaingáng, do INBRAPI, reafirmou, em entrevista, as potenciais contribuições do conhecimento tradicional associado à humanidade e a necessidade de recompensar seu uso<sup>53</sup>:

Nós temos conhecimentos valiosos, para tentar reverter esse processo de mudança climática, de degradação ambiental, de degradação social, nós temos respostas para muitos males da humanidade. Isso não é um clichê. Agora, isso tem que ser compartilhado em bases igualitárias e não na base da imposição, da desapropriação, do uso em função do bem comum. (...) Nós podemos contribuir muito para a ciência e tecnologia, mas vocês têm que reconhecer que os nossos saberes são científicos. Se os de vocês são tão bons e vocês não precisam da gente, porque tanta pressão para pesquisar, porque tanta hipocrisia de [separar] o saber tradicional e ‘nós, o saber científico, o saber acadêmico, empírico’, etc., etc. Existe muita hipocrisia, muita superioridade imposta, e isso não é verdade. (Kaingáng, L. F – entrevista à autora, em 28.08.2008)

---

<sup>53</sup> No mesmo sentido, mas fazendo referência à alimentação e à saúde, manifestou-se Terena, em 1999, em palestra proferida na UNB e transcrita na seguinte publicação: MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, pp 20-22.

A percepção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade como uma fonte de informação para a indústria farmacêutica se transformou num lugar-comum, não apenas no discurso da militância do movimento indígena, mas, sobretudo, na análise dos pesquisadores e nos discursos de órgãos e agências oficiais. Mais recentemente, também está se tornando um lugar-comum nas manifestações formais das indústrias cosmeceúticas e cosméticas, usuárias de tecnologia de ponta envolvendo a biodiversidade.

Os representantes indígenas, presentes às conferências mencionadas, afirmam reconhecer o “valor estratégico” do conhecimento tradicional associado em face dos projetos de tecnologia de ponta desenvolvidos pela bioindústria nacional e estrangeira. Essa postura coincide com o discurso oficial<sup>54</sup>.

A predominância do interesse pelas potencialidades medicamentosas dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, em detrimento de outras possibilidades de seu uso, certamente tem relação direta com a quantidade de recursos financeiros envolvidos na produção das referidas indústrias. “Valor estratégico”, neste contexto, tem uma conotação essencialmente econômica.

## 2. Conhecimento tradicional associado como patrimônio cultural

Para o direito internacional, a noção de patrimônio cultural é primeiramente definida na Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972. Essa Convenção procede a uma distinção entre o patrimônio cultural e o patrimônio natural e, conforme consta das suas Considerações Preliminares, a classificação adotada estabelecerá o seguinte:

---

<sup>54</sup> Isso fica demonstrado especialmente no texto da II Carta de Manaus, de 2004.

um sistema eficaz de proteção coletiva do patrimônio cultural e natural de valor universal excepcional, organizado de modo permanente e segundo métodos científicos e modernos (...).

A classificação feita pela Convenção elenca vários componentes do patrimônio mundial - que antes encontravam-se dispersos -, agrupando-os, respectivamente, em “patrimônio cultural” e “patrimônio natural”. Tais componentes, no entanto, referem-se apenas a elementos materiais ou tangíveis do aludido patrimônio, ou seja, elementos que possuem existência corpórea<sup>55</sup>.

Essa classificação se mostraria insuficiente duas décadas depois, ensejando a construção de uma nova distinção a partir da CDB. A dicotomia entre natureza e cultura, que está na base da Convenção de 1972, foi deslocada para uma outra classificação de “patrimônio cultural”, produzida no plano jurídico, que passa a subdividi-lo em material e imaterial.

Em 2003, onze anos depois da CDB, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO, ampliou o significado de “patrimônio cultural”, definindo o “patrimônio cultural imaterial” nos seguintes termos:

As práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. (Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, 2003, art. 2º)

---

<sup>55</sup> Conforme a referida Convenção, de 1972, são considerados patrimônio cultural: “- os monumentos: obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos ou estruturas de natureza arqueológica, inscrições, cavernas e grupos de elementos, que tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; - os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas que, em virtude de sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem, tenham um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; - os lugares notáveis: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como as zonas, inclusive lugares arqueológicos, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético ou antropológico.” Já o patrimônio natural é composto por: “monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; - as formações geológicas e fisiográficas e as áreas nitidamente delimitadas que constituam o de espécies animais e vegetais ameaçadas e que tenham valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação; - os lugares notáveis naturais ou as zonas naturais nitidamente delimitadas, que tenham valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.” Em ambas as conceituações, cabe reiterar, está-se diante tão-somente de componentes materiais ou tangível.

Pelo que se pode compreender do artigo transcrito, o “patrimônio cultural imaterial” é predominantemente coletivo. O mesmo se depreende da CDB, que atribui aos “grupos com estilos de vida tradicionais”, e não aos indivíduos, os direitos sobre a utilização de seus conhecimentos por terceiros.

Nas Diretrizes de Serrinha, documento produzido a partir da Oficina Preparatória sobre o Anteprojeto de Lei de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados - região Sul, realizada em outubro de 2008, as discussões voltaram-se para a proteção do patrimônio cultural, natural e espiritual dos povos indígenas, das comunidades locais e dos agricultores familiares. Neste documento resultante da mencionada oficina, realizada no âmbito da consulta pública sobre o APL, os representantes do movimento indígena do sul do país propugnam defender o “patrimônio cultural, natural e espiritual” dos povos indígenas, “comunidades locais” e agricultores familiares, cujo papel na geração, inovação e melhoramento de variedades de espécies, segundo seus formuladores, deve ser reconhecido. A classificação do patrimônio desses grupos feita nesse documento destoa tanto daquela preconizada pela Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, em 1972, quanto da estabelecida pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003. Os signatários afirmam seus direitos sobre o seu “Patrimônio Espiritual”<sup>56</sup>, reforçando que as três categorias de sujeitos coletivos signatárias do documento detêm direitos que devem ser equiparados pela futura lei.

Certamente, num conceito *lato sensu* de patrimônio, está implícita a idéia de propriedade e de titularidade. Nesse sentido, a norma jurídica é que vai definir patrimônio.

---

<sup>56</sup> Essa demanda de Serrinha pretende reforçar no mundo jurídico essa nova categoria de patrimônio, qual seja, o “espiritual”, em separado do denominado “patrimônio cultural”. Hipoteticamente, caso atendida na futura lei, essa reivindicação implicaria na possibilidade jurídica de se aferir valor econômico ao “valor espiritual” dos saberes indígenas, para efeito de indenização dos sujeitos coletivos por danos a eles provocados, a título de dano moral à coletividade.

A prática recorrente de patrimonialização coaduna-se, portanto, com os propósitos de homogeneização jurídica propugnados pelas agências multilaterais.

Com propósito de síntese gostaria de chamar a atenção para o caráter dinâmico desta visão dos movimentos indígenas. Nas três conferências dos pajés, já mencionadas, realizadas entre 2001 e 2004, a noção de conhecimento tradicional associado aparece vinculada a saberes mágicos, médicos, religiosos, de cura e de competência das autoridades religiosas dos povos indígenas. Os critérios de competência e saber dos pajés são apresentados como essenciais.

A autoridade política face ao Estado, objetivada pelo movimento indígena, neste primeiro momento, estrutura-se sobre a autoridade dos pajés e não de tuxauas ou dos melhores caçadores, agricultores ou extrativistas das aldeias. O conhecimento da natureza ocorre via o xamanismo e não é correlacionado diretamente às atividades produtivas como caça, pesca, agricultura e coleta. O conhecimento da natureza e os saberes práticos que resultam em resinas, fragrâncias, óleos e infusões é apresentado como atributo de quem detém os poderes mágicos e outros saberes práticos.

Nos Encontros indígenas, posteriores a 2006, percebe-se, entretanto, um deslocamento com uma ampla dispersão dos significados de conhecimento tradicional. Ganha corpo uma dimensão instrumental e as mobilizações apontam para estratégias políticas, alianças, articulação de reivindicações, ampliação de assentos para representação indígena e políticas públicas. O conhecimento tradicional aparece vinculado, nas Diretrizes de Serrinha, a medidas de proteção dos direitos de propriedade intelectual e à segurança alimentar e aos direitos à alimentação. Categorias designativas de agentes sociais como “agricultores familiares” passam a dividir a cena com “povos indígenas” e “comunidades locais”.

### 3. Os conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual

Uma primeira observação deve ser feita no que diz respeito aos significados jurídicos de “conhecimento tradicional” a partir da leitura da legislação de propriedade intelectual, que disciplina o conhecimento como um bem jurídico. O sistema de propriedade intelectual é dividido em duas grandes categorias, quais sejam: o direito autoral e a propriedade industrial, cada um regulado por leis específicas.

Os direitos autorais correspondem aos direitos de autor e direitos conexos, incidindo sobre obras literárias, artísticas e científicas, reguladas pela Lei do Direito Autoral, a lei n. 9.610/98. Expressões e manifestações artísticas, como o artesanato e pinturas, os cantos e os rituais religiosos ou não, estariam dentro dessa classificação. Os programas de computador, regulados pela lei n. 9609/98, também estão inseridos nos direitos autorais.

A propriedade industrial é composta pelas patentes<sup>57</sup>, marcas, desenhos industriais e indicações geográficas, estando especificada na Lei de Propriedade Industrial, a lei n. 9.279/96. Especialmente no que tange às patentes, Simon e Vieira entendem que elas são ferramentas usadas como meio de criar uma escassez artificial no mercado, constituindo um direito negativo, de excluir terceiros (VILLARES, 2007).

Num terceiro grupo estaria o regime denominado *sui generis*, que inclui a proteção dos cultivares, regulada pela lei n. 9.456/97. Discute-se atualmente, no âmbito da OMPI, num debate recheado de controvérsias, o desenho de um regime *sui generis* de proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

---

<sup>57</sup> Patente consiste num direito de propriedade intelectual concedido pelo Estado materializado pelo título denominado Carta-patente. Possui caráter temporário uma vez que é concedido mediante ato administrativo por instituição competente, com fins de exploração econômica por um período determinado. No Brasil este período corresponde a 20 anos para patentes de invenção e 15 anos para patentes de modelo de utilidade, conforme determina a Lei n. 9.279/1996. Para outras informações pode ser consultado o **Manual de Direito da Propriedade Intelectual**, de autoria de Caldas Barros, páginas 106 a 116 e 191 a 284.

Atualmente, a proteção jurídica do conhecimento tradicional se dá obedecendo à distinção básica entre direitos autorais, propriedade industrial e cultivares, tendo em vista o objeto sobre o qual incide o direito de propriedade intelectual, através do registro de patrimônio cultural imaterial, da concessão de patentes ou do registro de cultivares.

Destacam-se, nesse contexto, os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade que podem gerar produtos patenteáveis que apresentem propriedades farmacológicas e cosmecêuticas.

A esse respeito, observei na pesquisa de campo, que os chamados “conhecimentos tradicionais” são percebidos pelos sujeitos indígenas como um conjunto de saberes que não distingue a finalidade prática do conhecimento, base da classificação legal de propriedade intelectual. Assim, parece haver um estranhamento por parte dos indígenas acerca da distinção conceitual entre conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e aqueles que não estariam vinculados diretamente à biodiversidade, ou, melhor dizendo, aqueles potencialmente geradores de benefícios econômicos diretos, como aqueles das quais derivam as patentes.

Sádaba afirma que a propriedade intelectual é a mercadoria fictícia por excelência da nossa época histórica. Para ele, os bens intelectuais são entidades econômicas radicalmente artificiais, que vêm passando por uma “operação de cirurgia retórica” que faz deslocar sua condição de elemento cultural ou científico para uma condição de bem mercantil (SÁDABA, 2008, p. 83).

Para ele o sistema jurídico em constante adaptação desde o século XVIII tem se incumbido crescentemente de transfigurar a dimensão coletiva e pública do conhecimento em um ente apropriável e privatizável. Segundo ele, certas fórmulas legais singulares são as responsáveis pela conversão dos saberes e dos conhecimentos em mercadoria, tal como ocorre com as demais mercadorias fictícias. Para o seu funcionamento, essas fórmulas

requerem, por sua vez, a formação de uma “cultura da propriedade intelectual”, através de manobras discursivas, e de uma reorganização socioeconômica lenta e profunda que a produza (SÁDABA, 2008, p. 84).

Segundo esse autor, mediante o *copyright* e as patentes, as idéias são arrancadas do marco social no qual se inscrevem e são valorizadas para existir como “bens mortos” integrados aos círculos econômicos e comerciais como qualquer outro objeto. Sádaba explica que a propriedade intelectual vai gerar operações similares sobre o saber, o conhecimento ou a informação (SÁDABA, 2008, p. 79).

Vale lembrar que, conforme a legislação, os direitos de propriedade intelectual são considerados bens móveis<sup>58</sup>. Com mais essa ficção jurídica, eles que são tomados como bens suscetíveis de movimento próprio, sem alteração da sua substância ou da destinação, conforme o art. 82 da Lei n. 10406/02, Código Civil brasileiro.

Recentemente, o conceito de *inovação tecnológica*, ponto central do sistema de propriedade intelectual e da economia de mercado, vem sendo defendido como a “chave” para o desenvolvimento econômico dos países, conforme já mencionado. No Brasil, a consolidação do conceito de inovação tecnológica vem se dando no âmbito legal e teórico como parte de um esforço de fomentar o desenvolvimento tecnológico - inclusive biotecnológico - no país e, como foi visto, vem ensejando iniciativas variadas por parte do governo brasileiro.

---

<sup>58</sup> Conforme o artigo 83 da Lei n. 10406/02 e o artigo 5º da Lei n. 9279/96.

#### 4. Conhecimento tradicional associado como informação

Tanto o patrimônio genético como o “conhecimento tradicional associado”, conforme definição legal, constituem *informações*. O art. 7º da MP 2186-16/2001 define o patrimônio genético como sendo:

A *informação* de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições *in situ*, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções *ex situ*, desde que coletados em condições *in situ* no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva (MP 2.186-16/01, art. 7º, inc. I).

Já o conhecimento tradicional associado é tido como a “*informação* ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético” (MP 2186-16/01, art. 7º, inc. II). Pela legislação vigente, o que interessa, portanto, segundo a autora citada, é a *informação*. Diferentemente da ciência desenvolvida até os anos 1950, que trabalhava basicamente com matéria e energia, na contemporaneidade, a ciência tem na informação a sua principal base de sustentação (SANTOS, 2005, p. 88).

Observa-se que a definição proposta no anteprojeto de lei da Casa Civil deu outra feição ao definir o conhecimento tradicional, e não o reduziu explicitamente à mera informação. Segundo o APL, o conhecimento tradicional associado é

“todo conhecimento, inovação ou prática, individual ou coletiva, das comunidades indígenas, quilombolas ou tradicionais, associado às propriedades, usos e características da diversidade biológica, dentro de contextos culturais que possam ser identificados como dessas comunidades, ainda que disponibilizado fora desses contextos, tais como em bancos de dados, inventários culturais, publicações e no comércio” (art. 7º, inc. XVI).

No entanto, implicitamente, nota-se a identificação do conhecimento tradicional com a informação, na medida em que ele pode ser encontrado em contextos culturais específicos ou fora deles, como em bancos de dados e inventários.

O fundamento da chamada “sociedade do conhecimento”, segundo Matos, é a difusão das tecnologias cognitivas, como a inteligência artificial, a formação de bancos de dados e até mesmo a generalização da burocracia empresarial<sup>59</sup> (MATOS, 2007, p. 27).

Para Santos, a expressão “tecnologias da informação” designa muito mais que as máquinas e os meios que processam as mensagens produzidas pelo homem, bem como designa mais que a mídia, entendida como um sistema de produção industrial de informações. O sociólogo afirma que a noção tecnocientífica de informação é muito mais abrangente:

[...] as tecnologias da informação extrapolam imensamente o campo de atuação da mídia e das novas mídias, pois operam – em todos os campos- a codificação e a digitalização do mundo ao manipularem a realidade informacional que permeia a matéria inerte, o ser vivo e o objeto técnico (SANTOS, 2003, p. 11-12)

Seguindo o pensamento de Simondon, Santos esclarece como a teoria da informação assumiu relevância na ciência contemporânea, com a chamada “virada cibernética”, na medida em que o conceito de informação poderia ser válido em vários campos do conhecimento. Nas suas palavras,

A elaboração de uma linguagem comum para além das especificidades dos diversos ramos do conhecimento científico e a instituição de uma nova síntese, só comparável à revolução newtoniana, indicavam que a teoria da informação parecia assumir um papel central no pensamento humano contemporâneo. Tal centralidade se devia ao fato de o conceito de informação ser válido nos campos da física, da biologia e da tecnologia. (SANTOS, *ibid.*, p. 12)

A noção de virada cibernética, para Santos, designou uma mudança na lógica da técnica, possibilitando conceber um substrato comum à matéria inerte, ao ser vivo e ao objeto técnico através da noção comum de informação, que permite uma tradução universal (SANTOS, *ibid.*, p. 14). A noção de informação tem, assim, um “caráter puramente operatório” (SANTOS, *apud*, 2003, p. 13).

---

<sup>59</sup> Comentando sobre a propagação da “burocracia empresarial”, a autora diz que “todas as esferas da atividade passam a ser consideradas modos de gestão: sob uma aparência objetiva, operatória e pragmática, a gestão empresarial é a ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de performances, e essas em custos e benefícios.” (MATOS, 2007, p. 27)

Martins assevera que, no “estado de natureza cibernético”, a natureza é “natureza-como-informação”, pressupondo que a natureza se encontra totalmente disponível aos processos de recuperação, processamento e armazenamento de informação, possibilitados pelo computador eletrônico digital. O “estado de cultura cibernético”, por sua vez, é alcançado quando a cultura se torna “cultura-como- informação” (SANTOS apud, 2003, p. 15).

##### 5. A dispersão dos significados de “conhecimento tradicional”

Constatei no decorrer da pesquisa que além de aparecer explícita ou implicitamente em Convenções, Tratados e Declarações internacionais, a expressão “conhecimento tradicional associado” passa a ocupar também um lugar de relevância em documentos do movimento indígena e estatutos de organizações indígenas (associações e cooperativas), em programas, projetos e planos governamentais, em instruções, portarias, resoluções e orientações técnicas de órgãos públicos, além de leis, decretos e medidas provisórias produzidas pelo Executivo e discutidas nos planos administrativo e legislativo.

Está-se diante de uma dispersão do significado de “conhecimento tradicional associado” por inúmeras agências oficiais e da sociedade civil, que se valem de diferentes significados, dificultando, em princípio, sua compreensão rigorosa e seu entendimento para efeitos de análise e aplicação. Trata-se da referida polissemia dos termos que caracteriza as dificuldades e complexidades deste trabalho de pesquisa.

Consigo distinguir as abordagens principais dentre as diversas orientações que focalizam fatos e representações referidos aos “conhecimentos tradicionais associados”.

De um lado, as noções de “conhecimento tradicional”, conforme foi exposto, são pensadas através de pares de oposição simétrica, com todos os riscos formalistas que envolvem o uso de modelos de inspiração dual. Refiro-me às dicotomias, que tem os

agentes indígenas como meros depositários do conhecimento. Aqui a noção de capital intelectual é cumulativa e se refere a estoque de conhecimentos que teriam sido acumulados historicamente, conforme já foi dito, pela “repetição” e pelo “costume”.

De outro lado, há uma abordagem relacional que recoloca o significado de “conhecimento tradicional” e, por extensão, aqueles de patrimônio e propriedade. Aliás, essas noções são pensadas como instrumentos de poder ou de legitimação de uma posição. O “conhecimento tradicional”, em seu significado relacional, rompe com as noções generalizantes e com caráter genérico que usualmente lhe é atribuído, e passa a levar em conta as realidades localizadas, representadas na CDB como “comunidades locais”. Os demais critérios específicos adotados nessa pesquisa referem-se a formas de organização indígena, fatores étnicos e consciência ambiental dos agentes sociais.

Ao mesmo tempo, os conhecimentos tradicionais passaram da condição de “manifestação folclórica” para “alvo” das políticas governamentais, recebendo a atenção da ciência do direito como objeto de reflexão.

Certamente que, na vida social, estes planos, distinguidos para efeitos de exposição nesta dissertação, se misturam, uma vez que eles não existem empiricamente de maneira isolada. Mencioná-los e distingui-los contribui para que se possa classificar autores e seus argumentos.

### *Campo científico e “definições legítimas”*

Um campo científico se impõe ao campo político nas discussões em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados. A partir do estudo do CGEN, no último capítulo, mostra-se clara a divisão do trabalho científico nesse processo,

caracterizada por tensões entre formações acadêmicas que disputam o poder de enunciar as “definições legítimas”. Segundo o pensamento de Bourdieu, o objeto da ciência é a concorrência pelo monopólio da divisão legítima, e as relações de concorrência que se estabelecem, no campo intelectual ou científico, também pertencem ao domínio da ciência (BOURDIEU, 2000, p.111).

Um aspecto dessa complexidade que caracteriza o que se entende por *participar* de uma discussão sobre o tema em questão (e que, infelizmente, não será possível tratar com o detalhamento desejado), diz respeito às implicações da língua e da linguagem da norma. Tais implicações são mais complexas quando os sujeitos de direitos - e obrigações – consagrados por essa norma são sujeitos indígenas. Assim, dentro dos limites da presente análise, a ostensiva preocupação por parte dos conselheiros de deliberar com o máximo de segurança jurídica chamou a atenção nas atas, nos relatórios e no funcionamento geral do CGEN. A segurança jurídica aparece condicionada à total clareza dos “conceitos” da legislação e, muitas vezes, enseja a positivação de mais noções operacionais. Essa necessidade dos conselheiros ensejou a elaboração de vários pareceres jurídicos, principalmente da Advocacia Geral da União (AGU) que, provocada pelos órgãos do poder executivo, “dá a última palavra” sobre as dúvidas e dissensos em torno do direito positivo que regula o acesso e o uso de patrimônio genético e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

As definições de termos inscritas na legislação são, supostamente, baseadas em estudos científicos disponíveis à época da elaboração da norma. Diferentes textos legais definem termos com base nos princípios da antropologia, da biologia, da geografia e de outras áreas do conhecimento. Essas definições têm o objetivo de operacionalizar a norma, além de definirem seu escopo. Em sua dissertação de mestrado, Andressa Caldas lembra

que os conceitos e as classificações jurídicas são instrumentos construídos - portanto artificiais, arbitrários, particulares e historicamente determinados (CALDAS, 2001, p. 70)

Definições de expressões como “comunidade tradicional”, “patrimônio genético” e “conhecimento tradicional associado à biodiversidade” distinguem o que está dentro do que está fora da abrangência da norma. Daí a relevância do papel das “noções operacionais” positivadas. Estas, no entanto, não se confundem com os conceitos. As noções operacionais são delineadas para se atingir a um fim prático: o de viabilizar o cumprimento da norma. Já os conceitos problematizam relações e se detêm no tratamento rigoroso das especificidades. Segundo Almeida, a noção operacional serve basicamente para fins operacionais imediatos ou de aplicação genérica e direta, sob uma lógica do ponto de vista prático. Já o conceito tem significado, é dinâmico e por isso implica numa relação e na possibilidade de mudança de significado (ALMEIDA, 2008, p. 18).

Vale lembrar que a maior parte das legislações ambientais recentes, inclusive as que regulam o acesso à biodiversidade e ao conhecimento tradicional associado inicia seus textos com definições terminológicas (CALDAS, 2001, p. 11)<sup>60</sup>. Caldas ressalta que os “conceitos jurídicos” têm uma racionalidade interna e que postulam a neutralidade científica. A fim de que se estabeleça e se faça funcionar perfeitamente o sistema jurídico formal, pressupõe-se que tais “conceitos jurídicos” são intemporais, universais, neutros, gerais e abstratos (CALDAS, *ibid*, p. 12).

No lugar do que Caldas chama de “conceitos jurídicos”, prefiro utilizar a expressão “definições jurídicas”, por entender que tratam-se de noções operacionais e não propriamente de conceitos, seguindo o pensamento de Almeida (2008). As definições jurídicas nada mais são do que noções operacionais inseridas – e congeladas - no texto normativo. Elas são consideradas indispensáveis à delimitação da abrangência da norma e,

---

<sup>60</sup> Andressa Caldas observa ser essa uma característica sintomática das legislações recentes, entendendo que, no estilo enciclopédico e conceitual, as novas leis repetem o modelo nominalista que dominou o período denominado de Modernidade (CALDAS, 2001, p. 11)

em sendo supostamente científicas, oferecem um certo grau de segurança aos operadores da norma. Não é por acaso que um “grupo técnico de peritos”, especializado em “conceitos, termos e definições”, foi formado na última Conferência das Partes em Bonn, na Alemanha para contribuir para a elaboração de um regime internacional de acesso e uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade<sup>61</sup>.

Observa-se uma tendência à homogeneização jurídica, no plano global, na regulação de variados temas através de convenções e tratados internacionais. Para as finalidades deste trabalho, serão destacados os instrumentos internacionais que dispõem sobre propriedade intelectual e sobre direitos humanos.

#### *“Homogeneização jurídica” e padronização de procedimentos*

A estratégia das agências multilaterais e sua intervenção no tratamento da questão<sup>62</sup> dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade podem ser classificadas dentre as medidas que convergem para o que Bourdieu designa de uma “homogeneização jurídica” (Bourdieu, 2001, p. 107). Esse objetivo de unificar os dispositivos legais tem sido perseguido desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu a estruturação de novas agências multilaterais com a criação do Banco Mundial (BIRD), da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Conforme os desdobramentos desta interpretação de Pierre Bourdieu sobre a visão dos economistas formalistas, a própria Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>63</sup>, criada em 1994,

---

<sup>61</sup> Conforme ata da 59ª reunião ordinária do CGEN, realizada em Brasília (DF) em 06 de junho de 2008.

<sup>62</sup> Entenderei por *questão*, neste trabalho, o conjunto de problemas que envolvem um determinado tema, que, por sua vez, envolve determinados agentes e agências. Além da “questão dos conhecimentos tradicionais associados”, farei referência à “questão ambiental” e à “questão indígena” nesta mesma perspectiva.

<sup>63</sup> “O órgão máximo da OMC é a Conferência Ministerial que se reúne pelo menos de dois em dois anos e pode tomar decisões sobre todas as matérias relacionadas a qualquer acordo multilateral de comércio”. Já foram realizadas seis Conferências, sendo a última em Hong Kong, em dezembro de 2005.

consistiria numa variante desta estruturação. A “homogeneização jurídica”, ao compatibilizar legislações de diferentes países e disciplinar continuamente registros e relações de troca de saberes, significaria, para tais economistas e planejadores, um indício positivo de *globalization*<sup>64</sup>. Bourdieu nos convida a apreciar criticamente esta visão positivista, que pretende reforçar os instrumentos de dominação e de controle sobre o patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado de diferentes sociedades.

As ações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Organização Mundial para a Propriedade Intelectual (OMPI)<sup>65</sup> se complementam neste propósito de unificar, que é próprio da “homogeneização jurídica”. Além de incentivar a negociação de novos tratados internacionais, a OMPI privilegia o que chama de “modernização das legislações nacionais”<sup>66</sup>. A “modernização” consiste numa “constante atualização e proposição de padrões internacionais de proteção às criações intelectuais em âmbito mundial” (OMC, *ibid.*). Essa dinâmica<sup>67</sup> busca constantemente harmonizar instrumentos jurídicos, reestruturar os órgãos competentes para “alavancar o desenvolvimento tecnológico e econômico”<sup>68</sup>, padronizar procedimentos e medidas implementadoras de proteção aos conhecimentos tradicionais, projetando sobre os Estados um modelo de normatização permanente para disciplinar as regras da propriedade

---

<sup>64</sup> Para o autor, “*globalization*” designa “uma *política econômica* que visa unificar o campo econômico por todo um conjunto de medidas jurídico-políticas destinadas a suprimir todos os limites a essa unificação, todos os obstáculos, em sua maioria ligados ao Estado-nação, e essa extensão” (BOURDIEU, 2001, p. 100).

<sup>65</sup> A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), criada em 1967, é um dos organismos especializados da ONU e sua função consiste em “estimular a proteção da propriedade intelectual em todo o mundo mediante a cooperação entre Estados” e assegurar, do ponto de vista administrativo, a cooperação entre as “União” de propriedade intelectual, quais sejam: Convenção de Paris (CUP), o Acordo de Madri, a Convenção de Madri, a União dos Países Membros do PCT (Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes) e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos da Propriedade Intelectual relacionado ao comércio (TRIPS). A OMPI somente veio a ter status de “organização especializada da ONU” em 1974.

<sup>66</sup> Cf. <http://www.wto.org>. Consulta realizada em 30 de abril de 2009.

<sup>67</sup> Numa breve reconstituição da questão da propriedade intelectual, pode-se dizer que em 1947-48, no âmbito do GATT, esse ponto não foi muito desenvolvido. Foi ao fim da Rodada do Uruguai, que se estendeu de 1986 a 1994, que essa dinâmica ganhou maior relevância e foi celebrado o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio (*Trips Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights*).

<sup>68</sup> Cf. <http://www.inpi.gov.br>. Consulta realizada em 30 de abril de 2009.

intelectual<sup>69</sup>. A linguagem da norma domina as pautas nacionais incentivadas por esta diretriz uniformizadora.

Entretanto, uma distinção se coloca. Enquanto a denominada “homogeneização jurídica” unifica normas e princípios através de instrumentos transnacionais (convenções, tratados, declarações), visando compatibilizar legislações nacionais entre si, a padronização - também designada no discurso burocrático das agências multilaterais de “atualização” – impõe instrumentos operativos com finalidade de ajuste e implementação de medidas de proteção às criações intelectuais. Procedimentos de registro e de concessões, bem como medidas que permitam a propagação dos conceitos e de uma “ideologia da propriedade intelectual”, correspondem a este propósito. Nesse sentido, os programas e ações do INPI se voltam para a ampliação do conceito de propriedade intelectual.

Os efeitos deste complexo processo de “homogeneização jurídica” vão ganhar corpo a partir dos novos tratados e convenções internacionais, que se avolumam a partir de 1972 e notadamente no final da década de 1980-90 e do início dos anos 90 com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

A compreensão de todas as implicações desse processo homogeneizador me permitiu descrever também, mais pormenorizadamente no capítulo 3, a estratégia do CGEN de se concentrar em propósitos normativos. Por outro lado, me permitiu também compreender o objetivo institucional do INPI<sup>70</sup>, de “ampliar o conceito de propriedade intelectual”, seja através de negociações e debates em fóruns nacionais, seja através de cooperação institucional com associações empresariais, federações, universidades e agências de desenvolvimento, seja através de programas de capacitação. O próprio INPI

---

<sup>69</sup> Cf. <http://www.wto.org>. Consulta realizada em 30 de abril de 2009.

<sup>70</sup> O INPI foi criado em dezembro de 1970 pela Lei n. 5.648 e se limitava a registrar marcas e patentes e a averbar contratos de transferência de tecnologia e de franquia empresarial. Desde 2004, segundo seus diretores, estaria passando por uma “reestruturação” visando modernizar tanto os processos administrativos, quanto áreas afins e objetivando concentrar esforços para utilizar o sistema de propriedade industrial não somente em função de proteção intelectual (cf. [www.inpi.gov.br](http://www.inpi.gov.br). Consulta realizada em 02 de maio de 2009).

em ação conjunta com a Confederação Nacional da Indústria “busca a participação de empresas brasileiras nos programas de capacitação relacionados à propriedade intelectual”<sup>71</sup>.

O que era pressuposto da ação das agências multilaterais está se tornando progressivamente uma política governamental com todas suas medidas operacionalizadas e de “atualização”/“padronização” respectivas. No fundo tem-se uma adequação de realidades nacionais a um padrão transnacional disciplinador de operacionalidades, consolidado por mecanismos instituídos por políticas governamentais.

Assim é que uma multiplicidade de atos normativos<sup>72</sup> - leis, medida provisória, decretos, resoluções, instruções normativas e orientações técnicas - se sucedem produzindo um complexo emaranhado de instrumentos legais que movimentam a engrenagem jurídica nacional. De certo modo, não é absurdo afirmar que a competência do CGEN seria pré-definida. Antes de começar a falar ele já é “falado”, sua competência já se encontra devidamente definida e naturalizada na imaginação burocrática das agências multilaterais. Mas isso é apenas a primeira aproximação ao problema e não explica tudo como tentarei expor adiante, examinando os efeitos da CDB e as especificidades de sua aplicação no Brasil.

### *Marcos legais internacionais relacionados à “homogeneização jurídica”*

O marco legal usualmente adotado por diferentes interpretações relativas aos conhecimentos tradicionais remete invariavelmente à Convenção sobre Diversidade

---

<sup>71</sup> Conforme informação encontrada no site [www.wto.org.br](http://www.wto.org.br).

<sup>72</sup> Ato normativo aqui entendido no sentido lato, compreendendo tanto o ato legislativo, *stricto sensu*, proveniente do poder legislativo ou como o aquele que provém do executivo e comporta uma série de regras regulamentadoras, a começar pela Medida Provisória n. 2186-16/01, ato normativo do Presidente da República.

Biológica, de 1992, um dos documentos da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Este marco de acordo com o discurso dos ambientalistas e daqueles que gravitam em torno das estratégias discursivas das organizações não-governamentais, constitui o ponto de partida legítimo para tratar a questão do ponto de vista ambiental. Os órgãos governamentais com competência na gestão ambiental e os pesquisadores também adotam esse mesmo marco. Tal combinação de forças acabou por institucionalizar a CDB como o “ponto zero” da abordagem dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no plano internacional.

Contudo, para os sujeitos indígenas, esse não parece ser o principal marco internacional para o tratamento dos conhecimentos tradicionais associados no debate que ora que desenvolve, nem tampouco o ponto de partida das interpretações militantes do movimento indígena. No decorrer da pesquisa, foi possível constatar que o marco para os movimentos indígenas é fixado três anos antes da CDB e consiste na Convenção 169, a “Convenção sobre povos indígenas e tribais em países independentes”, que foi adotada na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho<sup>73</sup>.

Tal Convenção é considerada por especialistas e por militantes do movimento indígena o instrumento internacional mais completo e atualizado sobre as condições de vida e de trabalho dos povos indígenas e tribais. O texto foi redigido a partir de consultas sucessivas e em substituição à Convenção 107 da OIT. A Convenção 169 propicia uma proteção aos povos indígenas que não se encontra em nenhuma outra instância normativa internacional (TOMEI & SEWPSTON, 1999, p. 21), conforme se pode ler no “Guia para Aplicação da Convenção 169” distribuído oficialmente pela OIT.

---

<sup>73</sup> Essa Convenção entrou efetivamente em vigor em 1991, tendo sido convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da OIT em sua septuagésima sexta sessão<sup>73</sup> em 7 de junho de 1989. Até 1995, foi ratificada por sete Estados e entre 1995 e 1999 foi ratificada por mais seis, terminando o século XX com apenas 13 ratificações. (TOMEI & SEWPSTON – **Guia para Aplicação da Convenção n. 169 da OIT**, Brasília, 1999).

A Convenção 169 institui e consagra o respeito às culturas e tradições dos povos indígenas e tribais. Ela parte dos elementos de auto-definição, que compreendem a consciência de sua identidade indígena ou tribal, como critério fundamental para determinar os grupos beneficiados pela Convenção. Abrange inúmeros temas concernentes aos direitos territoriais e aos bens encontrados no território étnico. Mais do que tudo, essa Convenção preconiza que os povos indígenas podem falar por eles mesmos e têm o direito de *participar* ativamente de todas as decisões que lhes digam respeito.

Essa Convenção não contempla explicitamente os direitos de propriedade intelectual de povos indígenas. “Quando a Convenção foi adotada, este tema mal começava a ser discutido em âmbito internacional” (TOMEI & SEWPSTON, *ibid.* p. 23). Contudo, o significado da categoria “tradicional” começa a ser delineado nos documentos internacionais vinculado fundamentalmente às reivindicações do presente. Importa lembrar que no plano nacional, a Constituição Federal brasileira vigente, já consagrara não somente tal significado de tradicional, mas, sobretudo, os direitos territoriais dos povos indígenas. A Carta de 1988 constituiu, como se verá, o principal marco legal nacional na luta do movimento indígena no Brasil.

Argumento assim, que podemos considerar simultaneamente inúmeros marcos legais “iniciais”, no plano internacional, em conformidade com as posições e as falas de diferentes agentes sociais, que se movimentam nos meandros das relações entre povos indígenas, conhecimento tradicional e propriedade intelectual.

Em primeiro lugar, para os Estados soberanos e para os empresários, no que diz respeito à propriedade intelectual, o marco legal consiste no Acordo Trips, de 1994. O primeiro tratado referente à propriedade industrial foi a Convenção de Paris, de 1883, porém, ela não buscou uniformizar as legislações nacionais, nem tampouco condicionou o tratamento nacional à reciprocidade, prevendo ampla liberdade legislativa para cada país.

