

Entre a Técnica e a Natureza: a Agenda de Desenvolvimento da OMPI e seus Impactos para a Biodiversidade

Bruna Queiroz Carvalho¹

Floriane Abreu da Silva²

Gabriel Tabbal Mallet³

Thales Jéferson Rodrigues Schmitt⁴

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar os impactos da Agenda de Desenvolvimento da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) nas discussões e políticas para a biodiversidade, assim como nos processos burocráticos que moldam esta organização. Partindo de um aporte teórico construtivista, entendemos a OMPI como uma burocracia técnica, dotada de agência na definição de normas internacionais sobre propriedade intelectual e biodiversidade, bem como na administração de tensões políticas em seus processos de tomada de decisão. Recorrendo à análise documental, verificamos que a Agenda de Desenvolvimento, importante marco para a OMPI, deu continuidade às tensões anteriores da discussão de biodiversidade, sendo incapaz de alterar os processos burocráticos da organização.

Palavras-chave: OMPI. Propriedade Intelectual. Burocracia. Biodiversidade. Agenda de Desenvolvimento.

1 Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2 Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

3 Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

4 Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com apoio de Bolsa de Iniciação Científica PROPESQ-UFRGS.

1 Introdução

A apropriação intelectual da natureza e a transformação da técnica em capital têm gerado tensões políticas crescentes em uma estrutura social internacional cada vez mais sensível aos desequilíbrios ecológicos e socioeconômicos, especialmente no que tange à divisão Norte-Sul (SANT'ANNA; MOREIRA, 2016). O objetivo deste trabalho é analisar os impactos da Agenda de Desenvolvimento da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) nas discussões e políticas para a biodiversidade a partir da importância dos processos burocráticos para o gerenciamento das tensões entre propriedade intelectual e biodiversidade.

A OMPI é a agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para lidar com assuntos de propriedade intelectual. Entre os maiores debates dentro da temática está a conservação da biodiversidade e a repartição justa dos benefícios da exploração de recursos genéticos, que ganhou força a partir dos anos 1990 com o estabelecimento de importantes acordos internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (DAMODARAN, 2008). A biodiversidade apresenta relação direta com o desenvolvimento, tanto na exploração de seus recursos quanto através de serviços ecossistêmicos importantes para o bem-estar humano, e é particularmente relevante para países em desenvolvimento, muitas vezes detentores de vasto patrimônio natural. Dentro da organização, as discussões tendem a ser retratadas através da tensão entre os interesses distintos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Agenda de Desenvolvimento, proposta por países emergentes em 2004 e efetivada em 2007, é considerada um exemplo relevante dessa oposição Norte/Sul (MUZAKA, 2013). Ainda hoje, a Agenda é representada como uma importante tentativa dos países em desenvolvimento de alterar a dinâmica da OMPI a seu favor.

Considerando a relevância normalmente dada à Agenda de Desenvolvimento, buscamos investigar de que modos ela impactou as discussões e as políticas da OMPI para a biodiversidade. Para esse estudo de caso, realizaremos uma análise de documentos com ênfase qualitativa da Agenda de Desenvolvimento e de publicações oficiais da organização. Embasamos nossa análise em um aporte teórico construtivista, que entende organizações internacionais como atores burocráticos dotados de agência (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004), que,

no caso da OMPI, decorre da sua atuação tecnocrática e do conflito normativo entre tratados estabelecidos sobre propriedade intelectual e sobre biodiversidade (FERRO; ASSAD; BONACELLI, 2006). Além disso, ressalta-se que a agência de organizações internacionais e a afirmação de normas na estrutura social internacional são também constringidas pelos interesses dos Estados (WENDT, 1999), especialmente considerando que a política internacional relativa ao meio ambiente e ao desenvolvimento é pautada sobre as desigualdades Norte-Sul – ou entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (SANT’ANNA; MOREIRA, 2016).

Assim, a próxima seção apresenta a OMPI como uma burocracia técnica e considera a natureza de seus processos burocráticos e as tensões políticas nela envolvidas. Na terceira seção, investigamos como a questão da biodiversidade é tratada na discussão de propriedade intelectual dentro da OMPI. Na quarta seção, analisamos a Agenda de Desenvolvimento, identificando suas capacidades para alterar a cultura e os processos burocráticos da OMPI e impactar o debate da biodiversidade. Por fim, ressaltamos nossas conclusões sobre o caso.

