



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

**Fernanda Pinto da Silva**

**FORMAÇÃO DA AGENDA E TOMADA DE DECISÃO:**

**Uma análise do processo de construção da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional no Brasil**

Brasília

**2024**

**Fernanda Pinto da Silva**

**FORMAÇÃO DA AGENDA E TOMADA DE DECISÃO:**

**Uma análise do processo de construção da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Schneider

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

**2024**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Silva, Fernanda Pinto da.

Formação da agenda e tomada de decisão [manuscrito]: uma análise do processo de construção da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional no Brasil / Fernanda Pinto da Silva. -- 2023. 260 f.

Orientador: Maurício Schneider.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023.

1. Biodiversidade, proteção, Brasil. 2. Patrimônio genético, legislação, Brasil. 3. Biogenética, Brasil. I. Título.

CDU 504(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão: **FORMAÇÃO DA AGENDA E TOMADA DE DECISÃO: Uma análise do processo de construção da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional no Brasil**

Autora: Fernanda Pinto da Silva

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 15 de fevereiro de 2024.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** MAURICIO SCHNEIDER  
Data: 15/02/2024 11:59:24-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Mauricio Schneider  
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

*Suely Araújo*

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RAFAEL SILVEIRA E SILVA  
Data: 22/02/2024 16:41:13-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Senado Federal

À minha mãe, Rosa, minha fonte inesgotável de inspiração, que sempre acreditou no meu potencial e incentivou os meus sonhos. Este trabalho é uma homenagem ao seu amor incondicional, que é o verdadeiro alicerce do meu sucesso.

## **Agradecimentos**

A realização desta dissertação de mestrado é o resultado de uma jornada marcada por apoio, estímulo e colaboração. Neste momento especial, gostaria de expressar minha sincera gratidão a todos aqueles que contribuíram para o sucesso desta empreitada.

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de toda sabedoria e guia constante em minha jornada. Sua graça e orientação foram fundamentais em cada etapa desta trajetória acadêmica.

À minha querida família, mãe, irmã e sobrinha. Obrigada por serem a fonte inesgotável de amor, compreensão e paciência.

Ao meu orientador, Maurício Schneider, gratidão pela dedicação e paciência neste percurso.

Aos meus estimados avaliadores, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Rafael Silveira e Silva. Agradeço por dedicarem tempo e expertise na avaliação criteriosa deste trabalho. Suas contribuições foram fundamentais para aprimorar a qualidade desta dissertação.

Aos participantes das entrevistas. Agradeço sinceramente pela generosidade em compartilhar suas experiências e perspectivas valiosas sobre tema tão complexo.

Aos meus colegas de mestrado e trabalho, especialmente, aos mais próximos que me acompanham e me acolhem no cotidiano do trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Poder Legislativo, do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Agradeço por proporcionar um ambiente acadêmico estimulante e pelos recursos indispensáveis à minha formação.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para este feito, meu mais sincero agradecimento. Esta conquista é compartilhada com cada um de vocês, que, com generosidade e apoio, tornaram possível a conclusão desta dissertação.

*“A biodiversidade é o dom da criação, a expressão da vida que nos foi confiada. Protegê-la é cuidar da casa comum, uma responsabilidade que transcende fronteiras e une as gerações. ”*  
*Papa Francisco*

## RESUMO

Esta dissertação apresenta estudo sobre o processo de construção da política pública de acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados e de repartição de seus benefícios. Trata-se de análise que visa explicar os fatores que influenciaram o processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, conhecida como a Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional, no contexto da legislação ambiental brasileira. O referencial teórico-metodológico utilizado é o desenvolvido por John Kingdon (2003), denominado Multiple Streams Framework (MSF), que analisa a agenda política a partir da interação entre problemas, soluções e políticas públicas, e a estrutura narrativa analítica de Barzelay e Velarde (2004). A metodologia empregada consiste em rastreamento do processo legislativo, entrevistas com atores-chave usando a narrativa analítica e análise documental. Os resultados apontam para a identificação dos problemas que motivaram a criação da lei, a análise das políticas propostas, o perfil dos atores políticos envolvidos e as interações entre os fluxos de problemas, soluções ou alternativas e política. Esses resultados contribuem para uma melhor compreensão do processo de formulação e aprovação da lei, assim como para aprimorar sua implementação e promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade no Brasil.

**Palavras-chaves:** Poder Legislativo. Políticas Públicas. Política ambiental. Lei de acesso à biodiversidade.



## ABSTRACT

This dissertation presents a study on the process of constructing public policy regarding access to genetic resources and associated traditional knowledge, as well as the sharing of benefits derived from these resources. The analysis aims to elucidate the factors that influenced the approval process of Law No. 13,123, enacted on May 20, 2015, commonly known as the Genetic Heritage and Traditional Knowledge Access Law, within the context of Brazilian environmental legislation. The theoretical and methodological framework employed is derived from John Kingdon's (2003) Multiple Streams Framework (MSF), which examines political agendas through the interaction among problems, solutions, and public policies, alongside Barzelay and Velarde's (2004) analytical narrative structure. The methodology involves tracking the legislative process, conducting interviews with key stakeholders using analytical narrative, and document analysis. The results indicate the identification of issues motivating the law's creation, the analysis of proposed policies, the profile of political actors involved, and interactions among the streams of problems, solutions or alternatives, and politics. These findings contribute to a better understanding of the formulation and approval process of the law, as well as enhancing its implementation to promote the conservation and sustainable use of biodiversity in Brazil.

**Keywords:** Legislative Power. Public Policies. Environmental Policy. Biodiversity Access Law.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon .....	23
Figura 2 – Modelo de Múltiplos Fluxos com dois processos de acoplamento .....	31
Figura 3 – Estrutura da narrativa .....	42

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Percentual de países participantes da CDB, do Protocolo de Nagoya e que possuem Legislação interna sobre acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado .....	16
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais críticas ao MMF.....	28
Quadro 2 – Diferenças entre o método baseado em variáveis e o método narrativo.....	41
Quadro 3 – Lista dos entrevistados (Período: 21/09 a 01/11) .....	44
Quadro 4 – Roteiro de pesquisa.....	46
Quadro 5 – Problemas da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001 .....	62
Quadro 6 – Anteprojeto de Lei – Síntese e pontos principais .....	74

## LISTA DE SIGLAS E/OU ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira de ONGs
ABS	Access and Benefit Sharing
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)
CD	Câmara dos Deputados
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CGEN	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CIDES	Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável
CMA	Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPCT	Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CTA	Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade Brasileira
CTN-BIO	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
DGP	Departamento de Patrimônio Genético
EA	Eventos anteriores
EC	Eventos contemporâneos
EP	Eventos subsequentes
EPANB	Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade

EPI	Evento Prévio Internacional
ER	Eventos relacionados
FPA	Frente Parlamentar da Agricultura
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMF	Modelo de Múltiplos Fluxos
MP	Medida Provisória
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
ONG	Organização Não Governamental
PDC	Projeto de Decreto Conjunto
PG	Patrimônio Genético
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
Pronabio	Programa Nacional da Diversidade Biológica
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SISGEN	Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	21
2.1	O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (MMF).....	21
2.1.1	Atores .....	25
2.1.2	Adaptações, limitações e críticas.....	27
2.1.3	Extensão do MMF ao processo decisório.....	30
2.1.4	Aplicações teóricas para a análise de políticas públicas no âmbito do processo legislativo .....	32
2.2	BIODIVERSIDADE, PATRIMÔNIO GENÉTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	34
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>38</b>
3.1	A NARRATIVA ANALÍTICA APLICADA AO ESTUDO DE CASO DO TIPO “RASTREAMENTO DO PROCESSO”.....	39
3.1.1	A modelagem da narrativa analítica .....	41
3.1.2	Aplicando o MMF à análise da narrativa analítica .....	43
3.2	COLETA DOS DADOS .....	43
3.3	ANÁLISE DOS DADOS .....	47
4	ESTUDO DE CASO: A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS NO BRASIL – PERÍODO: 1994 a 2016 .....	48
4.1	EVENTOS PRÉVIOS INTERNACIONAIS (EPI).....	48
4.2	EVENTOS PRÉVIOS NACIONAIS (EPN) .....	52
4.2.1	O Legislativo como protagonista: apresentação do primeiro projeto de lei para regulamentar a CDB.....	53
4.2.2	1ª Rodada de negociação (1996-1998) .....	54
4.2.2.1	A criação da comissão interministerial para debater o tema .....	54
4.2.3	Caso Novartis-BioAmazônia .....	55
4.2.4	A Medida Provisória nº 2186-16, de 2001 .....	56
4.2.4.1	A instituição e funcionamento do CGEN .....	56
4.2.4.2	Problemas da Medida Provisória.....	59
4.2.5	2ª Rodada de negociação (2002-2010) .....	63
4.2.5.1	Os bastidores do Anteprojeto de Lei de 2003.....	63
4.2.6	3ª Rodada de negociação (2011-2014) .....	64
4.3	EVENTO CENTRAL.....	65

4.3.1	Os bastidores do PL 7735, de 2014 .....	65
4.3.2	A Tramitação no Congresso Nacional .....	68
4.3.3	Manifestações de entidades e instituições .....	71
4.3.4	A Lei nº 13.123, de 2015 e seus principais desdobramentos.....	72
4.4	EVENTOS CONTEMPORÂNEOS .....	74
4.4.1	Anteprojeto de Lei do MAPA .....	74
4.4.2	A discussão sobre as sementes criolas.....	75
4.5	EVENTOS RELACIONADOS.....	76
4.5.1	Protocolo de Nagoya .....	77
4.5.2	Crise do Governo Dilma.....	79
4.6	EVENTOS POSTERIORES .....	80
4.6.1	Decreto Federal nº 8.772, de 2016.....	80
<b>5</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DA AGENDA E A TOMADA DE DECISÃO NA POLÍTICA DE ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS NO BRASIL.....</b>	<b>84</b>
5.1	FLUXO DOS PROBLEMAS.....	84
5.2	FLUXO DAS SOLUÇÕES .....	85
5.3	FLUXO POLÍTICO .....	86
5.4	EMPREENDEDORES .....	87
5.5	A JANELA DE OPORTUNIDADE.....	89
5.6	SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA NO PROCESSO DA LEI 13.123, DE 2015 .....	90
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
	APÊNDICES .....	102
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)...	102
	APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....	104
	APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	107



## 1 INTRODUÇÃO

A entrada de problemas na agenda governamental é resultado de uma interação complexa entre diversos fatores políticos, sociais e econômicos. Ela representa a lista de problemas, questões e políticas que ocupam o centro das atenções dos governantes e são consideradas prioridades em determinado momento. A importância da agenda é multifacetada, uma vez que influencia diretamente o direcionamento das políticas públicas e o impacto que elas terão na sociedade. Compreender esses mecanismos é essencial para promover uma governança mais eficaz e responsiva às necessidades da sociedade.

Por que alguns problemas conseguem ganhar destaque e se tornar prioridades de políticas públicas, enquanto outros não recebem a mesma atenção? John W. Kingdon ao desenvolver sua teoria sobre a formulação da política pública, conhecida como Teoria de Kingdon ou "*Multiple Streams Framework*", fornece uma abordagem abrangente e explicativa para entender como as políticas públicas são criadas e adotadas nos governos. Sua teoria visa preencher lacunas e oferecer uma visão mais realista e complexa do processo decisório, indo além das teorias tradicionais que enfatizavam a racionalidade e a linearidade na formulação das políticas.

Nas últimas décadas, alguns temas globais têm sido palco de recorrentes debates no mundo, com destaque para a agenda ambiental relacionada à Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Essa agenda é de extrema importância para a conservação e proteção da rica diversidade de vida em nosso planeta. Estabelecida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a CDB tem como objetivo principal a preservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais. Por meio de ações coordenadas entre países signatários, a CDB busca promover estratégias de conservação de ecossistemas, espécies e recursos genéticos, além de incentivar a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos.

Ademais, a CDB desempenha papel crucial na regulação do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados, reconhecendo o valor intrínseco das práticas e saberes desenvolvidos pelas comunidades indígenas e locais ao longo de milênios. Ao proteger esses conhecimentos e garantir sua repartição justa e equitativa de benefícios, esse acordo internacional busca promover a preservação cultural e a valorização das contribuições dessas comunidades para a conservação da biodiversidade global.

A CDB inaugura o princípio da soberania dos Estados sobre os recursos biológicos presentes em seus territórios, e propõe medidas a serem alcançadas pelas Partes, por meio da produção de políticas e legislações nacionais que gerenciem o acesso e permitam o desenvolvimento sustentável dos recursos biológicos. Ocorre que o comprometimento dos Estados nacionais na produção de políticas públicas para aplicação dos objetivos da CDB, através de normas internas, mecanismos de fiscalização e de defesa dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais não tem sido uma tarefa fácil, tendo em vista a complexidade do tema e as dificuldades de sua aplicação pelos países.

Para ilustrar, a evolução da implantação da CDB, no mundo, pode ser visualizada na tabela a seguir, que traz uma síntese dos dados do estudo publicado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), no ano de 2017, que ilustra a situação dos países em processo de elaboração de legislação interna sobre o tema. O quadro foi elaborado a partir da seleção dos três questionamentos presentes: O país é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica? Faz Parte do Protocolo de Nagoya? Possui legislação de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado já publicado e vigente? Vejamos:

Tabela 1 – Percentual de países participantes da CDB, do Protocolo de Nagoya e que possuem Legislação interna sobre acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado

<b>Continentes/Perguntas</b>	<b>O país é signatário da CDB?</b>	<b>O país é Parte do Protocolo de Nagoya?</b>	<b>O país possui legislação de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado já publicado e vigente?</b>
ÁFRICA	97,29%	94,59%	1,7%
AMÉRICAS	94,11%	58,82%	47,05%
ÁSIA	100%	85,71%	33,33%
EUROPA	100%	82,14%	50%
OCEANIA	100%	83,33%	33,33%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O exame dessas informações sobre a situação da implementação da CDB no mundo indica que não houve avanço significativo na elaboração de legislação interna sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado até o ano de 2017. Apesar da adesão do instrumento internacional pela maioria dos países do globo, a sua internalização ainda enfrenta desafios, conforme se pode observar no continente africano, asiático e no oceânico. A Europa e as Américas produziram legislações internas no patamar de 50% e 47,05%,

respectivamente, que, apesar de expressivo, ainda precisa percorrer um caminho longo até o estabelecimento de uma legislação sobre a temática em todos os países.

A relevância da temática e a observação desses dados suscitou o interesse acadêmico pela análise detalhada da trajetória da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. O Brasil está entre os países considerados megadiversos<sup>1</sup> devido à sua imensa riqueza em recursos naturais. A CDB foi ratificada pelo Congresso Nacional no ano de 1994 e foi promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 1998. O país foi um dos pioneiros na criação de uma estrutura legal e institucional para tratar sobre o acesso e a repartição dos benefícios oriundos dos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados, com a edição da Medida Provisória (MP) nº 2.186, de 2000, que foi reeditada até a MP nº 2.186-16, de 2001, marco legal que vigorou sobre a matéria até a publicação da Lei nº 13.123, de 2015.

Nesse contexto, pretende-se investigar a adoção, no contexto brasileiro, da política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado que culminou na legislação em vigor atualmente. Pretende-se compreender o processo de implementação deste instrumento internacional no Brasil. Especula-se que um conjunto de decisões tomadas por diferentes atores, antes e ao longo da vigência da MP nº 2.186-16, de 2001, influenciaram e, ou orientaram a política atualmente em vigor. Ademais, existe um marco inicial facilmente identificado, assim como as mudanças, os atores, as estruturas e sua inter-relação ao longo dos anos da vigência.

A Lei nº 13.123, de 2015, conhecida como a Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional, representa um marco regulatório no contexto brasileiro, que aborda questões fundamentais relacionadas à conservação e ao acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de formulação, implementação e influência da referida lei, aplicando o modelo de Kingdon, e seus refinamentos teóricos, para compreender como a agenda de políticas públicas foi moldada em torno dessa legislação específica.

O modelo de Kingdon é uma abordagem teórica que visa analisar o processo de formulação de políticas públicas, considerando a interação de três fluxos distintos: o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. No fluxo de problemas, são identificados os desafios e questões que surgem na sociedade, ganhando visibilidade e demandando ação

---

<sup>1</sup> País megadiverso é um termo usado para se referir aos principais países ricos em biodiversidade do mundo.

política. No fluxo de soluções, ocorre a formulação de possíveis alternativas para lidar com os problemas identificados. Por fim, no fluxo político, atores políticos, instituições e ambientes políticos interagem e tomam decisões sobre quais problemas merecem atenção e quais soluções serão adotadas.

Trata-se de estrutura analítica valiosa para examinar como a Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional foi impulsionada por fatores diversos, como demandas sociais, oportunidades políticas e mudanças nas percepções científicas, resultando em uma mudança significativa no cenário de governança ambiental no Brasil. A convergência entre a agenda governamental, o problema da biopirataria e a viabilidade técnica e econômica de sua aplicação revelam-se elementos fundamentais para compreender os desafios e oportunidades que surgiram ao longo desse processo. Portanto, trata-se de instrumento jurídico que possui papel crucial na regulamentação do acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados.

Diante da relevância dessa legislação e dos desafios inerentes à sua aprovação, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Que fatores influenciaram o processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 2015?**

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos serão perseguidos:

- 1. Identificar os principais problemas e desafios** que surgiram no contexto da biodiversidade brasileira e que contribuíram para a formulação da Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional, **por meio do fluxo de problemas do modelo de Kingdon.**
- 2. Analisar as soluções e propostas de políticas** que foram consideradas durante o processo de elaboração da legislação, através do **fluxo de soluções do modelo de Kingdon.**
- 3. Investigar como os atores políticos e instituições interagiram no ambiente político** para colocar a Lei nº 13.123, de 2015 na agenda governamental, avaliando os fatores políticos que influenciaram sua aprovação, com base **no fluxo político do modelo de Kingdon.**

Para a análise do processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 2015, esta pesquisa adotará uma abordagem metodológica que combina diferentes estratégias. Com base no trabalho desenvolvido por Gottems (2010), que aplicou, no estudo de caso único, o rastreamento do processo de formação da política (GEORGE; BENNETT, 2004) do tipo narrativa analítica (BARZELAY *et al.*, 2003; 2004), cumpre observar que esse tipo de estudo de caso tem como

objeto o processo de formação de políticas públicas, a base do trabalho será realizada a partir de entrevistas com atores e de análise documental, que subsidiaram a identificação dos fenômenos relevantes para a narrativa e para a aplicação do modelo dos múltiplos fluxos.

A formação de uma política acontece por meio de uma série de eventos, e o estudo de caso é definido a partir de um episódio histórico em que os eventos de análise, as teorias e os dados são escolhidos pelo investigador. A escolha de variáveis coerentes é importante, pois, no estudo do tipo de rastreamento do processo, deve-se deixar bem definido o fenômeno singularizado para a análise (George; Bennet, 2004; Gottens, 2010).

Dessa forma, foi realizado, primeiramente, o rastreamento do processo legislativo que levou à elaboração e aprovação da lei, identificando momentos-chave, debates e emendas ao longo do percurso. Em seguida, serão conduzidas entrevistas com atores-chave envolvidos no processo político, utilizando a narrativa analítica para compreender suas percepções, motivações e estratégias durante a tramitação da legislação. Adicionalmente, será realizada uma análise documental, examinando registros oficiais, relatórios e outros materiais que forneçam informações relevantes sobre o contexto político e as discussões em torno da Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional Associado.

Com a aplicação do modelo de Kingdon e a utilização de métodos como rastreamento do processo legislativo, entrevistas com atores-chave e análise documental, espera-se obter uma compreensão abrangente dos elementos que contribuíram para a formulação e implementação da Lei nº 13.123, de 2015, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre o processo político e os desafios enfrentados na conservação e no uso sustentável da biodiversidade.

O estudo está dividido em cinco capítulos. O capítulo 2 apresenta o modelo teórico de Kingdon (2003) e as aplicações teóricas para a análise de políticas públicas no âmbito do processo legislativo, bem como, traz um parâmetro geral sobre a questão do acesso à biodiversidade, a temática das políticas públicas de forma global e aborda sobre o novo marco legal que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, à proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil.

O capítulo 3 organiza os procedimentos metodológicos, as etapas das pesquisas e as abordagens utilizadas como estratégia de pesquisa e análise dos dados. Nessa seção, dedicam-se as abordagens metodológicas adotadas nesta investigação que prioriza o processo de formação das políticas públicas: o estudo de caso, com base no rastreamento do processo do

tipo narrativa analítica. Além disso, a pesquisa conta, ainda, com 23 entrevistas, pesquisa documental, bibliográfica e análise de conteúdo.

O capítulo 4 apresenta o processo de construção da política de acesso e repartição de benefícios no Brasil, elaborado conforme narrativas analíticas, propostas por Barzelay e Velarde (2004) e de elementos adaptados do estudo realizado por Göttens (2010) para esta dissertação. A estrutura da análise foi construída, com base, inicialmente, nos marcos legislativos que tramitaram no período anterior à edição da Medida Provisória, assim como àquele corresponde a sua vigência, até a apresentação de novo projeto de lei pelo Executivo Federal.

O capítulo 5 traz a análise da construção da agenda e da tomada de decisão na política de acesso aos recursos genéticos no Brasil, e aponta os principais atores que atuaram durante a formulação e as ações governamentais; as principais regras formais e informais que moldam o relacionamento dos atores e os mecanismos que permearam todo o processo. Ao final, o capítulo traz um resumo dos objetivos e desafios travados neste trabalho, indicando seus principais resultados, contribuições, limitações e perspectivas de novos estudos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo, o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) – ou *Multiple Streams Model* (MS) – será apresentado como uma abordagem teórica para compreender a formulação de políticas públicas no contexto do processo legislativo. O MMF, desenvolvido por John W. Kingdon (1984), destaca a interação entre os fluxos de problemas, políticas e política pública, assim como a influência dos diversos atores envolvidos nesse processo.

O MMF tem sua origem no livro *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*, de John Kingdon, publicado pela primeira vez em 1984. O modelo passou por refinamentos em edições subsequentes, assim como, estudos recentes de Nikolaos Zahariadis (1999, 2007, 2014) contribuíram para seu desenvolvimento. No cenário acadêmico, o MS é amplamente reconhecido, sendo citado em coleções editadas por Sabatier (1999, 2007) e em colaboração com Weible em 2014 (Jones *et al.*, 2016).

Kingdon (2003) analisa casos políticos utilizando as ferramentas teóricas do modelo, ilustrando como as políticas surgem. O MMF é empregado para explicar vários estudos de caso relacionados à saúde pública e às políticas de transporte, com base, principalmente, em entrevistas qualitativas, subsidiadas por dados secundários. No centro dessa abordagem está o modelo de lata de lixo de escolha organizacional de Cohen, March e Olsen (1972) (Jones *et al.*, 2016). Segundo essa teoria, os temas podem ter soluções claras, permanecer sem solução ou ter soluções que não foram identificadas. Os tomadores de decisão podem descartar problemas ou soluções em latas de lixo disponíveis, refletindo a natureza dinâmica e não linear do processo decisório (Parsons, 2007, p. 329).

Posteriormente, examinaremos as adaptações que ocorrem ao longo do caminho, que podem abrir ou fechar janelas de oportunidade para a implementação de políticas, com vistas aprimorar a compreensão dos mecanismos políticos que moldam a elaboração e o desenvolvimento das políticas públicas, com foco na extensão do modelo para o processo decisório. Por fim, será apresentado tópico introdutório que visa situar o leitor, a respeito dos principais aspectos da política de biodiversidade adotada no Brasil, em especial, ao que se refere ao patrimônio genético brasileiro e aos conhecimentos tradicionais.

### 2.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS (MMF)

As democracias modernas são constantemente desafiadas pela necessidade de formular políticas públicas eficazes para abordar os problemas e demandas da sociedade. Nesse

contexto, o Modelo de Kingdon, também conhecido como Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), oferece uma abordagem inovadora para compreender como as políticas são desenvolvidas e implementadas. Proposto pelo cientista político John W. Kingdon, esse modelo analítico destaca três fluxos independentes – o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político – cuja convergência pode abrir uma janela de oportunidade política para a adoção de políticas específicas. O MMF é considerado uma ferramenta fundamental para o estudo dos processos de tomada de decisão em governos democráticos, bem como a dinâmica envolvida na formulação de políticas públicas.

Capella (2022) destaca o caráter ambíguo do MMF, pois o modelo corresponde a um processo linear, sequencial e racional na elaboração das políticas públicas:

O modelo de Kingdon permite compreender e explicar políticas públicas produzidas em condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens teóricas racionalistas, mas que são recorrentes no mundo político – administrativo que cerca *os policymakers* (Capella, 2022, p. 9).

O processo de formulação de políticas públicas é uma etapa crucial no desenvolvimento de ações governamentais destinadas a resolver problemas e atender às demandas da sociedade. Esse processo envolve diversas fases, desde o reconhecimento dos problemas e a identificação das necessidades até a criação e implementação de soluções adequadas. Nesse contexto, Capella (2018, p. 9) aponta que “investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não”.

John Kingdon (2003) apresenta de forma abrangente sua teoria sobre como as políticas são formuladas em democracias. O teórico observou e analisou os padrões de comportamento dos atores políticos, grupos de interesse e tomadores de decisão, e as múltiplas forças que influenciam o surgimento e a adoção de políticas públicas. O modelo destaca três fluxos independentes e frequentemente desconectados que, quando se combinam, podem levar à adoção de uma política específica.

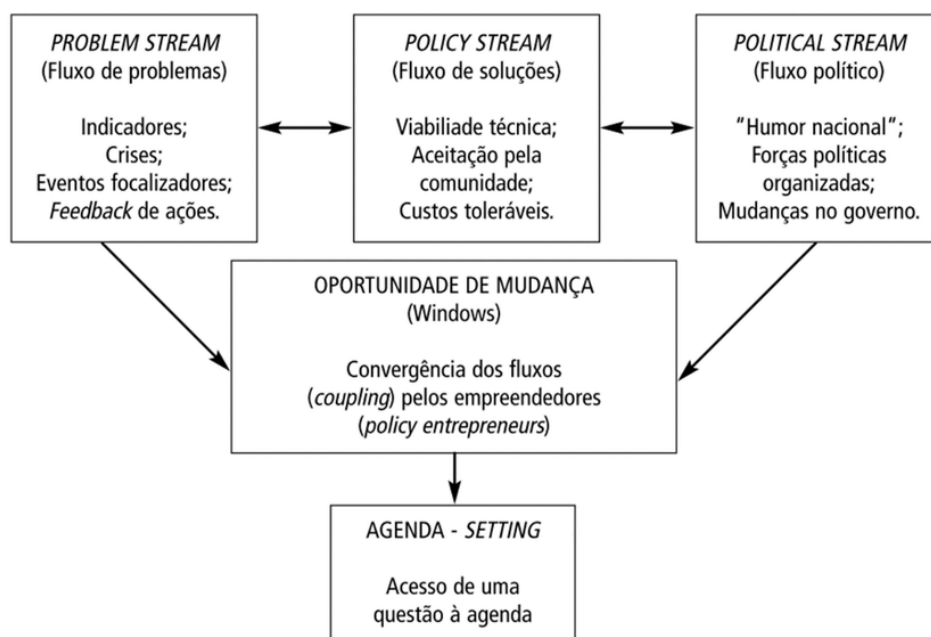
Nesse sentido, o modelo teórico de Kingdon visa explicar como os fluxos decisórios – problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*) se relacionam de forma a afetar o processo de formulação de políticas públicas, compreendidos nas fases da formação da agenda e da definição de alternativas. A convergência entre os três fluxos ocorre quando janelas de oportunidade (*policy windows*) favorecem a



mudança na agenda operadas pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) (Capella, 2022).

A dinâmica política de acesso à agenda de questões é um processo complexo que envolve a convergência de múltiplos fluxos de interesses. Nesse contexto, algumas questões específicas conseguem adquirir visibilidade e prioridade na pauta política, enquanto outras podem ser negligenciadas ou marginalizadas. Essa convergência de fluxos, conhecida como *coupling*, é crucial para que determinados temas atraiam a atenção dos tomadores de decisão e sejam debatidos e endereçados de maneira efetiva. Compreender como ocorre essa articulação de interesses é fundamental para entendermos como as políticas públicas são formuladas e implementadas, e como a sociedade pode se engajar no processo de definição da agenda política de forma mais inclusiva e participativa. A figura a seguir apresenta uma ilustração do modelo de múltiplos fluxos quando ocorre a convergência dos fluxos (*coupling*) pelos empreendedores (*policy entrepreneurs*), e o acesso de uma questão à agenda:

Figura 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon



Fonte: Capella (2006, p. 32).

No **fluxo de problemas** ocorre o reconhecimento e a identificação de questões ou problemas que demandam atenção governamental. Esses problemas podem ser impulsionados por crises, mudanças nas condições sociais ou pressões da sociedade. É importante salientar que Kingdon (2003) estabelece uma diferenciação entre condições e problemas. Segundo o

autor (2003, p. 109, tradução nossa), “as condições passam a ser definidas como problemas quando passamos a acreditar que devemos fazer algo a respeito”.

A atenção dos formuladores de políticas depende da forma como as questões são percebidas e definidas como problemas. Conforme destaca Capella (2018, p. 40, grifo nosso) “as questões transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório, despertando a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: **indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais**”. Desse modo, a definição do problema é elemento essencial para o êxito de uma determinada questão no processo de *agenda-setting*<sup>2</sup>.

No **fluxo de soluções**, são desenvolvidas propostas e ideias para os problemas identificados. De acordo com Kingdon (2003), as alternativas e soluções podem surgir de especialistas, grupos de interesse, pesquisas acadêmicas ou até mesmo de ideias que foram ignoradas anteriormente. Capella (2022, p. 12-13) destaca fatores que fazem com o que determinada ideia prevaleça, como: **a viabilidade técnica; a aceitação pela comunidade de especialistas; os custos toleráveis; a aceitação pelo público em geral; e a receptividade por parte dos tomadores de decisão**. Nesse contexto, somente algumas propostas são consideradas e participam do processo decisório.

O **fluxo político** envolve a consideração da viabilidade política das propostas e soluções desenvolvidas. Capella (2020, p. 13) destaca que, na teoria de Kingdon, existem elementos que influenciam a agenda governamental, como **o clima ou humor nacional, que pode ser favorável ou desfavorável**, sendo o primeiro, propulsor de incentivos e o último, que atua de forma diversa, ou seja, no desestímulo de outras questões. Assim como **forças políticas organizadas que influenciam os formuladores de políticas na avaliação do ambiente político; e mudanças no governo**, que podem influenciar a entrada ou saída de itens na agenda governamental. As mudanças podem se referir àquelas ocorridas dentro do governo; de pessoas dentro da estrutura governamental; de gestão; na composição do Congresso; ou na chefia de órgãos e de empresas públicas. Desta forma, um conjunto de fatores pode influenciar a agenda governamental, conforme exemplifica a autora a seguir:

---

<sup>2</sup> Refere-se ao processo de formação da agenda. Na academia, o termo tem vários conceitos. Para Zahariadis (2016a, p. 6, tradução nossa), “*agenda-setting* é definido como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais”.

[...] grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo, e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determina o clima político para a mudança na agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la (Capella, 2022, p. 14).

A mudança na agenda de políticas públicas ocorre quando os três fluxos independentes – problemas, políticas e política – convergem em determinado momento. Esse fenômeno ocorre quando as oportunidades de ação política, também conhecidas como "janelas de políticas" (*policy windows*), estão acessíveis. Além disso, para Kingdon (2003), um elemento essencial que deve estar presente para que esses momentos resultem em mudanças na agenda é a intervenção dos **empreendedores** (*policy entrepreneurs*). Capella (2016, p. 491) explica que o empreendedor precisa estar preparado, pois, conforme delineado no modelo de Kingdon, cabe a ele a responsabilidade de gerenciar a interligação dos três fluxos (denominado pelo autor como acoplamento) e, conseqüentemente, de facilitar a inserção de um problema na agenda.

No contexto do Modelo de Kingdon, os empreendedores de políticas desempenham um papel fundamental no processo de formulação e adoção de políticas públicas.

[...] os policy entrepreneurs desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas (Capella, 2006, p. 31).

Os empreendedores de políticas são atores individuais ou grupos que se dedicam a promover ativamente determinadas soluções ou políticas, trabalhando para colocá-las na agenda política e avançar em sua implementação. Os empreendedores entram em ação quando as janelas de oportunidades se abrem, caso contrário, precisam aguardar o momento favorável para a convergência dos fluxos (*coupling*) (Capella, 2022, p. 16). Portanto, eles desempenham um papel crítico na política ao catalisar a mudança e contribuir para a evolução do cenário político e social.

### 2.1.1 Atores

No modelo de múltiplos fluxos, dois estágios pré-decisórios são relevantes para o estudo da agenda: a configuração da agenda (*agenda-setting*) e as opções disponíveis para a

formulação de políticas (*policy formulation*). Nesse contexto, o envolvimento dos atores no processo emerge como elemento fundamental para a inclusão de uma questão na agenda e a formulação de alternativas. Segundo Capella (2006, p. 32), a ideia central no modelo de Kingdon é que alguns atores exercem influência na definição da agenda governamental, enquanto outros desempenham papel mais preponderante na formulação de alternativas, sendo o primeiro grupo composto por atores visíveis e o segundo por participantes invisíveis, formando as comunidades nas quais as ideias são geradas e disseminadas.

Os chamados "atores visíveis", que englobam o presidente, nomeados de destaque na burocracia governamental, legisladores, grupos de interesse, participantes eleitorais, mídia e opinião pública, recebem atenção destacada da imprensa e do público, exercendo influência variável sobre as diretrizes governamentais. Em contrapartida, o grupo dos "participantes invisíveis", composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores, desempenha um papel preponderante na geração de alternativas e soluções, embora sua atuação muitas vezes ocorra nos bastidores (Capella, 2006).

Kingdon (2003) considera o presidente como o ator mais forte na definição da agenda. Capella (2006, p. 32) explica que a importância presidencial no MMF no processo de formulação de políticas públicas, decorre da sua missão de gerenciar os recursos institucionais, notadamente o poder de veto e a capacidade de nomear indivíduos para cargos estratégicos no processo decisório, juntamente com o controle de recursos organizacionais e a influência sobre a atenção pública. Entretanto, sua capacidade de determinar o resultado é limitada, uma vez que as alternativas repousam nas mãos dos especialistas, evidenciando que, apesar de fundamental, o presidente não detém o controle absoluto sobre o desfecho das políticas.

O processo de definição da agenda política também sofre a influência dos indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Esses agentes podem introduzir novas ideias na agenda, contribuindo para a dinâmica do debate político. Além disso, sua atuação não se limita à introdução de novas questões, pois também podem desempenhar um papel essencial ao direcionar o foco para questões já existentes. A alta administração, de modo geral, emerge como um elemento central no processo de *agenda-setting*. No entanto, é importante ressaltar que, assim como a atuação presidencial, a alta administração enfrenta limitações no controle do processo de seleção de alternativas e de implementação (Capella, 2006).

A influência dos atores do Poder Legislativo na agenda governamental é um tema de grande relevância no estudo das dinâmicas políticas. Kingdon (2003) assevera que senadores e deputados desempenham um papel fundamental, não apenas exercendo considerável influência sobre a agenda, mas também contribuindo de maneira significativa para a geração de alternativas. De acordo com Capella (2006, p. 33), essa influência é viabilizada pelos recursos à disposição desses parlamentares, tais como a autoridade legal para a produção de leis essenciais às mudanças e a exposição frequente aos demais participantes e à cobertura midiática por meio de discursos, participações em grupos e comissões internas, e a divulgação de justificativas para suas ações.

Além dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo, os grupos de interesse, os participantes eleitorais, a mídia e a opinião pública, são agentes importantes no processo de formação da agenda governamental. Os grupos de interesse podem afetar a agenda governamental de forma positiva, ao influenciar mudanças nas ações governamentais, mas também, de forma negativa, ao restringir as ações. Os participantes eleitorais, como os partidos políticos e *campaigners*, podem influenciar o processo da agenda, por intermédio de programas de governo ou promessas de campanha. A mídia e opinião pública possuem o papel de ampliar questões já existentes, que podem acelerar ou ampliar seu impacto (Capella, 2006).

Por outro lado, na dinâmica do processo de *agenda-setting*, destacam-se os “atores invisíveis” que influenciam na geração das alternativas e soluções — compreendendo servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, consultores e assessores parlamentares. Os servidores públicos, dotados de significativa influência na implementação de políticas, veem sua contribuição centralizada nas fases posteriores da política pública. Enquanto isso, acadêmicos e consultores atuam em maior grau na elaboração de alternativas, disseminando ideias entre os formuladores de políticas (Capella, 2006).

A interação entre atores “visíveis” e “invisíveis” desenha um quadro decisório em que a definição da agenda é forjada pelos primeiros, enquanto os segundos desempenham papel fundamental na escolha e formulação de alternativas, moldando assim o curso das decisões governamentais.

### 2.1.2 Adaptações, limitações e críticas

O MMF é um modelo teórico amplamente utilizado para compreender o processo de formulação de políticas públicas, analisar e explicar a dinâmica complexa envolvida na tomada de decisões políticas, o modelo não está isento de críticas e limitações. Nesse sentido, vale ressaltar que, ao longo dos anos, foram incorporadas adaptações e sugestões ao modelo, com o intuito de aprimorar suas funcionalidades e ampliar sua aplicabilidade, permitindo que o modelo se tornasse uma ferramenta mais abrangente para analisar o processo de produção de políticas públicas.

As principais críticas ao MMF foram discutidas por Kingdon, na segunda edição do livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, publicada em 2003. As limitações referem-se a estrutura fluida do modelo; ao grau de independência em entre os fluxos; e a ausência das instituições no modelo. O quadro a seguir, traz uma síntese das principais críticas e sugestões de autores sobre o modelo:

Quadro 1 – Principais críticas ao MMF

<b>Crítica</b>	<b>Kingdon (2003)</b>	<b>Sugestões</b>
Estrutura fluida do modelo	Característica central do modelo, decorrente do modelo de <i>garbage can</i> ou lata de lixo, diferente das teorizações convencionais.	Criação de variáveis intermediárias (Mucciaroni, 1992). Elaboração de um modelo explícito de ação individual (Sabatier, 1997). Previsão de mudanças na agenda, considerados os eventos no interior dos fluxos e dos atores participantes no processo (Zahariadis, 1999).
Independência entre os fluxos	Cada fluxo possui dinâmica própria, embora haja conexão entre os fluxos, não somente no momento do <i>coupling</i> .	Interdependência entre os fluxos, para redução do caráter aleatório do modelo. Investigar convergências ao longo do processo (Mucciaroni, 1992).
Ausência das instituições no modelo	Reconhecimento da importância das instituições, mas sem proposta de alterações no modelo.	Incorporação da dimensão institucional (Mucciaroni, 1992).

Fonte: Adaptado de Capella (2022); Mucciaroni (1992); Sabatier (1997); Zahariadis (1999).

A estrutura flexível do modelo, que não estabelece conexões mecânicas entre problemas e alternativas, é derivada do conceito de *garbage can*, cuja lógica difere significativamente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados. Embora o modelo deixe espaço para eventos acidentais, é importante salientar que essa característica não representa sua essência. De acordo com Capella (2022), observa-se um padrão na dinâmica de cada um dos fluxos, indicando que eles não são totalmente aleatórios.

No fluxo de problemas, nem todos conseguem atrair a atenção dos formuladores de políticas públicas; no fluxo de alternativas, nem todas as propostas são igualmente viáveis; e, no fluxo político, nem todos os eventos têm a mesma probabilidade de ocorrer. Ademais, durante o processo do *coupling* (convergência dos fluxos), algumas possibilidades são mais prováveis do que outras, dependendo de como uma questão entra em um determinado fluxo, influenciando as chances de convergência. É possível que uma oportunidade surja quando uma solução não está disponível ou vice-versa. Importante destacar que as oportunidades de mudança são restritas (Capella, 2022).

O modelo baseia-se em três fluxos independentes, perpassando todo o sistema decisório. Essa noção é central ao modelo e significa que cada fluxo segue uma dinâmica própria em relação aos demais. Soluções não dependem de problemas para serem desenvolvidas; a dinâmica política segue seu próprio curso, independente das alternativas produzidas pelos especialistas. Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes dos momentos críticos, quando os *policy entrepreneurs* conectam problemas a soluções, e estes ao contexto político, unindo os fluxos (*coupling*) (Capella, 2022).

O MMF se fundamenta em três fluxos autônomos que permeiam todo o processo decisório, sendo que, cada um deles segue uma dinâmica própria em relação aos demais. A resolução de questões não está condicionada à existência de problemas; a dinâmica política prossegue em seu curso independente das propostas formuladas por especialistas. Capella (2022) destaca que, apesar da autonomia das correntes, observa-se uma interconexão, mesmo antes de momentos cruciais, quando os empreendedores de políticas associam problemas a soluções, vinculando-as ao contexto político e unindo assim os fluxos (Capella, 2022).

No tocante ao debate sobre a incorporação das instituições no modelo, Kingdon (2003) reconhece a importância delas no processo de formulação de políticas. Contudo, de acordo com a observação de Capella (2022, p. 32) “o autor, porém, questiona o alcance de explicações sobre agenda que, ao sobrevalorizar arranjos institucionais, acabam por entender o governo como reflexo da sociedade, minimizando a autonomia governamental”. Cumpre destacar, neste ponto, que na maioria dos casos, os governos têm agendas próprias, não necessariamente originadas das percepções de grupos, movimentos ou da opinião pública (Capella, 2022).

O MMF sofreu adaptações sugeridas por alguns estudiosos que desenvolveram estudos sistemáticos sobre o modelo ao longo dos anos. Zahariadis (1995) propôs dois ajustes relevantes em relação ao papel dos empreendedores de políticas e às oportunidades de mudança na

política. No primeiro caso, demonstra que os empreendedores possuem objetivos claros e consistentes. Nesta perspectiva, Capella (2002) aponta que esses empreendedores, possuiriam metas claras e consistentes, direcionando suas estratégias para influenciar outros atores cujas preferências se mostram problemáticas. A segunda contribuição diz respeito a chamada *manipulação de oportunidades*<sup>3</sup>, na qual seria possível a criação de oportunidades de mudanças, em casos, como por exemplo, da dissolução do parlamento e da convocação de eleições.

As discussões em torno dessas questões contribuem para a constante evolução e refinamento do modelo, permitindo sua contínua relevância como uma abordagem analítica para entender o universo da formulação de políticas públicas. Em última análise, as adaptações ao MMF, enfatizam a necessidade contínua de refinamento para compreender e antecipar as complexidades do ambiente político.

### 2.1.3 Extensão do MMF ao processo decisório

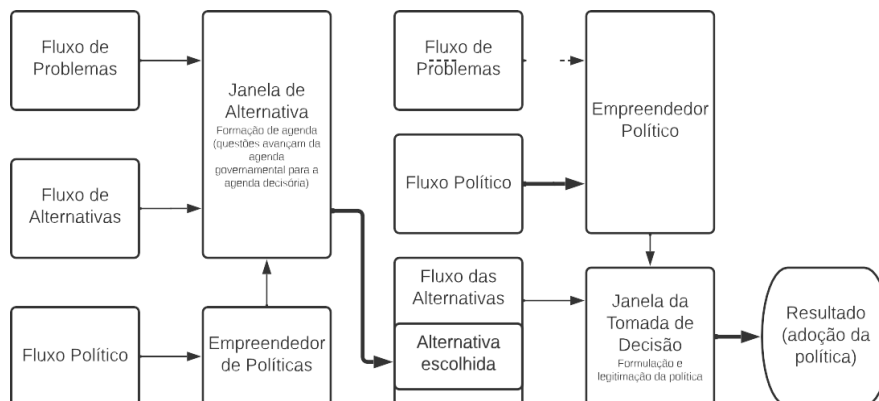
O MMF foi construído, em sua origem, para o estudo da agenda. Entretanto, a partir do desenvolvimento de outros estudos, a sua estrutura tem sido modificada para a análise de outras fases do ciclo de políticas públicas (Capella, 2022). Diversos autores sustentam a possibilidade da extensão do modelo para a análise do processo de tomada de decisão. Nesta pesquisa, a análise incluirá a extensão que aproxima o MMF ao processo decisório, amparada no conceito de Herweg, Huß e Zohlnhöfer (2016), já que mantêm a estrutura do MMF e incorpora a tomada de decisão, conforme ilustrado a seguir:

---

<sup>3</sup> O termo refere-se a janelas que podem ser manipuladas no fluxo político para a criação de ambientes mais favoráveis (CAPELLA, 2022, p. 34).



Figura 2 – Modelo de Múltiplos Fluxos com dois processos de acoplamento



Fonte: Luz (2022, p. 65) *apud* Herweg, Huss e Zohlnhöfer (2015).

Herweg *et al.* (2015, p. 444) compartilham da possibilidade de aplicação do MMF à tomada de decisões proposta por Zahariadis (2003), mas discordam da ideia do autor de “a definição da agenda e a tomada de decisões poderem ser vistas como partes do mesmo processo”, ou seja, de “reunir estas duas fases políticas num único processo”, pois significaria que o acoplamento se refere tanto à definição da agenda como à tomada de decisões. Na visão de Herweg *et al.* (2015, p. 444), a modificação sugerida por Zahariadis (2003), não permite analisar adequadamente os processos relevantes, como por exemplo, falhas na mudança da política, sem ser possível avaliar “até que ponto os resultados políticos diferem da proposta inicial devido a compromissos políticos”.

Dessa forma, Herweg *et al.* (2015) sugerem a manutenção da estrutura operacional no MMF, no entanto, considerando dois processos de acoplamento, um para cada fase da política: definição da agenda (acoplamento da agenda), conforme o modelo original do MMF e a tomada de decisão (acoplamento de decisão), referente à negociação sobre a concepção concreta da proposta política. A primeira oportunidade de acoplamento é referida como janela de agenda, enquanto a segunda é denominada janela de decisão. Caso o acoplamento de decisões seja bem-sucedido, termina com a adoção de um projeto (Herweg; Huss; Zohlnhöfer, 2015).

A janela da agenda se abre devido a mudanças no problema ou nos fluxos políticos, já a janela de decisão abre-se no fluxo político. Uma vez que a proposta elaborada ganha status de agenda, a negociação dos detalhes da proposta, começa imediatamente, entre os atores da corrente política (Herweg; Huss; Zohlnhöfer, 2015). Ademais, Herweg *et al.* (2015) adaptam

o conceito de empreendedores ao modelo original, para diferenciar o empreendedor de políticas públicas *policy entrepreneurs*, dos chamados empreendedores políticos *politic entrepreneurs*, que atuam durante o processo de tomada de decisão, tendo em vista que os empreendedores não são necessariamente os mesmos (Herweg; Huss; Zohlnhöfer, 2015).

O fluxo político é de primordial importância para o acoplamento de decisões, enquanto, na visão de Herweg *et al.* (2015), os demais fluxos teriam menor influência na tomada de decisão. Conforme explica Capella (2022, p. 36), a janela decisória é influenciada “pelo conjunto das instituições políticas, construção de maiorias, atores com poder de veto e empreendedores políticos (e não empreendedores de políticas públicas) ”.

Nesse contexto, a extensão do MMF ao processo decisório pretende oferecer uma análise mais rigorosa da tomada de decisão, com vistas a focalizar a atenção em situações propícias para a adoção de uma política, assim como compreender a influência que a integração da agenda exerce na dinâmica de negociação durante o processo de tomada de decisão (Herweg; Huss; Zohlnhöfer, 2015).

#### 2.1.4 Aplicações teóricas para a análise de políticas públicas no âmbito do processo legislativo

Kingdon (2003) concebe as políticas públicas como um conjunto composto por diversas fases, tais como a identificação da agenda de políticas públicas, a avaliação de opções para a formulação de políticas, a tomada predominante de decisões entre as alternativas disponíveis e, por fim, a execução da decisão (Capella, 2006). O MMF tem como foco principal, o estágio inicial do processo decisório, qual seja, a formação da agenda (*agenda-setting*) e a análise das alternativas para a formulação de políticas (*policy formulation*).

Entretanto, conforme observamos nos tópicos anteriores, a partir de estudos e aplicações aprofundadas do modelo, foram desenvolvidos vários ajustes e adaptações com vistas a aperfeiçoar o alcance e aplicabilidade do modelo. De acordo com Capella (2022), os ajustes propostos objetivam o aprimoramento das capacidades do modelo, e permitem transformá-lo em uma ferramenta de análise do processo mais geral de produção de políticas, indo além da simples formação de agendas e da seleção de alternativas.

Por outro lado, Medeiros e Brito (2023) enfatizam que, apesar das políticas públicas estarem comumente vinculadas ao Poder Executivo, o Parlamento desempenha um papel fundamental em todas as fases de seu ciclo. Em sua qualidade de Casa democrática, pluralista

e representativa da sociedade, o Parlamento configura-se como o local propício para a identificação de questões sociais, incluindo-as na agenda pública para posterior deliberação e resolução (Medeiros; Brito, 2023).

No contexto do legislativo, a viabilidade política é um fator importante para a adoção de políticas públicas, uma vez que as propostas devem ser aceitas e apoiadas pelos atores políticos relevantes. Com base em Kingdon (2003), é possível compreender fatores como o apoio de partidos políticos, grupos de interesse, opinião pública e o clima político em geral podem influenciar a aceitação e implementação das políticas.

Destaca-se, ainda, a noção de janela de oportunidade aplicada à análise de políticas públicas no âmbito do processo legislativo. De acordo com o modelo proposto por Herweg *et al.* (2015), quando a janela de agenda é aberta e ocorre o processo de *coupling*, a janela decisória é aberta e, então, inicia-se uma nova fase de negociação que, sendo bem-sucedida, culminará na aprovação da proposição. Dessa forma, no contexto legislativo, a identificação dessas janelas de oportunidade é crucial para determinar o melhor momento para apresentar e promover determinadas políticas, maximizando suas chances de serem aprovadas e implementadas.

O MMF tem sido testado em diversos contextos políticos e institucionais, e em diversas áreas e níveis de governo. Capella (2022) realizou um levantamento no ano de 2020, no qual, constatou como resultado, um total de 161 estudos produzidos entre os anos de 2000 e 2018, referente à produção acadêmica desenvolvida sobre estudos de agenda, incluindo o MMF, no Brasil. Os temas como saúde, educação, desenvolvimento urbano/regional e gestão concentram metade das pesquisas. No entanto, outras políticas setoriais têm sido investigadas com base no modelo de Kingdon, dentre elas, políticas ambientais (Capella, 2022).

No próximo tópico, será apresentado um panorama introdutório sobre a biodiversidade, o patrimônio genético e as políticas públicas no contexto brasileiro, com o fim de contextualizar o tema que será investigado, qual seja, a Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional no Brasil, com base no MMF e sua extensão ao processo decisório. A investigação visa contribuir para a elaboração de políticas públicas mais eficazes e responsivas às necessidades da sociedade, no campo das políticas públicas ambientais.

## 2.2 BIODIVERSIDADE, PATRIMÔNIO GENÉTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A expressão biodiversidade ou diversidade biológica foi introduzida por Walter G. Rosen, membro da Comissão do Conselho Nacional de Pesquisa sobre Ciências da Vida dos Estados Unidos, no ano de 1986. A biodiversidade, também denominada diversidade biológica, é geralmente interpretada como a variedade de espécies presentes em uma determinada região (Ganem; Drummond, 2010, p. 13).

No âmbito da CDB, principal fórum mundial para questões relacionadas à Biodiversidade, a definição de biodiversidade ou “diversidade biológica”, encontra-se elencada no art. 2, nos seguintes termos:

Diversidade Biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (CDB, art. 2º).

Conforme Scariot (2010, p. 113), o reconhecimento da importância da biodiversidade para a manutenção da vida na Terra levou à popularização do tema, contribuindo para a disseminação de outras definições relacionadas a componentes específicos, como o recurso genético, que é o material genético com valor real ou potencial, e a expressão recursos biológicos, que abrange elementos genéticos, organismos ou suas partes, assim como populações e outros componentes bióticos dos ecossistemas, que possuam utilidade ou valor potencial para a humanidade (Scariot, 2010).

Ademais, Scariot (2010) destaca o surgimento de novos termos para descrever componentes da biodiversidade, como a agrobiodiversidade, que se refere ao componente cultivado ou manejado da biodiversidade e engloba a variedade de recursos genéticos (variedades, raças) e espécies destinadas à alimentação, forragem, fibra, combustível e fins terapêuticos. Além disso, no Brasil, insurgiu-se o conceito de sociobiodiversidade para descrever a interconexão entre produtos e serviços originados de recursos naturais, direcionados ao desenvolvimento de cadeias produtivas que atendem aos interesses de comunidades tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares (Scariot, 2010).

A conservação e o manejo sustentável da diversidade biológica são requisitos essenciais para o progresso. Scariot (2010) destaca que o declínio da biodiversidade, decorrente de atividades humanas, representa uma ameaça ao desenvolvimento econômico e à saúde humana, pois resulta na perda de recursos valiosos, diversidade genética e serviços ambientais essenciais provenientes de ecossistemas preservados. Desse modo, conservar a biodiversidade implica, segundo Ganem e Drummond (2010, p. 11), em “ações complexas com o objetivo de assegurar a perpetuidade desse frágil sistema no qual a vida se aloja no planeta e no qual nós, humanos, estamos imersos”.

No contexto brasileiro, as políticas públicas em torno da temática da biodiversidade foram desenvolvidas desde o final do século XIX, mas com caráter pontual. Somente na segunda metade do século XX, o tema ganhou relevo e foi desenvolvido em caráter sistemático, em geral, centralizado na esfera federal governamental, mas a partir de Constituição de 1988, observa-se uma tendência descentralizadora nos últimos anos (Viana; Araújo, 2010). Atualmente, o Brasil conta com um amplo conjunto de normas que definem restrições e dão suporte legal à conservação (Ganem; Drummond, 2010).

No texto constitucional, a primeira menção à proteção da biodiversidade foi concretizada na Constituição de 1988. As Constituições anteriores, constavam apenas referências esparsas, basicamente em dois aspectos ambientais: competência para legislar e para a proteção do meio ambiente (Juras, 2010).

A Carta Magna de 1988 dedicou um capítulo ao meio ambiente e instituiu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*), além de estabelecer diversas incumbências ao Poder Público: preservar e restabelecer os processos ecológicos essenciais, com o fim de garantir a gestão ambiental adequada das espécies e ecossistemas; salvaguardar a diversidade e a integridade do patrimônio genético nacional; delimitar, em todas as unidades federativas, áreas territoriais e seus elementos a serem especialmente resguardados; e assegurar a proteção da fauna e flora, proibindo, conforme a legislação, práticas que comprometam sua função ecológica, levem à extinção de espécies ou sujeitem os animais à crueldade (art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII).

De acordo com Araújo *et al.* (2008), os dispositivos constitucionais supracitados representam o reconhecimento da relevância da diversidade biológica para o progresso nacional, pois ao estabelecer que a preservação do patrimônio biológico é indispensável para assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado, a Carta Política incorpora a concepção de

que as espécies selvagens e a cobertura vegetal nativa desempenham papel crucial na manutenção de serviços ecossistêmicos (Araújo *et al.*, 2008).

Por outro lado, a Carta Magna posiciona a biodiversidade como um recurso estratégico para o país, ao instruir o Poder Público a zelar pela integridade do patrimônio genético nacional, ou seja, protege a base de recursos a serem utilizados para estudos de bioprospecção e desenvolvimento tecnológico, especialmente para as indústrias química, farmacêutica e cosmética. Em última análise, a Constituição valida a instituição de áreas territoriais especialmente resguardadas pelo Estado, como estratégia de preservação das espécies e dos ecossistemas (Araújo *et al.*, 2008).

Dessa forma, percebe-se que a Constituição de 1998, ao consagrar disposições específicas sobre o meio ambiente, estabeleceu não apenas a obrigação de preservar a biodiversidade, mas também reconheceu o patrimônio genético nacional como um recurso estratégico, que deve ser utilizado de forma cuidadosa e responsável, já que o Brasil detém a maior biodiversidade do mundo.

Conforme a Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade<sup>4</sup> (EPANB, 2017), o Brasil é o país com maior número de espécies e plantas, sendo mais da metade delas endêmicas, mais da metade dessas espécies são exclusivas do território brasileiro, abrangendo também uma rica biodiversidade de anfíbios e primatas, consolidando sua posição de liderança global nesses aspectos. O país ocupa, ainda, a segunda posição mundial em diversidade de mamíferos e répteis, além de ser o terceiro em variedade de aves. Adicionalmente, destaca-se como o sexto país com maior índice de endemismo em vertebrados, registrando taxas mais expressivas para répteis, com 37% de endemismo, e anfíbios, com 57%. Estima-se que aproximadamente 20% da biodiversidade global esteja concentrada no território brasileiro (EPANB, 2017).

Ademais, os diversos biomas presentes no território brasileiro, como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica, a Caatinga, o Pantanal e o Pampa, contam com uma significativa sociodiversidade, que engloba centenas de distintas etnias indígenas e milhares de comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais. Entretanto, os distintos biomas enfrentam ameaças, em um cenário global caracterizado pelo declínio da diversidade biológica e dos saberes tradicionais (EPANB, 2017).

---

<sup>4</sup> O EPANB refere-se a visão brasileira de longo prazo para viabilizar a conservação e uso sustentável da biodiversidade. O documento fornece as diretrizes norteadoras para harmonizar e integrar as ações direcionadas à biodiversidade, planejadas e executadas pelos diversos setores da sociedade.

De acordo com o plano apresentado no EPANB, o Brasil tem reunido esforços para a preservação de sua biodiversidade e para a promoção de serviços ecossistêmicos em seus distintos biomas, com destaque para a instituição e efetivação de áreas de conservação; a supervisão contínua de habitats e espécies; e a resistência contra a remoção clandestina da vegetação nativa tradicionais (EPANB, 2017).

No plano internacional, Le Preste (2000) explica que o aumento do desmatamento das florestas tropicais, nos anos 1980, especialmente na Indonésia e na Amazônia, e o desenvolvimento da biotecnologia, que tornava mais valiosos os recursos biológicos, intensificaram o interesse pela biodiversidade (Ganem, 2010). Em 1992, com o advento da CDB, foi reconhecida a soberania dos países detentores de recursos genéticos sobre seu patrimônio. Além disso, o conhecimento tradicional é visto como um componente indispensável para a preservação da biodiversidade (Araújo, 2010).

A CDB definiu que a responsabilidade de regular o acesso e a repartição de benefícios, assim como obter consentimento prévio fundamentado, relacionados aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais, recai sobre cada nação por meio de sua legislação nacional. Anteriormente, o patrimônio genético (PG) nacional e os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade brasileira (CTA), eram objeto de apropriação por países desenvolvidos, desprovidos de solicitação prévia para acesso, obtenção de consentimento prévio informado ou qualquer mecanismo de repartição de benefícios junto aos países de origem da biodiversidade ou às comunidades tradicionais detentoras (EPANB, 2017).

A regulamentação inicial dos dispositivos da CDB, no contexto brasileiro, foi estabelecida, por intermédio de Medida provisória, em 30 de junho de 2000, delineando os direitos e deveres relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à salvaguarda e ao acesso aos conhecimentos tradicionais associados, bem como à distribuição equitativa de benefícios. Esse arcabouço legal foi objeto de revisões até a promulgação da Medida Provisória (MP) nº 2.186-16, em 23 de agosto de 2001, que manteve sua vigência até 16 de novembro de 2015.

Esta pesquisa, tem como objetivo investigar o processo que culminou a aprovação da política de acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional, na legislação interna brasileira, com vistas a contribuir com o debate a respeito da interação entre biodiversidade e políticas públicas no Brasil.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia empregada no estudo, cujo objetivo é investigar o processo de construção da Lei de Acesso ao Patrimônio Genético e ao Conhecimento Tradicional no Brasil, com vistas a explicar a seguinte questão: “Quais os fatores influenciaram o processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 2015?”.

A condução de estudos acadêmicos e científicos envolve a elaboração de um plano detalhado para orientar o desenvolvimento da pesquisa, desde a definição do problema de pesquisa até a análise dos resultados. De acordo com Gil (2002, p. 9), “o planejamento de pesquisa pode ser definido como o processo sistematizado, mediante o qual se pode conferir maior eficiência à investigação para em determinado prazo alcançar o conjunto das metas estabelecidas”.

Nesta pesquisa, aplica-se a análise de estudo de caso único, com o objetivo de trazer uma investigação detalhada do processo de formação da política, utilizando a abordagem de rastreamento do processo (George; Bennet, 2004 *apud* Göttens, 2010) e a perspectiva analítica de natureza narrativa (Barzelay *et al.*, 2003; 2004), para compreender as dinâmicas relacionadas ao processo de formação da política pública estudada, a partir do encadeamento de eventos que permitam construir a sua trajetória histórica e, posteriormente, inspirado em Gottens (2010), reinterpretá-los, com base no modelo de Kingdon (2003) e nos refinamentos propostos por Herweg *et al.* (2015), já que apresenta uma abordagem teórica adequada para a análise da formação da agenda e de tomada de decisão para a mudança da política pública.

A abordagem apresentada na pesquisa é de natureza qualitativa na qual os pesquisadores preocupam-se, nas palavras de Godoy (1995, p. 63), “com o processo e não simplesmente com os resultados ou produto”. Para isso, Godoy (1995, p. 21) explica que “o investigador vai a campo com o intuito de ‘captar’ o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”.

Ademais, a presente investigação é de natureza exploratória e explicativa. De acordo com Gil (2008, p. 27-28), a pesquisa exploratória possui “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Já a pesquisa explicativa, objetiva “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2008, p. 27-28). A principal fonte de dados da pesquisa foram as informações filtradas das entrevistas aplicadas, dos documentos legislativos e da legislação



pertinente. Adicionalmente, recorreu-se a elementos bibliográficos, a partir da análise de dissertações, teses, artigos e outras fontes científicas.

Nesse sentido, os instrumentos metodológicos adotados destacam-se pela rigorosa seleção de observações e a clara definição da pergunta de pesquisa. Essa abordagem permitiu que a coleta de dados dos entrevistados fosse direcionada com precisão, resultando em informações valiosas e aprofundadas. Além disso, essa estratégia foi guiada pela teoria de múltiplos fluxos, o que proporcionou um alicerce sólido para o entendimento do processo de desenvolvimento de construção da política.

O recorte temporal da pesquisa compreenderá o período observacional dos eventos relacionados à Lei nº 13.123, de 2015, a partir da ratificação da CDB, pelo Congresso Nacional, no ano de 1994, até a promulgação do Decreto nº 8.772, de 2016, referente a sua implementação. Para tanto, será utilizada a estrutura da narrativa analítica para compreender as dinâmicas do processo de construção da política que culminaram na sua aprovação. A partir desse recorte, buscou-se identificar os problemas, propostas ou alternativas, o cenário político e a atuação dos atores e empreendedores políticos, a fim de compreender a dinâmica dos fluxos e as aberturas das janelas de oportunidade na formação da agenda e na tomada de decisão.

Os próximos tópicos apresentam a narrativa analítica aplicada ao estudo de caso do tipo de rastreamento do processo; a categorização e a organização da narrativa analítica aplicada ao estudo proposto; e, por fim, detalha os métodos utilizados para a coleta e a análise de dados, com o fim de oferecer transparência acerca das fontes e abordagens adotadas.

### 3.1 A NARRATIVA ANALÍTICA APLICADA AO ESTUDO DE CASO DO TIPO “RASTREAMENTO DO PROCESSO”

O rastreamento do processo pode ser compreendido, segundo (Cunha; Araújo, 2018, p. 39 *apud* Bennett, 2010) como uma “ferramenta de análise de evidências dentro de um caso individual, ou uma instância vinculada temporariamente e espacialmente de um fenômeno específico, para derivar e/ou testar explicações alternativas desse caso”. Ademais, tem como objetivo estabelecer se os eventos ou processos dentro do caso se enquadram naqueles previstos por explicações alternativas (Bennett, 2010). O caso, por sua vez, explica Bennett (2010, p. 208) “pode ser entendido como uma instância temporal e espacialmente limitada de um fenômeno específico”.

Nessa perspectiva metodológica, Cunha e Araújo (2018) explicam que o pesquisador precisa observar duas ferramentas essenciais para o modelo: a descrição e a sequência, para evitar falhas na condução da pesquisa. Segundo os autores (2018, p. 85), a descrição precisa estar “comprometida com a sequência de eventos ou uma situação em um ponto do tempo”. Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de habilidades para a caracterização das etapas importantes de um determinado processo, para uma análise satisfatória do caso estudado (Cunha; Araújo, 2018).

Embora exista uma infinidade de modelos de rastreamento do processo, nesta pesquisa, optou-se pela construção da narrativa analítica proposta por Barzelay e Velarde (2004), aplicada ao estudo de caso do tipo “rastreamento do processo”. Gottens (2010, p. 63) adotou essa abordagem com o fim de “superar o risco da descrição do caso”, já que, conforme explicam (Cunha; Araújo, 2018, p. 85 *apud* Mahoney, 2010), “ao ter como ênfase a análise das trajetórias de mudança e causalidade, o método é falho quando o fenômeno observado e as etapas dessa trajetória não são descritas adequadamente”.

A narrativa analítica é um instrumento que permite o pesquisador percorrer toda a experiência em estudo e concentrar-se em seus elementos específicos. Ademais, possibilita uma abordagem sistemática das seguintes tarefas: formular os diferentes tipos de eventos que compõem a experiência em estudo; estabelecer relações significativas entre esses eventos com base no enredo geral da história; e gerar questões de pesquisas relevantes (Barzelay; Velarde, 2004).

A proposta de Barzelay e Velarde (2004) coloca o pesquisador claramente no campo da investigação qualitativa, pois emprega instrumentos de geração de informação, como a entrevista narrativa e de outros métodos de organização e análise da informação, diferentemente daqueles aplicados em uma abordagem quantitativa. A análise narrativa gera argumentos explicativos que devem ser embasados em relações evidentes entre eventos que realmente ocorreram e não apenas em intuições, ideias gerais ou referências vagas a fatos. Conforme salientam Barzelay e Velarde (2004, p. 16), “os argumentos explicativos visam compreender sua trajetória, ou seja, como ela se originou, se estabilizou e provavelmente declinou ao longo do tempo”.

Na abordagem narrativa, a explicação não consiste em encontrar alguma associação entre variáveis, mas sim em ligar de forma coerente eventos que ocorreram num determinado momento e lugar (Barzelay; Velarde, 2004). Dessa forma, comparado à abordagem centrada

em variáveis. O quadro 2 apresenta um comparativo entre a abordagem narrativa e a centrada em variáveis.

Quadro 2 – Diferenças entre o método baseado em variáveis e o método narrativo

	<b>Método analítico centrado em variáveis</b>	<b>Método narrativo</b>
Foco de estudo	Variáveis (categorias analíticas observáveis independentemente nas unidades de estudo)	Eventos (conjunto de ações coerentemente encadeados de acordo com o seu significado dentro de uma experiência global)
Procedimento para explicar	Associação de variáveis com base na relação causa-efeito (correlação entre variáveis independentes e dependentes)	Encadeamento narrativo de eventos (ações) para que constituam um processo significativo. Procura explicar conexões particulares entre eventos singulares. Consideração do contexto
Consideração do contexto	O processo de explicação é abstraído dos contextos particulares das unidades de estudo, uma vez que considera apenas as variáveis em estudo	O processo explicativo considera o contexto, pois só assim é possível reconstruir o significado global das ações dentro de uma experiência localizada no tempo e no lugar.

Fonte: Barzelay e Velarde (2004, p. 21).

De acordo com em Barzelay e Velarde (2004, p. 21), o método narrativo “explica o fluxo das ações recorrendo ao contexto singular em que ocorreram”. É uma abordagem que se preocupa com os elementos constituintes de um processo relacionada à sequência de ações que se desenvolvem num determinado tempo e contexto.

### 3.1.1 A modelagem da narrativa analítica

O modelo proposto por Barzelay *et al.* (2002), Barzelay e Velarde (2004) propõe um fluxo dinâmico de eventos relacionados ao processo em estudo, cujo produto do esforço narrativo é o relato. O relato, por sua vez, consiste em uma forma de representar uma experiência, que conecta os acontecimentos que a compõem a partir do efeito que provocam (BARZELAY; VELARDE, 2004).