Isso teria gerado uma certa insatisfação de países, como os Estados Unidos, que consideravam insuficiente a proteção para a propriedade intelectual e defendiam o reforço dos mecanismos protetores dos direitos dos titulares (GONTIJO, *ibid*, pp. 16-20). Esse país liderou a aprovação do Acordo Trips na Rodada Uruguai e com esse Tratado, uma nova sistemática surgiu nos processos de negociações internacionais relativos à propriedade intelectual. O objetivo do instrumento legal consistia em uniformizar as regras existentes a respeito dessa matéria (SOUZA et alli., 2005). O propósito de fortalecer a proteção dos direitos de propriedade intelectual do mundo inteiro, de maneira uniforme, iniciou-se, portanto, com as discussões da Rodada Uruguai do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Um dos efeitos do Acordo Trips foi a padronização das legislações nacionais, deixando de levar em conta as diferenças qualitativas entre países em vias de desenvolvimento e os países considerados de desenvolvimento avançado (GONTIJO, *ibid.*, p. 25).

Em segundo lugar, para os movimentos indígenas, conforme já foi dito, o marco legal internacional remete à Convenção 169 de 1989<sup>74</sup>, estendendo-se até a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas adotada em 13 de setembro de 2007 pela Assembleia Geral da ONU. Para efeitos de uma distinção no que tange aos efeitos jurídicos dos documentos internacionais, importa dizer que a Declaração não tem caráter de obrigatoriedade e define princípios e traços gerais de políticas, enquanto que, as Convenções, por serem Tratados, “geram obrigações vinculando os países na ordem internacional e impondo sanções em caso de descumprimento das normas acordadas” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 36).

---

<sup>74</sup> Esta foi ratificada no Brasil apenas em 2004.

Para os ambientalistas, o marco legal inicial no plano internacional, como já foi dito, é a CDB<sup>75</sup>. A partir de 1992 a variável ambiental seria definitivamente incorporada ao discurso do movimento indígena, sob o signo da “ecologização”, como será observado no terceiro capítulo.

Em síntese, estamos diante de três periodizações concernentes à proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade, considerando a sua relação com a propriedade intelectual. Evitei tratá-las em separado, como se cada uma delas consistisse num discurso autonomizado. Relativizar as periodizações é um passo para compreender que a incorporação do ambiental ao discurso do movimento indígena é posterior, cronologicamente, àquela que contempla o tradicional e os direitos territoriais e étnicos. A variável ambiental aparece através do discurso da mediação, como será exposto no terceiro capítulo. Privilegiei, portanto, considerar os fundamentos legais de cada um dos marcos internacionais e as relações que mantêm entre si, levando em consideração os diferentes pontos de vista em jogo acerca da proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade.

A proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade não são uma “questão ambiental”, como já me alertara uma entrevistada. O tema “conhecimentos tradicionais” equivale a um feixe no qual estão atrelados conservação ambiental, direitos humanos e propriedade intelectual. Nesse sentido, envolve uma multiplicidade de agentes e agências, com interesses e discursos próprios, que tornam a questão dos conhecimentos tradicionais, um emaranhado de posições de difícil discernimento.

---

<sup>75</sup> No sistema jurídico nacional, a CF/88 igualmente já dedicara atenção especial ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo interpretado como direito fundamental, ainda que não inserido no art. 5º do texto constitucional.

## CAPÍTULO 2 – MOBILIZAÇÕES DE SUJEITOS INDÍGENAS: DISCURSOS E POSIÇÕES NO CAMPO DE DEBATES

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que a palavra “índigena” neste trabalho é utilizada com a consciência das suas limitações e das implicações do significado genérico e também jurídico do termo.<sup>76</sup> O “índio genérico” (OLIVEIRA, 1999, p. 155) aparece aqui, não como mero simplificador das diversidades relativas aos povos indígenas, já que é conhecido o repúdio dos sujeitos indígenas ao termo “índio”, quando trata de se auto-identificar e de referenciar sua cultura específica<sup>77</sup>. No entanto, por outro lado, a “unificação” em torno dos termos genéricos “índio” ou “índigena” parece ser uma estratégia do movimento indígena na construção do seu discurso, como será observado a seguir.

A situação atual do sujeito indígena no Brasil é o resultado da luta histórica por direitos, especialmente a partir da instituição de um movimento social organizado na década de 70, fortemente influenciado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), segmento da Igreja Católica que deu suporte institucional à organização do movimento indígena no Brasil. Durante a ditadura militar, a Igreja Católica representou uma das instituições mais atuantes na defesa dos direitos humanos no país, guiada pelas diretrizes das Conferências Episcopais Latino-americanas. Essas conferências reestruturaram a postura e a prática da Igreja Católica na articulação de seus trabalhos pastorais às problemáticas sociais, a exemplo das questões relacionadas à terra, aos povos indígenas, aos operários e aos estudantes (MATOS, 1997, p. 26).

---

<sup>76</sup> Segundo Pacheco de Oliveira: “o classificativo genérico de índio ou indígena através de uma mesma relação política (a tutela protetiva e orfanológica), estabelecida com o Estado brasileiro, uniformiza para efeitos legais e administrativos coletividades que são portadoras de tradições culturais tão radicalmente diferentes entre si (e entre nós), quanto o universo greco-romano e a civilização árabe ou chinesa.” (OLIVEIRA, 1999, p. 155).

<sup>77</sup> Na declaração do Sr. José Alberto Peres, em entrevista: “Não tem nenhuma etnia ‘índia’. Eu sou do povo Baré, é diferente. Pra eu me identificar com o meu povo, tem toda uma história, ritual, conhecimento...”

Esse apoio tinha fundamento na Teologia da Libertação, ideologia que se desenvolveu na América Latina nos anos 60 e 70. Nas palavras de Matos, a Teologia da Libertação “identificou o sofrimento dos socialmente marginalizados com os sofrimentos do Deus encarnado, abrindo um canal para a Igreja atuar politicamente em nome de Deus.” (MATOS, *ibid.* p. 29). A organização de grandes assembléias supranacionais na década de 70 correspondeu ao propósito da Igreja de impulsionar o movimento indígena nos países latino-americanos submetidos, à época, a regimes ditatoriais. (MATOS, 1997)

A autora esclarece que esse “novo modelo de teologia” estava voltado para a construção de uma sociedade alternativa, através da organização de movimentos sociais que libertassem o povo latino-americano das formas diversas de opressão impostas pelo capitalismo. A missão evangélica continuava sendo um ato de salvação comprometido com a realidade sócio-política, destinada a salvar os oprimidos. Isso permitiu à Igreja conquistar novo espaço entre fieis e disputar o poder político com os Estados nacionais latino-americanos. A Teologia da Libertação adotava concepções marxistas como instrumental de análise da realidade (MATOS, 1997).

Os sujeitos indígenas naquele momento histórico eram ainda sujeitos relativamente incapazes segundo a legislação nacional, e lutavam com o apoio da Igreja Católica e de profissionais liberais. A motivação principal era a busca pela autodeterminação dos sujeitos indígenas enquanto indivíduos, pelo reconhecimento dos seus direitos civis e pela demarcação de suas terras. Na década de 80, proliferaram as organizações da sociedade civil de apoio ao “índio” e na década de 90 foi a vez dos próprios sujeitos indígenas organizarem suas entidades de representação política. (MATOS, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a tutela estatal sobre os povos indígenas, em termos legais, foi finalmente superada. Os direitos à organização social, costumes, crenças, línguas e tradições dos povos indígenas foram reconhecidos no

texto constitucional, bem como os direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas (art. 231 da CF/88).

Desde então, a pauta de luta política dos povos indígenas passou por mudanças, inclusive incorporando a reivindicação por direitos étnicos, culturais e ambientais e a garantia do cumprimento dos dispositivos constitucionais relativos à terra. Esse novo contexto político permitiu – e ainda permite – que os sujeitos indígenas passassem a identificar-se como indivíduos e também como grupos, distintos entre si, abandonando a imagem do índio genérico, tutelado e provisório que antes prevalecia na legislação nacional.

Nem o índio genérico nem o “caboclo”, eufemismo para significar um estágio mais “civilizado” do silvícola, cabem no discurso atual do movimento indígena. O direito ao reconhecimento da diversidade e das especificidades dos povos indígenas tem sido usado como bandeira de luta social. As palavras de um representante indígena Baré, morador de Barcelos, na região do Médio Rio Negro (AM), bem ilustram a mudança de paradigma que significou a Constituição Federal de 1988 para as questões indígenas:

Tem gente que não se reconhece como indígena, porque o processo é novo. Antes, se reconhecer como indígena era ser excluído de tudo e de todos. A gente era proibido de falar nossa língua. Não existe “caboclo”, é uma forma para deixar de ser índio. As políticas públicas beneficiavam brancos e “caboclos”. Você era forçado a dizer que era caboclo. Depois da Constituição isso mudou.

Feitas essas considerações, o objetivo deste capítulo é observar, em primeiro lugar, as estratégias discursivas do movimento indígena na luta para ocupar uma posição no campo político em que se discute o tratamento legal dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Tais discursos serão observados a partir de documentos elaborados por representantes indígenas. O *movimento indígena* aqui é considerado no singular, a despeito da consciência de que seria mais conveniente falar-se em *movimentos*

*indígenas*, devido à pluralidade de posicionamentos, representações, sujeitos e interesses que correspondem à atuação política dos povos indígenas.

Neste sentido, percebe-se que os próprios representantes indígenas, nas discussões sobre os conhecimentos tradicionais associados, veiculam uma unicidade de posicionamento do movimento como um todo, como se desse “bloco único” adviessem opiniões consensuadas. Os documentos aqui analisados são resultados de encontros de líderes, pajés e profissionais indígenas e expressam os argumentos e posicionamentos dos povos indígenas a partir da palavra delegada, ou seja, por meio de representantes.

Para efeitos de exposição, agrupei sete eventos ocorridos entre 1992 e 2008, considerados os mais relevantes no que tange à discussão dos conhecimentos tradicionais associados pelos povos indígenas. Considero que se trata de três planos de interlocução política que se realizam simultaneamente, embora haja um intervalo de pelo menos nove anos entre o primeiro e o segundo eventos registrados no quadro demonstrativo. Esses eventos caracterizam-se, concomitantemente, por uma autoconsciência cultural e por uma consciência ambiental. As declarações, reivindicações e exigências contidas nesses documentos, expressam uma tentativa de interlocução com o poder estatal de diferentes esferas governamentais no Brasil e com organizações supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

O primeiro deles, chamado Carta da Terra dos Povos Indígenas, foi firmado por representantes de movimentos indígenas de diferentes continentes, colocando-os em interlocução com agências multilaterais num debate sobre “desenvolvimento sustentável”. A Carta da Terra tem como destinatários os Estados soberanos e a ONU e representa um esforço coletivo de unificar reivindicações e redefinir os vínculos entre o “local” e o “global”. Reporta diretamente às convenções e tratados internacionais, cujos signatários foram organizações indígenas de diferentes países, discutindo mecanismos de proteção

ambiental. Do mesmo modo o sexto evento, II Cáucus Indígena Internacional sobre Acesso e Proteção de Conhecimentos Tradicionais e Biodiversidade, mantm-se num plano transnacional, tendo em vista que se destina a subsidiar as discussões sobre o art. 8j da CDB no âmbito da 9 Conferência das Partes<sup>78</sup> que ocorreu em 2008 na cidade de Curitiba. Os signatários desse documento não são representantes apenas de povos indígenas, mas também de comunidades tradicionais não-indígenas.

O segundo plano concerne a três eventos ocorridos entre dezembro de 2001 e dezembro de 2004 que responderam pela designação de “conferência dos pajés”. Embora somente dois deles sejam classificados explicitamente como conferências, o terceiro pode ser assim denominado, porquanto a sua composição é semelhante  dos dois outros: pajés e lideranças indígenas. O produto mais expressivo do evento ocorrido no Maranhão consiste na Carta de São Luis, o primeiro documento a tratar especificamente da relação entre os conhecimentos tradicionais associados de povos indígenas e a propriedade industrial. A Carta de São Luis foi firmada por vinte representantes indígenas e enviada à OMPI. Os outros dois produtos, correspondentes às conferências de 2002 e 2004, realizadas em Manaus, correspondem  I e II Cartas de Manaus, dirigidas ao Governo do Amazonas e governo federal, firmadas por pajés e lideranças indígenas.

O terceiro plano de interlocução refere-se a mobilizações ocorridas em 2007 e 2008 que já levam em conta a experiência da *participação* de representantes indígenas nas discussões no âmbito do CGEN e das consultas públicas. A Declaração do Rio Negro, produzida a partir da Consulta Pública acerca do Anteprojeto de Lei sobre Acesso e Uso de Patrimônio Genético e Conhecimentos Tradicionais Associados (APL), foi remetida à Casa Civil da Presidência da República como manifestação dos povos indígenas e comunidades tradicionais da região do Rio Negro (AM). O documento resulta da oficina para a consulta

---

<sup>78</sup> As Conferências das Partes são reuniões periódicas dos países signatários da CDB, denominados Partes, para a articulação de ações que dêem cumprimento ao disposto nessa convenção.

pública realizada em dezembro de 2007 em São Gabriel da Cachoeira (AM), tendo sido firmada por líderes tradicionais e profissionais dos povos e organizações indígenas, especialmente daquela região. Já as Diretrizes de Serrinha consistem num documento dirigido ao Estado Brasileiro e escrito na oficina preparatória à consulta pública sobre o mesmo APL, em outubro de 2008. Através dele, representantes do Instituto Kaingáng (INKA), do Núcleo de Advogados Indígenas do Brasil, do INBRAPI, do Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Pará, do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e do povo Kaingáng da Comunidade Indígena Serrinha apresentaram contribuições e demandas relativas à futura lei de acesso e uso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.

Para melhor compreensão desses documentos, apresentarei um quadro-síntese desses três planos de interlocução política que se materializam nos seguintes documentos: A Carta da Terra dos Povos Indígenas, apresentada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), que abre a série de sete documentos analisados até o ano de 2008. Os demais são: Carta de São Luis do Maranhão (2001), I Carta de Manaus (2002), II Carta de Manaus (2004), Declaração do Rio Negro (2007), Documento Final do II Cúrcus Indígena Internacional (2008) e as Diretrizes de Serrinha (2008). [*Quadro 1 – Da Carta da Terra às Diretrizes de Serrinha: documentos do movimento indígena sobre conhecimentos tradicionais e propriedade*].

No segundo momento, o propósito deste capítulo é buscar situar determinadas organizações indígenas sediadas no Amazonas no campo de disputas em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Através desse estudo, pretendo identificar as relações de mediação que se estabelecem nesse campo entre as organizações indígenas locais observadas e as organizações de representação

regional e nacional, bem como entre aquelas e as organizações não-governamentais que prestam assessorias técnicas, sejam elas denominadas indígenas ou como não-indígenas.

Antes de tudo, porém, considerando que o tratamento das questões relativas aos conhecimentos tradicionais associados têm forte componente ambiental, cabe observar o fenômeno da “ambientalização dos conflitos”, descrito pelo antropólogo José Sérgio Leite Lopes. A referida “ambientalização” pode ser observada no campo de debates, no discurso do movimento indígena, na atuação do Estado na implantação de políticas públicas que envolvem e relacionam povos indígenas e meio ambiente, bem como é notada na atuação do movimento indígena, especialmente nos estatutos das organizações sediadas no Amazonas<sup>79</sup>, como será demonstrado adiante.

---

<sup>79</sup> No que diz respeito ao movimento indígena no Amazonas, identificam-se três episódios que podem ser citados como exemplos de resultados de mobilização política, quais sejam: a oficialização das línguas indígenas tukano, baniwa e nhengatú através de lei municipal no município de São Gabriel da Cachoeira, na região do Alto Rio Negro; a decretação da primeira terra indígena em área urbana do país, no município de Rio Preto da Eva Rio e a eleição de dois prefeitos indígenas nas últimas eleições municipais, em 2008.

**Quadro 1 - Da Carta da Terra às Diretrizes de Serrinha<sup>80</sup> (1992 a 2008)**

	<b>Documento</b>	<b>Evento</b>	<b>Data</b>	<b>Lugar Assinat.</b>	<b>Signatários</b>	<b>Destinatários</b>
1	Carta da Terra dos Povos Indígenas	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	30 maio 1992	Rio de Janeiro RJ	Representantes de povos indígenas das Américas, Ásia, África, Austrália, Europa e Pacífico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados soberanos</li> <li>• ONU</li> </ul>
2	Carta de São Luis do Maranhão	A Sabedoria e a Ciência do Índio e a Propriedade Industrial	06 dez 2001	São Luis MA	Representantes indígenas, na maior parte da Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados soberanos</li> <li>• Governo Federal</li> <li>• ONU</li> </ul>
3	I Carta de Manaus	Conferência dos Pajés: Biodiversidade e Direito de Propriedade Intelectual, Proteção e Garantia do Conhecimento Tradicional	25 ago 2002	Manaus AM	Pajés e lideranças tradicionais indígenas de 12 etnias, em maior parte da região amazônica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo do AM</li> </ul>
4	II Carta de Manaus	II Conferência dos Pajés: Biodiversidade e Direito de Propriedade Intelectual, Proteção e Garantia do Conhecimento Tradicional	03 dez 2004	Manaus AM	Pajés e lideranças indígenas representantes de 15 povos, em maior parte da Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo Federal</li> <li>• Governo do AM</li> </ul>
5	Declaração do Rio Negro	Oficina sobre a Consulta Pública do Anteprojeto de Lei sobre Acesso e Uso de Patrimônio Genético e Conhecimentos Tradicionais Associados	05 dez 2007	São Gabriel da Cachoeira AM	Líderes tradicionais e profissionais dos povos e organizações indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministra de Estado Chefe da Casa Civil Presidência da República</li> </ul>
6	Documento Final do II Cáucus Indígena Internacional	II Cáucus Indígena Internacional sobre Acesso e Proteção de Conhecimentos Tradicionais e Biodiversidade	27 mar 2008	Brasília DF	Organizações de povos indígenas e comunidades locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados soberanos</li> <li>• ONU</li> </ul>
7	Diretrizes de Serrinha	Oficina Preparatória à Consulta Pública sobre o Anteprojeto de Lei de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados – Região Sul	03 out 2008	Terra Indígena Serrinha RS	Representantes de organizações indígenas e do povo Kaingáng, de movimento social (“agricultores familiares”) e de “comunidades locais”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado brasileiro</li> <li>• Ministérios</li> <li>• Casa Civil</li> </ul>

<sup>80</sup> Registrei no documento Diretrizes de Serrinha menção a oito documentos resultados de eventos onde foi discutida a proteção do conhecimento tradicional associado de povos indígenas, alguns específicos destes, outros envolvendo também outras categorias de sujeitos, dependendo do destinatário do documento. Dos listados, o primeiro, qual seja, a Declaração de Kari-Oca, acompanha a Carta da Terra dos Povos Indígenas (número 1 no quadro) e foi consultado, não tendo sido incluído porquanto reproduz os mesmos argumentos já contidos na referida Carta. Uma segunda distinção é que, dentre esses oito, nas Diretrizes de Serrinha é citada apenas a I Carta de Manaus, havendo inexplicavelmente a omissão da II Carta, de 2004 (número 4 no quadro). O sexto documento mencionado nas Diretrizes de Serrinha denominado “Carta de Pajés”, que teria sido assinado em Brasília, tem referência imprecisa, até mesmo sem a indicação da data e, portanto, de difícil localização. Os demais documentos referenciados em Serrinha (n. 2, 3, 5, 7 e 8) correspondem aos que constam do quadro acima.

*“Ambientalização” dos conflitos*

A “ambientalização” de conflitos designa novos fenômenos vistos da perspectiva de um processo histórico de interiorização por diferentes agentes sociais de múltiplas facetas da questão pública “meio ambiente” (LOPES, 2006, p. 34). Segundo Lopes, essa incorporação e essa naturalização de uma nova questão pública podem ser observadas através da “transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial”. A “ambientalização” dos conflitos está assim relacionada à construção de uma nova questão social e de uma nova questão pública, com diferentes dimensões, que vem sendo configurada desde 1972, após a Conferência de Estocolmo (LOPES, 2006, p. 34).

Lopes ressalta que nesse processo de gênese e consolidação da “ambientalização” é possível observar a importância dos profissionais e especialistas na implantação de políticas públicas de caráter interdisciplinar e nas instituições do Estado, assim como se observa a *participação* de diferentes grupos sociais, desde empreendedores a populações vulneráveis ou sob risco (LOPES, 2006, p. 32). Como resultado, comissões e grupos populares se apropriam criativamente de questões e categorias “ambientais” e “externas” ao seu universo habitual, a exemplo das menções à população pobre “atingida” ou vulnerável. Grupos sociais, como os indígenas, apropriam-se das questões, da linguagem e da argumentação ambiental para engrandecer-se em conflitos com seus eventuais oponentes (LOPES, 2006, p. 48).

Para Almeida (2005), tal apropriação faz parte das estratégias de interlocução entre grupos sociais e setores do Estado que envolvem argumentação, disputa e negociação sob a égide da dimensão ambiental.

Entende-se, no entanto, que essa apropriação da argumentação, das questões e da linguagem não se confunde com uma simples adoção do discurso ambientalista. Em primeiro lugar porque há uma ressignificação de categorias, trazendo-as para uma realidade social específica<sup>81</sup>. Em segundo lugar, porque existe uma distância ideológica entre o movimento ambientalista e o movimento indígena, como se observa da leitura dos documentos firmados por representantes indígenas<sup>82</sup>.

A “ambientalização” do discurso do movimento social indígena se verifica nos documentos do movimento indígena que dizem respeito ao conhecimento tradicional associado, bem como em estatutos de cooperativas e associações indígenas. As organizações indígenas são regidas por estatutos que protegem os direitos de seus membros, assegurando relações associativas e contratuais, que são distintas das relações propriamente comunitárias, segundo o pensamento de Weber (1994, pp. 25-26).

### *Discurso indígena*

No presente trabalho, não se entenderá por *discurso indígena* o pronunciamento público de representantes indígenas, tomado simplesmente enquanto “um conjunto de fatos lingüísticos ligados entre si por regras sintáticas de construção” (FOUCAULT, 2005, p. 9). Diferentemente, adotarei o conceito de Michel Foucault, que se propõe a tratar o discurso não apenas sob o aspecto lingüístico, mas como um conjunto de estratégias que fazem parte das práticas sociais.

---

<sup>81</sup> Como quando o conceito de conservação ambiental passa a relacionar aspectos simbólicos e espirituais para os povos indígenas, para além do significado ambiental e econômico usual.

<sup>82</sup> O item 40 da Carta da Terra dos Povos Indígenas, de 1992, diz expressamente: “Recomendamos aos grupos ambientalistas, que valorizam mais os animais que os seres humanos que se preocupem com os animais em prejuízo dos seres humanos. Os Povos Indígenas devem estabelecer essas recomendações ao permitirem o ingresso dos ecologistas em seus territórios”.

Dessa forma, os discursos serão aqui encarados como jogos estratégicos e de lutas realizados pelos agentes e agências que se encontram no campo político em que se discute a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, sem perder de vista que este tema, assim como as denominadas “mudanças climáticas”, faz parte de um elenco de temas imposto internacionalmente por meio de tratados e convenções de natureza ambiental.

Segundo Foucault (1996, p.37), o discurso está sujeito a procedimentos de controle que determinam as condições de seu funcionamento, os quais impõem aos indivíduos que os pronunciam um certo número de regras. Para Foucault, ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfizer a certas exigências ou se não for, de início, qualificado para fazê-lo. Como consequência, há uma rarefação dos sujeitos que falam, visto que nem todos os indivíduos têm acesso a tais procedimentos de controle. Destaco essa característica em razão da sua relevância na análise das categorias da *representação* e da *mediação* no campo político ora estudado, que serão tratadas adiante.

Ainda com Foucault, farei uso do seu conceito de *dispositivo* (*dispositif*) que, além do discurso, contém as instituições e as práticas, compondo um “todo social discursivo”. *Dispositivo* pode ser definido como um conjunto heterogêneo composto por discursos, instituições, enunciados científicos, decisões “reguladoras”, leis, decretos, normas, portarias, medidas provisórias e demais medidas administrativas. O *dispositivo* compreende também o não-dito, abrangendo uma rede que se estabelece entre todos estes componentes. O dispositivo relaciona práticas e discursos, gestos e silêncios (FOUCAULT, 2006, p. 244).

Dessa forma, com o estudo do discurso e da mediação, e valendo-me da noção de *dispositivo* como instrumento de análise, pretendo identificar os silêncios e as práticas,

além do discurso, a fim de compreender o não-dito acerca do processo de regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Por meio da leitura comparativa dos documentos formulados pelo movimento indígena desde 1992, foi possível acompanhar a trajetória do discurso construído e reconstruído em torno da regulação jurídica do conhecimento tradicional associado.

A análise também inclui dados e informações obtidos na pesquisa de campo por meio da consulta a seis estatutos das seguintes organizações indígenas: ACIMRN, ACIR, ASIBA, COMAGEPT, AMIRB e COIAB<sup>83</sup>, Foram também realizadas entrevistas com lideranças indígenas e membros desse movimento social, completadas com a observação direta realizada em eventos públicos, como o Fórum Social Mundial em 2009 e diversos outros de menor porte e de público específico, ocorridos no estado do Amazonas em 2007 e 2008. Nas suas declarações e reivindicações, o movimento indígena vem incorporando, adaptando e ressemantizando categorias e léxicos de outros discursos (estatal, jurídico, ambiental) a fim de compor o seu próprio discurso acerca dos conhecimentos tradicionais associados e se colocar em condições de “dialogar” com as estruturas de poder no processo de regulação jurídica. Esse processo dinâmico, então, corresponde à redefinição das formas de interlocução entre o movimento indígena e o Estado.

### *“Ecologização” do discurso indígena*

*Nós somos os protetores da floresta. Não queremos destruí-la, pois os espíritos xamânicos nela habitam. “Ecologia” são as palavras de Omama (Davi Kopenawa Yanomami, 2002).*

---

<sup>83</sup> As siglas correspondem às seguintes denominações: Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro (**ACIMRN**); Associação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas (**ACIR**); Associação Indígena de Barcelos (**ASIBA**); Cooperativa Mista Agroextrativista dos Povos Tradicionais do Médio Rio Negro (**COMAGEPT**); Associação de Mulheres Indígenas e Ribeirinhas de Barcelos (**AMIRB**) e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (**COIAB**).

Durante o Fórum Social Mundial (FSM) de Belém, em janeiro de 2009, cerca de mil e duzentos indígenas de países da América do Sul e Central tomaram parte num grande manifesto em defesa da Amazônia no qual formaram uma faixa-humana posicionando-se para escrever a frase “Salve a Amazônia”<sup>84</sup>. A preservação e a conservação ambiental apareceram destacadamente entre as demandas do movimento indígena no primeiro Fórum Social Mundial que teve lugar na Amazônia brasileira, atreladas à principal e mais antiga reivindicação de proteção de territórios indígenas: a demarcação de terras<sup>85</sup>.

A necessidade da proteção do meio ambiente tem aparecido com muita força como reivindicação do movimento indígena nas duas últimas décadas, uma vez que a conservação ambiental de territórios é considerada indispensável à sobrevivência física e cultural dos povos indígenas.

Segundo Bruce Albert, o discurso ambientalista passou a ser incorporado ao discurso político dos povos indígenas nos anos 90, quando se iniciou o processo que ele denominou de “ecologização” do discurso indígena (ALBERT, 2002, p. 241). Tal processo, segundo ele, incorporou categorias “brancas” da etnificação, como “território”, “cultura” e “meio ambiente”, tendo sido catalisado pela retórica indigenista da Igreja e de organizações não-governamentais num momento em as lutas dos povos indígenas tiveram lugar na mídia mundial e o ambientalismo sensibilizava os países industrializados. Segundo Albert, a defesa e a preservação de sociedades indígenas justificada pela sua

---

<sup>84</sup> “Índios fazem manifestação em defesa da Amazônia” em <http://fsm.etc.com.br/?p=57>. Acesso em 01.05.09.

<sup>85</sup> Completados vinte anos da Constituição Federal de 1988, que reconhece o direito originário dos “índios” sobre as terras que tradicionalmente ocupam, a demarcação de terras indígenas continua sendo o principal pleito do movimento. Esse direito constitucional ainda encontra enormes resistências para a sua concretização, o que exemplifica o recente e polêmico processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima. No FSM 2009, os representantes indígenas de todo o Brasil reforçaram enfaticamente suas demandas territoriais ao Ministro da Justiça, Tarso Genro, no evento que teve lugar na Tenda dos Povos Indígenas montada na Universidade Federal Rural do Pará, em 28 de janeiro, que assisti como observadora.

posição de “ecologistas espontâneos”, vistos como populações em perfeita continuidade com o seu meio ambiente, ainda goza de vasta platéia (ALBERT, 2002, p. 256).

De acordo com o antropólogo, no entanto, não se trata de uma manipulação dos indígenas por agentes indigenistas e ambientalistas, mas de um “processo político-cultural de adaptação criativa que gera as condições de possibilidade de um campo de negociação interétnica em que o discurso colonial possa ser contornado ou subvertido” (ALBERT, 2002, p. 241).

Com base no estudo da trajetória política do líder e xamã Davi Kopenawa Yanomami, o autor observa que o discurso ambientalista das ONGs foi encarado por esse líder como um dispositivo de tradução cultural estratégico para construir a história presente do seu povo, ameaçado com a destruição acelerada da floresta pela atividade garimpeira. A degradação ambiental provocada pelo garimpo representou uma ameaça à sobrevivência dos Yanomami nos anos 80. Na interpretação do antropólogo, para Davi, “proteger a floresta” ou “demarcar a terra”, expressões que muitas vezes utilizou como sinônimas, não significa unicamente garantir a perenidade de um espaço físico imprescindível para a existência do seu povo, mas significa também assegurar sua existência cultural (ALBERT, 2002, p. 248).

Nas palavras de Davi Yanomami:

No começo, as palavras da ecologia não existiam. Hoje, revelaram-se e, por isso, as palavras yanomami também se revelaram... Essas palavras propagaram-se por todo lugar. Hoje, as palavras yanomami não estão mais escondidas. Antes, os brancos distantes não nos conheciam. Nós estávamos escondidos como o jabuti no chão do mato. Era assim que os brancos daqui nos mantinham. Mas vocês me disseram muitas vezes que eu falava com sabedoria, então eu também comecei a dizer as minhas palavras. Foi a minha vez de despertar. (...) Eu vi a floresta sendo destruída. Então eu comecei a querer protegê-la. (Davi Kopenawa Yanomami, in ALBERT & RAMOS, 2002, p. 260)

Nos documentos que tratam do conhecimento tradicional associado à biodiversidade, a relação estreita entre os povos indígenas e o meio ambiente tem sido, igualmente, bastante reforçada. Os conhecimentos tradicionais associados são apresentados

como elementos culturais que promovem a harmonia e o equilíbrio nas relações dos povos indígenas com os recursos naturais. Os porta-vozes indígenas representam o conhecimento tradicional associado como o princípio da conservação ambiental e do manejo sustentável de recursos naturais promovido por diversos povos em seus territórios ao longo da história. Esses saberes são apresentados, por sua vez, como indissociáveis dos seus sistemas de valores, leis e visões cosmológicas.

Nesse sentido, vinte representantes indígenas firmaram a Carta de São Luis do Maranhão em 2001, na qual declararam que as “florestas têm se mantido preservadas graças aos conhecimentos milenares” dos povos indígenas, e que estes conhecem profundamente o “manejo e uso sustentável desta diversidade biológica”.

No documento final desse encontro, afirmaram o seguinte:

Como representantes indígenas, somos importantes no processo de discussão sobre o acesso à biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais conexos porque nossas terras e territórios contêm a maior parte da biodiversidade biológica do mundo, cerca de 50%, e que têm um grande valor social, cultural, espiritual e econômico (Carta de São Luis, 2001).

Muitos estudiosos, dentre eles, Boaventura de Sousa Santos, ratificam tal entendimento sobre a relevância dos povos indígenas e suas peculiares formas de relação com a natureza para a conservação da diversidade biológica:

Não é por coincidência que 75% da biodiversidade do planeta se encontra em territórios indígenas ou de afrodescendentes. Pelo contrário, a relação desses povos com a natureza permitiu criar formas de sustentabilidade que hoje se afiguram decisivas para a sobrevivência do planeta (SANTOS, Boaventura de Sousa, 2008).

Enunciados afirmativos, vinculando os povos indígenas e seus conhecimentos e culturas com o meio ambiente sustentável, tornaram-se o *sensu comum* de variados discursos – do erudito ao militante – aparecendo reiteradamente em todos os documentos do movimento indígena analisados, desde 1992. Na Carta da Terra dos Povos Indígenas, lê-se: “Nós pertencemos à Terra, não podemos ser separados de nossas terras e de nossos territórios.” E ainda:

Reconhecendo a relação harmônica que existe entre os povos indígenas e a natureza, os modelos de desenvolvimento ambiental e valores culturais devem ser respeitados como distintas e vitais fontes de sabedoria. (Carta da Terra dos Povos Indígenas, 1992).

Essas declarações e premissas, que costumam abrir os pronunciamentos, têm a finalidade de estabelecer e firmar um lugar de autoridade dos povos indígenas em relação ao tema tratado. Assim, no discurso, há uma auto-afirmação dos povos indígenas frente ao Estado, mediada pelos representantes daqueles, que visa fortalecer o movimento e criar condições para fazer exigências e para garantir o cumprimento de direitos.

No que concerne aos direitos relacionados ao meio ambiente, nesses documentos os signatários reivindicam ações oficiais diversas, que podem ser agrupadas em dois tipos: primeiro, a demanda pelo reconhecimento de territórios e proteção de recursos naturais, envolvendo a recuperação de ambientes degradados ou a compensação por tal degradação. Segundo, reivindicam o reconhecimento dos serviços ambientais prestados pelos povos indígenas e a respectiva compensação por essa prestação, conforme pleiteado na I Carta de Manaus e reiterado em documentos posteriores.

Tais vertentes remetem diretamente a três abordagens distintas que aparecem combinadas nos documentos do movimento indígena. A primeira abordagem é de nítida inspiração nos textos bíblicos, como veremos adiante. A segunda enfatiza a harmonia e o equilíbrio entre os homens e a natureza, enquanto a terceira mostra-se apoiada em conceitos das ciências biológicas, como aquele de “simbiose”. Seguem as implicações de cada uma dessas abordagens.

Nos documentos, as demandas sobre território justificam-se pela alegada relação de interação completa entre os povos indígenas, a terra e os seus elementos, sem fazer entender, contudo, que os sujeitos indígenas se confundem com a natureza<sup>86</sup>. A defesa e a

---

<sup>86</sup> Os signatários da Carta da Terra afirmam os direitos dos povos indígenas às suas especificidades culturais, por isso, rejeitam ser considerados como “parte integrantes da natureza inerte, preservados por razões científicas ou folclóricas” (Carta da Terra, Rio de Janeiro, 1992).

proteção ambiental dos territórios passam pela demarcação das terras indígenas com a garantia de uso dos recursos naturais nela existentes. Na Carta da Terra, os representantes indígenas reivindicam o direito de administrar os recursos naturais e de receber compensação pelos danos ambientais causados em suas terras, como forma de saldar a chamada “dívida histórica ecológica” dos Estados Nacionais para com os povos indígenas. Essa demanda supõe que os povos indígenas têm o domínio sobre os recursos naturais em seus territórios, o que lhes conferiria poder e direitos sobre os mesmos. A Convenção sobre Diversidade Biológica, no entanto, retirou qualquer possibilidade de entendimento nesse sentido, quando declarou que os Estados Nacionais são os soberanos sobre os recursos biológicos de seus territórios, responsáveis pela utilização sustentável destes recursos e pela conservação de sua diversidade biológica<sup>87</sup>.

Na Carta da Terra, os representantes indígenas rechaçam o desenvolvimento econômico que destruiu suas terras, desenvolvimento do qual se tornaram “vítimas”, cujo modelo, em suas palavras, fora “decidido usualmente sem consulta local, por pessoas alheias à família indígena, que não são conhecedoras das condições e necessidades locais”. Os representantes indígenas defendem um tipo de desenvolvimento que prioriza a “eliminação da pobreza”, respeite e proteja o meio ambiente e não obstaculize as condições de vida, a cultura e a identidade indígenas.

Esse documento do início dos anos 90, ainda reflete, em certa medida, o discurso próprio dos missionários católicos do Centro Indígena Missionário (CIMI), principal mediador dos povos indígenas nas relações interétnicas até os anos 80. Sob forte influência da Teoria da Libertação, diante do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo no

---

<sup>87</sup> A Constituição Federal de 1988 declarou no art. 231, parágrafo 2º que aos “índios” cabe a posse permanente da terra e o “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.” Usufruto, contudo, não se confunde com domínio, uma vez que este se encontra vinculado à propriedade dos recursos naturais, incluindo o direito de dispor desses recursos como um proprietário. O usufruto está relacionado, portanto, à *posse* dos recursos naturais, como o próprio artigo expressa, que permite aos povos indígenas o uso e o gozo dos mesmos.

regime de ditadura militar, os representantes indígenas nesse documento, opõem-se às degradações ambientais e à geração de pobreza, propondo outra forma de desenvolvimento para os povos indígenas, baseada em práticas culturais próprias com “viabilidade econômica e ecológica”.