2 OMPI como Burocracia Técnica

A Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) foi criada em 1967 para promover a atividade criativa e a proteção da propriedade intelectual (WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION [WIPO], 1967). Desde sua incorporação como agência especializada da ONU em 1974, a organização cresceu rapidamente, passando a apresentar 192 Estados-membros, dos quais mais de 120 são Estados em desenvolvimento, e 26 tratados intergovernamentais sobre propriedade intelectual (WIPO, 2019). O crescimento da organização também contemplou uma ampliação da máquina administrativa e de sua capacidade de produzir normas, solucionar controvérsias e, de um modo geral, influir sobre as decisões internacionais acerca da propriedade intelectual. Esta máquina administrativa, que em 1970 era apenas uma pequena agência intergovernamental, se transformou em um Secretariado com mais de mil funcionários e um orçamento anual de mais de 700 milhões de francos suíços, equivalentes a 4 bilhões de reais (BIRKBECK, 2016).

Para esta análise, considera-se como pressuposto que a OMPI e as organizações internacionais (OIs) no geral são constituídas por burocracias, aqui definidas como formas de organização social que, baseadas em conhecimento técnico, racionalidade e eficiência, são criadas tanto internamente quanto externamente aos Estados para resolver problemas e executar tarefas cada vez mais complexas (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Nesse sentido, os corpos burocráticos internacionais se apresentam como elementos essenciais para compreender os processos decisórios, a legitimidade e o exercício de poder das OIs.

As burocracias fazem muito mais do que apenas reproduzir os interesses dos Estados e seus próprios cálculos otimizadores de eficiência; definem e categorizam a realidade social, organizam agendas e estruturam ordens de prioridades, além de criarem e difundirem normas de comportamento (BARNETT; FINNEMORE, 2004). A OMPI não é exceção: sua administração define o que é propriedade intelectual e suas categorizações, estabelece quais temas são prioritários nesta matéria e difunde os padrões de comportamento que considera adequados (BIRKBECK, 2016). Nesta organização, ainda, a burocracia tem sua liberdade de atuação potencializada pelo fato de que seu orçamento é relativamente independente dos Estados-membros: 90% dele é proveniente de taxas sobre registros de patentes e aplicação dos direitos de propriedade intelectual (WIPO, 2017).

Ademais, as burocracias são fortemente definidas por seus princípios organizacionais e regras, criando valores compartilhados e “[...] consenso em torno de seus entendimentos de sua missão principal e das funções de sua organização [...]” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 19, tradução nossa)⁵. No caso da OMPI, a burocracia – representada por um órgão chamado de Secretariado – tem como missão principal promover a proteção à propriedade intelectual no âmbito mundial, aumentando a cooperação entre os Estados (WIPO, 1967). Tal objetivo pode ser observado na atuação da administração em dois eixos:

Em primeiro lugar, oferece um fórum para os Estados-membros buscarem negociações legais e discussões de políticas que moldem as regras e práticas internacionais em PI e que ocorram através de seus vários comitês, apoiados pelo Secretariado da OMPI. [...] Em segundo lugar, o Secretariado é uma burocracia que fornece uma gama de serviços [relacionados à proteção da

⁵ No original: [...] general consensus around their understandings of their core mission and the functions of their organization [...].

propriedade intelectual] aos Estados-membros, às partes interessadas e ao público (BIRKBECK, 2016, p. 10-11, tradução nossa)⁶.

Um exemplo do segundo eixo mencionado é o acordo de cooperação entre a OMPI e a Organização Mundial do Comércio (OMC), no qual o Secretariado da primeira se comprometeu a assistir tecnicamente países em desenvolvimento, mesmo que não fossem membros da OMPI, em questões relativas ao Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs) (WIPO, 1995). O objetivo de expandir cada vez mais a proteção acaba por gerar, propositalmente ou não, um aumento no escopo e na atuação da OMPI, especialmente em países em desenvolvimento, além de um maior controle legalmente vinculante sobre a propriedade intelectual de um modo geral (MUZAKA, 2013).

Somente entre 1996 e 2000, foram preparados mais de 200 projetos de lei para 119 países em desenvolvimento. Entre os problemas que se sobressaem nesta expansão, estão a falta de especialistas e consultores – na organização como em diversos países – que estejam preparados para adequar as leis de propriedade intelectual às condições socioeconômicas e culturais locais de países em desenvolvimento. Isto é, ainda, agravado pelo fato de que a OMPI tem um sistema jurídico fundamentalmente baseado em modelos ocidentais (DRAHOS, 2002). Apesar desses fatores, o corpo burocrático da organização tem uma tendência a considerar a expansão da proteção à propriedade intelectual como um fim em si mesmo, que leva necessariamente a um aumento na inovação e no crescimento econômico dos países. Esta proposição tem sido cada vez mais questionada, principalmente pelos países proponentes da Agenda de Desenvolvimento (IDRIS, 2003).