No contexto da narrativa, os eventos e a trama desempenham papéis fundamentais como instrumentos estruturantes, proporcionando uma base para a elaboração de uma narrativa coesa e significativa. De acordo com Barzelay e Velarde (2004, p. 22), um evento “é um conjunto de ações ou ocorrências organizadas com base em seu significado dentro de uma experiência considerada como um todo”, sendo possível estruturá-lo a partir do resultado almejado ou do percurso que as ocorrências percorrem. É relevante destacar que os eventos não são entidades objetivas, mas construções conceituais nas quais o pesquisador organiza o fluxo

de acontecimentos de acordo com as preocupações investigativas que norteiam seu estudo. A compreensão da trama geral da narrativa atua como guia, permitindo ao pesquisador estabelecer os eventos necessários e suas inter-relações, evidenciando assim a importância da articulação entre eventos e trama na construção narrativa (Barzelay; Velarde, 2004)

O episódio corresponde a um grupo de eventos relacionados diretamente com a política pública que se pretende explicar. Em torno do episódio, encontram-se os eventos contíguos que, não sendo parte do episódio, podem ter exercido influência relevante sobre ele ou foram por ele impactados, são eles: os eventos anteriores (EA), aqueles eventos que acontecem antes do episódio e ajudam a explicá-lo; os eventos contemporâneos (EC) são aqueles que ocorrem no mesmo período ou espaço temporal; eventos relacionados (ER) aqueles que acontecem de forma simultânea ao central, sendo influenciados por este. Por fim, os eventos subsequentes (EP), denominados de eventos futuros, que têm relação com o episódio (Barzelay *et al.*, 2002; Barzelay; Velarde, 2004).

A figura 3 mostra a técnica para modelar o processo de criação de uma política, com diferentes tipos de eventos ordenados numa linha do tempo:

Figura 3 – Estrutura da narrativa



Fonte: Barzelay *et al.* (2002); Barzelay e Velarde (2004).

A partir da estrutura narrativa, é possível identificar as relações entre eventos ou subeventos dentro de um evento. Nesse contexto, Barzelay e Velarde (2004, p. 30) destacam que “estabelecer como diferentes eventos afetaram uns aos outros é um passo fundamental na tarefa de explicação narrativa”. Conforme ensinam os autores, o “investigador deve priorizar aquelas relações que pareçam mais significativas para explicar o processo”, através da noção que o investigador tem do fio condutor do processo, ou seja, do enredo da história.

Com base no exposto, conclui-se que o método narrativo constitui uma abordagem metodológica atenta aos elementos que compõem um processo, especialmente à sequência de ações que ocorrem em um tempo e contexto específicos (Barzelay; Velarde, 2004). Nesse contexto, o método narrativo emerge como uma abordagem metodológica importante para desvelar a complexidade e a dinâmica subjacentes aos processos estudados.

### 3.1.2 Aplicando o MMF à análise da narrativa analítica

O MMF é um dos modelos explicativos de tomada de decisão extraído da ciência política que se baseia nas etapas de pré-decisão e decisão do processo de formulação de políticas públicas. Conforme Barzelay *et al.* (2002, p. 28), o MMF é uma ferramenta útil para a análise dos processos de modificação de políticas, bem como a análise dos seus resultados:

O modelo de Kingdon é útil por vários motivos. Primeiro, o desenvolvimento de um tema é um fenômeno emergente – o resultado de uma ação – e não uma ação em si mesmo. Portanto, é uma das características que deve ser compreendida no processo. Em segundo lugar, a característica dinâmica do tema reflete a temporalidade do processo de formulação de políticas. Terceiro, ao explicar o desenvolvimento de um tema, podemos apreciar os vários fatores que influenciam a formulação de políticas; ele permite a análise de diferentes eventos (Barzelay *et al.*, 2002, p. 28).

Na presente pesquisa, o MMF foi aplicado como um quadro de referência teórica, inclusive para a elaboração das questões da pesquisa sobre o episódio estudado. O Apêndice B, apresenta o questionário aplicado aos entrevistados com as categorias oriundas do modelo dos múltiplos fluxos: o fluxo dos problemas, das propostas e o político, acrescido dos atores e empreendedores e da janela de oportunidade política.

## 3.2 COLETA DOS DADOS

No contexto da pesquisa acadêmica, Stake (2011, p. 102) destaca a importância de selecionar cuidadosamente o método de coleta de dados, enfatizando que essa escolha deve estar alinhada tanto com a questão de pesquisa em foco quanto com o estilo de investigação preferido pelos pesquisadores. Nesse sentido, a abordagem técnica para o desenvolvimento deste estudo, pautou-se, essencialmente, na extração de dados das entrevistas com atores que participaram do processo de formação da agenda, do processo decisório e da implementação da

Lei nº 13.123, de 2015. Segundo a visão de Barzelay e Velarde (2004), as entrevistas, além de fornecerem informações sobre o desenho do processo, possibilitam visualizar o contexto com o qual interagem e sobre as interações entre os atores.

As entrevistas seguiram um formato semiestruturado. A partir de um roteiro previamente definido de perguntas, no qual, o entrevistador teve a liberdade de orientar a conversa em torno das fases do episódio, conforme a perspectiva de cada entrevistado, a instituição à qual estava vinculado ou com seu conhecimento específico sobre o tema. O roteiro de entrevista compunha-se de 30 questões abertas que permitiram a condução da entrevista de forma flexível, adaptando-se as questões em cada uma das fases do Episódio (ANEXO B). A elaboração foi baseada nos objetivos desta dissertação e em estudos anteriores propostos por Kingdon (2003), Gottens (2010), Barzelay e Velarde (2004), Pinheiro (2023).

Foram entrevistadas 23 pessoas, dentre elas, representantes de instituições científicas; de empresas e indústrias; de comunidades tradicionais e povos indígenas; do governo; de órgãos ambientais; de Organizações Não Governamentais (ONGs) e do setor jurídico. Ao longo da análise, os entrevistados foram identificados, ao longo da análise, da seguinte forma: [entrevista x (número), nome ou cargo, data] (Pinheiro, 2023). O Quadro 3 traz a lista completa dos entrevistados.

Quadro 3 – Lista dos entrevistados (Período: 21/09 a 01/11)

<b>Nº</b>	<b>NOME</b>	<b>ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO</b>	<b>DATA</b>
1	Nurit Bensusan	WWF/ISA/CGEN atual	21/09
2	Bráulio Ferreira Dias	MMA	26/09
3	Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto	ISA	28/09
4	Rafael de Sá Marques	MMA/MDIC	29/09
5	Henry Phillippe Ibanez de Novion	MMA	02/10
6	Ana Cristina Fialho de Barros	MMA	02/10
7	Ana Gita de Oliveira	IPHAN	05/10
8	Gustavo Carneiro	IPA/FPA	06/10
9	Leonardo Minaré Braúna	EMBRAPA/APROSOJA	06/10
10	Francisco Gaetani	MMA	06/10
11	Thiago Falda Leite	ABBI/Biólogo e Doutor em Genética	10/10
12	Fabício Santana Santos	MAPA - Auditor Fiscal Federal Pecuário	11/10
13	Maira Smith	FUNAI - MMA - CGEN atual	11/10
14	Maurício Guetta	ISA	11/10

15	Marcelo Arguelles de Souza	CNI	11/10
16	Mário Augusto de Campos Cardoso	CNI	11/10
17	Cristina Maria do Amaral Azevedo	MMA	11/10
18	Adriana Diaféria Marwell	FARMABRASIL	16/10
19	Rodrigo Justos de Brito	CNA	17/10
20	Cláudia Regina Sala de Pinho	MMA – CNPCT	20/10
21	Eliane Moreira	CTA/pesquisa/procuradora	26/10
22	Manuela da Silva	FIOCRUZ	01/11
23	Maria José Amstalden M. Sampaio	EMBRAPA	01/11

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Como método de coleta de dados, optou-se pela realização em fases, conforme o Quadro 4 que sintetiza o roteiro da pesquisa, seguindo-se a organização do Episódio em uma linha do tempo, dividida conforme a seguir: fase 1 - primeira tentativa de regulamentação da CDB no Brasil (período – 1995 a 2000); fase 2 – a Medida provisória nº 2.186-16, de 2001 (período 2001 a 2013); fase 3 – envio do PL 7735, de 2014 (período – 2014 a 2016).

Antes das entrevistas, realizou-se uma revisão dos documentos legislativos e da bibliografia relacionada ao tema, sempre que viável, com o intuito de otimizar a compreensão dos acontecimentos daquela época e aprofundar sua descrição, explicação e narrativa.

A pesquisa ocorreu de 21/09/2023 a 01/11/2023. Cada entrevista durou em média 60 minutos, sendo elas, remotas ou presenciais. As entrevistas foram gravadas e transcritas e, posteriormente, inseridas no RESHAPE<sup>5</sup> e cuidadosamente revisadas e analisadas. As transcrições encontram-se no APÊNDICE C, e correspondem as principais falas direcionadas aos tópicos detalhados durante a pesquisa. Todos os entrevistados consentiram em ser gravados, mencionados e estavam cientes tanto da temática quanto do propósito acadêmico da pesquisa, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante no ANEXO A. O Quadro 4 sintetiza o roteiro da pesquisa.

---

<sup>5</sup> A **Reshape** é uma plataforma para transcrição de áudio e geração de legendas.

Quadro 4 – Roteiro de pesquisa

<b>FASE 1 – A PRIMEIRA TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DA CDB NO BRASIL – PERÍODO: 1995 a 2000</b>	
<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
<b>GOVERNO</b>	Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)
<b>1 - Tentativa de regulação da matéria</b>	PLS 306, de 1995 (Senadora Marina Silva - PT)
<b>2 - Envio de MP pelo EXECUTIVO</b>	Caso de BIOPITARARIA (anos 2000) – Bioamazônia x Novartis
Os antecedentes	Necessidade de regulamentação da CDB devido a desafios ambientais
Os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública	Diversos setores governamentais, ambientalistas, cientistas
O processo político no período de 1995 a 2000	Discussões legislativas, envolvimento de diferentes interesses
Os eventos posteriores à fase 1	Impacto nas políticas de biodiversidade e patrimônio genético
<b>FASE 2 – A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.186-16, DE 2001 – PERÍODO: 2001 a 2013</b>	
<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
<b>GOVERNO</b>	Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011)
<b>VIGÊNCIA DA MP</b>	Desdobramentos e necessidade contínua de regulação
Os antecedentes	
Os bastidores do Anteprojeto de Lei de 2003	Elaboração com desafios e interesses diversos
Os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública	Diversos setores governamentais, ONGs, empresas, comunidades
O processo político no período de 2001 a 2016	Fortalecimento das medidas de regulamentação, a CPITRAFI – Tráfico de animais e plantas silvestres e a CPI da BIOPITARARIA.
Os eventos posteriores à fase 2	Mudanças e atualizações na política de biodiversidade
<b>FASE 3 – O ENVIO DO PL 7735, DE 2014, PELO EXECUTIVO – PERÍODO: 2014 a 2016</b>	
<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
<b>GOVERNO</b>	Dilma Rousseff (2011-2016)
<b>3 - Envio do PL 7735, de 2014, pelo EXECUTIVO</b>	MPV nº 2.186-16, de 2001, em vigor até 2015. PL 7735, de 2014 – Urgência constitucional – Mensagem nº 170, de 18 de junho de 2014
Os antecedentes	Continuidade e aprimoramento da regulamentação
Os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública	Participação de diferentes setores, incluindo governo e sociedade
O processo político no período de 2011 a 2016	Evolução legislativa, considerando a vigência anterior da MPV
Os eventos posteriores à fase 3	Reflexos e ajustes na política de biodiversidade

Fonte: Elaborado pela autora (2023).



### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Bardin (1985) propõe que, ao obter os dados por meio de entrevistas, documentos e anotações resultantes de observações, o pesquisador inicia o processo de análise com o que ele denomina de leitura flutuante. Nessa fase inicial, as unidades de registro ou categorias de análise emergem, representadas por palavras, expressões, temas ou mesmo acontecimentos identificáveis. Uma vez identificadas, o pesquisador procede à localização dessas unidades no texto, dando início à análise e interpretação dos resultados (Bardin, 1985).

Na pesquisa, realizou-se um levantamento documental, concomitante à análise de conteúdo, abrangendo documentos públicos, bem como informações provenientes de entrevistas e fontes oficiais na fase de levantamento. A fase de exploração do material, embora geralmente longa e tediosa, é essencial para gerenciar de forma sistemática as decisões feitas durante a pré-análise, focalizando principalmente nas tarefas de codificação, que abrangem o recorte, a enumeração e a classificação das unidades de estudo (Gil, 2008).

Em consonância com a proposta metodológica adotada por Pinheiro (2023), foi utilizado, neste estudo, citações diretas e indiretas provenientes das entrevistas de forma estratégica, visando enriquecer o processo explicativo. Salienta-se que os trechos destacados foram mantidos integralmente fiéis às transcrições, com mínimas adaptações na ordem das sentenças, ortografia, tempos verbais e na correção de vícios de linguagem, notadamente o uso excessivo da expressão "a gente" ou "né", sempre preservando o sentido original das frases. Adicionalmente, em algumas dessas citações, foram inseridos colchetes, especialmente, em virtude da categorização por tópicos relevantes debatidos e essenciais a análise do MMF, ou até mesmo, em virtude da linguagem coloquial, eventual omissão de palavras pelos entrevistados.

Ademais, foi realizada uma categorização, segundo temas pré-definidos, a partir da extração dos dados relevantes para a pesquisa, essencialmente com base nas entrevistas, com vistas a categorizar as fases do estudo, em tópicos estratégicos que evidenciam a linha da trajetória da política pública em estudo, na perspectiva teórica do modelo de múltiplos fluxos. Ressalta-se que a presente pesquisa não contou com o auxílio de nenhum software, como o Ethnograph, o NUDIST, o Atlas/ti e o Nvivo, que embora úteis, não executam análise qualitativa, sendo o elemento humano essencial neste tipo de pesquisa (Gil, 2008).

No próximo tópico, será abordado, em episódio único, o estudo de caso sobre a trajetória da construção política de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional no Brasil.

#### **4 ESTUDO DE CASO: A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS NO BRASIL – PERÍODO: 1994 a 2016**

A construção da trajetória histórica que culminou na aprovação da Lei nº 13.123, de 2015, perpassou diversas observações durante um período de 22 anos. A estrutura da narrativa analítica empregada neste estudo incluiu eventos nacionais e internacionais, tendo em vista a forte influência de acordos internacionais na origem da política e durante a sua negociação em âmbito nacional.

A trajetória que conduziu à elaboração da Lei pode ser dividida em três rodadas de negociação distintas<sup>6</sup>. A primeira rodada ocorreu no final dos anos 1990, quando se tornou imperativa, diante das demandas sociais, a necessidade de uma legislação que supervisionasse o acesso à biodiversidade. A segunda rodada teve início em 2001, quando o governo promulgou a Medida Provisória nº 2186-16/2001 para a devida regulamentação. A terceira rodada abrange os quatro ou cinco anos anteriores à promulgação da Lei em 2015, durante os quais os grupos interessados na questão mantiveram um diálogo intenso com o Congresso Nacional. Na prática, a legislação entrou em vigor efetivamente em 2016, por meio de sua regulamentação (Bolzani, 2017).

Nesse sentido, a presente dissertação investiga os elementos que permearam esse processo, abordando os antecedentes que levaram à necessidade de regulamentação, os atores e grupos envolvidos na concepção dessa política pública. Além disso, será analisado o cenário político da época, e os eventos subsequentes.

##### **4.1 EVENTOS PRÉVIOS INTERNACIONAIS (EPI)**

Na segunda metade do século XX, a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas tornou-se uma preocupação integrante das iniciativas mais abrangentes voltadas para a salvaguarda dos recursos naturais. O movimento ambientalista, nesse contexto, evoluiu para uma postura crítica em relação ao crescimento econômico global desprovido de considerações ambientais e à crescente voracidade do consumo que impulsionava esse crescimento. Tais ideias inovadoras deram origem, entre outras abordagens críticas, ao conceito de

---

<sup>6</sup> Neste estudo, considerou-se os marcos das rodadas de negociações que ocorreram no âmbito do Executivo, com base na pesquisa e relatos das entrevistas divididas nos seguintes marcos: 1ª Rodada de negociação (1996-1998); 2ª Rodada de negociação (2002-2010); e a 3ª Rodada de negociação (2011-2014).

desenvolvimento sustentável, influenciando, assim, as estratégias adotadas para a conservação da natureza (Ganem, 2010, p. 78).

Ganem (2010, p. 79) destaca que os fundamentos que passariam a orientar as iniciativas internacionais de conservação ambiental, assim como, a formulação da legislação brasileira correspondente, foram resultado de sucessivos encontros internacionais realizados a partir da década de 1960, posto que, com a intensificação da degradação ambiental, surgiram indagações sobre a possibilidade de os desequilíbrios ambientais extrapolarem fronteiras regionais, colocando em risco a sobrevivência da própria espécie humana (Ganem, 2010).

Neste contexto, a Declaração de Estocolmo insere-se como marco importante no desenvolvimento do movimento ambientalista global. Ela foi adotada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, de 5 a 16 de junho de 1972 (Ganem, 2010, p. 80). Essa conferência foi a primeira reunião internacional de grande escala dedicada exclusivamente à discussão das questões ambientais.

No tocante à diversidade biológica, a Declaração de Estocolmo continha a necessidade de preservação dos recursos naturais para as gerações atuais e vindouras. A fauna e flora selvagens eram reconhecidas como patrimônio da humanidade, uma ideia que suscitava controvérsias devido às questões relacionadas aos direitos de soberania nacional (Ganem, 2010, p. 81 *apud* Le Preste, 2000).

Outro marco relevante ocorreu no ano de 1989, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas tomou a decisão de promover uma conferência dedicada à temática do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Essa conferência, posteriormente conhecida como Cúpula da Terra ou Eco-92, foi formalmente intitulada Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, contando com a participação de representantes de 130 países (Ganem, 2010, p. 85).

A Rio 92 representou um marco histórico na busca por soluções globais para desafios ambientais e desenvolvimento sustentável. A conferência resultou em uma série de documentos e acordos que se tornaram fundamentais para orientar as políticas e ações dos países membros. Entre os principais resultados dessa conferência estão a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios com Autoridade Não Juridicamente Obrigatória Para um Consenso Global Sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas (Declaração sobre Florestas), a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Ganem, 2010, p. 86).

Dias (2023, Entr.2) destaca que “uma das providências que os países concordaram foi com a criação de uma instância de alto nível, um colegiado de alto nível para negociar e promover uma agenda de desenvolvimento sustentável”. Dessa forma, no contexto brasileiro, foi instituída a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), por meio do Decreto nº 1.160, de 1994, posteriormente atualizado para CIDES e Agenda 21<sup>7</sup>, com a presidência do Ministério do Ambiente. O foco foi a implementação da Agenda 21, a partir da promoção de ações em níveis estaduais e municipais. No entanto, durante o governo Bolsonaro, a revogação do decreto, conhecida como revogação, resultou na suspensão da Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES), e até o momento, não foi reinstalada (Dias, 2023, Entr.2).

Houve um interesse da sociedade brasileira e do governo federal, estadual, municipal com relação à Rio 92 (Dias, 2023, Entr.2). Segundo Novaes (1992, *apud* Ganem, 2010, p. 91), a CDB foi o documento que alcançou mais avanços na Eco-92. O Brasil foi o primeiro país a assinar a CDB no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992, promulgada por meio do Decreto nº 2.519, de 1998. O acordo internacional tem como objetivo a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a distribuição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. Esses objetivos visam garantir o acesso apropriado aos recursos genéticos, a transferência adequada de tecnologias relevantes e considerar todos os direitos associados a esses recursos e tecnologias, além de assegurar financiamento adequado (Ganem, 2010; CDB, art.1).

A implementação dos compromissos assumidos pela CDB iniciou em 1994, quando foi instituído o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), pelo Decreto nº 1.354, de 1994, posteriormente revogado pelo Decreto nº 4.703, de 2003 (Ganem, 2010). Dias (2023, Entr.2) destaca a criação de uma comissão coordenadora no âmbito desse programa que visava “mobilizar os setores do governo, da sociedade, para implementar os compromissos assumidos com a Convenção sobre a Diversidade Biológica”. Destaca-se, ainda, a criação da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), pelo Decreto nº 1.354, de 1994, substituído pelo Decreto nº 4.703/2003, responsável, dentre outras competências, pela repartição de benefícios derivados do uso da biodiversidade; e a Política Nacional de Biodiversidade, pelo Decreto nº 4.339, 2002 (Ganem, 2010).

---

<sup>7</sup> A Agenda 21 representa um guia de iniciativas destinadas principalmente aos governos, visando harmonizar o desenvolvimento e a preservação ambiental. Composta por quarenta capítulos temáticos, merece destaque o capítulo 15, que aborda a conservação da diversidade biológica (CONFERÊNCIA..., 1996).

Dessa forma, diversas iniciativas governamentais foram construídas para cumprimento das disposições da CDB. Dias (2023, Entr.2) destaca a aprovação de diversas leis ambientais como a Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) e a Lei nº 9.985, de 2000 (Lei do SNUC), que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, dentre outras agendas após a Rio 92:

[...] então, a gente foi avançando ao longo do tempo com as agendas. A partir de 92, a gente conseguiu aprovar muitas coisas. A Lei de Crimes Ambientais, a Lei do SNUC, teve uma série de leis que foram aprovadas no Congresso. Conseguimos, no governo Fernando Henrique e no primeiro governo Lula, criar muitas unidades de conservação. Então, foi o período de maior expansão de criação de unidades de conservação federais e estaduais que o Brasil já teve e foi o maior esforço a nível mundial de criação de unidades de conservação. Teve períodos em que o Brasil, sozinho, criou mais de 3 quartos de todas as unidades de conservação no mundo, pensando em área (Dias, 2023, Entr.2).

Nesse sentido, a CDB foi um passo significativo para a preservação da biodiversidade global, estabelecendo compromissos e metas para a conservação e uso sustentável dos recursos biológicos. O esforço inicial foi direcionado à conservação, o que representa o primeiro mandato e objetivo da Convenção. O segundo mandato concentra-se no uso sustentável, abordando questões como biossegurança, que experimentaram avanços ao longo do tempo. A legislação inicial sobre biossegurança, promulgada em 1995, estabeleceu a CTN-BIO, Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Em 2005, essa legislação foi substituída por uma nova, que centralizou as decisões principalmente na CTN-BIO, resultando na perda de poder por parte do IBAMA, Anvisa e Defesa Agropecuária no processo de aprovação de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Apesar dessas mudanças, a agenda progrediu, com a CTN-BIO permanecendo operante até os dias atuais e, ao longo das décadas, diversas novas tecnologias foram discutidas e aprovadas. Outras agendas também avançaram durante esse período (Dias, 2023, Entr.2).

O princípio da repartição de benefícios representou uma mudança revolucionária no cenário internacional e nacional. Esse conceito, anteriormente inexistente em qualquer marco legal internacional ou legislação nacional, ganhou destaque com a introdução da Access and Benefit Sharing (ABS), ou Acesso e Repartição de Benefícios, como parte integral da CDB.

A ABS trouxe consigo a necessidade de os países lidarem com uma questão até então inédita: como implementar efetivamente esse princípio inovador, destaca Dias (2023, Entr.2):

[...] essa questão de ABS, que foi uma das grandes novidades da CDB. O princípio da repartição de benefícios. Isso não existia antes num marco legal internacional e de nenhum país. Então, isso foi revolucionário. O desafio era como implementar isso. E o entendimento é que cada país tinha que se virar. Fazer uma legislação nacional sobre isso (Dias, 2023, Entr.2).

A ausência de um precedente internacional para orientar os países na abordagem dessa questão colocou um desafio significativo diante das nações, exigindo que enfrentassem a tarefa de criar legislação nacional para regular o acesso a recursos genéticos e as compensações decorrentes desse acesso. Os próximos tópicos abordarão a experiência brasileira na construção da legislação nacional de ABS no Brasil, com o fim de garantir a implementação efetiva do princípio da repartição de benefícios.

#### 4.2 EVENTOS PRÉVIOS NACIONAIS (EPN)

A evolução da regulação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no contexto nacional pode ser compreendida através de uma linha do tempo marcada por eventos significativos. Iniciando nos eventos prévios nacionais (EPN), destaca-se, inicialmente, o papel do Legislativo como protagonista com a apresentação do primeiro projeto de lei para regulamentar a CDB.

Embora, o papel importante e pioneiro do legislativo no debate, foi no âmbito do Executivo Federal que a proposta ganhou forma. Dias (2023), descreve a evolução do projeto ao longo do tempo por meio de três rodadas de negociação. A 1ª Rodada de negociação (1996-1998) testemunha a criação da comissão interministerial dedicada ao debate do tema. Em seguida, a insurgência do Caso Novartis-Bioamazônia, marco crucial, é sucedido pela promulgação da Medida Provisória nº 2186-16, de 2001, que moldou os rumos da regulamentação. A 2ª Rodada de negociação (2002-2010) foi seguida pelo funcionamento do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), e desvela os bastidores do Anteprojeto de Lei de 2003, revelando intrincadas discussões e estratégias.

A 3ª Rodada de negociação (2011-2014) fecha esse capítulo da linha do tempo, destacando novos desenvolvimentos e desafios na busca por uma regulamentação eficaz da CDB no cenário nacional. A última etapa desse processo complexo levou à apresentação final de um projeto de lei ao Congresso Nacional (Dias, 2023, Entr.2).

#### 4.2.1 O Legislativo como protagonista: apresentação do primeiro projeto de lei para regulamentar a CDB

No contexto da regulamentação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), é essencial compreender o papel destacado desempenhado pelo Legislativo, especialmente no momento da apresentação do primeiro projeto de lei significativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 306, proposto pela Marina Silva. Ao analisarmos essa fase inicial do processo legislativo, é notório o envolvimento ativo de diversos atores, com ênfase na atuação relevante da então parlamentar Marina.

Barreto (2023, Entr.3), representante do Instituto Socioambiental (ISA) destaca que é fundamental compreender que, nesse cenário, a atuação de Marina se destaca como pioneira na temática. A interlocução positiva estabelecida entre estes atores, especialmente com a parlamentar, teve um impacto significativo na moldagem do projeto, sobretudo no que tange à perspectiva do conhecimento tradicional. Bensusan (2023, Entr.1), reforça que é a primeira vez que alguém começa a debater e valorizar esse conhecimento. Embora esse aspecto possa ser percebido como menos relevante para o setor privado e o governo, Barreto (2023, Entr.3) enfatiza que se revelou central para uma parcela da sociedade envolvida na discussão (Barreto, 2023, Entr. 3).

Neste contexto, Marwell (2023, Entr. 18), destaca o papel fundamental desta específica apresentada pela Mariana neste período. Contudo, a entrevistada aponta que, mesmo com a sua atuação proeminente, prevaleceu a versão proposta por Jacques Wagner. Esta versão, conforme mencionado por Marwell, chegou ainda pendente de algumas mudanças na Constituição (Marwell, 2023, Entr, 18). Bensusan (2023, Entr.1) afirma que a proposição da Marina tinha “questões insolúveis”, que tentaram ser resolvidas posteriormente, no entanto, é fundamental reconhecer o caráter fundamental dos debates desenvolvidos pelos primeiros projetos de lei, posto que inauguraram discursões sobre a temática.

Dessa forma, ao explorarmos a dinâmica iniciada no âmbito do Poder Legislativo, é perceptível que a interação entre os diversos atores, com destaque para a atuação de Marina, desempenhou um papel fundamental na condução e modelagem do processo relacionado à regulamentação da CDB no Brasil, ao passo que influenciou, de certa maneira, debates técnicos ocorridos no âmbito do Poder Executivo, como vislumbraremos a seguir.

#### 4.2.2 1ª Rodada de negociação (1996-1998)

Durante a 1ª Rodada de negociação (1996-1998), a instituição da comissão interministerial destinada a debater a regulamentação da CDB, foi fundamental para a construção de uma proposição para debater a questão. Este período foi caracterizado por reuniões dedicadas ao tema, refletindo a busca por entendimentos e diretrizes que pudessem orientar a legislação nacional relacionada à conservação da biodiversidade.

##### 4.2.2.1 A criação da comissão interministerial para debater o tema

O PLS nº 306, de 1995, dentre outras propostas legislativas, desencadearam, no âmbito do Executivo, a criação de uma comissão interministerial, copresidida pela Casa Civil e pelo Ministério do Meio Ambiente, com o intuito de explorar abordagens para avançar na agenda de conservação da biodiversidade no Brasil. Este período foi marcado por desafios significativos, com o Executivo propondo um projeto de lei em 1998 (Dias, 2023, Entr.2).

No entanto, esse processo foi interrompido por uma negociação considerada ilegal entre a BioAmazônia, uma associação civil financiada publicamente, e uma grande empresa farmacêutica suíça, conforme relatado por Dias (2023, Entr. 1):

**[...]em 1996, por causa dessa apresentação desses projetos de lei do Congresso, o Executivo criou uma comissão, um grupo de trabalho interministerial, copresidida pela Casa Civil e pelo Ministério do Ambiente.** Eu participei dessa comissão para discutir como é que a gente deveria fazer para avançar nessa agenda aqui no Brasil. Era uma agenda desafiadora. Ninguém sabia direito como fazer. E, aí, o que aconteceu? [...] **o Executivo, acabou propondo um projeto de lei do Executivo, em 1998.** Aí, fomos atropelados por uma negociação ilegal entre uma associação civil que recebia financiamento público, da Bioamazônia, com uma grande empresa farmacêutica suíça. (Dias, 2023, Entr.2, grifo nosso).

Em suma, a criação da comissão interministerial para debater o tema proposto pelo PLS nº 306, iniciado por Marina Silva em 1996, reflete a complexidade e os desafios enfrentados na busca por avançar na agenda de conservação da biodiversidade no Brasil. Ao longo desse processo, a comissão, copresidida pela Casa Civil e pelo Ministério do Meio Ambiente, enfrentou obstáculos consideráveis, culminando em uma interrupção causada por



uma negociação ilegal entre a BioAmazônia, uma associação civil financiada publicamente, e uma grande empresa farmacêutica suíça. Essa reviravolta comprometeu os esforços da comissão, evidenciando as complexidades e desafios inerentes à formulação de políticas ambientais. Diante desses eventos, torna-se evidente a necessidade de abordagens mais transparentes e éticas na tomada de decisões, visando proteger efetivamente a biodiversidade e promover práticas sustentáveis no Brasil.

#### 4.2.3 Caso Novartis-BioAmazônia

O acordo celebrado entre a Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazônia) e a empresa suíça Novartis acelerou a urgência da regulação sobre a utilização do patrimônio genético contido na biodiversidade. Andrade (2013) explica que este acordo, permeado por cláusulas leoninas, autorizava a coleta e identificação de bactérias e fungos na Amazônia, visando a produção de extratos e análises para identificação de substâncias farmacêuticas. No entanto, surpreendentemente, não proporcionava benefícios ao país, seja através de transferência de tecnologia ou repartição justa de benefícios.

Bensusan (2023, Entr.1) destaca a desvantagem do acordo para o Brasil, conferindo à Novartis direitos exclusivos em um cenário sem regulamentação. Por outro lado, o caso BioAmazônia-Novartis evidencia a interação entre governo, sociedade civil e empresas, especialmente na biodiversidade. Barreto (2023, Entr.3) destaca a BioAmazônia como uma das primeiras Organizações Sociais (OSs), ressaltando que, apesar de não se caracterizar como biopirataria, revela uma lacuna na visão sobre a importância da biodiversidade. A proposta de cooperação com a Novartis reflete uma abordagem economicista e a falta de debate interno, sugerindo que a falta desse diálogo contribuiu para a concepção de um acordo desvantajoso, sem a devida consideração dos impactos (Barreto, 2013, Entr. 3).

Marwell (2023, Entr. 18) contextualiza a cooperação BioAmazônia-Novartis à luz do desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil. Na década de 90, o país, influenciado pelo Plano Collor, abriu-se para uma economia mais aberta, resultando em uma indústria concentrada em empresas estrangeiras. Neste sentido, a entrevistada sugere que essa realidade pode ter impactado diretamente a cooperação, contribuindo para a criação de um modelo de negócios inovador e desconhecido. A falta de familiaridade com esse modelo, combinada à

ausência de uma estrutura regulatória eficaz, pode ter contribuído para a falta de resultados práticos da cooperação (Marwell, 2023, Entr.18).

O desdobramento desse acontecimento culminou na edição da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, representando um marco importante na evolução do debate sobre o patrimônio genético e a biodiversidade no contexto nacional (Andrade, 2013).

#### 4.2.4 A Medida Provisória nº 2186-16, de 2001

O tema abordado, neste tópico, refere-se aos principais pontos da Medida Provisória nº 2186-16, de 2001, com foco na instituição e funcionamento do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) e dos problemas enfrentados durante a sua vigência.

Inicialmente, cumpre destacar, a vulnerabilidade do país devido à falta de um marco legal para a regulação da biotecnologia no início do século XXI (DIAS, 2023, Entr. 2). DIAS (2023, Entr. 2) destaca que escândalo no setor da biotecnologia (Caso Novartis-BioAmazônia) motivou a resposta governamental com a edição da Medida Provisória em 2000, evidenciando a urgência na regulamentação. O governo reconheceu sua vulnerabilidade a contratos específicos e, anos depois, o Tribunal de Contas da União (TCU) julgou legal o contrato em questão. O TCU afirmou que o contrato não infringiu nenhuma lei existente na época de sua realização, destacando o risco que existia antes da aprovação da MP (Dias, 2023, Entr.2).

O texto da MP foi construído com base no PL do Executivo, indicando uma incorporação das disposições desse projeto na medida provisória (Dias, 2023, Entr.2). Bensusan (2023, Entr. 1), acrescenta que a medida provisória derivou das discussões inauguradas pelos debates dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Apesar de inicialmente concebida como provisória, a MP foi reeditada 16 vezes ao longo do tempo, desafiando sua temporariedade original. Em um momento significativo, uma decisão no Congresso, em 2001, transformou a MP em uma medida permanente, marcando uma mudança crucial na regulamentação da biotecnologia (Dias, 2023).

##### 4.2.4.1 A instituição e funcionamento do CGEN

O processo de criação e implementação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), previsto na Medida Provisória (MP), teve início em 2002 e foi marcado por desafios e complexidades (Azevedo, 2023, Entr.17). A origem do CGen foi marcada por um

conselho de gestão inicialmente exclusivo do governo, sem participação da sociedade civil. No entanto, durante o primeiro governo de Lula, a então ministra Marina Silva propôs uma revisão legislativa, buscando incluir a sociedade civil no processo decisório. A Associação Brasileira de ONGs (ABONG) teve representação no conselho, mas sem direito a voto. Esse movimento culminou na elaboração de uma nova legislação, promulgada em 2015, garantindo à sociedade civil não apenas voz, mas também assento no CGen (Bensusan, 2023, Entr. 1; Dias, 2023, Entr. 1).

Desde a criação, diversas instituições como Fiocruz, Jardim Botânico, Embrapa, Instituto Evandro Chagas e outros tiveram assento no CGen. A representação abrangia setores como saúde, ambiente e pesquisa. A composição inicial, estabelecida em 2002, teve ajustes ao longo do tempo, refletindo uma dinâmica de participação variável de diferentes entidades (Silva, 2023, Entr. 22).

A medida provisória instituiu o CGen em 2002, com José Carlos de Carvalho como o primeiro secretário. A implementação enfrentou desafios iniciais devido à complexidade do tema. Apesar disso, o CGen foi considerado pioneiro em nível global, consolidando-se como um órgão relevante na gestão do patrimônio genético brasileiro (Dias, 2023, Entr.1). Azevedo (2023, Entr. 17) destaca que o início do funcionamento do CGEN envolveu a formulação de parâmetros e critérios de avaliação para organizar os processos e responder às demandas (Azevedo, 2023, Entr.17). O foco era não apenas autorizar pedidos, mas também lidar com desafios, como a questão dos conhecimentos tradicionais associados, que se acumulavam nos processos (Azevedo, 2023, Entr.17). A falta de definições claras sobre repartição de benefícios, conforme previsto no artigo 8J da Convenção da Biodiversidade, trouxe desafios adicionais (Azevedo, 2023, Entr.17).

A burocracia associada à medida provisória é reconhecida, com relatos de processos morosos que impactaram pesquisas acadêmicas. Contudo, também se destaca a análise cuidadosa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), evidenciando uma preocupação com os direitos indígenas (Smith, 2023, Entr.13).

A medida provisória permitiu o credenciamento de instituições como CNPq, Iphan e Ibama para autorizações específicas. Esse sistema possibilitou a análise e autorização mais eficiente de projetos, adaptando-se à complexidade e natureza das pesquisas envolvendo patrimônio genético e conhecimento tradicional associado (Smith, 2023, Entr.13).

Além do papel central do CGen na autorização, destacam-se os processos de pareceres conduzidos por especialistas. A análise aprofundada e as contribuições de pareceristas foram essenciais para compreender a importância da proteção e valorização do conhecimento tradicional associado (Smith, 2023, Entr.13).

As discussões no CGEN abordaram a representatividade do conselho e a elaboração de um anteprojeto de lei em 2003 (Azevedo, 2023, Entr.17). Azevedo (2023, Entr. 17) destaca a dificuldade inicial, pois o CGEN era composto majoritariamente por representantes do governo federal (Azevedo, 2023, Entr.17). Com a entrada de Marina em 2003, foram instituídos convidados permanentes, representantes da academia, comunidades tradicionais e Ministério Público, enriquecendo as discussões (Azevedo, 2023, Entr.17). Contudo, a falta de consenso entre ministérios, como Agricultura e MCTI, dificultava a tramitação do anteprojeto de lei (Azevedo, 2023, Entr.17).

Outro ponto de destaque foi a necessidade de lidar com os conhecimentos tradicionais associados, especialmente em relação às comunidades tradicionais (Azevedo, 2023, Entr.17). A entrevistada menciona a importância de um decreto para definir esses conhecimentos e comunidades, mesmo que conceitualmente desafiador (Azevedo, 2023, Entr.17). A interseção entre patrimônio cultural e conhecimentos tradicionais foi discutida, buscando conciliar a conservação do ambiente com a reprodução cultural dessas comunidades (Azevedo, 2023, Entr.17).

No âmbito das comunidades tradicionais, a entrevistada menciona o debate da decolonialidade, reconhecendo que os conhecimentos tradicionais têm o mesmo valor epistemológico que o conhecimento científico (Azevedo, 2023, Entr.17). A bioprospecção foi uma questão recorrente, com desafios em equilibrar o acesso à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais (Azevedo, 2023, Entr.17).

Durante 15 anos, o CGen operou majoritariamente como uma entidade governamental, com representantes da sociedade civil participando como observadores. Foi a demanda por uma participação mais efetiva levou à promulgação da lei em 2015, garantindo assento e voz plena para a sociedade civil, povos indígenas e comunidades tradicionais (Dias, 2023, Entr.1).

A criação do CGen e a legislação associada foram vistas como avanços significativos, proporcionando um fórum institucionalizado para discussões sobre biodiversidade. No entanto, a avaliação de sua eficácia diverge, com algumas visões destacando o controle e procedimentos institucionais estabelecidos, enquanto outras apontam para a falta de uma abordagem proativa

no desenvolvimento da biodiversidade como oportunidade de crescimento (Barreto, 2023, Entr.3).

Portanto, o processo de criação e funcionamento do CGEN, informado pelos entrevistados, revela a complexidade das discussões sobre patrimônio genético, conhecimentos tradicionais e bioprospecção, destacando desafios conceituais e práticos enfrentados pelo conselho ao longo dos anos.

#### 4.2.4.2 Problemas da Medida Provisória

O período de vigência da Medida Provisória (MP) trouxe desafios significativos, impactando a comunidade acadêmica, empresas e laboratórios. Inicialmente, a academia enfrentou obstáculos consideráveis, sendo apontada como a principal afetada. A demora na obtenção de autorizações do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) inviabilizou pesquisas, gerando insatisfação entre os pesquisadores (Bensusan, 2023, Entr. 1).

Empresas também foram impactadas, especialmente quando as penalidades começaram a ser aplicadas. O aprimoramento da MP levou as empresas a buscarem uma nova legislação, influenciando a criação de um novo Arcabouço Legal. A pressão exercida por essas entidades, inclusive junto à administração pública, contribuiu para mudanças significativas (Bensusan, 2023, Entr. 1).

No âmbito da academia, casos individuais ilustram os desafios enfrentados. A descoberta tardia das obrigações impostas pela MP gerou situações de irregularidade, comprometendo pesquisas e até mesmo pedidos de patente. A falta de previsão para a adequação das empresas e instituições acadêmicas durante a vigência da MP foi um dos principais problemas identificados, sendo posteriormente corrigido por meio de resolução do CGen em 2010 ou 2011 (Silva, 2023, Entr. 22; Dias, 2023, Entr. 1).

Outro aspecto crítico foi a exigência de autorização prévia para acesso a recursos genéticos. Essa medida gerou uma burocracia intensa, resultando em críticas à demora do CGen e do Departamento de Patrimônio Genético (DPG) em responder às demandas. Mudanças no procedimento, implementadas em 2010 e 2011, agilizaram o processo de análise e deliberação, mitigando parte dos problemas burocráticos (Dias, 2023, Entr. 1).

Apesar dos avanços, a falta de comunicação efetiva sobre a legislação persistiu como um desafio. A ausência de consulta prévia aos pesquisadores gerou uma revolta generalizada

na comunidade científica, destacando a necessidade contínua de sensibilização e capacitação. A falta de conhecimento sobre a legislação ainda é um problema em diversas esferas da sociedade, evidenciando a urgência de um amplo processo de capacitação (Dias, 2023, Entr. 1).

A indefinição sobre a propriedade de recursos genéticos, especialmente flora e micro-organismos, representou uma ambiguidade que só foi esclarecida em 2015. A regulamentação de acesso e repartição de benefícios foi estabelecida de forma clara, atribuindo esses recursos à União. A legislação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) também foi objeto de debate, especialmente em relação à possibilidade de patentear recursos genéticos, destacando as divergências com países como os Estados Unidos (Dias, 2023, Entr. 1).

Finalmente, a proteção dos conhecimentos tradicionais foi enfatizada, respeitando o direito das comunidades tradicionais de não compartilhar seus conhecimentos. A legislação brasileira, nesse aspecto, difere de países como China e Índia, que adotam abordagens distintas na gestão do acesso ao conhecimento tradicional (Dias, 2023, Entr. 1).

Diversos entrevistados apontaram desafios e falhas na efetividade da Medida Provisória (MP) no contexto do acesso a recursos genéticos em parceria com comunidades no Brasil. A MP, embora inicialmente vista como uma inovação, foi criticada por sua baixa resolução dos problemas enfrentados. Ela foi percebida como genérica e incapaz de abordar especificamente os desafios relacionados ao acesso a recursos genéticos em parceria com comunidades. Além disso, a legislação foi considerada congeladora por um longo período, não promovendo de maneira eficaz o desenvolvimento nesse campo (Barreto, 2023, Entr.3).

A participação da sociedade civil no tema foi identificada como desafiadora devido à complexidade e especialização do assunto. Poucas organizações não governamentais (ONGs) e lideranças indígenas estiveram engajadas no debate, destacando-se o Instituto Socioambiental (ISA) como uma das poucas ONGs dedicadas ao assunto. A dificuldade de envolver a sociedade civil, especialmente comunidades tradicionais, foi evidenciada pela natureza restrita do tema, em contraste com áreas mais amplamente discutidas, como clima e meio ambiente (Barreto, 2023, Entr.3).

A demanda do setor acadêmico destacou a necessidade de um processo de registro menos complicado para projetos de pesquisa. Inicialmente, houve discussões sobre a complexidade dos procedimentos do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), mas, ao longo do tempo, essas questões foram amenizadas. A simplificação do acesso e a

desburocratização foram percebidas como essenciais para incentivar a pesquisa e a inovação (Barros, 2023, Entr.6).

Os entrevistados identificaram vários problemas relacionados à MP. O rito burocrático para autorização, as definições imprecisas e distorcidas, a falta de representação da sociedade civil no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e a chapa branca do conselho foram apontados como desafios significativos. A dificuldade em definir conhecimentos tradicionais e a falta de consulta pré-informada também foram destacadas como problemas importantes. A falta de representação direta de comunidades e a necessidade de organizar-se em associações para cumprir requisitos burocráticos foram apontadas como obstáculos significativos por vários entrevistados.

A Embrapa enfrentou desafios na utilização de recursos genéticos devido à inadequação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético para micro-organismos utilizados na agricultura. A discussão sobre a repartição de benefícios e a complexidade na relação entre a Embrapa e o Estado brasileiro foram destacadas como questões centrais (Braúna, 2023, Entr.9).

A MP, por seu caráter autorizativo e burocrático, impactou negativamente a pesquisa com biodiversidade, especialmente na área de farmácia e cosméticos. A demora na obtenção de autorizações do CGEN levou a uma redução na pesquisa e inovação nesse setor, contrastando com a continuidade do setor agropecuário, que lida majoritariamente com espécies exóticas (Santos, 2023, Entr.12).

Casos de apropriação indevida de conhecimentos tradicionais foram relatados, revelando distorções na legislação. Exemplos práticos, como o projeto de melhoramento genético de Pequi, destacaram lacunas éticas e estruturais na MP. A falta de representação indígena no CGEN foi apontada como um problema significativo, levando à necessidade de reivindicação de direitos (Azevedo, 2023, Entr.15).

Entrevistados destacaram a necessidade de uma legislação mais dinâmica, capaz de se adaptar rapidamente às mudanças e desafios no campo. A promoção de parcerias internacionais e a inclusão de mais atores no debate, como empresas e comunidades locais, foram propostas como estratégias para promover a inovação e o desenvolvimento sustentável (Folhes, 2023, Entr.18).

Logo abaixo segue um quadro ilustrativo dos principais problemas abordados pelos entrevistados:

Quadro 5 – Problemas da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001<sup>8</sup>

<b>Problema</b>	<b>Impacto</b>
Demora nas autorizações do CGen	Inviabilização de pesquisas acadêmicas
Penalidades para empresas	Pressão por uma nova legislação
Falta de previsão para adequação	Irregularidades comprometendo pesquisas
Burocracia intensa	Atrasos na obtenção de autorizações
Falta de comunicação efetiva	Revolta generalizada na comunidade científica
<b>Indefinição sobre propriedade de recursos genéticos</b>	<b>Ambiguidade esclarecida em 2015</b>
<b>Regulamentação de acesso e repartição de benefícios</b>	<b>Estabelecimento claro em 2015</b>
Questões relacionadas à propriedade no INPI	Divergências com países como os EUA
Proteção dos conhecimentos tradicionais	Enfatizada na legislação brasileira
Baixa resolução dos problemas	Percebida como genérica e congeladora
Dificuldade na participação da sociedade civil	Complexidade e especialização do assunto
Rito burocrático para autorização	Obstáculo para projetos de pesquisa
Definições imprecisas e distorcidas	Dificuldades na interpretação da lei
Inadequação do CGen para micro-organismos na Embrapa	Questões na utilização de recursos genéticos
Impacto negativo na pesquisa de biodiversidade em farmácia e cosméticos	Redução na pesquisa e inovação nesse setor
Apropriação indevida de conhecimentos tradicionais	Lacunas éticas e estruturais na MP
Necessidade de legislação mais dinâmica	Adaptação rápida às mudanças e desafios
Falta de representação indígena no CGen	Problema significativo de representatividade

Fonte: Elaborado pela autora com base no relato das entrevistas (2023).

A análise dos problemas associados à Medida Provisória nº 2186-16, de 2001, revela uma série de desafios que impactaram negativamente a comunidade acadêmica, empresas e instituições envolvidas no acesso a recursos genéticos no Brasil. Desde a demora nas autorizações do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético até as lacunas éticas na apropriação de conhecimentos tradicionais, os entraves burocráticos e as falhas na representatividade evidenciam a necessidade de revisão e aprimoramento da legislação para promover um ambiente mais propício à pesquisa, inovação e desenvolvimento sustentável.

<sup>8</sup> Problemas discutidos na visão dos entrevistados.



#### 4.2.5 2ª Rodada de negociação (2002-2010)

A segunda rodada de negociações ocorreu no período entre os anos 2002 e 2010, na vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001. O Anteprojeto de Lei de 2003, foi o principal debate desenvolvido no âmbito do grupo de trabalho instituído no âmbito do Executivo para discutir a questão do marco legal. O tópico a seguir apresenta os principais pontos que nortearam as discursões e conflitos de interesse que permearam a relação entre as esferas governamentais e o setor produtivo.

##### 4.2.5.1 Os bastidores do Anteprojeto de Lei de 2003

Ao assumir o cargo no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a então ministra Marina Silva propôs a criação de um grupo de trabalho para discutir o marco legal do setor. Contudo, desde o início, deparou-se com a resistência, principalmente, do setor agrícola, que buscava uma legislação própria, dissociada das normas ambientais. O receio era claro: o acesso ao recurso genético de espécies exóticas, essenciais para a agricultura brasileira, poderia ser comprometido pela legislação ambiental mais rígida (Dias, 2023, Entr.2).

A resistência do setor agrícola não se limitava apenas à questão do acesso aos recursos genéticos. Boatos infundados, como a suposta obrigação de pagamento de royalties para exportação de commodities, aumentaram a tensão. A demora em convencer o setor de que tais informações eram inverídicas demonstra a complexidade do diálogo entre as partes (Dias, 2023, Entr.2).

No intuito de ampliar o debate, a sociedade civil, representada pela agricultura familiar, exigia maior participação na discussão do anteprojeto de lei. A falta de um processo mais amplo levou a propostas de moção no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), causando até mesmo um mal-estar no governo, com manifestações de oposição à ministra Marina (Barreto, 2023, Entr.3).

A preocupação do setor agropecuário ia além das fronteiras nacionais. A discussão sobre direitos indígenas e a necessidade de remunerar os detentores do recurso genético geravam receios de retaliações internacionais, especialmente em relação à exportação de produtos como a soja. O conflito entre a busca por regulamentações mais rígidas e a preservação

dos interesses do setor agropecuário complicava a formulação do anteprojeto (Barreto, 2023, Entr.3).

As discussões conceituais e técnicas ocuparam um espaço considerável na elaboração do anteprojeto de lei. A inclusão de convidados permanentes no CGen trouxe uma diversidade de olhares, evidenciando a complexidade do assunto. O desafio de harmonizar interesses distintos, especialmente entre os Ministérios da Agricultura, Ciência e Tecnologia, e Meio Ambiente, mostrou a dificuldade em alcançar um consenso interno (Azevedo, 2023, Entr.17).

Apesar dos esforços, o anteprojeto de lei não foi encaminhado ao Congresso, frustrando as expectativas de consenso. A participação ativa do empresariado, representado pelo Conselho Empresarial Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável, evidencia a influência dos diversos setores na formulação das políticas (Azevedo, 2023, Entr.17).

De acordo com Folhes (2023, Entr. 21), a tentativa de revisar a medida provisória através do anteprojeto de lei revelou dissensos internos e dificuldades em definir a abrangência do acesso, considerando o amadurecimento da indústria local. A falta de percepção sobre a importância do modelo para o desenvolvimento do país contribuiu para o insucesso da empreitada (Folhes, 2023, Entr.21).

Ademais, elaboração do anteprojeto de lei enfrentou questões insolúveis relacionadas ao conhecimento tradicional. Mecanismos como o consentimento prévio e informado e a repartição de benefícios mostraram-se inadequados para lidar com a natureza complexa dessas questões. A dificuldade em propor uma legislação eficaz evidenciou as lacunas na Convenção que trata do tema (Bensusan, 2023, Entr.1).

Os impasses evidenciaram a necessidade do envolvendo de todos os setores da sociedade, para a formulação de políticas que conciliem desenvolvimento sustentável e preservação ambiental. A busca por consenso e diálogo era um grande desafio para o avanço dessa questão legislativa.

#### 4.2.6 3ª Rodada de negociação (2011-2014)

A 3ª Rodada de negociação (2011-2014) apresenta novos desenvolvimentos e desafios na busca por uma regulamentação da CDB no cenário nacional. Refere-se a última etapa do

processo que levou à apresentação final de um projeto de lei ao Congresso Nacional, e ao final, a Lei 13.123, de 2015.

### 4.3 EVENTO CENTRAL

A Lei nº 13.123, de 2015, representa um marco legislativo no Brasil ao abordar questões relacionadas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado, bem como à repartição de benefícios visando à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Neste tópico, será abordado aspectos gerais sobre o que dispõe a legislação, o processo de tramitação da Lei e as principais manifestações de entidades e instituições, especialmente, sob a ótica dos participantes deste processo, com vistas a estudar o processo que culminou na aprovação da legislação atual.

#### 4.3.1 Os bastidores do PL 7735, de 2014

A Lei nº 13.123, de 2015, representa um marco legislativo no Brasil ao abordar questões relacionadas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado, bem como à repartição de benefícios visando à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Neste tópico, será abordado aspectos gerais sobre o que dispõe a legislação, o processo de tramitação da Lei e as principais manifestações de entidades e instituições, especialmente, sob a ótica dos participantes deste processo, com vistas a estudar o processo que culminou na aprovação da legislação atual.

O processo de elaboração do PL nº 7735, de 2014, teve sua gênese a partir de uma preocupação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) quanto à legalidade das patentes em relação ao acesso aos recursos genéticos. O então Secretário de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, em 2011, relata que o INPI buscava soluções devido à incompatibilidade entre as regras da Medida Provisória vigente e a realidade de demora na análise de patentes, que durava, em média, 10 anos. A necessidade de uma nova legislação surgiu, então, para conciliar interesses do setor industrial, usuários de recursos genéticos e a prevenção à biopirataria (Dias, 2023, Entr.1).

Durante as negociações, houve uma ênfase na simplificação do acesso aos recursos genéticos, eliminando a exigência de autorização prévia, substituindo-a por um cadastro online.

Contudo, as demandas por dados detalhados no cadastro geraram desafios, posteriormente amenizados, mas ainda sujeitos a melhorias. A decisão fundamental foi simplificar o acesso à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, enquanto fortaleciam as exigências de repartição de benefícios, culminando na criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios em 2015 (Dias, 2023, Entr.1).

A elaboração do PL nº 7.735, de 2014, foi marcada por uma série de eventos e atores estratégicos. Inicialmente, a iniciativa teve origem na preocupação com a biodiversidade, desviando o foco do Ministério do Meio Ambiente (MMA) do clima para questões específicas, como a bioprospecção. A abordagem diferenciada envolveu a participação do setor privado, notadamente a ABIQUIM, Farma Brasil e a Natura, que articularam esforços em setores estratégicos como cosméticos, fármacos e químicos (Gaetani, 2023, Entr.10).

No estágio inicial, em 2013, o envolvimento com a legislação foi iniciado, culminando em reuniões no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), envolvendo diversos órgãos como Ministério do Meio Ambiente, FUNAI, Casa Civil e Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. A diversidade de atores e interesses delineou um cenário complexo, exigindo diálogo constante entre empresários, academia e setores produtivos (Marques, 2023, Entr.4).

A discussão da proposta no âmbito do Executivo revelou a necessidade de consenso entre diferentes setores, como farmacêutico, cosmético e acadêmico. A coalizão liderada pela CNI, com empresas como Farma Brasil e ABIHPEC, buscou superar divergências internas, mas a variedade de perspectivas dentro do setor produtivo complicou o processo. O MDIC desempenhou papel fundamental na mediação, realizando incansáveis reuniões para discutir novos conceitos introduzidos na legislação e construir um consenso mínimo (Marques, 2023, Entr.4).

A ausência de um marco legal prévio gerou desafios, mas o PL nº 7735, de 2014, foi visto como necessário, embora sujeito a críticas e divergências. O esforço para encontrar um denominador comum entre setores produtivos, academia e visão de Estado envolveu um ano de intenso trabalho, priorizando princípios relacionados à inovação, desenvolvimento sustentável e respeito aos direitos das comunidades tradicionais (Marques, 2023, Entr.4).

Na fase de negociação, a Presidente Dilma Rousseff delegou a interlocução a ministérios específicos, buscando diálogo com diferentes públicos interessados. No entanto, a pressão da Casa Civil sobre os ministérios foi intensa, impulsionando o envio do projeto ao

Congresso. A necessidade de uma nova legislação já era discutida desde 2011, evidenciando a persistência das discussões e a urgência percebida pelo Estado brasileiro (Novion, 2023, Entr.5).

A participação das empresas no processo gerou críticas, especialmente de representantes de povos indígenas e comunidades internacionais, que alegaram falta de atenção adequada às suas preocupações. O equilíbrio entre atender aos interesses dos usuários e escutar as reivindicações das comunidades foi um desafio reconhecido durante as discussões do PL 7735 (Dias, 2023, Entr.1).

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) não foi a única protagonista do setor privado, mas sua participação foi relevante no contexto da coalizão, representando empresas já usuárias da biodiversidade brasileira. O alinhamento de interesses variados, desde o lançamento de produtos até a regularização de passivos legais, caracterizou a dinâmica desses atores durante o processo (Novion, 2023, Entr.5).

O processo de elaboração do PL nº 7.735, de 2014, destacou-se pela participação ativa da indústria na formulação de um modelo regulatório. Inicialmente, mais de 10 entidades industriais, posteriormente alinhadas à CNI e CNA, colaboraram na proposta visando superar entraves da legislação anterior. O governo, reconhecendo a relevância, coordenou um esforço de diálogo cooperado, ampliando as discussões para diversos setores da economia, academia, comunidades tradicionais e governo. O desafio foi complexo, exigindo realinhamentos e resiliência para alcançar um consenso que viabilizasse a regulamentação nacional (Marwell, 2023, Entr.18).

O setor farmacêutico identificou um vasto potencial de desenvolvimento de novos modelos de negócio ao acessar a biodiversidade. A habilidade de desenvolver fitomedicamentos a partir de extratos da biodiversidade abriu perspectivas para moléculas sintéticas e novos medicamentos. Empresas locais perceberam a oportunidade de consolidar um novo modelo de negócio, mesmo enfrentando judicializações. A necessidade de segurança jurídica impulsionou a contribuição ativa na construção de um sistema regulatório que garantisse a estabilidade das atividades e a perenidade dos investimentos (Marwell, 2023, Entr.18).

A coalizão não era composta por empresas, mas por entidades representativas do setor industrial. Reuniões semanais envolviam até 80 participantes, promovendo a leitura e discussão minuciosa do projeto. A coalizão desempenhou um papel crucial na articulação de interesses

entre diferentes setores industriais, contribuindo para a apresentação de uma proposta consolidada (Marwell, 2023, Entr.18).

A proposta da coalizão foi apresentada ao governo por intermédio do Secretário Executivo do MMA, Francisco Gaetani. Ele coordenou um diálogo entre diversas entidades industriais, governo, academia e comunidades, resultando na formação da Coalizão pela Biodiversidade. A atuação coordenada buscou alinhar os interesses industriais e enfrentar desafios nas últimas etapas, envolvendo a CNI, CNA e ampliando a relevância do tema (Marwell, 2023, Entr.18).

A discussão da matéria envolveu diversas etapas, incluindo audiências públicas e reuniões, tanto internas quanto com representantes de ministérios e da coalizão. A participação de organizações da sociedade civil gerou a percepção de que os representantes de povos e comunidades não interpretavam essas interações como consultas formais. A dinâmica das discussões se estendeu desde antes do envio do PL pelo executivo, buscando equilibrar diferentes interesses e perspectivas (Novion, 2023, Entr.5).

#### 4.3.2 A Tramitação no Congresso Nacional

O processo de tramitação do PL nº 7.735, de 2014 na Câmara dos Deputados teve início em 24 de junho de 2014, quando o Poder Executivo o apresentou com o propósito de regulamentar dispositivos constitucionais e tratados internacionais relacionados à biodiversidade, acesso ao patrimônio genético, proteção do conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios. A Presidente Dilma Rousseff, por meio da Mensagem nº 170 de 18 de junho de 2014, solicitou urgência constitucional para sua tramitação, estabelecendo prazos específicos para manifestação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Távora *et al.*, 2015).

O projeto, distribuído a diversas comissões na Câmara devido à sua complexidade, resultou na criação de uma Comissão Especial em 3 de julho de 2014, conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. No entanto, essa Comissão Especial não se reuniu, levando a votação direta no plenário da Câmara dos Deputados. A ausência de instrução prévia e de discussões mais aprofundadas, como audiências públicas, durante a tramitação na Comissão Especial complicou a análise do projeto (Távora *et al.*, 2015). O tema foi discutido, apenas, em Comissão geral na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 2, de 2015, passou por um processo legislativo metucioso, conforme analisado por Távora et al. (2015). Originado na Câmara dos Deputados (CD), o PLC foi distribuído para diversas comissões do Senado, incluindo a Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE), Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), além das comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Sob regime de urgência, conforme previsto pelo art. 64, § 1º, da Constituição Federal, combinado com o inciso II do art. 375 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o PLC foi debatido nas comissões do Senado após a apresentação de 116 emendas. Audiências públicas foram conduzidas para instruir o projeto, com a participação de órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e outros interessados, revelando divergências de opinião devido à complexidade da matéria.

O Senador Jorge Viana, relator na CMA, após um intenso processo de negociação e considerando as informações das audiências públicas, identificou cinco pontos de divergência, submetidos a votação no Plenário do Senado, conforme determinado pelo RISF (Távora *et al.*, 2015).

Apesar da ausência de parecer de todas as comissões, o Plenário deliberou sobre o projeto conforme previsto pelo art. 172, inciso II, combinado com o art. 353, parágrafo único do RISF, tomando como referência o parecer da CMA. Das 394 emendas apresentadas, 23 foram aprovadas no Senado, encaminhadas à Câmara dos Deputados para apreciação em um prazo de 10 dias.

Na Câmara, 11 emendas foram rejeitadas e 12 aprovadas, resultando no texto final. Contudo, a Presidente da República vetou quatro pontos do projeto, relacionados a questões burocráticas, vigência para repartição de benefícios, participação do Poder Executivo na repartição não monetária e competência para fiscalização do uso do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, por meio da Mensagem nº 147, de 20 de maio de 2015 (Távora et al., 2015).

Na visão de Marques (2023, Entr.4), a tramitação na Câmara dos Deputados foi marcada por obstáculos relacionados a discordâncias ministeriais, especialmente com o Ministério da Agricultura. A Bancada Ruralista, influente no cenário político, inicialmente opôs-se ao texto. No entanto, uma estratégia de negociação direta com representantes da Frente

Parlamentar da Agricultura (FPA) resultou em acordos que facilitaram a aprovação na Câmara, inclusive a relatoria da matéria. A FPA, que inicialmente estava reticente, passou a apoiar o projeto após superar desinformações e receios sobre questões como a ratificação de Nagoya (Marques, 2023, Entr.4).

No Senado Federal, Marques (2023, Entr.4), aponta a participação de organizações como o Instituto Socioambiental (ISA). O processo legislativo do PL nº 7.735, de 2014, envolveu diversas etapas no Congresso Nacional, com desafios e articulações significativas. Após o envio do projeto ao Congresso, foram necessárias explicações do poder executivo sobre os novos conceitos incluídos. O ISA participou ativamente, dialogando com senadores, como Jorge Vianna, e outros parlamentares, durante o processo de tramitação no Senado (Marques, 2023, Entr.4).

A decisão de conferir urgência constitucional ao projeto foi motivada pela necessidade de avançar em uma pauta que anteriormente não obtivera sucesso, dada a existência de diversos projetos de lei sobre o tema no Congresso. A urgência constitucional conferiu prioridade ao projeto, aumentando a pressão para discussão e votação. Essa decisão foi tomada pela presidente Dilma Rousseff, considerando a relevância do tema, a fragilidade de uma medida provisória (NOVION, 2023, Entr.5). Assim como a Operação Novos Rumos (Marvell, 2023, Entr.18).

O Ministério da Agricultura (MAPA) apresentou obstáculos significativos ao processo, sendo superado por negociações com o setor do agronegócio e a Sociedade Rural Brasileira. A instabilidade ministerial, caracterizada por mudanças frequentes de ministros, foi uma dificuldade adicional, mas o setor agrícola e a Sociedade Rural ajudaram a superar impasses e a destravar o processo no Congresso (Gaetani, 2023, Entr.10).

Após a aprovação, o projeto foi nacionalizado, considerando todo o desenvolvimento tecnológico brasileiro até aquele ponto como nacional. Isso implicou que o Brasil não teria que pagar por materiais desenvolvidos internamente, enquanto apenas os recursos de fora, utilizados após a aprovação da lei, seriam passíveis de pagamento. Houve um reconhecimento de que o Brasil já possuía ampla diversidade, o que limitaria a necessidade de utilizar materiais externos (Carneiro, 2023, Entr.8).

Houve críticas à participação da sociedade civil no processo, destacando a preponderância de setores ligados ao agronegócio em detrimento de diálogos mais amplos, especialmente com povos e comunidades tradicionais e setores científicos. O texto do projeto,



desde o início, foi acusado de excluir os direitos dessas comunidades, sofrendo poucas alterações durante a tramitação e mantendo uma tendência de redução nas hipóteses de consulta prévia e repartição de benefícios (Folhes, 2023, Entr.21).

A tramitação foi considerada conturbada e com pouca participação social. A ausência da participação das partes envolvidas no processo inicial resultou em desequilíbrio. No Senado, destaca-se a atuação do senador João Capiberibe na liderança pela reforma de pontos que eram considerados prejudiciais. Estratégias de pressão sobre o governo e empresas, juntamente com debates e audiências, contribuíram para a aprovação de emendas e uma visão mais equilibrada do projeto (Guetta, 2023, Entr.14).

#### 4.3.3 Manifestações de entidades e instituições

Durante a discussão da Lei nº 13.123, de 2015, em um governo Dilma, a sociedade civil socioambientalista percebeu a ausência de sua participação no processo, que, segundo a entrevistada, estava voltado majoritariamente para as empresas. A representante das empresas afirmou ter realizado mais de 100 reuniões com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), enquanto a sociedade civil estava marginalizada do processo. Esse descompasso gerou descontentamento e apreensão entre os grupos socioambientalistas, que descobriram o projeto de lei em tramitação urgente durante a Copa do Mundo (Bensusan, 2023, Entr.1).

A crítica avança, apontando para uma estratégia "entreguista" que privilegiava o setor privado, especialmente a indústria farmacêutica. A legislação foi percebida como direcionada aos interesses dessa indústria, excluindo outros segmentos do setor privado. Empresas que trabalhavam com produtos de biodiversidade na linha de cosméticos, por exemplo, não foram tão representadas quanto o setor farmacêutico. A estratégia deliberadamente deixou de fora os interesses dos povos e comunidades tradicionais, demonstrando uma abordagem seletiva e exclusiva (Barreto, 2023, Entr.3).

Barreto (2023, Entr.3) aponta para um retrocesso significativo na perspectiva das comunidades tradicionais. O projeto de lei é visto como uma barreira ao desenvolvimento baseado no conhecimento tradicional. A abordagem de repartição de benefícios é considerada desfavorável às comunidades, ao proibir a repartição direta entre empreendimentos e comunidades específicas. Essa restrição é interpretada como uma estratégia de manter as comunidades dependentes das relações com o setor privado, desvalorizando o papel e a autonomia das comunidades tradicionais (Barreto, 2023, Entr.3).

A ausência de consulta pública e a falta de assento direto no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) para os representantes das comunidades tradicionais foram apontadas como falhas graves. A sociedade civil não teve voz adequada no processo decisório, enquanto houve múltiplas reuniões com o setor privado. A indisposição do Ministério do Meio Ambiente em dialogar com os povos e comunidades tradicionais foi destacada, evidenciando uma falta de consideração para com esses atores na construção do PL nº 7.735, de 2015 (Barreto, 2023, Entr.3).

Novion (2023, Entr.5) afirma que embora a consulta pública sobre o PL nº 7.335 não tenha seguido estritamente os termos da Convenção 169, representantes de povos e comunidades tradicionais participaram das discussões do projeto, mesmo que tenham ocorrido principalmente com o setor privado e acadêmico. A ausência de uma consulta regulamentada levanta a necessidade de estabelecer processos claros e legalmente definidos para futuras consultas públicas, reconhecendo a lacuna existente nas atuais práticas participativas, não apenas neste tema específico, mas em outros contextos (Novion, 2023, Entr.5).