A influência do discurso das entidades confessionais também se verifica nas declarações que afirmam a vocação dos povos indígenas para o trabalho com a terra sob a modalidade de uso comum<sup>88</sup>, bem como no tom primordialista e explicitamente religioso com o qual os povos indígenas se declaram os primeiros habitantes do planeta (“primeiros povos”), pertencentes à terra e responsáveis pela proteção do ambiente natural<sup>89</sup>. Essa interpretação de inspiração bíblica e fundada na continuidade histórica, criticada por Foucault, é assim representada nos documentos de 1992 do movimento indígena:

Inspirados por este encontro histórico, celebramos a *unidade espiritual* dos povos indígenas com a Terra e nossos antepassados. (...) (g.m)

Do maior ao menor ser vivente, das quatro direções do ar, da água, da terra e das montanhas, o Criador colocou a nós, povos indígenas, em nossa terra, que é nossa mãe. (...)

As pegadas de nossos antepassados estão permanentemente gravadas nas terras de nossos povos. (...) (Declaração da Aldeia Kari-Oca, 1992)

Os povos indígenas estiveram na terra desde o começo do ‘tempo’. Surgimos diretamente do criador. Temos vivido e cuidado da Terra desde o primeiro dia. Os povos, aos quais não pertence a terra, deverão deixá-la porque aquilo que chamam de “desenvolvimento” vai contra as Leis do Criador.

Nós, Povos Indígenas, recomendamos à ONU que promova uma pesquisa com dados científicos dos conhecimentos indígenas e contribua com sua divulgação, criando uma rede de ciência dos *primeiros povos*. (Carta da Terra, 1992). (g.m)

Note-se que, no campo político da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados, as entidades confessionais perderam sua força como mediadoras. Observa-se que o CIMI e outras representações religiosas não ocupam papel de relevância nesse campo.

<sup>88</sup> Lê-se na Carta da Terra dos Povos Indígenas: “77. A noção eurocêntrica de propriedade está destruindo nosso povo. Nós devemos retornar para a nossa visão do mundo, da terra e do desenvolvimento.”

<sup>89</sup> “68. Os povos indígenas estiveram na terra desde o começo do ‘tempo’. Surgimos diretamente do criador. Temos vivido e cuidado da Terra desde o primeiro dia. Os povos, aos quais não pertence a terra, deverão deixá-la porque aquilo que chamam de “desenvolvimento” vai contra as Leis do Criador.”

Outra vertente de demandas diz respeito ao reconhecimento e compensação por serviços ambientais prestados pelos povos indígenas. Como foi dito, os conhecimentos tradicionais dos povos indígenas são apresentados como o elemento cultural que tem viabilizado o manejo sustentável do meio ambiente. Esse elemento cultural permite, segundo os documentos do movimento indígena consultados, o “uso equilibrado da natureza”, considerando que ele envolve ainda “aspectos espirituais e simbólicos de cada povo”.

A “relação simbiótica” entre os povos indígenas e o meio ambiente, reiterada no discurso indígena, segundo o movimento, permite a conservação da diversidade biológica, podendo oferecer contribuições decisivas para o manejo sustentável da floresta pelas “comunidades locais”. Tal relação também permitiria encontrar respostas aos desafios das “mudanças climáticas”. Pelo que pude verificar, a ilusão dos “sujeitos biologizados”, que mantêm relação simbiótica com a natureza, idealmente explicaria esta forma de comunidade, cuja formação é automaticamente atribuída ao simples fato de viverem em conjunto numa mesma área<sup>90</sup>. Essa interpretação aparece explicitamente na Carta da Terra dos Povos Indígenas, de 1992 e na II Carta de Manaus de 2004:

Reconhecendo a relação harmônica que existe entre os povos indígenas e a natureza, os modelos de desenvolvimento ambiental e valores culturais devem ser respeitados como distintas e vitais fontes de energia (Carta da Terra, 1992).

(...) O que atualmente ocorre é a apropriação indevida dos conhecimentos tradicionais, a desarmonização e a destruição da simbiose entre a natureza e a espiritualidade dos povos indígenas.

Nossas sabedorias conectam sistemas de relações que envolvem os seres humanos, ambientes naturais que são construídos em profunda sincronia com o mundo espiritual, na qual se alimenta a vida cotidiana dos povos indígenas.”(Carta de Manaus, 2004).

---

<sup>90</sup> Essa interpretação corresponde ao surgimento de uma ecologia humana, das primeiras décadas do século XX, que estudaria uma parte da experiência dos homens considerada comparável, pelas relações simbióticas, a experiências semelhantes das plantas e animais. De acordo com essa abordagem, denominada de *ecological approach*, no pensamento sociológico, plantas e animais podem estabelecer “comunidades”, pelo fato de viverem em conjunto e por serem separados por uma competição numa mesma área, mas não podem estabelecer sociedades, que são apoiadas em laços solidários, quais sejam: costumes, instituições e leis. (ALMEIDA, 2008, p. 64)

Nesse sentido, o mesmo pensamento vem justificando ações governamentais. No que tange especificamente aos serviços ambientais, uma situação atual no Amazonas merece leitura crítica. Trata-se da implantação do Programa Bolsa Floresta pelo governo do estado, em julho de 2007. Seu objetivo principal é “reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas do Estado – os guardiões da floresta – pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés”. O programa está incluído na lei estadual<sup>91</sup> de “Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas”, também de julho de 2007. Certamente que a redução das comunidades e povos tradicionais à mera condição de “guardiões da floresta” remete para um critério economicista, omitindo os fatores étnicos e identitários dos agentes sociais a elas referidos. De certo modo, essa perspectiva se traduz numa maneira de enfraquecer as identidades coletivas - indígenas, quilombolas, ribeirinhos, de peconheiros, de quebradeiras de coco babaçu - uma vez que estas suas auto-definições são diluídas numa única atividade ou ocupação e tratadas de forma homogênea pela legislação.

É atual a luta dos povos indígenas contra os impactos ambientais sofridos em seus territórios, provocados pela degradação promovida pelo próprio Estado e por empresas privadas<sup>92</sup>. No entanto, no que diz respeito à relação dos povos indígenas com o meio ambiente e com o conhecimento tradicional associado à biodiversidade, é possível notar, por meio dos documentos analisados, as mudanças de posições dos sujeitos indígenas no

---

<sup>91</sup> Consiste na Lei Estadual n. 3.135/2007. Esse programa visa à redução das emissões por desmatamento, incentivando as comunidades residentes em unidades de conservação estadual com o pagamento de valor em dinheiro - hoje de R\$ 50,00 (cinquenta reais) – pela manutenção da floresta, encarada como um serviço ambiental. A Fundação Amazonas Sustentável é a instituição responsável pelo programa desde abril de 2008. Cf. <http://www.fas-amazonas.org.br>. Acessado em 21.05.09.

<sup>92</sup> No Amazonas, podem-se citar as tensões sociais que envolvem a construção das hidrelétricas do Rio Madeira, uma ação governamental dentro da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul Americana (IIRSA), criada em 2000. “Os prejuízos causados pela execução do ‘Complexo Madeira’ repercutirão sobre os povos indígenas que ocupam as Terras Indígenas Karitiana, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Igarapé Lage, Ribeirão, Rio Negro Ocaia, Paccas Novas e Sagarana. Além da transformação radical da natureza, afetando as condições de caça, pesca e locomoção, haverá um aumento da pressão sobre as terras indígenas e nas áreas de seu entorno, com a chegada de milhares de pessoas atraídas pelos novos investimentos na região.” (Boletim Informativo PNCSA n. 2, 2009).

discurso do movimento. Se antes eram vistos e se viam como “vítimas”, hoje são considerados como “prestadores de serviços ambientais”. Se antes reivindicavam o direito de compensação pela perda de biodiversidade e pela degradação ambiental, hoje o fazem com base na contribuição que os seus saberes idealmente oferecem para o “bem da humanidade”. A posição que esses sujeitos vêm construindo relativamente ao conhecimento tradicional associado, através da atuação de seus representantes e cuja trajetória pretendo demonstrar a seguir, coloca-os hoje em condições mais favoráveis de lutar em favor de seus direitos do que duas décadas atrás. Tal posição se propõe a relacionar não apenas o meio ambiente, mas também as culturas, as identidades étnicas, a espiritualidade dos povos indígenas e a economia capitalista.

*Politização dos conhecimentos tradicionais associados: as “Diretrizes de Serrinha”*

Os discursos e os atos politizados, que defendem os saberes indígenas e os sujeitos coletivos, consistem num instrumento de poder que contribui para definir o conteúdo das normas jurídicas e as políticas governamentais relativas aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Eles evidenciam um projeto político dos movimentos indígenas que reinterpreta a história do conhecimento tradicional associado, concorrendo para a sua normatização e articulação com as reivindicações do presente e com sucessivas mobilizações étnicas.

Analisando os documentos produzidos no âmbito dos movimentos indígenas, é possível depreender que, entre a Carta da Terra de 1992 e as Diretrizes de Serrinha, esta datada do final de 2008, ocorreram deslocamentos sensíveis no encaminhamento das demandas políticas em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados. O documento mais recente, qual seja, as “Diretrizes de Serrinha”, embora

referido a uma determinada região do país, serve de referência para a descrição ampla desses deslocamentos, tornando mais proeminente a dimensão política dos conhecimentos tradicionais associados.

Tais diretrizes estão registradas no documento dirigido ao Estado e elaborado na oficina preparatória à consulta pública sobre o APL, em outubro de 2008. Através dele, manifestaram-se representantes de diferentes formas organizativas e de associações voluntárias, quais sejam: movimento social, ONG, fórum, núcleo de profissionais liberais e comunidade indígena. Correspondem a essas formas, representantes das seguintes organizações: Instituto Kaingáng (INKA), do Núcleo de Advogados Indígenas do Brasil, do INBRAPI, do Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado do Pará, do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)<sup>93</sup> e do povo Kaingáng da Comunidade Indígena Serrinha. Reunidos, apresentaram contribuições e demandas relativas à futura lei de acesso e uso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais “associados aos recursos genéticos”.

É flagrante que o discurso indígena veiculado nas “Diretrizes de Serrinha”, último e mais recente documento do movimento indígena aqui analisado, guarda diferenças significativas face ao discurso predominante no início dos anos 90. Outra coisa não se poderia esperar, considerando que a produção e a difusão do discurso, são variáveis e estão condicionadas à dinâmica das relações de força e de poder num complexo campo de

---

<sup>93</sup> O Movimento dos Pequenos Agricultores nasceu nos “Acampamentos da Seca”, no sul do país, para lutar contra o modelo dominante de desenvolvimento rural que concentra a terra, domina os recursos naturais e homogeneiza geneticamente as culturas agrícolas, diante da feroz estiagem de 1995. Tendo em vista que o sindicalismo oficial preferia evitar mobilizações, “um grupo de militantes foi para as bases debater com o povo”. Nas palavras do Frei Sérgio Görgen: “O povo queria lutar e decidiu se mobilizar. Mais de 30 mil pequenos agricultores foram para as beiras das estradas em todo o Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Eram os Acampamentos da Seca e nascia ali o Movimento dos Pequenos Agricultores MPA que logo em seguida se enraíza em Santa Catarina, Espírito Santo e Rondônia e depois em todo o território nacional. Lutas concretas por crédito subsidiado, seguro agrícola e moradia camponesa e um projeto de transformação da agricultura brasileira sempre nortearam as lutas e a organização deste novo Movimento que em 2006 completa dez anos enraizado em 18 Estados da Federação. As marcas do MPA estão nítidas nas conquistas dos camponeses brasileiros nos últimos anos credito com subsídio, renegociação das dívidas, crédito moradia e seguro agrícola. A defesa da Agricultura camponesa e a aplicação do Plano Camponês são os horizontes de futuro do MPA.” (in **MPA 10 anos de luta e afirmação camponesa**. Agenda 2006).

confrontos. Uma flagrante característica das Diretrizes de Serrinha diz respeito à apropriação do discurso jurídico, não apenas na linguagem e no formato do documento, mas também quanto à lógica e aos argumentos em que se baseiam as propostas realizadas, sempre fundamentadas na legislação vigente.

No início dos anos 90, prevalecia uma visão menos abrangente de direitos humanos que emanava da Declaração de Direitos do Homem de 1948, combinada com princípios humanitários e orientações religiosas implementadas pelas entidades confessionais. Essas entidades, como já foi sublinhado, exerciam uma função mediadora entre os povos indígenas e os aparatos de poder. Ao contrário, as propostas e demandas das Diretrizes de Serrinha estão minuciosamente referenciadas em textos legais que contêm uma visão mais inclusiva e mais ampliada dos direitos humanos dos povos indígenas.

O documento faz menções reiteradas aos tratados e convenções internacionais de que o Brasil é signatário e às Declarações por ele aprovadas, relacionados aos direitos humanos de povos indígenas e comunidades tradicionais articulados com questões ambientais, econômicas e culturais. São eles: a Convenção 169 da OIT (1989), a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), as Diretrizes de Bonn e Akwé Kon; a Convenção sobre Diversidade Cultural (2005), a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2007) e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (2008). A exigência dos representantes de povos e comunidades tradicionais, “comunidades locais” e “agricultores familiares” diz respeito, portanto, ao mero cumprimento dos compromissos já assumidos internacionalmente pelo Brasil. Os signatários afirmam que suas propostas constituem o “mínimo legal” para a proteção dos “conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos” e que a violação dos instrumentos de direitos humanos pelo Brasil ensejarão medidas de responsabilidade do Estado.

O documento enseja também uma disputa em torno da competência normativa e administrativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) face à competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sobre os recursos genéticos e o conhecimento tradicional associado à agrobiodiversidade. Essa disputa insere o MDA no campo de confrontos da regulação jurídica do conhecimento tradicional associado, uma vez que este ministério sequer tem assento no CGEN.

Cabe ressaltar que as “Diretrizes de Serrinha” expressam uma reação dos movimentos sociais à retirada do APL da consulta pública pela Casa Civil da Presidência da República e seu retorno ao Ministério do Meio Ambiente, conforme já foi mencionado. Segundo o Departamento de Patrimônio Genético (DPG/MMA), o Ministro do Meio Ambiente negociará com outros ministérios o desmembramento do texto do APL, que originariamente continha cento e quarenta e dois artigos. Esse anteprojeto dispunha sobre “a coleta de material biológico, o acesso aos recursos genéticos, seus derivados, a remessa e o transporte de material biológico, o acesso e a proteção aos conhecimentos tradicionais associados e aos direitos dos agricultores, além da repartição de benefícios e de outras providências”. Quando essa versão do APL foi divulgada, a diversidade de temas tratados num só texto, extenso e complexo, foi duramente criticada pelos representantes indígenas, pelos pesquisadores e por demais organizações da sociedade civil<sup>94</sup>.

No âmbito do executivo federal, como será observado no capítulo dedicado ao CGEN, existem tensões não dirimidas entre diferentes ministérios acerca da regulação dos conhecimentos tradicionais associados. Vale mencionar, principalmente, nesse debate as posições do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O representante deste último, na

---

<sup>94</sup> Neste sentido, se manifestaram, respectivamente, os representantes do INBRAPI, do INPA em reuniões institucionais sobre a consulta do APL. Também, no âmbito dessa consulta, manifestou-se o Centro de Estudos em Direito Ambiental da Amazônia (CEDAM), associação sem fins lucrativos formada por mestres, mestrandos e professores do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da UEA.

reunião ordinária do CGEN ocorrida em agosto de 2008, informou que em breve seria anunciada a exclusão dos recursos genéticos da agrobiodiversidade do escopo do APL, e que o tema seria tratado separadamente, em projeto de lei próprio.

A resposta dos movimentos sociais, aqui representados pelos povos indígenas, “comunidades locais” e “agricultores familiares” veio rapidamente. Alegam os referidos representantes que a futura lei brasileira sobre acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, ora em discussão, regulará a matéria objeto de dois documentos internacionais, quais sejam: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura da FAO, promulgado no Brasil meses antes através do decreto n. 6.456, de 05 de junho de 2008.

Diante da proposta de criação de um órgão gestor do recurso genético proveniente da agrobiodiversidade no APL, sob a competência do MAPA, os signatários das Diretrizes de Serrinha alegam que a competência para tratar da agricultura familiar não é desse ministério, mas sim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao MAPA caberia a responsabilidade pelas políticas governamentais relativas ao agronegócio, o que evidenciaria uma incompatibilidade flagrante entre os objetivos do APL e as competências desse ministério.

As Diretrizes de Serrinha propugnam defender o patrimônio cultural, natural e espiritual de três categorias de sujeitos coletivos: os “povos indígenas”, as “comunidades locais” e os “agricultores familiares”. O papel dos mesmos na geração, inovação e melhoramento de variedades, segundo seus formuladores, deve ser reconhecido. Destoando da Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, de 1972, que estabeleceu a divisão do patrimônio mundial em natural e cultural, os signatários afirmam seus direitos sobre o denominado “Patrimônio Espiritual”, reforçando que as três categorias de sujeitos

coletivos signatárias do documento detêm direitos que devem ser equiparados pela futura lei.

Essa demanda de Serrinha pretende instituir no mundo jurídico uma nova categoria de patrimônio, qual seja, o “espiritual”, em separado do denominado “patrimônio cultural”. Caso fosse assim atendida na futura lei, essa reivindicação implicaria na possibilidade jurídica de se aferir valor econômico ao “valor espiritual” dos saberes indígenas, para efeito de indenização dos sujeitos coletivos por danos a eles provocados, a título de dano moral à coletividade.

Os signatários das “Diretrizes de Serrinha” defendem que os direitos das referidas três categorias de sujeitos sobre o conhecimento tradicional associado devem ser atribuídos indistintamente a todas elas, “em caráter equitativo”. Os direitos desses sujeitos coletivos, segundo os seus representantes, devem ser atribuídos pela lei de forma única, equiparando-os no que tange à proteção do conhecimento tradicional associado. Nesse sentido, os signatários afirmam que, “por recurso genético” na futura lei, deve-se entender os recursos genéticos da biodiversidade e os recursos genéticos da agrobiodiversidade, posto que são indissociáveis e que a separação no tratamento legal pode gerar conflitos e prejudicar agricultores familiares.

A visão veiculada pelas Diretrizes de Serrinha é restritiva e acaba por simplificar o significado de “comunidades locais”, tratando-as como categoria única, separada dos povos indígenas e dos agricultores familiares. Segundo o documento, as “comunidades locais” compreendem “seringueiros, quebradeiras de coco, extrativistas, pescadores, caiçaras, etc.”. Pergunto se as demais identidades coletivas, objetivadas em movimentos sociais, que atualmente se mobilizam em defesa dos conhecimentos tradicionais associado estariam todas resumidas como “comunidades locais”. Do mesmo modo, a categoria “povos indígenas” aparece nos documentos analisados de forma igualmente simplificadora.

Porém trata-se de uma figura retórica do discurso que propicia imaginar uma unidade ideal de entendimentos e propósitos entre os diversos povos indígenas brasileiros.

Os representantes nas Diretrizes de Serrinha, em relação aos documentos anteriores, procuram aumentar o rol de obrigações do Estado perante os seus representados. Para tanto, demandam o estímulo à formação de bancos de sementes tradicionais e programas de “melhoramento participativo”, a criação de mecanismos financeiros específicos para o apoio ao desenvolvimento sustentável de povos indígenas, “comunidades locais” e “agricultores familiares”. Os signatários demandam também a compensação pelos serviços ambientais prestados como incentivo à “conservação, uso sustentável da biodiversidade e mitigação dos impactos das mudanças climáticas.” Além disso, demandam a garantia do acesso ao mercado para os produtos da agricultura tradicional. Ao mesmo tempo defendem o direito à *participação* plena, em igualdade de condição com os órgãos governamentais, contemplando a paridade de gênero, a diversidade de biomas, culturas e o direito à voz e voto em quaisquer conselhos governamentais.

Uma novidade em relação à repartição de benefícios consiste na reivindicação do direito de povos indígenas, “comunidades locais” e “agricultores familiares” receberem benefícios previamente ao acesso, como condição para a atividade de coleta de material biológico ou recurso genético e seus derivados e não como resultado dessa atividade. Haveria, assim, repartição de benefícios a partir da coleta.

De maneira inédita, faz parte das reivindicações dos movimentos sociais o “direito de ter indicada a origem georeferenciada do conhecimento tradicional associado e do recurso genético” em todas as publicações, registros, inventários culturais, utilizações, explorações e divulgações que a eles façam referência. Foi incluído aqui o uso de novas tecnologias como o GPS (*Global Position System*) e softwares, como o *Arch-Gis*. Os signatários das Diretrizes de Serrinha defendem a criação de um fundo de repartição de

benefícios, quando não for possível identificar o exato provedor do recurso genético e do conhecimento tradicional. Essa demanda do movimento indígena coincide com a proposta do Estado feita no APL, cujo texto foi retirado da consulta pública em julho de 2008.

O direito de veto pelos povos indígenas é demandado nos processos relativos à propriedade intelectual, como os procedimentos de pedidos de registros de marcas, patentes e cultivares. O direito de ser consultado previamente, dando seguimento ao entendimento dos documentos anteriores, implica na possibilidade de negação do acesso e de proibição do uso não autorizado de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados.

Os signatários definem que, independentemente da finalidade do acesso a conhecimento tradicional associado, o consentimento prévio de “povos indígenas”, “comunidades locais” e “agricultores familiares” deve ser comprovado documentalmente junto ao poder público com a indicação da comunidade provedora e da modalidade de repartição de benefícios.

A demanda relativa ao CGEN, já antiga, diz respeito à sua composição paritária entre poder público e sociedade civil, com direitos iguais de voz e voto. Os signatários asseveram que a *participação* dos povos indígenas deverá ser “plena e efetiva” no CGEN, no AGROGEN e em qualquer outro conselho que delibere sobre “matérias que afetam o cotidiano, o patrimônio, a cultura e a própria sobrevivência de conjuntos da sociedade brasileira.” (sic)

Sobre o conhecimento tradicional disseminado definido pelo APL, os representantes defendem que somente será assim considerado mediante comprovação documentada e assinatura de termo de responsabilidade por parte do usuário e aprovação do CGEN. Levantei a hipótese de que existe uma tendência à burocratização dos processos submetidos à apreciação do CGEN como garantia do cumprimento de direitos dos povos e

comunidades tradicionais. O CGEN será objeto de análise do último capítulo desta dissertação, onde será esboçada uma etnografia do Conselho.

A característica mais marcante das Diretrizes de Serrinha, certamente, diz respeito ao conhecimento jurídico daqueles que elaboraram o documento. Tal conhecimento, que envolve uma compreensão profunda da legislação referente aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, o domínio da teoria, da linguagem jurídica e dos procedimentos judiciais, permitiu que os representantes construíssem um documento com sólido respaldo legal. O texto das Diretrizes de Serrinha tem o formato de uma petição inicial, própria dos processos judiciais.

Através dos documentos do movimento indígena, é possível, portanto, observar uma imposição do discurso jurídico e da sua força explicativa que ampara as reivindicações. O léxico do discurso jurídico domina crescentemente os documentos do movimento indígena, culminando assim nas Diretrizes de Serrinha<sup>95</sup>.

#### *Organizações indígenas do Amazonas: atuação e situação no campo político*

A referência às organizações indígenas do Amazonas visa observar como a questão dos conhecimentos tradicionais aparece na atuação das mesmas, atrelada ao fenômeno da “ambientalização. Visa ainda situar tais organizações no campo de debates relacionado aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, ora estudado

As organizações indígenas ora referidas, sediadas no Estado do Amazonas, especialmente da região do Médio Rio Negro, foram criadas após a promulgação da

---

<sup>95</sup> Prevalece nesses documentos o uso de expressões consagradas nos textos legais, como os famosos trinômios, em referência aos conhecimentos tradicionais, tais como “conhecimentos, inovações e práticas”, para designar os saberes indígenas, tal como o faz a CDB, ou “usos, costumes e tradições”, tal como referido no parágrafo 1º do art. 231 da Constituição Federal de 1988.

Constituição Federal de 1988. Nos estatutos consultados, os exemplos de “ambientalização” são inúmeros, por isso, limito-me a citar as organizações a cujos dados e informações e tive acesso durante a pesquisa de campo<sup>96</sup>. Muitas delas definiram objetivos institucionais relacionados à promoção do “desenvolvimento sustentável” ou à “proteção territorial e do meio ambiente”, como a Associação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas (ACIR), sediada na Comunidade do Cartucho, no município de Santa Izabel do Rio Negro. Também com sede nesse município, a Associação das Comunidades Indígenas do Médio Rio Negro (ACIMRN) estabeleceu em seu estatuto o objetivo de “apoiar e estimular os associados para o uso sustentável e gestão responsável dos recursos naturais existentes no interior e no entorno de suas terras.” Nesta menção, observa-se que a ação de proteção transcende os limites físicos das terras indígenas e abrange as áreas adjacentes.

Em Barcelos, no estatuto da Associação Indígena de Barcelos (ASIBA) não há menção explícita à preservação e conservação ambiental, contudo, segundo uma de suas diretoras, o “uso sustentável do meio ambiente” figura entre os objetivos da associação<sup>97</sup>. Já a Cooperativa Mista Agroextrativista dos Povos Tradicionais do Médio Rio Negro (COMAGEPT), sediada também em Barcelos, definiu entre os seus objetivos realizar recuperação e monitoramento ambientais e promover educação ambiental<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Em Santa Izabel do Rio Negro, estive na condição de monitora do Curso de Gestores Indígenas promovido pelo CINEP, em parceria com COIAB, UEA e UFAM durante oito dias no mês de abril de 2009. O curso está em andamento e é ministrado em módulos a 37 representantes de associações indígenas do Estado do Amazonas. Nas atividades de monitoria, que duraram sete dias no mês de abril de 2009, acompanhei nove alunos provenientes de três associações com atuação na região do Médio Rio Negro, e sede nos municípios de Santa Izabel do Rio Negro e Barcelos. Também obtive informações em entrevistas com Sr. Alberto Peres Baré, da diretoria da COMAGEPT, durante atividades do Projeto Nova Cartografia Social (PNCSA) em Belém, em novembro de 2008 e janeiro de 2009 e em Manaus, em janeiro de 2009.

<sup>97</sup> A ASIBA também tem forte atuação na luta pelo reconhecimento da Terra Indígena Romão.

<sup>98</sup> Conforme o estatuto da COMAGEPT são objetivos da cooperativa, entre outros: “Promover a recuperação paisagística e ambiental de áreas modificadas pelo exercício de suas atividades; promover a educação ambiental junto aos seus associados e a comunidade envolvente em parceria com o órgão ambiental do Município, Estado e União; e fazer monitoramento de qualquer produto que possa gerar impacto ambiental de maneira periódica em parceria com órgãos ambientais do Município, Estado e União.”

No estatuto da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)<sup>99</sup>, que se trata de uma rede de organizações, consta como objetivo e fim: “organizar e participar de debates sobre o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira, para obter resultados sociais justos e de maneira equilibrada, respeitando o patrimônio ambiental, tradicional e cultural dos povos indígenas.” Em Rio Preto da Eva, o estatuto da “Associação Etnoambiental Beija-flor”, registrado em 2007, relaciona a valorização dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade à “valorização cultural” e à sua importância no que diz respeito à medicina indígena<sup>100</sup>. Conforme o art. 4º do estatuto mencionado, para realizar o seu objetivo, no que tange à utilização de recursos naturais, a associação deverá controlar as caçadas, a fim de se prevenir e combater a redução da diversidade das espécies da fauna silvestre e de suas populações, bem como aproveitar de maneira controlada as frutas nativas, propiciando sua valorização econômica sem prejuízo da preservação dos ecossistemas.” No que tange à valorização cultural, prevê o estatuto que os membros da associação devem “valorizar o uso das plantas medicinais, preservando os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e protegendo o acesso e o uso de acordo com a legislação vigente” (incisos II e III).

A seguir, apresentarei um quadro demonstrativo com cinco organizações indígenas da região do Médio Rio Negro, quais sejam: ACIMRN, ACIR e ASIBA<sup>101</sup>, além de COMAGEPT e AMIRB<sup>102</sup>. Agrupo no mesmo quadro duas formas organizativas distintas:

---

<sup>99</sup> A COIAB foi criada em 19 de abril de 1989. Em 2000 já articulava 64 entidades e em 2004 articulava 75, inclusive a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN). Assim, a trata-se de uma rede que, por sua vez, congrega também outras redes de associações (ALMEIDA, 2008).

<sup>100</sup> Para efeito de contraste, pode-se mencionar que no caso do Equador, a definição de conhecimento tradicional associado à biodiversidade mostra-se adstrita à medicina. Os povos indígenas desse país se auto-definem como “nacionalidades de raices ancestrales”. De acordo com a Lei Orgânica das Instituições Públicas de Povos Indígenas do Equador, datada de 11 de setembro de 2007, a questão aparece associada prioritariamente à medicina. Sua competência é atribuição da *Secretaria Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador*, que funciona sob as diretrizes definidas pelo *Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador*.

<sup>101</sup> Os representantes dessas associações de representação política frequentaram o curso de formação de gestores indígenas do qual fui monitora em abril de 2009, em Santa Izabel do Rio Negro (AM).

<sup>102</sup> Estabeleci relações de pesquisa com lideranças dessas entidades através de experiências de trabalho de campo no âmbito do PNCSA, a saber: Encontro de Movimentos Sociais e Pesquisadores, em novembro de

organizações com objetivos de representação política e organizações voltadas para a produção e comercialização de produtos agrícolas e extrativistas.

Tendo como base informações obtidas nos estatutos e em entrevistas, este quadro pretende demonstrar as frentes e as formas de atuação das referidas organizações, considerando as suas especificidades locais e, principalmente, as suas relações com outras agências indígenas e não-indígenas que funcionam como interlocutoras no campo político. O objetivo dessa análise é, portanto, situar as posições das organizações locais da região do Médio Rio Negro no campo onde a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados é debatida. A partir dessa situação no campo, pretendo aferir a medida de *participação* das referidas organizações nesse debate.

Nesse estudo localizado, é possível observar de que maneira as ONGs denominadas socioambientais, como o Instituto Socioambiental (ISA) e a *Amazon Conservation Team* (ACT), atualmente denominada Equipe de Conservação da Amazônia – ACT Brasil, atuam em parceria com as organizações indígenas locais e regionais do Médio Rio Negro. Essas ONGs exercem funções de assessoria técnica, bem como aparecem como financiadoras de ações e projetos, dependendo das atividades em execução. Observam-se ainda, as relações em rede que se estabelecem no movimento indígena no Estado do Amazonas, relações estas que também revelam posições de representatividade e mediação no campo político. Nesse sentido, a COIAB e a FOIRN, enquanto redes de organizações com poderes de representação, também funcionam como mediadoras nesse campo e, através delas, as organizações locais são visibilizadas.

As cinco organizações indígenas do Médio Rio Negro, conforme já foi sublinhado, foram fundadas não somente após a Constituição de 1988, mas, principalmente, num momento posterior à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e

---

2008 e do Fórum Social Mundial FSM, em janeiro de 2009, ambos em Belém. Nessas ocasiões, obtive informações diversificadas durante algumas horas de sucessivas conversas com o Sr. José Alberto Peres (membro da COMAGEPT e da ASIBA), e com Francislene Baré (membro diretora da AMIRB).

Desenvolvimento, a Rio 92. Todas estas organizações foram criadas entre 1993 e 2006 e têm sede em dois municípios do médio Rio Negro: Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos. De acordo com o quadro demonstrativo, importa observar, entretanto, que as datas de criação dessas organizações não coincidem exatamente com as datas de registro dos respectivos estatutos, ou seja, com o nascimento da pessoa jurídica. Há no caso da ACIRMN e da ACIR, pelo menos dois anos de diferença entre esses dois atos. Assim, há uma separação temporal entre a criação de fato e o registro de direito dessas organizações.

Aliás, pelo que se pode observar, muitas dificuldades envolvem o “nascimento” dessas pessoas jurídicas. Existem dificuldades de ordem técnica e burocrática, como a que se apresenta no trabalho de redação dos documentos, os quais exigem o conhecimento de uma determinada linguagem, bem como a dificuldade relativa à tramitação do processo cartorial. De igual maneira, há ainda dificuldades de ordem financeira, tendo em vista que o registro junto ao cartório é bastante oneroso. Diante dessa situação, a intervenção dos assessores técnicos é considerada útil e bem-vinda pelos membros das organizações locais, os quais relataram que, não fosse a contribuição daqueles, todo o processo de registro seria bem mais demorado<sup>103</sup>.

Conforme se pode constatar pelo quadro, entre os objetivos das associações indígenas acima apresentadas estão assegurar a defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural. No entanto, são escassas as menções explícitas ao conhecimento tradicional nos seus estatutos. Nos objetivos da ASIBA, registra-se aquela idéia já discutida anteriormente, de se tomar o conhecimento tradicional como “resgate”. A noção de conhecimento tradicional, portanto, corresponderia a uma idéia de cultura a ser recuperada. O estatuto da ACIMRN chega a mencionar explicitamente, dentre seus objetivos, a defesa judicial do

---

<sup>103</sup> De acordo com o relatado em entrevista pelos representantes da ACIR, a ACT foi diretamente responsável pelo registro do estatuto dessa associação, concluído em 2008, fornecendo assessoria técnica e recursos financeiros. ACT e ACIR firmaram Termo de Cooperação para a execução de projetos, atualmente em vigor, com vigência de um ano, prorrogável por igual período.

patrimônio imaterial. Essa associação, em parceria com o ISA, apresentou ao IPHAN o pedido de registro dos Sistemas Agrícolas do Rio Negro como Patrimônio Imaterial dos povos indígenas dessa região. A iniciativa se enquadra nos objetivos do . federal n. 3.551/2000, que trata do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial.

Quadro 2 – Associações Indígenas do Médio Rio Negro selecionadas: ACIMR, ACIR, ASIBA, COMAGEPT e AMIRB

Org.	Sede	Fundação e Registro de estatuto	Abrangência geográfica	Objetivos	Atuação
ACIMRN	Santa Isabel do Rio Negro	1994 Comissão Indígena do Médio Rio Negro (COIMRN) 1996 ACIMRN	22 comunidades	Promover e incentivar ações que garantam o cumprimento dos direitos indígenas constitucionais Promover, valorizar e revitalizar a cultura das etnias representadas Apoiar e estimular os associados para o uso sustentável e gestão responsável dos recursos naturais existentes no interior e no entorno de suas terras Assegurar a defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, do patrimônio cultural, imaterial e dos interesses das comunidades indígenas associadas (cf. Estatuto social)	Através de agentes financiadores, projetos e parcerias com ISA e FOIRN Emissão de documentos para comprovação de identidade indígena para fins de aposentadoria
ACIR	Comunidade do Cartucho (SIRN)	1993 - Com. Articulação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas 2004 – Assoc. Comunidades Indígenas e Ribeirinhas 2008	TI do Médio Rio Negro 13 comunidades da região de SIRN	Promover saúde, educação, sustentabilidade econômica e proteção territorial, meio ambiente, fiscalização da área e defesa de direitos indígenas (cf. entrevista com Edenír Brazão, Baré, 17 /04/09.)	Através de agentes próprios e de agentes financiadores, com projetos e parcerias com ACT Brasil (cf. entrevista obtida durante o curso)
ASIBA	Barcelos	1999 Associação Indígena de Barcelos	Comum. da região do Rio Negro, afluentes e subafluentes no município de Barcelos	Representar e defender as comunidades indígenas e demais ribeirinhos Resgate cultural tradicional dos povos indígenas Combate ao trabalho semi-escravo imposto pelos patrões dos piaçabais	“Atuação através de agentes próprios e também de agentes financiadores Incentiva associados, ribeirinhos e outros, à produção de artesanato, visando autonomia dos extratores da fibra em relação aos patrões. ASIBA assumiu controle do Distrito Sanitário Especial Indígena do Rio Negro (DISEI/RN) Orientou a formação do conselho Local de Saúde indígena tendo realizado visitas às comunidades para fornecer subsídios para escolha dos conselheiros pelos usuários Criação de departamento de mulheres indígenas por demanda das próprias mulheres em assembléia, com o objetivo de tratar problemas e interesses específicos” (cf. Ângela Baré, em 17/04/09)

COMA GEPT	Barcelos	2006	Médio Rio Negro	Comercializar produtos extrativistas dos povos indígenas: peixe ornamental; castanha, piaçaba, cipó, camu-camu; óleos vegetais; puxuri; caçari, seringa, pescados e outros, além de produtos agrícolas (cf. PNCSA, fascículo n. 17, Piaçabeiros do Rio Aracá - Barcelos)	Através da organização da venda de produtos extrativistas, buscando o melhor preço para os produtos e substituindo a figura do patrão. Apoio à demarcação de terras indígenas e posicionamento contra a grilagem de terras ocupadas por povos tradicionais. (Cf. PNCSA, Fascículo Piaçabeiros do Rio Aracá, p. 10)
AMIRB	Barcelos	2006	Barcelos	Produção e comercialização de artesanato de sementes, caroços e fibras	Busca por alternativa de renda através do artesanato e valorizar a cultura das mulheres indígenas e ribeirinhas (Cf. Fascículo “Mulheres Artesãs Indígenas e Ribeirinhas de Barcelos”)

Todas as organizações citadas aqui externam uma preocupação acerca da defesa política dos direitos indígenas. A autonomia produtiva e a liberdade de troca encontram-se subjacentes a esta percepção dos direitos, que se manifesta no repúdio às formas de imobilização da força de trabalho característica do “sistema de aviamento”, como nos casos da ASIBA e da COMAGEPT, que combatem as formas análogas ao trabalho escravo impostas pelos “patrões” nos piaçabais de Barcelos.