Outro elemento importante da composição burocrática, como mencionado anteriormente, são os fóruns de discussão e as regras e processos de tomadas de decisão relacionados a eles. Os processos de tomada de decisão na OMPI geralmente seguem quatro etapas:

- 1) Um grupo de trabalho de especialistas emite um relatório (convocado por um Comitê Permanente⁷);
- 2) o relatório é considerado pelo Comitê

⁶ No original: First, WIPO provides a forum for Member States to pursue legal negotiations and policy discussions that shape international rules and practices on IP, and which occur through its various Committees, supported by the WIPO Secretariat. [...] Second, the WIPO Secretariat is a bureaucracy that provides a range of services to Member States, stakeholders and the public.

⁷ A OMPI conta com diversos Comitês Permanentes, que possuem mandatos específicos para discussão de certas questões e reportam para a Assembleia Geral, o mais alto órgão legislativo da organização (BIRKBECK, 2016).

Permanente [...] composto por Estados-membros da OMPI de regiões diferentes, como África, Ásia-Pacífico e assim por diante [...]; 3. O Comitê Permanente formula recomendações para consideração pela Assembleia Geral da OMPI; 4) Uma conferência diplomática é realizada (DRAHOS, 2002, p. 778, tradução nossa)⁸.

Segundo Drahos (2002), as etapas iniciais deste processo são importantes por apresentarem mais oportunidades de delimitação dos problemas e de mudança de normas. Progressivamente, diminuem essas oportunidades à medida que as normas já foram estabelecidas e passa a se buscar o convencimento dos outros Estados e o consenso. No entanto, esses estágios iniciais geralmente contam com poucos representantes dos países em desenvolvimento; a representatividade somente aumenta no fim do processo, na Assembleia Geral da OMPI, e, mesmo assim, muitas vezes limitada pela falta de conhecimento técnico e de especialistas locais (DRAHOS, 2002). Desse modo, ainda que estejam presentes nos tratados e acordos internacionais, são frequentes os casos em que os Estados em desenvolvimento, e especialmente os menos desenvolvidos, não participam da elaboração das normas que posteriormente terão que adotar.

À luz das informações apresentadas, verifica-se que a burocracia da OMPI, apesar de sua aparência técnica e objetiva, tem um caráter fundamentalmente político, evidenciado na definição de sua missão principal, nos valores compartilhados, nas funções e nos processos burocráticos de tomada de decisão. Além disso, ressalta-se que a agência do corpo burocrático pode ser constringida e influenciada pelos Estados nacionais e seus interesses (WENDT, 1999), especialmente no que se refere às desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que encontram-se enraizadas na estrutura organizacional e nos processos de tomada de decisão e prestação de serviços. Essa politização é ocultada por esforços da organização em se apresentar como prestadora de serviços puramente técnicos e pela tentativa de associar imparcialidade às suas decisões. Tais esforços se devem ao fato de que a imagem de imparcialidade e tecnicidade, colocada em contraposição à imagem de Estados egoístas e auto-interessados, é justamente o que confere legitimidade e autoridade à burocracia e à própria OMPI (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

⁸ No original: 1) A working group of experts issues a report (convened by a Standing Committee); 2) The report is considered by the Standing Committee [...] comprised of WIPO Member States from different country regions, such as Africa, Asia-Pacific and so on [...]; 3) The Standing Committee formulates recommendations for consideration by the WIPO General Assembly; 4) A diplomatic conference is held.

Ao contrário do que sua imagem pode sugerir, no entanto, observa-se que a atuação burocrática impacta substancialmente as tensões políticas referentes à propriedade intelectual, especialmente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Na próxima seção, investigamos especificamente como o debate de biodiversidade e propriedade intelectual é tratado na OMPI.