Novion (2023, Entr.5) destaca a existência de diferentes perspectivas sobre o que constitui uma consulta pública. Enquanto a Convenção 169 da OIT prevê um processo amplo, envolvendo capacitação e fortalecimento das comunidades para compreender o tema da consulta, a prática brasileira adotou uma abordagem mais simplificada, muitas vezes restrita à consulta online. A falta de clareza legal sobre o processo de consulta pública gera assimetrias na participação e incidência nos processos de tomada de decisão, especialmente no contexto dos povos e comunidades tradicionais (Novion, 2023, Entr.5).

Dentro do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), a entrevistada foi uma das pessoas envolvidas na articulação com diversos grupos, incluindo PIB, Via Campesina e MPA, durante a tramitação do PL nº 7.735, de 2014. Seu engajamento aumentou quando o projeto passou para o Senado, onde ela desempenhou o papel de dialogar e articular com senadores. O engajamento foi motivado pela indignação diante da exclusão dos povos e comunidades tradicionais de uma legislação que deveria protegê-los (Pinho, 2023, Entr.20).

#### 4.3.4 A Lei nº 13.123, de 2015 e seus principais desdobramentos

A Lei nº 13.123, de 2015 representa um marco na regulamentação do acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. Em entrevistas, diversos pontos relevantes foram destacados pelos participantes, oferecendo uma visão abrangente sobre as implicações da legislação.

A academia e as empresas compartilharam uma preocupação central sobre a burocracia no acesso ao patrimônio genético. Segundo Novion (2023, Entr. 5), a dispensa do consentimento prévio informado para o acesso a esse patrimônio foi percebida como um avanço significativo, atendendo a uma demanda tanto da academia quanto das empresas. Isso reflete uma busca por desburocratização e facilitação dos processos inerentes à pesquisa e desenvolvimento.

Quanto às comunidades tradicionais, demandas como a participação no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), direitos à repartição de benefícios e gestão financeira foram incorporadas na legislação (Novion, 2023; Marques, 2023). No entanto, as entrevistas apontam desafios e simetrias de poder nas fases de regulamentação do decreto, evidenciando a importância de uma abordagem equitativa para garantir a efetiva participação das comunidades (Novion, 2023).

O setor com maior impacto na legislação, segundo Novion (2023), foi o cosmético, envolvido desde a medida provisória. Esse setor, por sua atuação ativa nas discussões, influenciou diretamente nas nuances da legislação, trazendo uma perspectiva mais voltada para a indústria cosmética, embora a expectativa inicial fosse contemplar equilibradamente todos os setores (Novion, 2023).

O decreto de implementação trouxe mudanças significativas no processo regulatório. A substituição do contrato de repartição de benefícios por cadastros no Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SISGEN) visou destravar o início do acesso, introduzindo um fluxo dinâmico que permite a rastreabilidade das atividades desde a pesquisa até a comercialização (Marwell, 2023). No entanto, críticas surgiram em relação à capacidade do CGEN de fiscalizar esses cadastros e à falta de efetividade no consentimento prévio informado (Bensusan, 2023).

Quanto à Lei nº 13.123, de 2015, Marwell (2023) destaca que ela não é vista como melhor nem pior que a medida provisória, mas ressalta a importância de uma legislação que vá além da proteção do conhecimento tradicional, abordando também a inovação a partir da

biodiversidade. Bensusan (2023) acrescenta críticas ao atual arcabouço legal, apontando falhas no consentimento prévio informado e na efetividade do fundo de repartição de benefícios.

Em suma, as entrevistas revelam uma complexa interação de interesses e demandas na construção da Lei nº 13.123, de 2015, destacando a necessidade contínua de ajustes e aprimoramentos para atender às expectativas divergentes de academia, empresas e comunidades tradicionais.

#### 4.4 EVENTOS CONTEMPORÂNEOS

Este tópico abordará dois pontos principais: o Anteprojeto de Lei do MAPA, que representa um marco na legislação relacionada à agrobiodiversidade brasileira e ao conhecimento tradicional associado, e a discussão sobre sementes crioulas, destacando desafios e debates intensos no cenário agrícola nacional.

##### 4.4.1 Anteprojeto de Lei do MAPA

Foi encaminhado o Anteprojeto de Lei do MAPA (EM nº 00021/2014 – MAPA, no dia 8 de Maio, de 2014, com o objetivo de regular o acesso à agrobiodiversidade brasileira e ao conhecimento tradicional associado, substituindo as disposições da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, que trata do acesso ao patrimônio genético, da proteção e do acesso ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, e dá outras providências. O quadro a seguir sintetiza os pontos principais da proposição:

Quadro 6 – Anteprojeto de Lei – Síntese e Pontos Principais

<b>Pontos Principais</b>	<b>Análise</b>
<b>Substituição da Medida Provisória 2.186-16/2001</b>	O anteprojeto propõe a substituição da legislação vigente, argumentando que ela não atende eficientemente às necessidades da pesquisa agrícola e alimentar.
<b>Diferenciação entre Setores</b>	Destaca a necessidade de diferenciar o tratamento de recursos genéticos destinados à agricultura e alimentação, questionando a equiparação a setores como farmacêutico e cosméticos.
<b>Incentivos à Pesquisa e Uso Sustentável</b>	Propõe substituir taxas e obrigações financeiras por incentivos, inclusive tributários, para as instituições de pesquisa que atuam na valoração do patrimônio genético agrícola.

<b>Titularidade dos Recursos Genéticos</b>	Sugere que os recursos genéticos da agrobiodiversidade brasileira sejam de titularidade da União, com o Fundo Federal Agropecuário responsável pela gestão dos valores recolhidos.
<b>Revogação de Dispositivos da Medida Provisória</b>	Propõe a revogação do art. 26 da Medida Provisória 2.186-16/2001, que impõe multas significativas aos usuários, substituindo penalidades por incentivos ao desenvolvimento.
<b>Harmonização com Acordos Internacionais</b>	Busca harmonizar a legislação nacional com acordos internacionais, como o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura.
<b>Colaboração com Instituições do Agronegócio</b>	Destaca a colaboração com instituições representativas do agronegócio, evidenciando apoio de algumas organizações, enquanto outras expressam preocupações econômicas.
<b>Urgência da Proposta</b>	Argumenta a urgência da proposta devido à impossibilidade de cumprimento das regras atuais, resultando em um passivo ambiental incalculável e judicialização frequente.
<b>Incentivos ao Desenvolvimento Tecnológico</b>	Propõe substituir comandos, controle e cobrança de taxas por incentivos ao desenvolvimento tecnológico, inovação e agregação de valor à agrobiodiversidade brasileira.

Fonte: Adaptado do Anteprojeto de Lei do MAPA (EM nº 00021/2014 – MAPA (2023)).

O documento foi elaborado em colaboração com instituições representativas do agronegócio e recebeu apoio de algumas organizações (CNA, FPA, UBABEF e OCB). Embora outras tenham manifestado preocupações com possíveis reflexos econômicos, as instituições da indústria, Fiesp e CNI.

De acordo com Smith (2023, Entr. 13), houve uma divergência entre ministérios e foram encaminhados dois projetos de lei para análise na Casa Civil, um do MMA, MDIC e MCTI e um outro do MAPA. A entrevistada revelou a dificuldade de articulação entre os ministérios, resultando em uma situação esquizofrênica, onde a Casa Civil encaminhou ambos os projetos de lei ao Congresso sem avaliação prévia. Além disso, ressaltou a falta de tempo para revisões adequadas, indicando que a proposta foi enviada sem considerar devidamente os pareceres da FUNAI e de outros órgãos envolvidos.

Em síntese, a proposta do MAPA discorre que a atual legislação não diferencia adequadamente o tratamento de recursos genéticos destinados à agricultura e alimentação, comparando-os erroneamente a setores como farmacêutico e cosméticos. Destaca-se a necessidade de uma legislação que apoie a pesquisa e o uso sustentável da biodiversidade agrícola, substituindo taxas e obrigações financeiras por incentivos, inclusive tributários, às instituições de pesquisa.

#### 4.4.2 A discussão sobre as sementes criolas

No âmbito da discussão sobre as sementes crioulas, emergiram questões relacionadas às comunidades tradicionais, aos recursos genéticos e à utilização autônoma desses recursos, notadamente no que diz respeito à isenção de pagamento de royalties. Diversos entrevistados compartilharam suas visões e experiências relacionadas a esse tema de grande relevância para o setor agrícola.

Souza (2023, Entr. 15), representante da indústria, recorda a intensa discussão que ocorreu na Câmara dos Deputados. Destaca-se o momento em que o texto substitutivo, apresentado pelo deputado Anselmo Moreira, foi finalizado. Essa etapa foi marcada pela urgência constitucional do projeto, o que direcionou o documento diretamente para o plenário. No entanto, a trajetória desse projeto revelou reviravoltas significativas, especialmente quando, posteriormente, no Senado, a indústria participou de um acordo que, ao chegar novamente à Câmara dos Deputados, acabou sendo desconsiderado em favor do texto original da casa.

Do lado do governo, Gaetani (2023, Entr. 10), enfatiza o impacto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) na discussão. Gaetani revela que, em certo momento, o MAPA boicotou as negociações. No entanto, uma mudança de perspectiva ocorreu quando a sociedade rural, especialmente representada pelo setor do agronegócio (Agro), sugeriu retomar as discussões para abordar especificamente as preocupações relacionadas às sementes crioulas. Essa atitude demonstra a complexidade das negociações, uma vez que diferentes setores buscavam conciliar interesses, culminando na retomada das discussões e no avanço do processo.

Em síntese, a dinâmica e os desafios envolvidos na discussão sobre as sementes crioulas, revelaram a complexidade de se chegar a um consenso em uma legislação que impacta diretamente a agricultura, as comunidades tradicionais e a indústria. O embate entre diferentes perspectivas e interesses delineia um quadro complexo que vai além dos limites das instituições legislativas, abraçando a diversidade e a complexidade do panorama agrícola brasileiro.

#### 4.5 EVENTOS RELACIONADOS

A construção da Lei nº 13.123, de 2015, no contexto do Protocolo de Nagoya, reflete a interdependência e influência mútua entre eventos correlacionados, conforme destacado por

Velarde (2004). Nesse processo legislativo, os eventos relacionados coincidem com o episódio central, sendo afetados por ele, ao mesmo tempo em que influenciam sua trajetória. O Protocolo de Nagoya, como marco regulatório fundamental para o acesso e repartição de benefícios relacionados à biodiversidade, desempenhou um papel central nessa construção, moldando e sendo moldado por eventos paralelos que ocorreram durante o processo. A compreensão dessa dinâmica interconectada é essencial para uma análise abrangente do desenvolvimento legislativo e das complexidades envolvidas na formulação de políticas relacionadas à biodiversidade e recursos genéticos.

#### 4.5.1 Protocolo de Nagoya

O Protocolo de Nagoya e a Lei nº 13.123, de 2015, desempenham papéis fundamentais no contexto da regulação do acesso e repartição de benefícios relacionados à biodiversidade no Brasil. No contexto internacional, o surgimento do Protocolo de Nagoya foi discutido em relação às Diretrizes de Bonn, aprovadas pela CDB, fornecendo orientações para legislações nacionais. A negociação do protocolo foi desafiadora e levou anos, culminando na entrada em vigor em 2012, enquanto o Brasil ratificou-o apenas após uma década de debates, superando a oposição do setor agropecuário (Dias, 2023, Entr.2). A oposição inicial do setor agropecuário e farmacêutico à ratificação do Protocolo de Nagoya foi um entrave. No entanto, houve uma mudança de perspectiva, com o setor agropecuário compreendendo a importância de se adequar às regras internacionais para garantir o acesso a recursos genéticos (Dias, 2023, Entr.2).

O Protocolo de Nagoya despertou interesse significativo no setor agropecuário, conforme relato de Carneiro (2023, Entr.8) e impulsionou à formação de um grupo no Instituto Pensar Agropecuária (FPA) para estudar a proposta, envolvendo representantes de diversas entidades, como FIESP, OCB, CNA e Ministério da Agricultura (Carneiro, 2023, Entr.8). A necessidade de uma lei nacional para regulamentar a questão tornou-se evidente para o setor agropecuário, conforme destacado por Carneiro, devido à predominância de recursos genéticos estrangeiros na produção brasileira. A estratégia adotada visava nacionalizar o que já era produzido no Brasil, considerando o melhoramento genético e desenvolvimento tecnológico realizados no país (Carneiro, 2023, Entr.8).

Cumprir destacar, que no início dos debates sobre o tema no Brasil, o país estava em fase de internalização do Protocolo de Nagoya, com a implementação ainda não afetando

significativamente o país, pois a maioria dos estados-parte ainda não o havia internalizado. No entanto, com a promulgação da Lei nº 13.123, de 2015, o Brasil tornou-se referência para outros estados-parte, influenciando a implementação do protocolo em âmbito internacional (Marwell, 2023, Entr. 18).

No entanto, a assinatura do Protocolo enfrentou impasses, pois o Executivo, liderado por Dilma Rousseff, tinha uma postura ideologicamente conflitante com boa parte do setor agropecuário. A pressão intensa para ratificar o protocolo baseava-se no potencial brasileiro de desenvolvimento tecnológico, enquanto o setor agropecuário buscava uma lei nacional para resguardar seus interesses (Carneiro, 2023, Entr.8).

A articulação com o Ministério da Agricultura e a participação da FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária) foram essenciais para o andamento do processo legislativo. A FPA conduziu as discussões, e o projeto de lei foi enviado pelo Executivo após pressão do setor agropecuário durante o debate (Carneiro, 2023, Entr.8). A tramitação no Congresso Nacional foi rápida devido à discussão prévia realizada pela FPA, garantindo um texto consensual entre os parlamentares envolvidos (Carneiro, 2023, Entr.8).

Após a aprovação da lei, houve uma preocupação específica com os royalties e a repartição de benefícios. O setor agropecuário temia tornar-se pagador de royalties global, e a lei nacionalizou o que foi desenvolvido no Brasil até sua aprovação, garantindo que apenas o material genético importado posteriormente estivesse sujeito a pagamento (Carneiro, 2023, Entr.8). A assinatura do Protocolo de Nagoya foi precedida por uma negociação política inédita, envolvendo um Projeto de Decreto Conjunto (PDC) com cláusulas interpretativas tanto do protocolo quanto da lei nacional, visando garantir que a legislação brasileira prevalecesse em convenções internacionais, protegendo os interesses do setor agropecuário (Carneiro, 2023, Entr.8).

Por outro lado, Brito (2023) destaca a controvérsia envolvendo a transformação de medidas provisórias em leis, com especial ênfase na MP 2186 e sua relação com o Protocolo de Nagoya. Havia pressão para a ratificação do protocolo, apesar da falta de um marco legal sólido. A entrada da indústria do agronegócio na discussão foi motivada pela necessidade de uma legislação mais clara e estável, uma vez que a MP era considerada confusa e ineficaz, prejudicando o desenvolvimento científico-tecnológico. Além disso, aponta-se a preocupação com a retroatividade das medidas, conflitando com convenções internacionais.



Santos (2023, Entr. 12) aponta, ainda, a resistência dentro do governo em relação à internalização do Protocolo de Nagoya, vinculado à lei. Havia uma percepção de insegurança jurídica por parte dos empresários, enquanto o Ministério do Meio Ambiente (MMA) buscava modificar a legislação em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) demonstrava resistência à ratificação, enquanto a FUNAI, embora interessada, não priorizava a questão. Neste ponto, Marques (2023, Entr.4) destaca a mobilização do MMA em busca de apoio do MDIC para modificar a legislação, devido às dificuldades encontradas pelos diversos ministérios envolvidos. Apesar da resistência inicial de alguns setores do governo, havia o reconhecimento da necessidade de uma nova legislação para lidar com as questões relacionadas ao acesso aos recursos genéticos.

Com relação aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, Azevedo (2023, Entr. 17), também ressaltou a importância das conferências internacionais e grupos de trabalho relacionados ao Artigo 15 (ABS) e 8J (conhecimento tradicional), destacando a necessidade de um marco legal internacional para o acesso. Essa perspectiva revela a complexidade da regulação, especialmente no controle da coleta e exploração que transcende fronteiras nacionais (Azevedo, 2023, Entr. 17).

No contexto atual, Dias (2023, Entr.2) apontou os avanços na pesquisa genômica e a necessidade de regulamentação internacional, especialmente em relação às sequências digitais. O entrevistado ressaltou a recente aprovação na COP15, indicando a aplicação das regras de ABS para sequências digitais e a criação de um mecanismo multilateral para repartição de benefícios (Dias, 2023, Entr.2). Além disso, evidenciou uma lacuna na legislação brasileira, que regula apenas o acesso de brasileiros a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais no país, enfatizando a necessidade de reciprocidade e acordos regionais para regulamentar o acesso em países vizinhos (Dias, 2023, Entr.2).

#### 4.5.2 Crise do Governo Dilma

O governo da presidente Dilma Roussef, especialmente no contexto da aprovação da lei em questão, apresentava um cenário político conturbado e desfavorável. O Congresso, responsável por aprovar tanto a legislação em análise quanto o impeachment da presidente

Dilma, demonstrou-se hostil ao governo, resultando em um ambiente marcado por fragilidade e necessidade constante de construção de alianças e acordos (Novion, 2023, Entr.5).

Nesse contexto, o governo encontrava-se enfraquecido nas discussões legislativas, enfrentando dificuldades em aprovar suas pautas, inclusive ao PL 7735, de 2014. As votações no Senado e na Câmara refletiram a perda da maioria das emendas propostas pelo governo, incluindo demandas anteriormente atendidas em resposta a solicitações de povos e comunidades tradicionais (Novion, 2023, Entr.5). Em meio a esse cenário desafiador, a aprovação de leis e a manutenção da estabilidade política tornaram-se tarefas espinhosas para o governo, lançando o país em um período de incertezas e transformações profundas.

#### 4.6 EVENTOS POSTERIORES

Na dinâmica complexa de eventos, a compreensão dos desdobramentos que se sucedem a um evento central é crucial. Neste contexto, os eventos posteriores, intrinsecamente ligados ao evento central, desempenham um papel fundamental na análise e interpretação dos acontecimentos. Este tópico, focalizando especificamente o Decreto Federal nº 8.772, de 2016, busca explorar e elucidar as ramificações e implicações que surgem como resultado direto deste marco regulatório. Ao entender os eventos que se desenrolam posteriormente, ganhamos insights valiosos para uma apreciação mais completa e contextualizada do panorama em questão.

##### 4.6.1 Decreto Federal nº 8.772, de 2016

O Decreto Federal nº 8.772, de 2016, emitido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), visou trazer normativas para a implementação da Lei nº 13.123, de 2015, que trata dos direitos de povos e comunidades tradicionais sobre seus conhecimentos e patrimônio genético. Contudo, as discussões e o processo de regulamentação não foram isentos de desafios e críticas, conforme depoimentos de entrevistados.

Esse decreto teve como objetivo regulamentar a Lei nº 13.123, de 2015, com foco especial nas atividades do novo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN). Conforme Sampaio (2023, Entr.3) destaca, "o texto do Decreto foi elaborado para que os

processos de acesso e repartição de benefícios acumulados durante anos anteriores pudessem ter andamento."

O envolvimento ativo das comunidades tradicionais durante a fase de regulamentação é evidenciado: "eles participaram ativamente na negociação do Congresso, mas obviamente com a simetria de forças, com o menor poder de pressão que as empresas tinham." (Novion, 2023, Entr. 5). A promessa da Presidente Dilma em incluir essas comunidades na discussão do decreto ressalta a busca por equidade.

Marques (2023), ao abordar as demandas das comunidades tradicionais, destaca que após a regulamentação do decreto, diversas entidades, como CONDRAF, CNPCT e PIB, enviaram cartas ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) com suas demandas. Segundo ele, muitas dessas demandas foram incorporadas no decreto, evidenciando um esforço em atender às necessidades dessas comunidades.

Guetta (2023) ressalta que, apesar dos esforços, o processo de regulamentação enfrentou desafios inerentes à complexidade da legislação. Ele destaca que o desequilíbrio presente na lei não permitiu uma regulamentação ideal, embora tenha havido tentativas de mediação para garantir os direitos das comunidades. Folhes (2023) aborda dois grandes problemas: a ausência de participação e a desidratação dos direitos das comunidades tradicionais. Ele destaca que, embora tenha ocorrido uma recomposição da participação social no decreto, os danos já estavam presentes na lei, resultando na perda de confiança nas políticas públicas.

Neste sentido, a importância da participação e do diálogo foi ressaltada como fundamental para o processo regulatório. Smith, (2023, Entr. 13) aponta que o "o processo é às vezes mais importante do que o resultado final". A falta de participação de determinados setores afetados pela legislação foi vista como uma falha significativa, resultando em processos distorcidos e desequilibrados.

Silva (2023, Entr. 22) destaca que duas propostas de duas orientações técnicas que vieram da Fiocruz, foram publicadas. A entrevistada ressalta a participação na discussão da nova lei e do novo decreto. No entanto, algumas sugestões não foram aceitas. Por exemplo, tirar do escopo a pesquisa básica, como taxonomia, filogenia, ecologia (Silva, 2023, Entr. 22).

Nas considerações finais das discussões sobre o Decreto Federal nº 8.772, de 2016, a voz do setor agropecuário foi predominantemente representada pela Confederação Nacional da

Agricultura (CNA) e suas entidades afiliadas. Segundo Sampaio (2023, Entr.3), "Uma análise do texto final indica que as várias exceções para diferentes setores foi fruto de negociações e equilíbrios possíveis entre os parlamentares mais envolvidos com seus respectivos setores da sociedade."

Uma das principais divergências apontadas pelo setor agrícola surgiu em relação à cobrança de taxas intermediárias. Braúna (2023, Entr.9) mencionou que, inicialmente, a proposta de cobrança foi rejeitada pelo setor agropecuário, argumentando que poderia prejudicar a agricultura orgânica e o controle biológico de pragas. A discussão incluiu a preocupação de como a imposição de taxas poderia desincentivar o uso de métodos biológicos, essenciais para a agricultura sustentável.

Outro ponto crucial discutido no contexto do decreto foi a questão do registro no CGEN (Conselho de Gestão do Patrimônio Genético). Braúna (2023, Entr.9) ressaltou os desafios práticos que os produtores rurais enfrentariam caso fosse obrigatório registrar todos os produtos biológicos. Ele destacou a sobrecarga burocrática que isso representaria, especialmente para os milhões de pequenos produtores envolvidos na produção orgânica.

A regulamentação do decreto foi considerada um ponto fundamental para o tratamento diferenciado na agricultura e alimentação. O entrevistado destaca a atuação decisiva durante a discussão da regulamentação, revertendo vetos presidenciais e conquistando benefícios para a área agropecuária (Santos, 2023, Entr. 12). A Frente Parlamentar da Agricultura também desempenhou um papel importante, destacando a inclusão do MAPA na fiscalização das atividades agrícolas como uma vitória crucial (Santos, 2023, Entr. 12).

Ou outro aspecto abordado refere-se à definição de atividade agrícola. Leite (2023, Entr. 11) destaca que o conceito foi ampliado para incluir a produção de biocombustíveis, evitando pressões inflacionárias nas atividades de transporte. Além disso, a substância oriunda do metabolismo do micro-organismo não é considerada determinante para características funcionais quando idêntica a substâncias fósseis já existentes. Essa distinção jurídica permitiu o desenvolvimento da indústria de etanol de segunda geração e bioquímicos no Brasil (LEITE, 2023, Entr.11).

A negociação do decreto foi descrita como inédita, pois uniu a indústria, o setor agropecuário e o meio ambiente. O apoio do movimento social, apesar de resistências, fortaleceu o processo de aprovação (Santos, 2023, Entr. 12). Lideranças indígenas expressaram

descontentamento, lançando manifestos de repúdio, evidenciando a complexidade das relações com as comunidades tradicionais (Santos, 2023, Entr. 12).

A articulação política foi evidente, com a assessoria parlamentar do MAPA atuando na ponte entre a área técnica, a Associação Nacional dos Servidores da Agricultura (ASPAR) e a Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) (Santos, 2023, Entr. 12). No entanto, resistências iniciais foram superadas, com alegações de complexidade da lei e dúvidas sobre a internalização do Protocolo de Nagoya (Santos, 2023, Entr. 12).

O clima político durante a aprovação do decreto foi sensível, ocorrendo um dia antes do impeachment da presidente Dilma Rousseff. A participação decisiva da então ministra Kátia Abreu, condicionando sua assinatura à contemplação dos pontos do MAPA, destacou a relevância política do tema (Santos, 2023, Entr. 12).

Desde a publicação do Decreto, os membros do CGEN têm desempenhado um papel ativo na criação de normativas que orientam os usuários sobre como atuar em conformidade com as regulamentações em vigor. Sampaio (2023, Entr.3), ressalta que "desde 2016, já foram publicadas 41 resoluções, 11 orientações técnicas e 57 deliberações." Para Sampaio (2023), significa o comprometimento contínuo do CGEN em fornecer diretrizes claras para a gestão do patrimônio genético, promovendo assim a aplicação adequada das leis e regulamentos relacionados.

## **5 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA E A TOMADA DE DECISÃO NA POLÍTICA DE ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS NO BRASIL**

### **5.1 FLUXO DOS PROBLEMAS**

A teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon oferece uma lente analítica para compreender o processo pelo qual questões emergem na agenda governamental. Através da análise do fluxo de problemas, pode-se entender como certas questões se tornam urgentes e merecedoras de atenção política. No contexto da Lei nº 13.123, de 2015, no Brasil, podemos identificar uma série de elementos que se encaixam nesse fluxo.

O fluxo de problemas é desencadeado pelo reconhecimento e identificação de questões que exigem intervenção governamental. Estes podem surgir de crises, mudanças sociais ou pressões da sociedade. No caso da MP, o problema em questão foi claramente articulado como uma resposta à crescente preocupação com a exploração indevida dos recursos biológicos brasileiros. O caso específico de biopirataria que gerou indignação pública serviu como catalisador para a formulação dessa política inicialmente.

No entanto, é crucial distinguir entre condições e problemas, como delineado por Kingdon. Condições são aspectos da realidade que podem não ser percebidos como problemas até que seja reconhecida a necessidade de intervenção. O problema da biopirataria, nesse sentido, transcendeu a mera existência de atividades ilegais, tornando-se uma questão de preocupação nacional quando houve um consenso de que ação governamental era necessária para abordá-lo. Como Kingdon (2003) observa, as condições se tornam problemas quando a percepção de que algo deve ser feito se solidifica.

O relato sobre a MP revela aspectos interessantes desse fluxo de problemas. É evidente que a legislação foi uma resposta imediata a uma "grita geral" da sociedade, desencadeada por um caso específico de biopirataria. No entanto, sua natureza emergencial contribuiu para sua imaturidade. O texto da MP foi percebido como incompleto e inadequado, refletido pelo fato de ter sido reeditado múltiplas vezes para correções e inclusões de temas ausentes. Isso sugere uma falta de clareza e consistência na identificação e definição do problema subjacente, resultando em um quadro normativo fragmentado e incerto.

Além disso, a MP propunha medidas punitivas severas, como muitas significativas, que evidenciavam uma abordagem reativa e coercitiva. Essa rigidez inicial pode ter contribuído

para a dificuldade de implementação da legislação, criando lacunas e ambiguidades que minaram sua eficácia. Como resultado, o processo legislativo subsequente, exemplificado pelo PL nº 7735, de 2014, foi impulsionado pela necessidade de reformular uma abordagem mais madura, capaz de lidar de forma mais eficaz com os desafios identificados durante a implementação da MP.

Em suma, a análise deste processo à luz da teoria de múltiplos fluxos de Kingdon destaca a interação entre o reconhecimento de problemas, a formulação de políticas e a implementação de políticas públicas. Esse caso ilustra como a urgência percebida de abordar uma questão específica pode levar a respostas legislativas precipitadas, que, por sua vez, geram desafios significativos durante a implementação. O entendimento desses fluxos é fundamental para informar estratégias mais eficazes de formulação e implementação de políticas públicas, garantindo uma abordagem mais holística e sustentável para questões complexas como a analisada.

## 5.2 FLUXO DAS SOLUÇÕES

Kingdon (2003) destaca fatores determinantes para a prevalência de ideias, tais como viabilidade técnica, aceitação pela comunidade de especialistas, custos toleráveis, aceitação pelo público em geral e receptividade pelos tomadores de decisão. Esses critérios indicam a complexidade na seleção das propostas que participarão do processo decisório, evidenciando a necessidade de critérios objetivos e claros.

A legislação ambiental em questão apresenta uma complexidade marcada pela diversidade de temas abordados, como economia, comércio, meio ambiente, propriedade intelectual e direitos de povos e comunidades. Marques (2023) destaca a dificuldade intrínseca na abordagem desses temas, pois nenhum órgão isolado possui o domínio completo sobre todos esses assuntos. A parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) é apontada como essencial para superar essa lacuna.

Ademais, a necessidade de coordenação entre diferentes órgãos, enfatizando a participação da Receita Federal na criação de soluções aplicadas à Lei nº 13.123, de 2015. Essa colaboração evidencia a interdisciplinaridade exigida na construção de legislações abrangentes, superando limitações individuais de cada órgão. A complexidade legislativa também é

acentuada pela necessidade de equilibrar interesses diversos, como o caso da repartição de benefícios. Marques (2023) destaca que a legislação buscou conciliar interesses das empresas, indígenas e demais partes envolvidas, reconhecendo que a insatisfação generalizada pode ser um indicador positivo de equidade na construção da política pública.

No que diz respeito às soluções propostas para os problemas identificados, Novion (2023) aponta que, de maneira geral, os projetos de lei formulados não apresentaram inovações significativas em relação à medida provisória. A negociação de um novo marco legal durante a vigência da medida provisória marcou a ausência de projetos de lei substantivos ao longo de 15 anos, indicando um processo prolongado de discussões e ajustes. A falta de propostas maduras evidencia a complexidade e desafios enfrentados na construção de legislações ambientais abrangentes.

Em suma, a colaboração entre diferentes órgãos, a necessidade de critérios claros na seleção de propostas e a busca por equidade em meio a interesses diversos foram elementos cruciais nesse processo.

### 5.3 FLUXO POLÍTICO

A construção da Lei nº 13.123, de 2015, que regulamenta o acesso ao patrimônio genético, a proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado, bem como a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, pode ser analisada à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. De acordo com essa teoria, a formulação de políticas públicas é influenciada por três correntes independentes: problemas, políticas e política.

No contexto do fluxo político, é crucial considerar a viabilidade política das propostas e soluções desenvolvidas. A teoria destaca elementos que moldam a agenda governamental, como o clima nacional, que pode ser favorável ou desfavorável, impactando a dinâmica política. A análise do cenário político da época revela que o governo estava enfraquecido, evidenciado pelo processo de impeachment da presidente Dilma, o que influenciou a discussão e aprovação da Lei. A perda de emendas importantes no Congresso indica a complexidade desse contexto político.

Herweg et al. (2015) sugerem a aplicação da Teoria dos Múltiplos Fluxos, mantendo a estrutura operacional no Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) e introduzindo dois processos



de acoplamento: o acoplamento da agenda e o acoplamento de decisão. A janela de agenda abre-se devido a mudanças no problema ou nos fluxos políticos, enquanto a janela de decisão está relacionada ao fluxo político. O processo de acoplamento de decisões é crucial, pois culmina na adoção de um projeto de lei.

No momento do envio do Projeto de Lei pelo Executivo, identifica-se uma janela de oportunidade. O setor agrícola deu um sinal verde, indicando uma disposição favorável. Os principais empreendedores (*policy entrepreneurs*), Henry e Rafael, desempenharam papéis fundamentais nesse processo. A ministra do Meio Ambiente, Isabela, apesar das dificuldades, apoiou a iniciativa, destacando a relevância do ambiente para a agenda.

A conjunção de fatores na janela de oportunidade reflete a atuação estratégica da ministra do Meio Ambiente. Havia interesses do setor da pesquisa e farmacêutico em alterar o marco regulatório. A ministra, alinhada à agenda internacional, buscava implementar acordos internacionais. A estratégia envolveu uma articulação com o setor privado, visando garantir a aprovação no Congresso. A ênfase na participação do setor industrial nacional tornou o projeto mais palatável para os legisladores, apesar das resistências de ambientalistas e povos indígenas.

Assim, a construção da Lei nº 13.123, de 2015 foi permeada por uma dinâmica complexa, com a atuação de empreendedores políticos, janelas de oportunidade e estratégias políticas eficazes para superar desafios no cenário político adverso. Essa análise, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, oferece insights valiosos sobre os fatores que moldaram o processo de formulação e aprovação dessa importante legislação.

#### 5.4 EMPREENDEDORES

A Lei nº 13.123, de 2015, que regulamenta o acesso ao patrimônio genético, proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado, e repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, pode ser analisada à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. Essa teoria oferece uma abordagem explicativa para entender como certos temas são colocados na agenda política, elaborados em políticas públicas e implementados.

Um elemento crucial na teoria de Kingdon é o papel dos empreendedores de políticas, que desempenham um papel fundamental no gerenciamento dos três fluxos principais (problemas, políticas e política) e na inserção de questões na agenda. No caso da Lei 13.123,

de 2015, a atuação dos empreendedores foi evidente, conforme descrito por Capella (2016, p. 491). Os empreendedores, representados por Henry, Rafael e outros, foram responsáveis por catalisar a mudança e facilitar a convergência dos fluxos, criando uma "janela de oportunidade" para a inclusão do projeto na agenda política.

O momento estratégico ocorreu durante o final do primeiro mandato da presidente Dilma, quando o setor agropecuário sinalizou seu apoio ao projeto. Nesse contexto, os empreendedores, distinguindo entre o *policy entrepreneur* (Henry e Rafael) e o *politics entrepreneur* (outros atores, incluindo o entrevistado), desempenharam papéis complementares. A Ministra Isabela, confiante na presidente Dilma, ofereceu apoio crucial ao projeto, destacando a importância das relações políticas nesse processo.

A atuação da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) foi central, liderada pelo deputado Alceu Moreira (MDB/RS), que desempenhou um papel ativo na condução do debate e na relatoria do projeto. A FPA, com seu almoço semanal e articulações com o Ministério da Agricultura, já estava mobilizada antes mesmo do envio do projeto pelo Executivo. Isso demonstra como a discussão já estava madura e consensual dentro do setor, agilizando o processo legislativo.

Ao analisar o cenário político, é perceptível que a FPA teve um papel preponderante na Câmara dos Deputados, onde a discussão foi rápida e eficaz devido à prévia articulação e ao consenso estabelecido. No Senado, embora a atuação fosse menos intensiva, a estratégia de permitir mudanças e rejeitá-las posteriormente demonstra a habilidade da FPA em manter o texto original.

A aprovação da Lei nº 13.123, de 2015 internalizou a legislação sobre acesso a recursos genéticos, com salvaguarda explícita à exploração econômica de espécies já cultivadas no país. Isso reflete a preocupação do setor agropecuário em evitar encargos relacionados à importação de tecnologias e recursos genéticos após a aprovação da lei.

Em suma, a análise à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon revela como empreendedores de políticas, a atuação estratégica da FPA e a convergência de interesses foram fundamentais para a inclusão e aprovação da Lei nº 13.123, de 2015, consolidando-a como um marco na regulamentação da biodiversidade e patrimônio genético no Brasil.

## 5.5 A JANELA DE OPORTUNIDADE

Herweg et al. (2015) contribuem com uma adaptação do Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), propondo dois processos de acoplamento: acoplamento da agenda e acoplamento de decisão. A janela de oportunidade, neste contexto, é dividida em duas fases: a janela da agenda, que se abre devido a mudanças no problema ou nos fluxos políticos, e a janela de decisão, que se abre no fluxo político durante o processo de tomada de decisão.

A janela da agenda é caracterizada pela inclusão de uma questão na agenda política. No caso analisado, percebe-se que a ministra do meio ambiente, Isabela, identificou uma oportunidade política ao articular interesses do setor de pesquisa, do setor farmacêutico e da agenda internacional. Essa conjunção de fatores, como a disposição da ministra em dialogar com o setor privado e sua busca por se destacar na implementação de acordos internacionais, cria uma janela de oportunidade para a formulação de políticas.

No momento do envio do projeto de lei pelo Executivo, a janela de oportunidade é aberta como um sinal verde do setor agropecuário. A articulação bem-sucedida com esse setor, aliada ao apoio do ministro do MDIC, configura um cenário propício para avançar com o projeto. Destaca-se a presença de empreendedores de políticas públicas (policy entrepreneurs), Henry e Rafael, que desempenham papéis cruciais durante esse processo.

A distinção feita entre policy entrepreneurs e politics entrepreneurs é relevante, como observado por Herweg *et al.* (2015). Os primeiros atuam na identificação de problemas e no desenvolvimento de soluções, enquanto os últimos se concentram na promoção e negociação de propostas durante a tomada de decisão. No caso da ministra Isabela, ela confiava na presidenta Dilma, que desempenhava um papel de política patrocinadora, apoiando a iniciativa na área ambiental.

Em resumo, a análise à luz da teoria de múltiplos fluxos de Kingdon sugere que a formulação e adoção do Marco Regulatório foram influenciadas por uma combinação de fatores, incluindo mudanças no problema, ação de empreendedores de políticas públicas, e oportuna abertura de janelas de oportunidade na agenda e no processo decisório político. Esse entendimento contribui para uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos que impulsionaram esse processo, enriquecendo a análise acadêmica.

## 5.6 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA NO PROCESSO DA LEI 13.123, DE 2015

Este estudo analisa o processo de formulação e adoção da Lei nº 13.123, de 2015 no Brasil, que regulamenta o acesso ao patrimônio genético, a proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado, bem como a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Utilizando a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon como arcabouço teórico, investigamos como problemas, políticas e processos políticos influenciaram esse processo. A pesquisa revela uma complexa interação entre empreendedores políticos, interesses diversos, contextos políticos e o papel das agendas governamentais na construção dessa legislação ambiental abrangente.

A Lei nº 13.123, de 2015 representa um marco na regulamentação do acesso a recursos genéticos no Brasil. Sua formulação e adoção foram influenciadas por uma variedade de fatores, incluindo pressões sociais, interesses políticos e contextos governamentais. Neste estudo, aplicamos a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon para analisar como problemas emergentes, soluções propostas e dinâmicas políticas moldaram o processo de elaboração dessa legislação.

O processo legislativo foi desencadeado pela crescente preocupação com a biopirataria e a exploração indevida dos recursos biológicos brasileiros. A legislação emergiu como resposta a uma "grita geral" da sociedade, catalisada por casos específicos de biopirataria. No entanto, a falta de clareza na identificação do problema resultou em uma legislação inicial imatura e fragmentada, refletida pela necessidade de múltiplas revisões e edições.

A complexidade legislativa foi evidenciada pela diversidade de temas abordados na Lei nº 13.123, de 2015. A colaboração entre diferentes órgãos governamentais, como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, foi essencial para superar lacunas e equilibrar interesses diversos, como a repartição de benefícios.

O contexto político, marcado pelo enfraquecimento do governo devido ao processo de impeachment da presidente Dilma, influenciou a dinâmica política em torno da Lei nº 13.123, de 2015. A atuação estratégica de empreendedores políticos, como a ministra do Meio Ambiente Isabela, e a articulação com setores-chave, como o agrícola, foram cruciais para avançar com o projeto legislativo.

Os empreendedores políticos desempenharam papéis fundamentais na inclusão da legislação na agenda política e na condução do processo legislativo. A atuação estratégica da Frente Parlamentar da Agricultura foi particularmente destacada, demonstrando como grupos de interesse podem influenciar a formulação de políticas públicas.

A identificação de oportunidades políticas, aliada à colaboração entre diferentes atores e o apoio de empreendedores políticos, abriu uma janela de oportunidade para a formulação e adoção da Lei nº 13.123, de 2015. A análise à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon oferece insights valiosos sobre os fatores que moldaram esse processo legislativo.

A aplicação da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon fornece uma compreensão abrangente do processo de formulação e adoção da Lei nº 13.123, de 2015 no Brasil. Essa análise destaca a complexa interação entre problemas emergentes, soluções propostas e dinâmicas políticas, enfatizando a importância dos empreendedores políticos, da colaboração entre diferentes atores e da identificação de oportunidades políticas para impulsionar a formulação de políticas públicas eficazes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa aborda a análise do processo de construção da Lei nº 13.123, de 2015 no Brasil, que regula o acesso ao patrimônio genético, protege o conhecimento tradicional associado e define a repartição de benefícios para a conservação da biodiversidade. Utilizando a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon como base teórica, o estudo explora como problemas, políticas e processos políticos influenciaram esse desenvolvimento.

A pesquisa destaca a importância da legislação como um marco na regulamentação do acesso a recursos genéticos no país, sendo moldada por pressões sociais, interesses políticos e contextos governamentais. A falta de clareza na identificação do problema inicial resultou em uma legislação fragmentada, exigindo múltiplas revisões. A diversidade de temas abordados na Lei reflete a complexidade legislativa, com a colaboração entre diferentes órgãos governamentais sendo crucial.

O contexto político, marcado pelo impeachment da presidente Dilma, teve impacto na dinâmica política em torno da lei, sendo a atuação estratégica de empreendedores políticos, como a ministra do Meio Ambiente Isabella Teixeira, fundamental. Grupos de interesse, como a Frente Parlamentar da Agricultura, exerceram influência na formulação da legislação, evidenciando o papel crucial dos empreendedores políticos na inclusão da lei na agenda política.

A identificação de oportunidades políticas, juntamente com a colaboração entre atores diversos e o suporte de empreendedores políticos, possibilitou a formulação e adoção da Lei nº 13.123, de 2015. A aplicação da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon proporciona uma compreensão abrangente desse processo, destacando a interação complexa entre problemas emergentes, soluções propostas e dinâmicas políticas, enfatizando a importância dos empreendedores políticos, da colaboração entre diferentes atores e da identificação de oportunidades políticas para o sucesso das políticas públicas.

É importante reconhecer algumas limitações inerentes à abordagem de pesquisa por meio de entrevistas neste estudo. Primeiramente, a natureza subjetiva das respostas dos entrevistados pode introduzir vieses, uma vez que as percepções individuais e interpretações pessoais podem influenciar as informações fornecidas. Além disso, a seleção dos participantes pode resultar em certas lacunas de representatividade, visto que a escolha de entrevistados pode ser influenciada por fatores como disponibilidade, acessibilidade e disposição para participar. A variação na qualidade das respostas também pode surgir devido a diferenças na capacidade de expressão verbal e na disposição dos entrevistados para compartilhar informações sensíveis.

Ademais, a dependência da memória dos entrevistados pode introduzir limitações, uma vez que as lembranças podem ser influenciadas por diversos fatores, incluindo o tempo decorrido desde os eventos analisados. Apesar dessas limitações, a pesquisa por entrevistas proporcionou explorar em profundidade as perspectivas e experiências dos envolvidos no processo de formulação e adoção da Lei nº 13.123, de 2015, contribuindo significativamente para a compreensão dos fatores políticos que moldaram essa legislação.

Esta pesquisa oferece uma significativa contribuição para o campo acadêmico, abrindo espaço para investigações futuras e ampliando o escopo de análise. A identificação de oportunidades para continuidade se destaca, sugerindo que uma análise mais aprofundada da implementação da Lei nº 13.123, de 2015 utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos. Assim, ao sugerir direções para pesquisas futuras e explorar novos métodos, esta pesquisa contribui para o enriquecimento do conhecimento acadêmico e para o aprimoramento das abordagens metodológicas no estudo de processos legislativos e políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. V. G. de. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. *In*: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 177-222 (Série Memória e Análise de Leis; n. 2).

ARAÚJO, S. M. V. G.; GANEM, R. S.; VIANA, M. B.; PEREIRA JR., J.; JURAS, I. A. G. M. A questão ambiental e a Constituição de 1988: reflexões sobre alguns pontos importantes. *In*: ARAÚJO, J. C. de; PEREIRA JÚNIOR, J. S.; PEREIRA, L. S.; RODRIGUES, R. J. P. (org.). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Ed. Câmara, 2008. v. 2, p. 599-620.

ARGUELLES DE SOUZA, M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

AZEVEDO, C. M. A.; LAVRATTI, P. C.; MOREIRA, T. C. A Convenção sobre diversidade biológica no Brasil: considerações sobre sua implementação no que tange ao acesso ao patrimônio genético, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios. **Revista de Direito Ambiental**: RDA, São Paulo, v. 10, n. 37, p. 113-143, jan./mar. 2005. Editora: Revista dos Tribunais. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/89905>. Acesso em: 19 nov. 2023.

AZEVEDO, C. M. do A. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1985.

BARRETO, A. de C. B. R. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 26 set. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

BARROS, A. C. F. de. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 2 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

BARZELAY, M.; GAETANI, F.; CORTAZAR, JC; CEJUDO, G. **Pesquisa sobre reformas nas políticas de gestão pública na América Latina**: Quadro conceitual, guia metodológico e estudo de caso. Washington: BID, 2002. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/node/16567>. Acesso em: 5 nov. 2023.



BARZELAY, M.; VELARDE J. C. C. Una guía practica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas en gerencia social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. p. 21. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15330/una-guia-practica-para-la-elaboracion-de-estudios-de-caso-sobre-buenas-practicas>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BENNETT, A. Case studies and theory development in the social sciences. BCSIA Studies in International Security. Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2004. 207-219p.

BENNETT, A. Process-tracing and causal inference. *In*: Brady, H. E.; Collier, D. (ed.). *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010. p. 207-219.

BENSUSAN, N. R. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

BOLZANI, V. da S. Biodiversidade Brasileira, Regulamentação e o Que Aprendemos Com Ela. *In*: NADER, H. B.; OLIVEIRA, F. de; MOSSRI, B. de B. (org.). **A Ciência e o Poder legislativo: Relatos e Experiências**. São Paulo: SBPC, 2017. Disponível em: [http://abc.org.br/pdf\\_cienciaepoderlegislativo\\_sbpc.pdf](http://abc.org.br/pdf_cienciaepoderlegislativo_sbpc.pdf). Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. (org.) Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. 332p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 1992. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Senado Federal, Subsecret. Ed. Técnicas, 1996. 591 p.

BRASIL. **Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8772.htm). Acesso em:

BRASIL. **Lei nº 13.123, em 20 de maio de 2015**. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13123.htm). Acesso em:

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.052, de 29 de junho de 2000.** 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 a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Quadro/QuadroANT2000-2001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Quadro/QuadroANT2000-2001.htm). Acesso em: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB: 2016-2020 / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade, Departamento de Conservação de Ecossistemas – Brasília, DF: MMA, 2017. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica/estrat%C3%A9gia-e-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-nacionais-para-a-biodiversidade-epanb.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB: 2016-2020. Brasília, DF: MMA, 2017. 262p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria SECEX/CGEN nº 1, de 3 de outubro de 2017.** Implementa e disponibiliza o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado - SisGen a partir de 6 de novembro de 2017. Brasília: MMA, 2017. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80043/Portaria\\_001\\_CGEN\\_\\_\\_\\_DOU1\\_13\\_10\\_p78.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80043/Portaria_001_CGEN____DOU1_13_10_p78.pdf). Acesso em: 16 out. 2023.

BRAÚNA, L. M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 6 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

BRITO, R. J. de. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 17 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**. v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, p. 486- 505, jul. 2016, julho 2016.

CAPELLA, A. C. N. O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas, In: BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. (org.). *Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 1-2.

CARDOSO, M. A. de C. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

CARNEIRO, G. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 6 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2006.

COHEN, M. D. *et al.* A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Convenção sobre Diversidade Biológica. Rio de Janeiro: UNCED, 1992.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018. 103 p.

DIAS, B. F. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 21 set. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

FOLHES, E. C. P. M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 26 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

GAETANI, F. **Constitutional public management reforms in modern Brazil 1930- 1998**. 2008. 500 f. Tese (Doctor of Philosophy in Political Science) – Department of Government. London School of Economics and Political Science. London, England, 2008.

GAETANI, F. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 6 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. 437 p. (Série memória e análise de leis; n. 2).

GANEM, R. S. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. *In*: GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 74-109.

GANEM, R. S.; DRUMMOND, J. A. Biologia da conservação: as bases científicas da proteção da biodiversidade. *In*: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 11-56. (Série memória e análise de leis; n. 2).

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. Case studies and theory development in the social sciences. *BCSIA Studies in International Security*. Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

Gil, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GÖTTEMS, L. B. D. **Análise da Política de Atenção Primária à Saúde Desenvolvida no Distrito Federal**: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009). 2010. 285 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GUETTA, M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

HERWEG, N.; HUSS, C.; ZOHLNHÖFER, R. Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. **European Journal of Political Research**, v. 54, n. 3, p. 435-449, 2015.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Approach. *In*: ZAHARIADIS, N.; BUONANNO, L. (Eds.). **The Routledge Handbook of European Public Policy**. 1. ed. Exeter: Swales & Willis Ltd., 2018. p. 32-41.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLNHÖFER, R. The Multiple Streams Framework: Foundations, refinements and empirical applications. *In*: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Davis: Routledge, 2017. p. 17-54.

JONES, M. D. *et al.* A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016.

JURAS, I. da A. G. M. Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade. *In*: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 131-138. (Série memória e análise de leis; n. 2).

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].

LEITE, T. F. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 10 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

LUZ, F. D. **Formação de agenda e tomada de decisão na perspectiva de múltiplos fluxos**: o caso do novo regime fiscal. 2022. 460 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MARQUES, R. de S. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 29 set. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

MARWELL, A. D. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 16 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

MEDEIROS, M. D. de; BRITO, D. A. O processo legislativo – ou o Congresso Nacional – e o ciclo de políticas públicas. **Consultor Jurídico**, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-19/fabrica-leis-processo-legislativo-ciclo-politicas-publicas/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Comissão Nacional de Biodiversidade. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade.html>. Acesso em: 16 nov. 2023.

MUCCIARONI, G. The garbage can model and the study of policy making: A critique. **Polity**, v. 24, n. 3, p. 459-482, 1992.

NOVION, H. P. I. de. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 2 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

OLIVEIRA, A. G. de. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 5 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

PARSONS, W. **Políticas Públicas**: uma introdução de la teoria y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007.

PINHEIRO, A. de O. **Legislativo e licenciamento ambiental no Brasil sob a perspectiva federativa**. 2023. 147 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

PINHO, C. R. S. de. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 20 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

RESHAPE. Reshape: Transcrição de Áudio e Legendagem de Forma Rápida e Automática! Página inicial, 2023. Disponível em: <https://www.reshape.com.br/>. Acesso em: 5 de jun. de 2023.

SABATIER, P. A. The status and development of policy theory: A reply to Hill. **Policy Currents**, v. 7, n. 4, p. 1-10, 1997.

SACARO JÚNIOR, N. L. A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XIV, n. 1p. 229-244jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/MYtsst7MtDY4scSxvjWNZGP/#>. Acesso em:

SAMPAIAO, M. J. A. M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 1 nov. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

SANTOS, F. S. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

SCARIOT, A. Panorama da biodiversidade brasileira. In: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 110-130. (Série memória e análise de leis; n. 2).

SILVA, M. da. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 1 nov. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

SMITH, M. Depoimento [Entrevista cedida a] Fernanda Pinto da Silva. Questionário. Entrevista concedida para pesquisa sobre o processo de elaboração da Lei de Acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional no Brasil. Brasília, 11 out. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice “C” desta dissertação]

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TÁVORA, F.L. et al. Comentários à Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro/2015 (Texto para Discussão nº 184). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 24 de janeiro de 2024.

VIANA, M. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. *In*: GANEM, R. S. (org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. p. 139-176. (Série memória e análise de leis; n. 2).

WILSON, E. O. **Diversidade da vida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 5. ed. São Paulo: Bookman Editora, 2015.

ZAHARIADIS, N. Markets, states, and public policies: privatization in Britain and France. **Ann Arbor: University of Michigan Press**, 1995.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time, and multiple streams. **Theories of the policy process**, v. 1999, p. 73-93, 1999.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and choice in public policy. **Washington, DC: Georgetown University Press**, 2003.

ZOHLNHÖFER, R.; HERWEG, N.; HUSS, C. Bringing formal political institutions into the multiple streams framework: An analytical proposal for comparative policy analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 3, p. 243-256, 2016.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)<sup>9</sup>

Eu, (**nome do sujeito da pesquisa, nacionalidade, idade, estado civil, profissão, endereço, RG**), estou sendo convidada a participar de um estudo sobre o processo de construção da política pública de acesso à biodiversidade, aos conhecimentos tradicionais associados e a repartição de seus benefícios. O objetivo deste trabalho é explicar os fatores que influenciaram o processo de aprovação da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, no contexto da legislação ambiental brasileira.

A minha participação no referido estudo será no sentido de oferecer uma visão única dos eventos, dinâmicas e desafios enfrentados durante o processo de elaboração, discussão e aprovação do referido diploma legal. Esses insights podem ajudar a esclarecer aspectos específicos do processo de aprovação da lei que não são facilmente acessíveis de outras maneiras.

Fui alertada de que, da pesquisa a se realizar, posso esperar alguns benefícios, tais como: avanço do conhecimento acadêmico e científico sobre o tema, além da oportunidade de contribuir para o debate público sobre questões ambientais e legislativas no Brasil.

Recebi, por outro lado, os esclarecimentos necessários sobre os possíveis desconfortos e riscos decorrentes do estudo, levando-se em conta que é uma pesquisa, e os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a sua realização. Assim, o entrevistado pode estar sujeito a pressões externas, como solicitações de esclarecimento ou comentários de outras partes interessadas no processo legislativo.

Estou ciente de que minha identidade será divulgada nos resultados, em razão das características da pesquisa, e manifesto meu consentimento em relação a isto.

Também fui informada de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de que, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo à assistência que venho recebendo. Foi-me esclarecido, igualmente, que eu posso optar por métodos alternativos, que são: responder a um questionário online ou por telefone; o fornecimento de documentos relevantes, como e-mails, relatórios, ou registros, que estejam dispostos a compartilhar como parte do estudo; e a permissão para o uso de dados já existentes, desde que esses dados sejam relevantes para o estudo.

A pesquisadora envolvida com o referido projeto é a aluna Fernanda Pinto da Silva, e com ela poderei manter contato pelo telefone: (61) 98617-8956.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

---

<sup>9</sup> O documento foi adaptado com base no modelo aprovado pelo Colegiado do Mestrado com base na Resolução CNS 466/2012. Compete ao pesquisador apresentar o protocolo devidamente instruído ao sistema CEP/CONEP com vistas à aprovação ética, segundo Art.28 da Resolução CNS 510/2016). A adoção do TCLE é obrigatória antes de qualquer coleta de dados que envolva seres humanos (Resolução CNS nº 466 de 2012). O TCLE deve ser mantido em arquivo por 5 anos juntamente com os demais documentos da pesquisa.



Enfim, tendo sido orientada quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendidos a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

No entanto, caso eu tenha qualquer despesa decorrente da participação na pesquisa, haverá ressarcimento, a ser acordado entre as partes. De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente da minha participação no estudo, serei devidamente indenizado, conforme determina a lei.

Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo devo contatar a Seção de Apoio à Pesquisa, da Coordenação de Pós-Graduação, Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (61) 3216-7687/ 3216-7682 ou mandar e-mail para [sepes.cefor@camara.leg.br](mailto:sepes.cefor@camara.leg.br).

Brasília, .... de ..... de 20.....

Nome (s) e assinatura (s) do sujeito da pesquisa e do(s) pesquisador(es)  
responsável(responsáveis)

## APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas

### **FASE 1 – A PRIMEIRA TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DA CDB NO BRASIL–PERÍODO: 1995 a 2000**

1. Quais foram os principais antecedentes que levaram à necessidade de regulamentação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) no Brasil?
2. Quais foram os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública relacionada à CDB durante esse período? Como suas perspectivas e interesses influenciaram o processo?
3. Como o PLS 306 de 1995, proposto pela Senadora Marina Silva, contribuiu para a tentativa de regulação da CDB no Brasil? Quais eram os principais pontos desse projeto de lei?
4. Qual foi o papel do governo de Fernando Henrique Cardoso na regulamentação da CDB no Brasil? Como ele se envolveu no processo legislativo durante os anos de 1995 a 2000?
5. Quais foram os principais eventos e desenvolvimentos políticos que ocorreram durante o período de 1995 a 2000 em relação à CDB no Brasil? Como esses eventos afetaram a agenda política relacionada à biodiversidade?
6. O que levou ao envio da Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16 em 2001? Quais eram os principais objetivos dessa MP e como ela impactou a regulamentação da CDB no país?
7. Quais foram os desdobramentos e consequências da vigência da MPV nº 2.186-16? Como essa medida influenciou as políticas de biodiversidade no Brasil?
8. Como a disputa envolvendo a "Bioamazônia x Novartis" se encaixa no contexto da regulamentação da CDB no Brasil durante esse período? Quais foram os principais debates e controvérsias associados a esse caso?
9. Como as mudanças de governo ou eventos políticos posteriores à FASE 1 afetaram a abordagem do Brasil em relação à regulamentação da CDB? Houve continuidade ou descontinuidade nas políticas de biodiversidade?
10. Quais foram os principais aprendizados e lições tirados da PRIMEIRA TENTATIVA DE REGULAMENTAÇÃO DA CDB NO BRASIL, que moldaram a abordagem futura do país em relação à biodiversidade e à CDB?

### **FASE 2 - A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.186-16, DE 2001 – PERÍODO: 2001 a 2013**

1. Quais foram os principais antecedentes que levaram ao envio da Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16, de 2001, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, no contexto da regulamentação da biodiversidade e patrimônio genético?
2. Como se desenrolaram os bastidores do Anteprojeto de Lei de 2003 relacionado à gestão do patrimônio genético? Quais foram os principais desafios e interesses envolvidos na sua elaboração?

3. Quais foram os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública durante a fase da MPV nº 2.186-16 de 2001? Como esses atores influenciaram a agenda política relacionada à biodiversidade?
4. Como a CPI da BIOPIRATARIA, que ocorreu durante esse período, afetou a discussão e a regulamentação da biodiversidade no Brasil? Quais foram os principais resultados e recomendações dessa CPI?
5. Como ocorreu a consulta pública do Anteprojeto de Lei em 2003, conduzida pela Câmara Técnica Legislativa do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)? Quais foram as contribuições e o impacto dessa consulta na legislação?
6. Como o processo político relacionado à regulamentação da biodiversidade se desenvolveu no período de 2001 a 2016, abrangendo o governo de Luís Inácio Lula da Silva? Quais foram os principais marcos legislativos e ações executivas nesse período?
7. Quais foram os principais eventos e desenvolvimentos posteriores à FASE 2, ou seja, após a vigência da MPV nº 2.186-16 de 2001? Houve revisões ou atualizações significativas na política de biodiversidade?
8. Como as mudanças de governo ou eventos políticos após o período de Luís Inácio Lula da Silva impactaram a abordagem do Brasil em relação à regulamentação da biodiversidade e patrimônio genético?
9. Quais foram as principais lições aprendidas com a FASE 2 - A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.186-16, DE 2001 - PERÍODO: 2001 a 2013, que influenciaram as políticas subsequentes relacionadas à biodiversidade no Brasil?
10. Em retrospectiva, como as políticas relacionadas à biodiversidade e ao patrimônio genético evoluíram no Brasil desde a FASE 2, e quais foram os principais resultados dessa evolução?

### **FASE 3 – O ENVIO DO PL 7735, DE 2014, PELO EXECUTIVO – PERÍODO: 2014 a 2016**

1. Quais foram os principais antecedentes que levaram ao envio do Projeto de Lei (PL) 7735, de 2014, pelo Executivo, no contexto da regulamentação da biodiversidade e do patrimônio genético no Brasil?
2. Quais foram os atores e grupos envolvidos no desenho da política pública durante a fase de elaboração do PL 7735, de 2014? Como esses atores influenciaram a formulação do projeto?
3. Como a Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16, de 2001, que estava em vigor até 2015, afetou a elaboração e o conteúdo do PL 7735, de 2014? Quais foram as principais mudanças e atualizações propostas?
4. Qual foi a importância da urgência constitucional atribuída ao PL 7735, de 2014, por meio da Mensagem nº 170, de 18 de junho de 2014? Como essa urgência afetou o processo legislativo?

5. Como o processo político relacionado à regulamentação da biodiversidade se desenvolveu no período de 2011 a 2016, abrangendo o governo de Dilma Rousseff? Quais foram os principais marcos legislativos e ações executivas nesse período?
6. Quais foram os principais eventos e desenvolvimentos posteriores à FASE 3, ou seja, após o envio do PL 7735, de 2014? Houve revisões ou atualizações significativas na política de biodiversidade?
7. Como as mudanças de governo ou eventos políticos após o período de Dilma Rousseff impactaram a abordagem do Brasil em relação à regulamentação da biodiversidade e do patrimônio genético?
8. Quais foram os principais desafios enfrentados na tramitação do PL 7735, de 2014, no Congresso Nacional? Como esses desafios foram abordados ao longo do processo legislativo?
9. Qual foi a resposta da sociedade civil, organizações não governamentais e setores interessados à proposta do PL 7735, de 2014? Houve manifestações ou mobilizações significativas durante esse período?
10. Em retrospectiva, como as políticas relacionadas à biodiversidade e ao patrimônio genético evoluíram no Brasil desde a FASE 3 - O ENVIO DO PL 7735, DE 2014, e quais foram os principais resultados dessa evolução?

## APÊNDICE C – Transcrição das Entrevistas

### **Entrevistado 1 – Nurit Rachel Bensusan – ISA**

#### **IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

##### **Conselho de Gestão x Participação da sociedade civil:**

[...]tinha um conselho de gestão nessa medida provisória que não tinha nenhuma sociedade civil, só tinha governo [...] mas depois, quando a Marina virou ministra, no Lula 1, no primeiro governo Lula, ela pensou em mudar a lei, mas ela falou, não, vamos fazer um processo coletivo para redigir um novo projeto de lei, enquanto isso a gente vai, pelo menos, fazer com que a sociedade civil tenha direito a voz no conselho. Então eu participei do conselho como representante da Associação Brasileira de ONGs, que é a ABONG, por alguns anos, que não tinha direito a voto, só tinha direito a voz, e participei desse processo de criar uma legislação.

#### **ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI:**

##### **Motivos do projeto não ter funcionado:**

[...] mas isso não aconteceu, porque a legislação que a gente criou era pior que a medida provisória, porque ela conseguia ser mais complicada ainda, porque a gente precisava agradar todos aqueles setores que estavam sentados juntos ali criando uma nova legislação, além de que a gente não pode ignorar, principalmente depois de trabalhar com esse assunto há muito tempo, que existem questões insolúveis, e os mecanismos, basicamente, o consentimento prévio e informado e a repartição de benefícios, não dão conta de resolver questões que são questões de fundo e que são questões inerentes à natureza do conhecimento tradicional, dos modos de vida de povos indígenas e comunidades tradicionais, e elas não vão conseguir ser resolvidas por uma legislação. Não tem jeito. E isso é um problema da própria Convenção. A Convenção fala desses mecanismos, mas a gente também não dá nenhuma ideia de como é que você vai inventar uma maneira de implementar isso. Então, ela também tira o corpo fora, não assume essa responsabilidade como um instrumento, de oferecer instrumentos. Então, a gente patinou muito para propor um novo projeto de lei, e acabou que a gente propôs, mas ele não foi em frente.

#### **PL 7735, de 2015**

##### **Crítica da sociedade civil socioambientalista: Participação da sociedade civil (empresas)**

[...] e depois eu parei de trabalhar com essa questão por alguns anos, e aí eu voltei a trabalhar com isso quando a lei atual, a 13.123, estava sendo discutida, que já era no governo Dilma, e estava sendo discutida sem nenhuma participação da sociedade civil, quer dizer, da sociedade civil entendida como sociedade civil socioambientalista, ou os movimentos sociais, povos indígenas e comunidades tradicionais. A única sociedade civil, se é que a gente pode chamar de sociedade civil, que estava sendo discutida eram as empresas. Então, a gente foi até mesmo numa audiência pública, onde a representante das empresas falou assim, a gente fez mais de 100 reuniões com o Ministro do Ambiente. A gente ficou assim, a gente não fez nenhuma, a gente nem sabia. Então a gente foi, quando a gente descobriu que tinha um projeto de lei, já estava tramitando em regime de urgência no Congresso Nacional, em plena Copa do Mundo, o negócio completamente estava por último.

#### **DECRETO (Processo de Regulamentação)**

## **MP x Lei 13123, de 2015**

[...] depois a gente acompanhou o processo de regulamentação, o decreto e tal, que já era muito limitado, porque já era engessado pela própria lei. Então, de fato, tem muita gente que acha que a lei é muito melhor do que a medida provisória, eu não acho, mas eu também não acho que a medida provisória era melhor do que a lei. Tudo era ruim, tudo é ruim. A medida provisória é ruim por uma série de motivos, e a lei é ruim por uma outra série de motivos. Ela não resolve os problemas que precisa resolver. A medida provisória não resolveu o problema porque ela fazia o acesso ser tão complicado que ninguém conseguia acessar coisa nenhuma, e se fizer uma medida provisória para proteger, mas que impede o acesso, também não é uma ideia boa. Porque a gente está entendendo, e a Convenção traz essa novidade, que o uso é uma estratégia de conservação. Então, se o uso é uma estratégia de conservação, na Convenção, o uso da biodiversidade e, eventualmente, o uso genético é entendido como uma estratégia de conservação, não faz sentido você fazer uma medida provisória que dificulta tanto o uso. Mas eu entendo que tinha uma intenção de proteger esse conhecimento. E o patrimônio genético brasileiro. E essa intenção é boa, e é positiva. Eu, inclusive, acho que as pessoas que escreveram a medida provisória, escreveram na maior boa-fé. Você não tem a menor dúvida de que era um pessoal engajado e que estava pensando em uma boa-fé. Já a medida, já o novo Arcabouço Legal, não tão novo, né, diga-se de passagem, vai fazer 10 anos ano que vem, eu já não teria tanta convicção sobre a boa-fé de quem escreveu nele. Porque eu acho que ele, na tentativa de facilitar o acesso, ele deixou de dar algumas garantias que seriam importantes para os detentores de conhecimento tradicional. Agora, eu estou ciente e sei que não é fácil fazer isso. Tipo assim, ah, é? Que garantia você acha que devia dar? Então, fala aí. Eu também não sei dizer. Quer dizer, eu acho que se alguém chegasse para mim hoje e dissesse assim, toma aí a caneta e escreve o novo arcabouço legal...eu teria muitos problemas para fazer isso. Porque eu acho que tem questões que são dilemas da questão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional de povos e comunidades tradicionais. Então, só para dizer que eu acho que a gente tem problemas com a medida provisória, tem problemas com o Arcabouço Legal atual, mas claro que tem algumas questões que a gente pode dizer, ah, faz isso aqui, faz isso aqui. Faz algumas alterações que podem resolver alguns problemas. Mas as questões de fundo, que são as questões que poderiam permitir que a gente conseguisse, de fato, manter o conhecimento desses povos, elas são dilemáticas, são questões de difícil resolução. Eu não estou apostando muito que se a gente mudasse o arcabouço legal, a gente conseguisse resolver essas questões. A gente pode mudar o Arcabouço Legal para melhorar algumas questões e tal, beleza, ótimo. Mas os dilemas mais profundos não vão ser resolvidos assim, porque eles são de outra natureza, que não a natureza legal. A natureza do próprio conhecimento, a colonialidade do poder, todas essas estruturas coloniais que persistem na nossa sociedade, o conhecimento que é um conhecimento feito em outras bases e que se choca diretamente com a ciência e espera, exatamente porque é subalternizado pela colonialidade, uma chancela da ciência, e então os pressupostos nos quais ele é gerado são sempre descaracterizados. Então você tem um conjunto de problemas que não vão ser resolvidos jamais por uma legislação. E eu nem sei se eles vão ser resolvidos.

### **CENÁRIO INTERNACIONAL:**

#### **CONVENÇÃO DA BIODIVERSIDADE BIOLÓGICA – CDB**

#### **OS ANTECEDENTES:**

[...] acho que a gente tem que entender o que foi esse momento pós convenção. [...] A convenção traz novidades que hoje parecem antigas, mas que foram muito impactantes na época [...]