Sem me deter nesta polêmica e centrando a análise na discussão dos objetivos, percebi que as organizações indígenas vão definindo suas formas de mobilização, de acordo com suas condições de possibilidade, e efetivando *participações* articuladas com as entidades de representação indígena no plano regional, como a FOIRN e a COIAB.

A “ambientalização” dos conflitos e dos discursos cria, dentro da estrutura institucional das organizações indígenas, sejam elas de representação política ou de finalidade produtiva, a necessidade de profissionais especializados na “questão” ambiental, não necessariamente incorporados ao seu quadro funcional, mas comumente advindos de outras organizações indígenas ou indigenistas e ambientalistas que lhes prestam assessoria técnica. Pelo que pude observar, nas organizações estudadas, o assessor técnico funciona como mediador. Sua ação consiste em realizar uma intermediação entre as associações indígenas e as instâncias de poder, sejam elas estatais ou relacionadas a organismos internacionais. Há autores que interpretam que tal ação poderia ensejar uma nova regra de

tutela dos povos indígenas por agências da sociedade civil, isto é, ONGs de cunho ambientalista ou socioambientalista (ALMEIDA, 2008).

### CAPÍTULO 3 – CONSULTAS PÚBLICAS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO INDÍGENA: UM EXEMPLO NO AMAZONAS

“O sol já havia despontado quando, na hora programada para despertar, o quarto do casal se inundou com uma doce melodia, enquanto uma tela se iluminava suavemente com a mensagem: “Bom dia Maria. Bom dia João.”

Maria, sempre a primeira a espreguiçar, premiu um comando na cabeceira e logo a tela passou a dar notícias e informações sobre o tempo.

Como sempre, as notícias referiam-se também aos sufrágios populares programados para o dia, induzindo os cidadãos interessados a manifestar sua participação.

João, proprietário recente no bairro, interessou-se particularmente por um projeto de lei municipal reduzindo o imposto predial nas vilas operárias, e Maria se impressionou com um projeto de lei federal aumentando a pena para seqüestradores. Ao cabo, ambos estavam discutindo um projeto de lei estadual sobre pedágio nas estradas turísticas do Estado.

A preocupação de João com o imposto predial foi mais longe. Com uma simples digitação, sintonizou o Tribunal Regional Eleitoral, à busca de novas informações sobre o projeto de lei municipal. Uma gravação continha tudo o que se poderia considerar importante para a decisão popular: desde a exposição de motivos do Executivo, até a redação final da matéria. João saltou algumas discussões e se fixou no texto final que estava sendo submetido à votação popular, fazendo algumas anotações pessoais.

Satisfeito com as informações, o casal decidiu deixar desde logo, no computador do Tribunal Regional Eleitoral, os seus votos favoráveis. Quanto aos dois outros projetos, eles teriam ainda todo o dia para decidir, não necessitando mais que utilizar qualquer outro terminal disponível, digitando seus respectivos códigos, e votando quando desejassem.

O importante, em tudo, o respeito à consciência de João e de Maria. **Independentemente de estamento social e de padrão econômico, eles, como qualquer cidadão, tinham o poder de decidir sobre suas próprias leis.** No lar ou em qualquer lugar, no trabalho ou na rua, os terminais teleinformáticos lhes garantiam os instrumentos de informação e de decisão, pondo sua sorte da sociedade, literalmente, na ponta dos seus dedos.” [g.m.]

Essa ilustração de *participação* de um casal de jovens operários na criação de leis disciplinadoras de aspectos das suas vidas é descrita por Diogo de F. Moreira Neto no prólogo de seu livro **Direito da Participação Política**<sup>104</sup>, publicado em 1991. O jurista admite que a disponibilidade de avançadas tecnologias de comunicação e informática a esses cidadãos suburbanos pode, em princípio, impressionar o leitor, porém, na opinião do autor, essa cena bem que poderia ser real num futuro “não muito distante” (MOREIRA NETO, 1991, p. 1).

<sup>104</sup> MOREIRA NETO, Diogo, de Figueiredo. **Direito da Participação Política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

No entanto, no trecho citado, o que chama a atenção transcende o futurologismo apreendido pelo autor. Em primeiro lugar, Moreira Neto faz dos personagens João e Maria a imagem do cidadão genérico que compõe o povo brasileiro: o membro de uma classe popular trabalhadora, morador da cidade. Em segundo lugar, o autor dá ao direito à *participação* os contornos de uma ação exclusivamente individual, manifestada pelo voto individual, que supostamente permitiria uma participação direta do cidadão na “formação da vontade da lei” (MOREIRA NETO, *ibid.*, p. 1).

Com relação ao primeiro ponto, numa delimitação simplificadora da realidade, o jurista deixa de considerar todos os outros sujeitos que compõem o *povo* brasileiro, dentre eles os sujeitos indígenas. Como já foi visto, os sujeitos indígenas, tanto quanto os demais sujeitos que se consideram parte de povos e comunidades tradicionais, têm lutado para garantir o exercício do direito à diferença e à diversidade cultural e étnica e assim manterem suas culturas e modos de vida. A luta se opõe à idéia da integração evolucionista que poderia, no futuro, transformar esses sujeitos, ou seus descendentes, em trabalhadores urbanos, tais como João e Maria. Moreira Neto não levou em conta que o *povo* brasileiro não é uma massa homogênea e que o cidadão, ou seja, aquele que tem capacidade para votar, na verdade não se confunde com o *povo*<sup>105</sup>.

Esta ênfase na existência atomizada mostra-se corrente na literatura jurídica e tem inquietado muitos estudiosos, que se voltam para discutir a noção de *povo*. Muller bem observa que a pergunta “quem é o povo?” raramente é feita a partir de uma perspectiva analítica (MULLER, 2003, p. 117). Para este autor, há várias concepções de *povo*, conforme a situação em que a categoria é evocada. Segundo seu pensamento, no sentido mais amplo, o *povo* seria, simplesmente, a totalidade dos indivíduos realmente residentes

---

<sup>105</sup> A esse respeito, consulte-se *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*, de Friedrich Müller. São Paulo, Max Limonad, 2003.

no território do Estado, compondo uma “multiplicidade em si diferenciada, mista, constituída em grupos” (MULLER, *ibid.*, p. 109).

Segundo Ralph Christensen, em prefácio ao livro de Muller, um dos riscos da teoria da democracia é o conceito “em bloco” do *povo*, considerado a meta do aperfeiçoamento da dominação. Em defesa do reconhecimento da diversidade, em todos os seus sentidos, o autor afirma que “o advento de diferenças não é o obstáculo a ser sempre superado na ampliação do povo ativo, mas é igualmente constitutivo para a renovação e continuação do processo democrático” (CHRISTENSEN *in* MULLER, 2003, p. 39-40).

Nessa perspectiva, as formas de *participação* desses sujeitos diferenciados, os quais constituem os povos e comunidades tradicionais - indígenas e não-indígenas-, também se manifestariam de maneira diferenciada, conforme suas condições reais de existência. Como se verá adiante, as realidades dos sujeitos indígenas no Estado do Amazonas, focalizados por esta dissertação, não correspondem à cena descrita por Moreira Neto.

No que diz respeito ao caráter individual da *participação* referida, Bourdieu atenta que a lógica do voto é a mesma do mercado<sup>106</sup>, e que a opinião “coletiva”, na verdade, não é produto de uma verdadeira ação coletiva, de um trabalho elaborado em comum, mas de uma “agregação estatística pura de opiniões individuais individualmente produzidas e expressas.” (BOURDIEU, 2005, p. 74). Para o sociólogo, essa opção é alienante e desfavorável aos dominados, tomados como conjuntos de elementos justapostos, reduzidos ao estado de agregados. Nas suas palavras, para se trazer uma contribuição decisiva para a construção de uma verdadeira democracia:

É preciso trabalhar para criar as condições sociais de instauração de um modo realmente coletivo de fabricação da ‘vontade geral’ (ou da opinião coletiva), ou seja, fundado na permuta regulada de uma confrontação dialética que suponha um acordo sobre os instrumentos de comunicação necessários para estabelecer o

---

<sup>106</sup> Em suas palavras: “A visão liberal identifica o ato elementar da democracia (o voto) tal como é geralmente concebido com a ação solitária, ou melhor, silenciosa e secreta de indivíduos reunidos somente para essa circunstância excepcional, que não se conhecem, que não contribuiriam mutuamente para a formação das suas opiniões” (BOURDIEU, *ibid.* p. 74).

acordo ou desacordo, e capaz de transformar os conteúdos comunicados e aqueles que os comunicam. (BOURDIEU, 2005, p. 79).

De acordo com o que já foi observado nos capítulos anteriores, a *participação* de sujeitos indígenas no campo político, a exemplo do processo de criação normas jurídicas, não se resume à manifestação pelo voto individual, mas tem implicado na manifestação coletiva expressa por movimentos sociais e diferentes formas organizativas. Segundo Bourdieu, no que se refere a tais sujeitos diferenciados, assiste-se hoje, no campo político, à passagem de uma existência individual para uma existência coletiva (BOURDIEU, 2004, p. 192).

O direito à *participação* tem suas origens atreladas à idéia de democracia e de Estado Democrático de Direito, tendo sido primeiramente registrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1948. Convém a seguir esboçar uma retrospectiva histórica que permita vislumbrar o nascimento do direito à *participação* e perceber seus contornos jurídicos contemporâneos. Esboçando a gênese<sup>107</sup> desse direito e confrontando-a com uma realidade social empiricamente observada, pretendo refletir acerca do exercício do direito à *participação* por povos indígenas, observando os limites que são impostos a esse exercício no contexto atual da construção de normas jurídicas sobre o conhecimento tradicional associado à biodiversidade.

---

<sup>107</sup> Apóio-me em Pierre Bourdieu para estudar o instituto da *participação*. Para ele, a “amnésia da gênese”, a “naturalização” dos institutos e a “ilusão do natural” são obstáculos ao conhecimento científico do mundo social (BOURDIEU, 2005, p. 71).

### *Gênese social do direito à participação*

A concepção da democracia como governo do povo, de acordo com Rancière, remonta à Grécia de Clístenes<sup>108</sup>. Contudo, como observa Silva, a democracia da antiguidade grega não é a mesma dos tempos modernos; nem a democracia burguesa capitalista corresponde à atual democracia popular, (SILVA, 2000, p. 130).

O direito à *participação* política está referido a sucessivas conquistas. Nasceu nas lutas da burguesia - classe econômica em ascensão a partir do século XVII - frente aos privilégios da nobreza. No século XVIII, a burguesia conquistou para todos os seus membros o direito de *participação* nas decisões governamentais. As decisões políticas, até então, eram tomadas basicamente pelos reis, nobres e membros da hierarquia da Igreja Católica. Com essa conquista, eliminou-se a diferença entre nobres e plebeus, ou melhor, os burgueses sem título, estendendo-se os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou bons rendimentos econômicos (DALLARI, 1994, p. 27). O direito à *participação* no campo político era, portanto, condicionado à situação econômica do sujeito, evidenciando o caráter burguês da noção originária de *participação* na construção do Estado Moderno.

Na década de 30 do século XIX, na Inglaterra, o cartismo representou o mais significativo esforço de instituição de uma democracia através da ampliação desses sujeitos

---

<sup>108</sup> “Nessa época, um ateniense chamado Clístenes fez adotar por seus concidadãos uma estranha reforma. Até então, Atenas estava dividida em tribos dominadas por chefias locais de aristocratas, que revestiam seu poder de proprietários fundiários com a dignidade lendária de sua tradição. Clístenes substituiu essa partilha natural por uma partilha artificial: dali em diante, cada tribo seria constituída, por sorteio, de grupos territoriais separados: um da cidade, um da costa e um do interior. Tais circunscrições territoriais chamavam-se em grego ‘demos’, e Clístenes inventou assim a democracia. A democracia não é simplesmente o ‘poder do povo’. É o poder de um certo tipo de povo: um povo ‘inventado’ com o propósito de revogar ao mesmo tempo o velho poder de nascimento e o que se oferece com toda naturalidade a sucedê-lo, o poder da riqueza, um povo que afirma, aquém das diferenças de nascimento, a simples contingência do fato de ter nascido em tal lugar e não em outro; um povo que opõe as demarcações abstratas do território às duvidosas divisões da natureza. A democracia é antes de tudo isso: a revogação da lei de nascimento e da riqueza; a afirmação da pura contingência que faz com que indivíduos e populações se encontrem em tal lugar; a tentativa de construir um mundo comum sobre a base dessa única contingência.” Cf. Ranciere, J. Os ossuários da purificação étnica. **Folha de São Paulo**, 10 de março de 1997.

no poder de decisão política por meio do voto <sup>109</sup> (POLANYI, 2000, p. 2009). Vale observar, no entanto, que essa noção “ampliada” defendia a universalização do voto exclusivamente masculino.

Nos séculos XIX e XX, como resultado de processos diversos de lutas e reivindicações coletivas, o direito à *participação* política e de tomadas de decisões pelo voto se estendeu ao proletariado urbano, às mulheres e aos analfabetos (DALLARI, 1994, p. 27).

A democracia representativa passou a integrar as Constituições a partir do século XIX, com a consagração do sufrágio universal nos regimes democráticos. Em 1948, o direito à *participação* política foi proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O documento estabelece no seu art. 21 que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” e que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo e será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”<sup>110</sup>.

Note-se que a Declaração, documento que data da metade do século XX, consagra a *participação* popular através do voto, enfatizando a primazia da democracia representativa ou indireta e da atuação individual dos sujeitos. Numa breve síntese histórica, J. J. Gomes Canotilho explica que:

---

<sup>109</sup> Esse movimento social e político iniciado na década de 30 do século XIX teve como base a carta escrita pelo radical William Lovtt intitulada Carta do Povo, enviada ao Parlamento inglês. O documento exigia sufrágio universal masculino, voto secreto através de cédula, eleição anual de representantes, igualdade entre direitos eleitorais, participação de representantes da classe operária no parlamento e remuneração aos parlamentares. Apesar de ter sido considerado politicamente derrotado, uma vez já enfraquecido, o cartismo logrou obter mudanças efetivas no cenário político inglês, como a aprovação da primeira lei de proteção ao trabalho infantil em 1833, da lei de imprensa em 1836, da reforma do código penal em 1837, da regulamentação do trabalho feminino e infantil, da lei que estabeleceu a jornada de trabalho de 10 horas. Conforme informações obtidas na Wikipédia em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Cartismo>. Acesso em 20.02.2009.

<sup>110</sup> Vide a Declaração Universal dos Direitos Humanos: [http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em 06 de outubro de 2008.

Não obstante a tendencial antidemocraticidade do liberalismo e do parlamentarismo liberal, a teoria do governo e da democracia representativa acabou por impor-se quando, nos finais do séc. XIX e começos do séc. XX, o sufrágio passou a ser praticamente universal. A teoria da soberania nacional ou popular não era totalmente postergada, mas impôs-se também, como padrão, o sistema representativo contra as teorias identitárias, e o mandato livre dos representantes contra o mandato imperativo dos comissários do povo. Este é um dos elementos duradouros da doutrina liberal que se mantém na atualidade. (CANOTILHO, 1993, p. 402)

Já no final do século XX, a democracia representativa, de acordo com a análise de Silva, parece insuficiente diante de novos valores e demandas do espírito humano (SILVA, 2000, p. 130). Para Silva, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas consiste num *processo* de afirmação do *povo* e de garantia dos direitos fundamentais por ele conquistados ao longo da história.

Os modos pelos quais a democracia é exercida, tendo em vista a constante construção de procedimentos democráticos, são passíveis de aperfeiçoamento e assinalam formas distintas de *participação*.

Assim, o significado de *participação* dentro da democracia tem sido construído no decorrer da história. Para Silva, a democracia nunca se realiza inteiramente. Por ser um processo dialético, ela vai rompendo as antíteses para incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores a cada etapa da evolução em que são abertas outras perspectivas a partir de cada nova conquista (SILVA, 2000, p. 133)

#### *Direito à participação pós-Constituição Federal de 1988*

A Constituição brasileira de 1988 declara, logo no seu primeiro artigo, a opção política pelo Estado Democrático de Direito, no qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único). A Constituição brasileira prevê, assim, a *participação* direta e indireta do povo no poder. Silva, comentando o referido dispositivo constitucional, afirma que

*participação* direta do povo corresponde à democracia *participativa* (SILVA, *ibid.*, p. 141).

Nos termos da Constituição Federal brasileira, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (CF, 1988, art. 14). Além do voto individual, estão explicitamente referidos outros instrumentos jurídicos de *participação* do povo, ou como usualmente aparece no discurso jurídico, de *participação* popular, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Para Silva, qualquer forma de *participação* que dependa de eleição de representantes não realiza a “democracia participativa” no sentido atual dessa expressão. Ele afirma que “o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2000, p. 145).

Paulo Modesto, numa análise complementar à de Silva, refere-se à *participação* do povo na Administração Pública como “participação cidadã”. O jurista elenca como exemplos a *participação* do cidadão na composição de conselhos, a denúncia de irregularidades ou do abuso de poder mediante representação, a *participação* em audiências públicas e a reclamação que tem por objeto a prestação de serviços públicos, entre outras (MODESTO, 2002).

Nesse sentido, porém enfatizando a natureza coletiva da *participação* na democracia contemporânea, também se manifesta J.J. Gomes Canotilho, para quem idéia de democracia como poder do povo reúne todas as suas componentes, individuais e coletivas, especialmente as formas de *participação* direta (CANOTILHO, 1993, p. 409). De acordo com a “teoria da democracia participativa”<sup>111</sup> que esse constitucionalista

---

<sup>111</sup> A teoria da *democracia participativa* é tratada por Canotilho como alternativa para o impasse do sistema representativo: “O seu ponto de partida fundamental é o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens. Contra uma teoria democrática representativa, totalmente *absortiva* (isto é, que exclui os direitos e *participação* direta democrática) e contra um *mandato livre*, totalmente desvinculado dos cidadãos, a teoria da *participação* aspira à realização da idéia de democracia como poder do povo, juntando todas as suas componentes: individuais, coletivas, ideal radical

português esboça, não apenas o sujeito individual é reconhecido como *participante*, mas também o sujeito coletivo.

A teoria da *democracia participativa* é tratada por Canotilho como alternativa para o impasse do sistema representativo:

“O seu ponto de partida fundamental é o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens. Contra uma teoria democrática representativa, totalmente *absortiva* (isto é, que exclui os direitos e *participação* direta democrática) e contra um *mandato livre*, totalmente desvinculado dos cidadãos, a teoria da *participação* aspira à realização da idéia de democracia como poder do povo, juntando todas as suas componentes: individuais, coletivas, ideal radical democrático, autodeterminação individual e domínio do povo. É uma longa tradição (desde a “Comuna de Paris” ao anarquismo, do sistema de conselhos à oposição extra-parlamentar) e que hoje defende a formação da vontade política de “baixo para cima”, num processo de estrutura de decisões com a *participação* de todos os cidadãos. (1) como é que do modelo de participação em pequenas unidades (fábricas, escolas) se passa para o modelo de articulação central de decisões participadas; (2) demonstrar que o modelo participativo pode (e os termos em que pode) transformar a “apatia” dos cidadãos (uma inegável realidade empírica em muitos países) numa sociedade ativa. Mas, para além disto, a teoria da democracia participativa levanta, no fundo, os problemas da *teoria da democratização*: a realização do princípio democrático em todos os domínios da sociedade” (CANOTILHO, 1993, p. 409).

A construção doutrinária do direito ambiental também contribuiu para consolidação da idéia de *participação* como manifestação coletiva, considerando que tanto os deveres quanto os direitos relativos ao meio ambiente, são classificados como coletivos e difusos. As interpretações do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 atribuem à toda a coletividade, indistintamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como impõem à mesma coletividade e ao Estado o dever de cuidar desse ambiente. Dessa forma, a doutrina jurídica erigiu o princípio da *participação* como um dos pilares do direito ambiental. Na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal e,

---

democrático, autodeterminação individual e domínio do povo. É uma longa tradição (desde a “Comuna de Paris” ao anarquismo, do sistema de conselhos à oposição extra-parlamentar) e que hoje defende a formação da vontade política de “baixo para cima”, num processo de estrutura de decisões com a *participação* de todos os cidadãos. (1) como é que do modelo de participação em pequenas unidades (fábricas, escolas) se passa para o modelo de articulação central de decisões participadas; (2) demonstrar que o modelo participativo pode (e os termos em que pode) transformar a “apatia” dos cidadãos (uma inegável realidade empírica em muitos países) numa sociedade ativa. Mas, para além disto, a teoria da democracia participativa levanta, no fundo, os problemas da *teoria da democratização*: a realização do princípio democrático em todos os domínios da sociedade” (CANOTILHO, 1993, p. 409).

especialmente, após a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, passou a ser sedimentada nova feição da *participação* popular em relação ao meio ambiente.

No que diz respeito especificamente aos povos indígenas, a Constituição Federal brasileira reconhece a sua organização social, bem como sua existência coletiva (comunidades e organizações) para a defesa de direitos e interesses próprios, nos termos dos artigos 231 e 232. Segundo Dantas, o respeito ao pluralismo apregoado pela CF/88 implica, inclusive, em criar condições para a participação político-democrática dos povos indígenas nas instâncias governamentais e do Estado, reforçando sua posição de sujeitos coletivos (DANTAS, 2003, p. 512).

Além da Constituição Federal de 1988, outros dispositivos jurídicos, especialmente aqueles contidos nos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, enfatizam a dimensão coletiva de sujeitos de direitos, em se tratando de povos e comunidades tradicionais (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 35), prevendo possibilidades de *participação* desses sujeitos nas tomadas de decisão governamental e nos projetos de desenvolvimento que os afetem diretamente.

A Convenção 169 da OIT, de 1989, ratificada pelo Brasil em 2004, estabelece no art. 6º que, ao aplicarem as disposições da convenção, os governos deverão estabelecer os meios pelos quais os povos indígenas e tribais possam *participar* livremente, no mínimo, na mesma proporção que os demais segmentos da população, na adoção de decisões em instituições eletivas e órgãos administrativos e de outra natureza, responsáveis por políticas e programas que lhe digam respeito (letra b).

Por sua vez, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas também consagra o direito à *participação* dos povos indígenas na vida política,

econômica, social e cultural do Estado. Além disso, preconiza o direito à participação nas decisões que os afetem diretamente, nos seguintes termos:

Os povos indígenas têm direito a participar na adoção de decisões nas questões que afetem seus direitos, por meio de representantes eleitos por eles em conformidade com seus próprios procedimentos, assim como a manter e desenvolver suas próprias instituições de adoção de decisões

Os Estados celebrarão consultas e cooperação de boa fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem, para obter seu consentimento livre, prévio e informado (DNUDHPI, 2007, arts. 18 e 19).

Como se constata, a partir da Constituição Federal de 1988 e dos documentos internacionais mais recentes, a *participação* tem sido cada vez mais apresentada como uma possibilidade de manifestação coletiva, especialmente em se tratando de povos e comunidades tradicionais. No que diz respeito especialmente às medidas legislativas e administrativas adotadas pelos governos que afetem os povos e comunidades tradicionais, os documentos internacionais têm preconizado a adoção de mecanismos de *participação* desses povos e comunidades, privilegiando o instrumento da consulta.

Nesse sentido, a Convenção n. 169 da OIT prevê que os governos deverão consultar os “povos indígenas e tribais” “mediante procedimentos apropriados, principalmente por meio de suas instituições representativas, toda vez que se considerem medidas administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” e que as referidas consultas deverão ser feitas de boa-fé e de acordo com as circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento sobre as medidas propostas”. (art. 6º, letras “a” e “d”).

Conforme o glossário do Guia para a Aplicação da Convenção n. 169 da OIT, editado pela própria OIT, a consulta é o “processo mediante o qual os governos consultam seus cidadãos sobre propostas políticas ou de outra natureza”, que apenas será considerado como tal “o processo que dê aos consultados a oportunidade de manifestar seus pontos de vista e influir na tomada de decisão.” (TOMEI & LEE, 1999, p. 7)

Em se tratando da discussão em torno da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no Brasil, o governo tem instituído consultas públicas abertas à toda a sociedade, e não apenas aos povos e comunidades tradicionais que serão afetados pela legislação ora em construção.

A consulta pública, no direito brasileiro, é um instituto do direito administrativo que tem o propósito de viabilizar a *participação* direta da sociedade na tomada de decisões nas esferas governamentais. Está prevista em processos administrativos<sup>112</sup>, como o licenciamento ambiental<sup>113</sup>, a licitação e contratação de parcerias público-privadas<sup>114</sup> ou à propositura de normas<sup>115</sup>, possuindo, em alguns casos, um procedimento legal traçado pela norma jurídica. Diferentemente da audiência pública, a qual se realiza em eventos determinados, a consulta é realizada dentro de um prazo, por período mais ou menos longo, dependendo do objeto a ser analisado e da discricionariedade da Administração, nos casos em que tal prazo não é previsto na norma regulamentadora.

A partir da leitura dos dispositivos legais, percebe-se que consulta sempre tem por objeto um documento disponibilizado pelo Poder Público, sobre o qual os interessados devem manifestar-se necessariamente por escrito. Na consulta, a *participação* dos interessados, pode ser direta, pessoal, ou feita por representação através de organizações civis e de movimentos sociais.

Dessa forma, a consulta pública, a exemplo da audiência pública, consistiria num daqueles instrumentos de democracia *participativa* defendidos pelos doutrinadores do direito. Ambas permitiriam uma *participação* mais direta tanto de indivíduos quanto de grupos sociais na tomada de decisões governamentais. Ao contrário do plebiscito e do

---

<sup>112</sup> A lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal prevê a consulta pública no art. 32 e audiência pública no art. 31.

<sup>113</sup> Conforme o caput do artigo 11 da Resolução CONAMA n. 01/86. Antônio Inagê Oliveira afirma que o RIMA é aberto à discussão pública em duas ocasiões: na consulta pública e na audiência pública (OLIVEIRA 1998, p. 230).

<sup>114</sup> Conforme artigo 10 da lei n. 11.079/04.

<sup>115</sup> Tendo como objetos atos normativos da Administração, como os decretos, e propostas de normas a serem encaminhadas ao Poder Legislativo, como anteprojetos de lei.

referendo, a consulta pública, tanto quanto a audiência pública, admite formas de manifestação mais livres e específicas, sem a solução binária do “sim” ou “não”, característica daqueles outros institutos. Além disso, diferentemente do plebiscito e do referendo, a consulta pública, bem como a audiência pública, ocorrem sem o acionamento da Justiça Eleitoral.

### *Consulta pública n. 02 e oficinas de qualificação realizadas no Amazonas*

Desde 2006 o poder executivo federal vem utilizando o instrumento da consulta pública a fim de coletar opiniões e sugestões para subsidiar a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. No mês de novembro daquele ano, o CGEN, através do MMA, abriu a denominada Consulta Pública n. 02, com o objetivo de coletar subsídios para a elaboração da nova legislação sobre repartição de benefícios oriundos da utilização comercial de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. A consulta pública foi realizada com base num questionário contendo perguntas e alternativas de respostas, disponibilizado na internet<sup>116</sup>. O CGEN prorrogou duas vezes consecutivas o prazo da Consulta Pública n. 02 por solicitação de povos e comunidades tradicionais, através de seus representantes e organizações, em razão da necessidade de melhor esclarecimento sobre a legislação em vigor e sobre o teor da consulta<sup>117</sup>. O prazo da Consulta Pública n. 02 do CGEN se encerrou, oficialmente, em 16 de dezembro de 2007.

No Estado do Amazonas, foram realizadas oficinas, denominadas “oficinas de qualificação”, visando o esclarecimento de lideranças e membros de comunidades

---

<sup>116</sup> O referido questionário compõe esta dissertação na forma de anexo. O anexo corresponde à segunda versão disponibilizada, acrescida da 9ª pergunta sobre o perfil de quem responde ao questionário.

<sup>117</sup> Fonte: [http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom\\_boletins/\\_arquivos/consulta\\_publica\\_n2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/consulta_publica_n2.pdf). Acesso em 21.01.08.

indígenas sobre o processo de consulta pública e, ao final, o preenchimento do questionário proposto. A iniciativa foi coordenada pela extinta Fundação Estadual dos Povos Indígenas (FEPI) e contou com o apoio de diversas instituições, especialmente aquelas membros da Rede Norte de Propriedade Intelectual, Biodiversidade e Conhecimento Tradicional (Rede Norte PIBCT). A expectativa em 2007 era promover oficinas em 11 regiões do Amazonas e capacitar lideranças indígenas, representantes das diversas etnias que existem no Estado, para que se transformassem em “multiplicadores” do tema junto às suas comunidades. Nesse sentido, o conteúdo programado das oficinas consistiu, basicamente, na abordagem da legislação aplicável ao tema, composta fundamentalmente pela Constituição Federal de 1988, pela Convenção n. 169 da OIT e pela Convenção sobre Diversidade Biológica.

Porém, apenas oito oficinas de fato aconteceram no Amazonas. A principal razão alegada oficialmente para esse desempenho foi a falta de recursos destinados às despesas com pessoal, material e equipamento que as oficinas demandaram. Aliás, é amplamente reconhecido que não é fácil, nem barato, realizar eventos como esses no interior do Amazonas. Praticamente todos os profissionais que ministraram as oficinas eram voluntários. Ainda que não houvesse remuneração do pessoal, as entidades respectivas deveriam custear despesas com transporte, hospedagem e alimentação. O transporte terrestre para o interior do estado é praticamente inexistente. Para algumas localidades, tampouco há transporte aéreo regular, razão pela qual a única opção possível consiste no transporte fluvial, com todas as suas limitações de tempo e conforto.

O custeio das viagens dos “multiplicadores” indígenas foi feito parcialmente pelos órgãos governamentais, especialmente o MMA e a FEPI. Isso porque não seria possível reuni-los para a realização das oficinas se dependessem dos recursos financeiros dos representantes indígenas. O relatório da FEPI sobre a oficina realizada em Eirunepé, por exemplo, informa que as aldeias indígenas naquela região “são extremamente isoladas, em

sua maioria, sendo preciso às vezes mais de cinco dias de viagem por embarcação tipo ‘rabeta’ até Eirunepé”. De acordo com a avaliação da FEPI, no mesmo relatório, há nessa situação um paradoxo constante, uma vez que “os habitantes desta região de extrema biodiversidade, que contém tanto espécies do leste amazônico como dos Andes, com conhecimento ancestral profundo sobre o uso das espécies, vivem em situação extrema, desconhecedores de seus direitos, e com poucos mecanismos de proteção para seu território e seus saberes”.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a Consulta Pública n. 2 do CGEN foi amplamente divulgada. Registre-se, porém, que a divulgação maciça foi feita no mundo virtual da internet, como descreve o próprio Relatório Final do Ministério<sup>118</sup>:

A fim de garantir a mais ampla participação possível, a CP nº 02 foi divulgada em toda a mídia, incluindo jornais, rádio, televisão e também em vários sítios da internet, tais como: Ambiente Brasil, Instituto Socioambiental, Envolverde, Rádio Câmara, Radiobrás, Rádio Amazonas, Agência Carta Maior, Rede Norte, além de sítios institucionais de vários órgãos que compõem o Conselho, como por exemplo: Instituto Nacional de Produção Industrial - INPI, Fundação Palmares, Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. (Relatório Final sobre a Consulta Pública n. 02 do CGEN, 2008, p. 5)

Contudo, parece ter escapado à orientação do MMA o fato de que os povos e comunidades tradicionais distribuídos na imensidão da região amazônica – onde se encontra uma diversidade de povos étnica e culturalmente diferenciados - vivem em lugares distantes dos centros urbanos, sem a infra-estrutura mínima que lhes permitiria o acesso a informações e o acompanhamento das consultas públicas via internet. No interior do Amazonas, por exemplo, em praticamente todas as comunidades onde se realizaram as oficinas, há irregularidades ou inexistência de serviços de transmissão de energia elétrica, o que inviabilizou, por algumas vezes, o uso de equipamentos eletrônicos, como televisores, computadores e *data show* nos encontros. Computador e internet, portanto, não fazem hoje

---

<sup>118</sup> Documento disponível na página do CGEN no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br).

parte da realidade dessas comunidades<sup>119</sup>. Neste ponto, retomo a imagem de João e Maria, apresentados como *participantes* da vida política do país, especialmente do processo de elaboração de leis. Em se tratando da realidade amazônica, a cena descrita por Moreira Neto parece muito mais distante.

A partir da experiência nas oficinas<sup>120</sup>, observei que a dinâmica desses eventos seguiu a lógica da “capacitação” sobre a legislação aplicável à repartição de benefícios, ou seja, as oficinas foram concebidas como uma oportunidade de levar aos sujeitos indígenas informações sobre os marcos legais de proteção jurídica aos seus conhecimentos tradicionais. Em razão disso, muitas dúvidas foram suscitadas, principalmente em torno do conteúdo da legislação e da linguagem técnico-jurídica que, inevitavelmente, foi utilizada nas oficinas<sup>121</sup>. Esses encontros revelaram que faltava às comunidades o esclarecimento sobre as noções trazidas pela legislação e sobre o significado exato das normas propostas, condição considerada imprescindível para a realização de um debate consciente acerca da repartição de benefícios, objeto inicial da consulta pública. Os povos indígenas registraram nas oficinas a demanda por mais informações para subsidiá-los nesse processo no qual figuram como “novos” sujeitos de direito<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> No plenário do CGEN, a FEPI, utilizando-se do espaço cedido pela COIAB, apresentou todas essas dificuldades, conforme consta das atas da 48ª e 54ª reuniões ordinárias deste Conselho. Nesta última, realizada no mês de novembro de 2007, Maria Auxiliadora Silva, da FEPI, na tentativa de obter o apoio das demais entidades representadas no CGEN para a continuidade das oficinas, ressaltou que estes encontros “representam a única forma de propiciar o acesso adequado às informações a fim de garantir a participação de indígenas na discussão da lei brasileira sobre acesso e repartição de benefícios”, e reiterou que “a população indígena está aberta para contribuir nesse processo, desde que seja devidamente esclarecida sobre o mesmo.”

<sup>120</sup> Das oficinas organizadas pela FEPI, não esbocei uma etnografia, como foi feito no estudo sobre o CGEN, o que teria tornado a análise mais completa e interessante. Naquele momento da pesquisa, no primeiro ano do curso de mestrado, eu não dispunha de preparo intelectual suficiente para essa tarefa.

<sup>121</sup> Lê-se no relatório da FEPI sobre a oficina realizada em Eirunepé: “A compreensão sobre os direitos indígenas é confusa. Isto se dá em grande parte porque a própria legislação é confusa, pois existem leis que afirmam ser os indígenas semi-capazes e leis que afirmam que nenhum projeto de desenvolvimento pode ser encaminhado sem o seu consentimento. Poderá ser preciso abordar nas oficinas o Código Civil de 1916, o Código Civil de 2002, o Estatuto do Índio de 1973, a Convenção n. 169 da OIT, a Constituição Brasileira de 1988, entre outros. Assim sendo, a presença de um advogado nas oficinas é altamente recomendável.”

<sup>122</sup> Nos relatórios da FEPI das oficinas realizadas em Tefé e Eirunepé, aos quais tive acesso, bem como no relatório da oficina de Terra Preta (Manaus), para cuja redação contribuí, consta essa demanda, que também foi apresentada ao CGEN em reunião do Plenário, conforme nota anterior.

Segundo os relatórios da FEPI, para a maior parte dos “multiplicadores capacitados”, o tema da regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e da repartição de benefícios derivados de sua utilização por terceiros jamais havia sido apresentada aos povos indígenas do Amazonas. Aliás, para a maior parte deles, as oficinas serviriam para informar acerca do papel dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no mundo pós-CDB e sobre a sua condição de titulares de direitos sobre tais conhecimentos, mais do que propriamente responder ao questionário do CGEN/MMA. Inclusive, na maioria das oficinas, o objetivo de responder ao questionário foi frustrado por duas razões principais, apontadas pelos próprios indígenas: a falta de mais informações que subsidiassem o preenchimento satisfatório e esclarecido do questionário e o excesso de palavras técnicas que não são dominadas pelos povos indígenas.