3 A Questão da Biodiversidade na OMPI

Primeiramente, é importante entender a relevância da biodiversidade no desenvolvimento das nações. Considerando os componentes para o bem-estar humano propostos pela Millennium Ecosystem Assessment (2005) – segurança, saúde, vida digna, relações sociais boas e liberdade de escolha e de ação –, pode-se perceber que existe uma dependência entre eles e os serviços ecossistêmicos, ou seja, uma dependência do uso dos elementos da natureza. O ecossistema provê, apoia e regula matérias básicas para as atividades desenvolvimentistas, sendo preciso que haja o manejo técnico e institucional da biodiversidade para promover as condições essenciais para o progresso, em termos sociais e econômicos. Um exemplo simples pode ser observado na oferta de alimentos, um processo inicialmente natural e essencial à vida, que em casos de uso inadequado dos fatores ambientais envolvidos e/ou distribuição indevida ocasiona a redução da oferta, afetando o desenvolvimento humano. Destaca-se que a relação entre natureza e bem-estar não é linear:

Quando um serviço do ecossistema é abundante em relação à demanda, um aumento marginal nos serviços do ecossistema geralmente contribui apenas levemente para o bem-estar humano (ou pode até diminuí-lo). Mas quando o serviço é relativamente escasso, uma pequena diminuição pode reduzir substancialmente o bem-estar humano (MA, 2005, p. 49, tradução nossa)⁹.

Estipulado seu importante papel no processo de desenvolvimento, a biodiversidade tornou-se de extrema relevância estratégica nas discussões internacionais, algo perceptível no estabelecimento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 1992. Com o objetivo de conservar e usar sustentavelmente a diversidade biológica, assim como repartir os benefícios do uso dos recursos biológicos, tal convenção evidenciou a biodiversidade como patrimônio intelectual, promovendo

⁹ No original: When an ecosystem service is abundant relative to the demand, a marginal increase in ecosystem services generally contributes only slightly to human well-being (or may even diminish it). But when the service is relatively scarce, a small decrease can substantially reduce human well-being.

o debate sobre o controle da biodiversidade em Estados e em organizações internacionais (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Na OMPI, isso foi institucionalizado através da fundação da Comissão Intergovernamental sobre a Propriedade Intelectual e os Recursos Genéticos, os Conhecimentos Tradicionais e o Folclore (IGC) em 2000, reconhecendo o impacto dos direitos de propriedade intelectual sobre a preservação da biodiversidade global e a transferência de tecnologia em acordos ambientais (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL, 2016b).

Ainda que o IGC constitua o aparato técnico-burocrático específico da OMPI para tratar sobre o assunto, é notável a associação dessa organização com o Acordo TRIPs. Em vigor desde a implementação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o TRIPs aborda a proteção da propriedade intelectual a fim de promover a inovação tecnológica e de difundir a tecnologia, abrangendo produtos derivados da biodiversidade. Em seu texto, o Acordo determina uma certa cooperação entre a OMC e a OMPI, com a exigência de consultas e conferências relativas à propriedade intelectual, deliberando-se que a assistência técnica do TRIPs seria responsabilidade do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da OMPI (MAGALHÃES, 2007). É interessante observar que tal associação foi fortemente estimulada por países desenvolvidos, com o intuito de expandir sua influência na OMPI, principalmente por meio da possibilidade de sanções e de embargos comerciais propostos pelo TRIPs e pela OMC, os quais poderiam ser utilizados indiretamente como objeto de barganha na OMPI (MONIZ; SOUZA, 2006).

Ao analisar concomitantemente os objetivos e os procedimentos da CDB e do TRIPs, é possível inferir pontos incompatíveis entre si, possibilitando a existência de discordâncias entre ações estatais e, portanto, a perpetuação de tensões políticas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento acerca da propriedade intelectual da biodiversidade. Nesse sentido, a IGC busca harmonizar esses tratados para fundamentar a definição de um entendimento compartilhado entre os atores internacionais sobre o acesso e a repartição de benefícios (FERRO; ASSAD; BONACELLI, 2006). Isso ocorre, principalmente, através do *soft power*, com a difusão de diretrizes, de comitês e de painéis especializados, como a elaboração dos Princípios Operacionais para Cláusulas de Propriedade Intelectual de Acordos

Contratuais Relacionados ao Acesso a Recursos Genéticos e à Repartição de Benefícios (FARHAT, 2008). Sobre a atuação, é possível afirmar que

Tal mandato para criar protocolos comportamentais significa a mudança da OMPI de uma agência administrativa que gerenciava relações e protocolos de tratados entre *nações* para uma preocupada com as relações contratuais entre indivíduos, suas comunidades e *instituições* nacionais e internacionais (FARHAT, 2008, p. 212, tradução nossa, grifos do autor)¹⁰.