Primeiro que os três pilares da convenção, eles foram uma novidade. [...] A segunda coisa que é reconhecer o uso da biodiversidade como uma estratégia de conservação foi uma novidade. [...] a expansão da própria ideia de biodiversidade, que era sempre entendida como uma diversidade de espécies, para essa diversidade dos vários níveis de organização da vida, desde a variabilidade genética até a diversidade de paisagens, é uma inovação. Entender o uso como estratégia de conservação, outra inovação.

### **Repartição de benefícios:**

[...] trazer a ideia de reparação de benefícios [...] toda essa história de reparação de benefícios vem dentro de uma lógica de compensação e de que os outros países poderiam compensar os países que têm diversidade biológica, mas que não têm tanta tecnologia, numa onda de troca de tecnologia.

### **Conhecimentos tradicionais:**

[...] e a outra coisa é a própria ideia de ter um artigo, o artigo 8J, que é a primeira vez que os conhecimentos práticos, as inovações, como diz a Convenção, dos povos indígenas e das comunidades nacionais, ou comunidades locais, que é a linguagem da Convenção, esses conhecimentos são reconhecidos como uma parte importante da manutenção da biodiversidade. [...] esse reconhecimento é um reconhecimento muito importante. Ele é uma cunha.

### **Consentimento prévio e informado:**

[...] então, essa ideia de você começar a falar de consentimento prévio, falar de reparação de benefícios, ele vem, claro, vem com a ideia do artigo 15 da Convenção, mas ela vem principalmente do 8J. O 8J, na década de 90, era o artigo mais famoso da Convenção. Todo mundo que conhecia alguma coisa da Convenção conhecia o artigo 8J.

### **O debate sobre a colonialidade do poder na CDB:**

[...] muitas lideranças indígenas, principalmente fora do Brasil, começaram a dizer uma coisa que é muito interessante. Eles tinham uma liderança indígena peruana, que [...] costumava dizer o seguinte, que a Convenção da Biodiversidade, a reparação de benefícios, é um negócio que diz assim, eles entram na sua casa, roubam todos os seus móveis, todas as suas coisas, e depois ficam dizendo para você, olha só, agora a gente tem aqui esses móveis, a gente queria te dar uma mesinha, entendeu? Ou seja, na década de 90, muitas dessas lideranças já estavam percebendo que a Convenção não tinha enfrentado o problema mais grave que é o problema da colonialidade, e que a Convenção é um instrumento profundamente colonial.

[...] então, essa tentativa desse último marco legal, que, na minha opinião, é a última chance da Convenção, porque a Convenção já teve as metas de AI-CHI que nenhuma foi cumprida [...] então, agora, esse novo marco tenta transformar mais os povos indígenas da comunidade de locais em sujeitos, imagina e dá mais agência para eles. Mas, ainda assim, a Convenção persiste com estratégias que são muito coloniais [...]

[...] enquanto a gente tiver uma estratégia nacional de biodiversidade e planos de ação que fazem as mesmas coisas que os que a gente tinha antes faziam, que é, tipo, não combinar com todo mundo e não imaginar que a gente precisa romper com determinadas estruturas, a gente não vai conseguir implementar nem a estratégia nacional de biodiversidade, nem os planos de ação, nem o marco clima, e nem a gente vai conseguir proteger o conhecimento dos povos comunidades tradicionais.

[...]para mim, o patrimônio genético, ele é uma função do conhecimento tradicional. Então, o patrimônio genético brasileiro é uma função do manejo de povos e comunidades locais[...] então, essa ideia, ah, será que aqui nessa planta tem conhecimento tradicional? Eu digo o contrário. Aqui nessa planta tem conhecimento tradicional. [...]Tem por que ela foi manejada, tem por que [...] essas comunidades locais e povos estão manejando esses ambientes, esses ecossistemas, há 10, 12, talvez 15 mil anos.

### **PLS – MARINA SILVA**

[...] será que a medida provisória bebeu muito no PL da Marina? Bebeu e não bebeu. Por quê? Porque o PL da Marina tinha questões insolúveis, como também tem na medida provisória[...]escreveram a medida provisória, [...] e tentaram resolver as questões que precisavam ser resolvidas porque eles precisavam colocar o negócio para rolar. Mas a gente vê que a medida provisória teve 16 edições e em cada uma dessas edições teve diferenças.

[...]bebeu porque foi uma discussão ampla que aconteceu. E porque essas questões não tinham sido debatidas historicamente. É a primeira vez que alguém começa a debater como é que você vai valorizar esse conhecimento, como é que você vai repartir benefícios, que benefícios são esses, que valores são esses, como isso vai acontecer, como é que você vai identificar esse conhecimento. Tudo isso era uma incógnita. Estamos debatendo isso pela primeira vez. Então, claro que a medida provisória bebeu no que dizia e foi discutido nos debates dos projetos de lei, porque isso inaugurou essas discussões. Isso foi fundamental para essas discussões.

### **ANTECEDENTES DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

#### **CASO DE BIOPIRATARIA: Acordo Novartis-BioAmazônia/ACORDO Merck e InBio (Instituto de Biodiversidade da Costa Rica).**

[...] o Acordo Novartis-BioAmazônia era um acordo feito nos moldes do Acordo Merck -InBio. E ele era um acordo muito desvantajoso para o Brasil, porque ele era um acordo que dava para Novartis um direito, direitos [...] muito exclusivos [...]E num cenário que não tinha regulamentação nenhuma [...]é nessa pressa que o pessoal faz a medida provisória [...].

### **IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

#### **Problemas:**

##### **Academia não conseguia fazer pesquisa:**

[...] esse período aí da vigência da medida provisória, quem estava chorando e batendo o pé era a academia. Porque ela dizia, é, então você pesquisa, porque até eu conseguir uma autorização de CGen, eu já fiz mestrado e doutorado, eu tinha pedido uma autorização para o meu TCC, mas agora eu já sou doutor e não consegui autorização até hoje. E acontecia mesmo, eles têm razão. Só que no final da vigência da medida provisória, nos últimos anos, isso já não acontecia mais, porque teve esse acordo guarda-chuva com o CNPq, e as coisas mudaram muito [...]

##### **Empresas multadas:**

[...]quando os mecanismos começaram a ser azeitados e as empresas começaram a ser multadas, então começaram a se mexer para fazer o novo arcabouço legal [...] E é o azeiteamento da medida provisória que leva as empresas a serem multadas e fazerem pressão para o novo Arcabouço Legal, inclusive lá na Dilma mesmo, de bater na porta da Dilma e ficar fazendo pressão, e a



academia conseguir descolar e começar a fazer pesquisa. E esse momento é que as empresas exercem o seu poder de pressão na criação de um novo marco legal. [...]

### **ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI:**

[...]tinha um GT enorme, tinha umas 30 e tantas pessoas, tinha um monte de representantes do governo, tinha vários representantes da sociedade civil, tinha ministério público, tinha alguns representantes da academia[...]E aí a gente fez esse projeto de lei, que ficou pronto em 2003[...]Jele foi para a Casa Civil primeiro, que aí ia fazer uma consulta pública[...] E aí, assim, ele não era realmente bom. O ministério o puxou de volta. E fez outro, e mexeu nele. E colocou ele de novo na Casa Civil. [...] Ele tentou resolver um dos problemas que é um dos problemas mais graves que tinha na medida provisória, e que é de dificilíssima resolução. Que é o seguinte, e que o nosso anteprojeto de lei não resolvia, que é a história do conhecimento compartilhado. A medida provisória diz assim, você tem conhecimento compartilhado, você tem que consultar todo mundo que tem todo esse conhecimento [...]porque imagina, conhecimento é compartilhado por muitos povos e muitas comunidades. Como é que você vai saber quem você tem que consultar? E você vai precisar que todo mundo diga sim? E se alguém disser não? Então, a novidade que o Ministério do Meio Ambiente lançou, quando ele retirou o anteprojeto de lei construído por esse grupo e colocou outro lá na Casa Civil, era a criação de um fundo. Então, ao invés de você sair consultando deus e o mundo, todo mundo, você vai colocar o dinheiro da repartição de benefícios num fundo. E aí não tem mais o problema de o conhecimento ser compartilhado, porque quem compartilha o conhecimento vai poder acessar o fundo e isso vai ser um modo de reparação de benefícios também [...] aí [...] eles abriram o deles para debate também, mas eles não acataram, acataram muito poucas coisas do que foi debatido e tal, então ficou uma situação meio limbo [...].

### **DECRETO – IMPLEMENTAÇÃO**

#### **Crítica:**

[...] você tem...um cadastro, quem é que vai verificar esse cadastro? O decreto diz que quem verifica esse cadastro é os conselheiros do CGen, que não tem a menor condição de fazer isso[...] não tem como fiscalizar. Então é um mecanismo auto declaratório. E tem outra coisa. Nesse tempo de medida provisória, se criou um tabu em relação a acessar conhecimento tradicional, principalmente dos povos indígenas [...] se você olhar para os dados do CGen, você vai ver que tem pouquíssimo acesso ao conhecimento tradicional. Porque você tem 12 mil cadastros e tem 2 mil acessos ao conhecimento tradicional. E desses, principalmente geração de produto, quando você olha para as notificações de produto acabado, sabe quanto tem de derivado de conhecimento indígena? Zero! Por quê? Porque as pessoas não querem acessar.

#### **Crítica ao novo arcabouço legal e a CDB**

[...]a gente chega nesse momento agora, em 2023, olha para esse arcabouço legal e diz assim, olha, tudo bem, ele é função das empresas, ele atropela as comunidades, o consentimento prévio informado nesse arcabouço legal atual é uma farsa, porque não existe realmente o processo de consentimento prévio informado, o fundo não funciona[...] Mas, também, a gente precisa reconhecer, 30 anos depois da Convenção da Biodiversidade, que esses mecanismos que a Convenção inventou para lidar com a questão do conhecimento tradicional, e o seu acesso, o seu uso, não funcionam. Consentimento prévio informado é uma impossibilidade, porque ninguém vai pedir consentimento sobre um conhecimento que ela não sabe [...].

#### **Atuação do MP:**

[...] o Ministério Público já estava acompanhando o CGEN na época da medida provisória. A Eliane Torelli acompanhava. Antes dela, a Maria Luísa Grabner acompanhou. Tinha muitos, muitos... O pessoal da 6ª Câmara acompanhou bastante também. Na hora do decreto, tinha um procurador que se chamava Anselmo. Eles foram muito presentes.

### **LEI 13123, de 2015**

[...]ela não é nem pior nem melhor que a medida provisória. Porque a medida provisória tinha muitos problemas. [...] agora, a medida provisória azeitada do final era melhor do que essa lei. Eu não tenho dúvida. Mas era melhor porque eu estou olhando o lado da proteção do conhecimento tradicional. Entendeu? Eu não estou aqui olhando a geração de inovação a partir das empresas. Agora, eu acho que para você pensar numa lógica de geração de inovação a partir da biodiversidade e do conhecimento tradicional essa lei é ruim também. Porque ela não protege o conhecimento tradicional e ela não protege o patrimônio genético. [...]porque você só poderia ter uma lei de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional que de fato fomentasse a inovação a partir da biodiversidade e do conhecimento tradicional se essa lei tivesse associada [...] a uma política que tivesse fomento que tivesse pesquisa que tivesse uma construção de arranjos de pesquisa que juntasse conhecimento tradicional e ciência e tecnologia sem subalternização. Mas como isso não existe isso sempre fica nessa situação. Entende? Então, não é melhor nem pior, mas tem problemas diversos.

### **Entrevistado 2 – Bráulio Ferreira Dias – MMA**

#### **ADOÇÃO DA CDB NO BRASIL:**

[...]então, isso começou principalmente na Rio 92 [...] estava no governo, eu estava como diretor de pesquisa do Ibama na época e participei da Rio 92, de vários eventos lá [...]então, começou aí, quer dizer, foi a adoção da convenção pelos países e aí foi aberto a assinatura, o Brasil assinou o compromisso de ratificar. [...]isso aconteceu no final de dezembro de 93 [...] em fevereiro de 1994 foi ratificado pelo congresso brasileiro [...]então, com isso a CDB virou, se incorporou ao marco legal brasileiro. E a convenção só foi promulgada por um decreto presidencial em 98. [...]então, houve muito interesse da sociedade brasileira e do governo federal, estadual, municipal com relação à Rio 92 [...]foi a maior conferência ambiental que já aconteceu.

#### **Agenda 21:**

[...] uma das providências que os países concordaram era de criar uma instância de alto nível, um colegiado de alto nível para negociar e promover uma agenda de desenvolvimento sustentável. Então, eu participei das negociações de um decreto que acabou saindo em 94, que é o decreto da CIDES, que é a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável.

[...]em 97, houve uma atualização desse decreto da CIDES, passou a ser CIDES e Agenda 21 e a presidência passou para o Ministério do Ambiente. Aí a coisa, então, andou, mas o Ministério do Ambiente deu uma ênfase muito grande na Agenda 21.Então, promoveu Agendas 21 estaduais, municipais, esse tipo de ação. Quando chegou no governo Bolsonaro, naquele decreto de revogação, do revogaço, a CIDES dançou. Então, a CIDES não foi reinstalada novamente nesse governo.

#### **Decreto (Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável)**

[...] a gente criou, através de um decreto em 94, o Programa Nacional da Biodiversidade. E aí a gente começou, e aí a gente criou uma comissão coordenadora desse programa, que eu passei a presidir, para a gente mobilizar os setores do governo, da sociedade, para implementar os compromissos assumidos com a **Convenção sobre a Diversidade Biológica**.

#### **A agenda ambiental e a implementação da CDB no Brasil:**

[...]então, a gente foi avançando ao longo do tempo com as agendas. A partir de 92, a gente conseguiu aprovar muitas coisas. A Lei de Crimes Ambientais, a Lei do SNUC, teve uma série de leis que foram aprovadas no Congresso. Conseguimos, no governo Fernando Henrique e no primeiro governo Lula, criar muitas unidades de conservação. Então, foi o período de maior expansão de criação de unidades de conservação federais e estaduais que o Brasil já teve e foi o maior esforço a nível mundial de criação de unidades de conservação. Teve períodos em que o Brasil, sozinho, criou mais de 3 quartos de todas as unidades de conservação no mundo, pensando em área. Então, houve esse esforço inicial com relação à parte de conservação, que é o primeiro mandato, o primeiro objetivo da Convenção. O segundo mandato é o uso sustentável. Aí entram questões como biossegurança, que também a gente avançou. A gente teve uma primeira lei de biossegurança em 95. Criou-se a CTN-BIO, Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Em 2005, essa lei foi substituída por uma nova lei de biossegurança, que centralizou muito as decisões só na CTN-BIO. Então, IBAMA, Anvisa e Defesa Agropecuária perderam o poder nessa questão de aprovação de OGMs. Mas, pelo menos, é uma agenda que avançou, existe a CTN-BIO funcionando até hoje. E, ao longo dessas décadas, discutiu-se e aprovou-se muitas novas tecnologias. Teve outras agendas que avançaram[...]

#### **Antecedentes do Marco Legal:**

[...]essa questão de ABS, que foi uma das grandes novidades da CDB. O princípio da repartição de benefícios. Isso não existia antes num marco legal internacional e de nenhum país. Então, isso foi revolucionário. O desafio era como implementar isso. E o entendimento é que cada país tinha que se virar. Fazer uma legislação nacional sobre isso.

#### **FASES DA CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO NO BRASIL:**

[...]essas discussões primeiro começaram em 2003. Teve a primeira rodada de negociações que resultaram em propostas, mas que no final divergiu. Quer dizer, o setor agropecuário quis uma lei separada e apresentou o projeto de lei separado. E aí isso criou um impasse. E aí o negócio parou por aí [...] então, houve várias rodadas de negociação. Houve rodadas de negociação entre 96 e 98. Depois houve discussões quando o CGen começou a funcionar a partir de 2002. Depois houve essas rodadas de negociação a partir de 2010, 2011, quando o INPI veio para cá e pediu ajuda para não ter que devolver todos os processos de solicitação de patente. E depois houve essa retomada mais recente que eu não acompanhei. Foi essa rodada final que levou alguns anos até fechar o PL e depois apresentar o PL, tem muita discussão interna lá no Congresso e muita coisa muda. Isso é normal. O problema desse processo complexo é ficar um Frankenstein. A gente tem muitas leis que são um Frankenstein. Você tenta atender tudo, uma parte da lei vai numa direção, uma outra parte da lei vai noutra direção. Uma questão de uma lógica da lei, tem inconsistência. Mas, se você tentar resolver essas inconsistências, você teria que consertar a sociedade. Não dá. A sociedade é essa que está aí e tem que trabalhar com essa sociedade. Então, isso faz parte. Não tem jeito. Teria essa perspectiva, que eu acho que seria mais conveniente do Brasil no futuro usar mais essa experiência dos países anglo-saxões, fazer leis mais enxutas e fazer o grosso do detalhamento em decretos, resoluções etc. Que podem ser mais

facilmente ajustados na medida do necessário. Mas, a tradição legislativa do Brasil é diferente. É de fazer leis bem detalhadas. Essa é a nossa tradição. Infelizmente. Não é só do Brasil. Os países latinos, de uma geral. França, é muito nesse caminho. Espanha, Portugal, todo mundo. Os países da América Latina, tudo assim. Então, é a nossa tradição. É difícil fugir disso. E cria seus problemas.

### **1ª RODADA DE NEGOCIAÇÃO (1996-1998)**

**LEGISLATIVO: apresentação do primeiro projeto de lei para regulamentar a CDB.**

**PLS 306 (Marina Silva) e outros:**

[...]em 1996, por causa dessa apresentação desses projetos de lei do Congresso, o Executivo criou uma comissão, um grupo de trabalho interministerial, copresidida pela Casa Civil e pelo Ministério do Ambiente. Eu participei dessa comissão para discutir como é que a gente deveria fazer para avançar nessa agenda aqui no Brasil. Era uma agenda desafiadora. Ninguém sabia direito como fazer. E, aí, o que aconteceu? A gente, o Executivo, acabou propondo um projeto de lei do Executivo, em 1998. Aí, fomos atropelados por uma negociação ilegal entre uma associação civil que recebia financiamento público, da BioAmazônia, com uma grande empresa farmacêutica suíça.

**EXECUTIVO: criação da comissão interministerial para debater o tema**

**Projeto de Lei do Executivo:**

[...]o projeto, no final, em 98, ele teve dois anos de discussão nessa comissão interministerial e no final, a conclusão é que seria importante o governo também apresentar um projeto de lei do governo. E a gente incorporou elementos dos outros PLs. [...] tinha juristas, tinha juristas aí da Casa Civil acompanhando. Tinha representação de Ciência e Tecnologia, Agricultura, Saúde [...].

**ANTECEDENTES DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

**Caso Novartis-BioAmazônia:**

[...]essa organização civil brasileira assinou um contrato entregando todos os recursos genéticos de micro-organismo de toda a Amazônia brasileira para essa empresa, a preço de banana. Sem poder fazer, porque aquilo não pertencia a essa sociedade civil [...]e isso foi denunciado pelo professor Spartaco Astolfi Filho, que foi professor aqui na UNB e, na época, já estava como professor da UFAM, lá em Manaus. E ele denunciou esse contrato. Ele falou, olha, esse contrato é lesivo ao Brasil.

**EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...]isso causou um escândalo enorme e isso levou o governo brasileiro a editar uma medida provisória no ano 2000. Porque se chegou à constatação que tinha esses PLs, mas não tínhamos ainda um marco legal para regulamentar essa área. Então, o país estava vulnerável. Então, entendeu-se que um caminho seria fazer uma medida provisória. Como o nome diz, medida provisória, deveria ser provisória. E aí ela foi sendo renovada. Tivemos 16 reedições. A última foi em 2001. E aí veio um acerto lá no Congresso que transformou essas medidas provisórias existentes em permanentes. Então, ela passou a valer indefinidamente.

## **FONTE DO TEXTO DA MEDIDA PROVISÓRIA: PL DO EXECUTIVO**

[...] foi incorporado o que estava no PL e foi meio corrido. Porque o governo, de repente, se deu conta que estava vulnerável a contratos desse tipo. E anos depois, o TCU julgou aquele contrato legal. Falando, olha, não infringiu nenhuma lei existente na época do contrato. Então aquele contrato estava legal. Então esse era um risco. Depois que a gente aprovou a medida provisória, aí criou um marco legal. E aí começou a disciplinar as questões.

## **IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PRÓVISÓRIA:**

### **CGen:**

[...]e aí essa medida provisória criou o CGen. A gente botou o CGen para operacionalizar em 2002. Eu fui o primeiro secretário do CGen. Isso na gestão do José Carlos de Carvalho como ministro. Então, a gente começou os trabalhos em 2002. Mas, difícil, porque tinha que se conversar bastante para entender qual era o caminho etc. Enfim [...], o Brasil foi um dos países pioneiros nessa área.

### **Representação da sociedade civil:**

[...]tivemos 15 anos de experiência de implementação dessa medida provisória, do funcionamento do CGen. O CGen, naquela época, era só a chapa branca. Mas a gente tinha sempre convidados da sociedade civil, representantes indígenas etc., como observadores. E tínhamos sempre o Ministério Público acompanhando as discussões. Mas a reivindicação da sociedade civil era que queria assento. Porque a sociedade civil, os povos indígenas e comunidades tradicionais são detentores de direitos. Então, era uma reivindicação muito justa. Então, levou 15 anos até sair a lei de 2015.

## **2ª RODADA DE NEGOCIAÇÃO (2002)**

### **ANTEPROJETO DE LEI:**

#### **Impasse político com o setor agrícola sobre o marco legal: criação de um projeto de lei específico do setor agropecuário.**

[...]logo que a ministra Marina assumiu aqui no primeiro governo Lula, ela criou um grupo de trabalho para discutir essa questão do marco legal. Ela queria uma nova lei. Mas não havia convergência. Principalmente do setor agrícola. Não aceitava e o setor agrícola criou uma legislação específica só para eles. Não queriam nada a ver com a legislação da área ambiental. Porque eles entendiam e ainda entendem, pelo menos em parte, que essa temática pode criar dificuldades para o setor agrícola. Porque a agricultura no mundo inteiro e muito aqui no Brasil depende de melhoramento genético para aumentar a produtividade, novas cultivares, novas raças, animais etc., e isso só é possível com acesso ao recurso genético dos países de origem dessas espécies.

[...] então, boa parte da agricultura brasileira, da pecuária brasileira é baseada em espécies de origem exótica. Então, a gente precisava fazer uso desses recursos genéticos de outros países para fazer o melhoramento aqui no Brasil. Então, o receio do setor agrícola era de ter dificuldade para continuar a acessar esse recurso genético. E pior ainda, houve uma boataria de que o Brasil ia ter que pagar royalties para exportação de commodities, por exemplo, soja. O que é totalmente inverídico. Mas isso foi o suficiente para assustar o setor agropecuário brasileiro. E levou anos para a gente convencê-los de que não era bem assim.

## **Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura - TIRFA**

[...] e nós temos que lembrar que ao nível internacional você tem duas outras legislações que interferem. Uma é o TIRFA, o Tratado de Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação. O TIRFA se aplica a todos os recursos genéticos e a todas as atividades agrícolas. Ele defende os chamados direitos do agricultor e, portanto, teoricamente ele abrange todos os recursos genéticos de interesse para a agricultura. Mas ele tem um mecanismo multilateral de repartição de benefício, que só se aplica para as plantas listadas no anexo 1. Então tem uma lista no TIRFA que identifica espécies ou, em alguns casos, gêneros, todas as espécies daquele gênero, onde se aplicam as regras do TIRFA. E isso afeta poucas espécies brasileiras. Então tem algumas espécies brasileiras, a gente identifica [...] poucas espécies de origem brasileira que são disciplinadas, portanto, pelo TIRFA, portanto, não caem na regra geral da CDB e do Protocolo de Nagoya. A CDB aprovou, como regra básica, que na medida em que se negocia e se aprove protocolos internacionais específicos para outros conjuntos de recursos genéticos, eles têm precedência sobre a regra geral da CDB e do Protocolo de Nagoya. Então o Protocolo de Nagoya é o acordo do guarda-chuva, mas quando as espécies são disciplinadas pelo TIRFA, caem fora do Protocolo de Nagoya. E a Comissão de Recursos Genéticos da FAO tem, já há muitos anos, grupos de trabalho trabalhando com outros grupos de recursos genéticos. Recursos genéticos animais, da pecuária, recursos genéticos da pesca [...] tem outros grupos. Só que as discussões desses outros grupos não amadureceram o suficiente para gerar propostas de novos protocolos. Eventualmente isso pode acontecer, por enquanto não acontecer. Se acontecer, já está previsto na CDB que eles terão precedência sobre a regra geral do Protocolo de Nagoya.

## **União Internacional para Proteção de Obtenções Vegetais (UPOV)**

[...]o outro é o tratado da UPOV, que é a Proteção de Variedades Agrícolas. Então, esse é um tratado que defende os interesses dos melhoristas. São geneticistas que trabalham em universidades, empresas de pesquisa públicas ou privadas, desenvolvem novas variedades e essas empresas depois comercializam essas novas variedades. Então, esse tratado da UPOV confere alguns direitos exclusivos para essas empresas que desenvolvem novas cultivares ou novas raças animais. E o Brasil demorou muito para aderir.

## **Outros mecanismos internacionais:**

### **OMS para questões de desenvolvimento de pesquisa e novos produtos medicinais**

[...]existe também a OMS para questões de desenvolvimento de pesquisa e novos produtos medicinais, incluindo vacinas, que envolve acesso ao recurso genético. Eles tiveram muitos problemas porque um laboratório de pesquisa universitário nos Estados Unidos pediu permissão para a Indonésia para acessar recursos genéticos de uma gripe, agora já não lembro qual, uma dessas gripes, aviário, suíno, coisa assim, lá na Indonésia, para desenvolver uma vacina. E esse laboratório conseguiu desenvolver a vacina e aí, usando a prática americana, eles licenciam para empresas privadas fabricarem. Então, esse é uma das importantes fontes de financiamento das universidades americanas, é o licenciamento de uso de patentes desenvolvidas pelas universidades. Isso é uma tradição que a gente ainda não tem no Brasil. A gente está desperdiçando essa oportunidade. São poucas instituições de pesquisa no Brasil que já se organizaram para isso. Por exemplo, a USP, é quem está mais organizada, criou uma agência de inovação na USP, que, então, ajuda toda a comunidade de pesquisa da USP, em todos os seus campos, professores, alunos, profissionais etc., para otimizar como tratar novas

descobertas. Porque se você, porque a prioridade aqui no Brasil para os pesquisadores, eles precisam de bolsas de pesquisa, do CNPq, da Capes e das FAPESP. E a FAPESP lá de São Paulo, a FAPESP, é a maior do Brasil e tem um orçamento enorme. Então, a exigência para acesso a bolsas é publicação em revistas internacionais de renome. Só que se você corre para publicar suas descobertas, isso torna público. Qualquer empresa pode se apropriar daquele resultado, pode desenvolver um novo produto e patentear e vender. Então, está cheio de medicamentos produzidos e comercializados por empresas farmacêuticas do mundo que se aproveitaram desses dados públicos de pesquisas da academia. Então, por exemplo, um dos remédios que dá maior retorno econômico do mundo é o captopril, que controla a pressão sanguínea e pressão no coração. Foi desenvolvido pesquisa, a partir de pesquisa na USP, em Ribeirão Preto, em cima do veneno de Jararaca. Então, só que na época não havia essa consciência, o pesquisador publicou, não se preocupou. Então, você teria que ter órgãos como essa agência de inovação da USP, a Embrapa também tem, mas são poucas instituições no Brasil que tem. Tem que ter uma instância dentro dessa organização de pesquisa para fazer um filtro, falando, olha, essa pesquisa aqui tem potencial de retorno econômico. Então, antes de publicar, vamos solicitar patente. Então, isso é feito regularmente nos EUA, não é feito aqui. Então, voltando ao caso americano, licenciaram para uma empresa privada produzir a vacina, essa empresa produziu e não deu acesso a essa vacina para a Indonésia. O governo da Indonésia ficou super aborrecido e entrou com um processo na OMS. A OMS, então, abriu uma negociação e eles acabaram aprovando procedimentos específicos para esse caso de medicamentos e vacinas ligados às gripes, às influências. Então, pode ser que no futuro eles venham a ampliar essa discussão e aprovar protocolos também para outros tipos de recursos genéticos. Por enquanto, não temos. Então, essa é uma agenda em aberto.

#### **Adesão do Brasil às regras de patente do setor farmacêutico:**

[...]o Brasil demorou muito para aderir às regras de patente no setor farmacêutico. O Brasil resistia muito com medo de que se aderisse iria destruir a indústria farmacêutica brasileira. Dito e feito...foi o que aconteceu. E hoje em dia a indústria farmacêutica brasileira é só para embalar os produtos. Porque toda matéria-prima vem da Índia e da China. E muito pouco investimento em pesquisa dessas empresas farmacêuticas no Brasil. Então, essa é uma realidade importante.

#### **ORIGEM DA NEGOCIAÇÃO DO PROTOCOLO DE NAGOYA:**

##### **Aprovação das Diretrizes de Bonn:**

[...]inicialmente, a CDB discutiu e aprovou as diretrizes de Bonn. Do nome da cidade alemã de Bonn. Bonn Guidelines. Que deu orientação para as legislações nacionais. E na cúpula de desenvolvimento sustentável em Joanesburgo, em 2002, aprovou-se um mandato para a CDB de criar um grupo de negociação para um tratado internacional específico sobre essa temática. Essa negociação foi muito difícil. Levou muitos anos. E isso resultou no protocolo de Nagoya. Que entrou em vigor em 2012. Se não me falha a memória. E o Brasil demorou uma década para ratificar.

##### **Protocolo de Nagoya e a oposição do setor agropecuário:**

[...]o Brasil demorou uma década para ratificar. Por causa de oposição do setor agropecuário, principalmente [...]e o Brasil, então, só nos dois anos atrás, é que houve um acordo entre a frente parlamentar ambientalista e a frente parlamentar da agricultura. Para aprovar a ratificação do protocolo de Nagoya. Então o Brasil demorou bastante, mas finalmente aprovou, passou pela

Câmara dos Deputados, em seguida passou pelo Senado, e veio para o presidente que sancionou.

### **Protocolo de Nagoya e o setor farmacêutico:**

[...]também o setor farmacêutico tinha preocupações. No mundo inteiro, o setor farmacêutico internacional preferiu adotar uma estratégia de ficar em cima do muro, de não implementar. E só quando a União Europeia aprovou uma legislação regional, sobre a ABS, as grandes empresas farmacêuticas do mundo falaram não, agora não dá para ficar em cima do muro, nós temos que aderir.

### **3ª RODADA DE NEGOCIAÇÃO (2010ou11-2014)**

#### **Lei 13123, de 2015**

[...] então o problema é que a gente conseguiu avançar aprovando a lei, que o pessoal chama apelido de Lei da Biodiversidade, mas ele só trata das questões de ABS. E é uma lei bem abrangente, é moderna. Eu tinha aconselhado, na época eu já não estava mais aqui, estava lá em Montreal à frente da Convenção sobre a Biodiversidade Biológica, mas os colegas daqui me consultavam sempre e eu falava, olha, seria recomendável o Congresso só aprovar uma lei mais enxuta com os princípios, os mandatos e deixar o detalhamento para regulamentação [...] então a lei é aquele calhamaço, tudo super detalhado. O risco disso é que em poucos anos vai se descobrir que tem coisa ali que precisa ser revisada, mas aí você tem que voltar no Congresso. Então tem essa dificuldade.

[...]mas foi um avanço a gente ter essa nova lei. Muita gente criticou demais a medida provisória. Eu consigo ver um lado positivo da medida provisória, porque a gente tem muitas lições aprendidas. Porque a gente discutiu todos esses assuntos e isso ajudou muito para fazer a lei que foi aprovada em 2015. Essa lei, como eu falei, começou a ser discutida em 2003. No primeiro mandato do Lula. A Marina criou um grupo de trabalho[...]teve consulta pública, teve tudo isso. Só que aí a coisa **não andou porque a agricultura queria uma lei separada**. E aí a coisa não avançou. Então não foi fácil esse caminho.

[...] mas felizmente isso avançou e o setor agropecuário finalmente entendeu que é do interesse deles ter uma legislação sobre a ABS, é do interesse deles ter a ratificação do protocolo de Nagoya, porque o Brasil depende de recursos genéticos de outros países. Então, por exemplo, tempos atrás o Brasil recebeu uma consulta da Etiópia porque soube de notícias aqui no Brasil da descoberta de variedades de café naturalmente descafeinado, sem cafeína. E aí eles perguntaram, o Brasil vai repartir benefícios com a Etiópia? Porque a Etiópia é o país de origem do café. Aí a resposta oficial do governo brasileiro é que esse material foi coletado antes do protocolo de Nagoya. Então, mas enfim, esse questionamento está sujeito a aparecer aí a qualquer momento. Então, eu acho que demorou um certo tempo e o setor agropecuário entendeu que tem que estar dentro das regras internacionais para poder ter acesso a esses recursos genéticos.

### **Avanço da pesquisa genômica e a necessidade de acordo de cooperação:**

[...] o último entrave nesse sentido foi o avanço de pesquisa genômica que começou a sequenciar DNA, RNA e proteínas. E hoje você já tem bancos de dados imensos dessas sequências digitais. Os três maiores bancos estão nos Estados Unidos, Japão e na Europa. E o que acontece? Esses bancos não exigem informação sobre a origem dos recursos genéticos sequenciados e não exigem dos usuários dessas informações genéticas digitais de compromisso



de repartição de benefícios. E havia uma discussão que começou em 2016, na COP13, em Cancún. O Brasil e outros países em desenvolvimento falaram não, nós não aceitamos isso. A repartição de benefícios tem que se aplicar para tudo. Porque alguns países, especialmente Japão, Coreia do Sul e Suíça começaram a argumentar que o protocolo de Nagoya fala que o que dispara as regras de aplicação do protocolo de Nagoya é o acesso ao recurso genético em cima de um material genético físico. Amostras físicas de recurso genético. E aí eles falaram, não, mas se uma empresa acessa um banco de dados não se enquadra, portanto não se aplica o protocolo de Nagoya. Mas aí basta perguntar, mas aí de onde vem essa sequência digital? Cai do céu? Não cai do céu. Alguém acessou material genético físico em algum laboratório, sequenciou e enviou para um banco de dados. É isso. Mas olha, foi difícil. Japão, Coreia do Sul e Suíça nos deram muita dificuldade nessas negociações. Finalmente na COP15, agora em dezembro do ano passado, fechou-se um acordo. Então tem uma decisão lá da COP 15 específica sobre isso, dizendo claramente que se aplica as regras de ABS também para sequências digitais. E aí sequência digital não é só de DNA e RNA, mas também das substâncias resultantes da expressão gênica. Principalmente aí estamos falando de proteína. E basicamente o que a indústria usa são as proteínas. Então em Nagoya, em Montreal, se aprovou essa decisão, dizendo claramente, aplica-se totalmente as regras de ABS e aprovou-se a necessidade de criar um mecanismo multilateral para facilitar a reparação de benefícios. Seria na forma de algum fundo. Então isso foi aprovado, mas sem os detalhes. Então estão sendo feitas reuniões esse ano e no próximo ano com a ideia de poder aprovar na COP 16, em outubro do ano que vem, finalmente quais são as regras desse mecanismo multilateral. Fechando isso, eu acho que aí o quadro legal se completa. Por que que acontece? O protocolo, a convenção no artigo 15, diz claramente que só deve ser aceito como país de origem legal de recurso genético, país que tem aquele recurso genético em condições *in situ*. Quer dizer, no campo. Portanto, se alguém tem esse material numa coleção *ex situ*, num herbário, num arboreto, num banco de germoplasma, como tem aqui em Brasília, no CENAGEM, que é o maior banco de germoplasma aqui do Brasil e da América do Sul, isso não basta. Tem que ocorrer em condições *in situ*. A não ser, o artigo 15 diz, a não ser que o país de origem negociou um acordo com um país, um outro país, autorizando o envio desse material para um outro país e autorizando esse outro país a, eventualmente, transferir esse recurso genético para terceiros. Então isso tem que estar por escrito em algum acordo de cooperação. Então não basta um país mandar cientistas, numa expedição científica aqui no Brasil, coletar material e levar embora. Isso é ilegal. Isso é biopirataria.

### **Biopirataria no Brasil:**

[...] a lei brasileira, tem um histórico [...] desde a década de 30, no governo Vargas, por caso de denúncias de expedições científicas e artísticas estrangeiras que vinham no Brasil e tratavam aqui como casa da mãe Joana, que podia pegar o que quisesse e levar embora, e teve o famoso caso da biopirataria da borracha, que levou ao colapso econômico da Amazônia. O que aconteceu? Na década de 1870, os ingleses, lá de Kew Gardens, que é o jardim botânico real do governo britânico, lá em Londres, mandou coletores de semente para a Amazônia, sem autorização do governo, coletaram 70 quilos de semente de seringueira, levaram para a Malásia, que na época era uma colônia britânica, e plantaram. Essas plantações eventualmente começaram a entrar em produção na segunda década do século passado. E aí criou uma concorrência enorme, porque eram plantios uniformes, com alta produtividade, e conseguiram vender borracha a preços inferiores ao que o Brasil e outros países amazônicos faziam. Então, isso acabou com a economia da Amazônia. **Então, isso foi o primeiro grande caso, teve outros, mas foi o primeiro grande caso de biopirataria.**

### **Origem da exigência de parceiro científico nacional para coleta de material genético no Brasil por estrangeiro na legislação brasileira:**

[...] então, teve essa comissão, que foi criada no governo Vargas, de expedições científicas e artísticas, coordenada pelo Ministério da Agricultura, na época não tinha o Ministério do Ambiente, não tinha o Ministério de Ciência e Tecnologia, era o Ministério da Agricultura, com a participação do Museu Nacional, do Jardim Botânico do Rio e outras instituições. Eles tinham que receber os pedidos de estrangeiros para fazer uma expedição e autorizar. E eles sempre pediam a participação de uma instituição brasileira para acompanhar. Então, esse histórico foi incorporado, nos anos 60, nas exigências do CNPq para autorizar as expedições científicas. E isso foi incorporado nas exigências da medida provisória e nas exigências da lei de 2015. Então, isso faz parte do marco legal brasileiro desde os anos 30. É de exigir, quer dizer, se um estrangeiro quer vir coletar material genético no Brasil, tem que ter um parceiro nacional, um parceiro científico nacional. Então, essas são as regras.

### **IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PRÓVISÓRIA:**

[..] a gente teve muitas lições aprendidas da implementação da medida provisória. Por exemplo, questões como a quem cabe pagar a repartição de benefícios, entendendo que existe uma cadeia de agregação de valor nos produtos. Então, todo mundo na cadeia teria que pagar? Não, nosso entendimento é que não. É só quem está lá no final da cadeia que vai colocar um produto no mercado. Esse foi o entendimento e isso entrou na lei de 2015. Então, teve essas lições aprendidas da aplicação da medida provisória que foram aproveitadas na nova lei. De lá para cá, teve outros avanços [...]um muito importante foi um decreto em 2002 que aprovou os princípios e diretrizes para a política de biodiversidade no Brasil. Isso foi baseado em ampla consulta à sociedade brasileira, à academia, às empresas etc. E em 2003, com o primeiro governo Lula, a gente teve um decreto transformando a comissão coordenadora do PRONABIO em CONABIO, Comissão Nacional da Biodiversidade. Então, teve essa evolução. E a Lei 2015 deu espaço, deu cadeira para a sociedade civil, para as empresas, para representantes indígenas e comunidades tradicionais. Então, foi um grande avanço.

### **PROBLEMAS DA MP:**

[...] o problema da medida provisória é que ela não previu uma necessidade de **adequação das empresas e dos laboratórios e da academia**. Porque acesso ao recurso genético é algo que se faz há muito tempo no Brasil. Então toda a exigência da medida provisória era de ter autorização prévia. Antes de começar o trabalho de campo, de coleta, trabalho de laboratório, de pesquisa etc., mas como é que ficava com as empresas e as academias, as instituições acadêmicas, que já estavam fazendo? Eles ficaram na ilegalidade. E a medida provisória não tinha uma solução para isso. A gente acabou aprovando anos depois, eu ajudei, em 2010 ou 11, a gente aprovou a resolução do CGen, permitindo situação de adequação. Mas não era a melhor solução, porque isso tinha que estar previsto em lei. E a medida provisória não previa isso. A nova lei tem essa previsão. Deu um prazo de adequação para todo mundo, o pessoal correu atrás para se legalizar. Mas esse foi um dos maiores problemas da implementação da medida provisória. Foi falta de previsão dessa transição para adequação.

[...]outro problema foi essa exigência de **autorização prévia**. Qual é o problema? Não se confiava em ninguém. Então, a ideia é, bom, então vamos exigir uma autorização prévia. Desde o início do processo, quando alguém quiser acessar algum recurso genético ou algum conhecimento tradicional, tem que pedir autorização ao CGen. Isso criou também uma

burocracia muito grande. Houve muita reclamação e acusação de que o CGen e o DPG eram muito burocráticos, demoravam muito para se pronunciar sobre as demandas. E, de fato, tinha casos que demoravam mais de dois anos por uma deliberação. E isso prejudicava avanços em várias indústrias. E o que acontecia...eu, quando fui secretário de Biodiversidade e Floresta em 2010, 2011, eu mudei o procedimento do CGen e do DPG. Porque o procedimento que eles adotavam é que qualquer demanda que chegasse, eles atribuíam isso para algum técnico do DPG que deveria, então, fazer toda a análise da questão e oferecer uma recomendação, uma solução para ser, então, discutida e votada no CGen. Eu falei, isso não está previsto na medida provisória. Então, a gente mudou o procedimento. Eu falei, olha, o que o DPG tem que fazer é só checar os documentos exigidos. Foram enviados? Tica, tá? Cumprido, cumprido, cumprido. Se está faltando algum documento, manda uma correspondência para os interessados. Está faltando tais e tais documentos. Cumprido as exigências, enviados os documentos exigidos, eu falei, cabe ao conselho. Então, eu passei a estabelecer uma regra de procedimento que haveria um sorteio entre os membros do CGen para ver quem seria relator de cada caso. E esse relator é que tinha que estudar o caso e fazer um parecer. E os demais membros do conselho deveriam seguir ou divergir, enfim, deliberar de alguma forma. Então, isso acelerou demais os procedimentos.

[...]ainda é um problema, porque a maior parte da sociedade, a maior parte dos povos indígenas, das comunidades tradicionais, a maior parte das universidades, dos institutos de pesquisa e das empresas ainda **não conhecem essa legislação**. E é sempre uma surpresa para eles e estão sempre cometendo falhas e ilegalidades por conta disso. Então, há necessidade de um amplo processo de capacitação de todo mundo. O DPG tem feito, tem promovido eventos de capacitação, tem publicado alguns manuais, mas o Brasil é um país imenso, em uma população grande. Então, isso é um trabalho enorme e eu acho que a gente não tem feito um trabalho à altura do desafio.

[...]os recursos genéticos, durante muito tempo...ficou numa situação de **dubiedade. A quem pertence os recursos genéticos no Brasil?** Pela lei da fauna, lei de proteção da fauna de 67, está muito claro que a fauna é um bem público e que cabe à União administrar a **fauna**. Então, está claro que no caso dos recursos genéticos de fauna, entende-se que pertence ao bem público e que cabe à União administrar. Mas e a flora? E os micro-organismos? Então, a **flora** cai no regime de propriedade de terras. Então, em princípio, se você é dono dos pedaços de terra, as árvores e outras plantas que estão ali na sua propriedade, lhe pertencem. Certo? Sim. Mas aí havia uma discussão entre o corpo e a alma. Ok, as árvores, os indivíduos que estão na sua propriedade, te pertencem. Mas e os recursos genéticos que estão dentro dessas árvores, te pertencem? Porque eles não estão só naqueles indivíduos, eles estão em toda a população daquelas espécies. Então, isso só veio a ser regulamentado com clareza em 2015, na lei de 2015, **que declarou claramente que isso é um bem da União**. Cabe à União regulamentar e administrar o acesso ao recurso genético e repartição de benefícios em cima de recurso genético. Antes disso não havia clareza. Havia para fauna, mas não havia para outros recursos. Tinha também a questão de **recursos vivos do mar**, que pela Constituição de 88, isso pertence à União e cabe à Marinha do Brasil administrar. Então, a gente tinha esses dois componentes, fauna e **recursos vivos marinhos, que tinha uma definição em lei, mas o resto não tinha**.

[...]e tínhamos a **legislação do INPI, de propriedade intelectual industrial**, que também foi uma grande discussão porque tem países como os Estados Unidos que permitem patentear recurso genético. Basta descobrir para que serve uma planta, um animal, não sei o quê, você já pode solicitar patente em cima daquele recurso genético sem nenhuma agregação de valor de novas tecnologias. **A lei brasileira não permite isso. A lei brasileira permite sim patentear**

**micro-organismo desde que modificado.** Desde que a partir de pesquisa, investimento em tecnologia, você modifique. Mas o recurso genético que está na natureza, mesmo de micro-organismo, não pode ser apropriado.

### **Conhecimentos tradicionais:**

[...] as comunidades tradicionais, por lei, têm o direito de não querer compartilhar seus conhecimentos, que o conhecimento tradicional pertence a eles e não ao governo. Só dois países têm um tratamento legal diferente sobre isso, a China e a Índia, que eles, ao longo de milênios, compilaram todo o conhecimento tradicional e os estados, os governos se apropriaram desse conhecimento tradicional. Então, quando se fala de medicina tradicional chinesa, isso é uma medicina tradicional compilada e oficializada pelo governo, com base nos conhecimentos das comunidades tradicionais e povos indígenas. Então, eles é que administram o acesso a esse conhecimento tradicional, lá na China. Na Índia, que criaram um sistema muito complexo de autoridades nacionais, estaduais e municipais de acesso aos recursos genéticos. É um sistema supercomplexo e de implementação difícil e com alto custo. Então, qualquer população indígena ou de comunidade tradicional pode decidir não querer compartilhar seu conhecimento. E a lei respalda isso. É o direito deles. É o conhecimento deles.

### **Origem das discussões sobre o novo marco legal: PL 7735, de 2014:**

[...]eu não estava aqui. Nessa época eu estava ainda no Montreal. Eu fiquei à frente da convenção desde o início de 2012 até o início de 2017. Então, na maior parte desse período de apresentação do PL, de negociação, eu não estava aqui. Mas eu era consultado à distância. Mas eu peguei o início desse processo. O que aconteceu? Quando eu estava aqui no Ministério como Secretário de Biodiversidade, o presidente do INPI e seus diretores vieram procurar a ministra. Na época, Isabela Teixeira. “Olha Ministra nós estamos com um problema, porque **a medida provisória prevê que é ilegal qualquer patente que não respeite as regras de acesso ao recurso genético**”. E a maioria dos pedidos que o INPI tinha para analisar de patentes não tinha respeitado essa exigência. Mesmo porque o INPI ainda está trabalhando com uma grande defasagem de tempo. Eles demoram em média 10 anos para analisar esse processo. É um atraso de vida tremendo. Agora, mais recentemente, andaram tomando algumas decisões para acelerar o processo. Mas isso é um absurdo. É uma penalidade enorme que eles aplicam para todos que investem em novas tecnologias no Brasil. Então, eles falaram, ministra, é impossível. Desse jeito, nós vamos ter que rejeitar todos os pedidos de patente. Todo esse investimento em novas tecnologias vai ser jogado no lixo. E nós queremos uma solução. **Então, nós aceitamos de reabrir essa discussão de uma nova lei. Isso em 2011, 10 ou 11. E o que a gente fez? A gente partiu para uma negociação principalmente com os setores usuários dos recursos genéticos. Porque, antes, a medida provisória foi um olhar muito grande para evitar a biopirataria. Era de proteção dos direitos do país e dos detentores de direitos. Povos indígenas, comunidades tradicionais, as áreas protegidas etc. Aí a gente fez uma negociação com a indústria para entender quais eram as preocupações delas e o que poderia ser feito.** E aí foi feita uma proposta que a gente achou interessante e a gente trabalhou dentro dessa linha, que foi a linha que levou a essa lei aprovada em 2015. **Foi de flexibilizar a autorização inicial para acesso aos recursos genéticos. Então, a gente eliminou essa exigência de autorização prévia e passou a exigir um cadastro.** Que é simples, você entra online e põe lá. Só que as exigências do DPG para o cadastro também geraram um monte de problemas, porque eles pediram dados completos. Então, quem faz um inventário de biológico, vai para o campo sem saber o que vai encontrar. E o DPG queria já a lista das espécies que eles iriam pesquisar. Então, não era realista. E mesmo quando você sabe quais são

as espécies, às vezes são listas enormes. Então, eles pediram, olha, tem que ser uma regra, uma exigência mais simples para poder ser cumprida. Isso o DPG depois melhorou. Ainda está se aguardando a aprovação de regras mais atualizadas lá no DPG para simplificar ainda mais essa questão. Mas essa foi a decisão básica. **Vamos simplificar o acesso para deixar todo mundo pesquisar, desenvolver tecnologia, entrar no sistema, mas vamos reforçar a exigência de repartição de benefícios.** Amarrar lá no final. Quer dizer, quem conseguir desenvolver algum novo produto com potencial econômico, na hora de poder comercializar, antes de comercializar, vai ter que demonstrar que tem um acordo de repartição de benefícios. E para facilitar isso, a nova lei previu a **criação de um fundo. Fundo Nacional de Repartição de Benefícios.** Um dos primeiros países a criar um mecanismo desse tipo. Infelizmente, no governo Bolsonaro, ficou tudo parado. Então, está sendo tudo retomado agora. Por exemplo, a lei previu o fundo em 2015 e o comitê para gerir esse fundo só foi aprovado acho que no final de 2021 ou 22. Quer dizer, o pessoal ficou parado, praticamente. Mas isso está sendo retomado tudo agora. Então, esse fundo tem um potencial enorme. Porque ele prevê não só, porque a maioria das empresas não tem interesse de fazer contratos individuais com fornecedores, como a Natura faz. Então, tem algumas empresas que a estratégia de marketing das empresas é mostrar que eles têm fornecedores de confiança, comprometidos com a conservação da natureza etc., mas a maioria das empresas não quer se dar a esse trabalho. Então, a criação desse fundo facilita muito. E esse foi o caminho também adotado agora na COP 15. Esse mecanismo multilateral vai ser um fundo também para facilitar a repartição de benefícios. Só precisa botar esse fundo para funcionar.

### **Reflexos da Negociação com setores usuários dos recursos genéticos (participação das empresas)**

[...]teve problemas, porque depois, representantes de povos indígenas e comunidades internacionais reclamaram que não receberam atenção suficiente nas discussões do PL. E, de fato, isso aconteceu. Eu acho que foi importante dar uma atenção adequada para os usuários, porque sem isso, a coisa não ia destravar, mas não podia também deixar de escutar direito todas as preocupações e reivindicações.

### **Resolução de problemas da MP na nova legislação:**

[...] não resolve todos os problemas. E engessou também, porque a lei é complexa, tem todos os detalhes e, rapidamente, ela fica desatualizada. E aí nós vamos ter que voltar ao Congresso. Esse é o problema. Faltou confiança. Mas isso aconteceu em todos os países. Essa regra, **esse novo princípio de repartição de benefícios que a CDB criou, exige construção de confiança entre os atores.** Se você não tem confiança entre os atores, todo mundo joga na retranca, exigindo o máximo do outro. Aí fica uma negociação difícil e cara. Infelizmente, isso aconteceu no mundo inteiro e aconteceu aqui. Mas temos, pelo menos, os 15 anos de lições aprendidas da medida provisória. Tem muito país que não fez nada, cruzou os braços e não tem lições aprendidas. E temos uma lei moderna que não resolve 100% das coisas, mas resolveu muita coisa. Como esse exemplo que eu te dei. A quem cabe a obrigação de pagar a repartição de benefícios? Aqui no Brasil foi muito bem discutido durante a medida provisória. Só cabe quem está lá no final da cadeia de agregação de valor, quem vai comercializar um produto. Porque essa é uma dúvida legítima de todo mundo. Imagine todo mundo numa cadeia de agregação tendo que pagar. Como que isso ia encarecer tudo e ia criar um efeito de cascata. De multiplicador de custo.

### **IMPLEMENTAÇÃO DA CDB:**

[...] foi um longo caminho. É uma questão muito inovadora no mundo inteiro. Difícil para todo mundo. Inicialmente se achava que cada país resolveria sozinho. Depois pediu-se diretrizes das CDBs Bond Guidelines. E depois na cúpula de Joanesburgo se deu esse mandato para a CDB negociar um protocolo específico. Demorou vários anos. A cúpula foi [...] em 2002. Aí só a gente conseguiu fechar uma proposta de protocolo muitos anos depois. E só em 2012 que a gente conseguiu 50 ratificações para o protocolo entrar em vigor. **E demorou uma década para o setor agropecuário brasileiro entender e resolver apoiar.**

#### **DECRETO REGULATÓRIO:**

[...] mas de novo tem situações complicadas. Todos os setores reclamam. Cada setor pensa no seu setor, na sua perspectiva. Então, por exemplo, academia. Academia não quer regras. A tradição da academia é achar que o pesquisador tem direito de pesquisar o que quiser, onde quiser. E que pode entrar em qualquer lugar, coletar o que quiser, pesquisar o que quiser e publicar o que quiser. Só que não pode ser assim. Porque essas questões têm direitos que tem que ser respeitado. E os pesquisadores, a maioria são biólogos, não conhecem as leis. E não querem perder tempo, digamos, com isso. Então, por isso essa necessidade das universidades e instituições de pesquisa e criarem uma unidade para orientar toda a comunidade acadêmica sobre essas questões. Do mesmo modo que a legislação de patentes criou dificuldades, mas também ajudou a promover investimentos em pesquisa, muitas instituições de pesquisa e universidades criaram uma unidade sobre patentes para orientar a comunidade. Igualmente precisaria ter uma unidade para tratar de ABS. Porque não é realístico esperar que cada pesquisador vá gastar tempo para se manter atualizado sobre a sua legislação, que é bastante complexa.

#### **REPRESENTATIVIDADE ATUAL no CGen:**

[...]tem muito mais representatividade, porque agora você tem a sociedade civil, indústria e todos os setores têm assento. A indústria entrou nessa segunda, última fase. Ela também não tinha um assento antes dessas discussões. [...] podia participar como observador, mas não tinha assento, não tinha voto. Então isso foi uma conquista.

**PROBLEMAS QUE PERSISTEM: diferenças de percepção dos setores e a falta de conhecimento da legislação.**

#### **O papel dos protocolos comunitários para as comunidades tradicionais:**

[...] agora, as diferenças de percepções entre os setores persistem. E a falta de conhecimento nesse assunto persiste. Por exemplo, **o protocolo de Nagoya prevê a possibilidade das comunidades tradicionais e povos indígenas se organizarem e aprovarem protocolos comunitários.** Então eles podem se antecipar a receber um visitante de uma universidade ou de uma indústria querendo negociar acesso a um recurso genético, a um conhecimento tradicional dentro do seu território. Então eles podem fazer uma discussão prévia e definir quais são as regras que aquela comunidade gostaria de exigir. Então nós temos alguns poucos protocolos comunitários no Brasil. O primeiro foi lá no arquipélago no Amapá, no litoral do Amapá. Tem um outro protocolo aqui no Cerrado. Tem alguns protocolos. Eu não tenho um mapa de todos esses protocolos, mas o pessoal do DPG deve saber te informar. É uma forma dessas comunidades se prepararem para essas negociações, porque é uma negociação muito desigual. De um lado vem representantes da indústria com advogados muito treinados, sabendo direito o que eles querem e o potencial benefício econômico. E do outro lado uma comunidade indígena que não tem a menor ideia do valor daquelas coisas. E essas comunidades não têm

conta bancária, não tem representação, não tem um CNPJ. Tem enormes dificuldades para negociar qualquer acordo. E tem falta de discussão interna nesses temas, nessas comunidades. Então, é um desafio, isso no mundo inteiro. E isso, às vezes, o que acontece? África do Sul, por exemplo, tem alguns casos por aí, mas tem casos de patentes que são dadas para a indústria e que depois são contestadas por representações de povos indígenas nas comunidades tradicionais. Isso aconteceu na África do Sul. Isso aconteceu com a questão aqui na Amazônia do cupuaçu, porque teve uma indústria alemã que queria ter o direito exclusivo do uso da marca cupuaçu. Imagina a gente não poder usar o nome cupuaçu aqui no Brasil. E o Brasil teve que contratar advogados e entrar na justiça contra isso. Ganhou, mas teve gastos, deu trabalho. Enfim, às vezes, quer dizer, quando o pessoal não se prepara direito, pode ser atropelado e aí o resultado pode não ser adequado e aí tem que entrar na justiça, aí é demorado e é caro para consertar. Agora, esses casos na justiça acabam criando um precedente, aí alerta todo mundo e dali para a frente, o pessoal começa a trabalhar melhor.

#### **DIFICULDADES DE CONSENSO PARA O MARCO LEGAL:**

[...] o tema é complexo, os interesses são divergentes, o que é natural. Um país complexo e grande como o Brasil, não se pode esperar que todo mundo tenha os mesmos interesses. É legítimo, cada um ter interesses diferenciados e defender seus interesses. A lei defende isso. Mas, em termos de políticas públicas, você tem que procurar o consenso. Se não, a coisa não funciona. Então, alcançar esses consensos não é fácil. Esse é um papel do Estado. O governo tem uma responsabilidade grande através dos colegiados de discutir essas questões, ouvir todo mundo e aí promover avanços no marco legal. Não precisa ser na forma de lei, pode ser infralegal. Decretos, resoluções, normas etc.

#### **LACUNAS PARA PREENCHER: regulamentação do acesso de brasileiros, pessoas físicas ou jurídicas, para recurso genético e conhecimentos tradicionais de outros países (Protocolo de Nagoya).**

[...] a lei de 2015, só regulamentou o acesso de brasileiros e estrangeiros aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais no Brasil. Não regulamentou o outro lado da moeda, que é o acesso de brasileiros, pessoas físicas ou jurídicas, para recurso genético e conhecimentos tradicionais de outros países. Isso é uma grande lacuna. Tem que ser preenchido isso. E a legislação internacional exige reciprocidade. Então, essa é uma lacuna que vai ter que ser resolvida. Talvez em parte se consiga através de medidas infralegais e regulamentação em decreto, mas talvez vai se precisar de um novo PL para complementar a lei de 2015. E o protocolo de Nagoya prevê não só essa questão de ter tratados e protocolos específicos para certos setores, como esse do TIRFA, e como esse das gripes da OMS, ele prevê a possibilidade de acordos regionais. Então, nesse artigo, eu chamo a atenção lá de que metade da biodiversidade brasileira é compartilhada com os países vizinhos. Então, seria do nosso interesse já promover conversas e negociações para ter algum acordo entre os países vizinhos, pelo menos ao nível da região amazônica, que é a que tem maior riqueza de espécie. Por que o que vai acontecer? Na medida que se avançar com novas descobertas feitas aqui a partir da biodiversidade brasileira, isso pode resultar em repartição de benefícios para entidades e organizações e comunidades brasileiras. Mas nada impede que uma comunidade, um país vizinho, possa entrar na justiça vizinha. Esses recursos genéticos e esses conhecimentos também existem nos nossos países. Muitos povos indígenas, como o Yanomami, ocorrem dos dois lados da fronteira. Então, nada impede que eles também reivindiquem ter acesso a repartição de benefícios. Está no direito deles. Então, seria preferível que a gente já se

antecipasse a essa situação e já estabelecesse algumas regras de como trabalhar ao nível regional. Isso não foi feito.

### **LACUNAS DA LEGISLAÇÃO:**

#### **DADOS DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:**

[...]uma das lacunas grandes é sobre dados de repartição de benefícios propriamente. Porque as empresas tratam isso como informação confidencial. O governo é obrigado a respeitar os direitos de confidencialidade para não prejudicar as empresas. Só que eu entendo que tem certos dados que o governo não deveria aceitar como confidencial. Por exemplo, eu acho que é de interesse de toda a sociedade saber quanto que se paga a título de repartição de benefícios para populações indígenas, comunidades tradicionais e outros. Esse dado não está disponível nem aqui no Brasil, nem em lugar do mundo. Então, às vezes, se consegue dado, algum pesquisador consegue dado para algum acordo, algum contrato, e aí divulga esse dado. Mas, no geral, a gente não tem essa informação. Eu tinha sugerido a colegas aqui no Brasil que a gente deveria seguir o caminho do IBGE. O IBGE coleta dados dos censos demográficos, do censo agropecuário e outros de cada família e de cada empresa. Mas ele, por lei, não pode divulgar os dados desagregados ao nível de cada família e de cada empresa. Eles têm que agregar os dados por unidade censitária, como eles chamam. A gente podia ter um acerto também para adotar esse tipo de metodologia, e o CGen poderia, se quiser, exigir e começar a divulgar dados agregados de repartição de benefícios. Por país como todo ou por setor ou de alguma outra forma. Sem quebrar esse conceito de confidencialidade das empresas. Então, eu entendo que isso é possível, eu tenho discutido isso internacionalmente, algumas pessoas acham interessante, mas isso não tem avançado. É uma das áreas de lacuna.

#### **VALOR DA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS: teto de 1%, mas as comunidades podem exigir mais mas não têm acesso a informação de referência.**

[...] é uma informação de interesse para todo mundo, até na hora de negociar as pessoas ficam sem referência. Ah, **quanto que eu posso negociar a título de repartição de benefícios? A nova lei já deu parâmetros.** Porque a nova lei partiu da seguinte premissa. O setor de mineração tem que pagar um royalty de 3%. Isso está na Constituição e na legislação brasileira. E mineração, quando você extrai um minério, imediatamente você já pode comercializar aquele minério. Você não precisa fazer investimentos de pesquisa, esperar vários anos para saber para que serve, para poder comercializar. Então, partiu desse princípio de que um tipo de royalty para a título de repartição de benefícios para recurso genético não deveria ser mais do que 3%, por causa desse precedente no setor da mineração. E no final, discutiu-se que, inicialmente, como parte de quem tem direito a receber repartição de benefícios é o Estado, na medida em que recursos genéticos são considerados bens da União, pela lei de 2015, então, uma das discussões iniciais é quanto caberia, quanto que a União deveria cobrar a título de repartição de benefícios. Isso foi uma discussão difícil dentro do CGen, ainda na fase da medida provisória, e o CGen se julgava incompetente, sem condições de tomar uma decisão sobre isso, que a União é que deveria se pronunciar. **E aí, houve, então, sugestões da União cobrar 1%. E isso é que foi a origem dessas regras que foi estabelecida na lei de 2015, que definiu esse teto.** Esse teto traz vantagens, porque as empresas trabalhavam com muita insegurança, numa perspectiva de que os detentores do direito poderiam cobrar o que quisessem a título de repartição de benefícios e inviabilizar economicamente aquele empreendimento. Cobrando 1%, você nivela a exigência para todo mundo, tem essa vantagem, simplifica, já passa a ser uma exigência legal, só que passa a ser injusto também. Então, na parte do conhecimento tradicional, ficou em aberto. Então, as comunidades, os povos indígenas e as comunidades tradicionais podem exigir mais.



Mas, de novo, quanto que seria razoável eles exigirem? Eles não têm acesso a informação de referência. Cai nesse problema que a gente está conversando.

[...]essa é uma trajetória de longo prazo. A intenção aqui no Brasil e em alguns outros países é de estabelecer uma legislação que facilite o engajamento de todos e que facilite o cumprimento da lei e o pagamento da repartição de benefícios. Mesmo que seja uma repartição que muitos considerem insuficiente. Porque aí entra uma questão difícil, que a gente fez algumas discussões no início. **Qual é o valor do recurso genético? O valor econômico do recurso genético?** A gente fez várias discussões com especialistas sobre isso. E a conclusão é que o recurso genético antes de pesquisa e antes de ser comercializado não tem valor. Ele é um valor potencial. O valor só se manifesta quando você coloca no mercado aquele recurso genético. E você só vai colocar ele no mercado com investimentos em pesquisa e tecnologia. Você vai comercializar uma nova variedade de cultivar de uma raça animal ou uma nova enzima para um processo de fermentação. Aí você consegue botar um valor. Mas antes disso você não consegue botar um valor. É só um valor potencial. Então tem essa dificuldade que não dá para superar.

### **PERSPECTIVAS PARA A AGENDA DA BIOECONOMIA:**

[...] a grande mudança está por vir. Porque se o Fernando Haddad conseguir fechar a sua proposta de um **plano de transformação verde da economia brasileira e mandar para o Congresso Nacional e o Congresso aprovar, sem modificações muito grandes, isso vai ser uma transformação imensa na economia brasileira.** Porque a ideia vai ser descarbonizar a economia, vai ser promover a **bioeconomia para valer**, vai ser promover adaptação das climáticas, investimentos em inovação, então tem vários elementos importantes, aí todo **esse trabalho de ABS vai se tornar mais relevante.** Porque qual é a importância dessas regras de ABS? É que recurso genético e conhecimentos tradicionais tem titularidade. Se não ficar bem resolvido essa questão das permissões etc., você só vai enriquecer advogados no futuro. Vão entrar na Justiça e alguém vai ficar rico, mas não vai ser os detentores desses direitos. Então, o Brasil não tem atualmente uma política forte de inovação na área da biodiversidade, uma política de bioeconomia, mas todo mundo fala nisso. O Estado do Pará foi o primeiro a aprovar uma lei estadual de bioeconomia. Então, tem uma grande perspectiva de que para o ano que vem, com esse projeto lá do Ministério da Fazenda, e com o projeto que a gente espera que o MMA vai propor, de uma **lei de política da bioeconomia**, isso é a secretária Karina Pimenta que está cuidando disso lá na Secretaria, isso vai revolucionar. Porque aí vai realmente viabilizar toda uma nova economia baseada na biodiversidade. Nós estamos sentados em cima da maior biodiversidade do mundo. Mas é aquilo que eu falei, qual é o valor desse recurso genético? Enquanto você não descobrir o uso e começar a usar, aquilo não tem valor, é só valor potencial. Então, tendo esses dois marcos legais, da transformação verde da economia e de uma política da bioeconomia, essa questão de acesso ao recurso genético e repartição de benefícios vai ser central. Vai ser central. Porque você não vai poder as empresas na universidade não vão ter condição de investir em pesquisa e tecnologia num ambiente de insegurança jurídica. Então, essa lei é fundamental. Mesmo com as suas limitações, é fundamental. Não vai ter outro caminho. Então, por enquanto, a gente investiu nessa legislação sem ter a demanda. Existe uma demanda localizada. Empresas como Natura, sempre com grandes demandas, mas o grosso do setor econômico brasileiro ainda não se interessou. Então, a coisa pode mudar muito no ano que vem. Eu espero que sim.

**Entrevistado 3 – Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barreto – ISA**

**PLS 306**

[...]é, havia alguma interlocução, acho que a Marina realmente foi pioneira e o projeto de lei dela, do qual a gente participou, ajudou na elaboração, a gente tinha uma interação muito positiva com ela, de uma certa forma pautou, principalmente nesses temas, dessa perspectiva do conhecimento tradicional. Esse era um aspecto que talvez não fosse o mais relevante, por exemplo, para o setor privado, nem mesmo para o governo, mas que para uma parte da sociedade envolvida na discussão, esse era um aspecto central e a Marina acabou reforçando esse lado. E a gente tinha ali alguma interlocução no Ministério do Meio Ambiente, mas não era ainda nessa época, principalmente em 95, a gente não tinha nem, digamos assim, uma...como é que eu vou dizer? Não é uma capacidade instalada, mas você não tinha pessoas dentro do governo que fizessem essa conexão, pelo menos não no Ministério do Meio Ambiente, talvez ali na FUNAI você já tivesse alguém que estava olhando para essa questão das populações. No Ministério, o tratamento da agenda de biodiversidade ainda era muito mais bio do que diversidade. Então, eu acho que começou, tinha uma interação, mas ela, tanto é que a primeira medida provisória, ela acaba refletindo um pouco isso com a criação do CGen, mas você vê que não é tanto pela própria ausência, por exemplo, das comunidades no CGen. Quer dizer, essa dificuldade de, de fato, reconhecer isso como uma coisa central.