Assim, foram recorrentemente manifestadas as dificuldades dos sujeitos indígenas em apropriar-se desse conteúdo. A própria separação feita pela legislação de propriedade intelectual, que classifica os conhecimentos tradicionais - na condição de bens imateriais - em objeto de direito autoral ou de propriedade industrial, foi igualmente questionada e insuficientemente compreendida, conforme relatos da FEPI<sup>123</sup>.

A partir da realidade observada durante as oficinas no Amazonas, pode-se dizer que a situação se agrava quando as línguas nativas são as faladas de forma prioritária – ou mesmo exclusiva – nas comunidades indígenas. Um exemplo foi dado no decorrer da oficina realizada em Tefé (AM), em setembro de 2007, assim relatado pela Fundação Estadual dos Povos Indígenas (FEPI):

Os povos Madihá Kulina e Takanã Katukina falam prioritariamente suas próprias línguas. A compreensão da língua portuguesa é restrita a algumas palavras, com exceção de alguns indivíduos que moram na cidade há algum tempo, mas em pequeno número. Assim sendo, todas as informações da oficina

---

<sup>123</sup> Consta do relatório da FEPI a seguinte anotação: “As populações indígenas detêm seus conhecimentos tradicionais de acordo com suas realidades, sem necessidade de separação entre conhecimentos. Dentro da visão e do saber indígena os conhecimentos estão interligados, não sendo possível dissociá-los. Neste caso a partir do momento que o conhecimento tradicional é apresentado, separadamente aos povos indígenas, geram-se dúvidas que dificultam o entendimento.”

tiveram que ser periodicamente traduzidas para ambas as línguas. Os grupos não aceitaram que as informações fossem traduzidas ao mesmo tempo pelos tradutores. Foi necessário que primeiro se traduzisse para uma língua e em seguida se traduzisse para a outra língua. Este processo tornou o ritmo das apresentações mais lento. Ademais, conceitos como ‘governo’ e ‘meio ambiente’ precisaram ser debatidos para o prosseguimento da oficina. Os participantes também não tinham conhecimento do Ministério do Meio Ambiente. Foi utilizada em várias ocasiões o termo ‘natureza’, para o qual há tradução para ambas as línguas. Assim BIODIVERSIDADE: NATUREZA: ITSONIN (TAKANĀ): ZAMA (“MATO” em MADIHÁ).”

Nesse caso, para a *participação* dos sujeitos indígenas que não falam o português ou entendem pouco da língua, fez-se necessária a presença de tradutores das línguas indígenas e do *nhengatú*.

Para além do domínio da língua portuguesa, um fator determinante para a compreensão das normas e, conseqüentemente, para a possibilidade de *participação* das comunidades tradicionais e povos indígenas na discussão sobre as mesmas é um certo domínio da linguagem técnico-jurídica dos textos em debate. Nessa situação, convém lembrar Shiraishi & Dantas para quem o arsenal de conceitos marcados pelo tecnicismo dificulta a própria compreensão dos conteúdos dos dispositivos legais. Segundo o pensamento dos professores, a necessidade de explicitar e de comentar os dispositivos jurídicos de forma exaustiva representa uma possibilidade de apropriação e de compreensão dos referidos dispositivos (SHIRAISHI NETO & DANTAS, 2007, pp. 57-83). A dificuldade de compreensão da linguagem técnico-jurídica, pode-se dizer, acometeria todos aqueles que não se encontram no campo jurídico (BOURDIEU, 2004). Situação diferente se observa quanto aos sujeitos indígenas vinculados aos movimentos sociais e organizações indígenas, que dominam os códigos e os termos relacionados a esse tema.

No entendimento do Sr. Alberto Peres, diretor da COMAGEPT e membro da ASIBA, de Barcelos (AM) e pertencente à etnia Baré, o assunto das oficinas deveria ser mais amadurecido para que os “parentes” pudessem ser mais esclarecidos, já que esse tema

nunca havia sido abordado antes. Sua crítica em relação à oficina da FEPI realizada em Barcelos é que a seleção das entidades que participaram da oficina não contemplou outras organizações da região, que não têm composição exclusivamente indígena, mas que são formadas em grande parte por indígenas, como a COMAGEPT. Nessa cooperativa, cerca de oitenta por cento dos cooperados se identificam como indígenas. Ele próprio *participou* da oficina como membro da organização de representação política, a ASIBA e não como membro daquela cooperativa. Em entrevista concedida em Manaus, manifestou sua frustração quanto à *participação* reduzida de representantes indígenas na oficina e criticou os próprios objetivos da realização da Consulta Pública n. 02 do CGEN:

Foi a primeira vez que esse assunto foi tratado lá. Uma oficina dessa natureza, com essa importância, do meu ponto de vista, é muito boa. Só que a gente precisa de mais, chegar em mais comunidades. Porque teve a participação de algumas comunidades e de outras não. São sessenta comunidades [no total], trinta comunidades indígenas e dessas só três participaram. Só foi ministrado esse curso porque há um interesse na consulta para a questão do CGEN, para que o governo colocasse: “Olha, nós fizemos consulta nas comunidades indígenas, nas comunidades tradicionais”. O curso só foi ministrado porque tem o interesse na consulta pública do CGEN, para o governo colocar que fizeram a consulta.

Ele reitera a necessidade de existirem agentes que possuam competência técnica, o que passa pela compreensão do léxico relacionado à regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados e suas implicações em se tratando de propriedade intelectual. Nas palavras do Sr. Peres:

A gente não entende muito de propriedade intelectual, conhecimento tradicional. É preciso ter pessoas que entendam esse linguajar técnico para transformar para a nossa forma de entender, como parente.

É de se observar que os fatores apresentados criam condições para o fortalecimento dos mediadores entre os povos indígenas nas suas relações com o Estado, uma vez que esses agentes apresentam-se como capazes de realizar essa interlocução. No contexto da Consulta Pública n. 02 do CGEN, destacaram-se os mediadores indígenas representados pela COIAB e pela FOIRN, organizações de representação política com sede no

Amazonas, e pelo INBRAPI, organização não-governamental indígena com sede em Brasília, criada especialmente para tratar das questões relativas à propriedade intelectual dos povos indígenas.

### *O sentido de participação para o movimento indígena*

A partir da análise dos documentos do movimento indígena, já explicitados, e das manifestações de representantes indígenas, foi possível perceber os sentidos de *participação* delineados pelo movimento em relação aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Assim, as acepções de *participação* para o movimento também são diversas, não tem um sentido unívoco, variando o direito à *participação* da dimensão individual para a coletiva, bem como do exercício direto ao exercício indireto desse direito, realizado através de representantes e porta-vozes. Como se verá, a *participação* também aparece adjetivada. Assim, a “participação plena”, a “participação ativa”, a “participação efetiva”, ou a “participação livre e apropriada” dos povos indígenas aparecem conforme a demanda apresentada, bem como o fundamento legal dessa demanda.

Como já foi visto, o direito à participação dos povos indígenas na tomada de decisões acerca de quaisquer projetos e atividades desenvolvidos em seus territórios tem fundamento na legislação constitucional, infraconstitucional e nos documentos internacionais. Na Carta da Terra dos Povos Indígenas, apresentada durante a Rio-92, a *participação* dos povos indígenas é defendida na forma da consulta aos povos que forem afetados por aqueles projetos e atividades.

Nas manifestações específicas sobre os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade pós-CDB, a demanda de *participação* dos povos indígenas está expressa nas reivindicações recorrentes de respeito ao direito ao consentimento prévio e informado

de que os povos indígenas, enquanto sujeitos coletivos, são titulares. Tal direito instituído pela CDB preconiza que nenhum acesso a conhecimentos tradicionais associados por terceiros poderá ser feito sem que os povos indígenas se manifestem favoravelmente a ele, uma vez devidamente esclarecidos acerca de todas as implicações desse acesso. Essa *participação* não deixa de ter uma conotação política, no sentido de que viabiliza a decisão do grupo, enquanto sujeito coletivo, acerca da disponibilização de seu patrimônio imaterial. No entanto, essa *participação*, mesmo relacionada a uma tomada de decisão política, não se coloca perante o Estado, mas perante os outros sujeitos que figuram nessa relação de natureza contratual. O governo, eventualmente, poderá vir a ser uma dessas partes.

Igualmente derivado do artigo 8j da CDB, o direito à repartição de benefícios decorrentes do acesso e da utilização de conhecimentos tradicionais associados também expressa uma possibilidade de *participação* dos povos indígenas nos projetos e atividades que se desenvolverem a partir da utilização desses conhecimentos. Em princípio, fala-se numa repartição econômica, cuja realização tem sido objeto de inúmeras polêmicas e dissensos tanto no âmbito nacional como no internacional. A reivindicação desse direito está presente, invariavelmente, em todos os documentos analisados. A *participação*, aqui, assume uma dimensão econômica e também coletiva, na medida em que os destinatários dos referidos benefícios correspondem não a indivíduos considerados isoladamente, mas a uma ou mais comunidades, ou até mesmo, um ou mais povos indígenas.

No que diz respeito à *participação* nas decisões políticas do governo, observo que as reivindicações do movimento indígena giram em torno, basicamente, de três pontos. Em primeiro lugar, a *participação* com respeito à diversidade e à integridade cultural são demandas recorrentes. Fica clara a concepção do direito à *participação* como um direito

humano dos povos indígenas, previsto nos tratados, convenções e declarações internacionais<sup>124</sup> que dão fundamento legal às reivindicações desse movimento social.

Em segundo lugar, a *participação* refere-se ao poder decisório e em caráter paritário em conselhos e outros órgãos governamentais<sup>125</sup> que respondam por questões relacionadas à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados, especialmente o CGEN<sup>126</sup>, mas também, eventualmente, outros órgãos e conselhos estaduais e municipais<sup>127</sup>. Da mesma forma, o movimento reivindica a *participação* em todas as instâncias deliberativas internacionais que tratam dessa mesma temática, como a OMPI, a OMC, a UNESCO<sup>128</sup>. A *participação*, nesse caso, significa assento ou posto a partir do qual o representante expõe os argumentos e demandas do movimento indígena.

Finalmente, outra demanda recorrente, a partir da I Carta de Manaus, é a criação de programas de formação, ou de “capacitação”, de líderes e representantes indígenas quanto à legislação que regula a propriedade intelectual para o acompanhamento permanente dos mecanismos e legislação sobre propriedade intelectual. Tais programas de formação são vistos como a condição imprescindível para a *participação* dos povos indígenas nas discussões sobre legislação e políticas públicas ligadas aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e permitem a fiscalização do cumprimento da legislação vigente<sup>129</sup>. Nesse caso, a proposta é de uma ação pedagógica, permeada pelo discurso jurídico. A palavra de ordem é “capacitar para *participar*”. As oficinas realizadas para a

---

<sup>124</sup> Conforme os termos do Documento Final do II Cúrcus Indígena Internacional.

<sup>125</sup> Esse pleito é encontrado na Carta de São Luis, nas duas Cartas de Manaus e na Declaração do Rio Negro.

<sup>126</sup> Aliás, como se verá adiante, o assento com direito a voto no CGEN é uma reivindicação antiga, que remonta à criação do Conselho em 2001. O texto do APL, que foi retirado da consulta pública em julho de 2008, previa assento com direito a voto para o Poder Público e para a sociedade civil, diferentemente da configuração atual, dada pela MP 2186-16/2001. O APL alterou a denominação do CGEN para Conselho de Gestão dos Recursos Genéticos, conforme o art. 8º.

<sup>127</sup> Conforme I Carta de Manaus, de 2002.

<sup>128</sup> O “direito à participação plena” nos espaços de decisões nacionais e internacionais sobre a biodiversidade e conhecimentos tradicionais, tais como a Conferência das Partes da CDB, a OMPI e a OMC é uma reivindicação do movimento indígena na Carta de São Luis.

<sup>129</sup> Nessa mesma linha, os representantes indígenas, na I Carta de Manaus, demandam que os programas de formação também incluam os pesquisadores, a fim de que estes compreendam “a importância dos conhecimentos tradicionais indígenas e sua proteção nas pesquisas”.

Consulta Pública n. 02 do CGEN foram desenhadas dentro dessa proposta<sup>130</sup>. A exemplo das “escolas de partido”, na formação dos militantes marxistas, o conteúdo dessa capacitação privilegia as sínteses da doutrina jurídica e as noções operacionais trazidas pela legislação, visando ensinar aos sujeitos indígenas como manuseá-las para o propósito determinado<sup>131</sup> (ALMEIDA, 1983, p. 43).

Conforme o entendimento de L. F. Kaingáng, advogada e diretora do INBRAPI:

Existe grande demanda por qualificação e preparo por parte das nossas lideranças tradicionais. A formação de capacidade é demorada, mas respeita o tempo dos povos indígenas e é possível reverter a situação pela informação, formação, empoderamento, articulação. É possível colocar em prática leis que já existem e elaborar leis adequadas à nossa realidade, porque as que existem foram impostas, construídas de forma alienígena, sem mecanismos de consulta. (em entrevista pessoal)

Nesse contexto, os mediadores assumem uma posição de destaque, porque são eles os agentes considerados capazes de conhecer um léxico e uma dinâmica específicos, especialmente aqueles que têm formação em direito. Os instrumentos normativos transformaram-se em instrumento da interlocução dos movimentos indígenas com o Estado e o direito se transformou em “método pedagógico”, numa tentativa do movimento indígena e das entidades de apoio de viabilizar a *participação* dos militantes e das lideranças intermediárias a partir da “capacitação”.

---

<sup>130</sup> Na oficina de Terra Preta, ocorrida em 29 de setembro de 2007, o conteúdo incluiu a apresentação dos conceitos legais básicos sobre o tema (biodiversidade, patrimônio genético, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios), apresentação dos marcos legais nacionais e internacionais sobre direitos indígenas e propriedade intelectual, explanação sobre o movimento indígena e a importância da organização política das comunidades para a reivindicação de direitos e apresentação da Consulta Pública n. 02 do CGEN.

<sup>131</sup> A comparação parte da interpretação que o prof. Alfredo Wagner B. de Almeida faz das escolas de partido, em que o ensinamento da “doutrina marxista” mais se aproximava da transmissão de uma determinada abordagem, tal como entendida pela facção que detinha o controle da estrutura partidária e que lhe imprimia sua orientação. Para mais informações, consulte-se ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *As bibliotecas marxistas e as escolas de partido*. In **Religião e Sociedade** n. 9, Rio de Janeiro, junho de 1983, p. 35-46.

### *A mediação como condição da participação*

Ainda que os constitucionalistas e o movimento indígena sustentem que a *participação* dos povos indígenas no campo político num regime democrático deve ser direta, defendendo a consulta pública como instrumento apropriado para a pretendida *participação*<sup>132</sup>, há que se considerar que esta não dispensa os representantes, o que faz dessa *participação* uma atuação condicionada à existência do mediador.

Observa-se que, na prática, a fim de *participar* do campo político em que se discutem as normas que disciplinam o acesso e o uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, é indispensável ter certa familiaridade com a temática e com os termos nos quais se desenvolvem os debates. O pré-requisito para falar nesse campo implica no uso de um léxico específico, que só é atributo dos “iniciados” (BOURDIEU, 2007). Os povos indígenas somente poderão *participar* através de representantes, cuja posição no campo igualmente dependerá do seu capital intelectual. Este capital intelectual, como foi visto, está representado principalmente pelo domínio da norma. A demonstração ostensiva do domínio desse “saber jurídico operativo” (ALMEIDA, 2007)<sup>133</sup> legitima a posição dos agentes e das agências que representam os indígenas nesse campo.

Atualmente, a organização que mais se destaca nessa realidade é o INBRAPI, organização não-governamental sem fins lucrativos que, como já foi dito, tem por objetivo defender os “bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente e ao

---

<sup>132</sup> No Documento final do II Cúrcus os representantes indígenas demandam que o texto do APL preveja a “criação e implementação de mecanismos de participação e a promoção de debates e consultas públicas sobre a biodiversidade e agrobiodiversidade com os povos indígenas. Ressaltam que esses mecanismos deverão ser adequados à realidade social e respeitar a diversidade cultural dos povos indígenas. Citando artigos da Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas ressaltam o dever dos Estados de assegurar a “participação livre e apropriada” dos povos indígenas e com os artigos da Convenção 169 da OIT, reiteram a necessidade de criação de “mecanismos participativos e de consulta”, previamente à criação de medidas legais que possam afetá-los diretamente. A garantia dos direitos humanos dos povos indígenas e comunidades locais, do direito à “participação livre e apropriada” dos mesmos no processo legislativo está entre as Recomendações dos signatários às Partes.

<sup>133</sup> Conforme aula proferida no primeiro semestre de 2007 pelo prof. Alfredo Wagner B. de Almeida no PPGSCA, durante a 10ª sessão do curso que frequentei.

patrimônio intelectual dos povos indígenas”. Sua origem remonta ao evento denominado “A Sabedoria e a Ciência do Índio e a Propriedade Industrial”, ocorrido em São Luis do Maranhão em 2001, momento em que os representantes indígenas presentes cogitaram criar uma organização para defender os conhecimentos tradicionais da biopirataria e da exploração por terceiros<sup>134</sup>. O INBRAPI atua na formação de capacidades junto a povos indígenas e organizações regionais e teve atuação relevante na realização das oficinas regionais na Consulta Pública n. 02 do CGEN<sup>135</sup>. A organização luta por espaço, representação e direito à voz dos povos indígenas<sup>136</sup> e possui uma equipe formada por profissionais exclusivamente indígenas, responsável pela assessoria técnica nas questões relativas à proteção da propriedade intelectual dos povos indígenas, composta, inclusive por advogadas.

No âmbito internacional, o INBRAPI tem atuado junto a organismos internacionais, como a OMPI e a ONU. Segundo uma das suas diretoras, em entrevista, trabalhar internacionalmente tem sido mais eficaz para a proteção dos direitos dos povos indígenas, uma vez que os instrumentos legais de direitos humanos têm surtido mais efeitos de pressão política e jurídica sobre o governo brasileiro diante da resistência que este tem oferecido de implementar, colocar em prática e criar leis adequadas. Conforme seu depoimento, existem problemas que são visibilizados no cenário internacional através da atuação do INBRAPI.

Indagada em entrevista se o INBRAPI tem o objetivo de representar os povos indígenas brasileiros nos fóruns internacionais, L. F. Kaingáng afirmou o seguinte:

Os fóruns são abertos, então quem quiser participar, pode participar. Você não vai representando. Nós representamos organizações indígenas específicas, então eu tenho mandato para falar por organizações de várias regiões do país que são afiliadas. Como nós trabalhamos com povos indígenas das cinco regiões,

---

<sup>134</sup> Conforme site do INBRAPI: <http://www.inbrapi.org.br>.

<sup>135</sup> Conforme entrevista pessoal concedida por Lúcia Fernanda Kaingáng em 27 de agosto de 2008.

<sup>136</sup> Nas palavras de L. F. Kaingáng: “O INBRAPI é fruto de uma geração de líderes indígenas, de povos e organizações que querem ter voz e o direito de intervir e de ver reconhecida sua capacidade de intervir com qualidade na elaboração de leis, que são letra morta.”

mesmo que não sejam filiadas, a gente acaba levando reivindicações que não são nossas, que nós, em função do trabalho que nós temos, a gente consegue levar para distante. Mas o ideal seriam representações das cinco regiões, seriam representações escolhidas mediante mecanismos adequados. Mas nem sequer existe sequer informação de como participar desses fóruns, quais os requisitos para participar. Então, se você não falar inglês ou espanhol, não adianta ir numa reunião dessas, se a tua organização não possui acesso à internet, você não vai conseguir ir para uma reunião dessas. Então existe uma série de restrições que determinam que um país com tanta diversidade cultural tenha tão pouca participação. Essa é uma das deficiências, é uma das causas do pouco avanço de direito no cenário internacional. E essa é até uma lacuna que a gente também tem tentado sanar, divulgando informação, mandando formulário, dizendo: “Oh! Estão aqui os formulários. Preencham em português, a gente traduz para o espanhol pra vocês”. Mas existe todo um receio também, de sair do país, sem ter o acompanhamento de um tradutor, de um assessor, pois nem sempre existe recurso financeiro para isso.

Essa fala ilustra o que venho pretendendo demonstrar acerca da *participação* de povos indígenas no campo político: que a referida *participação* apresenta limitações de fato, reais, que vão desde o domínio de uma língua estrangeira, ou de uma linguagem técnica específica como a linguagem do direito, até a disponibilidade de equipamentos e meios de comunicação, ou mesmo de energia elétrica, para que os sujeitos indígenas possam ter acesso à informação e se inserir nas discussões em condições de interferir nos seus resultados, especialmente através de mecanismos como a consulta pública. Esta seria a “participação efetiva” preconizada pelo movimento indígena.

O INBRAPI, em princípio, não tem o objetivo de ser representante político dos povos indígenas, pois tem uma função precípua de assessoria técnica. No entanto, de acordo com L. F. Kaingáng, a passagem dessa assessoria técnica para uma representação política de povos, comunidades e associações indígenas seria uma consequência “natural” da atuação dessa organização perante os organismos internacionais:

Nós não temos um interesse de representação política, o que também não é excluído porque o fato de você ser uma assessoria técnica, que trabalha com cinco regiões, que influencia, que forma opinião, te dá uma representatividade política que nem é uma reivindicação tua.

Os riscos do que Bourdieu enfatiza como “personificação do coletivo” aparecem nestes contextos relativos à representação (ou delegação). Para o este autor, é o delegado, ou o porta-voz, quem faz o grupo, numa relação circular. Uma vez que o representante

realiza a ação simbólica de *representar*, que o grupo representado, simbolizado, existe e faz existir, em retorno, seu representante como representante de um grupo (BOURDIEU, 2004, p. 189). Segundo o autor, o paradoxo está em que o grupo que investe o representante de poderes não existiria, ou não existiria plenamente, enquanto grupo representado, se ele não estivesse ali para encarná-lo (BOURDIEU, *ibid*, p. 189). Diz o sociólogo:

Quanto mais despossuídas são as pessoas, sobretudo culturalmente, mais elas se vêem obrigadas e inclinadas a confiar em mandatários para ter voz política. De fato, os indivíduos em condição isolada, silenciosos, sem palavra, sem ter nem a capacidade nem o poder de se fazerem ouvir, de se fazerem entender, estão diante da alternativa de calar ou de ser falados (BOURDIEU, 2004, p. 191).

Assim, para Bourdieu, o representante, ou delegado, ao mesmo tempo que fala pelo grupo faz o grupo existir por meio dessa fala. Em seguida, o autor se pergunta se a questão fundamental é saber “o que é falar por pessoas que não fariam se alguém não falasse por elas; que não podem ter estratégias eficazes coletivas e fundadas sobre um trabalho coletivo de construção da opinião e de sua expressão” (BOURDIEU, 2005, p. 79).

A reflexão pode ser transferida para o contexto da discussão sobre a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Qual é a posição que ocupam no campo as organizações indígenas locais, como as organizações da região do Médio Rio Negro estudadas? Qual é a medida da *participação* dessas organizações locais no campo político onde se dá a discussão sobre a regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados? Qual o papel dos mediadores, indígenas e não indígenas, nesse campo de debates e de disputas?

Numa tentativa de aproximação dessas respostas, é possível afirmar que as posições que organizações como a ACIMRN e a COMAGEPT, como procurei demonstrar no capítulo anterior, ocupam nesse campo está distante do centro de decisão. Este centro é hoje representado pelo Poder Executivo Federal, especialmente a Casa Civil, pelo Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o

Ministério de Ciência e Tecnologia e o CGEN. As associações e a cooperativa indígenas do Médio Rio Negro estudadas, *participam* do CGEN, por exemplo, indiretamente, por estarem afiliadas à FOIRN. Esta, por sua vez, está vinculada à COIAB, que tem assento no Conselho como convidada permanente (sem direito a voto). O INBRAPI, quando participa das reuniões do plenário, também utiliza o espaço que lhe cede a COIAB para se manifestar.

As posições que as associações e a cooperativa do Rio Negro ocupam no campo são, portanto, periféricas, proporcionais ao capital simbólico (político, intelectual e jurídico) que as mesmas detêm. No contexto geral da discussão, inclusive em âmbito internacional, pode-se verificar maior concentração desse capital no INBRAPI, conforme as razões já apresentadas. O trabalho de mediação é feito juntamente com outras agências governamentais e não-governamentais, indígenas e não-indígenas<sup>137</sup>,

Em conformidade com o pensamento de Bourdieu, sustento que a *participação* por meio da representação (ou delegação), estaria sempre sujeita ao risco da usurpação. Para ele, quando o ato de delegação se dá entre duas pessoas, a situação é mais simples, porém, quando uma única pessoa é depositária dos poderes de uma multidão de pessoas, ela pode estar investida de um poder transcendente a cada um dos mandantes. E simultaneamente o representante ou mediador, de certo modo pode ser uma encarnação dessa espécie de transcendência do social (BOURDIEU, 2004).

Assim, para Bourdieu, essa personificação do coletivo carrega em si, em estado latente, a usurpação<sup>138</sup>. A usurpação está presente em estado potencial na delegação (BOURDIEU, *ibid.*, p. 194) e este é um desafio estendido às ações ora analisadas.

---

<sup>137</sup> Dentre os principais COIAB, FOIRN, FEPI, ISA, ACT e Rede Norte (PIBCT).

<sup>138</sup> Nas Diretrizes de Serrinha, lê-se: “As Diretrizes de Serrinha para a proteção do Patrimônio Cultural, Natural e Espiritual dos Povos Indígenas, Comunidades Locais e Agricultores Familiares incluem as manifestações de vontade de Povos Indígenas, Comunidades Locais e Agricultores Familiares *de todas as regiões do Brasil* desde a criação da CDB em 1992 e deverão ser incorporados no texto da futura lei de

Nesse campo de disputas, a representação é indispensável. Não há *participação* sem representação. A *participação* de organizações indígenas de âmbito local no campo de discussão da regulação jurídica, tais como as organizações do Médio Rio Negro, não é possível senão por meio da representação, através de um mandato outorgado expressa ou tacitamente a um mandatário. Nesse ponto vale lembrar Bourdieu, que afirma que os dominantes sempre existem, ao passo que os dominados só existem quando se mobilizam ou quando se munem de instrumentos de representação” (BOURDIEU, 2004, p. 189).

Em síntese, pode-se dizer que a *participação* “direta” de povos indígenas no processo ora em andamento é utópica, porque, nos moldes em que se desenvolve, não prescindirá dos representantes e dos mediadores para que venham a, de algum modo, *participar* do campo político.

## CAPÍTULO 4 – O CGEN COMO CAMPO DE DISPUTAS

A Medida Provisória n. 2186-16/2001 é a norma que regulamenta a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no Brasil e a Constituição Federal de 1988<sup>139</sup>, dispondo sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. A referida medida provisória criou um órgão colegiado, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), com competência deliberativa e normativa relativas ao acesso e uso de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados.

A fim de compreender o funcionamento do Conselho Nacional de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), acompanhar as discussões sobre a legislação vigente e sobre as propostas de normas acerca do tema em estudo e, principalmente, observar a *participação* indígena no Conselho, realizei diferentes procedimentos de pesquisa. A proposta de esboçar uma etnografia do CGEN, ainda que reconhecidamente precária, serve para refletir sobre o funcionamento desse órgão colegiado no processo de regulação jurídica sobre o acesso e o uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no Brasil.

O material coletado para análise do CGEN compõe um vasto e variado repertório de fontes. As fontes documentais compuseram-se dos textos legais pertinentes<sup>140</sup>, das atas de reuniões<sup>141</sup>, Regimento Interno do CGEN<sup>142</sup>, além de

---

<sup>139</sup> A MP 2186-16/2001 regulamenta o inciso II dos parágrafos primeiro e quarto do artigo 225 da CF/88, os artigos primeiro e oitavo, alínea “j”, artigo 10, alínea “c”, artigos 15 e 16, alíneas 3 e 4 da CDB.

<sup>140</sup> Composta pela Medida Provisória n. 2186-16/01 e seus respectivos Decretos regulamentadores, n. 3.945/01 e n. 6.159/07

<sup>141</sup> Analisei dezoito atas das reuniões ordinárias do Plenário ocorridas no período de dezembro de 2006 a novembro de 2008, quais sejam, da 46ª à 63ª. Além disso, consultei as atas das reuniões das Câmaras Temáticas sobre Conhecimento Tradicional Associado e da Câmara Temática de Conhecimento Tradicional Associado em conjunto com a Câmara Temática de Repartição de Benefícios. Foram seis as reuniões conjuntas, entre fevereiro de 2004 e março de 2008. A primeira ocorreu em 10 de fevereiro de 2004, discutindo a proposta de resolução concernente a diretrizes para elaboração de Contratos de

relatórios e outros documentos obtidos na página web do Conselho<sup>143</sup>, e a própria página do CGEN disponível na internet<sup>144</sup>. As entrevistas<sup>145</sup>, formais e informais, e as minhas impressões produzidas a partir da observação direta dos acontecimentos da 64ª Reunião Ordinária do CGEN, no mês de dezembro de 2008<sup>146</sup>, da qual *participei* como ouvinte, compuseram os dados aqui tomados para análise.

As atas analisadas foram selecionadas conforme o período em que foram discutidas e realizadas duas consultas públicas: a primeira, convocada pelo CGEN em dezembro de 2006, relativa à definição de critérios para disciplinar a repartição de benefícios econômicos com as comunidades e povos tradicionais; e a segunda, convocada pela Casa Civil da Presidência da República em novembro de 2007, objetivando consolidar o anteprojeto de lei elaborado em caráter preliminar pela referida Casa Civil, antes do seu encaminhamento ao Congresso Nacional. As consultas públicas, como mecanismos de *participação*, foram tratadas mais detidamente no capítulo anterior.

---

Utilização de Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios. As duas últimas reuniões conjuntas datam do período delimitado para efeitos desta dissertação. A quinta reunião foi realizada em 25 de fevereiro de 2008 e a sexta em 13 de março de 2008. Ambas referiram-se à discussão de como os resultados obtidos a partir da Consulta Pública n. 02 foram ou poderiam ser incorporados ao texto do APL então submetido a consulta pública convocada pela Casa Civil da Presidência da República. *Participaram* dessas reuniões, não apenas conselheiros do CGEN, como FUNAI, MCT, MAPA e MS, mas também a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o Instituto Chico Mendes (ICMBio), a Natura Cosméticos S/A e Natura Biotecnologia, empresa privada, e a ABQUIM, associação nacional de químicos.

<sup>142</sup> O Regimento Interno do CGEN foi instituído pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 316, de 25/06/2002.

<sup>143</sup> Trata-se do relatório oficial de atividades do ano de 2008 e do levantamento de presenças de convidados permanentes, fornecido em entrevista pela Sra. Maria Celeste Emerick.

<sup>144</sup> Na página do CGEN na internet consultei Deliberações, Resoluções, Orientações Técnicas, Regimento Interno e obtive outras informações institucionais. Consulte-se, para maiores informações, [HTTP://:www.mma.gov.br/cgen](http://www.mma.gov.br/cgen).

<sup>145</sup> Em 18 de dezembro de 2008, no Rio de Janeiro, realizei entrevista pessoal com Maria Celeste Emerick, que *participou* como conselheira do CGEN, representando a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) durante praticamente quatro anos. Ela passou a ocupar o cargo de diretora do Departamento de Patrimônio Genético (DPG/MMA), a partir de 2007, e presidiu o Conselho entre fevereiro e outubro de 2008. Esta menção refere-se à ocupação formal do cargo e deve-se ao fato de que a referida conselheira permaneceu sem nomeação oficial durante dois meses, não obstante manter suas atividades rotineiras no DPG. Em Belém (PA), em janeiro de 2009, entrevistei informalmente e de maneira prolongada, a partir de inúmeras conversas e contatos, o representante do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), *convidado permanente* junto ao CGEN, Sr. Pedro Ramos, do Amapá.

<sup>146</sup> Trata-se da 64ª reunião ordinária, ocorrida em 11 de dezembro de 2008, quando foi disponibilizado aos presentes o relatório de atividades do CGEN deste mesmo ano.

No que diz respeito às atas de reuniões consultadas, consistem, por si mesmas, numa fonte riquíssima de informações. As atas, todavia, não podem ser lidas como texto automatizado, já que se encontram atreladas a um feixe intrincado de relações sociais. Através delas, podem-se identificar os discursos das diversas entidades representadas nas reuniões, bem como as tensões e dissensos entre os posicionamentos de *conselheiros* e demais *participantes*, sejam *convidados permanentes*, *especialistas* ou *ouvintes*. Por uma razão prática, e no intuito de manter o foco na análise da *participação* indígena no CGEN, deixei de tratar neste trabalho de questões relevantes que aparecem nas atas, referidas, por exemplo, aos contratos de repartição de benefícios submetidos à avaliação do Plenário, aos procedimentos de sigilo nas reuniões e aos intensos debates em torno de expressões e termos que compõem os textos legais, tais como “comunidade local”, “derivados” e “potencial de uso comercial”. Essas questões mereceriam um estudo mais aprofundado, contudo, tratar de todas elas escaparia ao objetivo delimitado nesta dissertação.

As atas, enquanto fontes documentais, também apresentam limitações, uma vez que elas não descrevem de maneira pormenorizada cada fato ocorrido nas reuniões do CGEN. Conforme pude perceber nas entrevistas, há lacunas nos registros. Neste sentido, o que não está escrito nas atas poderia até sugerir maior complexidade do que aquilo que foi efetivamente registrado e tornado público. As atas também podem apresentar imperfeições, como a da 46ª Reunião Ordinária, na qual foi convocada a Consulta Pública n. 02 pelo CGEN. Na versão disponibilizada na página *web* do Conselho, as linhas 74 a 110 encontram-se em branco, inteiramente vazias<sup>147</sup>. As possíveis omissões indicam que, para compreender aquela complexidade, cabe descrever, de maneira mais detalhada, a dinâmica do Conselho e as eventuais tensões e

---

<sup>147</sup> Cf. <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 28 de dezembro de 2008.

antagonismos existentes no seu funcionamento. Em síntese, as atas consistem em registros submetidos a uma certa filtragem, o que foi levado em consideração nesta análise.

No que diz respeito à competência legal do CGEN, constata-se uma pluralidade de atribuições, que vão desde estabelecer normas técnicas até anuir e registrar contratos de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios. Suas atribuições incluem a aplicação de sanções a condutas e atividades lesivas ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado<sup>148</sup>. Essas competências estão elencadas no art. 11<sup>149</sup>. As atribuições e competências da Secretaria Executiva, unidade operacional do conselho, encontram-se no art. 15 da MP 2186-16/01.

---

<sup>148</sup> Cf. decreto n. 5.549, de 7 de julho de 2005, que regulamenta o artigo 30 da MP 2186-16/01. Vale lembrar que tais condutas e atividades lesivas são tratadas como infrações administrativas, visto que, pelo princípio da legalidade do Direito Penal, não se criam crimes por Medida Provisória.

<sup>149</sup> A Medida Provisória estabelece as competências do CGEN: “Art. 11. Compete ao Conselho de Gestão: I - coordenar a implementação de políticas para a gestão do patrimônio genético; II - estabelecer: a) normas técnicas; b) critérios para as autorizações de acesso e de remessa; c) diretrizes para elaboração do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios; d) critérios para a criação de base de dados para o registro de informação sobre conhecimento tradicional associado; III - acompanhar, em articulação com órgãos federais, ou mediante convênio com outras instituições, as atividades de acesso e de remessa de amostra de componente do patrimônio genético e de acesso a conhecimento tradicional associado; IV - deliberar sobre: a) autorização de acesso e de remessa de amostra de componente do patrimônio genético, mediante anuência prévia de seu titular; b) autorização de acesso a conhecimento tradicional associado, mediante anuência prévia de seu titular; c) autorização especial de acesso e de remessa de amostra de componente do patrimônio genético à instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividade de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, e à universidade nacional, pública ou privada, com prazo de duração de até dois anos, renovável por iguais períodos, nos termos do regulamento; d) autorização especial de acesso a conhecimento tradicional associado à instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividade de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, e à universidade nacional, pública ou privada, com prazo de duração de até dois anos, renovável por iguais períodos, nos termos do regulamento; e) credenciamento de instituição pública nacional de pesquisa e desenvolvimento ou de instituição pública federal de gestão para autorizar outra instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividade de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins: 1. a acessar amostra de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado; 2. a remeter amostra de componente do patrimônio genético para instituição nacional, pública ou privada, ou para instituição sediada no exterior; f) credenciamento de instituição pública nacional para ser fiel depositária de amostra de componente do patrimônio genético; V - dar anuência aos Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios quanto ao atendimento dos requisitos previstos nesta Medida Provisória e no seu regulamento; VI - promover debates e consultas públicas sobre os temas de que trata esta Medida Provisória; VII - funcionar como instância superior de recurso em relação a decisão de instituição credenciada e dos atos decorrentes da aplicação desta Medida Provisória; VIII - aprovar seu regimento interno. § 1º Das decisões do Conselho de Gestão caberá recurso ao plenário, na forma do regulamento. § 2º O Conselho de Gestão poderá organizar-se em câmaras temáticas, para subsidiar decisões do plenário.”