No entanto, ainda não houve êxito na determinação de normas e de procedimentos coesos e satisfatórios devido à divergência entre as partes, tendo em vista a defesa da prevalência do TRIPs pelos países desenvolvidos e a argumentação a favor de um entendimento norteado pela CDB pelos países em desenvolvimento. É possível explicar tais preferências ao analisar, por exemplo, as discordâncias em relação à perspectiva de posse de patente: enquanto o TRIPs permite a privatização do direito de uso de uma matéria biológica a um indivíduo sem vínculo com sua origem, a CDB atribui direitos soberanos aos Estados sobre sua biodiversidade (ASSAD; SAMPAIO, 2005). Isso evoca a incompatibilidade de interesse entre os Estados detentores de conhecimento técnico de manuseio e aqueles provedores de recursos biológicos, havendo maiores resultados econômicos para o primeiro grupo (FERRO; ASSAD; BONACELLI, 2006). Deve-se, ainda, ressaltar a efetivação do *TRIPs Plus*¹¹ por esse grupo de Estados desenvolvidos, estratégia para agregar vantagens comerciais através de alterações em questões técnico-administrativas (SOUZA, 2005).

Assim, percebe-se o papel fundamental da OMPI frente à necessidade de corrigir a falta de complementaridade entre a CDB e o TRIPs – os quais refletem os interesses distintos das partes –, de modo a delinear um entendimento internacional acerca da propriedade intelectual da biodiversidade. Para isso, o trabalho até então promovido pela IGC proporciona assistência técnica sobre os sistemas atuais para a participação de Estados-membros e observadores nas negociações do comitê sobre a proteção dos conhecimentos tradicionais, o que promove o estabelecimento de

10 No original: Such a mandate to create behavioral protocols signifies WIPO's shift from an administrative agency which managed treaty relations and protocols amongst *nations* to one concerned with contractual relations between individuals, their communities and national and international *institutions*.

11 TRIPs Plus refere-se a acordos bilaterais usualmente elaborados por países desenvolvidos e direcionados a países em desenvolvimento, objetivando maiores ganhos para esses Estados através do estabelecimento de princípios mais rígidos na proteção de patentes (ROSENDAL, 2006).

políticas e instrumentos práticos de nível regional. Todavia, as tensões políticas tendem a continuar impactando as deliberações do comitê, principalmente sobre o que determina os direitos da propriedade intelectual (OMPI, 2016a).

Podemos notar que a questão da biodiversidade está fortemente dependente da atuação burocrática da OMPI e sujeita às tensões políticas que se colocam nesse meio de tomadas de decisão. Tendo isso em consideração, na próxima seção analisaremos os impactos da Agenda de Desenvolvimento sobre a temática, especialmente através de sua capacidade de alterar os processos burocráticos.

4 A Agenda de Desenvolvimento e Seus Impactos

Diante das medidas adotadas pela comunidade internacional quanto às questões de propriedade intelectual após a criação da OMPI – especialmente em relação aos TRIPs –, surge, no âmbito da Assembleia Geral desta organização, uma proposta para alterar determinados rumos deste debate (MUZAKA, 2013). Em 2004, Argentina e Brasil, conjuntamente, introduziram um pedido de estabelecimento de uma Agenda de Desenvolvimento. Tal documento teria a função de reorientar os objetivos da OMPI para o que seria a base de sua criação, ao afirmar que “a proteção à propriedade intelectual é entendida como um instrumento para a promoção da inovação tecnológica, bem como para a transferência e a disseminação de tecnologia.” (WIPO, 2004, p. 2, tradução nossa)¹².

A Agenda de Desenvolvimento, portanto, propõe que a OMPI busque analisar os prós e contras da proteção à propriedade intelectual tendo em vista a busca pelo desenvolvimento das sociedades, e não que seja vista como um método para o enriquecimento de determinadas pessoas e corporações. A partir disso, estabelece-se um amplo processo de debate dentro da estrutura da organização, expondo as tensões entre os países do Norte e do Sul Global. Os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, de forma geral, apoiam a Agenda de Desenvolvimento. Já os países desenvolvidos se opõem a diversas propostas do documento, não desejando alterar o mandato da OMPI e afirmando, em seus discursos, que a organização cumpre seu papel como promotora do desenvolvimento (MONIZ, 2005).

¹² No original: Intellectual property protection is intended as an instrument to promote technological innovation, as well as the transfer and dissemination of technology.

Em 2007, após uma série de negociações, a Agenda de Desenvolvimento foi aprovada. Nela, foi estabelecida a adoção de 45 recomendações para a OMPI e seus Estados-membros divididas em seis categorias: assistência técnica e fortalecimento de capacidades; fixação de normas, flexibilização, políticas públicas e domínio público; transferência de tecnologia, tecnologias de informação e de comunicação e acesso ao conhecimento; avaliações e estudos de impacto; questões institucionais, incluindo o mandato e a governança; e outras questões (WIPO, 2007).