### **CASO BioAmazônia-Novartis**

[...] a BioAmazônia, ela é uma das primeiras OSs, né, essas organizações sociais que são mistas de governo e sociedade civil. E, apesar de que, assim, eu não configuraria isso como um caso de biopirataria, porque não é que aconteceu um caso de biopirataria. O que você teve ali foi exatamente, acho que, reflexo dessa falta de visão sobre a importância da biodiversidade nessa perspectiva da repartição de benefícios e tal, que fez com que as pessoas que estavam no governo achassem que era um bom negócio, né, pegar toda uma proposta de uma instituição de pesquisa para a Amazônia e começar esse trabalho com uma articulação com uma grande empresa farmacêutica, né, como a Novartis. Então, eu acho que o caso da proposta do acordo BioAmazônia-Novartis, ele é um símbolo da lacuna sobre esse debate dentro do governo, porque talvez se esse debate existisse, os sinais de alerta de que aquele acordo não era um bom acordo já estariam mais evidentes. Eu acho que quem construiu essa proposta de acordo não tinha sequer ideia do impacto que isso podia ter. Tinha uma visão muito economicista de que você tendo uma grande empresa para investir, aquilo seria uma vantagem para o país e pronto, sem muitos desses aspectos. Inclusive, porque se não me engano, essa proposta ela veio na época da Secretaria da Amazônia, ela não era uma proposta da Secretaria de Biodiversidade. Então, eu nem sei se as pessoas que estavam mais envolvidas no debate sobre a regulamentação da CDB participaram dessa construção. Eu tenho a impressão que não, que foi uma coisa meio unilateral de um certo segmento. E aí foi curioso, porque na verdade foi meio que um assunto que talvez parecesse que não tinha muita evidência. **O anúncio desse acordo abriu assim, escancarou os diferentes interesses e as visões. Então, de uma certa forma é interessante como um caso que acaba forçando o país a dar passos à frente para evitar que qualquer outro aventureiro propusesse alguma coisa similar.**

### **MEDIDA PROVISÓRIA: baixa efetividade para o acesso a recursos genéticos em parceria com comunidades no Brasil**

[...] então, eu acho que, assim, é fácil dizer que inovou. Uma coisa, quando você não tem nada, qualquer coisa que você tenha já é um passo. Mas, na verdade, ela não resolveu, ela não enfrentou especificamente esse problema. Ela meio que deixou esse problema como uma coisa que ainda precisava ser mais bem trabalhada. Ela ficou muito no genérico, eu acho. E aí, ela

acabou não ajudando a que caminhos mais concretos fossem traçados. E, de uma certa forma, ela meio que tentou controlar, mas não ajudou a promover. Então, ela diminuiu o risco por que passou a ter um regulamento que você tem que seguir. Então, você evita que tenha usos inadequados, que tenham acordos que não sejam positivos. Mas ela não olhou para essa questão como uma questão que poderia ser promovida, mais bem trabalhada. Tanto é que você tem muito pouco **desenvolvimento de acesso a recursos genéticos em parceria com comunidades no Brasil**. Porque a legislação, durante muito tempo, ela foi uma legislação quase que de congelamento.

#### **Participação da sociedade civil no tema:**

[...] olha, esse foi um tema que a gente sempre teve uma dificuldade imensa de ter participação porque é um tema muito difícil, é um tema de muita especialização. Então, eu me lembro, por exemplo, que a gente tinha [...] uma advogada indígena, que é a Fernanda Kaingang, que é uma pessoa que sempre teve atenção e interesse nesse assunto, durante um tempo participou. Mas o ISA era uma das poucas, e até hoje, uma das poucas ONGs que se debruçou sobre esse assunto. Então [...]você faz hoje uma reunião sobre clima, sobre temas ambientais, sobre áreas protegidas, você vai ter 50, 30 ONGs que trabalham com esse assunto. Nesse tema, nunca foi assim. Esse tema sempre foi um tema mais restrito. Então, você tinha o interesse de lideranças indígenas, mais indígenas até do que comunitárias em geral, e poucas organizações, e algumas pessoas mais da academia. Acho que a academia que sempre teve mais engajada nesse tema.

#### **GOVERNO FERNANDO HENRIQUE:**

[...] eu acho que nessa época tinha um ambiente bastante positivo no sentido de compreender a necessidade de você instituir espaços de participação social. Então, essa coisa de fazer debates de fundo no Conselho Nacional de Meio Ambiente, a própria instalação da Comissão Nacional de Biodiversidade, que eu não sei exatamente quando foi a Conabio, mas você tem nesse período um processo ativo de estabelecer espaço de participação, de considerar a voz e a interação com a sociedade. Eu acho que foi realmente o momento em que isso passou a ser trabalhado de uma forma institucionalizada. Então, foi muito positivo, pelo menos neste primeiro momento.

#### **MP E A BIOPIRATARIA NO BRASIL:**

[...] eu acho que sim. Eu acho que, por exemplo, toda a parte relacionada à parte de controle da medida provisória é pautada por esses riscos. Eu acho que o fato de que a gente teve mais casos ou mais denúncias e casos levantados na linha das pesquisas do que da própria apropriação industrial. Mesmo os casos, por exemplo, de pessoas que foram pegas levando espécimes para o exterior, no geral eram pesquisadores, indivíduos, não estavam associados a nenhuma empresa. Então, a gente acabou tendo uma legislação que ficou muito focada nesse controle sobre a pesquisa. E a própria questão da relação com entes privados, da discussão sobre apropriação comercial, do uso da biodiversidade, eu acho que ela ficou mais tímida, digamos assim. Não foi tão explorada. E, certamente, isso teve a ver com os casos e biopirataria.

#### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] eu acho que a instalação do conselho de gestão do patrimônio genético do CGen e toda a parte institucional do sistema que veio junto, eu acho que são os grandes avanços da medida provisória. Ela trouxe o assunto com uma concretude, estabeleceu uma instância de controle e estabeleceu, então, também um locus para o debate acontecer com a participação de diferentes setores que antes não existia. E aí, bom, não sei, como eu te falei, não é muito também

diretamente a minha área. Então, eu não tenho uma avaliação e uma análise da implementação. É muito mais por percepção. A percepção que eu tenho, como eu já comentei antes, é isso. Ela foi uma medida provisória que ajudou a estabelecer controle, procedimentos, esse arcabouço institucional, mas ela não foi uma medida provisória que ajudou o Brasil a lidar com a questão da biodiversidade como uma oportunidade de desenvolvimento. Pelo contrário, eu acho que ela reforça um pouco aquela ideia de que não pode muita coisa, a maioria das coisas não pode, então tem essas restrições, assim, eu acho que é isso.

[...]a gente estava tentando construir, principalmente nessa perspectiva de que, sendo um tema tão novo, tão complexo, a gente teria que ser, digamos assim, mais criativo para tentar ter mecanismos que atendessem as expectativas e as diferentes visões. O que eu acho é que a medida provisória talvez tenha sido o possível naquele momento. Ela foi muito pouco ousada. E ela, de uma certa forma, criou uma zona de conforto de dizer, bom, a gente tem uma legislação, essa legislação tem mecanismos coercitivos para evitar que você tenha alguma apropriação indevida, mas, ao mesmo tempo, ela não foi uma legislação que ajudou a se desenvolver uma política proativa. Eu não sei o quanto, por exemplo, ela pode ter realmente travado perspectivas de desenvolvimento tecnológico, biotecnológico, que poderiam ter acontecido de uma outra maneira. Mas talvez ela seja, exatamente assim, uma legislação símbolo dessa necessidade que a gente tem no Brasil de se proteger contra a sanha predatória, entendeu? Contra abusos. Então, é uma legislação que talvez não ajude muito, mas ela garante, ela diminui o risco. Então, acho que foi um pouco isso mesmo.

#### **ANTEPROJETO DE LEI:**

[...] ah, e agora me lembrei de uma história que eu tenho até que pesquisar aqui. Eu me lembrei de uma história que, sim, a gente, inclusive, eu acho que, se não me engano, foi nessa época que a gente articulou vários encontros e reuniões com diferentes setores da agricultura familiar, já numa perspectiva de ampliar o debate, trazendo para discussão, inclusive, aquele acordo da FAO, é um acordo. Tem uma norma da FAO que saiu que tem a ver com proteção de sementes e de conhecimento de agricultura familiar, de agricultura...**E aí eu me lembro que a gente participou de várias reuniões e houve muita demanda para um processo mais amplo de participação na discussão do anteprojeto de lei.** E, se não me engano, foi até nessa época que a gente acabou com uma certa dificuldade, porque o fato de você ter pessoas conhecidas e que vêm da sociedade civil no governo nem sempre ajuda para o processo de participação ser mais fácil. Às vezes, ele é mais complicado, porque as pessoas acham que elas já conseguem dar conta de trazer as expectativas e as visões da sociedade, porque elas têm um histórico de diálogo. Então, se não me engano, foi nessa época que **a gente teve, inclusive, um certo mal-estar com o governo, porque, como a gente vinha fazendo várias demandas para um processo mais amplo de discussão e isso não aconteceu, a gente apresentou no CGen uma proposta de moção. Para um processo de consulta ou audiências públicas sobre o projeto de lei.** E, quando a gente apresentou essa moção, porque a presidente do conceito do CGen era a Marina, era a ministra. Então, você apresenta uma moção para o Ministério do Meio Ambiente [...] E, na época, acho que foi o ministro da Agricultura, que é o Ministério da Agricultura, que foi um dos primeiros a apoiar a moção, numa nítida manifestação de oposição à ministra. Então, ficou um clima, inclusive, estranho, porque o pessoal do ministério reclamou, porque a gente abriu, de uma certa forma, uma brecha para ter uma crítica dentro do próprio governo sobre a ministra.

#### **IMPASSE DO SETOR AGROPECUÁRIO E O ANTEPROJETO DE LEI**

[...] o mapa sempre teve, digamos, um interesse nesse assunto, mas sempre num viés de muita preocupação com o que dizia a respeito da parte agrícola e muita limitação de aceitar as demandas que tinham a ver com as comunidades. Então, isso era uma coisa muito forte, muito conflitante.

[...] não, ele era um projeto que avançava bastante em relação à medida provisória. Então, eu acho que ele tinha uma coisa muito positiva de resgatar várias das nossas preocupações e eu acho que foi por isso que ele não foi para a frente. Porque aí é isso. O que tem uma coisa no setor agropecuário brasileiro, em relação a essa pauta que tem a ver com direitos indígenas das comunidades tradicionais, que eu acho que é uma coisa, para mim, quase que inexplicável, que é como se você pudesse ter um milhão e meio de indígenas que têm no Brasil, pudessem competir com o agronegócio. Então, tem uma necessidade de barrar possibilidades para essas comunidades numa estratégia de inviabilizar mesmo a execução dos direitos indígenas, que é muito forte. Então, eu acho que, desde essa época, a posição do setor privado, do setor agrícola, era uma preocupação de que medida... **eles tinham, por exemplo, essa preocupação que eles falavam muito. Se a gente disser que precisa remunerar e repartir benefícios com os detentores do recurso genético, o Brasil vai precisar pagar para a China por causa da soja. Então, vinha essa comparação. E aí, com essa justificativa, eles tentavam embarrear.**

[...] em 2005, a gente realizou um seminário chamado **Encruzilhadas das Modernidades, da Luta dos Povos Indígenas no Brasil ao Destino da Convenção** [...] e aí, esse seminário foi exatamente para trazer indígenas e organizações, inclusive de outros países, para discutir, afinal de contas, o que estava em jogo nessas legislações. O que faria sentido para as comunidades, um pouco para pensar como partir para frente. Porque tem uma questão também que surge, eu acho que esse debate levanta essa questão, é que, da nossa parte também, eu acho que tinha uma questão que a gente pode interpretar hoje quase que, não sei se equivocada, mas enfim, é que é o seguinte, quer dizer, **é da prática dos povos e comunidades tradicionais a troca, o aprendizado mútuo. Então, eles fazem intercâmbio de sementes, eles fazem intercâmbios de metodologias e tecnologias de melhoramento. Isso, para eles, não era um problema. E a gente, quando começou a trabalhar na implementação da Convenção, a gente tinha essa perspectiva da proteção dos conhecimentos tradicionais.** Ora, a ideia de você proteger, você está protegendo de quem? Porque, para eles, não era uma questão de proteção, era uma questão talvez de reconhecimento do conhecimento deles. Então, de uma certa forma, conforme o debate vai avançando, essas coisas também vão se complexificando. E a gente vai tendo, talvez, um pouco mais de necessidade de tentar caminhos alternativos [...] então, essa ideia da proteção, ela vem muito sobre essa perspectiva de proteger da apropriação privada. Mas, do ponto de vista deles, de um interesse público, o caminho não deveria ser esse. Então, a gente começa a identificar, talvez, essas grandes diferenças, essas grandes dificuldades.

#### **GOVERNO LULA:**

[...] eu acho que houve uma abertura maior para o diálogo [...] a forma como o governo reconhecia o papel dos povos e comunidades tradicionais, e até dos agricultores familiares, ajudou a ter uma maior participação deles nos processos. Mas, digamos assim, não foi uma política que permitiu você ter o gesto completo de você vir da participação a concretização de uma política realmente de benefício para as comunidades. Eu acho que teve dificuldades aí.

#### **PL 7735 de 2014**

[...] não, a gente sabia o que estava acontecendo, mas não houve participação. Tem, inclusive, em algum lugar já tem publicado os números. Tipo assim, houve uma reunião com povos e comunidades tradicionais e 115, uma coisa, é uma comparação desse gênero, se eu procurar esse dado eu posso trair em algum lugar, reuniões com o setor privado. Então, o que estava acontecendo nesse minuto era uma estratégia entreguista, assim, escancarada, que foi dizer, não, nós vamos rever a legislação, mas nós vamos rever a legislação num acordo com o setor privado, e com o setor privado de maior peso econômico e de menor interesse na conservação da biodiversidade, que é o setor farmacêutico, que tem uma demanda, digamos assim, do ponto de vista do interesse das comunidades, tem demandas que são muito pontuais, digamos assim, e que propôs uma legislação totalmente voltada para o interesse deles. Então, eu acho que o que aconteceu foi um processo fechado, quer dizer, aberto para um segmento da indústria, porque não é que foi aberto para todo o setor privado, não. Empresas que já trabalhavam, por exemplo, na linha mais de cosméticos, com produtos da biodiversidade, essas empresas nem tiveram tanta participação como teve o setor farmacêutico, não me lembro agora o nome. [...] então, eu acho que o que aconteceu nesse caso foi uma abordagem que deliberadamente deixou de fora o interesse dos povos e comunidades tradicionais.

#### **JANELA DE OPORTUNIDADE:**

[...] então, eu acho que tem uma conjunção de fatores ali, eu acho que tinha interesses do setor da pesquisa de alterar o marco regulatório, tinha interesse do setor farmacêutico de aproveitar a oportunidade de colocar ali um selo, tinha essa disposição da ministra do meio ambiente, desse diálogo com o setor privado e a ministra muito pautada pela agenda internacional no sentido de se colocar como grande implementadora de acordos internacionais, uma pessoa que...Então, eu acho que ela junta tudo isso e traça ali uma estratégia de sucesso para quem está pensando nessa perspectiva, que é, eu vou me articular com o setor privado, que vai garantir que o Congresso vai aprovar, porque se eu tenho um projeto de lei que é elaborado para participação do setor industrial nacional, que chega no Congresso como um grande consenso, que só quem é contra são os ambientalistas e os povos indígenas, aí está fácil de aprovar no Congresso. Então, eu acho que foi isso, foi uma conjunção de fatores pautados por uma questão de oportunidade política para quem achava que esse era uma forma de dizer que agora tem uma nova legislação, faço isso de uma maneira de menor risco para não perder dentro do Congresso e atendendo os setores do setor privado que interessava atender, porque essa foi uma marca da gestão da Isabela, todas as legislações foram pautadas nessa perspectiva, entendeu? Então, eu acho que foi isso.

#### **CRÍTICA: retrocesso com relação à medida provisória, na perspectiva das comunidades tradicionais.**

[...] na perspectiva das comunidades tradicionais, totalmente. O projeto continua sendo um projeto que trava o desenvolvimento de qualquer perspectiva a partir do conhecimento tradicional. Ele tem essa coisa esdrúxula, por exemplo, de tratar a repartição de benefícios de uma forma que não favorece as relações com as comunidades, porque, na medida que você diz que um empreendimento, empreendedor, que tem uma relação com uma comunidade específica, não pode repartir benefícios diretamente com aquela comunidade, na cabeça de quem que isso surgiu? Qual é a ideia que está por trás disso, se não a ideia de deixar as comunidades na dependência de uma relação com o setor privado? Então, é uma proposta que, na minha avaliação, é tão absurda que ela só pode vir de uma visão de protecionismo do próprio setor privado. É praticamente uma estratégia de desvalorização do papel das comunidades.

#### **FALTA DE CONSULTA PÚBLICA: envio de Nota técnica do MP**

[...] não houve consulta prévia nenhuma. Nem depois que a minuta estava pronta. Há muitas reuniões com o setor privado, teve o que parece que uma reunião só com os Povos e Comunidades Tradicionais depois de muita reclamação. [...] não tinha assento no CGen, não tinha assento direto. E é isso, dependia de ter realmente uma disposição para esse diálogo [...] nesse ponto valeu o desenvolvimentismo hard. E tinha esses interesses econômicos nesse período. E a indisposição da ministra do Meio Ambiente para com os Povos e Comunidades Tradicionais.

### **PERSPECTIVAS PARA O FUTURO:**

[...] eu acho que a perspectiva do Instituto é cada vez mais trabalhar com as comunidades e junto com eles desenvolver iniciativas que valorizem o conhecimento deles, que façam o registro desse conhecimento, para que a gente possa, digamos assim, continuar essa disputa. Continuar tentando valorizar e demonstrar a importância que o conhecimento que essas comunidades têm para esse assunto.

[...] a gente tem conversado muito sobre a necessidade de talvez tentar caminhos alternativos para desenvolver iniciativas concretas a partir das comunidades que possam trazer exemplos que demonstrem novas possibilidades. Porque a sensação que a gente tem é que é toda uma conversa muito travada, inclusive porque **a visão que as pessoas têm sobre esse assunto, ela é uma visão na qual o interesse dos povos e comunidades tradicionais seria esse, numa perspectiva de proteção, seria um interesse incompatível com uma perspectiva de desenvolvimento.** Porque é como se dissesse, tudo que os indígenas e as comunidades querem é travar e impedir qualquer tipo de desenvolvimento. **Então, a gente precisa garantir uma legislação que dê liberdade ao setor privado, sem trazer isso como um entrave.** E a gente vê de uma maneira diferente. **A gente vê que há um potencial muito grande de você desenvolver novas perspectivas biotecnológicas a partir das comunidades.** Ao mesmo tempo, o que a gente vê é que a estrutura, os sistemas, as instituições não estão muito preocupadas com isso.

### **CASO Acheflan**

[...] o caso do Acheflan, para mim, é um bom exemplo da dificuldade de tratamento desse tema. A história do Acheflan é a seguinte, acho que o dono, o presidente da Aché, que é aquela empresa farmacêutica, estava num fim de semana lá no litoral sul de São Paulo, jogando futebol, e aí ele se machucou. No que ele se machucou, o caseiro da casa dele, que é uma caiçara, foi lá na casa dele, buscou uma infusão de erva baleeira, que ele usou, e ele viu que teve um efeito fenomenal para a torção lá que ele tinha tido. Aí ele pegou esse negócio, levou para o laboratório da Aché e disse, estudem aí. E a Aché desenvolveu esse remédio, que é maravilhoso, que é uma pomada para contusão chamada Acheflan, com base na erva baleeira. Só que eles fizeram todo o registro disso sem mencionar nenhum conhecimento tradicional. E aí esse caso foi judicializado, não sei se chegou a ser judicializado ou foi no âmbito do CGen, que foi trazida uma reclamação sobre isso. **E a decisão final foi que o presidente da empresa reconhecia que, de fato, foi assim que ele teve acesso àquele princípio ativo, mas eles se recusaram a reconhecer que tinha conhecimento tradicional associado ali.** E aí o processo terminou do jeito que começou e ficou na mesma. E para mim esse é um caso muito simbólico, porque se num caso como esse, que é absolutamente evidente que você tinha um conhecimento tradicional associado àquele uso, que tudo bem, podia ter mil dificuldades, mas não é só daquela comunidade ou daquela pessoa, é coletivo, todo mundo do Brasil afora usa, tudo bem. Como você vai reconhecer e remunerar é uma outra discussão. Mas o reconhecimento de que há um conhecimento tradicional associado, o fato de num caso como esse, que é tão evidente, você

não reconhecer, para mim é uma demonstração clara da falta de boa vontade e de interesse de fazer com que esse assunto do conhecimento tradicional esteja intrinsecamente ligado à política de desenvolvimento tecnológico a partir da biodiversidade. Acho que o Brasil deu passos atrás nisso.

#### **CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO:**

[...] nem se fala mais nisso, mesmo no âmbito da bioeconomia, quando você fala de alguma coisa que tem a ver com as comunidades, a gente está falando muito mais nessa linha de produtos da sociobiodiversidade do que conhecimento tradicional associado à biodiversidade, um assunto que sumiu da pauta, lamentavelmente. Até porque hoje é tão mais difícil você identificar essas situações e a complexidade de o que você vai fazer com isso, como é que você vai reconhecer, como é que você vai remunerar, ela é tão complexa. A Nurit, não sei se ela te falou de um levantamento que ela fez no SISBIO, no Sistema de Registro das Pesquisas, praticamente não tem nada que aponte o uso de conhecimento tradicional.

#### **Entrevistado 4 – Rafael de Sá Marques – MDIC**

##### **PL 7735/2014**

#### **EPISÓDIOS PRÉVIOS:**

[...] eu iniciei a conversa a respeito dessa legislação em 2013. Foi quando eu primeiro me envolvi com esse tema. Então, entre 2013 e 2014, participei de várias reuniões, dentro do MDIC, sobre esse assunto, com outros ministérios, em especial com o Ministério do Meio Ambiente, mas também com a FUNAI, com o pessoal da Casa Civil, com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, com vários órgãos. Tinha muitos órgãos envolvidos, mas basicamente, o Ministério do Meio Ambiente e o MAPA, num primeiro momento, depois a gente acabou indo pra Casa Civil, na instância de governança que tinha lá, para a gente discutir com os demais ministérios.

#### **IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS E ATORES:**

[...] bom, principais problemas é que a medida provisória não alcançava os objetivos para os quais ela foi criada. Nós tínhamos uma situação muito distante da realidade prevista em lei. Então, por exemplo, o IBAMA, por exemplo, ele evitava fazer o trabalho de fiscalização porque ele sabia que se ele fosse numa feira de ciências, ele ia ter que sair aplicando o ato de infração numa série de alunos e professores que estavam fazendo pesquisas que normalmente não deveriam ser um problema. E a gente não tinha repartição de benefícios significativa com povos e comunidades tradicionais, com povos indígenas menos ainda. Então, além de dificultar muito a pesquisa no país, você também não conseguia ter o retorno para os povos e comunidades que muitas vezes tinham uma expectativa grande sobre isso e não recebiam nada. Então, na verdade, **a legislação não tinha funcionalidade e não evitava a biopirataria porque os meios de tecnologia desenvolvidos ao longo do tempo acabaram permitindo que você pudesse, por exemplo, fazer mapeamento genético e enviar informações de utilidade industrial para fora do Brasil por e-mail.** Hoje em dia, você não precisa levar uma amostra de material genético para fora para fazer uma pesquisa. Então, a medida professora realmente ficou defasada no tempo e ela tinha um foco muito grande em comando e controle, mas não conseguia fazer nenhum comando e nenhum controle e ainda prejudicava outros aspectos importantes da



legislação, como a reparação de benefícios e o desenvolvimento de pesquisa tecnológica pelas universidades brasileiras, por exemplo, que faziam a margem da lei em muitos casos.

#### **PRINCIPAIS ATORES E PROBLEMAS DA MP:**

[...] nós estamos aqui no Ministério, na época eu estava lotado, estava trabalhando aqui no Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Aqui a gente recebia muita **demandado do setor produtivo**, que reclamava que a legislação não era funcional e atrapalhava, aumentava muito os prazos de desenvolvimento de pesquisas. Então, por exemplo, o CGen, **ele tinha um prazo médio de oito anos para poder conceder uma autorização de pesquisa**. E uma coisa que inviabiliza muito o processo de desenvolvimento tecnológico na empresa é você ter incerteza sobre a iniciativa que você está tendo. Então, se você recebe uma resposta negativa, você passa para outro projeto e se vira. Se você recebe uma resposta positiva, você começa a fazer e tocar a sua vida. Mas se você fica aguardando oito anos, às vezes inviabiliza. Então, **o que aconteceu é que nos centros de pesquisa e desenvolvimento de várias empresas, as empresas estavam começando a eliminar, tirar dos seus mapas de pesquisa, das suas oportunidades, o patrimônio genético brasileiro. Não queriam mais pesquisar com isso, porque gerava muita insegurança**. E havia oportunidades, havia oportunidades às vezes, algumas empresas conseguiam e tal, tinham lá suas autorizações e outras preferiam evitar. Então, tinha uma perda muito grande de oportunidade. Além disso, tinha muitas empresas multadas, tinha muitas multas e algumas das multas chegavam no CGen, eram canceladas, outras eram mantidas. Então, havia uma **insegurança jurídica** muito grande. Então, do ponto de vista dos empresários, eles vinham até o MDIC para reclamar de uma insegurança jurídica grande. **Além disso, dentro do governo, a gente tinha, o principal ator que nos movia para tentar modificar essa legislação era o próprio MMA, que procurou o MDIC**. Então, me lembro bem que, nessa época, **o MAPA tinha uma posição muito mais refratária, não queria mexer, era contra, a equipe que trabalhava no MAPA na época era contra a ratificação de NAGOYA, eles tinham uma série de problemas contra essa legislação**, mas o MDIC concordou com o MMA que era preciso fazer alguma coisa, o MCTI também, porque a legislação não estava alcançando os objetivos e estava dificultando os interlocutores de todos esses ministérios. Na época, não existia o Ministério dos Povos Indígenas, existia a FUNAI, no âmbito do Ministério da Justiça, que tinha o interesse, sim, em fazer modificações na legislação, mas não me recordo de ter sido uma pressão, não era uma prioridade para eles, não, eles queriam participar do processo, a equipe do Ministério da Justiça, **mas quem mobilizava mesmo dentro do governo era o MMA, que nos procurou, pediu apoio do MDIC para poder fazer a nova legislação**.

#### **DISCUSSÃO DA PROPOSTA NO ÂMBITO DO EXECUTIVO:**

[...] houve um diálogo muito forte entre os ministérios e as entidades com as quais eles tinham maior relação, aqui no MDIC, **o pessoal da CNI se organizou, então havia um grupo de empresas que se organizou em torno de uma coalizão que tinha dentro dela, tanto empresas, várias empresas do setor farmacêutico, quanto também de cosméticos, então eu me lembro bem do grupo Farma Brasil, que participava dessa coalizão, me lembro da ABIHPEC que participava, então tinha associações, ABIFINA, tinha associações que participavam dessa discussão internamente, então eles debatiam entre eles pra tentar formar consenso, mas havia uma diferença muito grande de posição entre eles próprios**. Quando o MDIC realizava reunião com grupos diferentes de empresários, as posições eram divergentes, então a gente orientou que eles montassem um grupo e eles se organizaram, fizeram uma série de reuniões entre eles pra poder tentar construir um mínimo de consenso

entre os próprios empresários, que já era um grupo de usuários de patrimônio genético e de conhecimentos tradicionais, que tem uma visão, no geral, distinta do pessoal da academia, que é outro tipo de usuário, e do pessoal dos provedores, que eram os povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares, povos indígenas e tradicionais, então eram visões muito distintas dentro do próprio setor produtivo. **Então aqui no MDIC a gente fez muitas reuniões, incansáveis, não tenho um número certo, mas eu te falo que era assim, toda semana tinha reunião com eles para poder discutir aspectos, porque a legislação você vai perceber que entre a medida provisória e a Lei 13.123, há uma série de novos conceitos que foram introduzidos. São conceitos que foram introduzidos para resolver problemas que antes existiam e que não se tinha solução à época, são coisas que não se imaginava, mas os problemas foram aparecendo à medida que você foi usando a legislação ao longo de 10, 15 anos, foram vendo os problemas.**

[...] não havia um marco legal, mas pelo menos cumpriu aquele primeiro papel de ter um marco legal no Brasil. Que foi importante, mas que gerou o custo do pioneirismo é você cometer muitos erros e foram cometidos. **E o próprio setor produtivo não concordava com várias soluções que eram apresentadas, então as vezes o setor farmacêutico queria uma solução que outros setores não queriam. O setor de cosméticos tratava de temas que os outros achavam que não era prioridade, então a gente teve que fazer um esforço muito grande de construção de um mínimo múltiplo comum de demandas do setor produtivo.** E dentro da visão de estado também, porque é claro que nós temos o papel de aqui no MDIC ser os interlocutores e ouvir, ter câmaras e formas de ouvir de maneira transparente todo o setor produtivo, a gente tentava receber sempre as associações, ou conjuntos de associações, ou fazer reuniões na própria CNI, mas a gente também tem que entender qual é o papel do estado e o que a gente quer alcançar como país. Então nós tínhamos que fazer esse filtro e depois sempre tendo em mente que as propostas que o MDIC levaria para a frente, que poderiam priorizar princípios que estivessem relacionados com a inovação, com o desenvolvimento de novos produtos, com o aproveitamento sustentável da biodiversidade, respeitando os direitos de povos, comunidades etc. Para a gente fazer isso nós íamos ter que **construir consenso com outros ministérios que têm outras preocupações, então a gente tinha que levar essas visões diferentes.** Então era um exercício muito complexo e nós passamos um ano da nossa vida trabalhando com esse tema, quase que de forma exclusiva, fazendo reuniões tanto com o pessoal da sociedade civil quanto com os ministérios.

#### **ATORES E DEMANDAS DO SETOR PRODUTIVO:**

[...]essas que eu mencionei, essas que eu mencionei trouxeram demandas. A CNI organizou um fórum interno, então tinha uma coalizão de empresas, essa coalizão de empresas tinha várias associações dos setores de fármacos e de cosméticos, foram os principais setores que contribuíram.

[...] foram realizados seminários sim, foram realizados seminários em parceria com a CNI, vários seminários com o setor produtivo. Agora, o MMA, a minha trajetória foi um pouco mais diversa, eu participei nos anos de elaboração da lei e eu atuei representando o MDIC, mas durante esse processo tinha várias demandas do setor empresarial que o próprio MMA não tinha como encaminhar e não tinha os argumentos para poder fazer a, digamos assim, a fusão dos interesses, tanto do lado dos povos e comunidades tradicionais ou das representações da FUNAI e do Ministério da Justiça. E ele delegava para a gente a missão, bom, se as indústrias acham que isso é importante e querem fazer, isso não é uma prioridade para o Ministério do Meio Ambiente, mas a gente entende que é para o pessoal do Ministério da Justiça e para a FUNAI,

vão lá e construam consenso com a FUNAI sobre esse aspecto, por exemplo, que vai impactar os direitos de povos e comunidades. Então a gente fez muitas reuniões lá e a partir dessa, dos resultados dessas reuniões, dos consensos que a gente conseguiu construir, a partir de 2015 eu fui convidado a trabalhar no MMA, então aí eu passei, eu saí da diretoria que eu ocupava aqui e fui para uma diretoria lá no MMA, então a parte da negociação do decreto em diante, então a elaboração da lei eu fiz representando o MDIC, a elaboração do decreto eu fiz representando o MMA.

### **COMPLEXIDADE DA LEGISLAÇÃO: visões e interesses.**

[...] completamente diferente daqui, inclusive essa é uma legislação que ela envolve temas de economia, de comércio, de meio ambiente, de propriedade intelectual, de direitos de povos e comunidades, uma série de assuntos que nenhum servidor de um órgão só domina de forma completa. Então assim, os assuntos econômicos, por exemplo, eram muito complexos para que o pessoal do MMA, que estava acostumado a lidar com outra abordagem...pudesse entender. Vou te dar um exemplo, quando em Nagoya foi negociado entre os países a obrigação da repartição de benefícios, ela foi definida, está lá no texto, você vai ver, como justa e equitativa. Só que para você aplicar uma legislação, fazer o *enforcement*, cobrar de quem tem que pagar e não deixar isso ser judicializado e fazer isso de uma maneira eficiente, você tem que ter objetividade e clareza nas definições. Você nunca vai ver alguém da Receita Federal criar uma taxa ou um imposto e propor que seja justo. Você tem que ser objetivo, você tem que ter uma base de cálculo, uma alíquota, você tem que ter mecanismo para que depois você possa cobrar de quem não cumpre, que cumpra, e que isso não seja judicializado. Então, isso era um problema grave, que não tinha como resolver só com a expertise e com o conhecimento, por exemplo, que se tinha dentro do Ministério de Meio Ambiente. E aí, nesse ponto, eu acho que a parceria com a MDIC foi essencial. E a gente, inclusive, **envolveu a Receita Federal em várias soluções que estão aplicadas na Lei 13123, tem contribuições do próprio Ministério da Fazenda, que nos ajudou a construir. O Fundo Nacional de Repartição de Benefícios foi criado de uma maneira que ele pudesse estar protegido de**, como é que fala? Como é que chama isso, gente? Tem um nome certo. **Restrições orçamentárias. Então, é um fundo em que o recurso que está lá tem que ser gasto com o meio ambiente. A legislação tratou disso, nós colocamos na Lei 13123.** Então, tem uma série de conhecimentos que não tinha como um Ministério fazer sozinho uma lei bem-feita e funcional. O MDIC que não tinha condição de fazer sozinho, a MMA também não tinha, era uma lei que exigia mesmo coordenação de órgãos, muito complexa. E ninguém vai sair satisfeito. Se você entrevistar as empresas hoje e perguntar se eles estão satisfeitos, eles não estão. Se você conversar com os indígenas, eles não estão. Ninguém está satisfeito, mas isso é um ótimo sinal, quer dizer que a gente fez o nosso trabalho bem-feito. Se tivesse um plenamente satisfeito, então houve alguma desigualdade na hora de construir a política pública. Porque o ideal nosso é que a política alcance o máximo possível o interesse de todos, desde que seja funcional. Então, ela tem que ser funcional. Não adianta eu propor uma política e aprovar uma legislação que garante muito direito, mas ela não funciona na vida real. Ou que dá muita liberdade para as empresas atuarem, mas também não consegue depois direcionar os direitos dos povos que deveriam ter. Então, ela tem que ter funcionalidade. Isso é um limiar muito complexo. Isso é um objetivo muito complexo de ser alcançado. Principalmente porque a gente tem num Congresso Nacional uma visão também múltipla desses interesses. Estão todos lá e teve que passar no Congresso Nacional. Não foi uma lei só feita entre negociação de órgãos do poder executivo e a sociedade civil organizada. Foi feita também com a participação do Congresso, Senado, Câmara.

### **TARMITAÇÃO DO PROJETO NO CONGRESSO NACIONAL:**

[...] uma vez que a gente enviou o projeto de lei também, a partir do envio do projeto de lei para o Congresso Nacional, a gente foi convidado e o poder executivo tinha que se manifestar e explicar ao Congresso Nacional uma série de pontos que foram incluídos no projeto de lei para que os parlamentares entendessem o que motivou a inclusão de determinados conceitos que eram novos. Tinha muitos conceitos novos, tem muitos conceitos novos na legislação e os próprios parlamentares demandavam muito isso. Então foram várias audiências públicas e **também audiências em gabinetes de senadores que estavam defendendo interesses**. Eu me lembro muito bem do ISA, Instituto Socioambiental, participou de várias reuniões dentro do gabinete do senador Jorge Vianna e outros parlamentares.

#### **TRAMITAÇÃO NA CAMARA DOS DEPUTADOS:**

[...]vou te falar porque que na Câmara foi mais rápido, **porque entre os ministérios havia um ministério que não concordava com o texto, havia um ministério que estava descontente com o texto aprovado**, mas na minha opinião pessoal era porque as pessoas que estavam lidando com esse tema lá no ministério tinham posições pessoais que haviam sido voto vencido, era o Ministério da Agricultura, eles eram muito reticentes. E eles usavam muito o nome da Frente Parlamentar da Agricultura, da FPA, e usavam muito também a FPA e a CNA. Usavam sempre a CNA e a FPA como barreira para falar isso aqui não vai passar porque eles não vão permitir isso aqui e uma hora a gente resolveu entrar em contato. Aí nós percebemos que a interlocução entre o MAPA e a bancada ruralista não era tão próxima assim, que **vários pontos que a gente propunha que o mapa bloqueava, a bancada ruralista na verdade aceitava. Então a partir daí a gente negociou diretamente com os representantes da FPA em vários pontos, explicamos para eles que vários dos medos que haviam sido vendidos para eles em relação a ratificação de Nagoia, em relação a reconhecimento de direitos de povos e comunidades não os afetavam em nada, tinha muita desinformação e uma vez que essas desinformações foram superadas e a gente conseguiu construir alguns acordos com eles, aí a aprovação na Câmara foi mais fácil, foi mais rápida porque a bancada ruralista não tinha mais aquelas objeções grandes que eles tinham antes**. Na verdade, eles bloqueavam o andamento dessa agenda, eles eram contrários a essa agenda. Então a partir desse momento eles meio que passaram a orientar um pouco a posição do Ministério da Agricultura e aí a gente conseguiu fechar o texto.

#### **CONSULTA PÚBLICA E DECRETO DE LEI:**

[...] nesta época, vamos lá, na negociação da lei, eu estava na MDIC, mas eu tenho conhecimento, e aí você vai poder entrevistar os colegas do MMA, que eles tinham meio que a delegação da Casa Civil para poder fazer as audiências de consulta pública e eles fizeram várias consultas públicas. Não participei dessas para a negociação da lei, participei das outras que eles fizeram subsequentemente para o decreto, para a regulamentação. **Então na parte do decreto eu sou testemunha de que sim, o MMA fez muitas consultas públicas no Brasil inteiro. Foi um trabalho massivo**. Ainda assim vai ter gente que vai reclamar muito e vai dizer que não foi feita a consulta, mas eu nunca vi, não tem notícia de um projeto de lei que tenha sido apresentado pelo governo e um decreto que tenha sido, principalmente um decreto que tenha sido elaborado, com esse nível de consulta pública. Não tem notícia. Pode ser que tenha sido insuficiente? Pode ser, alguém pode entender assim, mas não tem precedente a quantidade de reuniões que foram feitas. Foram feitas reuniões online, foram feitas consultas públicas via internet e presencialmente. [...] no MMA, quando a gente foi fazer a regulamentação, decreto. Para a lei, eu não sei como é que foi, porque eu estava no MDIC e quem tinha a obrigação de fazer isso na época da lei era o MMA, mas eu sei que eles fizeram também.

## DIFERENÇAS ENTRE A MP E A LEI 13123.

[...] mas é que o foco era muito diferente, assim. O objetivo da medida provisória, quando ela foi construída, era evitar a biopirataria [...]mas fez isso de uma maneira completamente deslocada da realidade, na minha opinião. Até porque não se tinha informação na época de como fazer isso bem-feito. [...] E, posteriormente, a economia mudou tanto e as próprias tecnologias facilitaram tanto o acesso à informação de patrimônio genético que ficou completamente defasado. Os mecanismos e os veículos de inibição desse tipo de crime ficaram praticamente inviáveis. [...] então, as premissas que orientaram a elaboração da nova legislação foram diferentes das premissas que orientaram a medida provisória. Então, o que foi aproveitado, que é comum na medida provisória e na Lei 13.123, são os conceitos basilares que estão previstos na CDB e no protocolo de Nagoya, que são orientações das quais a gente não tem como escapar. O que a lei avançou foi na construção de conceitos novos que pudessem detalhar aqueles objetivos que estavam dentro de Nagoya para que eles tivessem efetividade e funcionalidade.

## PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

[...] sim, o tempo todo. A Sexta Câmara do Ministério Público estava sempre presente nessas reuniões, participava das reuniões de consulta pública. Eles estavam presentes.

## DECRETO REGULAMENTATÓRIO:

[...] eu acho que os descontentamentos que apareciam muito na época do Decreto eram muito mais desinformação e falta de conhecimento de um tema que é supercomplexo do que realmente insatisfação com um problema objetivo. Muitas vezes eu fiz reuniões com o pessoal da academia, da SBPC, em que eu recebia críticas, quando eu falava, tá bom, vamos fazer uma reunião objetivo, quais são os artigos que vocês querem alterar, onde estão os problemas, o que a gente pode melhorar? **Aí as reclamações todas eram referentes a procedimentos da medida provisória, mas isso aí já não está mais vigente. Então, na maioria das vezes, quando a gente discutia os problemas da legislação, havia muito desconhecimento sobre os novos conceitos.** Então, é uma legislação muito nova.

## DISSEMINAÇÃO DA NOVA LEI NA ACADEMIA

[...] assim como a gente fez consulta pública e reuniões para tentar explicar isso para os povos e comunidades tradicionais e rodamos o Brasil fazendo isso, foi feito também com a academia. Visitamos diversas universidades, diversas universidades, fizemos reuniões em muitas, muitas universidades. [...] E, inclusive, com fóruns de reitores, com a própria BSBPC organizando, fizemos muitas reuniões, reuniões online, fizemos muitas reuniões, mas a maioria presencial mesmo.

## PERSPECTIVAS ATUAIS:

[...] agora, eu acho que neste momento está muito longe da gente fazer uma nova alteração de lei, muito longe, porque ela é nova. Durante quatro anos do governo Bolsonaro, toda a evolução institucional que a lei pede foi meio que bloqueada, está parada. **A gente vai começar a retomar praticamente do momento de implementação**, porque o decreto foi de 2016, a gente teve mais dois anos, entrou o Bolsonaro, ficou tudo parado, **então a gente tem uma evolução institucional ainda por fazer e um exercício ainda de verificação da funcionalidade de todos os novos conceitos**, tudo que a gente está abordando. Sem contar que, no resto do planeta Terra, ninguém tem uma legislação tão sofisticada quanto a nossa que desce nesse nível de

detalhamento que permite a funcionalidade da legislação, que permite clareza aos usuários. Então, as empresas têm clareza quando elas vêm trabalhar no Brasil com esse tema, ela pega esse arcabouço jurídico e dá para o jurídico deles e fala eu consigo operar com isso? O jurídico fala, olha, está tudo delimitado, tem como operar sim. Pode reclamar que às vezes é mais caro, menos caro, que tem mais burocracia, mas ele sabe o que fazer. E na maioria dos países a insegurança jurídica é monstruosa. Você tem empresas hoje multinacionais que poderiam estar usando o patrimônio genético dos países da América do Sul, atuam em vários países da América do Sul, mas fazem PID e fazem acesso ao patrimônio genético só no Brasil. Porque eles sabem que eles têm segurança jurídica e podem operar. Inclusive, no relacionamento com os povos e comunidades, tem um marco claro como fazer, com quem interagir. **Aqui no Brasil está definido que os direitos de conhecimento tradicionais associados, eles se equiparam a uma propriedade intelectual. É uma propriedade intelectual sui generis, que garante os direitos de uma maneira muito clara. Você tem que respeitar. E tem penalidades para quem não respeita. Tem multas.** Tem muitos países que tem lá qual é o procedimento, mas não tem penalidade nenhuma para quem não cumpre. Então isso aí não é uma lei que dá efetividade. A empresa que cumpre não tem punição, porque não tem previsão nenhuma legal. No Brasil tem tudo redondinho. Então você tem um arcabouço jurídico muito claro para que os atores envolvidos todos saibam como se comportar dentro desse modelo. Então eu acho que isso aí é uma...**neste momento, a prioridade do Brasil é ajudar a construir no âmbito internacional um modelo funcional para outros países aplicarem. Porque se ficar só o Brasil aplicando um modelo funcional e outros países não conseguirem fazer isso, o pior que pode acontecer é no médio e no longo prazo haver uma descredibilização do modelo de Nagoya.** E aí, na verdade, os países que são usuários do patrimônio genético e do conhecimento tradicional dos países provedores acabarem tendo argumentos para não ter que implementar os pagamentos que eles precisam fazer e nem as suas empresas. **Então hoje para o Brasil talvez seja mais efetivo para garantir o direito de povos e comunidades, para garantir o direito do povo brasileiro de receber os royalties ou a repartição de benefícios, mesmo que seja do patrimônio genético sem conhecimento tradicional ou do próprio conhecimento tradicional,** para a gente poder fazer valer esse direito de soberania do país, é importante que a gente ajude outros países com a condição parecida com a nossa a implementarem modelos factíveis, modelos funcionais, para que a gente junto possa fazer na comunidade internacional a defesa de um modelo viável. Isso é mais importante. Então o modelo hoje, o Brasil é um estudo de caso de que o modelo é viável. Mas a gente precisa ampliar esse estudo de caso para mais países, para que a gente possa ter argumentos internacionais mais fortes para poder cobrar das empresas estrangeiras que respeitem o modelo.

### **IMPACTO DA LEI 13123 NO PROTOCOLO DE NAGOYA:**

[...] na minha opinião muito pouco, porque ele já foi todo internalizado na Lei 3.123. Normalmente os países fazem assinar o tratado, internalizar o tratado e depois regulamentar via decreto detalhes do tratado. O Brasil, antes de ratificar a Nagoya, fez uma lei que tratava de todos os temas de Nagoya. Então quando a Nagoya foi ratificada, ele já era compatível com a legislação, porque ela foi feita com base nos preceitos que estavam na legislação da CDB e de Nagoya, com os textos previstos. Então a internalização de Nagoya, na minha opinião, para efeito de legislação nacional, Nagoya já tinha sido internalizado no dia que foi aprovada a Lei 3.123 [...] Ele foi internalizado ali. E o decreto ainda detalhou esses aspectos. Quando Nagoya entra, não vai ter muita novidade mais. Faltam pouquíssimas coisas que podem ser atualizadas, mas que são questões formais apenas. Porque quando você internaliza um acordo internacional, você aprova, você o internaliza no Congresso como lei ordinária. Teoricamente você teria que ter um decreto regulamentador. No Brasil já está tudo pronto. Do ponto de vista operacional,

de o que fazer, de como orientar a sociedade a partir daquele marco legal, está tudo pronto. Então Nagoya já está recebido pela legislação brasileira.

#### **CGEN NA ATUALIDADE:**

[...] o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético tem vários ministérios. O MDIC é parte, o seu conselheiro. Então o MDIC tem um representante lá, e o Ministério da Agricultura, os ministérios, você pode olhar a lista lá. Tem 11 ministérios que têm assento no CGEN e a gente acompanha regularmente o avanço da legislação. Apesar de ter avançado muito, ainda há regulamentações, as regulamentações são resoluções que a gente faz, no CGEN, constantemente, de aprimoramento da legislação. É um processo contínuo.

#### **DEMANDAS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS INCORPORADAS NO DECRETO**

**[...] os povos e comunidades sempre trouxeram muitos problemas, principalmente no momento seguinte da regulamentação do decreto, eles trouxeram muitas demandas.** O MMA tem a lista completa, tem as cartas enviadas pelas entidades representativas, o CONDRAF, a própria CNPCT, e entidades como a PIB, mandaram cartas com suas demandas, elas estão arquivadas lá. **Você vai ver que várias das demandas foram incorporadas no decreto, várias, muitas foram incorporadas.**

#### **Entrevistado 5 – Henry Phillippe Ibanez de Novion – MMA**

##### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] o meu contato com a CDB e a sua internalização já se dá quando eu participo como representante da sociedade civil no CGen, em 2003. [...] **acompanhando as discussões que basicamente gravitavam sobre as dificuldades de se implementar a medida provisória, tanto na perspectiva de povos e comunidades tradicionais, como na perspectiva dos setores usuários.** A minha primeira reunião de trabalho nesse tema foi já uma reunião de discussão do novo marco legal. Então, desde 2003 até 2015, eu atuei nas discussões sobre as reformas das leis.

##### **SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS PROPOSTOS:**

**[...] de forma geral, todos os PLs que foram formulados sobre esse tema, a não ser o projeto de lei que foi transformado em lei, eles não iam muito além do que estava previsto na medida provisória.** Todos eles pressupunham autorização prévia, consentimento prévio, uma autorização de um conselho que se reunia uma vez por mês. Então, em grande medida, alguns conseguiam ser mais burocráticos, criando até uma terceira instância, posterior ao CGen, para verificar as autorizações. E pode-se dizer que, em grande medida, nenhuma das propostas que foram feitas ao longo desses anos iam muito além do que já estava previsto na MP. A MP tentava arrumar uma outra questão, mas, de um modo geral, o modelo como um todo era um modelo ainda da análise no caso a caso, e do controle *ex-ante* por meio da autorização prévia.

##### **NEGOCIAÇÃO DE UM NOVO MARCO DURANTE A VIGÊNCIA DA MP:**

[...]na medida provisória, bom [...] foi uma série de discussões. pode-se dizer que não houve nenhum projeto de lei substantivo, pronto, maduro, que pudesse ser chamado de projeto de lei ao longo dos 15 anos, até que saiu o projeto de lei que virou a lei.

Porque a rigor, nunca o Executivo tinha encaminhado um projeto de lei para o Congresso. Existiam mais de 30 projetos de lei de parlamentares lá, alguns extremamente burocráticos, outros extremamente vazios em termos de previsão legal mesmo.

#### **PROBLEMAS DA MP:**

[...] de um modo geral, acho que **o principal problema foi justamente que o marco legal foi uma resposta a grita geral, gerada por um caso de biopirataria, o que levou que essa medida provisória fosse encaminhada ainda imatura, ou seja, não havia uma maturidade no Executivo sobre como regulamentar o tema.** A MP não estava pronta, tanto que ela foi reeditada 16 vezes e cada uma das reedições fez alguma correção, ou inclusões de temas que faltavam. De um modo geral, ela propunha alguns artigos que nunca chegaram a ser implementados, que previam medidas duras como a de se aplicar o valor de 20% do faturamento da empresa como multa. Assim, de uma certa forma, ela já nasceu com uma grande dificuldade de ser implementada, com vazios, dúvidas e engessamentos que, a rigor, só um novo modelo, amadurecido a partir dos desafios gerados pela MP, poderia resolver e, em grande medida, foi essa maturidade que motivou o PL 7735, que foi encaminhado para o Congresso.

#### **DA EXISTÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE O TEMA:**

[...] Depende do que você chama de consulta pública [...] porque existe a consulta pública, ainda sem uma regulamentação indicando como fazer, da Convenção 169 da OIT e dos povos e comunidades tradicionais, que pressupõe todo o processo de capacitação, de fortalecimento e de entendimento abrangente de todos os povos e comunidades tradicionais do país sobre o objeto da consulta, para aí, então, se fazer uma discussão sobre a medida. Essa ideia de consulta enquadra desde uma grande obra de infraestrutura a um projeto de lei como este. Os processos de consulta nesse contexto podem ser bem distintos a depender da complexidade do tema, e este não é um tema simples. De todas as formas, o ideal e o correto seria um processo abrangente, conduzido pelas organizações de povos e comunidades que, segundo seus costumes e tradições propiciariam os subsídios para a elaboração de uma Lei. Daí, a partir desses subsídios, pode-se elaborar um projeto de lei com consulta pública. Outra perspectiva sobre o tema da “consulta pública”, largamente implementada no Brasil, já há algum tempo, e que não substitui o conceito anterior, é a consulta pública pela internet. A pergunta é se uma consulta pública pela internet é suficiente para atender os direitos e os desejos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. **Ao longo de todos esses processos, desde a Medida Provisória até o marco do projeto de lei, não houve, de fato, uma consulta nem nos termos da Convenção 169 e nem nos termos do que seriam as consultas pela internet, porque...nunca se teve um projeto de lei concluído para ir para o Congresso.** E os PL que estavam no Congresso, por sua vez, não foram elaborados a partir de consultas públicas no modelo da Convenção 169 da OIT.

[...] ao fim e ao cabo, **só o projeto de lei 7.335 e, em grande medida, por força da luta dos povos e comunidades tradicionais, que teve o seu processo de regulamentação, objeto de uma consulta pública. Mas aqui também** eu não diria que fora a consulta da Convenção 169, mas foi a consulta possível de se organizar, ou como disse Marciano Toledo, liderança dos pequenos agricultores, “é a que tem para hoje”. Nessa perspectiva, criou-se um comitê gestor, já durante os debates do projeto de lei, quando o PL já estava no Congresso, um comitê gestor para se organizar a consulta pública, foram realizadas oficinas em cinco regiões do país e uma audiência em Brasília e, também, uma consulta pública na internet. **Mas, apesar desse esforço como um todo, desde sempre, os povos e comunidades tradicionais criticaram o processo, dizendo que aquilo não era a consulta nos termos da Convenção 169, que, na verdade, ao**



**olhar deles, não foi feita uma consulta.** Mas, justamente por isso, porque existe ainda divergência entre o que é uma consulta pública *stricto sensu* e o que é uma consulta pública para povos e comunidades tradicionais para esse tema e o que é uma consulta pública nos termos da Convenção 169. Fato é que necessitamos ter um processo de consultas públicas com povos e comunidades regulamentado, para ser implementado nas próximas vezes, porque, a rigor, até hoje, não está claro em termos legais como seria uma consulta pública apropriada para esses públicos. E essa lacuna assevera as assimetrias de participação e incidência nos processos de tomada de decisão por povos e comunidades, e não apenas neste tema.

[...] a ideia era que houvesse um projeto de lei sobre o tema. E as discussões avançaram, de um modo geral, com o setor privado e acadêmico. Embora não houvesse uma consulta nos termos do que os povos comunitários tradicionais gostariam, muitas lideranças participaram do processo de discussão da lei, representantes do GTA, representantes do CNS também, participaram do que seria esse colegiado informal que foi criado para discutir a lei, o que não abre a possibilidade de dizer que houve a consulta que os povos e comunidades mereciam.

#### **NEGOCIAÇÃO DO PL 7735, de 2014**

[...] houve um esforço capitaneado pela Presidente Dilma, em que ela delegou a cada um dos ministérios que dialogasse com seus públicos relacionados. O Ministério da Agricultura deveria dialogar com o setor agrícola, o Ministério da Ciência e Tecnologia com a academia, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio com as empresas, e o MMA, com o público de povos e comunidades tradicionais, junto com os outros ministérios que havia na época, o MDA, a FUNAI, SEPPIR etc., mas não sei precisar se esses ministérios chegaram a fazer esse papel, encomendado pela Dilma. Eu sei que no **Ministério do Meio Ambiente, a pedido do Francisco Gaetani, que era o Secretário Executivo, criou-se esse grupo em que havia vários segmentos, como a coalizão pela biodiversidade, de empresas e setores usuários, alguns convidados da Academia, bem como alguns representantes de povos e comunidades tradicionais. Esse grupo discutiu o projeto de lei. E essa minuta de projeto de lei foi depois debatido e aprovado pela Casa Civil da Presidência da República e enviado como projeto de lei ao Congresso.**

[...] havia uma pressão muito grande da Casa Civil sobre os ministérios. A rigor, essa perspectiva de um projeto de lei sobre o tema sempre existiu, os ministros todos que entraram aqui sempre eram cobrados de um novo projeto de lei. A rigor, as discussões todas já haviam sido iniciadas um ano antes do projeto. **Foi em 2011 que o processo se iniciou, e em 2014 já havia uma proposta mais ou menos madura, para ser enviada ao Congresso. [...] E foi enviada por conta da pressão do setor usuário, da avaliação por parte do Estado brasileiro que havia necessidade de um projeto de lei,** em especial pela pressão sobre o Ministério do Meio Ambiente, sempre cobrado de elaborar uma nova lei.

#### **PAPEL DO SETOR PRIVADO:**

[...] eu acho muito importante porque grande parte das inovações da lei são frutos de propostas do setor privado. O setor privado ali entendeu a necessidade de ter um marco regulatório que fosse flexível, mas que ao mesmo tempo permitisse o controle por parte do Estado. Então até a inversão da regulação de processos, de autorização prévia, de controle prévio, de uma regulação de resultados, que é algo mais condizente com a prática atual das regulações, por exemplo, como se passa na Anvisa, alguém vai registrar um produto e tem que ter o produto primeiro. Então a ideia aqui com a nova lei era a de replicar essa ideia de regulação de resultados, algo que o setor privado estava habituado, alguém que tivesse de fato algo concreto, uma pesquisa,

uma patente ou um produto, seria instado a apresentar as informações para os órgãos afetos ao tema.

#### **PRINCIPAIS PROBLEMAS LEVANTADOS PELO SETOR PRIVADO:**

[...] os principais problemas eram justamente, primeiro, **um conjunto de requisitos que eram exigidos pela lei para obter uma autorização**, que muitas vezes, frente à realidade brasileira, eles eram inexecutáveis. Por exemplo, na época, o provedor do recurso genético era o titular da área onde se obtinha, então o proprietário de uma terra tinha que fornecer o título da terra para comprovar que ele era o sujeito de direito. E conhecendo a realidade fundiária do Brasil, e particularmente da região norte do Brasil, muitas vezes você tem áreas que têm o mesmo dono, que têm mais de um dono e todos com documentos válidos. Outra questão era justamente que você **negociava contratos com base em especulação. Você fazia um contrato de repartição de benefícios sem saber o produto que ia ser gerado, quanto que ia render**. Então você tem situações em que o mesmo tipo de atividade, o mesmo tipo de produto, tiveram repartições de benefícios diferentes. Então não havia uma previsibilidade sobre o quanto custaria explorar um produto, o que também gerava uma certa incerteza. Então, em poucas palavras, **havia necessidade de se buscar maior segurança jurídica, maior previsibilidade, e para isso era importante que alguns elementos que não estavam na medida provisória estivessem explicitamente na lei. Por exemplo, quem reparte benefício? Quanto reparte benefício? Pelo que reparte benefício? E por quanto tempo? Essas questões estavam abertas na medida provisória e a lei as detalhou todas**. Então existe aí uma evolução em termos de segurança jurídica, previsibilidade e capacidade até do Estado de focar os atores certos para exigir o cumprimento.

#### **DEMANDAS DA ACADEMIA INCORPORADAS NA LEGISLAÇÃO:**

[...] a preocupação principal deles era também **que não fosse burocrático** e basicamente um grande avanço para desburocratizar em relação à medida provisória foi essa questão da **titularidade da área como sendo um critério para repartição de benefícios. A nova lei traz que o patrimônio genético é bem comum do uso do povo**, com isso dispensa o consentimento prévio informado para o acesso ao patrimônio genético, **o que era uma demanda da academia e das empresas**, ao mesmo tempo que era uma demanda de povos e comunidades tradicionais que o consentimento prévio para o acesso ao conhecimento tradicional fosse mantido como obrigatório e assim foi.

#### **PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA ELABORAÇÃO DO PL 7735, DE 2014:**

[...] como falei, alguns representantes de povos e comunidades, algumas lideranças de povos e comunidades tradicionais participaram. Havia um entendimento da parte do Ministério na época que eles fariam o trabalho de consultar suas bases e levar as demandas das bases para as discussões do PL. Obviamente, essas lideranças entenderam que não era o papel deles fazer isso. Então houve uma tímida participação, mas isso não significava que todo o movimento, todos os povos e comunidades tradicionais estavam participando. Algumas lideranças participaram, o que não permite dizer que houve participação dos povos e comunidades.

#### **DEMANDAS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS INCORPORADAS NA LEGISLAÇÃO:**

[...]primeiro, a questão que eles demandavam desde o início era a **participação deles com o voto no CGEN**, que também era um pleito do setor privado, que também era um pleito da academia, que o Estado brasileiro não atendeu quando enviou o projeto de lei. **O Conselho era basicamente de órgãos de governo e foi uma articulação entre os três setores, nas negociações no Congresso, que permitiu que o CGEN tivesse essa composição com participação da sociedade civil.** Esse é um elemento. O segundo elemento era a **garantia de que a repartição de benefícios oriunda do conhecimento tradicional associado seria exclusivamente destinada a povos e comunidades tradicionais detentores de CTA.** Houve, inclusive, um capítulo específico do conhecimento tradicional associado e um artigo, que é o **artigo 10 da lei, que reconhece direitos para povos e comunidades tradicionais**, direitos esses que foram todos pleiteados por eles. Então, direito à participação, direito à repartição de benefícios, direito a ter indicada a origem do conhecimento tradicional nas publicações, nos produtos, bem como o direito a vender livremente os produtos que eles gerarem a partir do conhecimento tradicional associado deles. Um outro elemento que foi exigência deles trata da participação na **gestão dos recursos financeiros da repartição de benefícios, o que foi atendido ao se criar o Comitê Gestor do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios -FNRB, com composição paritária. Ele é 50% governo, 50% da sociedade. Em sociedade aqui, são os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e representante da academia (da SBPC).** Além de outros itens pontuais, como a **observação do consentimento prévio, o reconhecimento de protocolos comunitários como ferramentas para o consentimento** prévio, que, na medida provisória, quem usava conhecimento tradicional associado repartia benefícios, mas quando usava conhecimento tradicional associado e patrimônio genético, essa parte do patrimônio genético era repartida como patrimônio genético. **E a legislação atual reconhece que quando alguém acessa conhecimento tradicional e patrimônio genético conjuntamente, as regras que se aplicam a esse caso são especificamente as regras do conhecimento tradicional associado. Então se ampliou o escopo de incidência da repartição de benefícios para o conhecimento tradicional associado.**

#### **PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA FASE DE REGULAMENTAÇÃO DO DECRETO:**

[...] eles participaram ativamente na negociação do Congresso, mas obviamente com a simetria de forças, com o menor poder de pressão que as empresas tinham. Mas assim que saiu a lei, houve um compromisso da Presidente Dilma de fazer a regulamentação, ou seja, a discussão do decreto com a participação deles. E foi o que foi feito.

#### **SETOR COM MAIOR IMPACTO NA LEGISLAÇÃO EM TERMOS DE BENEFÍCIOS:**

[..] eu diria que provavelmente **o setor cosmético**, porque o setor cosmético era o que desde a medida provisória estava mais envolvido, tanto com a implementação da medida provisória, quanto pelas demandas por uma nova legislação específica para o tema. Então em termos de benefícios, se a gente puder ter que mensurar isso em termos concretos para se fazer uma comparação. Mas eu posso dizer que, como eles foram mais atuantes desde o início e estavam mais envolvidos nas discussões da lei, inescapavelmente vários dos elementos que se concluíram na lei têm um olhar muito mais voltado para a indústria de cosméticos que teria, por exemplo, para a indústria de químicos ou de farmacêuticos. Embora a expectativa da lei desde o início era contemplar todos os setores de uma maneira equilibrada. Ou seja, todos seriam regulamentados e alcançados pela lei.

## **CENÁRIO POLÍTICO DA ÉPOCA:**

[...] se a gente levar em consideração que o Congresso que aprovou essa lei foi mesmo que aprovou o impeachment da presidente Dilma, não havia um cenário favorável, nunca houve. A rigor, o governo estava extremamente enfraquecido nas discussões da lei, tendo que fazer realmente alianças, acordos, e muitas vezes não conseguiu aprovar suas pautas, e o PL não foi uma exceção. Se você pega o relatório da votação, tanto no Senado quanto na Câmara, o governo perdeu a maioria das emendas que foram votadas. Inclusive com demandas que o governo tinha atendido, que vinham de povos e comunidades tradicionais, sendo todos eles retirados pelo Congresso.

## **ATORES DO PROCESSO: participação da CNI e a coalizão pela Biodiversidade**

[...] a Confederação Nacional da Indústria foi atuante, mas de certa forma a gente pode dizer que **essa coalizão que foi formada tinha um protagonismo muito maior** do que a Confederação enquanto organização. Mas a CNI não foi a protagonista do setor privado, mas com certeza foi um dos protagonistas. [...] era formada pelas grandes empresas de cosméticos, algumas empresas de farmacêuticos, pequenas e médias empresas. No geral, era o público já usuário da Biodiversidade Brasileira, alguns esperando que houvesse uma nova lei para poder lançar seus produtos, outros esperando regras de transição e de regularização para sanear multas e outros passivos que tivessem por força da medida provisória.

## **DISCUSSÃO DA MATÉRIA:**

[...] algumas audiências públicas ocorreram nas comissões, se não me engano. Anteriormente ao envio pelo executivo, várias reuniões foram realizadas a respeito do tema, com a realização de uma audiência pública e mais algumas dezenas de reuniões internas. E essas reuniões eram feitas com os ministérios e com esse público, juntos ou em separado. Os ministérios, a coalizão e esses dois, três representantes de organizações da sociedade civil, mas sempre nessa perspectiva de que os representantes de povos e comunidades não interpretavam aquelas reuniões como sendo uma consulta.

## **RESULTADO DA LEGISLAÇÃO EM COMPARAÇÃO A MP E AO TEXTO ENVIADO DO SENADO FEDERAL PARA REVISÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.**

[...] essa lei é muito curiosa, porque se você vê em perspectiva e comparação a medida provisória, ela tem grandes avanços, ela melhorou em vários sentidos. Mas quando você compara com o projeto de lei que saiu do Senado, ela poderia ter sido muito melhor. Houve, de fato, derrubadas de emendas do Senado na Câmara que, na minha leitura, empobreceram bastante. Inclusive, enfraqueceram o que nós entendíamos que seria importante ter para fortalecer os povos e comunidades.

## **PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

Não vou recordar os detalhes, mas eu diria que foi um acompanhamento de perfil mais baixo, acompanhando sempre com a crítica à assimetria de participação entre os atores. Participaram das oficinas de regulamentação, da audiência, com destaque para o Procurador Anselmo, que foi muito atuante, desde antes desse processo. Recordo que eles foram atuantes no processo das consultas do decreto, mas anteriormente, não recorro em detalhes.

## **PERSPECTIVAS PARA A LEGISLAÇÃO ATUAL: foco na implementação.**

[...] mais do que ajustes, eu acredito que essa foi uma lei que não foi 100% implementada ainda. Se a gente leva em conta que o decreto foi assinado no último dia do governo Dilma, e no dia seguinte já era um governo Temer, que extinguiu ministérios, que tinham um olhar sensível aos povos e comunidades tradicionais, a mudança com o Impeachment impactou o CGen e o Comitê Gestor do Fundo, que a rigor, só foram ter sua composição original instituída agora em 2023. Então, se você imaginar, de 2016 para cá, o CGen nunca esteve com a sua composição original. O Comitê Gestor do Fundo nunca esteve com a sua composição original. Existe uma série de previsões da lei e do decreto que ainda não foram implementadas em 100%. Desde instrumentos que vão facilitar trabalhos para as empresas, como também instrumentos que vão fortalecer os direitos de povos indígenas, de povos e cidades nacionais, é esse acumulado que queremos sanar. E um exemplo concreto disso é o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, que eu tive a oportunidade de participar da criação dele, quando eu fui exonerado pelo governo Bolsonaro, nós estávamos discutindo o Manual de Operações, isso em 2019. E, basicamente, não foi feito nada nesses quatro anos. Quando mal se reuniu. [...] eu diria que só não foi negligenciada, porque a lei já existia e grande parte do que era necessário para o funcionar, já estava funcionando. [...] Mas um exemplo concreto dessa letargia é que agora, **em pouco mais de seis meses, o comitê gestor do Fundo foi restituído, elaborou e aprovou os três documentos que o governo passado não conseguiu fazer e nem anterior. Então, em seis meses, o Fundo tirou o atraso de quatro anos. Um outro exemplo concreto, que é uma falha das gestões passadas, é que, basicamente, o que se implementou foi a perspectiva nacional dessa lei. O que quer dizer? Se eu sou uma instituição estrangeira, até o momento eu não posso cumprir com a lei, porque a lei pressupõe um parceiro nacional. Quer dizer, eu posso, porque a lei lista quem são os parceiros nacionais. Basta ser uma instituição nacional, público ou privada, de pesquisa científica. E o que houve, então, foi que nós, antes do governo anterior, estávamos iniciando a construção de uma rede de parceiros nacionais o que permitiria facilitar aos estrangeiros cumprirem com o modelo brasileiro, essa rede está sendo restituída agora, também. Então, mais do que necessitar melhorias à lei, o que ela necessita é ser implementada em 100%. É uma lei extensa, então existem vários comandos que não foram implementados. A nossa perspectiva atual é completar o que é a arquitetura regulatória que foi gerada, todas as estruturas, todos os espaços.** Para e ter uma ideia, a Câmara Setorial das Empresas não existiu até o começo desse ano. Então, eu acredito que, na medida que se consiga implementar todo o sistema nacional, o mais próximo do 100% dessa lei, a gente vai poder fazer uma avaliação se, de fato, fazem-se necessárias alterações. Na minha leitura, as críticas advêm das lacunas de implementação e são justamente elas que pretendemos reverter.