Estas competências múltiplas e suas atribuições respectivas, envolvendo distintos aparatos de poder, prenunciam o CGEN como um campo de confrontos em que se movimentam agências e agentes sociais a partir de relações de forças com interesses divergentes (BOURDIEU, 2004, p. 22). Pode-se afirmar, de início, que o CGEN constitui um campo de disputas múltiplas e acirradas, movimentado por interesses diversos diretamente relacionados ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Antes de enfrentá-las, porém, importa descrevê-lo em seu formato institucional para possibilitar uma visão mais acurada de sua própria estrutura e das relações entre os agentes sociais que nele se posicionam. O campo, enquanto instrumento analítico, permite enxergar as diferentes posições e os limites de validade das diversas tomadas de decisão.

Para analisar a estrutura do CGEN, a noção de campo de Bourdieu continua sendo utilizada. Seguindo o pensamento do sociólogo, na sua análise do campo burocrático, é possível dizer que o conselho constitui um microcosmo dentro do campo político que até aqui procurei delinear e descrever (BOURDIEU, 1997, p. 121). Importa ter clareza, em primeiro lugar, de que o CGEN não contempla todos os sujeitos presentes desse campo político. Em segundo lugar, vale lembrar que o conselho é a instância central de deliberação acerca do acesso e do uso de conhecimentos tradicionais associados, onde se concentra o poder e o capital simbólico das agências com poder deliberativo, constituídas das entidades estatais. Nesse sentido, o conselho representa a “ponta do iceberg”, a instância mais visível nesse debate, mas cujas discussões e polêmicas transcendem o âmbito desse órgão deliberativo.

O CGEN, como já foi dito, é um órgão colegiado que compõe a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo sido criado pela Medida Provisória n.

2186-16/2001<sup>150</sup> para administrar o acesso e o uso do patrimônio genético brasileiro e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) fundamentou a criação do CGEN, na medida em que esse documento internacional atribuiu aos Estados signatários a responsabilidade de proteger seu patrimônio genético e os direitos dos povos e comunidades tradicionais em seus respectivos territórios. Dessa forma, o CGEN surge, conforme já foi dito, referido a um processo global de padronização da legislação de diferentes países conduzido por agências multilaterais<sup>151</sup>. As ações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) se complementam no propósito de “adequar” as legislações nacionais, resultando numa “homogeneização jurídica” (BOURDIEU, 2001, p. 112). Pode-se afirmar que o CGEN é investido de uma função normativa que pré-define a sua estrutura e delimita seu raio de ação. Desta forma, tem-se uma intermediação que realiza os propósitos das agências multilaterais de “homogeneização jurídica”. A competência do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) já estaria pré-definida e é ela que se projeta sobre o CGEN.

O CGEN detém a responsabilidade maior de coordenar a implementação de políticas para a gestão do patrimônio genético nacional e garantir a *proteção* do conhecimento tradicional associado à biodiversidade. Daí decorre a sua importância central na criação de normas e de políticas pertinentes a esse tema.

---

<sup>150</sup> A criação de um Conselho Interministerial pelo Poder Executivo para tratar das questões relativas ao patrimônio genético nacional e conhecimento tradicional associado está prevista desde a primeira edição da Medida Provisória n. 2052, de 29 de junho de 2000. O “Conselho de Gestão do Patrimônio Genético”, no entanto, com formato e competências definidas, apareceu apenas na Medida Provisória n. 2126-11, de 26 de abril de 2001. Esta última Medida Provisória revogou a de n. 2126-13, de 22 de junho de 2001, que, por sua vez, revogara a de n. 2052-6, de 21 de dezembro de 2000.

<sup>151</sup> A OMC instituiu o Acordo TRIPs em 1994. A CDB foi instituída em 1992 e ratificada pelo Brasil em 1994. O INPI, que é membro do CGEN, tem vínculos diretos com a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI/ONU). Uma de suas funções é realizar registros de propriedade industrial e com a denominada “reestruturação”, iniciada em 2004, busca “ampliar o conceito de propriedade intelectual”. Cf. <http://www.inpi.gov.br>

Esse órgão colegiado, vale repetir, tem caráter deliberativo e normativo. Dentre as suas competências inclui-se a deliberação sobre autorizações de acesso e remessa de componentes do patrimônio genético, autorizações de acesso a conhecimento tradicional associado à biodiversidade, credenciamento e descredenciamento de instituições como fiéis depositárias, nos termos da MP n. 2186-16/01. Ao CGEN compete ainda deliberar sobre a anuência de Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios, com base nos requisitos da legislação vigente, e funcionar como instância superior de recurso em relação a atos decorrentes da aplicação dessa Medida Provisória.

Na sua interação com a sociedade, o CGEN responde a consultas feitas por interessados, especialmente acadêmicos e corporações, a respeito do enquadramento de atividades nos termos da Medida Provisória<sup>152</sup>. Interessa especialmente apreciar nesta dissertação, a competência do CGEN para editar normas jurídicas, especialmente as Resoluções, e o modo como vem sendo discutidas as propostas de normas advindas do Estado, como é o caso das consultas públicas.

Uma das mais relevantes competências do CGEN consiste neste seu poder de criar regras a partir da competência que lhe é outorgada a MP n. 2186-16/01. As Resoluções editadas pelo CGEN impõem-se imperativamente, por isso são consideradas leis em sentido amplo. A competência normativa do CGEN está, assim, respaldada juridicamente na Medida Provisória e nos decretos que a regulamentam. Tais Resoluções contêm normas técnicas, diretrizes para autorizações de remessa e acesso, diretrizes para elaboração de contratos, critérios para autorizações de acesso e remessa, esclarecimentos sobre conceitos e sobre o enquadramento de espécies e de atividades no escopo da legislação.

---

<sup>152</sup> Conforme o “Relatório de Atividades – Ano 2008”, foram recebidas e respondidas 109 consultas pelo DPG entre janeiro e novembro de 2008. Foram 55 consultas provenientes da academia, 24 de empresas, 5 de advogados, 1 de comunidade, 3 do IBAMA/ICMBio e 21 não identificados (Cf. Relatório de Atividades – Ano 2008, p. 6).

Até dezembro de 2008, trinta e três Resoluções foram publicadas, muitas delas derogando<sup>153</sup> as anteriores<sup>154</sup>. No que concerne às Orientações Técnicas editadas, que totalizam seis até o momento, cabe sublinhar que, diferentemente das Resoluções, não têm caráter normativo e vinculante para terceiros, mas servem para esclarecer, no âmbito do próprio CGEN, os termos da MP 2.186-16/01, e especialmente os “conceitos” ou definições legais<sup>155</sup>.

Na sua competência normativa, o CGEN elabora também minutas de decretos regulamentadores da MP 2.186-16/01, posteriormente submetidas ao poder executivo para promulgação<sup>156</sup>. Em virtude de sua competência normativa, os produtos do funcionamento do CGEN que interessam ao presente estudo podem ser resumidos em Resoluções e minutas de decretos<sup>157</sup>.

Conforme já foi sublinhado, o CGEN encontra-se subordinado ao Ministério do Meio Ambiente e com competências normativas e deliberativas. Lê-se no art. 10 da MP 2186-16/2001, que o instituiu:

Fica criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, de caráter deliberativo e normativo, composto de representantes de órgãos e de entidades da Administração Pública Federal que detêm competência sobre as diversas ações de que trata esta Medida Provisória.

---

<sup>153</sup> Derrogação difere de revogação. Esta implica na substituição da Resolução por outra, invalidando todo o conteúdo da primeira. Se uma Resolução é derogada, seus artigos são alterados por outra Resolução, que, no entanto, não a substitui inteiramente.

<sup>154</sup> Foram publicadas 5 (cinco) Resoluções em 2003, 6 (seis) em 2004; 2 (duas) em 2005; 4 (quatro) em 2006; 5 (cinco) em 2007 e 4 (quatro) em 2008, dispondo sobre procedimentos a serem seguidos pelo Conselho, diretrizes para elaboração e comprovação de documentos exigidos pela Medida Provisória, esclarecimento de termo da Medida Provisória, critérios para realização de atividades de pesquisa, enquadramento – negativo e positivo – de atividades e produtos ao escopo da legislação vigente.

<sup>155</sup> Todas as Orientações Técnicas esclarecem termos da Medida Provisória para os membros do Conselho. A mais recente, a Orientação Técnica n. 06, de 29 de setembro de 2008, define a expressão “potencial uso comercial” no conceito legal de bioprospecção. Foram editadas 3 (três) Orientações Técnicas no ano de 2003; uma em 2004, outra em 2005 e uma terceira em 2008, respectivamente.

<sup>156</sup> Segundo relatório de atividades do CGEN do ano de 2008, aguarda publicação no **Diário Oficial da União** a minuta de decreto que regulamenta o art. 33 da Medida Provisória, elaborada no âmbito do CGEN e aprovada pelo Plenário na 56ª Reunião Ordinária do Conselho.

<sup>157</sup> Segundo o Regimento Interno, o CGEN se manifesta por meio de resoluções, proposições, deliberações e orientações técnicas sobre as matérias que lhe são submetidas. Consulte-se art. 1º, inc. XV c/c art. 13 do Regimento Interno.

O CGEN é constituído da Secretaria Executiva, do Plenário e das Câmaras Temáticas (CTs). A função de Secretaria Executiva do Conselho cabe ao Departamento de Patrimônio Genético (DPG) do Ministério do Meio Ambiente. A Secretaria Executiva é composta pelo Secretário Executivo e por uma equipe de assessoramento. O Secretário Executivo do CGEN é, ao mesmo tempo, o diretor do DPG. O CGEN é presidido pelo *conselheiro* representante do Ministério do Meio Ambiente.

No CGEN, dentre outras atribuições, a Secretaria Executiva é responsável por planejar, organizar e coordenar as atividades técnicas e administrativas, assessorar o Presidente, implementar as deliberações, promover a instrução e a tramitação dos processos a serem submetidos à deliberação e dar ampla publicidade a todos os atos deliberativos do CGEN.

O Plenário é composto por dezenove *conselheiros* titulares, com dois suplentes cada um, representantes de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, elencados no Decreto n. 3.945/01 e no Regimento Interno. Tais órgãos e entidades foram escolhidos para a composição do CGEN por deterem competência sobre as matérias objeto da Medida Provisória n. 2.186-16/01<sup>158</sup>. Nove ministérios têm assento no CGEN: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Cultura (MinC), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). As seguintes entidades e órgãos da Administração Federal também têm assento: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJB), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o

---

<sup>158</sup> Cf. art. 2º Decreto n. 3945/01.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e o Instituto Evandro Chagas (IEC), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Fundação Cultural Palmares (FCP). Os *conselheiros* são exclusivamente representantes governamentais da esfera federal e têm direito a voz e voto, nos termos do Regimento Interno, constituindo o núcleo de decisão.

Ao presidente do conselho é atribuído o voto de qualidade, ou seja, de desempate. Além disso, o DPG funciona como Secretaria Executiva do CGEN, sendo, assim, responsável por toda a engrenagem do Conselho. Em razão disso, o DPG detém sobre o órgão o conhecimento que nenhum outro ministério possui, de modo que é possível, nessa perspectiva, visualizar de antemão a proeminência do MMA em relação aos demais ministérios que compõem CGEN em virtude desse capital simbólico.

As reuniões ordinárias do Plenário estão previstas para ocorrerem uma vez ao mês, havendo possibilidade de flexibilidade conforme preceitua o Regimento Interno.

Os segmentos da sociedade civil organizada integram o CGEN na condição de *convidados permanentes*, categoria criada em 2003 por solicitação, como já foi dito, da então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva. Cada *convidado permanente* tem direito a um suplente.

A *participação* de organizações não-governamentais e de representações de comunidades tradicionais e povos indígenas no Plenário constitui uma demanda antiga desses segmentos, que remonta à criação formal do CGEN em 2001. A intervenção dos *convidados permanentes* nas reuniões do Plenário está limitada à manifestação estrita de sua opinião junto ao Conselho, sem qualquer direito de votar ou de deliberar no Plenário. O direito à voz, neste caso, não está acompanhado do direito ao voto<sup>159</sup>. Nas

---

<sup>159</sup> A proposta de composição do CGEN que foi submetida à consulta pública no texto do APL previa, no art. 8º, parágrafo 3º, a representação da sociedade civil no CGEN, “por membros das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, do setor empresarial e acadêmico, e das entidades ambientalistas, podendo ainda haver participação de outros setores.”

Câmaras Temáticas, no entanto, a sociedade civil e, portanto, os representantes indígenas, podem *participar* mais livremente, como se observará adiante. Pode-se perceber que as relações estabelecidas no campo, objetivas e dinâmicas, são desequilibradas em função do capital político e simbólico que cada representante detém. Voz e voto têm pesos desiguais.

Estas relações de força têm história. Os povos indígenas conquistaram um assento e são representados no Plenário por uma entidade de representação política, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), como *convidada permanente*. O Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) também se encontra presente no CGEN, representando os extrativistas, assim como a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Quilombolas (CONAQ), representa as comunidades quilombolas. Há outros convidados, que não representam povos e comunidades tradicionais, mas que se acham a eles referidos direta ou indiretamente em funções de assessoria ou apoio, como a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (ABONG). Cabe acrescentar que o Ministério Público Federal (MPF) igualmente atua no CGEN como *convidado permanente*. Há ainda *convidados permanentes*, que propugnam seus interesses empresariais, que, muitas vezes, confrontam com aqueles dos povos e comunidades tradicionais<sup>160</sup>.

A comunidade científica está representada pelo INPA, como *conselheiro*, e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), esta na condição de *convidada permanente*. Observo que esses *conselheiros* não exercem função mediadora e diferem, portanto, de ONGs que intermediam relações e interesses de movimentos sociais e associações voluntárias da sociedade civil.

---

<sup>160</sup> Além dos acima mencionados, são também *convidados permanentes* do CGEN: ABRABI (Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia); ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente); CEBDS (Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável); FEBRAFARMA (Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica); FBOMS (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento).

As Câmaras Temáticas têm a atribuição de discutir e encaminhar assuntos específicos relacionados às competências do CGEN. Elas são instituídas mediante deliberação pelo Plenário, que estabelece suas competências, composição e tempo de duração. As Câmaras Temáticas têm atribuição de elaborar e encaminhar ao Plenário propostas de normas, além de manifestar-se sobre consulta que lhe for encaminhada,<sup>161</sup>, relatar e submeter à aprovação do Plenário assuntos a elas pertinentes e, finalmente, propor à Secretaria Executiva itens para a pauta da reunião do Conselho. O resultado das discussões das Câmaras Temáticas é levado ao Plenário para deliberação, instância que tem o poder de decisão. Aos *convidados permanentes* é permitido compor as Câmaras Temáticas, que são coordenadas, preferencialmente, por um *conselheiro*, ou seja, por um representante de órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

As Câmaras Temáticas instituídas pelo Plenário do CGEN, conforme consulta ao respectivo *site*, totalizam quatro, assim denominadas: Patrimônio Genético, Conhecimento Tradicional, Repartição de Benefícios e Procedimentos Administrativos. Reuniões conjuntas entre estas Câmaras estão igualmente previstas<sup>162</sup>. Em 10 de fevereiro de 2004 ocorreram as primeiras reuniões conjuntas entre a Câmara Temática de Conhecimento Tradicional e aquela de Repartição de Benefícios, focalizando proposta de resolução para diretrizes orientadoras da elaboração de Contratos de Utilização de Patrimônio Genético e/ou Repartição de Benefícios. A minuta resultante dessas reuniões foi encaminhada para o Plenário, tendo *participado* da discussão para sua elaboração representantes de cinco ministérios (MinC, MJ, MS, MCT, MDIC), além do Ministério Público Federal (MPF), FUNAI, Fundação Cultural Palmares, Embrapa e

---

<sup>161</sup> Uma das consultas que gerou polêmica concerne à ACT Brasil, na realização de seu “Projeto de Mapeamento Cultural do Parque Indígena do Xingu”. Vide Processo CGEN n. 02000 001663/2004-17.

<sup>162</sup> As alterações das Câmaras Temáticas, publicadas na Deliberação n. 03/02, instituíram em 2002 a Câmara Temática de Patrimônio Genético Mantido em Condições *Ex situ* e a Câmara Temática de Procedimentos Administrativos, substituindo as antigas, denominadas Coleções Científicas e Procedimentos, respectivamente. Consultando o site do CGEN, verifiquei que as reuniões conjuntas entre as Câmaras Temáticas de Conhecimento Tradicional Associado e Repartição de Benefícios, iniciam a partir de fevereiro de 2004.

INPI. Pela Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (ABONG) participou o Instituto Socioambiental (ISA).

Segundo o Regimento Interno do CGEN, as discussões das Câmaras Temáticas consistem em debates com proeminência de *especialistas*. O texto diz que, na composição das mesmas, “*deverão ser consideradas a natureza técnica do assunto de sua competência, a finalidade dos órgãos ou entidades representados, bem como a formação técnica de seus membros ou sua notória atuação na área*” (art. 24, par. 1º). Além desse dispositivo, prevê que o coordenador da Câmara Temática pode convidar *especialistas* ou representantes de segmentos interessados para *participar* das reuniões, como forma de subsidiar seu trabalho (art. 28). O Regimento Interno não esclarece quais os critérios de definição de um *especialista* na área. De acordo com a análise das atas, os *especialistas* mais convocados pelo Plenário do CGEN no período analisado foram os profissionais do direito: assessores jurídicos dos ministérios, pareceristas eventualmente contratados e a Advocacia Geral da União (AGU). Na Câmara Temática de Conhecimento Tradicional, porém, com base nas atas analisadas, entre os *especialistas* encontraram-se também antropólogos e representantes de organizações indígenas.

Ocasionalmente, membros das Câmaras Temáticas se juntam para formar Grupos de Trabalho, que são temporários. Estes são compostos por membros de mais de uma Câmara Temática. Em agosto de 2008, foi criado um Grupo de Trabalho para discutir a abrangência da definição legal de “derivados”, no âmbito do Anteprojeto de Lei apresentado pela Casa Civil<sup>163</sup>. Esse termo consiste num termo polêmico, que

---

<sup>163</sup> As atividades desse Grupo de Trabalho foram interrompidas no final de 2008, de acordo com o Relatório de Atividades do CGEN datado do mesmo ano, e assim deverão permanecer até que o texto do Anteprojeto de lei seja novamente submetido a consulta pública.

encerra ambigüidades que têm sido discutidas nacional e internacionalmente<sup>164</sup>. Vale lembrar que, aqui, estes *conceitos legais* a que me refiro, correspondem, em verdade, a *noções operacionais*, isto é, constituem noções aplicadas, que conferem operacionalidade aos textos legais, e não de conceitos propriamente teóricos, conforme explicitado na introdução deste trabalho.

A esse respeito, o CGEN mantém uma política de sigilo comercial na apreciação de pedidos de autorização para bioprospecção e desenvolvimento tecnológico. Há procedimento específico que define, por exemplo, o prazo de disponibilização de documentos dos processos e a votação em caráter reservado. Um exemplo ocorreu na reunião de fevereiro de 2007, relatado em ata, quando foram apreciados dois pedidos de autorização de acesso a patrimônio genético para fins de desenvolvimento tecnológico feitos pela Natura Inovação e Tecnologia. Segundo os termos da ata da 47ª Reunião Ordinária do CGEN, na ocasião, toda a audiência teve que se ausentar, inclusive as equipes de gravação e estenotipia, tendo sido a aprovação dos pedidos feita em caráter sigiloso<sup>165</sup>.

Nas reuniões do CGEN, aparece uma outra categoria de *participantes*, que são eventuais: os *ouvintes*, “*participantes externos*” ou *interessados*, quais sejam, pessoas envolvidas com os temas ali tratados, em princípio sem direito a manifestar-se, ou pessoas trazidas por *conselheiros* ou por *convidados permanentes* por alguma razão específica, como a relatoria de um processo ou a prestação de informações relevantes ao Plenário.

---

<sup>164</sup> Conforme registrado a partir da fala da representante do INPI na ata da 63ª Reunião, que disse que a definição de “derivados” “não é mais uma decisão técnica e sim estritamente política, ou seja, qual é o interesse do Brasil com relação ao desenvolvimento tecnológico: se é incluir o máximo da sua biodiversidade num sistema de acesso e repartição de benefícios ou se é considerar todo o seu rol industrial e de inovação, que ainda está incipiente, e restringir esse conceito.” Vide linhas 488 a 500.

<sup>165</sup> Cf. Ata da 47ª reunião ordinária do CGEN, em fevereiro de 2007, às linhas 129 e 130.

O Regimento Interno prevê intervenções de “*participantes externos*”, com direito à voz quando convidados. Ainda de acordo com o Regimento, qualquer interessado pode assistir às reuniões do CGEN que não tenham caráter restrito ou sigiloso, mediante solicitação à Secretaria Executiva. A solicitação é apreciada pela Secretaria Executiva com certa medida de discricionariedade, considerando a subjetividade dos critérios pelos quais aprovará ou não o pedido, tais como a “representatividade do solicitante”.

Pode-se imaginar uma figura geométrica piramidal, ilustrando a estrutura de tomada de decisões no CGEN. Tem-se inicialmente uma base dilatada nas Câmaras Técnicas, com poder estritamente consultivo e propositivo, que vai sendo gradualmente afunilada. Às reuniões das Câmaras Temáticas sucedem as reuniões do Plenário, onde se distribuem membros com direito a voz e membros com direito a voto, nos termos estabelecidos em 2003 pela então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, conforme já foi mencionado. É como se a estrutura do CGEN se estreitasse. O Plenário é a instância deliberativa onde tão-somente os *conselheiros* têm direito ao voto, aprovando de maneira definitiva as deliberações.

#### *Frequência às reuniões como índice de participação: dificuldades e problemas*

As reuniões do Plenário, conforme foi dito e relativizado, têm periodicidade mensal, assim como as reuniões das Câmaras Temáticas. O baixo índice de comparecimento de *conselheiros* e *convidados permanentes* nas reuniões das Câmaras Temáticas foi relatado mais de uma vez pela Presidência do CGEN em Plenário<sup>166</sup>. A esse respeito, foi argumentada pelos conselheiros que residem fora da capital federal a

---

<sup>166</sup> Cf. atas da 57ª, 59ª e 61ª Reuniões.

dificuldade de comparecerem duas vezes por mês a Brasília<sup>167</sup>. De certo modo, o fato propicia a presença constante dos representantes dos órgãos governamentais, sediados em Brasília, ao passo que não favorece outras entidades e órgãos governamentais, bem como os *convidados permanentes* sediados em outras cidades ou estados, tais como o INPA e a COIAB, que têm sede no Amazonas.

Observei que a ausência de *conselheiros* nas reuniões das Câmaras Temáticas é razão de divergências. Isso porque, no Plenário, é comum os *conselheiros* que não comparecem às reuniões prévias das Câmaras Temáticas trazerem à discussão do Plenário as questões já pacificadas ou consensuadas naquela outra esfera de discussão. Esse procedimento provoca perturbação do ritmo das deliberações pelo Plenário, já que este, regimentalmente, é um espaço de decisão que constitui a instância superior do CGEN, restando às Câmaras Temáticas o lugar de discussões e debates para encaminhamento ao Plenário.

Verifica-se, na estrutura do CGEN, que as possibilidades de *participação* nas Câmaras Temáticas são maiores devido à sua composição, que permite a presença de associações voluntárias da sociedade civil nas discussões. Comunidades locais, como o Quilombo Santo Antônio; organizações indígenas regionais que funcionam como redes de organizações, como a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), associações de povos dos terreiros, como a Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu (ACBANTU) e a Associação Xavante, *participaram* diretamente de discussões<sup>168</sup>.

O Ministério do Meio Ambiente fornece passagens aéreas e diárias a representantes de comunidades tradicionais e povos indígenas, a fim de garantir a sua

---

<sup>167</sup> Cf. ata da 59ª Reunião.

<sup>168</sup> Essas entidades mencionadas participaram da 30ª Reunião da Câmara Temática de Conhecimento Tradicional realizada em 13 de setembro de 2006, com o objetivo de apreciar e discutir os procedimentos a serem adotados no estabelecimento de critérios para registro de conhecimento tradicional associado.

presença e *participação* no Plenário do CGEN<sup>169</sup>. Um levantamento feito pela então Diretora do DPG demonstra que, de 50 (cinquenta) reuniões do Plenário, realizadas de março de 2003 a agosto de 2008, o CNS compareceu a 12 (doze); a COIAB a 11 (onze) e a CONAQ a apenas 2 (duas). Constata-se um baixo índice de frequência que revela dificuldades de *participação* e que ainda não estão esclarecidas totalmente. A esse respeito, consulte-se o quadro demonstrativo n. 03 – *Presença dos convidados permanentes*, (pág. 150) considerando dois fatores que devem ser levados em conta e que concorrem para justificar uma perspectiva meramente burocrática. Primeiro, é que a pauta das reuniões é distribuída com antecedência de sete dias e a segunda é que o calendário de reuniões é predefinido anualmente.

Os motivos para os baixos índices de presença dos representantes das comunidades tradicionais e povos indígenas como *convidados permanentes* no CGEN não são conhecidos. É possível que seja um problema de comunicação, como aquelas decorrentes das dificuldades apontadas no estudo empírico do terceiro capítulo. É possível que a informação sobre as reuniões não esteja chegando às comunidades diretamente envolvidas, dificultando a presença e qualquer motivação para que os delegados *participem*. A ausência acentuada das comunidades quilombolas, cujos representantes só compareceram a duas reuniões desde 2003, ou seja, das cinquenta reuniões do período levantado pela então Diretora do DPG, indicam também que não tem sido encaminhado ao CGEN número significativo de questões e processos que envolvam essas comunidades.

Essa questão da dificuldade de presença constante dos representantes de comunidades e povos tradicionais nas reuniões do Plenário pode assinalar problemas nas formas de *participação* que lhes são facultadas. Tais problemas parecem

---

<sup>169</sup> Segundo informação obtida em entrevista.

transcender às dificuldades de recursos monetários disponíveis para viagens e hospedagem e possivelmente apontam para o próprio processo de encaminhamento de sugestões para montagem das pautas. Provavelmente, esses problemas relativos aos baixos índices de frequência de representantes apontam para a insuficiência dos atuais mecanismos de *participação*<sup>170</sup>.

Os dados organizados no quadro demonstrativo delineiam a *participação* da sociedade civil no CGEN nos últimos dois anos, período compreendido entre dezembro de 2006 e dezembro de 2008. Verificou-se que o maior número de intervenções proveio da ABONG, *convidada permanente* com representação assídua nas reuniões do Plenário. Foram constatadas dez presenças em dezoito reuniões. A assiduidade da ABONG certamente pode ser atribuída ao formato de rede que as ONGs mantêm e à velocidade ao acesso às informações que também têm sido atributo dessas organizações. Haveria, pois, uma distribuição desigual de informações entre os convidados que, eventualmente, pode refletir na frequência às reuniões. O representante da ABONG, membro do Instituto Sócio-Ambiental (ISA), faz a interlocução desse setor com o CGEN, questionando inclusive os procedimentos e resultados das consultas públicas e defendendo uma *participação* plena das ONGs no Conselho<sup>171</sup>. No caso dos movimentos indígenas, registra-se sua *participação* na Câmara Temática de Conhecimento Tradicional Associado com a presença de inúmeras associações e entidades indígenas de expressão regional, como a FOIRN, por exemplo. A este propósito, cabe afirmar que os movimentos indígenas também se estruturam em redes que entrelaçam diferentes esferas regionais entre si. A propósito registre-se que a

---

<sup>170</sup> Para maiores informações sobre as formas de *participação* do movimento indígena recorra-se ao segundo capítulo.

<sup>171</sup> Henry Novion é biólogo. Na 50ª Reunião informou o Conselho acerca do documento firmado por entidade da sociedade civil para abertura do processo de construção do Anteprojeto de Lei na Casa Civil da Presidência da República. Acerca da consulta pública n 02, vide ata da 56ª Reunião. Na 59ª, solicitou a inclusão das entidades da sociedade civil como participantes do Grupo de Trabalho para discussão sobre o conceito de “derivados”.

FOIRN é afiliada à COIAB e representa 50 associações locais, que compreendem 750 comunidades localizadas em três municípios do Estado do Amazonas, quais sejam: São Gabriel da Cachoeira, Santa Izabel do Rio Negro e Barcelos<sup>172</sup>.

As intervenções da representação indígena foram mais expressivas durante o período em que ocorreu a Consulta Pública n 02, no ano de 2007.

Nas suas manifestações no Plenário, os representantes da FEPI reivindicaram prorrogação de prazo para as consultas públicas, relataram as dificuldades que se apresentaram na realização das oficinas com povos indígenas no Estado do Amazonas. Destacaram ainda a importância de se realizarem oficinas junto aos povos indígenas, a fim de transmitir-lhes a informação sobre a legislação pertinente e o processo de consulta em curso. Nas palavras da coordenadora das oficinas, representante da FEPI, registradas em ata<sup>173</sup>:

as oficinas realizadas até o momento representam a única forma de propiciar o acesso adequado às informações a fim de garantir a participação de indígenas na discussão da lei brasileira sobre acesso e repartição de benefícios. (...) a população indígena está aberta para contribuir nesse processo, desde que seja devidamente esclarecida sobre o mesmo. (Cf. Ata da 54ª Reunião Ordinária do CGEN, de 06 de novembro de 2007)

Chama a atenção o fato de os representantes da FEPI, fundação indigenista estadual do Amazonas, portanto, uma agência governamental, terem utilizado no Plenário, para poderem se manifestar, da palavra cedida pela COIAB, organização de representação do movimento indígena e *convidada permanente*<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Cf. ORTIZ, E.M. J. F.; FREIRE, J. R. B.; PIRES, S.C e PADRÃO, L. N. **Avaliação externa e integrada. Projetos em Parcerias FOIRN/ISA na Região do Rio Negro**. Janeiro de 2004, p. 13

<sup>173</sup> Cf. ata da 54ª Reunião do CGEN, em que se manifestou Maria Auxiliadora, representante da FEPI.

<sup>174</sup> Cf. ata da 48ª, 51ª, 54ª Reuniões.

## Quadro 03 – Presença dos convidados permanentes.

LISTA DE PRESENCAS EM REUNIÕES DO CGEN DOS CONVIDADOS PERMANENTES

	ABRABI	ABEMA	ABONG	CEBDS	CNS	COIAB	CONAQ	FEBRAFARMA	SBPC	FBOMS	MPF
10ª	SIM		SIM	SIM			SIM				
11ª	SIM		SIM	SIM							
12ª	SIM		SIM	SIM					SIM		
13ª			SIM						SIM		
14ª	SIM			SIM					SIM		
15ª				SIM							
16ª				SIM							
17ª	SIM			SIM							
18ª	SIM		SIM	SIM			SIM	SIM			
19ª	SIM			SIM	SIM			SIM			SIM
20ª	SIM			SIM				SIM			SIM
21ª	SIM							SIM			SIM
22ª	SIM		SIM	SIM				SIM			SIM
23ª	SIM		SIM	SIM		SIM					SIM
24ª	SIM		SIM			SIM		SIM			SIM
25ª						SIM		SIM			SIM
26ª	SIM					SIM					
27ª		SIM	SIM								
28ª	SIM	SIM	SIM								SIM
29ª	SIM	SIM	SIM								SIM
30ª	SIM		SIM	SIM							SIM
31ª	SIM		SIM	SIM							SIM
32ª	SIM		SIM			SIM					
33ª	SIM		SIM								SIM
34ª	SIM		SIM								SIM
35ª	SIM		SIM								SIM
36ª			SIM	SIM	SIM	SIM				SIM	SIM
37ª	SIM		SIM					SIM		SIM	SIM
38ª	SIM		SIM	SIM				SIM		SIM	
39ª			SIM	SIM	SIM			SIM		SIM	SIM
40ª			SIM	SIM				SIM			SIM
41ª		SIM	SIM	SIM				SIM			SIM
42ª			SIM					SIM			SIM
43ª			SIM	SIM				SIM			
44ª			SIM	SIM							SIM
45ª			SIM	SIM	SIM	SIM				SIM	SIM
46ª			SIM	SIM	SIM	SIM		SIM			SIM
47ª				SIM	SIM			SIM		SIM	SIM
48ª			SIM	SIM						SIM	SIM
49ª			SIM			SIM					
50ª			SIM	SIM	SIM	SIM		SIM		SIM	SIM
51ª					SIM						
52ª			SIM	SIM							SIM
53ª			SIM		SIM						SIM
54ª				SIM	SIM	SIM		SIM			
55ª								SIM			
56ª			SIM	SIM							SIM
57ª			SIM	SIM							SIM
58ª				SIM	SIM						
59ª			SIM	SIM	SIM			SIM			SIM
60ª								SIM			
TOTAL	23	4	36	32	12	11	2	21	3	7	31

Fonte: Arquivo de Maria Celeste Emerick, dezembro de 2008.

É possível perceber, assim, uma ambigüidade na atuação da extinta FEPI<sup>175</sup> no CGEN. Suas ações, enquanto fundação governamental, estavam bastante próximas das organizações indígenas, tanto as de assessoria técnica quanto as de representação política, a exemplo da realização das oficinas de “qualificação” no estado do Amazonas, analisadas no terceiro capítulo. Além disso, talvez essa ambigüidade se deva também ao fato de que seus servidores e representantes eram, na maioria, pessoas indígenas. Observa-se que a FEPI desempenhou relevante papel de mediador dos povos indígenas no contexto das consultas públicas realizadas no Amazonas.

No que diz respeito à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), nos termos da Medida Provisória, suas atribuições restringem-se à manifestação do órgão indigenista, quando o pedido de autorização de acesso a conhecimento tradicional se dá em Terra Indígena. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento defende, no entanto, através de seu representante, que seja dada ciência à FUNAI de qualquer processo envolvendo comunidade indígena, independentemente de a pesquisa se realizar em Terra Indígena. Essa intervenção autoriza a se pensar que, para certos órgãos governamentais, ciosos do poder tutelar do Estado, bastaria a manifestação da FUNAI como “representante” dos interesses indígenas. Em outras palavras, percebe-se que, para alguns *conselheiros*, não haveria a probabilidade de interlocução direta entre certos ministérios e os representantes de movimentos indígenas. Tem-se um indício de uma prática recorrente de usurpação da delegação (BOURDIEU, 2000), na qual o órgão tutelar é que representa os interesses dos povos indígenas e não os próprios representantes efetivos desses povos. A usurpação está presente em estado potencial na delegação, como se o fato de *falar por* implicasse necessariamente na propensão para *falar no lugar de*. (BOURDIEU, 2000, p. 194)

---

<sup>175</sup> A FEPI foi extinta oficialmente em julho de 2009, tendo sido as políticas indigenistas do estado do Amazonas assumidas por uma secretaria estadual.

*CGEN: debates e tensões*

Analisando o funcionamento do CGEN percebe-se que o conselho, por si só, constitui mais que um mero lugar institucional de múltiplos debates, onde diferentes forças se defrontam. As distintas posições e os argumentos que lhes são adstritos deixam entrever um sem número de conflitos latentes.

Foi possível perceber um sistema de relações entre agências distintas e seus respectivos agentes, bem como elementos estruturantes de um vasto *campo de debates* relativamente autônomo, em que se movimentam interesses contrastantes e em sucessivos confrontos, que evidenciam relações tensas.

Para analisar a dinâmica destas relações e seu grau de tensão, pode-se recorrer novamente ao conceito de campo tal como definido por Bourdieu. Esta noção, para ele, consiste na estrutura de um campo de forças (BOURDIEU, 1968) composto por agentes – indivíduos e instituições – dispostos em confronto como linhas de forças e de lutas que obedecem a leis mais ou menos específicas, para conservar ou transformar o mundo social. A oposição e a complementaridade entre *conselheiros e convidados permanentes* e *especialistas* perfazendo um complexo de relações sociais, constituem a estrutura elementar deste campo. Os defensores da propriedade industrial, como o INPI, a Confederação Nacional de Indústria (CNI) e outras entidades empresariais, consideram o direito natural como fundamento dos direitos de propriedade intelectual. Tais argumentos nem sempre se coadunam com aqueles que representam os “autores” dos conhecimentos tradicionais, que não se apóiam necessariamente no direito natural. Cada membro do conselho empenha, em sua relação com os outros, uma pretensão à legitimidade e é neste contexto que as disputas encontram condições propícias para sua manutenção.