Diante de um redirecionamento dos interesses da OMPI a partir da implementação da Agenda de Desenvolvimento, com uma nova visão sobre a questão da propriedade intelectual (GOLD; MORIN, 2009), parte-se para a análise dos verdadeiros impactos do documento na estrutura da organização e na sua relação com determinadas áreas afetadas pela questão – como a biodiversidade. O reconhecimento da proteção à propriedade intelectual como ferramenta de incentivo ao desenvolvimento, em detrimento de uma visão baseada em interesses comerciais, poderia trazer para o centro do debate da OMPI questões como proteção à biodiversidade, educação e saúde pública. Entretanto, já em sua proposta inicial, a Agenda de Desenvolvimento não aborda explicitamente tais temáticas. Nesse contexto, dois motivos podem ser vistos como causas para este fato: primeiramente, cabe ressaltar que os países a favor do documento atuavam em outros fóruns de governança global, que apresentavam escopos mais específicos sobre determinados assuntos, em prol de seus interesses – no caso da biodiversidade, destaca-se a atuação na CDB. No entanto, e em segundo lugar, apresentar propostas específicas exporia ainda mais as tensões entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (MUZAKA, 2013).

Ademais, os debates que se deram entre a apresentação da proposta da Agenda de Desenvolvimento, em 2004, e a sua aprovação, em 2007, deixaram-na ainda mais vaga quanto às suas proposições e aos seus objetivos. A busca por consenso e a estrutura das negociações impediram a suposta intenção contra-hegemônica da Agenda, uma vez que a falta de definição quanto ao significado do termo “desenvolvimento”, sendo deliberadamente amplo, permitiu uma maior aceitação do documento, apaziguando os lados da discussão e agregando atores com interesses distintos no campo da propriedade intelectual. Assim, o documento

não atingiu de maneira significativa o âmago de sua proposta, uma vez que não apresentou de forma precisa seus próprios objetivos (MUZAKA, 2013; SOUZA, 2009).

Dessa forma, apesar de ter gerado debates inéditos no âmbito da OMPI, a Agenda de Desenvolvimento, na forma como foi debatida e aprovada, não apresentou características que efetivassem seu papel de mudança nas negociações e nos ambientes de tomada de decisões da organização, assim como não alterou a noção de conhecimento predominante na OMPI (ARDISSONE, 2008; MUZAKA, 2013). De acordo com Souza (2009, p. 159), “a periferação da sociedade civil, a centralidade do Norte, a estrutura das negociações reforçam modos hegemônicos tanto de produção de conhecimento como de exercício e regulação do poder político”. Já para Muzaka (2013), A Agenda de Desenvolvimento não modificou a visão de “conhecimento” predominante no regime de propriedade intelectual e que se fazia presente nos acordos realizados anteriormente na OMPI: o entendimento de conhecimento como “capital privado”, em detrimento ao conhecimento como “bem comum”¹³. Com isso, evidencia-se que se mantiveram a estrutura de negociações e o significado hegemônico de “conhecimento”, fazendo com que a OMPI permanecesse com os mesmos processos burocráticos. Assim, foi assegurado a manutenção dos interesses políticos por trás de sua burocracia aparentemente técnica e objetiva, que impede a resolução das tensões dentro da organização (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

Desse modo, o sistema de proteção à propriedade intelectual não foi modificado em sua estrutura. Da mesma forma, o documento não aborda de maneira explícita a questão da biodiversidade, seguindo sua característica de se manter vago em suas proposições para que fosse obtido consenso entre todos os Estados-membros. A Agenda de Desenvolvimento, portanto, operou como um mecanismo moderado de alterações na OMPI, não alterando a cultura burocrática da organização e nem influenciando os seus tópicos de discussão (MONIZ, 2005; MUZAKA, 2013).

¹³ A autora entende que a visão de conhecimento como “bem comum” parte do princípio de que o conhecimento e as produções intelectuais são bens intangíveis, não podendo ser apropriados por indivíduos e permitindo seu uso por qualquer pessoa; enquanto o significado de conhecimento como “capital privado” pressupõe que o conhecimento é uma propriedade individual e que pode ser comercializada, como outros bens tangíveis (MUZAKA, 2013).