## **COMPOSIÇÃO DO CGEN:**

[...] o CGen em termos de representatividade, ele está mais democrático, atualmente ele é quase paritário, com representantes das organizações da sociedade civil [...], já na medida provisória, o CGen tinha a figura do convidado permanente que não tinha direito a voto, era só direito a voz. Desde a fundação do CGen, as representações de povos e comunidades estacionais sempre estiveram lá. Quem não estava era o MDS e o MDA, que tinham sido extintos. Então, o MDA foi incorporado pelo MAPA e o MDS foi incorporado pela Casa Civil. Então, a rigor, o que havia eram ministérios, outros que tinham incorporado as agendas desses ministérios extintos. Mas o CGen, de um modo geral, na minha leitura atual, ele está bem equilibrado. Ele tem tanto os representantes dos setores usuários, os ministérios afetos, como também os representantes dos povos e comunidades tradicionais e os ministérios afetos.

## **URGÊNCIA CONSTITUCIONAL AO PL 7735, DE 2014.**

[...] você tinha 30 projetos de lei sobre o tema no Congresso e nenhum deles vingou. Você poderia mandar mais um e lá ficaria. Quando se pede urgência, ele passa a frente e a pressão para que ele fosse realmente discutido e votado no Congresso aumenta. E basicamente foi algo do tipo, o presidente do Senado perguntou à ministra se ela queria que fosse com urgência e ela disse que sim. E foi basicamente esse o racional por trás da urgência. Não houve uma avaliação, vamos dizer assim. Faz-se isso com urgência ou não? Foi uma pergunta que o Renan Calheiros fez à ministra na época e ela respondeu que achava interessante que sim, para que o PL avançasse. Justamente porque isso permitia que houvesse um prazo para que ele fosse aprovado.

## **DADOS DO SISGEN (SISTEMA NACIONAL DO PATRIMÔNIO GENÉTICO)**

[...] O CGen da medida provisória, em 15 anos, autorizou algo em torno de 3 mil pesquisas e desenvolvimento tecnológico com patrimônio genético. E o SisGen hoje tem mais de 70 mil cadastros de acesso, que equivalem as autorizações do CGen. Pode-se dizer que saímos de 3 mil, num período de 15 anos, para 70 mil em pouco mais de 6 anos. E em termos de repartição de benefícios, O CGen da MP autorizou pouco menos de 300 contratos, e o Sistema atual já conta com mais de 16 mil produtos notificados, o que equivale a dizer mais de 16 mil contratos.

## **ADEQUAÇÃO DAS MULTAS:**

[...] não todas as empresas, a grande parte das empresas entraram com pedidos de termos de compromisso que estão sendo cumpridos, alguns são cumpridos e são quitados, outros demandam mais porque tem que repartir benefícios. Mas uma coisa que ocorreu foi que quando o SisGen foi lançado, era uma versão rascunho, porque houve um prazo de 6 meses para se desenvolver um sistema do nada. Então algumas funcionalidades do SISGEN não estavam completas. E aí o CGEN da época fez uma resolução dizendo que para aquelas funcionalidades que não estavam prontas não correria o prazo. Mas assim que fosse publicada uma portaria do CGEN anunciando que as funcionalidades estavam prontas, dar-se-ia um novo prazo de um ano para observar as obrigações da lei. Então existe um universo substantivo de empresas que ainda virão a ser regularizadas, mas de um modo geral elas têm utilizado as previsões do mecanismo de transição, com certeza.

## **CRÍTICA REFERENTE ÀS MULTAS E O NOVO ARCABOUÇO LEGAL:**

[...] foi amplamente criticado inclusive na época que havia uma espécie de uma anistia. Porque você tem situações em que você perdoa multa em até 90% dela. Então havia ali uma crítica, mas a rigor, quando você observa o efeito concreto, o que se fez foi trazer para o sistema um universo substantivo de empresas que estavam fora. Então ao criar um mecanismo de transição, inclusive para quem deveria ter sido multado e não foi, você permite que muitas empresas que estavam à margem, não diriam que não estivessem usando, mas estavam à margem do que eram as obrigações legais, você as internaliza para um novo sistema.

**Entrevistado 6 – Ana Cristina Fialho de Barros – MMA**

## **IMPORTÂNCIA DO CGEN**

[...] reconheço o CGen como uma instância, um coletivo importante para a discussão dos elementos da lei da biodiversidade. E uma demanda social grande também entre os movimentos indígenas, de extrativistas e outras comunidades tradicionais.

[...] o CGEN já demonstrava na sua operação era boa, o trabalho colegiado também, eles tinham uma regularidade de reuniões, uma formalidade muito grande, era patente o quanto o conselho se ressentia da falta de uma base de dados sistematizada, quer dizer, o país podia entender, e eu acho que ainda hoje não entende, quantas patentes existem, quem usa, a biodiversidade, quantos projetos de repartição de benefício temos, quer dizer, essa apropriação de informação era um ponto que eu insistia bastante com a equipe, na época a gente não conseguiu avançar, eu acho que até hoje também não, e acho que a gestão do banco de dados, das informações que percorram o CGEN, talvez seja para mim, pela vontade, que é uma maior prioridade que a gente tem hoje.

## **MAPA**

[...] eu participei de algumas reuniões com o Ministério da Agricultura na época, que tinha preocupações ligadas às variedades agrícolas e esse tipo de coisa, que para mim sempre me pareceu um certo desvio de objeto.

## **MOTIVAÇÕES PARA A APROVAÇÃO DA LEI**

[...] entendo que o grande motivador da temática ou da aprovação da 13.123 foi a primeira oportunidade do projeto com a demanda social e uma necessidade de uma segunda grande entrega daquele governo, tendo havido dois anos antes, mais ou menos, a aprovação do Código Florestal. Essa teria sido a aprovação da PNGAT, Política Nacional de Gestão Territorial de Povos Indígenas. Esse seria o terceiro grande ato do governo federal na temática ambiental. Acho que isso por si só era uma motivação importante para a presidência.

## **CONTEXTO POLÍTICO:**

[...] eu acho que tem um primeiro, como eu falei já, um ato político importante daquele governo, nessa sequência de já ter reconhecido política de terra indígena, código florestal, esse era um outro instrumento legal que estava maduro, acho que ele sofreu de duas questões, uma depois da lei aprovada, acho que ele sofreu um ano depois, obviamente, dos processos de impeachment, mas antes disso, se de um lado tinha o entendimento de que era um ativo importante do país, se apropriar do patrimônio genético, das regras de repartição de benefícios, de outro, a gente estava numa tendência de enxugamento do Estado, de enxugamento de orçamento, e aí, então, a estrutura pretendida, mínima, diga-se de passagem, se me lembro bem, seria a criação de uma diretoria com três cargos, três, pra fazer a nova gestão do CGen, isso foi realizado. Então, eu acho que tinha uma maturidade no tema, mas uma imaturidade institucional, num contexto, não só daquele governo, mas num contexto, eu diria que até interativo latino-americano, não posso dizer com mais segurança, de redução do tamanho do Estado, que hoje, graças a Deus, se reconhece como um equívoco, e acho que a gente está conseguindo virar essa página para ter um Estado que não seja necessariamente mínimo, mas eficiente, custo-efetivo, funcional. Não foi o que a 13.123 recebeu para sua operacionalização.

## **FUNDO DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:**

[...] me lembro um tema que me chamava bastante atenção, e eu acho que não avançou ainda muito, era a estruturação do fundo, aonde me preocupava o desenho do fundo, muito parecido com o fundo de compensações ambientais do SNUC, um paralelo, e a gente sabendo das

dificuldades que o IBAMA tem até hoje pra fazer esse fundo operar, eu tentei algumas vezes nas relações com o gabinete do Ministério e com o Ministério do Planejamento, que o fundo fosse um fundo isolado, um fundo de verdade, um fundo per si, mas isso não aconteceu. Então eu suponho que a gente tem dificuldade até hoje em gerir o recurso da repartição de benefícios. [...] hoje a gente tem o Fundo de Desenvolvimento Florestal, o Serviço Florestal Brasileiro, o fundo de compensação, eles são contas escriturárias, eles não funcionam como um fundo. [...] E eu acho que a gente perdeu a oportunidade de fazer isso funcionar como um fundo no projeto de lei sendo criado ali naquele momento, e aquilo foi de um conservadorismo, não de quem entende de biodiversidade, mas de quem na época pensava o governo. Eu acho que hoje o Ministério de Gestão e Inovação, com a pauta de inovação no serviço público, teria pensado em alguma coisa diferente.

### **CGEN E BIOPIRATARIA:**

[...] há uma biopirataria real e outra folclórica. Para a primeira, o CGEN e a lei trazem o antídoto, junto com boa fiscalização. A folclórica é de um discurso político usado como campanha anti-ONG, anti-indígena, anti-cooperação internacional, quer dizer, eu acho que a gente...O Congresso, basicamente, sempre usou esse tema da biopirataria de uma forma distorcida e pouco produtiva para a agenda. Eu acho que a biopirataria é um problema real, mas a gente não teve seriedade suficiente para tratar dela, porque era melhor usar para questões mais pitorescas, vamos dizer assim, infelizmente. **Agora, eu acho que a funcionalidade do CGEN, dos processos de patente, da organização do procedimento de pesquisa, isso é o melhor ingrediente CONTRA a biopirataria, além de uma atuação via protocolo de Nagoya para garantir que por fora, quer dizer, que outros países não estão tirando o benefício de algum vazamento possível que a gente tenha tido do nosso patrimônio na discussão.**

### **DEMANDA DO SETOR ACADÊMICO:**

[...] O fundo funcionando poderia estar oferecendo apoio a projetos de pesquisa, mas eu entendo que a grande demanda era de um processo de registro não complicado. [...] não burocratizar a formalização das pesquisas. E entendo que houve, por um bom tempo aí, até boas, importantes discussões por conta de que os formulários, a forma de acessar os procedimentos do CGEN não era muito simples para o pesquisador, e isso aí, portanto, era um impeditivo. Mas eu entendo que isso já pacificou.

### **COMUNIDADES TRADICIONAIS E A NOVA LEI:**

[...] eu acho que a gente está começando só ainda. Eu vejo relatos, eu ando pela Amazônia, eu vejo relatos de acordos de repartição de benefícios com as comunidades, mas onde as empresas não têm recurso para projetos a serem submetidos pela comunidade. Esse não era o espírito. Eu acho que a gente podia talvez tentar uma maneira de ter uma autonomia maior da própria comunidade. Ainda que haja protocolos para elaboração desses acordos, são poucos, e eu não sei ainda se eles têm instrumentos suficientes para garantir que está tendo um equilíbrio de poderes sobre a informação e sobre o recurso financeiro. Acho que é por isso que eu vejo o governo federal falando num programa de treinamento, o governo do estado do Pará também adotou essa meta, fazer um programa extensivo de capacitação do pessoal e tentar oferecer às comunidades cláusulas mínimas de contrato de repartição de benefícios, de forma que elas possam ter o mínimo de segurança sobre isso.

### **BENEFICIÁRIOS DA NOVA LEGISLAÇÃO:**



[...] eu acho que o **principal benefício foi a materialização do objeto de gestão pública, ou seja, o maior beneficiado foi, entre aspas, a sociedade brasileira, porque o governo, a partir dessa legislação, tornou-se responsável por fazer a gestão de um patrimônio que é difícil de capturar, patrimônio genético, biodiversidade**, o que é isso? E eu acho que a lei materializa e traz essa responsabilidade para o serviço público. Eu diria que esse é o principal ganho, portanto, um ganho positivo. É possível que, no processo, um determinado grupo de empresas pode ter tido um benefício, inclusive financeiro, maior ou menor ali, mas eu acho que o grande ganho, a grande vitória está em ter incorporado a gestão do patrimônio genético, tal qual apregoado pela CDB, no arcabouço jurídico brasileiro. E aí, uma coisa que eu aprendi é paciência para esperar a recomendação, impressão para fazer isso rápido, e se a gente desconta os últimos anos, onde a gente avançou muito pouco na gestão ambiental, não dava para esperar muito. **Em 2016, com o impeachment, com um governo instável, como foi o do presidente Temer, especialmente no tocante à área ambiental, seguindo por um governo que dava zero de importância para isso, a gente perdeu seis anos, é verdade, seis ou sete, mas na hora e agora acontece. Sempre fomos atropelados por uma onda política um pouco maior.**

#### **PERSPECTIVAS DA LEGISLAÇÃO:**

[...] eu acho que a gente teve muito pouco tempo para exercitar a implementação da política, inclusive envolver os entes federativos. Se a gente pensar no cenário da riqueza da biodiversidade e da Amazônia, a gente tem, eu desconheço qualquer Estado que tenha tido uma regulamentação ou uma lei estadual sobre a gestão do patrimônio genético e a repartição dos benefícios. Eu desconheço. Eu sei que o Estado do Pará, por uma provocação do Ministério, está considerando fazer uma lei de biodiversidade que incluiria patrimônio genético. Eu acho que isso seria um grande avanço.

[...] a gente perdeu metade do tempo, mas não foi por conta dessa temática em si. A gente perdeu o tempo da área ambiental como um todo. Eu continuo achando e continuo advogando nos estados onde eu atuo, que é uma legislação importante que **a gente precisa arrumar para uma discussão de implementação na estrutura federativa, quer dizer, tanto aos estados, responsabilidades de manter nos seus bancos de dados, nos seus próprios fóruns, eventualmente fundos estaduais para repartição de benefícios**. Eu acho que a gente pode ganhar um pouco mais dessa estrutura federativa que cresceu ao longo do tempo. Não era realidade na época.

[...] então, a gente está em um ambiente político que tem uma certa abertura, talvez. [...] A abertura é uma demonstração de capacidades. Os estados se fortaleceram como órgãos ambientais. As OEMAS agora são muito mais fortes. Acho que o programa de combate ao desmatamento do SECD é um ótimo exemplo disso porque ele agora demanda capítulos estaduais. Está cada vez mais claro que os estados precisam ter capítulos estaduais que compõem a estrutura federativa daquela matéria. Então, acho que esse é um momento importante para essa discussão de implementação. Acho que isso talvez ajude a retornar a trazer de volta a valorização desses ativos. Estranho que hoje a gente tenha uma mistura importante que talvez vá atrapalhar um pouco por um tempo, que é essa nova grande moda da bioeconomia. **Acho que a bioeconomia virou um conceito muito confuso. Há quem diga que soja, vírus e eucaliptos ou etanol são bioeconomia. Grosseiramente falando, sim, são, mas acho que a gente começou uma discussão de bioeconomia como sendo aquela economia da floresta, do produto natural. Então, acho que isso misturou um pouco e, eventualmente, tem aí, nessa retomada, eu acho que está ofuscando a discussão do patrimônio genético. Quando a gente conseguir organizar a discussão de bioeconomia, eu acho que a discussão do**

**patrimônio genético pode ganhar mais pontos de novo e a gente entender o valor disso para o desenvolvimento da agenda.** Nacional. Eu acho que a gente perdeu isso.

Entrevistado 7 – Ana Gita de Oliveira – IPHAN

### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

#### **Início do funcionamento do CGEN:**

[...] a nossa premissa era construir parâmetros, critérios de avaliação, não só para podermos organizar os processos, entender e avaliar os pedidos de autorização, mas também para responder aos conselheiros e à sociedade em geral. A partir disso, começaram as resoluções para podermos responder objetivamente a essas demandas, porque, até então, não havia nada. As pessoas perguntavam como avaliaríamos os projetos, que critérios usaríamos etc. Era como sempre dizíamos: trocar um pneu de carro com o veículo em movimento. Ao mesmo tempo, as reuniões do Conselho estavam acontecendo, e os processos chegavam, os pedidos de autorização, e iam acumulando-se. [...] o que me tocava mais era essa parte dos conhecimentos tradicionais, que também era difícil, porque eram conhecimentos tradicionais associados à questão indígena. [...] porque não se tratava só de conhecimentos tradicionais *stricto sensu*, mas desses recursos associados. [...] as pesquisas que tinham as patentes, as pesquisas básicas, tinham, grosso modo, uma maior quantidade para a utilização de pesquisa na área de biologia. No entanto, muitos desses pedidos tinham conhecimento tradicional contido. Os processos de conhecimento tradicional vinham se acumulando porque a quantidade maior que existia antes vinha para essa área de bioprospecção e de pesquisa básica na área de biologia. [...] tínhamos que quebrar a cabeça para saber o que fazer com esse conhecimento, pois os problemas se acumulavam e as questões também, porque cada processo punha questões, e questões importantes, questões acadêmicas, como tratar, a qual categoria pertence esses conhecimentos tradicionais associados, entre outras. [...] além disso, outro grande problema era como estabelecer repartição de benefícios. Estava no artigo 8J da Convenção da Biodiversidade. E esse artigo foi incorporado por medida provisória. Há um capítulo inteiro dessa medida, que é o artigo 8J especificado ali, mas ninguém entendia como implementar essa categoria [...] como se responde ao público, aos conselheiros, o que é repartição justa e equitativa, o que é equitativo, como esse equitativo se configura quando se trata de comunidades indígenas comunidades tradicionais? De onde vêm esses conhecimentos tradicionais? Era difícil, pois isso era muito novo. Foi muito instigante e, ao mesmo tempo, muito desafiador e muito frustrante na mesma medida, porque avançávamos muito pouco nesse contexto e porque havia uma percepção conceitual de que esse lugar, do ponto de vista da política, não era eficaz. Não era efetivo. O ano de 2002 foi assim.

#### **Decreto sobre as comunidades tradicionais:**

[...] havia também um decreto que organizava as categorias relacionadas aos conhecimentos tradicionais associados, à essas comunidades. Isso foi muito útil, porque tínhamos um documento oficial que nos apoiava [...] conceitualmente era difícil [...] usamos para nossas questões do patrimônio cultural. Ele era um documento estranho, mas, do ponto de vista prático, em alguns momentos, foi muito útil. Essas comunidades ali referidas precisavam se reproduzir física e culturalmente. A implementação dessa política baseava-se no apoio à essas comunidades. Há uma distância entre a discussão acadêmica e a discussão no contexto das políticas, às vezes, você tem que lidar com questões que, do ponto de vista acadêmico não

existem respostas prontas. Mas nos contextos das políticas é preciso dar respostas imediatas, cotidianas. Isso era uma grande questão.

### **Patrimônio cultural e Conhecimentos tradicionais:**

[...] do ponto de vista da implementação, no departamento, digamos, conseguimos compatibilizar, porque **a salvaguarda de muitos daqueles patrimônios que foram reconhecidos como patrimônio cultural imaterial tinham relação direta com os conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos. A proposta de salvaguarda desse patrimônio era fundamentalmente investir na conservação do ambiente onde esse patrimônio se inseria.** [...] com o conhecimento tradicional era a mesma coisa. E, para continuar se reproduzindo, integrando, definindo determinados contextos nos quais se inseriam esses patrimônios culturais deveriam ter garantidas as condições físicas e culturais de reprodução das comunidades detentoras. Nessa medida, foi uma discussão muito gostosa de **integrar os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético** às políticas de salvaguarda **do patrimônio cultural.** [...] eu recebia dos colegas antropólogos questões a respeito da importância do tema e isso sugeriu muitas questões novas no âmbito das políticas de salvaguarda e de pesquisa acadêmica mesmo. Essa nova categoria “conhecimento tradicional” e seu entendimento provocou críticas importantes no contexto das pesquisas em etnologia bem como na relação dos etnólogos, por exemplo, com os povos indígenas e com as comunidades tradicionais, em geral. No final das contas, isso significa uma nova perspectiva, não só para as questões que o patrimônio cultural imaterial apresentava, mas também aquelas relativas aos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos. Isso formava um caldo muito específico de questões e também de histórias que esperávamos se superariam por meio das várias tentativas de encontrar caminhos políticos para sua implementação. Assim, nosso entendimento era o de que elas não se resolveriam, mas sim gerariam sempre novas questões com novas perspectivas numa dinâmica de superação de temas e problemas.

### **COMUNIDADES TRADICIONAIS:**

#### **O debate da decolonialidade:**

[...] hoje há essa conversa decolonial, que, na verdade, estava lá sem esse nome, que era entender que esses conhecimentos tradicionais tinham o mesmo estatuto do ponto de vista da produção do conhecimento científico. Então, começa um grande movimento de trazer para o horizonte possível da ciência, esses conhecimentos e seus detentores.

#### **Bioprospecção e comunidades tradicionais:**

[...]o forte **foram solicitações de acesso para bioprospecção e as pesquisas básicas em biologia.** [...] essa parte dos conhecimentos tradicionais, que também era uma grande discussão, eles entendiam como algo muito etéreo. Não era uma molécula algo que você pega. Isso você não pega.

### **PRINCIPAIS PROBLEMAS DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] exigência do **rito burocrático para autorizar e muitas idas e vindas.** Mas, do ponto de vista do Estado, as coisas acontecem assim. As políticas geram burocracia em sua implementação. Então, realmente, talvez essa legislação nova resolva um grande problema. O problema vai aparecendo e você vai dando respostas que vão se superando no processo. **Outro problema já era como definir conhecimentos tradicionais para estudiosos. Dizem que conhecimento tradicional não era assim** [...] havia a questão da repartição desses benefícios

para as comunidades. Como definir conhecimento tradicional de modo que todos entendessem e uma repartição equitativa dos benefícios. É uma relação direta. [...] o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, constituído pela medida provisória, era chapa branca. Só havia integrantes do governo [...] e **isso foi um grande problema porque essa discussão do status epistemológico desses conhecimentos tinha repercussão direta na vida dessas pessoas, na atitude delas em relação à repartição de benefícios.** Começou toda uma grande discussão que resulta no que hoje estão fazendo com o protocolo de consulta da Convenção 169. Essa necessária **consulta já estava lá na medida provisória, nesse artigo dos conhecimentos tradicionais estava colocada essa necessidade de consulta prévia e informada, isso era uma outra questão também. O que era essa consulta prévia e informada? Do que se tratava? Isso era muito novo.** E os cientistas e os empresário, agora, têm que pedir autorização das comunidades com as quais trabalham. Isso também era completamente novo [...] **então, não se tinha representantes públicos da sociedade civil, só do governo. E isso era um problema muito sério, porque as questões estavam ligadas ao governo. E, nós que estávamos lá, nos bastidores, sabíamos das questões e das demandas, sobretudo nesse campo do patrimônio imaterial, campo novo para o Iphan [...]**as reclamações chegavam, as denúncias chegavam, e grande parte desses problemas vinham de não se ter um representante da sociedade civil. Não acho que isso resolveria todos os problemas, mas seriam encaminhados de maneira muito diferente, talvez, muitas das questões mais sérias [...] **a ideia era que o Estado só podia se relacionar com organizações com CNPJ e não com indivíduos.** Tínhamos que, para cada comunidade dessa, antes de tudo e mais nada, dizer para eles que deveriam se organizar em uma cooperativa, em uma associação, de alguma forma jurídica. Isso era, para muitos indígenas e muitas comunidades esse contexto da burocracia era algo de outro mundo. Não era simples, porque tinha que ter advogado, ter um aparato ao qual eles não estavam preparados e não tinham. Dessa forma, tínhamos que produzir tudo isso para que eles se organizassem em associações e tivessem o CNPJ para que o Estado, seja de um ponto de vista dos investimentos, das políticas, [...] das questões de repartição de benefícios, pudesse atuar. Isso foi uma grande questão, pois se [...] você vai conversar com tal comunidade, eles não têm carteira de identidade, não têm conta no banco etc. E como é que você faz? Do ponto de vista do Estado, organizar esse tipo de investimento foi uma outra luta [...] até antes da medida provisória, as empresas já tinham acesso, mas acessavam livremente aquilo ali. Então, a CDB, realmente foi um marco internacional muito importante para os países. Porque também acontece muito de um conhecimento aqui no Brasil estar sendo usado lá fora e, também, patenteado. Isso acontece também nesse campo do patrimônio cultural. A Convenção da Diversidade Cultural pela UNESCO é de 2003. [...]o Brasil foi o primeiro a ter uma legislação. Foi no ano 2000 que nós conseguimos finalmente editar o decreto 355. Ele cria o patrimônio cultural imaterial. A UNESCO se baseou na nossa legislação, nesse decreto, para construir a Convenção da Diversidade Cultural de 2003. O Brasil também é pioneiro nesse campo do patrimônio cultural. Isso é muito interessante porque são avanços que nós fizemos e que a demanda internacional absorveu [...].

### **Lições da MP:**

[...] e é nesse contexto que acontece a medida provisória. Essa pedrinha enfrenta toda essa discussão da experiência desses conhecimentos e as consequências disso para a produção de conhecimento, de modo geral, tanto da biologia como das ciências sociais. [...] então, a medida provisória colocou questões que se alongaram demais. Essa lei nova poderia ter sido editada muito antes para acabar com o sofrimento geral tanto de quem estava dentro do governo trabalhando como quem estava fora, dependendo dessa burocracia na sua vida profissional. Era um sofrimento para todo mundo. Era muito difícil, muito pesado. [...] mas revelou essa relação

de autoridade do conhecimento científico. O conhecimento científico se colocou nessa relação de autoridade porque os outros conhecimentos, digamos, “tradicional”, têm outros princípios e são construídos a partir de outros princípios diferentes do conhecimento científico. Porém, eles têm uma epistemologia e orientam grupos e comunidades da mesma forma que o conhecimento científico nos orienta. As consequências eu não sei, mas os **efeitos da medida provisória** foram muito importantes. **Produziu avanços em muitos campos, com destaque para um avanço nessa discussão de descolonizar a produção do conhecimento científico hoje em dia, de discutir a equivalência epistemológica desses conhecimentos em relação ao conhecimento científico, em revelar a relação de poder e autoridade que existe historicamente.** Conhecimento científico sempre se colocou assim. As instituições ocidentais sempre se colocaram como autoridade em relação a esses outros temas. E tudo isso entrou nesse avanço. Eu não sei se isso começou com a medida provisória ou se a medida provisória já veio num rastro de alguma discussão que já começava com essa perspectiva.

### **Importância da MP:**

[...] há um contexto planetário que precisa ter guardado e salvaguardado[...] a medida provisória teve essa importância do meu ponto de vista. Ela colocou explicitamente, de uma maneira muito incisiva, **a necessidade de olhar para essas referências, o cuidado em olhar para os detentores desses conhecimentos tradicionais e percebermos neles a importância que têm e sempre tiveram, historicamente, na conservação desses recursos, a par da discussão sobre repartição equitativa [...].**

## **CONTEXTO POLÍTICO**

### **Dificuldades de substituição da MP**

[...] penso que tem um pouco de tudo, de jogo de forças. O governo da Dilma foi um governo muito difícil [...] Já Lula fez uma coisa muito inteligente [...], **criou esse conceito de transversalidade nas políticas**[...] e isso produziu efeito nas políticas de salvaguarda[...]. Foi fundamental. Tínhamos a metodologia, íamos conversando, as coisas iam acontecendo [...] e conseguíamos levar a sociedade nessa discussão. Isso foi uma coisa muito incrível. Houve esse momento de euforia da implementação da política de biodiversidade. [...] muita coisa acontecendo ao mesmo tempo. Muita discussão. Uma dinâmica muito grande. Quando a Dilma entra, a primeira coisa que ela faz é acabar com essa transversalidade. Isso da dinâmica das coisas que não foram construídas [...] paralisou muita coisa[...], mas existia um movimento grande do Estado em relação a essas populações e essas comunidades não encontraram o Estado dialogando com os seus problemas. Com o governo Dilma, isso paralisou [...] as questões do governo dela eram outras. Essas questões se tornaram secundárias. Foi um governo difícil aquele.

## **LEI 13.123, DE 2015**

### **Participação da sociedade civil no CGEN**

[...] **havia assento, mas não o direito de voto. Isso foi amadurecendo até perceberem a necessidade da participação da sociedade civil.** Quando falávamos em sociedade civil, todos nos olhavam com cara de espanto se perguntando como e o que era isso. Tinha uma certa perplexidade. **Para mim, essa legislação já foi um avanço. As coisas vão amadurecendo e vão pondo a necessidade de uma superação.** Penso que essa legislação tem problemas e esses problemas, na frente, serão superados com alguma outra legislação. [...]ficou muito claro e isso não tem retorno, pois não dá para sair explorando recursos genéticos e conhecimentos

tradicionais. Isso não é patrimônio livre de todo mundo, que cada um vai explorar sem ter compromisso com nada.

## **Entrevistado 8 – Gustavo Carneiro – Instituto Pensar Agropecuária e FPA**

### **INTERESSE DO SETOR AGROPECUÁRIO:**

#### **PROTOCOLO DE NAGOYA**

[...] o Congresso recebeu uma mensagem de assinatura do Protocolo de Nagoya, que era um protocolo de repartição de benefícios, de acesso a recursos genéticos, e quando a gente recebeu essa mensagem do Congresso, a gente identificou isso como uma matéria nova, né, uma proposição e começou a fazer o monitoramento da tramitação. Nessa época já existia um grupo de pessoas representantes de entidades lá no Instituto que discutiam a repartição de benefícios e acesso a recursos genéticos no Brasil, até porque a gente tinha muita troca de material genético entre os países e já tinha uma discussão sobre essa temática lá. Então, a gente sempre debatia numa reunião ou outra, mas nunca tinha nada formal em cima desse assunto. **Quando chegou a mensagem da assinatura do protocolo, a gente formalizou um grupo lá no Instituto para estudar a matéria, se a gente aprovaria ou não o PDL, acho que o PDC na época, que ele vem uma mensagem, mas depois vira um projeto de decreto legislativo.** E aí, para resumir a história, eu acho que o IPA deve ter histórico de ato de reunião, essas coisas, e se resgatar, lá tem, mas na época não era organizado como é hoje, então tem que sentar lá a bunda e catar os documentos, mas a gente tem registro de tudo. E aí começou-se a criar um grupo maior, envolvendo mais gente, inclusive na época a FIESP, a Federação da Indústria do Estado de São Paulo, começou a participar junto, **os principais eram a FIESP, a OCB, que organizava as cooperativas do Brasil, a CNA, que é a Confederação Nacional da Agricultura, e CNA, OCB, o Ministério da Agricultura começou a participar desse grupo, o que era o Márcio Mazzaro, a Zezé da Embrapa, são pessoas também com quem era bom você conversar, participavam desse grupo para a internalização do protocolo.** Era o mesmo grupo que representava o Brasil nas reuniões internacionais, o Marco Antônio Caminha, da FIESP, e o Leonardo Pape, pela OCB. Então assim, acho que o núcleo duro era esse pessoal.

[...] então, iniciou com o protocolo de Nagoya, foi a discussão. E aí, dentro dessa discussão que ocorreu interna lá do IPA [...] algumas a gente convidava o Ministério do Ambiente, participava junto, **a gente começou a entender que para o setor agropecuário, principalmente, ter segurança na assinatura do protocolo, a gente precisaria de uma lei nacional que regulamentasse isso no Brasil.** Por que a gente precisaria de uma lei nacional? Porque 99% do que a gente produz no Brasil não é brasileiro. Então, a soja é lá da China, o milho é da América Central, batata é dos Andes. Então assim, se você for olhar, o gado tem da Índia e da Europa. Então, material genético brasileiro é muito pouco. A gente tem o que? Amendoim, abacaxi, banana, açaí. Não são grandes culturas. **Então, se a gente entrasse no protocolo de Nagoya sem definição nenhuma, sem resguardar o setor agropecuário, a gente corria o risco de ser pagador de royalties para o resto do mundo, nas nossas exportações.** Então, foi criando um consenso de que a gente precisava nos resguardar e uma maneira que a gente encontrou de resguardar foi nacionalizando o que a gente já tinha de produto aqui no Brasil. Por que a gente nacionalizou? Porque, por mais que a gente tenha importado esse material genético lá atrás desses países, a gente teve muito melhoramento genético e desenvolvimento tecnológico em cima para poder adaptar ao Brasil. Então, esse que a gente adaptou, a gente nacionalizou com a lei.

### **IMPASSE PARA A ASSINATURA DO PROTOCOLO:**

[...]eu posso falar um pouco do processo também da lei. O que aconteceu? O Executivo, na época, era contra o agro, ideologicamente sempre foi. O Executivo de esquerda era Dilma, acho que era a presidente. É isso, o período Dilma. E eles queriam assinar o protocolo de qualquer maneira com o argumento de que o potencial brasileiro de desenvolvimento tecnológico em cima da nossa biodiversidade era imenso. E realmente é, só que ele é um potencial. Então, a gente ia começar a pagar e ia viver do potencial, não ia. O potencial não paga a conta. Então, o argumento deles era esse. Então, existia uma pressão muito grande, principalmente dos ambientalistas, para a ratificação do protocolo. E aí a gente começou a discutir uma minuta de projeto de lei para apresentar. Eu não vou lembrar se a gente chegou a protocolar um projeto ou não. Provavelmente sim.

### **ARTICULAÇÃO COM O MAPA E SETOR FARMACEUTICO:**

[...] as reuniões eram todas juntas. O próprio MAPA veio junto. Não o MAPA no sentido político, o MAPA no sentido técnico. Depois teve um alinhamento político, mas isso foi feito já quando o projeto foi apresentado. Aí eu não vou conseguir resgatar de memória aqui se a gente protocolou um projeto de lei ou não. [...] aí o que aconteceu. Esse grupo, a gente começou a fazer muito encontro político, começou a aumentar, sair do escopo da agropecuária. **Começou a vir mais gente interessada, então o pessoal da farmácia veio para dentro desse grupo, muito por meio da Fiesp, que as indústrias tinham seus núcleos lá e falavam, não, a gente já está discutindo isso na FPA.** Então meio que todo mundo veio para o núcleo da FPA, todos os setores envolvidos para poder discutir. O Executivo viu esse movimento e ficou preocupado e preferiu se antecipar. E aí eles mandaram um projeto de lei de autoria do Executivo.

### **ELABORAÇÃO DE MINUTA PELO SETOR AGROPECUÁRIO:**

[...] eu acho que o projeto que a gente estava discutindo, com certeza, o Minuta, a gente tinha, mas eu não sei se chega a uma protocolar. Ele tinha a estrutura do CGEN já, do Conselho, só que o Conselho é inconstitucional ser de autoria do legislativo, tinha que vir no projeto do Executivo. Então eles acabaram mandando para a gente o que a gente precisava[...] o Executivo quis atravessar para ele tomar o protagonismo e mandou o projeto de lei e botou a urgência constitucional. Só que como a gente já tinha toda a discussão, todo o ambiente político, os nossos parlamentares já estavam brifados no tema, a gente pegou a relatoria, teve urgência e a relatoria foi do Alceu no Plenário.

### **TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL:**

#### **Diferenças entre o projeto original e o relatório aprovado na Câmara**

#### **PAPEL DA FPA:**

[...] a FPA que conduziu tudo, o Alceu sempre foi da diretoria da FPA, super atuante no agro, e pegou a relatoria por conta disso[...] o setor privado se organizou [...] A gente já tinha feito vários debates, já tinha as preocupações.

#### **ENVIO DO PL DO EXECUTIVO:**

[...] a gente já estava participando do debate. Ele foi mandado porque nós estávamos fazendo o debate [...] Ele só foi enviado pelo executivo por conta disso, senão ele não teria enviado [...] o debate estava sendo feito pela FPA por conta do PDC. A gente não queria que fosse aprovado

e estava tendo uma pressão para aprovar antes da reunião de Nagoya [...] aí depois que aprovou a lei, aí veio toda uma discussão. Isso foi outro parto, porque aprovou junto com a Nagoya um protocolo de entendimento da nossa lei.

### **IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS:**

[...] uma coisa que era problemática era o valor dos royalties, da repartição de benefícios. E principalmente do modelo produtivo brasileiro, que a gente é tudo de fora. Então, o grande problema para a agropecuária era isso. A gente vai ter que pagar. [...] A gente começou a se preocupar realmente com a internalização de Nagoya, não com a medida provisória [...] para o agro produtivo, para o agro pesquisa, desenvolvimento tecnológico, como as multinacionais desenvolvem semente, talvez eles até se preocupassem, mas não era trazido politicamente. Começou-se a ser trazido politicamente, quando chegou a mensagem de Nagoia [...] porque a gente começaria a pagar uma coisa que a gente não pagava, com a internalização de Nagoya. E a grande preocupação era essa, como a gente produz só coisa que é de fora, a gente vai ser pagador, não vai receber nada. E era mais um imposto.

[...] uma coisa que deu muito problema também, a gente trouxe gado da Índia, a origem genética é da Índia, que é um gado zebuino, e a Índia quis importar sêmen nosso, porque a gente desenvolveu tanto, que ficou melhor do que o deles, para poder fazer melhoramento lá. **E aí, por conta dos protocolos, estava meio que travado. Isso eu lembro que teve discussão sobre isso também, como é que fazer para destravar, intercâmbio e tal. Porque, ah, não, beleza, você vai usar um material brasileiro, e eu vou ter que te pagar?** [...] tinha umas discussões nesse nível. E aí eu lembro que tinha muito processo de importação lá no Ministério, que era travado por conta disso. Então isso era uma preocupação também, de importação de sêmen bovino. E...aí o resto era aquilo mesmo que eu falei, que a gente ia ter que pagar.

### **CENÁRIO POLÍTICO: atuação da FPA**

[...] quando a gente fez, teve uma articulação política com a Ministério da Agricultura e a FPA, para apoiarem o mesmo texto, e a negociação foi feita muito com o presidente da Câmara na época. E a FPA faz um almoço toda terça-feira, onde a gente coloca os temas. Então, esse tema já estava sendo colocado antes do projeto. Sim. Então, os parlamentares que frequentam o almoço, que gira em torno de 80 parlamentares, já estavam todos brifados [...] então, quando o projeto chegou, que foi com urgência, não precisou daquela discussão interna, toda, protocolar toda. Já estava todo mundo brifado, orientou os partidos e o texto já estava meio que consensual do setor [...] foi muito rápido. Da apresentação do projeto até a aprovação, por que foi muito rápido? Porque a discussão já estava feita. Não foi começar uma discussão quando mandou.

### **ARTICULAÇÃO NO SENADO FEDERAL:**

[...] no Senado a gente teve menos ativação nossa [...] porque aí a relatoria do Senado não foi nossa. Mas em todas as comissões, os parlamentares da FPA auxiliaram. Na manutenção do texto do Alceu. E a estratégia geral é, deixa eles mudarem o que eles quiserem. Quando voltar pra Câmara a gente rejeita tudo, tanto é que foi rejeitado tudo. Acho que foi uma coisa só, duas que foram aprovadas.

### **RESULTADO DA APROVAÇÃO:**

[...] foi nacionalizado. Tudo que o Brasil internalizou até a aprovação da lei e desenvolveu de tecnologia é considerado para fins de discussão internacional como brasileiro. Então, a gente não vai pagar por esse material. A gente só vai pagar pelo que foi desenvolvido usando material



de recursos de fora após a aprovação da lei. Que não deve ter sido nada, porque a gente só usa a coisa nossa. Porque a gente já tem muita variedade.

#### **ASSINATURA DO PROTOCOLO:**

[...] tinha um receio de que a nossa lei não fosse respeitada. Por isso que teve mais uma negociação política em cima para ter uma coisa que é inédita. Um PDC junto com cláusulas interpretativas tanto do protocolo quanto da nossa lei. Então, o que isso faz? Isso amarra os negociadores brasileiros quando forem para as convenções internacionais os limites do que ele pode ou não negociar. Como a nossa lei vale mais do que o acordo internacional que não seja de direitos humanos, eles têm que respeitar o que está ali. Então, estamos resguardados como agro. Não iremos pagar pelos nossos produtos.

#### **Entrevistado 9 – Leonardo Minaré Braúna – APROSOJA/EMBRAPA – Cenargen**

##### **MEDIDA PROVISÓRIA – identificação de problemas**

[...] a Embrapa, você tem, a minha parte do recurso genético, a minha era da parte de microbiologia. Eu trabalhava **com isolamento de fungos em solos para potencial uso no controle biológico**, que hoje está tramitando a legislação de bioinsumos (PL 658/2021 – de autoria do Dep. Zé Vitor e o PLS 3668/2021 – autoria do Sen. Jaques Wagner). Então, eu trabalho com insumos biológicos para agricultura desde 2000. E aí, **o problema que tinha era o uso desse recurso genético. A forma de cadastrar é porque você cadastrava no CGEN, que era do MMA, que quando desenhou o Conselho de Gestão de recursos genéticos pensou para macro recursos, como Amazônia, floresta, que fossem nativos. Só que esses micro-organismos, coletados de solos aqui no Brasil, deu para o uso agrícola após uma avaliação da Embrapa** ficou meio perdido nesse jogo. Porque se pensou, lá no passado, quando se pensou no CGen e tudo isso, pensou, ah, tinha a biopirataria (para os micro-organismos – principalmente farmacêutico). O cara pega um turista lá, pega um veneno de uma aranha da Amazônia, levava para fora do país e fazia o medicamento. Aí a ideia da CDB foi essa. De você, não, esse patrimônio é do país. Então, tem que ter a repartição justa e do benefício gerado. E a **Embrapa tem, dentro do programa dela, são organismos, no meu caso lá, eram organismos de solos, micro-organismos fungos, e a gente fazia toda a bioprospecção, então dava uma valorização e queria utilizar isso na lavoura, se chegasse a um produto comercial. E essa repartição ia ser para onde? Para a Embrapa, que fez a valorização dele, ou do Estado brasileiro.** Embora a Embrapa seja do Estado brasileiro, se cair esse dinheiro na conta da União, o direcionamento do fundo era para o MMA, o Ministério do Meio Ambiente. E a Embrapa é do MAPA. Então, a Embrapa ia gastar dinheiro para investir e valorizar esse recurso genético, ter uma finalidade, fazer uma pesquisa, e aí se desse...esse dinheiro ia cair em outro ministério? Então, essa era a discussão que a gente tinha dentro da Embrapa. E aí tinha esse problema, impasse, de órgãos públicos.

##### **IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] o sistema, a burocracia que se criou, aí é o padrão Brasil, de criar dificuldades. Talvez muitos documentos, na lei a gente tentou melhorar muito desse trâmite, porque demorava tanto (o cadastramento no CGEN), que às vezes a pessoa nem (se preocupava ou mesmo fazia), mas também não queria virar pirata, ele era melhor não manter o programa – nesse período de 2000 a 2010 muitas pesquisas nas Universidades e Institutos de pesquisa com poucos recursos financeiros deixaram de produzir esse conhecimento com RG. E aí era melhor ir para a

Colômbia, e fazer na Colômbia, que lá tem a Amazônia igual, o que desenvolveu muito a economia da Colômbia, em detrimento da economia brasileira por causa da burocracia que o Estado brasileiro criou [...] Que a Amazônia tem aqui, tem na Bolívia, são nove países, Peru tem, então muitas empresas iam para os outros países, do que ficavam aqui.

### **ENVIO DO PL 7735: contexto internacional e protocolo de Nagoya.**

[...] então, eu acho que ele chegou no momento certo. Que depois de... Desde 92. E as MPs sendo feitas, o projeto[...]foi havendo amadurecimento do assunto [...] só em 2002, quando teve o protocolo de Nagoya, é que de fato começou a andar alguma coisa. E mesmo Nagoya, demorou mais 10 anos (esse período de 10 anos – 2002 a 2012 – foi quando o grupo de especialista internacional conseguiu formatar uma ideia “texto de Nagoya”), 2012, começou a ter essas discussões nas COPs e...Então, assim, de 92 a 2012, são 20 anos. Então, o mundo ainda não estava preparado para começar. E aí, a partir de 2010, 2012, os países começaram a resolver suas legislações. Talvez se o projeto da Marina lá, de 90, tivesse sido feito, talvez a gente teria uma lei fracassada, talvez. A gente até teria saído na frente dessa discussão que o mundo não estava discutindo ainda. Só em 2002, começou de fato esse mandato da discussão em Nagoya. E só em 2012, de fato, começou a ter alguma coisa. Então, se o Brasil tivesse feito lá atrás, talvez ele teria pecado muito. Uma visão pequena ainda. Então, talvez tenha sido no momento certo, a partir de 2014, já tinha evoluído essa discussão após 20 anos.

### **CONCEITO DE PRODUTO INTERMEDIÁRIO: impactos econômicos.**

[...]igual muita coisa, se tivesse lá na Marina, o que saiu na lei, e não no PL proposto pela Marina, e nem na MP, e foi discussão sobre os, **produtos intermediários da cadeia. Aí a gente criou a definição na lei, se esse produto intermediário, ele não é determinante para o shampoo, aí eu coloco no rótulo, babosa, que tem babosa. Então, o xampu que é o produto final, e a babosa é o produto intermediário. Caso o RG seja determinante, ou seja esta no rótulo e faz um diferencial dos outros xampus – paga-se o benefício econômico – afinal o RG é determinante Como ele é determinante, está no rótulo, então paga-se recurso genético. Paga-se, porque tem um benefício, o desenho da babosa no xampu. Porque se não tivesse criado essa figura intermediária, a gente discutindo muito com o pessoal da farmácia, o pessoal da farmácia usa lecitina de soja para revestir comprimido, para evitar o engasgo. Só que não está no rótulo, vai estar na composição, olha, lecitina de soja. Mas não está falando que esse produto é com lecitina de soja, então o recurso genético é usado como forma intermediária – não é determinante para a valoração do medicamento. Porque senão, se tivesse que colocar e fosse pagar, então a indústria farmacêutica iria substituir por subprodutos do petróleo eu substituo pelo petróleo. Então, assim, tem recurso genético que você utiliza, mas ele não é determinante para o sucesso ou não – não tem a repartição do benefício. Então você não escolhe o produto porque tem lecitina de soja revestindo o comprimido ou outra lecitina, ou mesmo que seja, com um fio de petróleo – tanto faz, você compra o medicamento pelo medicamento e não pelo revestimento. Sendo assim não deve se pagar por este RG que é intermediário no processo de fabricação e não é um fator determinante ou diferenciador deste produto para outro. Não está a informação de RG na embalagem como um diferencial do produto isso na caixa, não tem, então você consome para não se engasgar. Então esse produto não é determinante, embora tenha um recurso genético lá dentro. Então tem que separar, porque se começasse a querer ganhar de tudo, independente se fosse usado ou não no rótulo, as pessoas iam substituir pelos químicos. Então esse pote de ouro mal, mal ia virar um pote de latão, ou talvez um pote de terra. Você ia matar a política. Então você tinha que separar o uso dos RGs, não dá para querer ganhar a repartição do**

**benefício de todos, só que se fosse ter essa discussão em 90, ia falar, que não é certo, que tem que pagar por ter o RG, pois é recurso genético, e tem que pagar. As MPs foram evoluindo e a no PL evoluiu esse discurso. Se não tivesse esse tempo de evolução e ficado com a lei lá atrás, talvez a pesquisa toda envolvida teria morrido, porque como ia ter que pagar, fazer essa contribuição, as empresas iam tirar o pé, o privado ia tirar o pé, até a Embrapa ia tirar o pé, aí você teria matado até hoje o que a gente tem, é o controle biológico – veja acima quando conversamos sobre os anos de 200 que a dificuldade em cadastrar no CGEN já impactou a continuidade e ampliação das pesquisa – imagina se além dos problemas de cadastros a investidor já tivesse que sair pagando tudo e para todos do RG utilizado?.** As lavouras, você tem usado os bioinsumos, a produção de cana, soja, tomate, o que for, só que esse produto é intermediário na cadeia produtiva. Se todo produtor fosse pagar por esse recurso genético, então beleza, não ia usar controle biológico, ia usar só controle químico. Então se talvez a lei de 90, o discurso que teve no início lá, tivesse virado a regra, todo esse futuro que a gente teve nos últimos 30 anos aí, não teria tido isso. Talvez a agricultura orgânica não teria surgido, essa substituição dos produtos químicos pelos biológicos, dentro do setor produtivo, tudo isso não teria existido. Então ia ter tudo ficado cada vez mais sintético. Então talvez tenha sido o momento certo essa discussão, essa revolução que teve, amadurecendo e evoluindo o entendimento. Então talvez por isso, ainda bem que teve isso, que se tivesse feito lá atrás, não ia revisitar. Então poderia, o futuro ser diferente, então para mim eu acho que foi no momento certo.

#### **Nota explicativa para te ajudar com outro problema atual:**

Lei de biossegurança (Lei 11105 de 2005), quando foi pensando/ discutido a discussão ficou em volta da clonagem e dos eventos transgênicos, ficando proibido por exemplo pesquisas em seres humanos, incluindo RNA e DNA.. porém atualmente temos no mundo vários tratamentos médicos que envolvem essas tecnologias, que são proibidas no Brasil. Ou seja, caso um brasileiro queira fazer alguns destes tratamentos, precisará fazer fora do Brasil... pois aqui nem a pesquisa é permitida (vou te passar um artigo que escrevi sobre a lei e as dificuldades no Brasil). E hoje, será que alguém tem coragem de voltar discutir essa Lei? Será que realmente a sociedade brasileira está preparada para revisitar e discutir os avanços médicos e pesquisas em seres humanos? Até hoje temos a discussão de quando começa a vida (na fecundação, na nidação, no parto..), os anencéfalos... a sociedade brasileira ainda não está preparada para essa discussão, ainda não foi amadurecido o tema.

#### **BIOPIRATARIA:**

[...] a biopirataria não acabou depois da CDB [...] O fato de ter criado, tanto a MP ou a lei que criou, reduziu ? Tenho certeza que não! Porque quem vai fazer a pirataria, ele não quer saber da Lei, não faz a diferença de se registrar ou não no CGEN [...] é o pirata mesmo. Ele está à margem. E aí é caso de lei punitiva (penal, LCA), independente se tem uma lei ou não, é crime. É crime, olha lá. A lei de crimes ambientais (LCA) de 98 já tratava isso.

#### **PARTICIPAÇÃO NAS DISCUSSÕES DO PL 7735:**

[...] ele veio já melhor do que a medida provisória, mas não melhor o suficiente para se transformar em lei. Precisava de um debate público. O texto que, a então ministra Isabela mandou, veio melhor do que o que era MP, mas não o suficiente para se transformar em lei. Precisava de um debate [...] **ela não separava inicialmente, do que era o ex situ, in situ,**

**inclusive o que era ex situ, mas que já estava no Brasil há muitos anos**, porque do mesmo jeito, que você pegar na história, você vê lá os ingleses invadiram o Brasil em 1700, levaram um monte de seringueira para fora do Brasil, implantaram na Tailândia, e aí o Brasil passou do maior produtor de borracha, e em 1800 para o segundo, terceiro e a Tailândia maior. A seringueira, a espécie é *Hevea brasiliensis*, é uma espécie nacional, brasileira, e o maior produtor é a Tailândia, e aí o Brasil falou, a gente vai cobrar, a Tailândia disse que não, já está aqui há tantos anos na Tailândia, e agora é nosso também. Então a Isabela Teixeira, ela não tinha essas previsões, mas espera aí, a soja está aqui no Brasil há 200, há 100 anos, milho já está aqui a muito mias tempo [...] a soja é originária ali da Manchúria, na China, no norte da China, já está aqui, se eu não fizer uma proteção, é um ex situ? É, só que ele já está in situ (uma espécie de naturalização), só que eu não posso nem pagar, nem para o CGEN já que não é recurso genético brasileiro, também não posso pagar e ficar à mercê da China querendo cobrar, porque o acordo do Nagoya respeita as legislações nacionais. Então precisava de criar esse meio termo, enfim, criado na lei, então precisava de ter, porque senão o Brasil seria o maior pagador de recursos, pode até ser o maior recebedor, aí o pessoal, ah, mas tem a Amazônia, vai ser o maior provedor [...] Só que a Colômbia já estava afrouxando a lei deles, várias empresas começaram a migrar para a Colômbia, lá tinha a Amazônia igual, e a manutenção desse recurso genético que lá tem, o uso desse recurso era menor, o que a Colômbia viu? A Colômbia optou por preferir não ganhar só no recurso genético, prefiro ganhar nos empregos, nos impostos gerados, e muita indústria foi para lá [...] Já tinham assinado a CDB, eles estavam montando a legislação, e lá desde tempo eles direcionaram que não iam focar no faturamento do recurso genético, mas as empresas tinham que estar lá, e aí elas iam empregar gente, iam gerar impostos, iam gerar uma economia, e isso para a Colômbia era mais interessante do que o próprio recurso, o recurso genético seria o chamariz para que as empresas fossem empregar no país. **Aqui no Brasil a gente queria tributar e ganhar sobre o recurso, então muita empresa saiu do Brasil e migrou para outros países. Então o Brasil fez o inverso, aí era a ideia da MP, era mais uma coisa protetiva, e na discussão da proposta legislativa lei a gente, decidiu que não (olhar apenas para o RG, mas pensar no todo), vamos segurar, porque ao invés de só pensar no recurso, na proteção dele, eu quero que explore economicamente, mas principalmente aqui dentro do país, que vai gerar emprego, vai gerar impostos, vai gerar uma economia, não adianta nada eu ganhar (país através do CGEN), aí quem ganhar é o Estado, mas a sociedade não ganha, então não adianta, tem que ter um bom senso das coisas, e a gente tentou isso dentro do projeto da tramitação no Congresso.**

## **PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PL EXECUTIVO**

[...] participamos, mas eram ideias, eram pontos. **Ah, a gente.. propôs o intermediário e o governo foi contra [...] e quando apresentou o projeto, continuamos a discussão**, sempre foi a...não só a PAPROSOJA, mas o Instituto (IPA), as entidades como o Instituto da FPA, a gente tem interesse. O meu interesse era agrícola, claro. Tinha o pessoal da farmácia, o pessoal da petroquímica, sei lá, dos outros setores..cada um tinha os seus interesses. A CNI, né..com os delas, e cada um é justo tem os setores. **E aí, a gente se bateu muito na questão do intermediário.** Eu falei, se for...Aí, na época, a ideia era, não cobrar, mas o pessoal do MMA falava tem que cobrar, tá usando. Eu falei, tá, se for cobrar, vai matar o controle biológico, vai matar a agricultura orgânica. Porque a ideia da agricultura orgânica, quando você substitui o químico, você não usa, igual eu como produtor, eu não uso o químico porque eu quero, eu uso o químico por que eu preciso. E se eu tiver um biológico, que eu posso substituir. Exemplo: igual, o controle de ratos...eu tenho, Rato em casa lá, eu tenho três tipos de controle, ou ratoeira, que é o controle físico, ou botar um raticida, que é o controle químico, ou botar um gato, que é

o controle biológico. O rato não vai deixar de existir, ah, porque eu não quero usar nada, não, então ele vai ter, ele tá lá, apareceu. Então eu tenho que procurar como controlar, seja pelo meio físico, químico ou biológico. Se o físico não funciona...ratoeira, pega um ou outro, eu vou para o químico, raticida, ah, não, não quero usar, então eu pego um gato, que é o biológico. Agora, a partir do momento que eu fosse pagar, já que esse gato vai me dar um benefício, que é acabar com o rato [...] então, se eu for pagar o RG pelo benefício gerado, então eu não vou usar, vou usar só o químico. Essa era a discussão que a gente levou, e aí o governo entendeu, aí eles começaram, então, dá. E aí criou o conceito, a gente foi negociando, e foi, e está lá, o intermediário na cadeia. **E aí no decreto, né, continua a discussão [...] e no decreto, lá no artigo 80, quando eu faço esse biológico, né...Esse intermediário....Nem preciso de registro ao CGEN...eu preciso.** Por que do fato de não precisar?, senão, eu sou um pequeno agricultor, a maior parte dos orgânicos, são realizadas por muitos produtores pequenos, que fazem esses produtos biológicos, na sua propriedade, que é a produção on-farm (HOJE em discussão nos PLs sobre o bioinsumos PL 658 e 3668). Se eu tivesse que fazer a obrigatoriedade dele (o produtor rural) se registrar ao CGEN e enfiar numa fila, imagina, no Brasil onde a gente tem 5 milhões de propriedades. Seriam 5 milhões de pedidos. O cara ia entrar em 2023, com um pedido, e talvez em 2050 ia sair. Então a gente foi isentando isso dentro do decreto. Lá na Câmara, a gente colocou, o setor colocou uma emenda, de que ele só teria pagamento se ele mudasse as características próprias....**que é o conceito de especiação.** Então é igual, eu planto soja, a espécie é Glycine max . Enquanto ela for Glycine max , que ela não teve alteração que determine a sua identidade, e se ela transforma por exemplo em Glycine Brasiliense, uma outra espécie, então eu não pago nem pra China, que a gente a internalizou (ex situ), e não pago para o Brasil, porque ela não é in situ, ela é in situ (que foi naturalizado), embora sendo cultivada in situ. Então com isso a gente protegeu, muitos organismos entraram, milho, feijão boi, galinha. Todo mundo entrou, que são espécies que são exóticas no Brasil.

### **INTERESSES DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA:**

[...]eu não vou falar com propriedade, mas dentro do MAPA você tem interesse [...] tem funcionários do MAPA, setores do MAPA [...] que adoraram essa ideia do intermediário. Não, deixa livre, deixa o produtor, deixa o mercado se ajustar. E tinha outros, não, tem que passar um registro aqui. [...] E até o MAPA tentou, algumas emendas, criar tipo um SISGEN agrícola [...]para ter um cartório lá dentro também[...]então você tem os dois lados dentro do ministério. Tinha gente que não, deixa, o mercado se ajustar, os produtores sabem como fazer. E tinha outros, não, tem que ter um cadastro aqui também [...] bom que essa ideia de registro na MAPA não vingou, essa ideia não vingou. Esse outro lado do MAPA sobrepôs a ideia dele de deixar, não, para, deixa. Porque se estava isentando, o próprio MMA aceitou tirar isso do SISGEN, do cadastro, não, deixa. É um recurso, o benefício econômico não é uma soja, um tomate produzido, não muda o valor, porque fala assim, ah, um produto, um bacilo, um tricoderma, o que for, o micro-organismo que participou da produção. Não está isso lá no rótulo, não existe[...] Ele é um tomate, é um tomate. Um foi só com químico, o outro só com biológicos, mas esse biológico não fala quais são os recursos genéticos que fez esse valor dele (afinal não existe uma valoração comercial por ter usado ou não um RG). Aí está, a questão do orgânico e o convencional terem preços distintos é por causa do nicho que ocupa, é outra coisa, não é por causa do recurso genético que foi aplicado para produzir esse tomate aqui, ou o químico que foi aplicado aqui. Que até no químico você tem biológicos dentro. Isso não interfere no preço dele. O preço de ser orgânico ou convencional e convencional com biológicos é nicho de mercado. Não é por causa do recurso genético que foi incluído. Então não poderia querer cobrar, nem padronizar ou sistematizar ou burocratizar esse recurso genético porque senão você

criaria empecilhos, prejudicaria e aí esse cara do orgânico ia sumir, ia ficar só o convencional e o convencional que usa biológico junto também ia sumir, ia ficar só o químico puro.

[...] então a ideia foi, não, não tem por que, porque isso já existe há séculos, já se fazem isso. Se você começar a burocratizar para cada propriedade rural, cada unidade produtora, ter que fazer todo esse processo de cadastramento e pagamentos por RG, você mal tem, hoje em 2020, mal tem internet em muita propriedade. Imagina em 2014, 2015, ou antes da MP. Então você iria excluir muita gente.

[...]a discussão que teve no início, lá no MAPA. Tinha gente no mapa que queria fazer um tipo de conselhinho agrícola. Se você tem um cadastro, vai ter uma taxa, vai ter alguma coisa. Você não vai criar um serviço público, um cartório, alguma coisa. Ah não, vou fazer só porque eu acho legal. Não. Vai ter alguma coisa depois por trás. Essa é uma discussão que se teve. O quanto que é realmente patrimônio genético, não está pensando na proteção do patrimônio ou do conhecimento tradicional associado, ou está pensando no benefício econômico? Aí o Estado que pensa em benefício econômico, ele quer arrecadar. Se ele quer arrecadar, então ele não quer que a indústria ou demais setores econômicos se movimente. Porque se você gera um tributo, causa um desinvestimento. E aí começou a gente ver esse movimento para a Colômbia. Colômbia e outros países que têm a Amazônia, Peru...E começaram a se desenvolver. Falaram, não, espera aí. A gente tem que fazer, segurar essa sana (= gana) do Estado para que essas empresas ficassem aqui, porque são empregos gerados. Geram economia regional, geram um movimento. Então, se o Estado começar a querer matar esse pessoal, eles vão migrar para outro país, vão tocar suas atividades, e aqui, vai ficar esse pessoal desempregado.

### **CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS:**

[...]essa é uma discussão que não era do Brasil. Você tinha essa discussão do CTA....Dentro da América do Sul, os povos andinos. Você pega milho, a forma de produção. Quando você pega na história do milho, o milho quando germinava e formava espiga, ela explodia. E aí caía o grão de milho no chão e as pessoas catavam. A genética do milho é aqui nos países andinos...Peru, subindo para o México. E aí esse conhecimento tradicional, eles começaram a ver que tinha algumas espigas que se mantinham, o grão mantinha na espiga – não ocorria a “explosão” dos grãos e assim não precisavam catar o grão no chão. Então eles pararam de cultivar as variedades que “explodiam” e começaram a cultivar essa cultivar que mantinha os grãos na espiga. E aí é o milho que a gente tem hoje, que é o milho fica na espiga, ele não explode, não cata no chão. Essa é uma discussão, é um CTA, é. E eles começaram a falar, não!, então o mundo inteiro que planta milho tem que pagar para a gente, porque isso é um conhecimento tradicional associado dos povos andinos. Iniciou essa discussão e aí o pessoal, ah, mas então o índio brasileiro. Só que tem que lembrar que o índio brasileiro, a maioria dele é caçador-coletor. Não é agricultor. Ah, tem planta, alguns plantam pequi, alguns plantam mandioca. Só que o sistema que eles usam de plantio nada tem a ver com o sistema comercial de plantio. Então esse conhecimento tradicional não é. Era desses índios que fizeram lá atrás o milho. Tentou importar isso, no caso vou falar pela agricultura. Tentou importar esse conhecimento, só que isso não é, não se aplica ao indígena brasileiro e à agricultura comercial brasileira. É um discurso pequeno [...] então, aí no Nagoya você tem, quando você pega no recurso genético, aí fala assim, ah, tem a questão de medicamentos. Aí o conhecimento tradicional associado, seria interessante, o pajé lá quando faz um chá [...] aí o problema é que aí no Brasil a gente tenta piorar. Que aí foi o que levou pra Nagoya. **Uma coisa é esse conhecimento tradicional associado, de origem identificável. Você sabe que era aquela tribo, aquela prática, você conseguia identificar.** Aí no Brasil a gente criou a figura do

**conhecimento tradicional associado, de origem não identificada.** Que funciona mais ou menos assim: Você não sabe de quem é. Ah, não sabe? Ah, então paga para o Brasil. Porque o Brasil é o tutor[...] então aí não é legal. Porque você não tá preocupado com o conhecimento tradicional, você tá preocupado em arrecadar. Você passa uma imagem errada. Porque se eu quero, minha ideia, na minha opinião, minha opinião ...se eu quero proteger esse conhecimento tradicional passado de gerações, então eu devo localizar e remunerar. A partir do momento que se eu não tenho essa origem identificada, ah, não tem? Então beleza, paga para o Brasil. Então você não tá preocupado que você passa pro mundo, você não tá preocupado com a proteção desse conhecimento. Você tá preocupado em arrecadar. Então, é um discurso fraco. O CTA, medicamentos, ah, o cara, igual tem uma história lá do Bayer, né, quando lançou a aspirina, ela era, acho que era do eucalipto ou pinus que os indígenas, numa região, faziam o chá, e aí, parava dor de cabeça. E aí, como ele era um farmacêutico, descobriu o que é o ácido acetil salicílico, o AAS. E aí, isolou, criou a aspirina, e fez a Bayer, , o que é hoje [...]é a história que a gente sabe da Bayer, , como ela nasceu. Então, ele era um conhecimento tradicional associado. Era uma população que usava a casca dessa planta pra fazer chá, e parava dor de cabeça. E aí, ele se sintetizou, descobriu o que é o AAS, ácido acetil salicílico, desenvolveu a indústria dele, e tá aí, a Bayer tá aí. Então, esse conhecimento tem que ser preservado? Tem, e tem que ser remunerado. Mas ali é origem identificada. E aí, o Brasil que tem a figura, ah, não, se é não identificado, pague para o país. Aí, é meio forçado.

#### **COALIZÃO PELA BIODIVERSIDADE:**

[...] a colisão foi mais com indústrias, né [...] porque nossos pontos eram outros. O intermediário, a gente se juntava com a farmácia, né, no caso, como eu expliquei, do biológico, que entra, ele é intermediário à cadeia. Então, e a indústria usava a lecitina num comprimido, é intermediário. Então, nesse ponto se unia [...]eram pontos, a gente tinha outros pontos, algumas coisas se juntavam, outras coisas não, cada um tocava o seu.[...]porque quando começou a haver esse movimento dos outros países, pensando assim, em afrouxar e as indústrias irem pra lá, aí eu, como brasileiro [...] eu quero inverter isso, eu quero que a indústria fique aqui, porque são empregos que são gerados, é uma economia que gera [...] Que é desenvolvida na região, desde o coletor lá, que vai fazer a coleta, pré-processamento, tá chegando uma indústria, tem todo um trâmite. Se isso morre aqui no país e migra para o outro país, é complicado pra gente. Então, assim, não que eu vou comprar toda a ideia de que a indústria farmacêutica que viesse, mas se fosse bom pra eles e não fosse ruim para o país, se fosse aceitável, a gente comprava essa ideia junto, embora não fosse da minha área, mas porque tinha uma proteção numa economia nacional.

#### **IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO NO SETOR AGRÍCOLA:**

[...] só agora, em 2021, que a gente começou a discutir a lei de bioinsumos [...] Seis anos depois da lei. Mas começou. Então, talvez, o fato da lei e do decreto tratar diferente esses recursos genéticos são utilizados de forma intermediária na cadeia. Então, talvez, assim, o fato de não ter entrado, ou ter entrado, mas afastado, é igual esses recursos genéticos estrangeiros, ex situ, mas que estão sendo cultivados in situ. Essa definição que se criou, quer dizer, não burocratizar, facilitou muito. Talvez a ideia do texto original, se não tivesse o intermediário do jeito que foi feito, esses organismos ex situ e plataformas que estão sendo cultivadas na plataforma continental, não tivesse criado essa brecha, talvez aí teria piorado [...] então, eu acho que o ganho foi em não ter piorado. Aí, a partir do que desburocratizou, quer dizer, não é necessário pagar o RG ou mesmo burocratizar, ampliou o uso da tecnologia. É muito aquela coisa, ajuda

muito quem não atrapalha. Então, talvez, mas eu vejo a lei hoje, ela não atrapalhou o andamento. E aí, a agricultura continuou.

#### **PERSPECTIVAS ATUAIS:**

[...] a discussão que está tendo sobre o projeto de lei de bioinsumos. O texto do Senado tem algumas coisas que não estão muito boas, que foram aprovadas. O da Câmara é melhor. Só que o da Câmara também tem coisa ruim. Então, talvez, agora, como o do Senado vai para a Câmara, refazer uma discussão, aí, talvez, sim, pode ser que precise alterar alguma coisa na 13.123, para ajustar, porque aqui é um insumo biológico, é um bioinsumo utilizado na agricultura, mas ele é intermediário à cadeia. Então, talvez, a forma como for levar, se a gente quer trabalhar os insumos biológicos com uma nova fronteira agrícola de exploração, como foi dos químicos, como foi do plantio direto, essa adubação verde, como veio com os transgênicos. E o insumo biológico, essa última fronteira aí, de exploração, para uma agricultura cada vez mais sustentável, com redução dos químicos, talvez, vai ter que algum artigo ser visitado na 13.123 e alterado. Tem que saber qual o alcance que todo mundo, o Estado, quer mexer nisso. O quanto que ele quer ampliar.