Nas reuniões do Plenário, torna-se assim, possível identificar uma série de antagonismos e dissensos. A diversidade de discursos equivale à diversidade de agentes e agências presentes neste campo onde se delibera acerca dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados e onde se discutem normas jurídicas, objetos de interesses nem sempre convergentes.

Verifica-se uma composição extremamente variada nos *participantes* do CGEN, aqui entendido o conjunto de *conselheiros*, os servidores da Secretaria Executiva do CGEN (DPG), os *convidados permanentes*, os *especialistas* e os *ouvintes*. A organização do Conselho revela uma certa hierarquia estabelecida entre os representantes reconhecidos pela norma instituidora, a MP n. 2186-16/01, e aqueles cuja presença se atém tão-somente a um ato administrativo ministerial, que seria um documento de menor hierarquia e força em termos jurídicos e político-administrativos. A divisão inicial é feita entre as duas categorias básicas de representantes: os *conselheiros* e os *convidados permanentes*. Estes últimos, representantes de ONGs, movimentos indígenas, setores industriais e pesquisadores, na dinâmica das reuniões do Plenário, teriam uma *participação* secundária, admitidos no CGEN posteriormente à criação do órgão. A presença dos convidados permanentes no Plenário não é consensual entre os conselheiros<sup>176</sup>. Os *convidados permanentes* têm direito a se fazer ouvir nas reuniões e manifestar-se dentro das regras estabelecidas no Regimento Interno, porém, como já foi dito, estão proibidos de votar no Plenário. Em tese, também podem fazer parte das Câmaras Temáticas, ainda que estas sejam espaços formais de discussões que, segundo o Regimento Interno, são espaços reservados a *especialistas* e não têm qualquer poder deliberativo.

---

<sup>176</sup> Pude observar nas atas e nas entrevistas que existe certa resistência à *participação* ampla da sociedade civil no CGEN, por parte de alguns conselheiros representantes de ministérios, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A esse respeito, consulte-se a ata da 59ª Reunião.

Assim, identifico como primeiro dissenso entre *conselheiros*, por propriedade de posição, a divergência de opiniões acerca da presença dos *convidados permanentes* no CGEN. Os *conselheiros* se opõem e compõem, simultaneamente, de acordo com a pauta em exame. Há setores governamentais que defendem a exclusividade da competência do Estado para deliberar sobre o acesso e uso do conhecimento tradicional associado<sup>177</sup>. Por outro lado, a *participação* da sociedade civil no CGEN, não apenas de comunidades tradicionais e povos indígenas, mas também, do setor industrial e da comunidade científica, foi enfaticamente defendida pela Presidência do Conselho no ano de 2008, apoiada por alguns conselheiros, como o INPA e o Ministério do Meio Ambiente.

Outros pontos de divergências entre *conselheiros* foram igualmente identificados, tais como: a definição de procedimentos para regularização dos projetos sem autorização emitida pelo CGEN<sup>178</sup>; a caracterização de comunidade tradicional e da noção de conhecimento tradicional<sup>179</sup>, assim como a definição do termo “derivados”<sup>180</sup>.

A divergência quanto às competências do CGEN e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), relativa à pesquisa realizada por pesquisadores estrangeiros no Brasil, foi explicitada, por exemplo, na apreciação do pedido submetido ao Plenário pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (PA), tendo como objeto a pesquisa de uma cientista de nacionalidade francesa e outra colombiana numa comunidade Kayapó<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

<sup>178</sup> Confronto entre a posição que defende tramitação conjunta de processos administrativos similares e a posição que a argumenta ser melhor analisar caso a caso (vide atas da 49ª e 50ª Reuniões); ou as divergências em torno do Contrato de Utilização de Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios.

<sup>179</sup> Consulte-se a ata da 47ª Reunião e da 56ª Reunião. Nesta última o *convidado permanente* Joaquim Machado, representante do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), na análise de um pedido de autorização de acesso a conhecimento tradicional associado a recurso genético, questionou a “tradicionalidade” e a natureza de conhecimentos tradicionais indígenas, considerando que a aldeia Guarani, em questão, estaria dentro da região metropolitana de São Paulo. Nessa observação, há uma interpretação subjacente que parte do princípio de que a urbanização se opõe à tradição. O representante do CEBDS não foi contestado por nenhum dos presentes.

<sup>180</sup> Cf. atas da 59ª, 62ª e 63ª Reuniões.

<sup>181</sup> Cf. ata da 62ª Reunião.

Os conselheiros também se mostram em dúvida quanto à repartição de benefícios econômicos com comunidades tradicionais e povos indígenas. Bem ilustra isso, a Consulta Pública n. 02 do CGEN, que teve o objetivo de subsidiar a criação de uma Resolução específica que regulasse a repartição de benefícios. O número de abstenções na votação de minutas de Resoluções, bem como o número de questões que retornam do Plenário para as Câmaras Temáticas para discussão <sup>182</sup> revelam que as dúvidas e os dissensos podem estar longe de serem dirimidos.

Observa-se, nesse ponto, o fenômeno da tribunalização dos conflitos vinculados ao conhecimento tradicional associado, que leva os conflitos em torno da apropriação desses conhecimentos à apreciação do poder judiciário e de seu corpo burocrático <sup>183</sup>.

A relação do CGEN com conflitos em torno do acesso aos conhecimentos tradicionais associados que são publicizados a partir do poder legislativo e podem ser levados ao judiciário, pode ser bem explicitada quando se examina o “Relatório Final da CPI da Biopirataria”<sup>184</sup>, de março de 2006. No item 3.3.2.3, às páginas 303 a 314,

---

<sup>182</sup> Cf. ata da 55ª Reunião.

<sup>183</sup> Uma ilustração relativa às disputas judiciais correspondentes ao fenômeno recente da tribunalização dos conflitos em torno dos conhecimentos tradicionais, diz respeito a uma ação civil pública com pedido de antecipação de tutela, cujo autor é o MPF, que atua no CGEN como *convidado permanente*, e um dos réus é o INPI, que tem assento no CGEN como *conselheiro*. A ação refere-se ao uso ou acesso indevido do conhecimento tradicional do povo indígena Ashaninka, no Acre, na região fronteira entre Brasil e Peru, focalizando, sobretudo, essências de elevado valor comercial, como o murumuru. O MPF pleiteia, dentre outras providências e no que se refere especificamente ao INPI, que sejam declaradas nulas de pleno direito, e não produzam efeitos jurídicos as patentes ou direitos de propriedade intelectual (inclusive marcas comerciais) concedidas ou que vierem a ser concedidas sobre processos ou produtos direta ou indiretamente resultantes da utilização de conhecimentos da comunidade Ashaninka, especialmente os pedidos de patente n. PI0106625-0, PI0301420-7, PI0303405-4 e PI01503875-8 e os registros da marca Tawaya (números 822233355, 8254552335 e 825455243) sem observância dos trâmites previstos na Medida Provisória n. 2186-16/2001 ou, alternativamente, que seja a APIWTXA [Associação Ashaninka do Rio Amônia] considerada titular das mesmas.” (cf. Perroni Kalil, José Lucas, Procurador da República (MPF), Rio Branco, AC, 07/08/2007). Em 19 de outubro de 2007, mais de dois meses depois, o INPI expõe ao Juiz Federal da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Acre “que a competência para exame prévio é do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético” (Rodrigues Motta, Rosa Maria, Procuradora Federal, 19/10/2007). A referida Procuradora Federal expõe também que o INPI, em conformidade com o art. 31 da MP 2.186-16/01 exige que os interessados indiquem a origem do conhecimento tradicional associado. Explica que, em complemento, o INPI editou a Resolução 134/06 que disciplina os procedimentos relativos ao requerimento de pedidos de patentes.

<sup>184</sup> Cf. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no país – CPIBIOPI, de 28 de março de 2006. O presidente dessa CPI foi o Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP). Brasília, Câmara dos Deputados, 26 de março de 2006. 500p.

relativo à investigação de que a Amazon Conservation Team – ACT, atualmente denominada Equipe de Conservação da Amazônia – ACT Brasil, “estaria praticando biopirataria no País”, tem-se menção ao CGEN. Em primeiro lugar, há referências ao Processo CGEN n. 02000.001663/2004-17, que trata da consulta feita pela ACT Brasil ao CGEN “a respeito do entendimento desse conselho, quanto à ocorrência ou não de acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético na realização do “Projeto de Mapeamento Cultural do Parque Indígena do Xingu” (Relatório Final – CPI, 2006, p. 311)

A CPI solicitou vistas dos mapas que estariam em poder do CGEN. “O objetivo do exame dos mapas foi o de verificar se havia menção explícita a espécies com potencial uso farmacológico ou industrial” (ibid., p. 311). Conforme parecer do CGEN, não teria ficado comprovada a prática de biopirataria, “na forma de acesso irregular do patrimônio genético nacional e ao conhecimento tradicional associado” (ibid., p. 311).

Além disso, o Secretário Executivo do CGEN, Eduardo Vélez Martín, foi ouvido em duas ocasiões pela “CPI da Biopirataria”, em 09 de março de 2005 e em 09 de novembro de 2005 (ibid., p. 433).

#### *Disputas entre ciências e normatização de noções operacionais: o papel do direito*

Importa registrar que as questões referentes ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado põem em interação permanente profissionais com formação em ciências naturais e em ciências sociais. As formações acadêmicas diversificadas e a representação de variados interesses de segmentos governamentais e da sociedade civil tornam, portanto, o CGEN um espaço de muitas linguagens. Essa característica plural se reflete, inclusive, na elaboração das Resoluções. Fernanda

Kaingáng, advogada e representante do INBRAPI, assim comenta sobre a sua experiência no CGEN:

A legislação sobre o acesso [ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado] tem peculiaridades que outras legislações não têm. Ela estabelece conceitos altamente biológicos. É uma legislação “biologizante”. Lá pelas tantas no CGEN ninguém mais entendia. Os antropólogos falavam, os biólogos não entendiam. Os biólogos falavam e os sociólogos não entendiam. Aí falavam os juristas e ninguém mais entendia. São línguas muito diferentes sobre uma mesma coisa, com terminologias muito específicas. É muito complicado. E uma lei não tem a obrigação de conceituar. As legislações de meio ambiente são altamente conceituais. Lá pelas tantas você tem um glossário. Mas não é tarefa da lei estabelecer conceitos. (ENT. com Fernanda Kaingáng em agosto de 2008).

É preciso considerar ainda que cada representante no Conselho é, de certa maneira, um porta-voz proveniente de distintos domínios específicos, seja acadêmico, jurídico ou burocrático-administrativo, trazendo, portanto, para esse espaço institucional os seus discursos, argumentos e práticas. Por outro lado, todas as entidades e órgãos representados no CGEN como *conselheiros* são governamentais, o que significa dizer que, em certa medida, estão submetidos a determinadas posições políticas do poder executivo<sup>185</sup>. Essas diferenças percebidas entre os agentes desse campo (*conselheiros, convidados permanentes, especialistas, ouvintes* e servidores do DPG responsáveis pelo funcionamento da Secretaria Executiva) têm reflexos explícitos no funcionamento do CGEN e nas deliberações que dele emanam, inclusive as de natureza normativa.

Foi possível observar que há uma aparente insegurança no uso dos dispositivos jurídicos pelos conselheiros do CGEN, a começar pelo já mencionado significado dos “conceitos legais”. A necessidade de “definições claras, curtas e fáceis” foi ressaltada por *conselheiros*<sup>186</sup> e ratificada por representantes das comunidades tradicionais.

Resoluções e Orientações Técnicas foram editadas no intuito de esclarecer os termos da

<sup>185</sup> Foi observado na ata da 59ª Reunião Ordinária do CGEN, pelo *conselheiro* representante da FIOCRUZ, que os setores jurídicos de todos os ministérios seguem uma determinação política. Vide linhas 529 e 530.

<sup>186</sup> Vide ata da 55ª Reunião. Conforme já foi sublinhado, através da Deliberação n. 220, de 26 de agosto de 2008, foi criado um grupo de Trabalho para discussão da abrangência do conceito de “derivados”, cujas atividades foram interrompidas até que o texto do Anteprojeto de lei seja reformulado pelos ministérios, conforme o Relatório de Atividades - Ano 2008.

Medida Provisória, e assim, identificar o que está dentro e o que está fora da abrangência da norma jurídica. Há uma propensão a converter os conceitos elementares em noções operacionais de aplicação direta. Essa edição sucessiva de normas para esclarecimentos e operacionalização, mantém-se como uma prática recorrente no âmbito do Conselho.

Nas reuniões do Plenário, diante das dúvidas expressas por *conselheiros*, as inúmeras questões que exigem interpretação jurídica são remetidas, imediatamente para apreciação das advogadas do Departamento do Patrimônio Genético. Elas, a partir desse procedimento, assumem uma posição de maior relevância e destaque no Plenário. As assessorias jurídicas de cada um dos membros do CGEN também se manifestam presencialmente ou por meio de pareceres. Os pareceres divergentes são submetidos à Advocacia Geral da União (AGU), que, segundo consta nas atas, fornece respostas quase usualmente tardias<sup>187</sup>.

Pode-se constatar, no entanto, que não são apenas órgãos distintos discordando entre si. No âmbito do Ministério da Saúde, conforme relatado na ata da 61ª Reunião, foram detectados dois pareceres jurídicos divergentes a respeito do conceito de “espécies exóticas”, fato que também provocou manifestações divergentes no Plenário<sup>188</sup>.

A referida necessidade de harmonização das linguagens e de uma hermenêutica que dê respaldo jurídico às decisões dos *conselheiros* talvez explique uma constatação: a de que uma nova configuração começa a ser dada ao CGEN, na medida em que existe a tendência de uma excessiva burocratização do funcionamento do órgão. Desse fato decorre a evidência de uma atuação crescente no CGEN de representantes com

---

<sup>187</sup> Além disso, em reunião do Plenário, o representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) disse entender que encaminhar uma questão à AGU consistia no “pior caminho possível”, uma vez que não possibilitava o diálogo entre as partes interessadas. Vide ata da 62ª Reunião.

<sup>188</sup> Cf. se verifica às linhas 290 a 305.

formação acadêmica em direito. Tal observação é feita tanto em relação aos indivíduos indicados como *conselheiros*<sup>189</sup>, quanto no que diz respeito aos *ouvintes* e *especialistas*<sup>190</sup>.

Tal reconfiguração do CGEN, deste ponto de vista, leva ao fortalecimento do domínio burocrático e do papel do direito dentro da estrutura do campo de forças que movimenta o Conselho. Tal tendência apresenta o risco de distinguir os agentes que possuem capital intelectual (BOURDIEU, 2007, p. 218) relativo ao mundo jurídico daqueles que não o possuem, resultando numa segregação ainda maior entre o CGEN e os destinatários da MP 2.186-16/01.

Seria equivocado afirmar a formação incipiente de um subcampo jurídico dentro do CGEN, nos termos de Bourdieu<sup>191</sup>, porém, a partir dos dados coletados, é possível considerar a hipótese, ainda conforme o pensamento do autor, de uma gradativa valorização dos critérios de competência e saber jurídicos, ou seja, do capital simbólico específico dos bacharéis em direito (BOURDIEU, 2007, p. 212-213). Parece desejável que os *participantes* do CGEN possam contar com uma assessoria jurídica, ou que eles próprios tenham um certo conhecimento prático-jurídico acerca, por exemplo, do vasto conjunto de normas jurídicas, nacionais e internacionais, relacionadas às questões tratadas pelo CGEN; de trâmites processuais administrativos e burocráticos e, principalmente, da linguagem jurídica.<sup>192</sup> Em outros termos, tal prevalência no CGEN tanto assinala disputas crescentes no domínio jurídico, quanto uma tendência de

---

<sup>189</sup> O Ministério da Ciência e Tecnologia, por exemplo, indicou duas advogadas como conselheiras em agosto de 2008.

<sup>190</sup> Como é o caso das advogadas da empresa Natura Inovação e Tecnologia.

<sup>191</sup> Segundo o autor, o campo jurídico é “o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito”. Essa concorrência é estruturalmente regulada disciplinando as relações entre os agentes e as instituições envolvidas no campo do direito. O funcionamento do campo jurídico, ainda com Bourdieu, tem uma lógica específica duplamente determinada: a) os conflitos de competência, ou forças específicas que orientam as lutas de concorrência; e b) delimitação do “espaço dos possíveis” no universo das soluções jurídicas delimitadas pelos dispositivos jurídicos. (BOURDIEU, 2007, p. 211).

<sup>192</sup> Há, segundo Bourdieu, uma distribuição e uma ordem na qual agentes diferentes são reconhecidos social e tecnicamente como intérpretes de um *corpus* de textos que consagram uma visão “justa” e “legítima” do mundo social.

continuar afastando do debate aqueles que Bourdieu denomina de “leigos” ou “profanos”, ou seja, aqueles indivíduos que não dominam a linguagem jurídica e as regras específicas do mundo jurídico.

A presença dos denominados “operadores do direito”<sup>193</sup> na posição de *conselheiros*; de procuradores de empresas ligadas à biotecnologia e advogados indígenas como *especialistas* exemplifica a importância crescente de um determinado conjunto de noções elementares relativas ao sistema jurídico. O campo técnico de empresas de biotecnologia, como a Natura, incorpora advogados, assim como aquele da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e demais associações empresariais, com o intuito de acompanhar os procedimentos instituídos pela legislação, redigir documentos, realizar negociações, além de gerenciar e dirimir conflitos e implementar decisões<sup>194</sup>.

Não obstante tal tendência, no CGEN, pode-se dizer que ela não se verifica em todas as posições de representação e nem se refere a todos os conselheiros. Há posições em que o direito não teve ou tem efeitos na escolha do representante, porquanto os critérios prevaletentes nessas referidas posições estão fundados, sobretudo, nas ciências naturais e notadamente nas ciências biológicas. Nessas posições, entretanto, percebe-se que o direito é visto como operacionalizador das premissas das ciências naturais. Há posições que permanecem, por outro lado, tributárias das ciências sociais. Assim, os representantes do INPA, da FIOCRUZ, da Embrapa ou da SBPC permanecem no campo chamado acadêmico, com competências referidas à biologia, à medicina, às ciências físico-químicas, à agronomia e à sociologia. Constata-se uma divisão do

---

<sup>193</sup> Cf. Bourdieu, 2007, p. 219.

<sup>194</sup> Aliás, a Natura Cosméticos S/A, que participa das reuniões do CGEN como parte interessada nos processos apreciados nessas ocasiões, e a Chemyunion Química Ltda. são citados como réus na ação civil pública já citada, cujo autor é o MPF. A Natura Cosméticos S/A aparece também em outras ações judiciais nos estados do Amapá e Pará, evidenciando as disputas crescentes no domínio jurídico e a imprescindibilidade de um corpo técnico de juristas em apoio constante às estratégias empresariais.

trabalho intelectual em que as ciências naturais e sociais articulam-se com a tendência normativa e, por extensão, com a proeminência dos bacharéis em direito.

Essa divisão do trabalho intelectual no tratamento das questões relativas à normatização do conhecimento tradicional associado à biodiversidade é caracterizada por tensões entre formações acadêmicas que disputam as “definições legítimas”, considerando que, segundo Bourdieu, o objeto da ciência é a concorrência pelo monopólio da divisão legítima o qual também pertence ao domínio da ciência (BOURDIEU, 2000, p.111). Nesse aspecto, destaco duas áreas do saber científico, antropologia e direito, que, em princípio, se distanciam em seus pressupostos e métodos, mas que também se convergem na discussão sobre o conhecimento tradicional associado visando a uma funcionalidade prática de operacionalização da norma.

Assim, num primeiro plano, pode-se atribuir às duas ciências características que as separam diametralmente. Andrés Gerhard faz uma representação dicotômica do direito e da antropologia. Tal representação, ainda que reconhecidamente estereotipada, possui, segundo o autor, sua parcela de verdade (GERHARD, 2003, p.113). Segundo ele, o direito, e especificamente o direito internacional, parece ser uma disciplina destacada das complexidades e peculiaridades das realidades da vida cotidiana em qualquer lugar do mundo. O direito internacional, com sua pretensão universalizante, conduz à imagem virtual de uma coexistência pacífica entre soberanias e leis internacionais, quando na verdade, elas se justapõem paradoxalmente. Por outro lado, a antropologia goza da imagem de disciplina cujas pesquisas baseiam-se em trabalho de campo e observações diretas da vida social, freqüentemente obtidas sob difíceis circunstâncias em lugares remotos ou periféricos (GERHARD, 2003, *ibid*).

Assim, na interpretação desse autor, nos métodos e objetivos dessas duas ciências, há uma tensão ambivalente caracterizada pela pretensão de universalidade e

praticidade do direito, contraposta ao esforço da busca pelas peculiaridades locais realizada pela antropologia. Nas suas palavras:

This ambivalent tension can be traced back to the lawyer's "*normative thinking*" and the anthropologist's "*reflective thinking*" (Riles, 1994). In my point of view these are useful labels to characterize the different objectives and methods of the two disciplines. Lawyers are said to be more practical-minded, they are usually trained in one national legal system, they are rule-oriented and not empirical. Whereas anthropologists' works tends to be more of the pure research type rather than being applied, it is relativistic, holistic and comparative (GERHARD, 2003, p. 117).

O que se observa no CGEN e no tratamento das questões normativas sobre o conhecimento tradicional associado à biodiversidade é uma convergência das duas ciências, visando uma finalidade prática e operacional da norma, a despeito das suas diferenças epistemológicas mencionadas pelo autor.

Ao mesmo tempo em que existe uma tendência à preponderância do direito e dos advogados e uma valorização do "pensamento normativo" ("normative thinking"), tem-se que há um reconhecimento do antropólogo como conhecedor de realidades localizadas, de processos reais e de fatores étnicos capazes de pormenorizar o conhecimento de "culturas indígenas" e, em decorrência, do conhecimento tradicional associado. Mesmo que por oposição, a antropologia se habilita e se qualifica como indispensável e não só à lógica de produção normativa do CGEN, mas também ao cumprimento das normas reguladoras do acesso e do uso de conhecimentos tradicionais associados por empresas, organizações não-governamentais e movimentos sociais.

Dessa forma, laboratórios de biotecnologia e indústrias de cosméticos empregam advogados, mas também incorporam antropólogos aos seus quadros técnicos e o patamar dos antagonismos é deslocado, daí a convergência das duas ciências. A distinção entre as duas formações acadêmicas também é absorvida pelas ONGs, além das empresas.

No entanto, a referida convergência, sinaliza para o risco de redução a uma mera técnica dos conhecimentos científicos da antropologia e do direito. A antropologia

estaria sendo reduzida, nesse contexto, a um instrumento de intervenção para dar cumprimento adequado à norma legal, podendo perder, assim, a sua autoridade científica e o patamar de ciência que conquistou desde final do século XIX.

No caso do direito, por outro lado, restaria mantido na sua condição de mero instrumento da técnica, devoto às classificações e noções operacionais e à criação de mecanismos jurídicos que possibilitem a operacionalidade da norma. A primazia da técnica jurídica e do pensamento normativo, limitado à interpretação dos textos legais, é transformada num obstáculo à atribuição de natureza científica ao direito. Percebe-se que a proeminência dos bacharéis em direito acaba impondo uma determinada formação discursiva no âmbito do CGEN. A partir desse cenário, imagina-se que, como resultado da referida tendência, os representantes das comunidades e povos tradicionais teriam sua *participação* ainda mais limitada, uma vez que este campo passa a exigir competências e saberes ligados à ciência e à técnica do direito. No caso dos representantes indígenas, como se observou anteriormente, a apropriação do direito e do discurso jurídico tem sido uma estratégia de luta no campo político.

#### *Considerações acerca do CGEN*

O estudo do CGEN revelou um órgão governamental demasiadamente burocrático. Discutem-se, por exemplo, formatos e modelos de documentos, diretrizes para a elaboração de documentos e realização de atividades de pesquisa, formalização de atividades de pesquisa e delimitação do escopo da legislação para o enquadramento de situações fáticas. São poucos anos de funcionamento com razoável rotatividade dos conselheiros, que dificulta falar na existência de um corpo técnico permanente e especializado em matéria de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Ainda assim, procurei problematizar esse funcionamento sobre a forma peculiar que a lógica burocrática assume no CGEN.

Retomo a hipótese de uma divisão do trabalho intelectual no CGEN, tornando complementares as ciências naturais, como a biologia, a botânica, e as ciências sociais, como a sociologia, a antropologia e a ciência do direito. O exercício da função normativa do Conselho é operacionalizar a MP n. 2.186-16/01, já que todos os atos do CGEN derivam da referida Medida Provisória.

Procurei ressaltar o papel das definições inscritas nos textos legais, uma vez que elas desempenham o papel de delimitar o escopo da legislação. Os *conselheiros* e seus respectivos *especialistas* pretendem, no campo de forças que constitui o CGEN, delinear “conceitos” científicos legítimos, os quais, uma vez integrados ao texto normativo, passam a ter a sua “legitimidade” respaldada pela legalidade.

Se existem diferenças conceituais, formações acadêmicas distintas e forças políticas antagônicas entre *conselheiros*, há, no entanto, consenso entre eles acerca da necessidade de segurança jurídica e do respaldo legal de seus atos. Os pareceres jurídicos, exercícios de hermenêutica jurídica, constituem uma demanda constante do CGEN. Tal fato movimentava as assessorias especializadas dos órgãos e entidades membros do Conselho, bem como a Advocacia Geral da União e os *especialistas* convidados. O CGEN, como todo órgão governamental, está adstrito ao princípio constitucional da legalidade, segundo o qual os atos emanados da Administração Pública devem guardar estrita conformidade com a lei. Assim, como foi observado, o papel da legislação e do direito, nessas condições, acentua-se nesse campo político, na medida da valorização do capital intelectual e simbólico dos juristas a ele direta ou indiretamente relacionados.

No que diz respeito à *participação* no âmbito do CGEN, observei que se trata de uma *participação* escalonada, hierarquizada conforme a posição o agente em questão, tendo em vista, como já foi dito, as categorias de *participantes* no Conselho, quais sejam: *conselheiros*, *convidados permanentes*, *especialistas*, *ouvintes* ou “*participantes externos*” e Secretaria Executiva.

A *participação*, como também já foi sublinhado, é regulada pela legislação, e em especial pelo Regimento Interno. O direito à voz nas reuniões é dado aos *conselheiros* e aos *convidados permanentes*. Aos *ouvintes* e *especialistas*, o direito é outorgado por um conselheiro ou convidado permanente. Destaco as posições de *convidados permanentes* e *especialistas* porque são essas que ocupam os representantes dos povos indígenas no CGEN. Nesse ano de 2007, a *participação* mais expressiva dos povos indígenas se deu quando da realização da Consulta Pública n.02 do CGEN, tratada detidamente no terceiro capítulo desta dissertação.

Além do Estado do Amazonas, não foram registradas nas atas ações de nenhum outro ente da Federação no sentido de incorporar comunidades e povos tradicionais à discussão das normas sobre patrimônio genético e conhecimento tradicional associado junto ao CGEN. Curiosamente, como já foi observado, a Fundação Estadual dos Povos Indígenas (FEPI), representante do governo do Estado do Amazonas, portanto, órgão governamental, para relatar sobre as oficinas que coordenou no estado utilizou-se, todas as vezes em que entrevi, vale reiterar, da palavra concedida pela COIAB, sendo esta uma *convidada permanente*. Registra-se uma ambigüidade no ato de delegação com um órgão oficial intervindo como representante de povos indígenas, com o assentimento explícito da própria representação desses povos. Mais uma vez se percebe a força do poder tutelar no processo de tomada de decisões e os riscos inerentes à usurpação da

delegação, que anula a disputa de interesses pelo controle efetivo de todas as posições, mesmo aquelas que se restringem à voz, sem direito a voto.

Não se pode, no entanto, ter uma visão absoluta dessa produção permanente de normas como se tivesse apenas um resultado. Não se pode isolar o CGEN nesta relação de causa e efeito. Seus debates refletem polêmicas em curso na vida social e na mobilização política em defesa dos direitos dos povos indígenas e dos demais povos e comunidades tradicionais. Há o não-dito (FOUCAULT, 1972), nas entrelinhas das atas e dos demais documentos (resoluções, orientações técnicas, pareceres), que foi percebido através de entrevistas e conversas informais com aqueles que *participam* ou *participaram* do CGEN.

O CGEN foi criado um ano e meio antes da ratificação, pelo Brasil, através do Decreto Legislativo n. 143, da Convenção OIT n. 169, promulgada em 2004. Esse documento internacional conjuga “tradição” com “*participação*” sob o princípio da auto-identificação (art. 2º da Convenção OIT n.169), do mesmo modo que focaliza a noção de território através da figura jurídica das “terras tradicionalmente ocupadas”<sup>195</sup>. Tanto a *participação* no CGEN quanto a ratificação da Convenção 169 da OIT foram observadas como reivindicações do movimento indígena nos documentos analisados no início dos anos 2000.

Finalmente, a partir do estudo do CGEN, enfatiza-se que a proteção da biodiversidade se mescla com a proteção da diversidade cultural relacionada à dignidade humana. As reivindicações de proteção do conhecimento tradicional associado, encaminhadas ao Estado pelos movimentos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais referidos à Comissão Nacional (CNDSPCT), vem marcadas por uma forte autoconsciência cultural.

---

<sup>195</sup> Para detalhes desta polêmica, leia-se ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas**: terras de quilombo, terras indígenas, “babaquais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto. Manaus: UFAM/PNCSA. 2008, 2ª edição.

As situações de antagonismos que se avolumaram nos últimos sete anos entre comunidades tradicionais e empresas ligadas à biotecnologia, especialmente de cosméticos, constituem um vivo exemplo disso. O próprio Ministério Público Federal possui um setor especializado na matéria e impetra ações judiciais que não serão detalhados aqui porque escapam ao objeto de pesquisa desta dissertação<sup>196</sup>. Quando analisam os direitos em colisão, os juízes passam, agora, a levar em conta a diferença cultural e as expectativas de direito decorrentes.

Posso afirmar, mesmo sem apresentar quantitativamente o total de ações hoje em tramitação no Judiciário, que a questão dos conhecimentos tradicionais chega aos tribunais juntamente com a figura da autoconsciência cultural. Nesta ordem, o CGEN, indiretamente, torna-se palco, não somente de problemas relativos à biodiversidade, mas também de conflitos referidos aos sujeitos da questão ambiental.

---

<sup>196</sup> Para efeito de ilustração, vou recorrer a uma ação civil pública mencionada anteriormente que tem como autor o MPF e réus o INPI, o Sr. Fábio Dias, a Chemyunion Química Ltda e Natura Cosméticos S/A. Lê-se no relatório da decisão interlocutória proferida pelo juiz federal Jair Araujo Facundes, em 10 de janeiro de 2008: “O Ministério Público pleiteia nesta ação civil pública provimento liminar para o fim de: i) ser determinado à ré, pessoa jurídica Fábio F. Dias, microempresa, que devolva à comunidade Ashaninka, todo o material pesquisado e produzido a que se refere o item 3 do convênio de colaboração celebrado pelo Centro de Pesquisas Indígenas – CPI e a Associação Ashaninka do Rio Amônia – APIWTXA, bem como apresente relatório detalhado de quais pessoas, laboratórios e empresas tiveram acesso a esse material, sob pena de multa.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que este trabalho não se propõe a apresentar resultados definitivos acerca da *participação* indígena nos processos de tomada de decisão política relativos aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Seu propósito maior foi apresentar uma descrição da dinâmica das transformações que estão em andamento, protagonizadas pelo movimento indígena frente ao Estado produtor de leis e de políticas públicas. A partir dessa dinâmica, procurei refletir acerca do lugar do direito nesse processo, ora como indutor de uma política econômica, ora como instrumento de fortalecimento institucional das representações indígenas, ora como mera técnica de operacionalização de leis. Identifiquei as categorias jurídicas correspondentes à *participação* e à representação e constatei como o direito à *participação* vem sendo afirmado como direito fundamental dos povos indígenas. As considerações ora apresentadas constituem um apanhado dos resultados da pesquisa, sem a pretensão de serem definitivas.

No primeiro capítulo, foram destacados os efeitos dos esforços de homogeneização jurídica no âmbito global, ensejados pelos compromissos dos Tratados e Convenções internacionais. Os documentos internacionais sobre direitos humanos, ainda que não obrigatórios, como no caso das Declarações, servem como diretrizes nas interpretações sobre o exercício desses direitos pelos povos indígenas e estão sendo largamente utilizados pelo movimento indígena em defesa de seus direitos sociais, étnicos, culturais e econômicos, conforme demonstrado no segundo capítulo. Foi possível constatar que tanto no âmbito da OMPI, quanto no do CGEN, objetiva-se um **consenso** acerca das “definições legítimas”, que ofereçam segurança jurídica para a

operacionalização de um sistema “sui generis” de proteção aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

A despeito dessa tentativa de homogeneização jurídica, cujos reflexos também foram observados nos propósitos de órgãos governamentais, como o INPI e o CGEN, consoante descrito no quarto capítulo, o próprio conceito de conhecimento tradicional associado assume diversos sentidos, dependendo do agente e da posição de que ele fala. Pretendi, ao longo deste trabalho, escapar às oposições polarizantes, às oposições simétricas que caracterizam diferentes discursos, tais como: primitivo e atraso/progresso e evolução; como tradicional/moderno ou rural/urbano.

A passagem do conhecimento tradicional associado da condição de folclore para a condição de bem jurídico, componente de um patrimônio imaterial e objeto de propriedade intelectual, foi tratada no primeiro capítulo. Apresentando o contexto econômico do processo de regulação jurídica do conhecimento tradicional associado, procurei demonstrar a posição do Estado brasileiro nesse campo, representado por agências federais e agências estaduais do Amazonas. O fomento ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a busca da inovação tecnológica como indicador de desenvolvimento têm pautado as ações do Estado no que diz respeito ao conhecimento tradicional associado, este reduzido à condição de informação para a biotecnologia, conforme se depreende da legislação em vigor (art. 7º, inc. II da MP 2186-16/2001). Foi verificado que a criação de novos bens precedeu a criação de novos sujeitos de direitos. Dessa forma, a Convenção sobre Diversidade Biológica significou um “rito de passagem” para os povos indígenas e as comunidades tradicionais ao reconhecer seus direitos, principalmente os econômicos, sobre os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade que mantêm e produzem.

Os sujeitos indígenas, por sua vez, vêm se organizando em movimento social desde a década de 1970, quando ocorreram as grandes assembléias organizadas pelas entidades confessionais da Igreja Católica. A luta se iniciou em favor do reconhecimento dos direitos civis dos indígenas, contra a tutela estatal<sup>197</sup>, e pela demarcação de terras e territórios somadas, em seguida, à luta pela defesa dos direitos culturais e étnicos, e dos direitos humanos de modo mais abrangente. As reivindicações em torno dos direitos étnicos e culturais somam-se àquelas relacionadas aos direitos ambientais e econômicos. Todos são direitos humanos, segundo Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2000, p. 225)<sup>198</sup>.

Com a Constituição Federal de 1988, a tutela estatal sobre os sujeitos indígenas foi superada no plano legal. Há entendimentos no sentido de novas regras de tutela estão se impondo sobre os povos e as comunidades tradicionais, desta vez exercida pelas organizações não governamentais (ALMEIDA, 2008). Nesse sentido, apontou a rápida pesquisa de campo em Santa Izabel do Rio Negro, cuja análise ainda carece de aprofundamento.

O movimento indígena no Brasil, como foi visto no segundo capítulo, vem reafirmando o valor cultural e social do conhecimento tradicional, além do seu já reconhecido valor ambiental e econômico. O discurso do movimento indígena no Brasil tem se apropriado cada vez mais dos instrumentos do direito. A linguagem jurídica tem sido cada vez mais utilizada nas suas manifestações escritas e em eventos públicos. Foi observado ainda que, dentro do movimento indígena, existe um grupo de especialistas em propriedade intelectual, de formação jurídica, detentor de determinada competência

---

<sup>197</sup> O caso do Tribunal Russel, em que o governo militar tentou impedir Mário Juruna de representar seu povo na sessão de julgamento de 1980, gerou polêmica em relação ao exercício da tutela e do direito de livre locomoção dos sujeitos indígenas no Brasil.

<sup>198</sup> Para Flávia Piovesan, os direitos humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e interrelacionada, “capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 54, dezembro de 2000. São Paulo, pp. 221-248.

técnica, que vem assumindo crescentemente a interlocução com o Estado brasileiro e com organismos internacionais. Essa interlocução, pelo que se pode concluir, tem se revestido de um caráter de representação política dos povos indígenas junto a essas instâncias. Vale ressaltar que a opção pela expressão no singular “movimento indígena”, não significa que haja unicidade e consenso nas ações e decisões dos sujeitos indígenas que se movimentam politicamente no Brasil. Especificamente no que diz respeito aos conhecimentos tradicionais, há uma “rarefação dos sujeitos indígenas” que se expressam no campo político, conforme o pensamento de Foucault. Isso se dá em razão do mecanismo da mediação. A homogeneidade do discurso indígena se dá mais pelo pequeno número de sujeitos expressivos no campo político do que, necessariamente, pelo consenso de opiniões dentro do movimento indígena.