5 Considerações Finais

Como uma organização internacional bem estabelecida, a OMPI apresenta um forte caráter burocrático, que adquire legitimidade através do discurso de natureza técnica. Entretanto, podemos perceber que isso não significa uma isenção política, mas uma agência razoavelmente independente, decorrente de um Secretariado estruturado e um orçamento próprio robusto, que acaba por gerar processos burocráticos, via de regra, benéficos para os países desenvolvidos (DRAHOS, 2002). Na questão da biodiversidade, a importância da burocracia é ainda mais nítida, já que a falta de consenso internacional sobre a aplicação de normas no contexto das diferenças entre a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Acordo TRIPs relega maior poder aos técnicos da OMPI e às suas definições (FERRO; ASSAD; BONACELLI, 2006). Assim, a condição determinante para a Agenda de Desenvolvimento impactar a discussão de biodiversidade na OMPI seria a reformulação da estrutura burocrática da organização.

Entretanto, as mudanças propostas pela Agenda não passam por reformas nos processos burocráticos estabelecidos na OMPI nem alteram a interpretação e a aplicação de leis de propriedade intelectual, preservação da biodiversidade e repartição dos benefícios da utilização de recursos genéticos. Pelo contrário, somente incentivam a assistência técnica aos países em desenvolvimento, aumentando a ingerência da organização nestes. Além disso, legitimam o aspecto decisório da cultura burocrática vigente sobre uma temática em disputa, dando continuidade às tensões políticas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nos moldes tradicionais – marcadamente em detrimento dos últimos devido à sua menor capacidade técnico-científica (MUZAKA, 2013).

Portanto, concluímos que a Agenda de Desenvolvimento, apesar de ser apresentada como uma mudança na OMPI proveniente de países em desenvolvimento, não reforma a burocracia da organização e não altera os rumos do debate sobre biodiversidade em propriedade intelectual. Na verdade, a própria centralidade da discussão de desenvolvimento na agenda – e sua indefinição – revela o cerne do problema. As tensões relativas à biodiversidade provavelmente continuarão a existir enquanto a natureza for entendida como o lugar dos recursos e da exploração

intelectual e enquanto, no afã de alcançar um ideal de desenvolvimento, enxergar-se soluções legítimas unicamente através da técnica.

Between Technique and Nature: the WIPO Development Agenda and Its Impacts on Biodiversity

Abstract: The present paper aims to analyze the impacts of the Development Agenda of the World Intellectual Property Organization (WIPO) on discussions and policies for biodiversity, as well as on the bureaucratic processes that shape this organization. Based on a constructivist theoretical approach, we understand WIPO as a technical bureaucracy, endowed with agency in defining international understandings on intellectual property and biodiversity, as well as in managing political tensions in its decision-making processes. Using document analysis of the Development Agenda, we find that this important case for WIPO continued the previous tensions in the discussion of biodiversity, being unable to change the organization's bureaucratic processes.

Keywords: WIPO. Intellectual Property. Bureaucracy. Biodiversity. Development Agenda.

Referências

ARDISSONE, Carlos Maurício. **As políticas externas dos governos FHC e Lula e o regime internacional de propriedade intelectual:** da subordinação ao TRIPs à “Agenda do Desenvolvimento”. 2008. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/prop/Ardissonne.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

ASSAD, Ana Lúcia Delgado; SAMPAIO, Maria José Amstalden. **Acesso à biodiversidade e repartição de benefícios:** perspectivas futuras e sugestões de ação para o Brasil. Brasília: CGEE, 2005.

BIRKBECK, Carolyn Deere. **The World Intellectual Property Organization (WIPO): A Reference Guide.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: International Organizations in global politics**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2004.

CONVENÇÃO sobre Diversidade Biológica (CDB) = CONVENTION on Biological Diversity (CDB). 5 jun. 1992. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/7513-convencao-sobre-diversidade-biologica-cdb>. Acesso em: 9 nov. 2019.

DAMODARAN, A. Traditional knowledge, intellectual property rights and biodiversity conservation: critical issues and key challenges. **Journal of Intellectual Property Rights**, New Delhi, v. 13, n. 5, p. 509-513, set. 2008. Disponível em: [http://nopr.niscair.res.in/bitstream/123456789/2039/1/JIPR%2013\(5\)%20509-513.pdf?utm_source=The_Journal_Database&trk=right_banner&id=1404292698&ref=633b2d0164818b7f6e1cec0fa5689186](http://nopr.niscair.res.in/bitstream/123456789/2039/1/JIPR%2013(5)%20509-513.pdf?utm_source=The_Journal_Database&trk=right_banner&id=1404292698&ref=633b2d0164818b7f6e1cec0fa5689186). Acesso em: 13 nov. 2019.