#### **INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROTOCOLO DE NAGOYA:**

[...] teve um problema também com o Nagoya. É porque a questão de Nagoya é a questão da data. A vigência, vai aceitar o Nagoya desde 2012? Não. Só a partir do momento que eu internalizo. Montreal fala isso. A partir do momento que eu aceitei, então essa é a minha data [...] O protocolo de Montreal deixa isso [...] bem claro. Porque eu não posso, minha lei é de 2015. Nagoya é de 2002. Só que ela (o protocolo de Nagoya) só começou a validar, foi em 2014, eu acho. Quando os 50 países assinaram. Então teria, qual é a data de validade? 2002, 14, 15, ou o Brasil acho que só 19 (?) que internalizou. A gente tem, não, tem que ser 19 (?). A partir do momento, eu tenho a lei, beleza. Só que a partir do que eu internalizei é que eu incorporei o protocolo aqui dentro. [...] E ainda mais que a gente tem um problema sério, que o nosso grande parceiro e o maior país que investe em pesquisa, ele não está nem na CDB, nem em Nagoya, nem nada, que é os Estados Unidos. E ele consegue, com o dinheiro, com a influência dele, fazer o que ele quiser com os outros países. Ele pega 30 países na África ou na América Central e faz com que esses países façam o entendimento que eles (EUA) querem, embora ele não esteja na CDB. Embora ele não esteja em Nagoya, ele consegue. Então você tem... um concorrente nosso agrícola que não precisa cumprir as regras, nem de Nagoya, nem da CDB, nem de nada disso. E tem poder para influenciar a Nagoya e a CDB. Então a gente tem que tomar cuidado, tem que internalizar com o respaldo, com a segurança. Porque eu vou discutir depois com o país que não está e ele discute sim, ele está dentro. Não oficialmente, não formalmente.

#### **IMPACTO DA LEGISLAÇÃO PARA AS COMUNIDADES TRADICIONAIS:**

[...]nada. Porque muita coisa fica com a origem não identificada. Se é a origem não identificada, é o dinheiro do Estado, não é deles. Quantas comunidades ganharam de fato algum dinheiro pelo CTA? Então você percebe que a ideia nunca foi proteger esse conhecimento tradicional do Estado. Foi arrecadar. Então você percebe que a ideia nunca era proteger...Não foi um tipo de proteção. Embora essa ideia tenha começado...os andinos com o milho. Há 300 anos atrás, quando eles começaram a ver que tinha milho que ficava na espiga, começaram a cultivar só esse milho e largaram os outros. E aí hoje todo milho fica na espiga. É o mundo todo cultiva esse milho. Todo mundo. Brasil. E eles queriam não, mas a gente começou lá atrás. É um



conhecimento nosso. Eles tentaram essa discussão no TIRFA, que o milho está no TIRFA, a soja não. Então sempre o mundo segurou. O mundo inteiro hoje ...Ucrânia, Brasil, Estados Unidos, China, o mundo inteiro produz milho. É o cereal mais produzido no mundo. E se o futuro não pagar, vão ficar trilionários lá os pais andinos.

### **NEGOCIAÇÃO COM O EXECUTIVO:**

[...] pela nossa experiência, o que a gente teve, muito da coisa que poderia já ter entrado no projeto inicial, reduziria um embate, uma negociação futura, o Executivo não quis colocar. Então, assim, houve uma conversa? Houve. Se aceitou ou não, se teve boa vontade? Aí, foi o que aconteceu. E, no Congresso, a gente podia discutir [...] o que acontece? Esse projeto, eu participei muito na fase preliminar do Executivo. [...] A gente passou, acho que um ano, até um ano, um ano e meio, discutindo. [...] A gente discutia entre as entidades, entre a indústria, discutia quantas reuniões teve dentro do Ministério do Ambiente. [...] E quando chegou na Câmara, a gente resolveu, arredondou. Só que não foi essa discussão iniciou na Câmara, já tinha iniciado anos antes [...] então, assim, todo mundo já sabia o que queria, o que não queria e como deveria ser. Então, por isso que eu acho que na Câmara foi melhor, por isso que foi fácil rejeitar no Senado, porque essa discussão não iniciou na Câmara, ela tinha iniciado antes. Antes do projeto chegar. Isso sem contar que você tinha 15 anos, 16 anos, da MP 2186. Aquele sapato que aperta, todo mundo já sabia onde estava o aperto. Não era um assunto novo. Todo mundo já tinha 20 anos de discussão, 15 anos de discussão desse assunto. Então, era um assunto velho para todo mundo e já tinha anos sendo discutido dentro do Executivo. O Executivo envia uma proposta, todo mundo já sabia o que deveria ser feito. E aí, foi fácil organizar isso lá na Câmara e a Câmara aprovou. Esse é um texto que tinha o que saiu da Câmara apaziguado com todo mundo. [...] E aí, no Senado, tentaram mudar algumas coisas, rejeitou e foi. Não é à toa que o texto que foi para a sanção é quase o mesmo que o foi da Câmara [...] o texto inicial foi apresentado, não é o mesmo que saiu. Mas o que saiu da Câmara e o que foi sancionado é quase o mesmo [...] essa discussão, foi da Câmara. Ela vinha antes e vinha de 15 anos atrás, desde a MP. Então, o assunto, por isso que eu acho que talvez quando foi em 2014 que apresentou o PL, já estava no momento maduro. Porque esse assunto já havia sido discutido anos atrás, desde a MP, desde a CDB, em 92. É um assunto que não era novo. Começou a aumentar em 2002, quando saiu o protocolo de Nagoya, foi ter essas discussões. Em 2014, quando validou, o Brasil tinha que fazer alguma coisa. Era um assunto que não era novo para ninguém, esse assunto. Já se tinha um debate. O governo botou uma ideia, todo mundo trabalhou, melhorou e o relator, o plenário que foi aprovado, é quase o mesmo da sanção. O Senado não tinha por que querer mexer em muita coisa, porque o assunto já estava desgastado. Já estava desgastado num sentido pejorativo. Então, foi resolvido.

### **Entrevistado 10 – Francisco Gaetani – MMA**

#### **MEDIDA PROVISÓRIA**

##### **Problemas da MP**

[...] essa medida provisória foi quase inócua, porque inibiu a bioprospecção e, portanto, não atingiu os objetivos pretendidos. Embora fosse uma legislação da época do Ministro Sarney, no final das contas, foi a paralisia desse mercado. As lições que podemos tirar é que somos muito ruins para enfrentar problemas no Brasil. Somos muito bons para postergar, explicar, protestar, mas a modelagem do problema não acontece. O pessoal do meio ambiente estava afeto a uma

expectativa de uma legislação ilegal e o setor privado não tomava o conhecimento devido. Na minha visão genérica, havia também uma alienação, um entendimento muito equivocada da comunidade científica, mas é um assunto que nós chegamos e já estava um impasse posto.

## **PL 7735, DE 2014**

### **Antecedentes:**

[...] nós tínhamos um secretário de biodiversidade, Bráulio, que depois passou a ser secretário da CDB. No ministério, praticamente todas as atenções foram para o clima e eu fui cuidar de outras coisas. Entre essas coisas, estava a questão da biodiversidade. O intuito era fazermos diferente. Nós chamamos o setor privado, que era o maior interessado, do ponto de vista de bioprospecção, e não o MAPA. Iríamos começar a discutir e ver se conseguíamos fazer uma proposta em consenso. O pessoal do nosso ministério, o Henry, no caso, fazia a conversa com as comunidades tradicionais e povos indígenas. Havia três setores que para nós eram muito estratégicos: cosméticos, fármacos e químicos. **Era a ABIQUIM, a Farma Brasil, e cosméticos, a Natura articulou o povo lá. Fizemos muitas reuniões com eles. A Farma Brasil liderou com muita força o processo.** Tínhamos muita tranquilidade porque nos percebíamos como sendo a favor do projeto mais progressista. No entanto, houve um problema de comunicação. A comunicação foi muito centrada no Rubão, ambientalista e uma liderança importante. Mas ele não passou essa comunicação para o pessoal do ISA, por exemplo, e ficaram um pouco para trás nas informações. **Além disso, tinha muita questão política envolvida também, da marina contra o governo.** Esses foram os principais atores. Tivemos dois anos de conversa e muitas reuniões com todos. O Henry e o Rafael participaram dessas conversas.

### **A urgência Constitucional:**

[...] na sistemática de votação, não seria medida provisória e sim projeto de lei. Achávamos uma agenda positiva. Quem conseguiu o regime de urgência foi o pessoal da Farma Brasil, junto ao ministro do MDIC, Mauro Borges Lemos, que tinha sensibilidade para o assunto. Nossa ideia era desenvolver o mercado, uma medida provisória que destravasse a bioprospecção, descriminalizasse bioprospecção e, ao mesmo tempo, preservasse a repartição de benefícios. Era algo que achávamos, por definição, boa. O ministro do MDIC, Mauro Borges Lemos, conseguiu da presidenta o regime de urgência. Esse regime trava a pauta. Não se consegue passar na frente, pois tem que ser processado. O projeto foi para ser votado na Câmara. A única votação em 2014, por volta de 12 ou 13 de dezembro. Estava tudo certo. Na época, o presidente da Câmara era Henrique Alves. Às oito horas da noite, a Ministra ligou para o Zequinha Sarney que, às nove horas da noite, descarrilhou o processo. Foi muito ruim porque ficamos com o sentimento de ter perdido o ano. E, na verdade, olhando para o retrospecto, tem uma cena folclórica. Ao cobrar dele um acordo, ele mandou a segurança me tirar do plenário. Mas o curioso é que faltou sensibilidade política da gente, porque, em 2001, ele era o ministro, era a legislação dele que estávamos alterando. Não fizemos um trabalho de comunicação bem-feito. Ademais, houve um outro fato importante em 2014. O MAPA, que vinha boicotando tudo, saiu da discussão no meio do ano. Nós tínhamos um contato muito bom com a sociedade rural. O pessoal do Agro disse para voltarmos para a mesa e discutir. **O interesse deles não era o mais importante, mas tinha uma questão das sementes criolas. Eles queriam ver essa questão equacionada de uma forma a não ter problema para eles.** Então, voltaram para a discussão e as coisas voltaram a andar. Em 2015, a urgência constitucional nos ajudou. Em fevereiro, a primeira coisa que o Eduardo Cunha fez foi votar esse negócio. Foi uma votação insana. O relator na Câmara foi Alceu Moreira, que é do Agro, do Rio Grande do Sul. Não foi

como queríamos, mas passou e foi aprovado. Então, seguiu para o Senado, em fevereiro ou março, onde Luiz Henrique e Jorge Viana foram os relatores. Eles melhoraram o projeto da Câmara e voltou para esta Casa, mas já em regime final. Piorou um pouquinho, mas já estava bem melhor. Depois, a Dilma, ao sancionar, em maio, não recordo bem, de certa forma, equacionou tudo. Nós chegamos a uma situação na qual em três meses aprovamos algo que demorou dois anos para ser construído. No final, tinha pouca coisa realmente para acertar. **O desafio maior era o agro.** Apesar de apanharmos mais da nossa turma, uma surpresa ruim que tivemos foi a incompreensão da comunidade científica. Mas, no momento exato, a Helena Nader ajudou e, por ter uma postura de esquerda, o pessoal ficou muito desconfiado. Além disso, tinha muito rescaldo na época da Marina. Tudo que era do Ministério as pessoas viam com muita desconfiança. **O MCTI não foi um parceiro desse processo.**

### **Impasse com o MAPA e instabilidade ministerial:**

[...] o MAPA era intransponível. Quem negociou não foi o MAPA, foi o Agro. O Agro falou para sair da frente porque o MAPA tinha uma consultoria jurídica que bloqueava tudo. Então, foi uma ironia. O setor é quem quadrou o MAPA. Tínhamos, também um Ministério que era um ministro por ano, ou seja, tinha muita instabilidade. Tivemos alguns interlocutores bons no MAPA, mas durava pouco. Foi o Agro e, fundamentalmente, a Sociedade Rural Brasileira, representada pelo Gustavo Junqueira e pelo Marcelo Vieira, que ajudaram a destravar. E, quando foi para o Congresso, por pior que fosse a bancada ruralista, eles estavam brifados. Assim, a negociação prévia pavimentou toda a tramitação.

### **MOMENTO DO ENVIO DO PL PELO EXECUTIVO: a janela de oportunidade**

[...] quando o Agro deu o sinal verde, não estava perfeito, mas com esse sinal tínhamos uma janela. Aconteceu no final do governo do primeiro mandato da presidenta Dilma. Tínhamos o sinal verde do Agro e tínhamos o apoio do ministro do MDIC. [...] **os empreendedores principais foram o Henry e o Rafael. Podemos diferenciar o policy entrepreneur do politics entrepreneur. O policy entrepreneur era eles. E eu fiz o papel de politics entrepreneur,** não bem um político, pois sou de um quadro técnico, mas foi um pouco nós três. A ministra Isabela tinha confiança na Dilma e teve total apoio. A Dilma foi patrocinadora supercomplicada em vários aspectos. Todavia, no meio ambiente, ela sempre nos apoiou, não tinha nenhuma empatia com a agenda.

### **MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: comunidades tradicionais**

[...] as comunidades tradicionais ficaram muito chateadas, porque acharam que nós demos uma escuta diferenciada para o setor privado em relação a eles. Isso acabou acontecendo de fato por um problema de comunicação. As nossas comunicações com eles não chegavam na base. Segundo, a visão política, a forma de operar politicamente, eles eram contra. Respeito muito, mas eram contra tudo o que viesse desse governo. E, terceiro, eles não se engajaram no assunto de um jeito construtivo. Fizemos, com certeza, o melhor para as ONGs e para as mudanças institucionais para os indígenas. Não tiveram reconhecimento. Nem tudo o que fizemos tem reconhecimento do governo, é muito emotivo, muito ideológico. **O problema foi a comunicação, a postura e a complexidade.**

### **IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO:**

[...] eu já tinha saído quando da implementação da legislação. Quando começou a implementação, o CGEN voltou a rodar. O Henry tem uma estatística. A aprovação foi

espetacular em relação ao período anterior. Em 2015, eu fui para o Ministério do Planejamento, saindo da história e só ajudava de cima.

### **Impacto da legislação para as comunidades:**

[...] eu era o secretário executivo e, como tal, temos várias dificuldades no campo da nossa relação com as comunidades tradicionais. É um problema de confiança, de institucionalidade, de preparo. Elas já estão se beneficiando. E não necessariamente por caridade de empresas, mas porque têm uma legislação que as ampara para poder viabilizar isso. **Mas depende do fundo se você quiser rodar. De um lado tem aqui o benefício. Aqui tem a bioprospecção. Isso aqui destravou. A bioprospecção andou. Os benefícios dependem da regulamentação do fundo.**

### **Entrevistado 11 – Thiago Falda Leite – ABBI**

#### **IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 13123, de 2015.**

[...] bom, então, o tema começou, né, em 2015, a BBI tinha acabado de ser fundada. E esse tema, a lei, ela tinha acabado de ser aprovada. A BBI, a gente representa empresas, instituições de diversos setores, a gente é uma associação muito setorial, e que tem interesse, acredita no Brasil, como o grande líder, o potencial protagonista do desenvolvimento da bioeconomia no mundo. E aí, quando a gente pega quais são os vetores para o desenvolvimento da bioeconomia avançada, a gente tem a biodiversidade como a principal ferramenta. Então, você tem vários critérios, né. Então, você tem algumas condições, as condições geográficas do Brasil proporcionaram ao país características únicas, né. Então, cinco biomas, né, você não tem áreas que congelam, não tem regiões totalmente desérticas, né. Então, você tem ali condições que permitem dizer, apesar de não ter nenhum estudo que quantifique, isso é impossível quantificar, mas com toda certeza a gente pode dizer que o Brasil tem a maior biodiversidade do mundo por esses fatores, né, pelos cinco biomas, pela extensão territorial. Então, o Brasil, ele é, essas empresas acreditam no desenvolvimento, no Brasil como principal líder aqui dessa mudança cultural, dessa mudança cultural, desculpa, dessa mudança de paradigma industrial, né, que está acontecendo na transição para uma economia de baixo carbono, tendo como vetor a bioeconomia, tá. Como que o tema entrou exatamente na ABBI? Então, a lei tinha acabado de ser aprovada e a gente, eu fui contratado para fazer uma...para trabalhar alguns temas regulatórios, um dos temas que foram trazidos foi justamente **a lei de acesso ao patrimônio genético**, que tinha acabado de ser aprovada, né. E naquele momento, estava-se iniciando uma discussão sobre a regulamentação, tá, então **a coalizão empresarial pela biodiversidade, que foi liderada pelo grupo FarmaBrasil**, imagina, você deve ter conversado com a Adriana Diaféria, com o Reinaldo Arcuri, né, eles coordenaram, né, **a coalizão empresarial pela biodiversidade, e existiu um vácuo, tá, de entendimento lá dentro sobre micro-organismos**. Então, a ABBI, trabalhando com a **biotecnologia industrial**, que tem como princípio o uso de micro-organismo, tá, para a conversão de biomassa em produtos de alto valor agregado, naquele momento você não tinha esse conhecimento, até porque toda a discussão aconteceu e ainda não tinha uma associação que trabalhasse esse tema, tá, e uma coisa nos chamou a atenção, especificamente, a **definição de patrimônio genético da lei 13.123**, ela traz exatamente, eu vou ler a definição, que fica mais fácil para entender, e era um tema que ninguém tinha percebido, né, **ela define patrimônio genético como a informação de origem genética de espécies vegetais, animais microbianas, ou espécies de outra natureza**, aí tem uma frase muito interessante aqui, que é incluindo a substância oriunda do metabolismo

desses micro-organismos, né. Quando a gente fala **substância do micro-organismo**, era justamente o tema que a gente, o tema foco da nossa atuação, né, uma vez que quando a gente trabalha, usa o micro-organismo, tá, para produzir um produto renovável, esse produto renovável nada mais é do que a substância do micro-organismo desse, é a substância do metabolismo desse micro-organismo.

[...] basicamente, quando você pega, por exemplo, a cana-de-açúcar, tá, muita gente fala assim, o etanol vem da cana, né, não, o etanol não vem da cana, o etanol vem da levedura, a levedura utiliza a cana-de-açúcar como substrato e ela converte o açúcar, então ela, vamos pensar assim...., ela tem uma, quando a gente, a levedura, ela pega o açúcar e ela absorve, né, para produzir sua própria energia, só que ela tem, a forma dela produzir energia, ela não é tão eficiente....então ela aproveita, ela quebra a glicose em moléculas e produz o ATP, que são as moléculas de energia, você vai lembrar aí da época do ensino médio, só que ela não consegue absorver toda a energia da glicose, porque ela não é um organismo tão eficiente na absorção de energia, então ela libera um resíduo que ainda tem muita energia, e esse resíduo é o etanol, então ele ainda tem muita energia, por isso que é possível ele usar em combustível, como combustível, e esse resíduo nada mais é do que um produto do metabolismo dessa levedura, tá, então quando foi trazido esse tema, toda discussão que foi feita ao redor da cana-de-açúcar, por exemplo, falava não, a cana-de-açúcar é uma espécie exótica, então não tem problema, o setor de combustível não vai pagar, não tem nenhuma questão, e na primeira reunião que eu fui eu falei, poxa, vocês estão enganados, porque **quando a gente pensa no metabolismo de micro-organismos, o etanol ele é um produto do metabolismo, tanto é que você produz etanol a partir de milho, você produz etanol a partir de mandioca, a partir de qualquer carboidrato, mas você não produz o etanol sem a levedura, então o etanol ele vem da levedura, e aí quando a gente pega toda a cadeia de bioquímicos, eles são produzidos da mesma forma, então todos os produtos químicos a partir do petróleo, em tese, eles podem ser produzidos da mesma forma como o etanol, você fazendo alguns ajustes nos micro-organismos, na rota metabólica, e aí você consegue produzir, então esse foi o ponto de entrada para a nossa discussão, na lei 13.123 foi verificar que existe um conceito na legislação que não estava sendo considerado, que era um conceito pequeno, que é o produto do metabolismo de micro-organismo e que impactaria todo o setor de biotecnologia industrial [...]**

[...] a grande questão era que, quando a gente percebeu isso, veja, o Brasil tinha acabado de assinar o protocolo de Paris, você pega a biotecnologia industrial, **o produto do metabolismo do micro-organismo**, ele é o produto que mais, **é uma das formas mais eficientes de você reduzir emissões de gases de efeito estufa. E aí você teria, eventualmente, uma cobrança de repartição de benefícios para um produto que não acrescenta nada de novo, ele simplesmente substitui o que já existe.** Então ali foi o que a gente falou, a gente precisa prestar atenção e foi assim que a gente entrou nesse tema. A partir desse ponto a gente começou a participar das reuniões do governo e não paramos até hoje.

[...] então ali a gente entrou realmente para trazer uma visão sobre esse gap que tinha em relação aos micro-organismos. Então foi assim que a gente veio parar. Na legislação depois a gente viu vários outros pontos, a gente trouxe uma contribuição significativa na construção principalmente do decreto 8772.

**DECRETO Nº 8772, de 2016**

[...] a partir de biomassa, ou seja, biomassa, resíduos agrícolas, restos de poda, lixo orgânico...com o auxílio de micro-organismos, eu converto essa biomassa em açúcares simples e eles, então, são utilizados pelos micro-organismos [...] todos os produtos que são produzidos pela rota petroquímica, eles são possíveis de produzir pela rota bioquímica. Qual que é a grande diferença? A molécula é idêntica, eu não consigo diferenciar a molécula, preciso de um exame de carbono 14 para diferenciar....E a grande questão...é que quando eu retiro um petroquímico, eu desenterto um carbono que está enterrado há milhões de anos embaixo do solo. E eu lanço esse carbono na atmosfera, então eu tenho como efeito colateral, o aquecimento global. Quando eu pego um bioquímico, ele vem de uma planta, no caso do resíduo agrícola. No ano que vem, o carbono vai ser liberado do mesmo jeito. Só que no ano que vem, a planta cresce. Para ela crescer, ela absorve carbono no processo de fotossíntese, então eu não tenho emissão. **Então pega um contexto em que eu tenho exatamente o mesmo produto produzido a partir de uma rota metabólica nova, que não tem incentivo...Ela é mais cara tecnologicamente e ela não traz nenhum benefício para a pessoa em si.** Então você imagina, quanto você pagaria a mais um carro porque ele é pintado com uma tinta sustentável? Quando a gente começa a pensar em coisas com valores altos, isso vai ficando complicado. Então você tem uma concorrência desigual. **E aí quando a gente entra na questão da repartição de benefícios, quer dizer, se eu uso um petroquímico e eu extraio, eu não tenho nenhum tipo de repartição de benefícios. Quando eu uso um bioquímico, eu tenho um desestímulo, porque esse produto já é muito mais caro, 20%, 30% mais caro pela maturidade tecnológica, ele tem todo o benefício de reduzir as emissões, mas eu ainda posso ter que pagar a repartição de benefícios? Por quê? Porque a lei fala que o produto do metabolismo, do micro-organismo, ele faz parte do patrimônio genético.** Então o nosso trabalho foi em cima disso. Como que a gente trabalhou então, eu vou chegar exatamente nos benefícios que a gente trouxe para a legislação. Então foi um trabalho de mais de um ano de discussão e convencimento até que a gente chegou em conversas com o MMA, com a Casa Civil, com o Ministério da Indústria, com o Ministério da Agricultura, Ministério da Ciência e Tecnologia, e foi um trabalho, esse era uma área muito nova, ainda surgindo no mundo. Então foi um trabalho realmente de educação, no sentido de explicar, olha, os benefícios que a gente tem, quais são os interesses do país, até que a gente conseguiu chegar numa construção que ela parte do seguinte princípio. Essa lei 13123, qual que ele traz o conceito dela? **Informação do patrimônio genético, informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo a substância oriunda do metabolismo desses seres vivos. Ou seja, o metabolismo dos seres vivos também vai ser incluído no conceito de acesso ao patrimônio genético.** Aí eu coloco o conceito de produto acabado. É um produto cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, incluindo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, no qual o componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado seja um dos elementos principais de agregação de valor ao produto, estando apto à utilização final pelo consumidor final.

[...] então, assim, **o patrimônio genético inclui o elemento do metabolismo do microrganismo.** O produto acabado é aquele produto que não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, sendo um dos elementos principais de agregação de valor. O elemento principal de agregação de valor é aquele que é determinante para a existência de características funcionais. E o que a gente pensou, então? Qual foi a saída que a gente encontrou? E aí, antes de chegar nessa saída, tem outras duas partes, que é o **conceito de atividade agrícola**, que eu tenho atividade de produção, processamento, comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energias e florestas plantadas, e o **conceito de material reprodutivo**, que é o material de propagação vegetal ou reprodução animal de qualquer gênero, espécie ou cultivo proveniente da reprodução assexuada ou sexuada. **E se isenta a repartição de benefícios do produto**

**material unido ao patrimônio genético, de espécie introduzido no território nacional pela ação humana.** Veja, esses foram os conceitos que a gente trabalhou. Então aqui, vamos pegar primeiro esses três conceitos do elemento principal de agregação de valor, e quando a gente começou a discutir, o pessoal do etanol, eles disseram, quando a gente falou, olha, a levedura, o etanol, ele não vem da cana, ele vem da levedura, o pessoal ficou muito incomodado, porque falaram, poxa, a gente já resolveu esse problema, porque a cana é exótica, então não paga. E aí, a gente falou, bom, por aquele motivo que eu te expliquei, a levedura, o etanol vem da cana, então assim, essa é uma insegurança que se cria. **Se a levedura for isolada no Brasil, ele poderá sim ser considerado patrimônio genético.** E o segundo ponto é que eles diziam o seguinte, não, mas a atividade agrícola, ela inclui a questão de energia, então o etanol, ele está em atividade agrícola, você vai pagar ela no final, e aí você vai pagar no material reprodutivo. E aí a gente trouxe, assim, trouxe luz ali a alguma discussão, pontos de vista que eles não tinham se identificado na hora dali. Primeiro ponto, que a gente trouxe para o processo de discussão. Quando a gente entra no IBGE, no CONCLA, na Comissão Nacional de Classificações, ela coloca a fabricação de etanol não como produção de energia. Ela coloca a **produção de etanol dentro da indústria de transformação.** Ela não considera o etanol como energia. Então ela coloca aqui na seção C, indústria de fabricação de álcool de qualquer fim, a fabricação de biodiesel, a fabricação de outros biocombustíveis. Então vamos lá, eles estavam muito focados de que o etanol seria energia, mas segundo a classificação do IBGE, não. E aí o que a gente conseguiu colocar? No decreto, o primeiro grande resultado. **No artigo 18, a gente colocou, nos termos do inciso 21, a gente sugeriu na consulta pública e foi acatado, nos termos do inciso 24 da Lei 13123, considera-se a atividade agrícola as atividades de produção, processamento, comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas.** Isso consta no artigo 18. E a gente sugeriu a inclusão de um parágrafo segundo. **Inclui-se no conceito de energia os biocombustíveis, tais como etanol, biodiesel, biogás e cogeração de energia elétrica a partir de processamentos de biomassa.** Por que esse tema foi importante? Porque senão você consideraria, você poderia, a partir de alguma interpretação, levar o valor da repartição de benefícios para os biocombustíveis, ou seja, para o etanol, que é adicionado à gasolina, e você teria uma pressão inflacionária muito grande nas atividades de transporte. Essa foi a primeira segurança que a gente conseguiu trazer. O segundo ponto entra na questão dos desestímulos, que a gente comentou, da indústria química. E aí, a gente chegou na seguinte, isso foi uma discussão que aconteceu lá na Casa Civil, quando a gente bateu o martelo, que **a substância oriunda do metabolismo do micro-organismo não será considerada determinante para a existência de características funcionais quando ela for idêntica à substância de origem fóssil já existente e utilizada em substituição a essa.** Qual que foi o embasamento jurídico que a gente conseguiu em construção com a MMA e com a Casa Civil? **Para ser considerado um elemento principal de agregação de valor, ele tem que ser determinante.** Deixa-me só voltar, faz tanto tempo que eu não falo desse tema. Deixa-me só voltar aqui no conceito. **Para ser elemento principal de agregação de valor, ele tem que ser um dos elementos principais de agregação de valor ao produto. Se ele é idêntico a uma substância fóssil, já existente, ele é utilizado em substituição a essa, o que a gente entendeu é que juridicamente daria para justificar, a Casa Civil entendeu, que ele não agregaria valor nenhum porque você pode substituir por um outro produto de origem fóssil e ao mesmo tempo você estaria trabalhando em convergência com os compromissos que o Brasil estava assumindo ali na época no Acordo de Paris que ele tinha acabado de assinar. Então foram essas as contribuições principais que a gente trouxe.** São poucos dispositivos, mas esses dispositivos é que permitiram o desenvolvimento da indústria de etanol de segunda geração no Brasil, dos bioquímicos, a gente tem hoje, a Raízen inaugurou semana passada a maior planta de etanol de segunda geração do mundo, Amyris trouxe para o

Brasil a maior biorrefinaria do mundo. Então tudo isso foi graças a uma série de políticas, mas graças ao tratamento que considera que você colocar, **se você produzir um produto idêntico, você tem uma concorrência desleal e a biodiversidade no final não está agregando nada porque ela está só dando uma solução sustentável a um produto fóssil que tem uma questão ruim, o efeito colateral ruim que é o aquecimento global.** Agora, **se eu uso o produto do metabolismo para produzir uma nova molécula que não tem fóssil, aí ele está sujeito a repartição de benefícios como outro qualquer. Então o nosso papel na construção do decreto, o principal papel foi esse.**

### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] qual que foi o grande problema da legislação anterior....a legislação anterior, ela não era conhecida, então ela era uma legislação muito ruim, apesar de eu não ter vivido, eu estudei, pelo menos os principais pontos ali, quer dizer, você tinha que conseguir todo um processo de aprovação para começar a pesquisa. Então você imagina, você está fazendo seu mestrado, você tem quantos anos de fazer o mestrado? Dois anos. Dificilmente você conseguiria todas as aprovações antes de um ano, e só aí você vai começar a fazer sua pesquisa, isso inviabilizava, teve casos de oito anos para autorização.

### **AVANÇOS E PROBLEMAS DA LEI 13123:**

[...] então a legislação, ela em si, ela trouxe um avanço surpreendente. Primeiro, que ela é um instrumento extremamente eficiente, deveria, ela foi desenhada para ser eficiente, considerando a boa-fé, ou seja, um **mecanismo auto declaratório**. Se a gente for pegar em termos de legislação atual, o mecanismo que ela trouxe em 2015 foi ser colocado na Lei da Liberdade Econômica de 2019, que é o princípio da boa-fé, de que o Estado não precisa regular, que tudo com autodeclaração, que você não tem risco, quer dizer, é um instrumento extremamente, foi desenhado para ser extremamente eficiente. **Qual é o maior problema que ela traz?** Ela foi desenhada, toda a espinha dorsal da legislação [...] **como ela considera a questão da autodeclaração, ela se baseia muito no funcionamento do sistema de gestão do patrimônio genético, do SisGen. Só que o SisGen, para ser atualizado, ele está sujeito a toda a burocracia pública.** Então, ele não é atualizado na velocidade que seria necessário para trazer realmente agilidade. Então, a gente está na versão 2 do SisGen, são erros que foram identificados há 4 anos e que eles ainda não foram resolvidos [...] **a lei, ela traz de maneira a proteger a biodiversidade brasileira e estimular a participação de instituições de pesquisas nacionais que as entidades estrangeiras têm que também fazer o cadastro. Só que no cadastro ele pede o CNPJ ou o CPF do pesquisador. E o programa, o sistema, ele não tem um campo para...Só que o estrangeiro não tem CNPJ e não tem CPF. Então, ele não consegue fazer o cadastro. Só que isso aqui, há 5 anos isso foi identificado e isso não foi resolvido.** Estou te dando um exemplo muito simples. **Não tem um sistema em inglês para as pessoas acessarem.** Você tem várias formas, **vários problemas do cadastro que não foram resolvidos e que o SisGen tem que ficar fazendo resoluções normativas,** dizendo, olha, para os casos, a regularização do cadastro tinha que ser feita um ano após a disponibilização do SisGen. [...] o **SisGen** é normativo. Então, olha, os casos em que acontecer tal situação, o prazo de regularização será contado a partir da data do sistema que trouxer a solução para isso. Mas isso é 5 anos, entendeu? Ou seja, se isso não resolver, a lei não vai funcionar. É isso que está matando a legislação de biodiversidade no Brasil. Ela tem tudo para ser a melhor legislação do mundo. E ela é, em termos de operacionalidade e tudo mais. Só que se você não tiver uma forma de resolver esse **problema do sistema,** a legislação não vai funcionar. Esse é o grande entrave que existe. **Outro problema que ela tem é que ela é muito ampla.** Então, os setores têm



diferentes particularidades. Na discussão, tanto da lei quanto do decreto, e foi-se perceber isso na discussão do decreto. O decreto tem 120 artigos, 118 artigos, se não me engano. E ele não se resolveu. Então, tem muita coisa que deve ser resolvida por resolução. **O fato de todo mundo querer ir muito no detalhe para ter segurança também gerou esse problema. Então, você dificilmente consegue resolver todas as questões.** Essa é uma dificuldade que precisa ser equalizada, talvez. Talvez encarar ela ficar um pouco mais genérica e pensar em algumas alternativas. Eu não sei como resolver esse problema, mas é um problema que precisa ser endereçado.

### **BIOPIRATARIA:**

[...] então, essa lei, como todo mundo aguarda essa lei, ela vem justamente para tentar resolver esse tipo de problema. Então, quando ela traz regras para envio de biodiversidade e você ter que fazer os cadastros, você ter que ter essas autorizações, ela cria regras claras para você cumprir o protocolo de Nagoya, que é o Estado é soberano sobre a sua biodiversidade e ele tem que fornecer meios para que as partes do protocolo acessem a biodiversidade. Então, ele está cumprindo, basicamente, o que o protocolo coloca. Então, de certa forma, ela traz soluções ali para evitar, ela transforma em crime a questão realmente. E ela traz algumas formas para alcance, no caso de empresas que não tenham sede no Brasil. Então, as empresas que têm algum tipo de, na subsidiária ou na empresa que tem algum tipo de acordo, ela traz algumas soluções. Eu não sei a efetividade jurídica de uma ação internacional para isso, mas ela traz soluções, ela pensou em soluções ali para resolver essa questão.

### **COMUNIDADES TRADICIONAIS:**

[...] é que existem alguns conceitos...Eu acho que a maior dificuldade é se entender de forma objetiva [...] qual que é, até onde vai o conhecimento tradicional associado. E o que é realmente a descoberta científica...? Esse, para mim, talvez seja o grande desafio para acomodar a questão das comunidades. Vou te dar alguns exemplos...Se eu te perguntar, por exemplo, o Maracujá é calmante. Você não precisou acessar nenhuma comunidade tradicional para saber que o Maracujá é calmante. Tenho certeza de que você ouviu, cresceu ouvindo, falando isso, dos seus pais, dos seus avós, bisavós. Aí você entra num conceito da lei, que é o **conhecimento tradicional associado** [...] você tem lá o **conhecimento tradicional de fonte secundária**, quer dizer que quando eu consulto um livro, o livro cita a comunidade. **E o não identificável é o conhecimento que caiu em uso popular.** E aí a legislação, ela trouxe [...] quando ele é não identificável, ele não tem para quem você repartir, porque você não sabe de onde vem isso. E aí, na época do decreto, teve uma discussão, que ela foi muito importante, que ela voltou agora. Se você for na reunião do CGen, que vai ter agora, próxima reunião, vai ser discutido exatamente esse tema. Na semana que vem, na próxima quarta-feira.

[...] procedimento administrativo de verificação...É, de onde que surgiu isso? Então, a legislação foi posta, então quer dizer, se eu acessei...**Se eu uso a biodiversidade brasileira, eu vou pagar 1% da receita líquida por um fundo que vai ser utilizado para preservação da biodiversidade.** Se ele tiver o elemento principal de agregação de valor, se tiverem todos aqueles pré-requisitos. Agora, **se eu acessei o conhecimento tradicional associado, eu tenho que respeitar a população indígena e pedir autorização.** Isso também seguindo a CDB e tudo mais, que é, basicamente, **eu tenho que ter o consentimento prévio da população indígena para poder fazer a pesquisa. Se for não identificável, aí eu não preciso desse consentimento prévio, porque eu não consigo identificar.**

[...] as comunidades levantaram uma questão que era o seguinte. E se alguém usar um conhecimento tradicional associado, mas ele não souber que é da minha tribo, da minha comunidade? Então, foi negociado com eles. Por isso que eu falo que eles tiveram, sim, bastante voz. Foi negociado com eles criar um **procedimento de verificação**. Isso aqui não estava previsto na lei. Foi um desdobramento. [...]Então, foi criado um procedimento de verificação onde, toda vez que fosse realizado um cadastro, automaticamente, todos os conselheiros do CGen receberiam um e-mail informando sobre um novo cadastro [...] E os conselheiros poderiam, teriam, tem, até hoje, 60 dias. Eu acho que é 60 dias mesmo. [...] para verificar aquele cadastro e, se identificar alguma irregularidade, ele pode levar ao conselho. Aqui, obviamente, a demanda foi...dos povos e comunidades tradicionais, para garantir que eles pudessem ler, verificar o que está sendo feito e identificar se tinha conhecimento tradicional associado. Outras formas também foram abarcadas. Então, por exemplo, se o cara cadastrou de forma equivocada, se tem alguma inconsistência, tá? Então, abre para tudo. E aí, eu trouxe uma discussão que era o seguinte, **mas como que a gente vai fazer com a questão da confidencialidade?** E se você olhar a questão do artigo 37, ele vai ter....que o conselheiro, na hipótese do conselheiro, se ele for, de certa forma, que **a notificação, ela tem que ser tratada de forma confidencial**. [...] **o parágrafo segundo do artigo 37...Ele fala, os conselheiros terão acesso a todas as informações disponíveis, inclusive as sigilosas, não podendo divulgá-las, sob pena de responsabilização no termo da legislação**. Então, **surgiu a demanda dos povos e comunidades tradicionais**. Qual foi a ação, a **solução encontrada?** Bom, **o conselheiro vai receber, como eles têm três representantes de povos e comunidades tradicionais, eles vão poder verificar**. E aí a indústria questionou, **dizendo, não, não, mas são informações sigilosas, então colocaram esse dispositivo**. E até então, esse dispositivo, tudo bem, foi um acordo realizado. Só que o que se percebeu é, aparentemente, **os povos e comunidades tradicionais não conseguiram usar esse dispositivo, não conseguiram se organizar**. E agora começou uma nova discussão, **como vocês veem, e isso está trazendo bastante insegurança** [...] eles querem que toda vez que a empresa quiser acessar a biodiversidade, ela informe o conselho, e aí o conselho vai ter que decidir se aquilo tem conhecimento tradicional associado ou não. E aí você perde, quer dizer, você tem um mecanismo aqui atrás, que foi colocado pra isso, os povos e comunidades tradicionais não conseguiram se organizar, aí o porquê que eles não conseguiram, eu não sei, acho que é muito mais difícil, são muitas comunidades, são muitos povos, **mas agora você está criando uma outra situação onde eu vou ter que colocar, vou ter que pedir, de certa forma, você está criando uma forma de pedir autorização de novo**. E o que está acontecendo, no final das contas, e eles vão pegar todos os cadastros feitos nos últimos anos e vão ter que verificar tudo de novo, quer dizer, esse tipo de entrave, toda a agilidade que a lei trouxe....você pode colocar isso, todo o princípio da legislação, você pode cair por terra. Então quando eu digo assim, os povos e comunidades foram unidos, e esse dispositivo que eu te falei, o artigo 37, foi colocado para atendê-los. Agora, e aí hoje eu quero chegar, por que que eles não conseguiram se organizar? Muito provavelmente é porque existem comunidades isoladas, porque entre as comunidades, eu não tenho conhecimento da cultura das comunidades, mas o que eu já ouvi falar, Fernanda, é que entre elas, às vezes, existem divergências, sobre de quem que é o conhecimento, de quem que é o outro, algumas pessoas, são questões humanas, assim como a gente tem problemas de relacionamento também, isso é inerente do ser humano.

[...] o que eu vejo, não foi dado suporte para essas comunidades se organizarem, eu deixei muito claro, se você pegar a ata da última reunião do CGen, se você for na próxima reunião, você vai ver que a minha declaração é assim, nós estamos correndo atrás do rabo, porque o governo não deu suporte para que as comunidades pudessem fazer, analisar, utilizar esse dispositivo, hoje estão querendo criar essa burocracia nova que vai desestimular, e o governo

não está fazendo ainda o que é necessário para criar. Então a minha sugestão é, crie-se um banco de dados, pegue-se recursos do Fundo Clima, do Fundo Amazônia, algumas centenas de milhões de reais, investe realmente em uma forma, um sistema, que permita essa legislação funcionar bem, que dê segurança para os povos e comunidades tradicionais, avaliem se aquilo realmente faz parte da biodiversidade ou não. Então o que eu vejo hoje é o CGen trabalhando, discutindo pequenos temas [...] mas questões pequenas que o CGen deveria se preocupar com a grandiosidade da biodiversidade brasileira, e tratar a discussão de uma forma grandiosa, como se faz, por exemplo, nas discussões do clima. Você vê ali que as decisões são decisões de impacto, são decisões que vão gerar recursos para o país, que vão gerar efeito positivo rápido. Eu sinto muita falta no CGen dessa praticidade e desse olhar realmente de, olha, vamos avançar de verdade. Eu não vou ficar cinco anos esperando o sistema atualizar porque eu não tenho recurso, porque demora a contratação. Quanto custa para atualizar o sistema? O Estado brasileiro? É muito pouco, eu imagino. Não que seja caro, mas para a grandiosidade da biodiversidade brasileira, isso deveria ser uma prioridade.

### **PERSPECTIVAS DA IMPLEMENTAÇÃO:**

[...] nós aqui somos grandes apoiadores da legislação...Eu sou um defensor, sim. Eu defendo...e aquilo ser construído a partir do decreto, mas entendo que ela é de vanguarda, só que eu entendo também que não foi dado o suporte necessário para que ela fosse implementada de forma efetiva. **E está longe de ser implementada de forma efetiva...**Se eu pudesse sugerir algumas modificações na legislação, eu entraria muito na questão de operacionalização, recursos para operacionalização da legislação.

[...] o governo anterior tinha uma visão um pouco mais pragmática no sentido de, eu tenho muitos problemas estruturais para resolver, o tema biodiversidade é importante e assim, posso dizer que fazendo interlocução com o governo anterior, sim, as pessoas de lá entendiam que era importante, mas tem problemas estruturais pra resolver. **Esse governo atual também entende os problemas estruturais, mas também entende que a biodiversidade pode ser uma forma de ajudar a resolver esses problemas estruturais.** Então, eu acho que nesse governo se tem uma abertura maior para tratar do tema da biodiversidade, para as questões ambientais. Não desmerecendo em momento nenhum eram apenas visões diferentes pra se chegar no desenvolvimento econômico. Eu acho que a gente tem... Agora, o que eu não vejo do governo atual são medidas ainda, o governo está muito recente ainda, mas talvez realmente você colocar uma meta, você está colocando muitas metas na questão climática do governo atual. **Eu acho que poderia ser dado também um esforço grande para a resolução desses problemas e transformar a legislação da biodiversidade, transformar da importância que a biodiversidade brasileira merece.** Você pode colocar, por exemplo, na pauta da reforma tributária, a gente está defendendo, por exemplo, na reforma tributária, a Zona Franca de Manaus, não tem nada a ver com o nosso sistema aqui, diretamente, mas que os benefícios da Zona Franca de Manaus eles permaneçam como estão porque a região precisa desses benefícios, mas que eles também sejam estendidos para as empresas que investem no uso da biodiversidade, para você conseguir atrair empresas com a vocação para a biodiversidade. E assim, por incrível que pareça, esse tipo de discussão não está sendo tão colocado. Então, eu entendo que essas discussões estruturantes, essa grandiosidade, essa saída da discussão no CGen, que é um colegiado importante, mas para você realmente tornar uma discussão em âmbito realmente do tamanho da biodiversidade brasileira. É isso o ponto.

### **COMUNIDADE ACADÊMICA:**

[...] o que acontece na comunidade acadêmica [...] é que **a legislação não era conhecida**. Então, de uma hora para outra, os pesquisadores foram informados que eles tinham que fazer o cadastro na academia, essa lei é vista como o demônio...Como uma coisa totalmente desnecessária, que foi criada para **burocratizar**, só que na verdade, todos eles estavam irregulares. Veja, Fernanda, eu vou falar, o meu doutorado, eu trabalhei com interação plantar-patógeno, eu trabalhei com patógeno aqui do Brasil. Eu nunca tinha ouvido falar da legislação. A minha tese, quando foi construída, de certa forma ela estava irregular. Obviamente, depois que foi aprovada a lei, tinha o período de regularização, não precisava mais fazer, porque já tinha se passado cinco anos da conclusão, então não havia necessidade. E não gerou nenhum produto, não tem nada. Mas, assim como eu, todas as pessoas que estavam no Departamento de Genética da USP na época, ninguém falou. Isso acontecia na Unicamp, isso acontecia em todo lugar. E aí, de uma hora para outra, você tem essa nova legislação. Então, a questão é, para eles, **se você fizer uma pesquisa na academia, eu garanto para você que mais de 90% vão falar que a legislação trouxe mais entraves**. Mas você tem que levar em consideração que eles não conheciam a legislação anterior [...] então, esse é um ponto. Mas mesmo nesses casos, **a legislação tem ainda que melhorar**. Por exemplo, essa questão de...A legislação exige que para uma...Esse é um caso interessante, você vai entender bem. A legislação exige que para uma universidade estrangeira pesquisar a biodiversidade brasileira, ela tem que estar associada a uma entidade do Brasil [...] essa foi uma forma que foi encontrada pra proteger a biodiversidade e garantir que brasileiros estivessem envolvidos nas pesquisas com a biodiversidade brasileira. Alguns pesquisadores, o que a gente ouviu falar, é que alguns pesquisadores estão aproveitando dessa situação e dizem o seguinte, olha, você quer fazer pesquisa com a biodiversidade brasileira? Eu sou seu parceiro. Ele não participa da pesquisa. Mas ele quer ser incluído na publicação como autor. E isso está gerando um incômodo muito grande na comunidade internacional. Quer dizer, o cara me fornece o acesso à pesquisa, mas somente se ele for autor, mesmo que ele não tenha pesquisado. E isso está gerando... Os pesquisadores sérios, alguns estão realmente bastante insatisfeitos com essa postura de algumas outras pessoas. **Então foi um mecanismo que a legislação pensou em trazer para beneficiar, e eu concordo com eles, mas que eventualmente é mal utilizado e pode gerar alguns tipos de desconforto**. E algumas situações excepcionais, por exemplo, na época da Covid, teve muita dificuldade para envio de materiais para o exterior por causa da legislação. Então acho que tem que ter alguns gatilhos para as emergências também, para a gente não ficar refém da legislação.

## **RETROSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO:**

[...] eu tenho uma visão realista. Ela é positiva. Um país como o nosso, com a biodiversidade que a gente tem, a gente precisa de uma legislação que estimule. Ela tem mecanismos para isso. Acho que uma **retrospectiva, ela surge como uma legislação de vanguarda com todo o mecanismo necessário, em teoria, para revolucionar, mas que a burocracia da máquina pública não permite**. Principalmente pela falta de investimento e pela burocracia para a aprovação de recursos para a operacionalização da lei. Segundo ponto, falta ainda um pouco de pragmatismo para tornar a discussão grandiosa e a gente pensar em temas realmente efetivos. E por fim, eu entendo que isso é uma percepção, trabalhando com multinacionais, que infelizmente, falo isso com muito pesar, a maioria, muitas empresas, quando falam que é biodiversidade brasileira, preferem não pesquisar. Preferem buscar em outro lugar. Porque talvez falte uma comunicação efetiva da legislação, dos benefícios. E tem um ponto que o governo brasileiro explora pouco...**o protocolo de Nagoya**, ele é assinado por mais de 130 países. Ele tem quase 140. E quando a gente olha...existe uma discussão internacional, **ninguém sabe quando o protocolo passa a valer**. O fato de o Brasil ter uma lei de acesso à

biodiversidade, ele dá segurança pro cara, pra empresa, explorar a biodiversidade aqui, ele sabe que, o pior que seja a regra, a regra existe. Quando a empresa vai para um país que é signatário de Nagoya, mas não tem lei de acesso à biodiversidade, ela esquece que a qualquer momento...o país pode criar e essa legislação pode retroceder. Então talvez esse seja um fator para o governo brasileiro também explorar, né. Ou se criar uma definição clara do protocolo de Nagoya a partir de quando essa lei pode, se ela pode ou não retroceder. Isso é uma discussão que existe aí no âmbito internacional. Se ela vale a partir da ratificação, se ela vale a partir da implementação do protocolo no país. Mas eu vejo de forma positiva, assim.

## **Entrevistado 12 – Fabrício Santana Santos – MAPA**

### **PL 7735, DE 2014**

[...] esse projeto de lei foi alvo de uma certa negligência da parte do agro, porque achava-se, no entendimento da época, que essa lei não iria colar com o Brasil ou outros países do mundo, ao qual existe a legislação que não cola. Eu sei, pode estar sendo antiético, mas acho que é do domínio comum. Porque é o seguinte, o Ministério achava que essa legislação iria...só o agro seria impactado. Não teria um benefício para o setor. Então, isso aí foi o que gerou essa certa negligência por parte do setor agro. A própria CNA meio que negligenciou.

#### **Desafios:**

[...] harmonizar uma série de interesses num único documento. E aí acho que a maneira que foi que os legisladores encontraram que deixaram o decreto...a regulamentação do decreto de certa forma foi o que facilitou aprovação. E esse acordo também [...]E aí a verdadeira arte da diplomacia da política foi empregada porque, conforme eu disse foi inédito no país a união do MAPA MMA e CNI e CNA.

#### **Comunidades tradicionais:**

[...]se sentiram um pouco...não representadas. Só que aí o espírito da lei versa justamente de defender esses interesses deles. Porque não há jeito de você repartir benefícios se não houver pesquisa se não houver acesso. Ou seja, o acesso definido na lei é desenvolvimento tecnológico e pesquisa. Ou seja, sem esse acesso esse desenvolvimento tecnológico não vai gerar produtos e aí a riqueza, a biodiversidade não é estudada. Ou seja, a espiral da inovação não acontece. A tríplice hélice da inovação não virá.

#### **DECRETO 8772 de 2016:**

[...] o tratamento diferenciado para agricultura e alimentação foi conseguido na regulamentação, no decreto. Nós participamos ativamente porque tendo em vista que foi promulgada em maio de 2015, nós tivemos que entrar em campo porque o regulamento, ou seja, muitas das discussões que não conseguiram...avançar na lei, ficou...foi jogada para...a regulamentação, **inclusive o veto presidencial que a presidente Dilma pediu a questão da participação no mapa, na fiscalização. Nós conseguimos reverter isso durante a discussão da regulamentação do decreto 8772 de 2016.** E nós participamos ativamente. **Outra conquista que nós tivemos foi a questão do artigo 105 que versa sobre os insumos agropecuários que estão isentos da repartição de benefícios.** Ou seja, essa foi uma grande conquista. Tendo em vista que só a título de esclarecimento, para você ter ideia, o pessoal, os colegas do CGEN criticam porque o insumo que é utilizado para a vacina ou a ação humana é passivo de repartição de benefícios.

**E o insumo utilizado para vacinação de animais, não.** Porque o Ministério da Saúde não teve tanto empenho quanto o Ministério da Agricultura durante a regulamentação.

[...] a Frente Parlamentar escutou bastante a área técnica do Mapa. Então, via assessoria parlamentar, nós fomos contactados e aí fizemos reunião com o próprio relator, Alceu Moreira. Então, elencamos os principais pontos. Foi nesse sentido que nós **consequimos a inclusão do artigo 93, que é a inclusão do Mapa na fiscalização das atividades agrícolas.** Porque o grande temor é que isso ficasse só por conta do Ibama. Você sabe que o Ibama, às vezes, carrega a tinta na caneta da multa [...] já foi no decreto, porque, conforme eu falei, o Ministério meio que achou, vamos assim dizer, que essa lei não iria colar. Uma lei muito complexa. Enfim, pelas particularidades da agricultura e alimentação, nós tivemos o foco que outra garantia que o protocolo de Nagoia próprio dá...é que os tratados internacionais que versem sobre a segurança alimentar e a especificidade da agricultura devem ter o tratamento diferenciado. Ou seja, isso aí foi que nós, vamos dizer, o regional, legal regional, seria que **a lei deveria manter esse tratamento diferenciado para a agricultura e alimentação,** tendo em vista a especificidade da indústria céu aberto, que é o agro.

[...] já acompanhando o processo legislativo. Em vista que a assessoria parlamentar aqui do Ministério foi quem fez a ponte da área técnica com a ASPAR. A ASPAR com a Câmara Legislativa. Ou seja, com a Frente Parlamentar da Agricultura, a FPA.

[...] então, na verdade, existia uma certa resistência por parte do Ministério e de alguns deputados dizendo que o protocolo de Nagoia, que foi vinculado à lei, foi um preparativo para que o protocolo de Nagoia fosse internalizado.

#### **Negociação do decreto:**

[...] um acordo vinculado acho que foi inédito no país porque o apoio da indústria do setor agro e do meio ambiente. E inclusive o movimento social fortificou um pouco a margem disso tendo em vista que durante a discussão do decreto houve um movimento social principalmente os povos indígenas foram bastante refratários. Solicitaram que a presidente indígena não ratificasse esse decreto só que foram votos vencidos.

#### **Reação das comunidades tradicionais:**

[...]houve até a reunião dias antes de ser ratificado o decreto houve a reunião com o Ibama fica ali no setor de Clube Norte na cidade do Ibama e aí houve até um princípio de tumulto tendo em vista que as lideranças indígenas lançaram a carta de manifesto de repúdio.

#### **Clima político:**

[...] o decreto saiu justamente um dia antes da Dilma ser impeachmada...foi um momento bastante...e acho que...só conseguirmos aprovar também por conta disso, porque a **Kátia Abreu, que era ministra na época,** disse só assino se os pontos do MAPA forem contemplados e aí, qual seja, a questão do artigo 105 do decreto e o artigo 93 que trata da fiscalização da inclusão do mapa na fiscalização de atividades agrícolas.

#### **LEI 13.123, DE 2015**

[...] a inovação dessa lei é considerada de vanguarda porque agregou a participação popular ou da sociedade civil no Conselho de Gestão do Patrimônio, do Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, que é considerado como um caso de sucesso no mundo, tendo em

vista que nenhum outro país tem esse tipo de participação da sociedade civil na gestão desse tipo de recurso. Então, eu considero um avanço.

### **MEDIDA PROVISÓRIA**

[...]na verdade é o seguinte, a medida provisória foi devido ao caráter de comando e controle, ou seja...autorizativo, havia necessidade de autorização para que a biodiversidade fosse estudada, pesquisada. Isso gerou um bug no sistema de inovação tecnológica no país. A pesquisa da biodiversidade ficou bastante engessada. Então, nesse sentido, nós vimos com bons olhos, tendo em vista que o agro não parou nesse meio tempo, porque a grande maioria das espécies são exóticas. Então a questão da soja, o milho, o trigo, o algodão, a laranja, a cana-de-açúcar...Mas a pesquisa com a biodiversidade de farmácia e cosméticos foi bastante impactada nesse setor. Então o agro, tendo em vista que nós tratamos de espécies exóticas, que compõe a nossa dieta alimentar e nossa indústria de têxtil, biocombustíveis, dentre outras, não foi tão impactada.

### **Problemas da MP:**

[...] porque o seguinte, a questão da inovação estava, a turma da pesquisa estava sobrecarregada se sentindo sufocada porque estava...repressor e a biodiversidade deixou de ser houve casos de pesquisadores que deixaram de mexer com a biodiversidade por conta da burocracia, ou seja, demorava quatro anos para conseguir a autorização do CGEN, imagina quem mexe com pesquisa mestrando e doutorando.

### **ENTRAVES NO MAPA:**

[...]a incidência dos royalties poderia ser...E aí houve um mito, uma fake news, vamos dizer assim, numa parte daqui do Ministério da Agricultura, dizendo que os royalties seriam incidentes inclusive nas commodities produzidas pelo Brasil. E dizendo que o agro estabelecia isso. E, na verdade, isso aí foi uma grande fake news. Nós conseguimos discutir tecnicamente, chegamos a um bom termo e aí o Ministério mudou de postura [...] Um dos principais pontos de desgaste que houve foi em relação a esse falso entendimento.

[...]o MAPA sempre foi visto como ministério do agrotóxico, de inimigo do meio ambiente. E, na verdade, você vê que as boas práticas desenvolvidas pelo Ministério da Agricultura, defendidas pelo Ministério da Agricultura, vai totalmente no sentido contrário a isso...do desenvolvimento sustentável. A produção utilizando boas práticas agrícolas e a visão na preservação do meio ambiente, inclusive com medidas como o plano ABC, integração trabalho-pecuária-floresta, dentre outros, fixação biológica de nitrogênio, recuperação de pastagem degradada, dentre outros.

### **PROJETO DE LEI ALTERNATIVO DO MAPA:**

[...] mas esse aí do MAPA era especificamente visando criar um sistema para tratar de agricultura e alimentação. Não envolveria biodiversidade. [...]específico para agricultura e alimentação. Não foi enviado, não. Porque mudou-se o foco. E aí a questão da implementação do TIFA também.

[...] era o seguinte, porque esse projeto de lei do TIFA visava a política nacional de recursos genéticos para alimentação e agricultura. Ou seja, financiamento de bancos de germoplasmas. Tem todo um recorte voltado para o recurso genético. E aí a definição de patrimônio genético

da lei 13.123 faz esse recorte para agricultura e alimentação. E esse projeto de lei do TIFA conversava sobre especificamente, basicamente seria essa grande diferença.

[...] isso que trata da biodiversidade e repartição de benefícios porque o sistema multilateral do TIFA prevê...Existe uma repartição de benefícios para as espécies elencadas no anexo 1. A qual o Brasil está pleiteando agora que seja a proposta da Suíça a qual que versa sobre a abertura desse anexo 1. Ou seja, inclusão de demais espécies. [...]De outras espécies, de acordo com a soberania de cada país. Ou seja, cada país vai indicar as espécies que ele gostaria de ser incluída nesse anexo 1.

## **IMPLEMENTAÇÃO DA LEI:**

### **Entraves atuais:**

### **Fundo de Repartição de Benefícios:**

[...]o impacto inicial para o setor do agro foi de que o cadastro de acesso ao patrimônio genético no caso dos registros de produtos voltados para o insumo está sendo bastante... mais célere, mas só que você sabe que toda nova legislação gera impacto porque o custo de treinamento pessoal das empresas que foi sempre uma crítica que foi feita durante o medo da geração de custos adicionais e aí com a advento da lei...8 anos já tem né...eu acredito que as empresas....foram se ajustando na carroça [...].

[...] foi aprovado o manual então agora nós estamos na envia de lançar o primeiro edital e aí já foi aprovado o plano anual e quadrienal, e a expectativa de aporte de recurso do objeto de doações que é uma grande manifestação que a secretária Karina Pimenta...do secretário de bioeconomia Ministério do Meio Ambiente está propondo...então acredito que tem tudo para dar certo

### **Parcerias internacionais para pesquisa:**

[...] a questão da academia por exemplo, a pesquisa...a grande polêmica é a necessidade que foi instituída pela lei de parceria com instituição internacional tenha vínculo na pesquisa para cadastramento no SisGen, ou seja, isso aí tem gerado um certo ruído porque a dificuldade que está tendo de ser implementada esse tipo de parceria causou um...vamos dizer assim, um tsunami [...] vamos dizer a questão está paralisada...a questão das parcerias internacionais, ou seja, impedindo até a questão de patenteamento de registro de novas espécies de bactérias e fungos porque as revistas internacionais, as quais, é necessário que seja feito o depósito dessas cepas, desses microrganismos estão suspensas, não as publicações, mas o aceite que deve ser dado para a inclusão dessas novas espécies, ou seja, isso está inviabilizando até o patenteamento.

### **CGEN**

[...]estou no CGEN como representante titular...o que acontece...o fundo de repartição de benefícios...eu também sou o segundo suplente do comitê gestor do fundo então, nós só conseguimos aprovar o manual de operação esse ano, na última reunião de junho de 2023 ou seja, tem um montante de 7 milhões que ainda não foi executado por conta dessa implementação...o banco foi criado...o banco foi contratado do BNDES para fazer a gestão desse recurso em 2019, ou seja, tem quase 4 anos e aí só fazendo gestão desse recurso o depósito deve ser feito até o exercício fiscal que vem...esse 31 de março e até hoje o recurso não foi disponibilizado por conta dessa burocracia. [...] Mas se tudo correr bem e esse ano já vai ser lançado a edital para...visando premiar as instituições que lidam com o setor de



comunidades tradicionais e povos indígenas ou seja, então possivelmente até dezembro de 2023 já vai haver o lançamento desse edital com essa premiação.

### **Representatividade no CGEN:**

[...]isso aí foi uma grande inovação porque foi permitida a grande conquista da CNA CNI, SBPC e as comunidades e povos indígenas...CNPCT. Porque 50% da composição do CGEN passou a ser dos usuários e provedores, ou seja, os provedores são as comunidades tradicionais de povos indígenas, agricultores familiares; e os usuários são a indústria, CNA, CNI e academia.

### **PERSPECTIVAS ATUAIS:**

#### **Novas alterações legislativas:**

[...] isso aí é o seguinte...acredito que seja até temerário nós nos levantarmos essa lebre, tendo em vista, que o ambiente político não está favorável para isso, porque se você for propor alteração cada um nós vamos voltar àquela velha situação que houve aquele velho embate que houve.

[...] eu acredito que vamos aguardar a implementação de fato ser efetivada para que nós possamos atingir os objetivos da lei, qual seja, que é o princípio, os três pilares da CDB - a conservação da diversidade biológica, seria a conservação, o uso sustentável e a repartição equitativa dos benefícios.

### **Entrevistado 13 – Maira – FUNAI**

#### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] o processo era muito moroso nessa época. Era muito burocrático, da medida provisória, levaram dois anos para me dar autorização para o acesso. Isso atrasou demais o meu doutorado, o meu campo do doutorado, tanto que no final do doutorado eu tive que defender a pesquisa só com a parte etnobotânica, sem a parte genética. Eu até continuei fazendo a análise genética depois, porque demorou mais tempo para sair. E eu continuei, fiz uma parceria com o pessoal do CENARGEN [...] E esses dados ainda estão inéditos. Então, foi um processo complicado e aí foi o meu primeiro contato mesmo com a medida provisória, na qualidade de pesquisadora. E enfrentando a dificuldade de uma pesquisadora que queria fazer tudo certo e que realmente tinha uma enorme burocracia. Demorou muito tempo. Mas, por outro lado me chamou atenção que a equipe do DPG/MMA era muito qualificada, que hoje eu tenho a honra de poder participar. E esse questionamento que eles fizeram e esse pedido de qualificação do meu...Que veio junto com o termo de anuência prévia, que eu tive que entregar depois para fundamentar a autorização que eu tive. Eu achei um processo interessante, cuidadoso de análise por parte do MMA, do DPG. Apesar de ser muito moroso, mas do ponto de vista dos direitos indígenas, isso me chamou a atenção.

#### **CGEN - Credenciamento de instituições:**

[...] na época da medida provisória, como o processo era autorizativo e ele era demorado, criou-se a possibilidade de credenciamento de algumas instituições, como CNPq, Iphan e IBAMA para fazerem tipos específicos de autorização. Então, por exemplo, os processos gerais que envolviam acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado principalmente

para a bioprospecção, porque você tinha três atividades. Bioprospecção e para desenvolvimento tecnológico, eles eram analisados e...Como é que eu vou dizer? Autorizados pelo CGEN, pelo conselho. Que é um conselho só governamental. Por outro lado, para pesquisas que envolviam só acesso ao patrimônio genético e para pesquisa científica sem bioprospecção, havia a possibilidade de autorização pelo IBAMA e pelo CNPQ. [...] e as pesquisas que tinham só acesso ao conhecimento tradicional associado para pesquisa científica eram autorizadas pelo IPHAN. Só que tinha uma...Tinha algumas resoluções na época que diziam...Tinha uma resolução específica, que era a resolução 21 do CGEN, que dizia que pesquisas que envolviam acesso ao patrimônio genético para análise de genética de populações, essas pesquisas que envolviam genética mais básica, não só genética, como biologia mais básica, elas não eram consideradas acesso ao patrimônio genético... Elas eram dispensadas da autorização sobre acesso ao patrimônio genético. Então a minha pesquisa, que era acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, na verdade, por conta dessa Resolução 21 do CGen, precisei apenas autorização para pesquisa com CTA...Entreguei para o DPG e aí eles faziam essa triagem interna e mandavam ou para o IBAMA ou para o CNPQ ou para o IPHAN e aqueles mais complexos iam para o plenário do CGEN. Então você tinha esse sistema de autorização composto pelo órgão colegiado principal, que era o CGEN, mas também por essas três instituições credenciadas para casos específicos. E no caso do meu, ele foi autorizado pelo IPHAM.

#### **CGEN – Pareceres:**

[...] e aí isso demorou e tal, mas eu aprendi muito com o processo, na verdade. E estava interessada nisso [...] quando eu fui fazer o trabalho, eu pensava numa coisa mais geral, de valorização da cultura indígena, mas foi através desse primeiro processo no CGEN que eu comecei a ver a importância de proteção, de valorização, de salvaguarda e como se dá o processo de construção do conhecimento tradicional associado, que também não é uma coisa estática, que não adianta...Essa coisa que tinha esse pânico muito grande de esconder o medo da biopirataria, que era um medo fundamentado, mas sempre questionei, será que isso realmente...é escondendo, é fazendo assim que ajuda a proteger? Tinha esse questionamento com a equipe mais ampla do Projeto de pesquisa que eu trabalhava, como minha orientadora Laure Emperaire e a professora Manuela Carneiro da Cunha.

[...] um processo que tinha ali também era de fazer pareceres. Alguns processos antes de irem para o CGEN eram encaminhados a alguns pareceristas que faziam uma análise do projeto. Projeto que tinha acesso a CTA. E eu fiz alguns pareceres para a pedido do IPHAN e até para o próprio CGEN, na época, antes de ser conselheira, de fazer a análise e falar, não, isso aqui envolve acesso ao conhecimento tradicional indígena, o termo de anuência prévia está adequado. Eles pediam...Tinha essa estrutura.