Ao longo da dissertação, a noção de campo de Bourdieu foi utilizada como instrumento analítico desse processo de regulação jurídica. Dele *participam* agentes e agências por demais diversificados e em diferentes níveis. Conforme a teoria de Bourdieu, cada um desses agentes possui um tipo de capital simbólico – composto por saberes e relações - que define o seu lugar no campo, a partir de relações de força.

No estudo das organizações indígenas do Médio Rio Negro ficou evidente que a *participação* dos povos indígenas nos debates relativos ao conhecimento tradicional associado é uma *participação* mediada. Essa mediação começa com a eleição de representantes, nos níveis mais elementares da organização, originando-se no ato em que alguém delega a outrem o poder de falar e agir em seu nome (BOURDIEU, 2001). Assim, há diferentes planos de mediação que separam a comunidade indígena - como a Comunidade do Cartucho, localizada no município de Santa Izabel do Rio Negro- dos centros de poder, representados pelos poderes estatais, especialmente o poder executivo na condição de propositor de normas e executor de políticas públicas. Nessa

perspectiva, o mediador, porta-voz ou representante, pode ser tanto um agente indígena, quanto um não-indígena.

No discurso indígena, a luta em favor da proteção jurídica do conhecimento tradicional busca evitar mais uma expropriação que se anuncia, desta vez, do “patrimônio imaterial” dos povos indígenas. Os conhecimentos tradicionais são entendidos como parte das culturas dos povos indígenas, culturas em constante transformação, e essenciais para se identificarem enquanto povo, dentro de toda essa diversidade social e cultural<sup>199</sup>.

O que se entende por proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais no Brasil parece resumir-se à proteção contra o uso não-autorizado desses conhecimentos por terceiros. Assim, a idéia da proteção estaria dentro da lógica da propriedade no direito, dentro do que se concebe por propriedade intelectual. Sob esse ponto de vista, o conhecimento estará “protegido” quando o povo ou comunidade tradicional proprietária tiver total controle sobre sua divulgação e transferência a terceiros, quando o conhecimento tiver sido objeto de consentimento prévio e fundamentado, devidamente registrado, bem como objeto de contrato de repartição de benefícios prevista de forma “justa e equitativa”.

Diferentemente, no Equador, a discussão sobre a proteção do conhecimento tradicional pressupõe o fortalecimento da educação indígena. Para o movimento indígena equatoriano<sup>200</sup>, a noção de proteção está muito mais vinculada às condições de

---

<sup>199</sup> “O conhecimento tradicional é a essência de nossas culturas. É o que faz de nós Kaingang e não Guarani, é o que faz de nós Xavante e não Marubo.” (L. F. Kaingang. ENT. agosto de 2008).

<sup>200</sup> Durante o XI Congresso Internacional de Etnobiologia, ocorrido em Cusco, no Peru, entre 25 e 30 de junho de 2008, Silvério Mamallacta, representante de associação quéchua da Amazônia equatoriana, afirmou que as leis não protegem os “conhecimentos ancestrais” da perda e do esquecimento. Segundo informou, estudos têm sido realizados para averiguar as mudanças sociais nos últimos 10 anos entre os quéchua equatorianos e que já foram registrados conflitos entre comunidades em decorrência da repartição de benefícios.

produção e reprodução do conhecimento tradicional, através da educação indígena, do que relacionada às questões da propriedade intelectual e da repartição de benefícios.

A meu ver a discussão da regulação jurídica do conhecimento tradicional associado tem girado em torno da sua valoração econômica e da potencialidade econômica que ele oferece aos povos e comunidades tradicionais. O conceito de desenvolvimento, normalmente, é entendido como o desenvolvimento econômico e costuma ser planejado sob a ótica daquele que pretende acessar o conhecimento tradicional associado. Por outro lado, é compreensível que as comunidades, que, em sua maioria, são carentes de serviços básicos e fontes de renda, aceitem sem maiores contestações as ofertas que lhe são feitas. Essas comunidades possuem pouco poder de negociação frente às outras partes do contrato, evidenciando o desequilíbrio de forças dessa relação jurídica.

Uma dificuldade prática se coloca quando é necessário atribuir valor econômico aos conhecimentos tradicionais associados. Qual é o equivalente monetário do conhecimento tradicional associado? Essa indagação permanece e a pesquisa não se propôs a respondê-la.

O anteprojeto de lei apresentado pela Casa Civil da Presidência da República, que esteve sob consulta pública até julho de 2008, propunha que a representação das comunidades e povos tradicionais no consentimento prévio e nos contratos de acesso e uso de conhecimentos e de repartição de benefícios fosse feita “conforme os usos, costumes e tradições da comunidade” (art. 47 e 83). Este dispositivo, à primeira vista, aparenta expressar nitidamente o reconhecimento do pluralismo jurídico pelo Estado, no entanto, merece análise mais detida.

Segundo a proposta do APL, o contrato de Acesso e Repartição de Benefícios é o instrumento jurídico que estabelece as condições de acesso, uso, aproveitamento e

exploração econômica de recursos genéticos, de seus derivados ou de conhecimento tradicional associado, bem como as condições negociadas para a repartição justa e equitativa de benefícios, nos casos previstos na lei. São partes dos contratos, de um lado, os beneficiários, entendidos como as “comunidades tradicionais, indígenas ou quilombolas”, juntamente com a União, representada pelo presidente do CGEN, num litisconsórcio necessário, e, de outra parte, os usuários, entendidos como as pessoas físicas ou jurídicas que realizam acesso. (APL, arts. 82 e 83).

Os conhecimentos tradicionais associados, a meu ver, não estão sob risco apenas pela sua exposição e apropriação indevida, mas pela paulatina destruição das condições de produção e de reprodução de saberes entre povos e comunidades tradicionais. O movimento indígena defende que a proteção do conhecimento tradicional associado passa pela conservação dos seus territórios. Se os recursos se tornam escassos, se a terra é tomada, a floresta é derrubada ou o rio é poluído, as práticas que alimentam os saberes, como os rituais, as atividades de subsistência, o lazer e a festa podem correr o risco de se extinguirem.

As relações de troca entre os povos indígenas apresentam fundamentos, funções e contextos variados e não se pautam tradicionalmente pelo mercado. Nas sociedades de mercado, conforme delineou Polanyi, o mercado é reconhecido como o caminho legítimo para o desenvolvimento e tem no contrato um dos principais instrumentos.

O contrato, seja o que tem por objeto o consentimento prévio seja o que estabelece as regras da repartição de benefícios, é considerado o único instrumento para validar o acordo. Essa imposição, a meu ver, pode induzir mudanças na compreensão do representante “legítimo” da comunidade ou povo tradicional nas relações com terceiros. Como procurei demonstrar, espera-se do representante, do mediador, delegado, porta-voz ou mandatário (BOURDIEU, 2001) a capacidade de realizar a ligação entre o

mundo indígena e o mundo não-indígena, a competência de intermediar as relações entre diversos agentes no campo político, o que exige dele um capital específico. No que diz respeito à situação de parte nos contratos, é possível prever a ocorrência de divergências relativas à representatividade dos agentes locais. Como se observou nas comunidades indígenas dos municípios de Santa Izabel do Rio Negro e de Barcelos, o líder e representante local é o “administrador”. Seria possível prever uma rivalidade entre a autoridade supostamente técnica, instituída formalmente, e a autoridade tradicional, escolhida no que tange à competência para representar a comunidade nos contratos? A precariedade da representação tradicional não convém à estabilidade buscada nas relações jurídicas materializadas em contratos.

Diante desses fatores, seria previsível uma tendência ao deslocamento da representação, da autoridade tradicional para a autoridade técnica? Vimos que essa passagem foi observada no caso do INBRAPI e por ele reconhecida expressamente. Na Comunidade do Cartucho, num outro exemplo, as atividades da Associação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas (ACIR) recebem o apoio de uma organização não-governamental, formalizado em Termo de Parceria e pautado por Carta de Princípios. O atual presidente da ACIR já foi administrador da comunidade, mas hoje se dedica apenas à representação da associação. Como pude observar, existe um grande interesse por parte da diretoria e dos membros dessa associação - em sua maioria, jovens com potencial de liderança - em “especializar-se em branco”, em compreender os instrumentos necessários para uma interlocução com o Estado e com os demais agentes do campo político. Neste sentido, realizam cursos, *participam* de eventos e discussões e procuram aprimorar seus conhecimentos, com especial interesse na elaboração e execução de projetos.

O projeto tem sido o principal instrumento da atuação do movimento indígena. Pude perceber uma certa “fetichização do projeto” pelos membros das associações indígenas locais em Santa Isabel do Rio Negro<sup>201</sup>. Isso porque, com os projetos, vêm os recursos financeiros. Assim, saber elaborar projetos passa a ser uma competência básica do representante indígena. A rápida passagem por Santa Isabel do Rio Negro e pela Comunidade do Cartucho confirmou a complexidade do tema *participação* indígena no campo político na tomada de decisões que envolvam o seu patrimônio imaterial.

Além disso, em se tratando da representação legítima, há que se considerar que os detentores ou proprietários do conhecimento tradicional nem sempre podem ser considerados como sendo a comunidade como um todo. Nem todos os conhecimentos tradicionais são difundidos para o coletivo. Os circuitos de troca entre povos indígenas e comunidades tradicionais podem ser mais ou menos restritos e obedecem a diretrizes distintas das que o mercado impõe. Os critérios de transmissão dos conhecimentos estão definidos pela organização social dos grupos e podem variar conforme a divisão do trabalho, como o aprendizado xamânico ou o artesanato de utensílios, conforme o vínculo familiar e compreender muitos outros contextos que os limites desta dissertação não permitem especificar.

No que diz respeito ao direito à *participação*, entendida como *participação* política, recorri à sua gênese social, que remonta à ascensão do capitalismo e à consolidação do Estado moderno. O direito à *participação* nasceu como um direito tipicamente burguês, que excluía do voto aqueles que não tinham determinada renda mínima. Tem-se hoje a compreensão de que o voto, antes corolário da *participação* na democracia representativa, consiste apenas em um dos instrumentos possíveis de *participação*, mas não o único. Nesse sentido, os juristas defendem os instrumentos de

---

<sup>201</sup> A partir das aulas e de conversas com as professoras doutoras Andréa Borghi e Maria Helena Ortolan, penso que essa idealização do projeto é também observada em outros municípios do Amazonas.

“democracia participativa” (CANOTILHO, 1993), que permitem a *participação* mais direta dos grupos e indivíduos, como a audiência e a consulta públicas.

A consulta pública é um instrumento frouxamente regulado pela legislação. Algumas das suas características podem ser elencadas a partir da legislação. Numa análise superficial, a consulta pública se enquadra perfeitamente nos ideais de *participação* na democracia, porque permite que as pessoas, individualmente ou em grupo, sejam diretamente ouvidas no processo de tomada de decisões pelo poder público. Através desse instrumento, o poder público submete determinado texto (que pode ser uma proposta de política pública, ou um anteprojeto de lei) às sugestões e à opinião da população, alegando assim viabilizar a *participação* ampla.

No entanto, o estudo feito no Amazonas, a partir das oficinas sobre a Consulta Pública n. 02 do CGEN demonstrou que o mecanismo da consulta apresenta limitações na sua aplicação prática quando confrontado com as realidades locais. A realização de oficinas de “qualificação” a lideranças e membros das comunidades indígenas sobre Consulta Pública n. 02 no Amazonas revelou dificuldades certamente não imaginadas pelos servidores de ministérios em Brasília. A chegada ao interior do estado, por si só, pode se tornar uma aventura arriscada. As comunidades no interior comumente não têm abastecimento público de energia elétrica, disponibilizando de gerador elétrico de funcionamento intermitente. Os indígenas que vivem, por exemplo, na comunidade do Cartucho, ou na comunidade do Chile, em Santa Isabel do Rio Negro, não poderiam *participar* da Consulta Pública n. 02, que foi predominantemente divulgada na internet. Esse fato flagrante, apresentado no CGEN pelos representantes indígenas, fez com que a Secretaria Executiva do Conselho (DPG/MMA) repensasse suas estratégias na consulta do APL, no ano de 2008, privilegiando os encontros presenciais para tentar garantir *participação* mais ampla.

Outras limitações dizem respeito à linguagem jurídica, apontada nas oficinas como a mais recorrente dificuldade dos membros das comunidades. O desconhecimento da legislação, dos documentos jurídicos e da linguagem técnico-jurídica é comum entre os agentes sociais que, no momento, se vêem compelidos a atribuir valor econômico aos seus saberes. Os resultados dessa dissertação levam a questionar os procedimentos adotados na realização das consultas públicas propostas pelo governo federal.

A forma como foram planejadas as oficinas de qualificação também merecem reflexão. O conteúdo definido consistiu basicamente da legislação pertinente aos direitos indígenas relacionados com direitos à propriedade intelectual, bem como dos instrumentos jurídicos (contratuais) utilizados no acesso e no uso de conhecimentos tradicionais associados. Nessas oficinas, a presença de advogados foi recomendada repetidas vezes.

No último capítulo, o CGEN foi focalizado como o órgão máximo de deliberação sobre o acesso e o uso de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade no Brasil. A partir da sua dinâmica de funcionamento, verificada a partir de documentos (atas de reuniões do Plenário e das Câmaras Temáticas e relatórios), entrevistas e observação direta, observei que o CGEN é um campo acirrado de disputas entre os setores ali representados, e que pode ser visualizado, ainda segundo a teoria de Bourdieu, como um microcosmo dentro do campo político ora estudado. A *participação* indígena no CGEN se dá como *convidada permanente*. Dentre as organizações regionais de representação política dos povos indígenas, foi indicada a COIAB para o assento no conselho, com direito a voz, porém, sem voto.

Todo conselho, a exemplo das demais organizações burocráticas, socializa seus componentes e funcionários, provendo-lhes um léxico próprio, isto é, definições explícitas ou implícitas. Entre os membros do CGEN, especialmente os *conselheiros*,

que têm poder de decisão, evidencia-se uma busca constante de segurança jurídica nas deliberações e normas emitidas pelo conselho. Percebi uma necessidade premente de normatizar noções operacionais, a fim de obter definições legais (no sentido lato) supostamente mais estáveis. Nesse sentido, grande parte das resoluções do CGEN e orientações técnicas do CGEN têm o objetivo de definir o escopo da norma, esclarecendo os termos da MP 2186-16/2001.

De um modo geral, foi possível constatar aquilo que não é novidade para ninguém: que a existência da lei, por si só, não garante o seu cumprimento e que o exercício dos direitos nela proclamados exigem luta e organização por parte dos dominados (BOURDIEU, 2004, p. 189).

Outra constatação relevante diz respeito à falta de consenso entre os agentes e agências no campo político que permita dar andamento à regulação jurídica dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Cada qual tem um interesse específico no tema, que parece inconciliável com outro ponto de vista. Assim relacionam-se sujeitos indígenas, cientistas, governo, empresas e ONGs. Mas mesmo no interior desses segmentos, há consenso entre os sujeitos. O capítulo do CGEN pretendeu ilustrar os dissensos entre seus membros e convidados e revela parte dessa realidade.

É certo que pouco tem sido refletido acerca das conseqüências do processo de regulação jurídica em andamento para o sujeito indígena. Não se sabe o que resultará da introdução das relações de mercado capitalista nas comunidades indígenas: da repartição de benefícios e da propriedade intelectual, contudo, tem-se indicativos de que as alterações ensejadas nos seus modos de vida e na sua organização social podem colocar em risco as bases para a produção e reprodução do próprio conhecimento nas comunidades. A advertência sobre o “vácuo cultural” que pode se abater sobre as comunidades indígenas segue as observações de Polanyi sobre a Revolução Industrial,

que provocou um cataclismo na Inglaterra, e em menos de meio século, transformou grandes massas de habitantes do campo em migrantes ineptos, conforme suas palavras. Segundo o historiador, esses desmoronamentos destrutivos são uma ocorrência comum na esfera dos contatos culturais entre povos de raças diferentes. A causa da degradação, contudo, não é a exploração econômica, como se presume, mas a desintegração do ambiente cultural da vítima (POLANYI, 2000, pp. 191-192). Seguindo essa interpretação, Shiraishi & Dantas, afirmam que a lógica do contrato é uma ameaça aos vínculos e às relações tradicionais (SHIRAISHI & DANTAS, 2008, p 70).

Estas afirmações, no entanto, correspondem apenas a hipóteses que merecem ser averiguadas no âmbito de outra pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALBERT, Bruce. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza (Yanomami). *In* Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico. ALBERT, Bruce. RAMOS, Alcida Rita (orgs.). São Paulo: Editora UNESP: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. Darwin e Marx - diálogos nos trópicos para uma interpretação do Brasil. *In* **Somanlu. Revista de Estudos Amazônicos**. Ano 5. n. 2. Manaus. PPGSCA-EDUA-UFAM, julho-dezembro, 2005 pp. 9-27.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner B. de. SHIRAIISHI NETO. Joaquim. MARTINS, Cynthia Carvalho. **Guerra Ecológica nos Babaçuais**: o processo de devastação dos palmeirais, a elevação do preço de *commodities* e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia. São Luis. MIQCB, 2005.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner B. de. **Terras Tradicionalmente ocupadas**: terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e fundos de pasto. 2ª edição, Manaus: PGSA-UFAM, 2008.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner B. de (org). **Terra das línguas**: Lei Municipal de Oficialização de Línguas Indígenas. São Gabriel da Cachoeira, Amazonas. Manaus: PPGSCA-UFAM/Fundação Ford, 2007.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner B. de. Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais”. *In* **Conflitos ambientais no Brasil**. ACSELRAD, Henri (org.). Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004, p.37-56.

\_\_\_\_\_, Alfredo Wagner B. de. **Antropologia dos Arquivos da Amazônia**. Rio de Janeiro: Casa 8/Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

\_\_\_\_\_ Alfredo Wagner Berno de. **Distinguir e Mobilizar**: duplo desafio face às políticas governamentais. Revista Tipiti, 2004.

\_\_\_\_\_ Alfredo Wagner Berno de. Arqueologia da tradição: uma apresentação da Coleção “Tradição & Ordenamento Jurídico”. In SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Leis do babaçu livre**: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas. Manaus: PPGSA- UFAM/ Fundação Ford, 2006.

ARNAUD, André-Jean. Da regulação pelo direito na era da globalização. In Revista Anuário **Direito e Globalização**, vol. 1, 1999, pp. 23-51.

ÁVILA, Thiago A.M. de. **Biopirataria e os Wapichana: análise antropológica do patenteamento de conhecimentos indígenas**. Brasília: UNB, 2001. Dissertação de graduação do Departamento de Antropologia, Instituto de Ciências Sociais, UNB, 2001.

BARROS, Carla Eugênia Caldas. **Manual de Direito da Propriedade Intelectual**. Aracaju: Evocati, 2007.

BELFORT, Lúcia Fernanda Inácio. **Povos indígenas, INBRAPI e conhecimentos tradicionais**. Manaus-AM. 28 de agosto de 2008. “Entrevista concedida a Sheilla Borges Dourado”.

BENSUSAN, Nurit. Breve histórico dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos no Brasil. In LIMA, André. BENSUSAN, Nurit (org.) **Quem cala consente?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, pp. 09-15.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In **Coisas Ditas**. São Paulo. Brasiliense. 2004, pp.188-206.

\_\_\_\_\_. Campo intelectual e projeto criador. In **Problemas do Estruturalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 105-145.

\_\_\_\_\_. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. In **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus Editora, 1997. Trad. Mariza Corrêa.

\_\_\_\_\_. O mistério do ministério: das vontades particulares à vontade geral. In WACQUANT, Loïc. **O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2005. Trad. Paulo Cezar Castanheira.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil AS, 1989, pp. 209-254. Trad. Fernando de Tomaz.

\_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Trad. Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004. BOURDIEU, Pierre. Unificar para melhor dominar. In **Contrafogos 2**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, pp 98-115.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.945**, de setembro de 2001. Define a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e estabelece as normas para o seu funcionamento, mediante a regulamentação dos arts. 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18 e 19 da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 03.10.2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.159**, de 17 de julho de 2007. Altera o Decreto nº 3.945, de 28 de setembro de 2001, que define a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e estabelece as normas para o seu funcionamento, mediante a regulamentação

dos arts. 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18 e 19 da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 18.07.2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 08.02.2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 6.041**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política de Desenvolvimento a Biotecnologia, cria o Comitê Nacional de Biotecnologia e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 09.02.2007.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10. 406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 11.01.2002.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.973**, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 03.12.2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.279**, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 15.05.2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito federal. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 01.02.1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 31.12.2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA n. 01**, de 23 de janeiro de 2006. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Publicada no Diário Oficial da União em 17.02.1986.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 9.610**, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 20.02.2008.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.186-16**, de 23 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea "j", 10, alínea "c", 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 24.08.2001.

CADERNOS REPICT: **Acordos Internacionais relacionados à Propriedade Intelectual**. Vol 2. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais Ltda., 2005.

CALDAS, Andressa. **Regulação jurídica do conhecimento tradicional: a conquista dos saberes**. Curitiba, 2001. Dissertação de Mestrado. Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba (PR) UFPR, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Ed. Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra. Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

CARTA da Sociedade sobre a Consulta Pública ao Projeto de Lei de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais. <<http://www.inbrapi.org.br>>. Acesso em 27.01.2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

CASAGRANDE, Joseph B. Casagrande. **In the company of man: twenty portraits of anthropological informants**. New York: Harper & Row Publishers, 1964.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório CPI da Biopirataria**. Brasília. Câmara dos Deputados, 28 de março de 2006, pp.305-308.

CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO. Brasília. **Ata da 46ª Reunião Ordinária**, pp-1-4, 2006. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 47ª Reunião Ordinária**, pp-1-7, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 48ª Reunião Ordinária**, pp-1-8, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 49ª Reunião Ordinária**, pp-1-7, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 50ª Reunião Ordinária**, pp-1-15, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 51ª Reunião Ordinária**, pp-1-26, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 52ª Reunião Ordinária**, pp-1-29, 2007. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.

- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 53ª Reunião Ordinária**, pp-1-39, 2007.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 54ª Reunião Ordinária**, 2007.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 55ª Reunião Ordinária**, pp-1-31, 2007.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 56ª Reunião Ordinária**, pp-1-35, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 57ª Reunião Ordinária**, pp-1-12, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 58ª Reunião Ordinária**, pp-1-17, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 59ª Reunião Ordinária**, pp-1-18, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 60ª Reunião Ordinária**, pp-1-20, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 61ª Reunião Ordinária**, pp-1-17, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 62ª Reunião Ordinária**, pp-1-18, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 01 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Ata da 63ª Reunião Ordinária**, pp-1-22, 2008.  
<<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2009.
- \_\_\_\_\_. Brasília. **Regimento Interno**. Instituído pela Portaria n. 316 do MMA, de 25.06.2002. <<http://www.mma.gov.br/cgen>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. Brasília. **Relatório interno de atividades 2008**. Acesso ao documento em reunião do Plenário do CGEN em 11.12.2008.

CUNHA, Manuela C., ALMEIDA, Mauro (orgs.). **Enciclopédia da Floresta: o Alto Juruá: práticas e conhecimentos das populações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **O que é participação política**. 13ª ed. São Paulo. Editora Brasiliense, 1994.

DECLARAÇÃO do Rio Negro sobre a Consulta ao Projeto de Lei de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados. Acesso por email em 13.12.2007.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

DUPAS, Gilberto. Propriedade Intelectual: tensões entre a lógica do capital e os interesses sociais. *In* VILLARES, Fábio (org.). **Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, pp. 15-24.

EDELMAN, Bernard. **O Direito Captado Pela Fotografia: Elementos para Uma Teoria Marxista do Direito**. Coimbra: Centelha, 1976.

EMERICK, Maria Celeste. **O CGEN e seu funcionamento**. Rio de Janeiro-RJ. 19 de dezembro de 2008. “Entrevista concedida a Sheilla Borges Dourado”.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France**, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Ed. NAU, 1996. Trad. Roberto Cabral de Melo.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 3-26. Trad. Maria Ermantina Galvão.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2008. Trad. org. e rev. técnica Roberto Machado.

FUNDAÇÃO Estadual dos Povos Indígenas do Amazonas. **Relatório da Oficina de Eirunepé-AM.** Manaus, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Oficina de Terra Preta-AM.** Manaus, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Oficina de Barcelos-AM.** Manaus, 2007.

GERHARD, Anders. *Legal pluralism in a transnational context: where disciplines converge.* In **Cahiers d'Anthropologie du droit.** Laboratoire d'anthropologie juridique. Ed. Karthald. 2003.

HOBBSAWN, Eric. RANGER, Terence (orgs). **A invenção das tradições.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2002, pp. 9-23.

LÉVI-STRAUSS, C. Raça e História. In **Antropologia Estrutural II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976, p. 328-366.

\_\_\_\_\_. A ciência do concreto. In **O pensamento selvagem.** Lisboa: Edições 70, p. 9-49.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz. Poder tutela, indianidade e formação do Estado no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1995.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e sobre Dilemas da Participação. In **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 10ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MATOS, Maria Helena Ortolan. Missionários, antropólogos e indigenistas. In **O processo de criação e consolidação do Movimento Pan-indígena no Brasil (1970-1980)**. *Dissertação de Mestrado*, Universidade de Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Rumos do movimento indígena no Brasil contemporâneo: experiências no Vale do Javari**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2006.

MATOS, Olgária Chain Feres. Patentes e copyrights: cleptomanias do capital. In VILLARES, Fábio (org.). **Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 25-40.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

MIAILLI, Michel. **Introdução Crítica ao Direito**. 2º Ed; Lisboa: Editora Estampa, 1994.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento do Brasil**. Versão resumida acessível em <<http://www.mct.gov.br/>>. Acesso em 26.11.2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Relatório Final sobre a Consulta Pública n. 02 do CGEN**. Versão acessível em <[www.mma.gov.br/cgen](http://www.mma.gov.br/cgen)>. Acesso em 20 de julho de 2008.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em 14 de outubro de 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORIN, Edgar. **Saberes Globais e Saberes Locais: o olhar transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

MPA. **MPA 10 anos de luta e afirmação camponesa**. Agenda 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 3ª edição revista e ampliada. Prefácio de Fábio Konder Comparato. Tradução Peter Naumann. Revisão Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad. 2003.

NOVA Cartografia Social da Amazônia. **Boletim Informativo n. 2**. Manaus: PNCSA. Março de 2009.

\_\_\_\_\_. **Fascículo n. 18: Mulheres Artesãs: Indígenas e Ribeirinhas de Barcelos**. Manaus: PNCSA, 2007.

\_\_\_\_\_. **Fascículo n.17: Piaçabeiros do Rio Acará**. Manaus. PNCSA, 2007.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. A “reconquista” da Amazônia. Novos estudos CEBRAP n. 34, março de 1994. São Paulo: CEBRAP, p. 3-14.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A população ameríndia: terra, meio ambiente e perspectivas de transformação. *In Ensaio em Antropologia Histórica*. Rio Janeiro: Ed. UFRJ, 1999, pp. 155-163.

PERES, José Alberto. **Povos indígenas e proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade**. Manaus-AM. 11 de novembro de 2008. “Entrevista concedida a Sheilla Borges Dourado”.

PIMENTEL Luiz Otávio. Propriedade Intelectual e Desenvolvimento. *In Propriedade Intelectual – Estudos em homenagem à professora Maristela Basso*. (coord.) Patrícia Luciane de Carvalho, Curitiba: Editora Juruá, 2006.

POLANY, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Ed. Campus Ltda, 1980. Trad. Fanny Wrobel.

RAHNEMA, Majid. Participation. In SACHS, Wolfgang (org.). **The Development Dictionary**. 11ed. New York: Zed Books, 2005. pp. 116-131.

RANCIÈRE, J. Os ossuários da purificação étnica. **Folha de São Paulo**, 10 de março de 1997.

REZENDE, Eni Antunes. **Traditional Knowledge and traditional populations-framing the concepts**. University of Kent at Canterbury. Anthropology Department. Ethnobotany Masters Program. 2006.

RICARDO, Beto. RICARDO, Fany (org.) **Povos Indígenas no Brasil 2001/2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

SÁDABA, Igor. **Propiedad Intelectual: bienes públicos o mercancías privadas?** Madrid: Catarata, 2008.

SAHLINS, Marshall. Adeus aos tristes tropos: a etnografia no contexto da moderna história mundial”. In **Cultura na Prática**. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2004, pp. 503-534. Trad. Vera Ribeiro.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Bifurcação da Justiça. **Folha de São Paulo**, 10 de junho de 2008.

SANTOS, Laymert Garcia (org.). **Revolução Tecnológica, internet e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Laymert Garcia. A encruzilhada da política ambiental brasileira. In **Politizar as novas tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética**. Editora 34. 2006, pp. 15- 48.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). **Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil**. Coleção Documentos de Bolso nº1. PPGSA-UFAM/Fundação Ford. Manaus: UEA, 2007.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (org.). **Leis do babaçu livre: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas**. Manaus: PPGSA- UFAM/ Fundação Ford, 2006.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. DANTAS, Fernando A. de C. A “Commoditização” do conhecimento tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica. In ALMEIDA. A. W.B. de. **Conhecimento tradicional e biodiversidade: normas vigentes e propostas**. Manaus: PPGDA/UEA, PPGSCA/UFAM, Fundação Ford, UFAM, 2008.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Reflexão do direito das “comunidades tradicionais” a partir das declarações e convenções internacionais. In **Hiléia Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n. 3. Manaus: Edições do Governo do Estado do Amazonas/Secretaria de Cultura/UEA, 2003, pp. 61-84.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. ver. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.

SOARES, José Carlos Tinoco. **Tratado da propriedade industrial: patentes e seus sucedâneos**. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1998.

TELLES, L. Xavier. A propriedade entre os povos primitivos. In **Sociologia Revista Didática e Científica**, vol.I, n.4. São Paulo, 1939, pp. 61-71.

TOMEI, Manuela, SEWPSTON, Lee. **Povos indígenas e tribais: guia para a aplicação da Convenção n. 169 da OIT**. Brasília: OIT, 1999.

VILLARES, Fábio. Introdução. In VILLARES, Fábio (org.). **Propriedade Intelectual: tensões entre o capital e a sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007, pp. 9-14.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva.**

Vol. 1, 3ª Ed. Brasília: UNB, 1994, pp. 25-26.

[www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac)

[www.fepi.am.gov.br](http://www.fepi.am.gov.br)

[www.inpi.gov.br](http://www.inpi.gov.br)

[www.mct.gov.br](http://www.mct.gov.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

[www.suframa.gov.br/cba](http://www.suframa.gov.br/cba)

[www.uea.edu.gov.br](http://www.uea.edu.gov.br)

[www.wto.org.br](http://www.wto.org.br)

**ANEXOS**

Questionário aplicado na Consulta Pública n. 02 do CGEN

**QUESTIONÁRIO APLICADO NA CONSULTA PÚBLICA Nº 02 DO CGEN****II – ROTEIRO**

1. deve haver uma nova regra para que aqueles que querem usar os conhecimentos tradicionais associados obtenham o consentimento prévio das comunidades indígenas e locais?

- sim
  - não
  - nenhuma das anteriores
- Comentários:

Se você respondeu “sim”, responda as próximas questões:

2. Você acha que deve haver uma nova regra para repartição de benefícios pelo uso dos conhecimentos tradicionais associados sempre que houver sua exploração econômica/comercial?

- sim
  - não
- Comentários:

3. Quais comunidades devem ser consultadas para dizer se concordam em passar o conhecimento tradicional e fornecer o consentimento prévio fundamentado?

- todas aquelas que possuem o conhecimento tradicional.
  - pelo menos uma das comunidades que possuem aquele conhecimento tradicional.
  - somente aquelas que possuem conhecimento tradicional e que produzem ou cultivam os recursos/matérias-primas relacionados ao conhecimento utilizado.
  - somente aquelas que possuem conhecimento tradicional e vivem em um território específico, onde há manejo sustentável da biodiversidade.
  - nenhuma das alternativas. Qual?
- Comentários:

4. Quais comunidades devem receber benefícios gerados a partir do uso econômico do conhecimento tradicional associado?

- todas as comunidades que possuem o conhecimento tradicional.
- pelo menos uma das comunidades que possuem aquele conhecimento tradicional.
- somente aquelas que possuem conhecimento tradicional e que produzem ou cultivam os recursos/matérias-primas relacionados ao conhecimento utilizado.

todas as comunidades que possuem o conhecimento tradicional, mas a comunidade que passou a informação tem direito de receber mais benefícios.

a União deve escolher como fazer

nenhuma das alternativas. Qual?

Comentários:

Se você respondeu que todas as comunidades devem receber os benefícios, responda as próximas questões:

5. Como deve ser feita a repartição de benefícios? Todas as comunidades devem receber os mesmos benefícios, ou seja, a divisão tem que ser igual para todos?

a divisão deve ser igual para todas as comunidades que detêm os conhecimentos tradicionais usados

a comunidade que passou a informação tem direito de receber mais benefícios.

a comunidade que passou a informação deve ser a fornecedora da matéria prima e tem direito de receber mais benefícios

a União deve escolher como fazer

nenhuma das alternativas. Qual?

Comentários:

6. Como identificar todas as comunidades que detêm o conhecimento tradicional a ser usado?

a instituição que fará o acesso têm o ônus de identificar previamente todas as comunidades.

a instituição que fará o acesso deve fazer uma chamada no jornal de maior circulação na região, na edição de domingo, e o MMA, outros Ministérios e instituições envolvidos devem divulgar em seus respectivos sites e instrumentos de comunicação, para que as comunidades se identifiquem.

registro ou cadastro voluntário das comunidades e organizações.

não é necessário identificar todas, basta identificar a comunidade provedora do conhecimento e garantir que as demais também possam receber benefícios.

nenhuma das alternativas. Qual?

Comentários:

7. Quais comunidades devem receber benefícios por meio de Contrato, assinado com quem irá acessar o conhecimento tradicional?

todas as comunidades que possuem o conhecimento.

apenas as comunidades que fornecerão diretamente aquele conhecimento.

somente as comunidades que fornecerão diretamente aquele conhecimento e que produzem ou cultivam os recursos/matérias- primas relacionados.

somente as comunidades que fornecerão diretamente aquele conhecimento e que produzem ou cultivam os recursos/matérias- primas relacionados e que tenham certificação de origem da matéria-prima e plano de manejo.

nenhuma, o Contrato deve ser assinado com a União, que depois deverá repassar os benefícios para as comunidades.

nenhuma das anteriores

Comentários:

8. Se você respondeu que outras comunidades devem também receber benefícios, além daquelas que participaram do consentimento prévio e assinaram o Contrato, qual seria o mecanismo?

os benefícios seriam direcionados para projetos das comunidades. Haveria um grupo de pessoas (Comitê Gestor), formado por representantes do Governo e das comunidades, que escolheria quais projetos relacionados à conservação da biodiversidade na região onde estiver sendo realizado o acesso aos recursos genéticos com conhecimentos tradicionais associados receberiam os recursos.

os benefícios seriam direcionados para projetos das comunidades relacionados à conservação da biodiversidade da região onde estiver sendo realizado o acesso aos recursos genéticos com conhecimentos tradicionais associados. Haveria um Comitê Gestor formado por representantes de comunidades indígenas e comunidades locais, com co-gestão do MMA e Ministério Público.

criação de um cadastro voluntário de organizações ou comunidades detentoras de conhecimentos tradicionais com o objetivo de auxiliar na identificação de outras comunidades que tenham o mesmo conhecimento tradicional.

assinatura de Contrato com cada uma delas.

assinatura de Contrato com a comunidade que passou o conhecimento tradicional e o CGEN regulamentaria uma forma de repartir os benefícios com as demais comunidades.

a União viabiliza o repasse dos benefícios para as comunidades indígenas e locais.

os produtos elaborados a partir do acesso ao conhecimento tradicional seriam vendidos a um preço acessível ao povo brasileiro, mesmo se protegido por patente.

outras opções.

Comentários:

9. Você poderia informar se pertence a algum dos seguintes setores?

**a. Comunidades tradicionais:**

a.1 – indígenas

a.2 – locais

a.3 – outras: especificar \_\_\_\_\_

**b. Organização Não-Governamental:**

b.1 – socioambiental

b.2 – científica

b.3 – outras: especificar \_\_\_\_\_

**c. entidade empresarial/industrial****d. entidade governamental:**

- |                                      |                                      |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> – federal   | <input type="checkbox"/> executivo   |
| <input type="checkbox"/> – estadual  | <input type="checkbox"/> legislativo |
| <input type="checkbox"/> – municipal | <input type="checkbox"/> judiciário  |

**e. entidade de ensino e/ou pesquisa:**

- e.1 – pública
- e.2 – privada

**f) outro: especificar (pessoa física, entidades estrangeiras etc)**