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

FARHAT, Rayyar. Neotribal entrepreneurialism and the commodification of biodiversity: WIPO's displacement of development for private property rights. **Review of International Political Economy**, London, v. 15, n. 2, p. 206-233, 16 abr. 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290701869704>. Acesso em: 10 nov. 2019.

FERRO, Ana Flávia Portilho; ASSAD, Ana Lúcia Delgado; BONACELLI, Maria Beatriz. O Processo de Regulamentação do Acesso aos Recursos Genéticos: a Convenção sobre Diversidade Biológica e outros Tratados. **Revista Fitos**, Recife, v. 1, n. 3, p. 23-29, 3 jan. 2006. Disponível em: <http://revistafitos.far.fiocruz.br/index.php/revista-fitos/issue/view/4>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GOLD, E. Richard; MORIN, Jean-Frédéric. From Agenda to Implementation: Working outside the WIPO Box. *In*: BEER, Jeremy de. **Implementing WIPO's Development Agenda**. Ottawa: Wilfrid Laurier University Press, 2009. p. 57-69.

IDRIS, Kamil. **Intellectual Property: A Power Tool for Economic Growth**. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2003. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=3167&clang=EN>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. As interações entre a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o TRIPS. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 102, n. 1, p. 471-489, 1 jan. 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67765>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis**. Washington: Island Press, 2005.

MONIZ, Pedro de Paranaguá. **The Development Agenda for WIPO: Another Stillbirth? A Battle Between Access to Knowledge and Enclosure**. Orientador: Graham Dutfield. 2005. 70 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, University of London, Londres, 2005.

MONIZ, Pedro de Paranaguá; SOUZA, Marcos Alves de. Agenda do Desenvolvimento para a OMPI: contextualização e perspectivas. **Pontes**, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 1-4, ago./set. 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pontes/article/view/78131/74850>. Acesso em: 11 set. 2020.

MUZAKA, Valbona. Contradictions, Frames and Reproductions: the Emergence of the WIPO Development Agenda. **Review of International Political Economy**, Online, v. 20, n. 1, p. 215-239, 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). **Nota Informativa Nº 1: Conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual**. 2016a. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=3861&clang=PT>. Acesso em: 9 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). **Nota Informativa Nº 2:** Comissão Intergovernamental da OMPI sobre a Propriedade Intelectual e os Recursos Genéticos, os Conhecimentos Tradicionais e o Folclore. 2016b. Disponível em: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=3861&plang=PT>. Acesso em: 9 nov. 2019.

ROSENDAL, Kristin. Balancing Access and Benefit Sharing and Legal Protection of Innovations From Bioprospecting: impacts on conservation of biodiversity. **The Journal of Environment & Development**, Thousand Oaks, v. 15 n. 4, p. 428-447, dez. 2006.

SANT'ANNA, Fernanda Mello; MOREIRA, Helena Margarido. Ecologia Política e Relações Internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, s/v, n. 20, p. 205-248, maio-ago. 2016.

SOUZA, Rebeca Hennemann Vergara de. **Sequestraram a Propriedade Intelectual:** uma agenda para o desenvolvimento na Organização Mundial da Propriedade Intelectual. Orientador: José Carlos Gomes dos Anjos. 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28876/000753413.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 set. 2020.

SOUZA, Roberto Castelo Branco Coelho de. TRIPs na Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI. **Revista Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, Campinas, v. 2, n. 5, p. 29-33, abr./jun. 2005.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). **Convention Establishing the World Intellectual Property Organization**. 14 jul. 1967. Disponível em: <https://wipolex.wipo.int/en/text/283833>. Acesso em: 10 nov. 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO).

Agreement Between the World Intellectual Property Organization and the World Trade Organization. 22 dez. 1995. Disponível em: https://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/en/agreement/pdf/trtdocs_wo030.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO).

Proposal by Argentina and Brazil for the establishment of a Development Agenda for WIPO. 27 ago. 2004. Disponível em: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/wo_ga_31/wo_ga_31_11.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). **The 45 Adopted Recommendations under the WIPO Development Agenda.**

2007. Disponível em: <https://www.wipo.int/export/sites/www/ip-development/en/agenda/recommendations.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO).

Program and Budget for the 2018/19 Biennium. 2017. Disponível em: https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/en/budget/pdf/budget_2018_2019.pdf. Acesso em: 13 nov. 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO).

Member States. 2019. Disponível em: <https://www.wipo.int/members/en/>. Acesso em: 13 nov. 2019.