#### **PROBLEMAS DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] nesse contato com o pessoal do CGEN, eu acabei descobrindo, por acaso, que não vou falar o nome da empresa, mas que tinha uma empresa e, na época, da medida provisória, existia uma coisa de portfólio que tinha um estudo, um projeto de melhoramento genético de Pequi. E alguns acessos que eles estavam utilizando eram da região de Canarana, onde fica o Parque Indígena do Xingu. Do lado do parque. E aí, eu achei meio esquisito. E aí, eu fui conversar lá com os amigos indígenas. Não, isso aqui é uma fazenda que tem do lado da terra indígena. A gente dá Pequi para o filho do fazendeiro, ele é muito interessado nessa área. E, na época da medida provisória, você já tinha.. Na verdade, ela tinha uma distorção tamanha, porque ela foi uma lei feita assim, rápida, de cima para baixo, por conta daquele... do caso da BioAmazônia

com a Novartis. E ela tinha alguns problemas sérios. Para mim, o problema mais sério que ela tinha, ela confundiu entendimentos entre países e dentro do país. Por exemplo, na CF 1988 o patrimônio genético é considerado como um bem de uso comum do povo brasileiro. E na medida provisória, o acesso ao patrimônio genético dependia de consentimento prévio de um provedor, muitas vezes o proprietário de áreas privadas e dava a possibilidade do proprietário da área onde era obtida a amostra, havia uma distorção do termo ‘acesso’ como coleta. Eles tentaram arrumar através de resoluções, mas, depois, a maior distorção era que o proprietário da área dava autorização de acesso. E, na época, você já tinha que...está prevista exploração econômica, já tinha que fazer o CURB, que era o Contrato de Utilização de Repartição de Benefícios. E, aí, o proprietário da área era o...era o...como é que chama? O principal que acabava...que podia ser beneficiário da repartição de benefícios. Resultado, eu descobri que tinha esse projeto de melhoramento genético de Pequi, com vários acessos de Pequi, e um deles era de uma fazenda do lado do Parque do Xingu. E quem tinha dado a autorização para o acesso e fazia parte do... do contrato de repartição de benefícios era o fazendeiro, que era conhecido dos indígenas. Então, sim, foi um caso...E a empresa... Eu fui conversar com o pessoal da empresa. Na hora que a gente viu isso, que os indígenas colocaram isso, ficou todo mundo, assim...Aí, eu fiz um parecer pela FUNAI e mandei para o CGEN pedindo para tirar a análise desse processo do portfólio da empresa, era uma autorização especial que autorizava vários projetos da empresa sem uma análise aprofundada deles...Num pacotão, vamos dizer assim. Nesse portfólio. E, aí, eu pedi...A gente fez um ofício da FUNAI argumentando que a entendia que tinha tido acesso a conhecimento tradicional indígena e não somente ao patrimônio genético. E ele não... E não tinha consentimento prévio. E, aí, a gente conseguiu suspender o acesso e fez... E levou para o CGEN. Só que a empresa argumentou o seguinte. Falou...não, a gente está totalmente legal. A gente está cumprindo todos os termos da legislação. E era verdade. Não tem nenhuma ilegalidade aqui. Porque a legislação diz que...Ninguém entrevistou os indígenas. A gente pegou o pequi lá da terra do fazendeiro. Está tudo como... Na letra fria da lei estava tudo certo. Mas a questão era que era legal, mas não era muito ético[...] Era um problema estrutural da lei. A lei tinha um problema porque tinha definições imprecisas e distorcidas. E, aí, esse exemplo me trouxe...Eu comecei a me debruçar sobre esse exemplo. E, aí, a gente, **em parceria [...] Com...o ISA, que trabalha lá no Parque do Xingu, com os advogados do ISA, na época, a Nurit também... e Principalmente a Juliana Santilli acompanhou muito esse caso. Ela foi da minha banca de doutorado e tudo. [...] E, aí, eles falaram, vamos apoiar os indígenas para eles virem aqui conversar no CGEN. Porque eles argumentaram que estava tudo legal. Está legal, mas os índios estão se sentindo prejudicados.** Então [...] a gente fez um apelo, tornou isso público e eles vieram para a reunião do CGEN. A gente falou e tal. E a proposta foi que a empresa iria mudar, fazer um novo...Ia fazer uma reunião com os indígenas do Xingu sobre isso na região para fazer um projeto de melhoramento genético participativo. A gente fez uma...No final, a empresa acabou não indo e **eles desistiram daquele acesso da parte que era do fazendeiro.**

[...] mas isso aí suscitou e a argumentação que eu dei na época...era justamente...talvez eles não tiveram...A empresa falava, não, mas a gente não acessou...O patrimônio genético foi acessado na...A gente só acessou patrimônio genético, não acessou conhecimento tradicional associado. E o patrimônio genético foi acessado na área do fazendeiro. Então, está tudo certo. Falei, gente, mas esse é um Pequi diferenciado e todo o trabalho que eles tiveram durante séculos de manejo, de seleção desse Pequi para esse Pequi para ter o Pequi sem espinho, que era o tal do famoso lá. Todo esse processo, você tem um conhecimento que talvez não tenha sido acessado pela boca dos indígenas, mas era um conhecimento que está embutido ali na estrutura genética da planta. Então, o foco da minha pesquisa foi para isso. E aí, nesse... No final do doutorado, eu desenvolvi... Eu entrei nessa questão de usar esse estudo de caso,

inclusive o caso que tinha acontecido no CGEN, para falar da implicação para a política pública e no conhecimento tradicional intrínseco ao patrimônio genético. E é esse o meu livro que eu vou lançar no dia 18. Vou te convidar. Que é exatamente essa história do Pequi em Brasília. E conta um pouco dessa experiência com o CGEN e tem uma avaliação sobre a medida provisória e os problemas da medida provisória.

### **Representatividade no CGEN: participação da sociedade civil.**

[...]a gente sabia, na época, o CGEN, na época, ele não tinha participação da sociedade civil, ele era só de governo. E essa era uma crítica que se fazia nem tanto dos povos indígenas que não acompanhavam tanto, a única indígena que acompanhava mais era a Fernanda Kaingang, na época, mas principalmente dos povos e comunidades tradicionais, que era o pessoal do CNPCT, o Conselho Nacional, que hoje é Conselho, na época era a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, em que eles pleiteavam participar do CGEN.

### **PL 7735, DE 2014**

[...]e aí a gente sabia, **até porque mencionavam nas reuniões do CGEN que estavam construindo um projeto de lei e a gente começou a reivindicar, formalmente, nas reuniões do CGEN, que, bom, a gente está construindo um projeto de lei, a gente quer participar, a gente faz parte do CGEN, a gente tem contribuições a fazer.** E fomos totalmente ignorados. Tinha quatro ministérios que estavam trabalhando nesse projeto de lei, inclusive com forte participação do setor industrial, da indústria farmacêutica, que eram o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Ciências e Tecnologia, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério de Indústria e Comércio Exterior, que é o MDIC. Esses quatro ministérios estavam numa negociação sobre esse projeto de lei, a ideia era fazer uma coisa rápida para poder, porque era o acordo que tinha, acho que o interesse principal do MMA, que o Brasil tinha sido um protagonista mesmo na discussão sobre o protocolo, na construção do protocolo de Nagoia, e aí tinha que resolver questões internas e esse projeto de lei era a garantia para que todas as bancadas, inclusive a bancada ruralista, aceitassem ratificar o protocolo de Nagoia no Congresso. Então era esse o pano de fundo da coisa, mas eles ainda tinham dúvidas. E aí a gente falava, tá, vocês estão dando muito foco nisso, e esse projeto de lei, vocês sabem que desde 1995 a nossa atual ministra, que era uma defensora dessa agenda, a ministra Marina, desde 1995 havia projetos de lei do Congresso para regulamentar isso, existia essa preocupação e a minha análise...

[...] foram feitos vários projetos de lei, eu sei que desde 1995. Só que ele envolve múltiplos interesses e envolve alguns interesses contrários e setores importantes econômicos. E claro que o setor mais frágil aí são os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. A CDB reconhece, eles, pelo artigo 8J de uma forma muito, eu acho muito tímida ainda, e muito colonial, como objetos dentro da conservação da biodiversidade e não como sujeitos. E aqui no Brasil eles começaram a se mobilizar e aí a gente tem três grandes segmentos, que são os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais e os agricultores familiares, que são os detentores de direitos especiais sobre conhecimentos tradicionais associados. Tudo isso a gente foi ajudando a fundamentar nessa época. Mas a gente pediu para participar, então nem a FUNAI conseguia participar, nem o IPHAN conseguia participar, nem...Era um grupo, isso com o projeto de lei.

[...] quando chegou a história do protocolo de Nagoia, que precisava resolver a questão, aí foi, acho que o interesse muito forte do Executivo, do MMA, que estava levando isso, de resolver

isso na Câmara. Só que eles sabiam... Porque aí você teve a medida provisória que saiu de cima para baixo, sem participação nenhuma da sociedade. Ela tinha equívocos graves e todos os setores começaram a reclamar dela, porque ela era muito burocrática, dava muito gasto, tinha um custo administrativo para o Estado muito grande... Desestimulava a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico com a nossa biodiversidade. Enfim, todas as críticas, todos os setores tinham críticas. Então...tiveram que ser feitas várias resoluções para tentar, porque ela tinha problemas conceituais. Mas é isso, ela foi...Foi sendo operacionalizada.

### **LIÇÕES DA MP:**

[...] eu acho que a gente aprendeu muita coisa com ela. O Brasil é um dos países pioneiros de experiência nisso. E ela tinha muito... O foco inicial dela, como ela foi lançada por conta...daquele escândalo que aconteceu no BioAmazônia e Novartis. Ela veio muito por viés de combate à biopirataria, que era também o principal foco...no final da década de 90. E ela tinha muito esse foco de comando e controle. Essa coisa de autorização por parte de uma autoridade nacional, governamental, que era o CGEN. Você tinha que ter... Além de ter a anuência de quem tinha a amostra de patrimônio genético ou conhecimento, você tinha que ter autorização do CGEM antes de começar a fazer a pesquisa bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico.

### **PAPEL DO IBAMA**

[...] a questão das multas foi outro ponto chave. A legislação é uma legislação difícil de ser cumprida. Você tinha que ter autorização prévia. E muitas instituições nem que sabiam muito como cumprir a legislação. E aí o IBAMA... E realmente a questão da biopirataria, ela é uma ameaça real. E aí o IBAMA mesmo começou a se especializar e ter gente...Eles faziam parte do CGEN. E a atuação mais qualificada, vou dizer para você, que tinha no CGEN na época da medida provisória, era a do IBAMA. Os conselheiros do IBAMA nessa área são muito técnicos.

[...] enfim, e aí eu acho que o IBAMA foi essa atuação muito qualificada no CGEN. Eles conseguiram fazer a operação [...] é uma operação... Teve a 1 e a 2, novos rumos. Operação Novos Rumos do IBAMA. Que eles acharam um monte de irregularidade. E aí começaram a multar. E esses processos começaram a ir para o CGEN...Muito do que a gente fazia no CGEN, quando eu estava lá em 2012 e tal, era julgamento em terceira instância de infrações [...] O que eu posso te dizer daí é a minha análise desse processo de ter participado, ter feito relatoria, [...] de ter participado do CGEN. É que, assim, a atuação do Estado e do IBAMA era limitada. Se, por um lado, você precisava dessas autorizações, por outro lado, tinha equívocos conceituais na legislação que eram muito prejudiciais. Aí, para mim, o principal era esse. Como é que você pega uma variedade de planta selecionada por povos indígenas etc., e tal, e coloca na legislação que o proprietário da área onde foi coletado aquele...que vai dar autorização. É uma coisa que, para mim, entrou em choque direto com o artigo 225 da Constituição. Então, assim, foi um...Foi um erro. Um equívoco muito grande que eu acho que, pelo menos esse, foi corrigido agora na nova legislação. E esse foi o caso que mostrou...que o caso do Pequi do Xingu, ele estava totalmente legal pela medida provisória, mas ele era um caso imoral, vamos dizer assim. E aí deixou muito claro que a medida provisória tinha muitos problemas. Então, sim, o que o IBAMA conseguiu...Ele conseguia multar algumas empresas, mas tinha questões...Por exemplo, a repartição de benefícios não tinha um parâmetro claro. Era do caso a caso. Então você tinha processo que...Empresa que fazia... Vi casos de empresas propondo repartição de benefícios no CGen de 5 mil reais para o resto da vida,. Cala a boca da comunidade e nunca mais. E pode explorar economicamente indefinidamente... Então, era uma coisa...Era do caso a caso. Outra coisa problemática é que não tinha nenhuma...A lógica da repartição de benefícios

na CDB é de que a repartição de benefícios volte principalmente para os países detentores de biodiversidade e que ela possa ser investida em conservação e uso sustentável da biodiversidade. Ela é um mecanismo, inclusive, de gerar um ciclo positivo. Você gera recursos pelo uso da biodiversidade e parte desse recurso reverte na conservação e uso sustentável e na valorização, salvaguarda dos povos detentores. [...] Essa era a lógica. Mas na lei do Brasil não tinha nada disso. Então, no limite, você tinha repartição de benefícios de uma empresa com um fazendeiro ou de uma empresa com outra empresa e ninguém dizia...Não tinha nenhum parâmetro de valor e a repartição justa e equitativa... Então, se o proprietário da área quisesse pegar aquele recurso que ele recebeu de repartição de benefícios privado e derrubar toda a mata da propriedade dele para plantar eucalipto, ele podia. Ninguém impedia isso [...] então, assim, esses novos rumos do IBAMA foram muito importantes, mas ele era limitado porque a legislação era muito ruim. Todos nós concordávamos com isso.

### **Atuação da FUNAI:**

[...] e foi o que a gente pleiteou na época com os ministérios, que a gente falou...que a gente tem contribuições a fazer e não são contribuições...Eu sei que, às vezes, as pessoas da FUNAI são muito radicais e a ideia nossa era fazer uma contribuição com base técnica e não...ideológica. Mas ninguém escutava a gente. Então, a gente mandou, na época, três ofícios e não participou. Resultado...chamaram o Ministério da Justiça para dar parecer e aí o Ministério da Justiça chamou a FUNAI duas semanas antes do projeto de lei ir para o Congresso. E mais grave que isso, esse grupo desses quatro ministérios brigou entre si. **O Ministério da Agricultura teve uma divergência com eles e eles apresentaram dois projetos de lei.** Pensa uma coisa esquizofrênica. Chegou na nossa mão e aí eu, como servidora da FUNAI, a presidência da FUNAI encaminhou para a gente porque o projeto de lei...tinha um projeto de lei do encaminhado ao Congresso do MMA, MDIC e MCTI e um outro do MAPA. Os dois projetos de lei chegaram na Casa Civil para poder ir para o Congresso. E aí, a Casa Civil acionou os outros ministérios e acionou o Ministério da Justiça em cima da hora e a gente achou que ia ter mais tempo. Então, aí eu fiz os pareceres falando, gente, não dá para esse projeto de lei ir para frente assim [...] tem que ter uma coisa só [...] E aí, a Casa Civil encaminhou os dois projetos de lei para o Congresso. Isso foi feito na época de um feriado, acho que era Corpus Christi. A gente fez o parecer que tinha que passar pela FUNAI, da FUNAI para o Ministério da Justiça e do Ministério da Justiça para a Casa Civil. Quando chegou lá na Casa Civil, eles nem tiveram tempo de ver o parecer e mandaram para o Congresso do jeito que estava.

[...] e aí eu vou te dizer uma coisa de bastidor que foi superinteressante que eu faço questão de contar essa história. Então não deu tempo da nossa...E a gente tinha uma visão muito crítica e a principal coisa que a gente falava era gente, você tem direitos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais envolvidos. Não dá para esse negócio não ter participação deles. Isso não vai ter adesão nunca. Atropelaram direto. Atropelaram a FUNAI. Atropelaram o IPHAM. Atropelaram o MDA na época. Atropelaram os próprios ministérios. Ainda mais os povos e comunidades tradicionais. E aí a gente tinha lideranças indígenas que começaram, que viram que a gente estava defendendo os direitos deles que vieram atuar junto com a gente. A gente fez até um grupo de acompanhamento, porque daí eles não tinham acesso a nenhuma informação e aí a gente passava para eles que era um grupo de lideranças indígenas de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares. Chegaram os dois projetos de lei.

[...] e aí a gente fez um trabalho. Fui eu, a procuradora lá da FUNAI, a Carolina Rodrigues e a Solange, que era assessora parlamentar. Nós fizemos sugestões de 17 emendas ao PL. O PL

estava numa comissão da Câmara. A primeira era de juntar os dois. E aí a própria Câmara fez a proposta e falou que não dava para ter um PL de agro e um PL de biodiversidade. Era muito maluco. Então a própria Câmara fez um substitutivo com os dois...e a gente fez 17 emendas sobre esse substitutivo e aí a nossa assessora parlamentar conseguiu falar com várias lideranças de vários partidos. Não foi um partido só. Vários partidos. E eles apresentaram as nossas 17 emendas e as 17 emendas foram incorporadas no substitutivo. Foram vários partidos. No projeto de lei. Ele estava na Câmara e aí a gente conseguiu os Ministérios, o Executivo tentar incidir já quando ele estava na Câmara. E aí a gente começou a fazer o trabalho de bastidores lá. E aí que foi quando a gente começou, aí o Ministério do Meio Ambiente chamou o Ministério da Justiça, pediu para incorporar eles mesmos, a turma que tinha elaborado o PL aceitou incorporar algumas coisas, a gente começou a negociar o Executivo dentro do Legislativo para esse substitutivo, a gente já reuniu com os líderes de todos os partidos. **Uma das coisas que eu lembro que a gente foi negociar foi o termo povos indígenas, que era o que os indígenas queriam. Ficaram furiosos que no PL estava queriam colocar o termo comunidades indígenas.** Eu participei de uma reunião com vários líderes dizendo, não, o termo reconhecido é povos indígenas. E aí eu lembro os deputados, esqueci o nome dele agora, ele era um deputado do PSDB, da bancada ruralista. [...] outra coisa, estava tudo previsto para a relatora ser a atual Ministra de Ciência e Tecnologia, ela era deputada na época, a Luciana Santos. Foi uma das articulações que o Executivo fez e chegou lá perderam, e aí foi para o Alceu Moreira. Aí a bancada ruralista pegou duro e não deixou nem colocar o termo. **A gente tinha reuniões com líderes da Câmara de bate-boca para colocar.** Até isso a gente perdeu, nem o termo povos indígenas a gente conseguiu colocar com todas as argumentações antropológicas, tinha vários pareceres e tudo. E aí eles vinham com o argumento de que não, como se tivesse um movimento separatista dos povos indígenas quererem ser autônomos do Estado brasileiro...

#### **Baixa atuação:**

[...] Não, teve muita...**porque ele entrou no Congresso com pedido de urgência pelo executivo.** Mas a gente fez o trabalho de bastidor, o próprio governo se dividiu e começou a segurar um pouco e propor mudanças internas. O texto que foi...ele foi modificado em acordos internos. Depois o texto que foi para o plenário, na verdade, ele foi um texto renegociado, ele não foi o texto original. Ele mudou muito. E essas emendas que eu estou te falando, que a gente fez lá pela FUNAI, elas foram incorporadas lá na Câmara no PL substitutivo, mas nessa negociação entre executivo e a Câmara, os líderes, no texto que estava tramitando lá. Porque daí, quando o texto foi para o plenário, eu lembro que ele entrou nessa comissão, a primeira vez que a gente fez essa proposta, ele ia ser julgado na comissão de meio ambiente, mas daí não foi. E aí o que eu acho que aconteceu foi que realmente eles fizeram essas conversas de líderes com os diferentes ministérios. E a gente conseguiu fazer algumas modificações através desses acordos internos, antes deles serem votados. Iam protelando vai votar, não vai votar. A gente ficava lá na Câmara esperando, não votava. Mas daí a gente conseguia fazer alguns ajustes no texto do projeto de lei, no Congresso, nesses...Não sei como se chama essas negociações antes de votação. O texto foi mudado. O texto que depois foi para o plenário é já muito diferente do texto original que foi encaminhado para...A primeira versão foi encaminhada para a Câmara. Inclusive ele passou a incorporar o PL do mapa.

#### **Tramitação na Câmara dos Deputados:**

[...] Ele chegou lá com uns quatro meses para aprovar [...] E sem participação nenhuma dos povos indígenas. O pouco que eles participaram, a gente acompanhava com eles a nossa maior reivindicação, junto ao Ministério da Justiça, dentro da Câmara foi...não houve participação

dos povos indígenas. Eles foram atropelados. Eles foram atropelados pelo Executivo e eles foram atropelados pelo Congresso. Mas de um nível, assim, muito desrespeitoso. Sabe o que aconteceu? O projeto de lei, vou te dizer, a nova legislação ela é muito melhor que a medida provisória. Mas o que fizeram os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, que é um nome que eles se reconhecem, o processo foi de uma violência tão grande que eles se sentiram...porque para eles as vezes o processo (de discussão e participação) é mais importante que o resultado. Mas assim, o processo todo foi muito violento, o processo de elaboração do PL no executivo, e eu estou te dizendo, órgãos como FUNAI foram atropelados também. E quando foi para mão desse relator, esse relator...ele era assim, a palavra que eu posso usar dele, um trator [...]

### **Tramitação no Senado Federal:**

[...] No Senado, foi outra coisa [...]primeiro que o senador Capiberibe fez essa audiência, aí gravou...deu visibilidade, foi a primeira vez que os povos indígenas foram lá falar, a Sônia Guajajara foi falar, os povos e comunidades tradicionais, as lideranças deles. E isso saltou aos olhos da sociedade. Tipo, olha, a Câmara está fazendo um negócio atropelando os nossos direitos. Foi meio denúncia mesmo no Senado. Quando chegou no Senado, o pessoal veio também ainda com a proposta de urgência. E aí o executivo, uma parte do executivo falou, não, tem que ser com urgência. E aí a gente conseguiu costurar, eu digo, alguns ministérios e a sociedade civil com o líder do Senado na época, que era o senador Jorge Viana. E a gente chegou e falou assim, não, a gente precisa mudar. E aí, com muita pressão da sociedade civil, e aí já com participação dos povos indígenas. [...] Depois dessa audiência pública, aí a gente conseguiu sensibilizar o Jorge Viana para fazer algumas mudanças. E aí a gente fez um substitutivo. Foram feitas várias, várias emendas. Foi o texto que foi proposto pelo próprio Jorge. E aí, com participação, foi aí que teve um pouco mais de participação da sociedade civil, além da FUNAI. O IPHAN participava um pouco, o Ministério da Cultura, mas, principalmente, A FUNAI, a gente em parceria com os indígenas, o Maurício Guetta e a Nurit também. Maurício e a Nurit, eles conseguiram participar mais nessa hora do Senado, porque na Câmara, o negócio era fechado. Era difícil. Aí eles deixavam...até a participação de governo, mas várias reuniões eles não deixavam participar os indígenas nem...E aí a gente conseguiu incorporar várias coisas, várias melhorias no texto. E aí foi nesse texto que foi votado no Senado, no dia de votação do Senado, o senador que era do DEM, o Caiado. Ele queria derrubar todas. E aí foi essa conversa que a gente conseguiu sensibilizar o senador Omar Aziz e conseguimos apoio dele para derrubar um dos artigos que era muito prejudicial. Tinham coisas assim...Um dos artigos, inclusive, ele foi vetado depois. A gente o derrubou ele no Senado, que era depois o artigo 17 parágrafo 10 da lei. Que eram assim...feriam direitos. Era muito o interesse da indústria farmacêutica acima de tudo e de todos. O pessoal da agricultura, nessas discussões dentro da Câmara e do Senado, eles conseguiram botar muitas coisas. Da agricultura, e coisas muito prejudiciais. Por exemplo, hoje a agricultura se produz um defensivo agrícola de alto valor agregado. Por exemplo, de micro-organismos que fazem parte do patrimônio genético brasileiro. Isso não reparte benefício, porque ele é considerado na legislação como produto intermediário. Então, assim, a agricultura foi para os povos e comunidades tradicionais...a participação da agricultura...foram várias perdas. Do conhecimento tradicional associado, a principal reivindicação dos povos era o consentimento prévio informado e o direito de dizer não. Da forma como eles colocaram esse sistema declaratório, eles se sentiram super lesados e tiveram uma falsa impressão por todo esse processo atropelado. E pelo viés de comando e controle que tinha a medida provisória, tem-se uma ideia de que eu acho completamente equivocada de que a medida provisória proteja mais o CTA. Mentira! Não protegia. Mas, realmente, a forma como esse projeto de lei foi discutido e construído, ele passa



totalmente essa impressão. Ficou um negócio, um contexto muito complexo, a forma como o CTA ficou na nova lei. E ainda mais depois o que a gente conseguiu combinar entre a lei e o decreto. Ele é muito, ele é bem complexo. Uma coisa que a gente conseguiu negociar com a agricultura...foi a FUNAI e o MDA e com o pessoal da Embrapa. **Foi essa coisa do conhecimento tradicional intrínseco, que ele não ficou chamado assim, mas se você olhar no artigo...9, parágrafo 3º, o acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local crioulo, à raça localmente adaptada ao crioulo para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado não identificável. Esse não identificável foi o que a gente perdeu nessa negociação, mas eles reconheceram o conhecimento entre eles que deu origem à variedade ou raça. E quando ele é utilizado para agricultura e alimentação ele não...Ele é considerado de origem não identificável, não precisa de consentimento prévio. Mas o que a gente conseguiu, e aí o pessoal achou que a gente perdeu muito aqui, mas isso foi uma negociação árdua porque eles não queriam, na medida provisória não reconheciam nem isso.** Nesse caso aqui, então, por exemplo, o pequi do Xingu, se ele for utilizado para fazer melhoramento genético, se ele for utilizado para atividade agrícola, ele é considerado o acesso a uma semente crioula, ele é considerado acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, independente de consentimento prévio. Mas se ele for utilizado para fazer um remédio ou um cosmético ele é considerado conhecimento tradicional associado de origem identificável. Então foi essa negociação que perdeu um pouco e ganhou um pouco. Então é esse o parágrafo que esse eu negociei pessoalmente com base no trabalho...E ele foi reconhecido. E aí a gente perdeu porque a agricultura forçou a barra para ser como se fosse de origem não identificável. Que para os povos e comunidades e agricultores, além do termo deles serem reconhecidos na lei com termos que eles não se reconhecem, porque eles se reconhecem como povos indígenas, e não como populações indígenas; povos e comunidades tradicionais está no decreto 6040, ficou somente como comunidades tradicionais (sem povos). **E outra coisa bem complicada da agricultura que a gente perdeu muito forte na Câmara ainda e não conseguiu reverter, foi a história de usar o termo agricultor tradicional e não de agricultores familiares, , que tem a lei da agricultura familiar com direitos específicos participação específica e o pessoal da agricultura empresarial criou esse conceito novo de agricultor tradicional porque queriam botar ali no meio agricultores que não são os agricultores da agricultura familiar. Entretanto, apesar dos termos oficiais colocados na legislação, os detentores de CTA até hoje se enxergam como povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, o termo que a gente faz questão de usar aqui é o termo que eles se identificam e aí eles se identificaram mais recentemente, como os guardiões da biodiversidade, porque eles não se sentem donos desse conhecimento, eles são guardiões da biodiversidade, do conhecimento, porque eles são, também, quem conserva essa diversidade, quem faz uso sustentável.**

## **LEI 13123, DE 2015**

### **Avanços da Legislação:**

[...] no texto da lei teve avanço porque a gente conseguiu fazer esse trabalho de bastidores técnico, apesar de muitas perdas importantes e simbólicas, como essa dos povos indígenas...é uma perda simbólica. [...] Mas eu acho que... um dos grandes ganhos, é que, finalmente, o patrimônio genético foi reconhecido como patrimônio do povo brasileiro, como bem de uso comum do povo...para mim essa é uma grande vantagem da lei. A lei reconhece, tem alguns

direitos, em relação ao conhecimento tradicional associado, que são conquistas importantes, por exemplo, o conhecimento tradicional associado obtido de fonte secundária, ele não era considerado na legislação antiga, agora ele é considerado, também, como conhecimento tradicional associado, então ele está reconhecido como direito dos guardiões... vou usar o termo guardiões, que é o que eles se identificam. As formas de participação, **a participação da sociedade civil no CGEN foi um avanço também em relação à medida provisória a gente vê na nova lei ganhos parciais [...] a participação dos guardiões no CGEN** é super importante, mas se você olhar a composição do CGEN, da sociedade civil, dentro da sociedade civil, dois terços de participação é dos usuários, um terço é dos detentores, então assim, é sempre muito assimétrico, continua assimétrico, mas a participação da sociedade civil melhorou. O negócio da medida provisória, direito ao consentimento prévio e informado, ele na prática também não existia, havia uma falsa impressão de proteção por conta desse viés autorizativo, mas a fiscalização, ela continua da mesma forma. **A parte de repartição de benefícios, acho que a gente perdeu muito com esse negócio da agricultura, de não ter no produto intermediário, de fazer a repartição de benefícios só** na comercialização de produto acabado...ele deu mais segurança jurídica, a lei como um todo, ela é muito melhor que a medida provisória, porque a medida provisória era muito ruim [...] e conceitualmente, era muito confuso o conceito de acesso, então tem alguns avanços em nível internacional. O conceito de patrimônio genético na nossa lei, ele é muito avançado em nível mundial. O conceito de informação de origem genética é sofisticado, essa é uma lei muito sofisticada. Ela é muito melhor que a MP. Não tem dúvida disso. Acho que o problema não é muito tanto de resultado. É isso que eu estou te falando, se for olhar em termos de resultado, comparar a medida provisória com a nova lei, a nova lei é infinitamente melhor. Inclusive em relação a direitos dos guardiões. O problema é que o processo foi tão violento e tão atropelado, que isso nunca vai ser reconhecido, por mais que ela seja melhor, isso não vai ser reconhecido por parte desse público.

[...] Então é o que eu digo para os povos, comunidades e agricultores. O processo é às vezes mais importante de que o resultado final. É isso que eu falo, gente, participação é tudo. Diálogo é tudo. Você tem como dialogar, você consegue negociar inclusive o diálogo com esses outros setores. Tem muita coisa que não precisa de briga, então, é uma distorção muito grande entre o resultado e o processo. O processo atrapalhou demais. Eles nunca vão reconhecer que essa legislação é muito melhor que a anterior porque não participaram. Não foram consultados. A gente conseguiu inseri-los depois, um pouco mais no processo do decreto e aí a gente conseguiu, também, algumas pequenas vitórias no decreto.

## **DECRETO 8772, DE 2016**

### **Representação no CGEN:**

[...]então, outra coisa que a gente brigou, isso foi no decreto, não foi na lei. Uma coisa que a gente questionava, a participação da Embrapa, da Fiocruz, do Impa, de instituições que eram ao mesmo tempo usuários, que tinham interesse direto, que tinham projetos avaliados no CGEN, na época da medida provisória e que faziam parte do conselho. Era um conflito de interesses. A gente questionou muito. A gente da FUNAI, na época de quando foi para fazer o decreto. [...] a gente defendia...era que tivessem no CGEN, os órgãos que fazem parte dos direitos dos povos indígenas, desses povos, e não instituições públicas que são ao mesmo tempo usuárias. E o que eles argumentaram, o pessoal do executivo falou, não, se a gente botar a FUNAI, tem que botar a Embrapa, tem que botar a Fiocruz, então vamos botar só os ministérios e isso foi um problema sério porque hoje quem está é o Ministério da Justiça, o próprio

conselheiro do Ministério da Justiça, nem entende muito o que a gente faz lá, porque o mais próximo que o Ministério da Justiça hoje tem desse assunto são os peritos criminais que fazem análise de DNA humano para perícia criminal, que não tem nada a ver, então, a gente tinha feito um acordo na época que eles indicariam a FUNAI sempre, só que agora a FUNAI nem faz parte mais do Ministério da Justiça, então a gente está tentando articular com eles, que eles indiquem alguém do Ministério, pelo menos um representante do Ministério dos Povos Indígenas e acabou ficando ruim por conta das mudanças constantes da estrutura do executivo. As mudanças de estrutura organizacional do Estado brasileiro a cada governo são muito prejudiciais para a democracia, esse é um problema sério que a gente tem, cada governo muda, não pode ser um negócio assim, a gente, ninguém consegue trabalhar desse jeito.

[...] A gente, constrói, desconstrói, constrói, desconstrói, no final fica no zero a zero. Então, assim a gente não tem previsão [...] a gente não consegue garantir políticas de Estado, fica tudo coisa do momento. Então, essa definição da estrutura no decreto, ela acabou ficando única. Outra coisa que a gente brigou muito a pedido dos povos indígenas e que eu acho também um abuso que, desculpa dizer, eu vou usar esse termo mesmo, porque mais uma vez, eu acho um grande equívoco de colocar que vale como consentimento prévio um parecer do órgão oficial, isso só, a própria FUNAI, isso só vale no caso de povos isolados...porque a nova Constituição, a Constituição Federal de 1988, ela reconhece a autonomia, ela reconhece que não há mais tutela do Estado para os indígenas. Você tem apoio técnico da FUNAI, mas o órgão do Estado, ele não pode falar em nome dos...substituir os povos indígenas, ainda vou falar mais especificamente da questão indígena. E, na época do decreto, foram definir quem seriam as instituições que nomeiam, que indicam os representantes. Olha quem indica o representante, porque no caso da Academia SBPC, a ABA, que é a Associação Brasileira de Antropologia, essa foi uma exigência nossa também, deles participarem para pelo menos alguém que tenha know-how e experiência com a parte de proteção de CTA. Então, foi uma exigência nossa da FUNAI e o Ministro da Justiça, na época, bateu forte e falou, a gente não abre mão disso, o Ministério de Ciência e Tecnologia até hoje não se conforma, não aceita isso que eles não queriam.

[...] isso foi um projeto de disputa, mas a indicação dos povos indígenas acabou, a Casa Civil forçou, não...tem que ser o Conselho Nacional de Política Indigenista. Falei, gente, vocês não veem a instabilidade das nossas instituições? Foi falar, eu falei isso antes do impeachment. Olha como mudou a estrutura do Estado. Ficou uma loucura, cada governo que muda, você tem que...Você não pode ficar mudando o decreto...Não é assim que funciona, gente. E aí eles não pensaram, e eu falei, a gente falou, tem que ser a APIB, a Articulação dos Povos Indígenas no Brasil a indicar representantes indígenas, não o CNPI. Por que na academia as instituições representativas deles têm autonomia para indicar? E no caso dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, agricultores e familiares, a indicação tem que ser de um colegiado que tem participação da sociedade civil, mas não são organizações representativas dos povos. A grande reivindicação indígena era que quem indicasse os representantes indígenas não fosse não um órgão de governo, mas o movimento deles. Isso deu muito problema na época agora do governo Bolsonaro, porque venceu o mandato dos representantes indígenas do Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, que é o outro colegiado que nós temos. Aí o pessoal do MMA falava, não, é a FUNAI que tem que indicar. E o Xavier, que era o presidente da FUNAI, sentou em cima do processo, nunca indicou, e aí isso foi um atropelo geral. A sorte é que a gente conseguiu se manter no Comitê Gestor pela FUNAI, conseguiu adiar o processo de funcionamento do Fundo Nacional de Repartição, até esse momento, para a nomeação dos indígenas, porque senão as decisões iam ser feitas e eles não estavam nomeados. Então isso tinha que ser resolvido.

[...] tem problemas graves? Tem. E sempre vai ter, e eu vou dizer, não é só a nossa lei que tem problemas graves. A própria estrutura da CDB tem esse negócio do consentimento prévio. O conhecimento tradicional associado, ele se constrói...ele se constrói através de trocas, de redes de trocas, em nível mundial e principalmente em rede nacional. Então, ele sempre vai ser compartilhado. E ele é dinâmico, ele não é estático. E aí essa coisa de conhecimento tradicional associado, de origem identificável, de origem não identificável, quem que é o detentor, o que eles reclamavam é, poxa, o mesmo conhecimento, você vai numa comunidade, ela vai lá e nega o acesso. Você vai na outra e ela dá o acesso ao mesmo conhecimento, ou seja, que direito de negar que a gente tem? Na verdade, na prática, ele não existe. E uma coisa que a gente conseguiu, eles falavam também desse negócio de origem não identificável, que nada ia ter consentimento prévio, e a gente conseguiu emplacar, também, no decreto a definição do que é origem identificável, que é o artigo 12, isso daqui, esse texto nós fizemos com a ajuda do Ministério Público.

[...] então, esse artigo aqui, artigo do decreto, esse daqui, qualquer população indígena, comunidade tradicional, um agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva determinado conhecimento tradicional associado é considerado como origem identificada desse conhecimento, exceto naquela hipótese que a agricultura conseguiu, mas em todos os outros casos, sabe o que isso significa? Na prática não existe conhecimento tradicional associado de origem não identificada, a não ser nesse caso aqui, aquele conhecimento intrínseco, no caso, para alimentação e agricultura. E aí isso para os usuários, todo mundo, tudo precisa de consentimento, porque sempre vai ter algum povo ou comunidade que detém ou usa ou conserva aquele conhecimento, então sempre dou exemplo nas palestras que a gente faz, sobre o uso do maracujá, o pessoal confunde, acha que o uso do maracujá como calmante é um uso super difundido, aí o pessoal vai lá e coloca conhecimento tradicional associado de origem não identificada, ora, é sempre possível identificar pelo menos um povo, comunidade ou agricultor que usa ou detém ou conserva, então ele vai ser sempre de origem identificada, um novo acesso, uma nova pesquisa, um novo desenvolvimento tecnológico, pressupõe um novo consentimento prévio, pelo menos um coletivo representativo desses povos, e aí isso, os usuários todos confundem e colocam conhecimento tradicional associado de origem não identificada, e a Câmara Setorial dos Guardiões agora fez uma minuta de resolução que está sendo tramitada no CGEN sobre isso, então esse daqui foi o ponto que a gente conseguiu segurar um pouco atrás do que era das reivindicações deles foi o que a gente conseguiu segurar um pouco mais...é o artigo 12, parágrafo 13.

[...] no decreto a gente conseguiu...esse avanço, poder participar. A gente conseguiu fazer uma série de oficinas regionais, mobilizar o Ministério do Meio Ambiente para participar mais da discussão. [...]e o Cunha...vou te dizer uma coisa foi uma vergonha o processo na Câmara...estava lá a gente entrou, todo mundo no plenário, aí quando a gente ia orientar os deputados em termos técnicos sobre biodiversidade...eles expulsavam a gente de lá, não deixavam a gente ficar lá no plenário. E a representante da indústria farmacêutica, o Cunha a deixava, porque o próprio Cunha, ele fez esse acesso, ela pode ficar o tempo todo com ele, então quem pautou isso foi a indústria farmacêutica, eles derrubaram todas as melhorias que a gente tinha feito no Senado, participação dos povos e comunidades, todas praticamente todas [...]

[...] conseguiram pautar e aí na hora do decreto [...] foram disputas maiores, aí rolou uma disputa grande entre ministérios e aí o Ministério da Justiça teve um papel importante [...] **a gente conseguiu várias pequenas conquistas, a colocação da ABA Associação Brasileira de Antropologia pela Academia. Esse negócio do parágrafo 3º, do artigo 12, do Decreto, do que é origem identificada do conhecimento, a gente conseguiu articular com o Ministério**

**do Meio Ambiente, com o IPHAN, com outros órgãos, MDS, MDA, a realização das oficinas que eles faziam questão de dizer que não era consulta pública, então eram oficinas informativas, sobre o processo do decreto e conseguiram incidir, a gente tentou pegar o máximo possível, inclusive, o próprio Ministério do Meio Ambiente, de contribuições dos povos e comunidades tradicionais para inserir no decreto.**

[...] um outro ponto importante [...] o Ministério do Meio Ambiente, na hora do Decreto teve um papel muito importante. Na época da discussão da lei, acho que a grande preocupação da negociação por Nagoya fez com que atropelasse o processo e aí foi importante a mudança mesmo de postura do Ministério do Meio Ambiente na época de construção do decreto. Acho que trouxe vários pontos importantes para os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais...agricultores familiares, inclusive no seguinte sentido, de que quando da repartição de benefícios, quando não é pra alimentação e agricultura, ela é quando não é pra atividade de alimentação e agricultura, nesse caso das variedades e raças criolas, ela é considerada de origem identificável, pode ser considerada de origem identificável e aí não perde o consentimento prévio.

### **IMPLEMENTAÇÃO E NOVAS PERSPECTIVAS:**

[...] Então feito esse processo, a minha avaliação...em termos de resultado, em termos de conteúdo, em termos técnicos, a nova lei ela é infinitamente melhor do que a medida provisória apesar de ser uma lei muito sofisticada, de difícil compreensão, inclusive para os diferentes setores. Então isso gasta muito tempo nosso de fazer palestras, apresentações, orientação sobre a lei [...]e ela exige alguns termos, como esse de conhecimento tradicional associado de origem não identificável e origem identificável e de fonte secundária, ela exige uma leitura combinada entre dispositivos da lei e do decreto, mas ela é muito, eu avalio como sendo muito melhor que a MP.

### **Dificuldades dos pesquisadores atuais:**

[...] você tinha pesquisadores que faziam pesquisa com conhecimento tradicional a partir de fontes secundárias, só para pesquisa, pesquisadores da área de iniciação científica etc., e que não tinham contato com comunidade agora para fazer as pesquisas, eles precisam, eles não sabem como fazer isso. A Câmara Setorial dos Guardiões tem tentado ajudar, mas também, tem algumas limitações na lei, então operacionalmente, ficou muito difícil garantir isso, acaba todo mundo, grande parte, principalmente, do setor acadêmico preenchendo errado, porque confunde conhecimento tradicional de fonte secundária com conhecimento tradicional associado de origem não identificável. Então você tem alguns problemas operacionais que a gente tem que resolver. Outro problema operacional[...]

[...] bom...antes de falar isso, o que eu queria dizer é que eu fui convidada para do MMA ainda na época do governo Temer, pela experiência técnica na área com conhecimento tradicional e também pelo diálogo, apesar de ser dessa área, de nunca esconder isso de proteção dos direitos dos povos indígenas, do conhecimento tradicional associado, de dialogar com as outras áreas também, e agora, mais recentemente, eu acho que bom, a gente está num momento que a ministra tem total sensibilidade para essa agenda, essa é uma agenda da Marina, ela foi uma das primeiras, das pioneiras a tratar esse tema. Ela vem de povos e comunidades tradicionais do Acre, onde eu tive a oportunidade de trabalhar ainda na época de 90, como eu te falei, então eu acho que tem essa sensibilidade, inclusive pessoal, por parte da ministra. Então é um momento, assim, é uma oportunidade muito grande, mas a gente tem as limitações da lei, do decreto que

se a gente for avaliar em termos de desafios e benefícios eu acho que ela tem mais benefícios apesar do processo atropelado ter ofuscado várias das vantagens dela, porque é isso, as pessoas se sentiram desrespeitadas no processo, então não reconhecem que tem pontos positivos. Fica mais ofuscado esse reconhecimento, mas ele pouco a pouco está sendo feito hoje, tanto povos indígenas, povos e comunidades tradicionais representando os agricultores familiares que fazem parte do CGEN e que hoje integram um espaço importantíssimo de participação e de decisão sobre os direitos desses povos, que é **a Câmara Setorial das Guardiãs e dos Guardiões da Biodiversidade no CGEN, instituído esse espaço, e é coordenado por uma representante indígena.**

[...] o que a gente defende hoje é uma articulação ao diálogo interno e eu acho que a gente tem um ambiente muito bom de diálogo inclusive com as empresas, com academia etc., e tal, no CGEN nosso foco é fazer esse trabalho de diálogo interno e de tentar resolver os problemas operacionais as dificuldades [...] tentar operacionalizar a lei sem ter que modificar ela [...] o que é importante é que os povos e comunidades e agricultores tradicionais também participem.

[...] é melhor ficar do jeito que está e a gente tentar operacionalizar o que a gente tem, que tem alguns ganhos de direitos básicos direitos mínimos, vamos manter o que a gente tem e vamos operacionalizar o que tem, então essa é a postura...é a postura do Ministério do Meio Ambiente, é a postura da FUNAI, a postura do governo de um modo geral e é a postura dos guardiões.

#### **SISGEN:**

[...] a gente mudou de uma legislação que era autorizativa para uma política declaratória e para isso você precisa de um sistema muito robusto, e o SISGEN, ele está sendo construído agora. Então acho que o nosso grande desafio, a nossa grande dificuldade é fazer o SISGEN funcionar. E ele é um sistema muito dinâmico. Ele é muito pesado. É um sistema com muitas informações. A gente depende hoje da contratação de uma empresa externa, então, a gente não consegue fazer os ajustes, as melhorias, a manutenção, no tempo que a gente queria, na velocidade que a gente queria. Então isso tem tido muito problema, tem tido muita crítica por parte da sociedade...dos problemas do SISGEN. A gente tem feito um esforço muito grande de melhorar, eu acho que tem melhorias importantes, mas é difícil realmente fazer isso [...]

#### **Fundo de Repartição dos Benefícios:**

[...] e a gente tem o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, que eu acho que é um ganho porque ele é um fundo voltado para a implementação de um programa nacional de repartição de benefícios...que aí sim a gente trouxe a lógica da CDB, de que a repartição de benefícios deve ser voltada para incentivar e promover a conservação e uso sustentável da biodiversidade, a valorização e a salvaguarda dos conhecimentos tradicionais associados, que é um ciclo virtuoso. Então, a ideia é ótima, mas a implementação dele não é uma coisa fácil, ele tem um ponto muito positivo...ele é um fundo coordenado nas decisões do fundo, tem ampla participação, porque ele é gerido por um comitê gestor, com ampla participação de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. A única dificuldade que a gente teve é que ele, o comitê gestor, tem prazo de mandato e quem indica os representantes desses povos, comunidades e agricultores são esses conselhos, o Conselho Nacional de Política Indigenista, o CONDRAF e o CNPCT que na época do governo passado, como esses conselhos eles são presididos por órgãos governamentais, eles ficaram esvaziados, então foi colocado em pauta, as reuniões do comitê gestor pra aprovação do manual operacional do

fundo, que é a forma como o fundo vai funcionar que era uma coisa super estratégica, super importante e isso ia ser aprovado sem a participação dos povos indígenas e dos agricultores familiares. Só os representantes dos PCTs estavam formalmente nomeados para o comitê gestor do Fundo., Para evitar a aprovação do manual operacional do Fundo sem participação indígena a FUNAI pediu vista do processo, pediu pra aguardar, porque os povos indígenas mandaram pra FUNAI a indicação dos nomes que eles queriam, mas a presidência da FUNAI não encaminhou, então eu acho que esse é um ponto muito muito complicado da legislação, de ter que ficar dependendo dessas instabilidades de governo para a participação dos povos, mas finalmente agora esse manual operacional foi feito por meio do que a gente tinha sugerido ano passado, que era uma oficina participativa. E foi aprovado agora. [...] Ele foi aprovado agora, de forma muito legal, inclusive, o recurso tem em torno de 7 milhões no fundo [...]e foi aprovado então um prêmio, uma primeira prioridade de apoio do fundo, um prêmio pra organizações representativas dos guardiões que contribuíram e que contribuem bastante para a conservação, pra valorização do CTA, etc.

## **Entrevistado 14 – Maurício Guetta – ISA**

### **MEDIDA PROVISÓRIA**

#### **Multas às empresas**

[...] a lei de alguma forma...ela resolveu do ponto de vista de...deu elementos para anulação, dessas autuações. O problema anterior era a atuação sem autorização, quando isso é resolvido na lei, que passa a ter um acesso meramente declarativo [...] isso em grande medida é resolvido. Agora é um processo muito similar a reforma do Código Florestal de 65, não idêntico porque o código anterior, o Código Florestal de 65, bastante antigo, e ele foi sendo modificado muitas vezes, inclusive por medida provisória. Por exemplo, entre 99 e 2001 foram editadas várias mesas provisórias para alterar a reserva legal de 50% para 80%. E aqueles proprietários que tinham desmatado a sua propriedade quando era lícito em até 50% na Amazônia. E depois se viram obrigados a restaurar 30% da sua propriedade, e outras situações mais que surgiram com o Ministério Público exigindo a implementação do Código Florestal. Inclusive, para situações pretéritas, algumas que os proprietários alegavam ser consolidadas anteriores para gerar um ambiente punitivo, de muitos autos de infração de alto valor. E muitas ações judiciais, inclusive no âmbito penal, não só no âmbito cível...mas no âmbito penal que pressionam o setor quase que como um todo...Não um setor como um todo, mas começa a ter problemas em vários locais do Brasil com diferentes atores, e isso chega a um ponto que a corda estoura, e a corda estoura, justamente, numa revisão legislativa. Então, eu digo similar, porque o Código Florestal atual foi proposto pela parte que estava sendo multada. E ele também prevê anistias. Não precisa mais recuperar as áreas que você tinha que recuperar a partir de tal data e tal. Não precisa mais pagar multas, e multas estão suspensas e se cumprir o termo de compromisso, e tal. Então é similar nesse sentido, porque você tinha uma situação fática de descumprimento generalizado da lei anterior, com aplicação de multas, algumas de alto valor, também de forma generalizada, não só para os empresários, mas também para a academia que não explorava economicamente o acesso ao recurso genético, patrimônio e conhecimento tradicional, mas precisavam acessar para as pesquisas, e a pesquisa precisava de autorização.

#### **PL 7735, de 2014.**

#### **Antecedentes:**

[...] a medida provisória que regulava o tema anteriormente tinha alguns problemas, na verdade alguns entraves administrativos que, especialmente, geraram nos setores empresariais relacionados uma vontade e um interesse muito grande em reformular a legislação em vigor, refiro-me, especificamente à autorização prévia para acesso e exploração dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Então acredito que esse foi um dos pontos impulsionadores da proposta, que não era uma proposta, apesar de ter sido apresentada pelo Executivo, uma proposta que nasce de um novo conglomerado empresarial chamado Coalizão Empresarial pela Biodiversidade, e que reunia dez setores diferentes nesse conglomerado empresarial, com várias empresas dentro de cada setor, desde o setor de fármaco e cosméticos, passando por setores como tintas, detergentes e coisas afins. Então, eu não sei exatamente como essa proposta da Coalizão Empresarial chega ao Executivo, mas eu sei que ela chega na forma de anteprojeto e ela passa, como todo anteprojeto, a tramitar nos ministérios pertinentes para que possam opinar a respeito do seu conteúdo antes do envio do projeto para o Congresso Nacional. Era a época de Copa do Mundo, as atenções estavam todas focadas nisso e pré-eleições presidenciais também. De modo que um tema muito complexo como esse acabou não ganhando a devida atenção, especialmente da imprensa, da rede de comunicação. Mas eu me lembro quando esse projeto foi enviado. Foi nesse contexto. E ele estava tramitando na SEPIR, antiga Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Estava com uma pessoa, inclusive, para quem daria o parecer, uma pessoa conhecida minha e que em um determinado momento, no meio dessa análise, antes da devolução do anteprojeto para os demais ministérios, para o Casa Civil, foi determinado que o anteprojeto voltasse à Presidência da República. E ele foi, então, imediatamente enviado ao Congresso Nacional, ou seja, ele pulou as fases necessárias de tramitação interna do âmbito do Poder Executivo.

#### **Envio do PL:**

[...] com urgência constitucional, com a intenção de aprovar até o fim do ano de 2014. Com toda a dificuldade que havia em relação às eleições e a Copa do Mundo. Bom, quando o projeto entra no Congresso, eu faço uma primeira análise junto com a minha colega Nurit Bensusan, e com a, então, colega e amiga Juliana Santilli, que veio a falecer alguns anos mais tarde, mas que é uma referência no tema. E nós ficamos bastante assustados com o teor do projeto. O teor do projeto refletia a visão estritamente empresarial. Sem considerar qualquer tipo de interesse ou direito por parte das comunidades tradicionais, as detentoras de conhecimentos tradicionais. Então, eu diria que esse projeto nasce com muito desequilíbrio, na relação que ele se propõe a regular, que é entre setores econômicos e comunidades tradicionais. De alguma forma, parte das propostas, especialmente no que tange a mudança da autorização, para um regime auto declaratório, para fim de acesso. Nesse ponto, os setores empresariais se alinhavam com o setor acadêmico, porque nas universidades também havia problemas quanto a emissão e com reclamações com razão. Muita demora para a emissão dessas autorizações que acabava inviabilizando pesquisas importantes para o país. E até para a indústria. Então, havia um problema que de fato era verdadeiro mas eles tentaram solucioná-lo a partir de uma proposta unilateral, esse é o primeiro aspecto.

#### **Tramitação no Congresso Nacional:**

[...] fizemos uma análise sobre o projeto e outras entidades também, inclusive, os movimentos sociais. Nós também nos unimos em torno de um grupo que se formou, que envolvia representantes de povos indígenas, comunidades quilombolas demais povos e comunidades tradicionais, através do CNPCT, Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e os agricultores familiares. Todos se sentindo prejudicados em relação ao texto inicial que estava



apresentado. A tramitação na Câmara foi bastante conturbada, com praticamente nenhuma possibilidade de participação social. Um projeto que nasce sem participação de uma das partes envolvidas, que são os detentores, depois tramita sem a participação das partes envolvidas. Só pode gerar um desequilíbrio na relação. Depois que esse projeto é aprovado na Câmara dos Deputados, na época o presidente da Câmara era o deputado Eduardo Cunha, naquele formato tratoração, ele chega ao Senado. Não me lembro bem quem era o presidente do Senado na época, mas alguns parlamentares, alguns senadores compreenderam a relevância da pauta. Eu destacaria o senador João Capiberibe que, foi quem, entre outros, liderou o movimento pela reforma de diversos pontos que estavam mal colocados e com violações de direitos em relação àquilo que foi aprovado pela Câmara. E, se eu não me engano, no plenário do Senado, nós conseguimos aprovar, a partir da articulação do senador João Capiberibe, 23 emendas. Não sei se eram 23 ou 32, faz muito tempo, mas você vai poder ter esse histórico lá na tramitação. Algumas delas, inclusive com uma margem muito pequena de votos. Teve uma que teve, salvo engano, um voto de diferença, que foi um voto convencido de última hora de um integrante da bancada do Agro que estava alinhado ao conglomerado empresarial pela biodiversidade. Foi um trabalho que envolveu seminários, audiências públicas, participação social, no âmbito do Senado e que envolveu estratégias de pressão, tanto sobre o governo federal, tanto quanto em relação às empresas que integravam, estavam escondidas sob o manto de um conglomerado empresarial, como tantos outros que temos aí. Muitas das empresas se dizem, eu sou professor de ESG, se dizem alinhadas à nova era do Environmental Social Governance, mas na realidade, quando vão fazer o seu lobby no Congresso Nacional, atuam atrás das cortinas de um conglomerado empresarial, como foi nesse caso. E uma das estratégias que aquele movimento adotou aquela oportunidade foi questionar essas empresas, que em tese faziam parte, mas não havia transparência quanto quem fazia parte ou não, foi uma pressuposição. E de alguma forma essa exposição deu certo. Então, eu acho que foi muito um trabalho de visibilidade e de também engajamento e comunicação. Além dos elementos técnicos e tal e do convencimento de mérito, mas que teve muito a ver com esse trabalho de participação social para tentar equilibrar um pouco aquele desequilíbrio que estava no projeto inicial. E aí quando o projeto volta para a Câmara, estou eu no plenário da Câmara, a pedido dos deputados federais que integravam a frente parlamentar ambientalista, e o projeto volta para a Câmara, então, para analisar as alterações do Senado. Não me lembro se eram 23 ou 32. E eu me lembro que a representante desse conselho empresarial. Não me lembro se era conselho, comitê, enfim tinha um nome Empresarial pela Biodiversidade, estava também no plenário auxiliando os deputados da bancada do agronegócio. No caso o próprio relator da matéria que era o deputado Alceu Moreira que veio a ser o presidente da frente do agronegócio, posteriormente, lembro-me até do Eduardo Cunha mandar me tirar do plenário. E eu disse a ele que só sairia se a representante das empresas também saísse. E ele decidiu manter os dois. Independente disso, o fato é que o deputado Alceu estava com uma tabela feita pela coalizão empresarial dizendo emenda 1 sim, emenda 2 não, emenda 3 não e por aí vai. E se você pegar essa tabela que eu tirei foto dela, e você for comparar com as emendas que foram ou não aprovadas pela câmara, as emendas do Senado. Você vai ver que se reflete exatamente naquilo que foi a posição do setor empresarial. Então esse foi o resultado, um resumo bem amplo do que foi o processo de construção dessa lei.

### **Tramitação célere:**

[...]esse é um tema de alta complexidade. Não poderia jamais ter tramitado rapidamente da forma como ele tramitou, sem passar por comissões, ir direto ao plenário. Isso por si só já é um absurdo. Vou te dar um exemplo de ponto complexo: quando um pesquisador ou uma empresa quer acessar um conhecimento tradicional sobre determinada planta que pode trazer a cura de alguma doença e pode gerar um benefício para o mundo inteiro, quem é que deve dar o acesso

quando se trata de um conhecimento que não pertence exclusivamente a uma única comunidade? Estou falando de uma situação que não é incomum, na verdade, é a regra. Muitas comunidades de uma determinada região compartilham de conhecimentos tradicionais. E aí fica a pergunta. Quem que vai receber o direito de ter a repartição de benefícios? Qual das comunidades? Então, essa lei chega a permitir um certo leilão pelo empreendedor, pelo empresário entre as comunidades que detêm esse conhecimento, porque elas vão disputar quem é que vai dar o acesso ao conhecimento, e repartir e obter as vantagens da repartição de benefícios. Quando a lei prevê que as demais comunidades que conhecem devem ser, se muito, contempladas por recursos do fundo que a gente sabe que não funciona. Então, vamos mostrar um pequeno exemplo de como o projeto era complexo e que a aprovação açodada dele acaba gerando uma lei que não traz equilíbrio. E ao não trazer equilíbrio, como qualquer lei, ela nunca vai ser boa, assim como a MP não era boa para os empresários, a nova lei não é boa para os povos e comunidades tradicionais. Eu diria até que, individualmente, para o próprio Brasil enquanto detentor do seu patrimônio genético, pelos percentuais muito baixos de repartição podendo chegar a 0,1% da receita líquida anual etc.

### **Sugestões ao projeto de lei:**

[...] nós tínhamos proposto, no projeto de lei...Foi aprovada em uma das emendas do Senado, um artigo que previa a criação de um centro de assessoramento técnico para as comunidades tradicionais, por exemplo, em contratos, muitas não estão acostumadas a realizar contratos. E a gente sabe que na ponta, há muita exploração indevida dessas comunidades. Agora, mais recentemente, com crédito de carbono. Então, a nossa proposta vinha para cobrir essa necessidade, inclusive, formar e capacitar as comunidades para que elas mesmas pudessem defender os seus direitos e ter um assessoramento isento dentro das relações comerciais, que, eventualmente, elas possam ter. Mas isso foi uma das emendas que foram rejeitadas pela Câmara. Então, não foi criado. No âmbito do Executivo Federal, tem o CGEN - Conselho Nacional de Patrimônio Genético, que, enfim, tem lá os seus problemas. Mas é a instância apta para tratar dessas questões. Enfim, como praticamente tudo do ponto de vista dos atos administrativos passou a ser auto declaratório, em conferência posterior, isso também traz uma margem para um desequilíbrio, na medida que você tem já uma vulnerabilidade técnica das comunidades em relação às grandes empresas que tem grandes escritórios, advocacia que tem assessoramento técnico em larga escala.

### **Ausência de consentimento prévio e informado:**

[...] primeiro, que o próprio projeto de lei deveria ser objeto de consulta livre, prévia e informada pela convenção 69 da OIT, não só de povos indígenas, como das demais comunidades e povos tradicionais que também estão contempladas, segundo o Supremo Tribunal Federal, também estão contempladas no direito de consulta. Então, o artigo 9º do projeto de lei trata do acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável, dizendo que ele está condicionado à obtenção de consentimento prévio informado. E o § 1º diz que a comprovação do consentimento prévio pode ocorrer a critério da população indígena, da comunidade tradicional etc., pelos seguintes instrumentos na forma do regulamento: uma assinatura de termo de consentimento prévio; registro audiovisual do consentimento – essa parte ficou a parecer do órgão oficial competente; e adesão prevista em protocolo comunitário, que é a adesão mais adequada. Os protocolos comunitários são instrumentos para a implementação do direito de consulta - onde as comunidades dizem como querem consultadas, quais são as suas instâncias decisórias, qual é o tempo que deve levar, quantas reuniões...Então, é o formato...qual a língua que elas querem ser consultadas, e essa é a modalidade ideal. O registro audiovisual, a gente

argumentava que ele é bastante perigoso. Primeiro porque não há garantia de que determinada pessoa que está no registro audiovisual representa de fato a comunidade. Então, qualquer um poderia falar em nome da comunidade para se auto beneficiar. E não são poucos os conflitos existentes no chão, nas comunidades. Então, você tem muitas comunidades indígenas...você tem indígena que é alinhado aos garimpeiros, que entram ilegalmente nas terras indígenas, e outros que combatem garimpeiros. Então, imagine uma situação em que uma pessoa que não representa a comunidade, e ainda atua contra os interesses da comunidade, pelo que está decidido pela associação representativa, gravando um audiovisual...E por fim, essa excrescência. Esse parecer do órgão oficial competente. É como se a FUNAI pudesse dar o consentimento em nome de uma determinada comunidade ao povo indígena e isso é totalmente inconstitucional. O direito à autonomia. Todos os direitos hoje, artigo 231 da Constituição, só para ficar nos indígenas. Mas todos os demais também possuem esse direito à autonomia. Eles não podem jamais ser substituídos pelo órgão público. Isso acontecia na época da ditadura militar, por exemplo quando o Serviço de Proteção ao Índio - SPI, ele substituía os indígenas nas deliberações, inclusive, contribuía para expulsar os indígenas dos seus territórios.

### **Participação em reunião de líderes**

[...]não havia essa abertura. Eu tive que...na realidade, para uma reunião de líderes, eu fui convidado pelo então presidente da frente ambientalista, Deputado Alessandro Molon, para apoiá-lo tecnicamente, porque na sala dos líderes, estava também aquela representante do conselho empresarial pela biodiversidade. E pasme, ela estava redigindo o texto no computador dela, do acordo dos líderes. E eu então passei a fazer intervenções no sentido de demonstrar a divergência, aquilo gerou uma animosidade, não só entre mim e ela, mas especialmente, com membros do governo, membros do alto escalão do governo. Mas enfim, nós batemos o pé de toda forma não nos foi facultada a participação em reuniões de líderes, em reuniões decisórias. Essa foi a única que eu participei, na verdade a título de convidado de um parlamentar que precisava de um apoio técnico, porque a matéria é complexa, para que ele pudesse se manifestar. Ele também era líder na época, se não me engano, do partido dele.

### **Lei 13123, DE 2014**

[...]eu acho que teve algumas correções [...] por exemplo, tem a parte de consentimento da comunidade em relação ao uso do seu conhecimento tradicional. Estava previsto que a FUNAI podia dar consentimento em nome da comunidade, isso desde a Constituição de 88 é vedado, os indígenas etc., não são tutelados pela FUNAI e demais órgãos do Estado. Enfim, e outras excrescências, mesmo que havia no projeto, acho que algumas delas foram corrigidas. Outras, houve algum consenso, alguma mediação por conta do intenso processo de embates que houve com o conselho e a coalizão empresarial. Algumas poucas soluções mediadas acabaram sendo adotadas, mas nos pontos principais, eu diria que as comunidades acabaram perdendo quase tudo, as emendas do senado, que foram aprovadas pelo senado, minimizavam muito esse desequilíbrio. Mas depois, com a sua rejeição, na maioria, pela Câmara, o texto final acabou mantendo um certo desequilíbrio, não tanto quanto estava no projeto inicial, mas mantendo um desequilíbrio.

### **DECRETO 8772, DE 2016**

[...] fizemos muitos esforços, tivemos até a abertura depois de tanto pedir. Depois que a lei já foi aprovada. Tivemos a abertura no âmbito do Poder Executivo, a partir da Casa Civil. E por uma sorte havia lá uma pessoa que é inclusive um amigo hoje. Mas é uma pessoa muito razoável, e que tentou fazer a mediação adequada dos interesses que estavam envolvidos já com

as limitações, evidentemente, do texto legal, mas no sentido de tentar ainda que de forma residual, garantir, de alguma forma, os direitos das comunidades. O processo, evidentemente, pela lei ser o que é, ele não foi um processo que resultou numa boa norma, num bom decreto, mas isso é próprio dos decretos que vão regulamentar uma lei que não está adequada. Mas assim, tivemos algumas oportunidades de diálogo, apresentamos sugestões técnicas, apresentamos propostas, como é o processo democrático. Mas acredito que o desequilíbrio, não era nem possível rever isso, porque estava muito sedimentado.

## **Entrevistado 15 – Marcelo Arguelles – CNI**

### **PROJETO DE LEI 7735, DE 2014**

[...] foi apresentado com a urgência constitucional na época, e a partir daí, então, a gente fez todo o processo que normalmente a gente faz, com os projetos de lei. Que é uma análise técnica deles, depois uma consulta aos setores interessados, na época você tinha um grande conjunto de setores industriais interessados no tema, que participaram ativamente das discussões, em especial o setor farmacêutico. E o setor da química fina, por meio da ABFINA, e agora acho que foram esses dois setores, não, ABPEC também, pessoal da área de cosméticos. Acho que eram os setores mais atuantes na época. Além das federações, também a FIESP com atuação também bastante presente. Então, esse texto, na verdade, acho que o que me marcou mais na época foi o embate que houve entre o posicionamento da indústria e o posicionamento das entidades não-governamentais que representavam os interesses, digamos assim, das populações tradicionais. A época, principalmente, era o Instituto Socioambiental, o ISA, na época. [...] tinha outras entidades também atuando, outras ONGs trabalhando também. E, bom, assim, em linhas gerais, assim, do que eu recordo. Foi um trabalho técnico bastante intensivo na construção de algumas soluções, de alguns acordos. Dentre essas soluções, a própria questão relacionada, principalmente, a repartição de benefícios com as populações tradicionais, o mecanismo que foi desenhado na época de reverter para o fundo, de você ter ali a identificação do que eles chamavam de elemento essencial de agregação de valor. E também uma remuneração percentual em cima do faturamento do produto. Olhando o que isso foi, um objeto de bastante discussão [...] a questão do fundo, a questão dos valores e, principalmente, a questão do que a gente determinou que essa repartição, ela aconteceria somente se o elemento da biodiversidade fosse um elemento essencial de alienação de valor, que eles eram contrários, eles achavam que se tivesse qualquer elemento da biodiversidade, já teria que haver essa repartição.

### **Tramitação na Câmara dos Deputados:**

[...] então, para mim, ali foi muito interessante, na Câmara dos Deputados, quem foi designado relator foi o deputado Alceu Moreira, na época. Então, com um perfil bastante ruralista, bastante alinhado também com o setor privado. E não muito próximo das organizações não-governamentais. Então, esse diálogo lá dentro da Câmara dos Deputados, ele foi bem conflituoso. Em plenário foi bem conflituoso também. Eu lembro que houve alguns embates onde a gente não conseguiu dialogar. E foi interessante para mim porque eu percebi que, na verdade, ali para mim eu estava chegando, acho que tinha menos de um ano aqui na casa quando o projeto foi apresentado e percebendo como que se dá as narrativas, como se dava. Então, de um lado, dizendo que a indústria queria acabar com as populações tradicionais, do outro lado, a indústria dizendo que aquela proposta ia inviabilizar economicamente o acesso à biodiversidade e a gente ia percebendo que a atitude está mais ou menos no meio. No meio do caminho, esse projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, em plenário.

### **Tramitação no Congresso Federal:**

[...] eu lembro que no Senado ele foi para o Senador Jorge Viana, na época, eu conheci o Jorge Viana já de alguns anos, tinha trabalhado com ele, e ali a gente chegou a vários acordos, na verdade. Eu não os tenho muito vivos na memória, talvez até tenha registro disso no meu computador, de quais eram os pontos. Eu lembro que teve uma noite que a gente entrou lá na sala dele, ele era vice-presidente do Senado na época, e a gente...entrou representantes das populações tradicionais, representantes da indústria. Eu lembro que a gente entrou com um conjunto de oito, nove diferentes pontos de discordância, e a gente saiu com um ou dois. Eu lembro que o texto do Senador Jorge Viana, a gente conseguiu avançar bastante do ponto de vista de consenso, em vários aspectos. Um dos aspectos que o Senador Jorge Viana, ele não acatou, foi a questão do elemento essencial de agregação de valor. No Senado isso caiu, só que depois, quando voltou para a Câmara, a Câmara simplesmente votou o texto del. Então caiu todas as alterações do Senado, as modificações caíram com o texto original da Câmara.

[...] do que me vem à memória, realmente, mais forte foi essa questão do estabelecimento dos acordos setoriais. Esse instrumento que foi criado de acordo setorial, e agora também não estou me recordando muito bem o acordo setorial exatamente para quê, mas, se não me engano, esse acordo setorial era para justamente a aplicação dos recursos do fundo, se não me engano.

### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

#### **Problemas da MP**

[...] uma das questões mais importantes para a indústria na época era a desburocratização do acesso. Lembra que a gente tinha, na época, várias empresas que tinham sido multadas por acessos, porque justamente tinha uma insegurança jurídica em relação à questão do acesso em si, o mecanismo para o acesso, o reporte do acesso, a autorização do acesso, e, depois, a questão da repartição que não estava clara, como essa repartição deveria se dar. Então, várias empresas haviam sido multadas, várias empresas estavam com dependência junto ao CGEN. Então, a tônica principal foi desburocratizar. Desburocratizar e tornar-se, na verdade, o acesso mais fácil. E, depois, os trâmites burocráticos mais, digamos assim, um pouco mais...Não diria burocrático, mas se você tivesse mais requisitos administrativos, a partir do momento que aquele acesso se demonstrasse viável do ponto de vista econômico, que poderia gerar algum produto viável do ponto de vista econômico. Então, toda a ênfase nossa foi sempre nessa questão de tentar ao máximo desburocratizar, ao máximo, também, descriminalizar, também, eventuais faltas de consistências.

[...] a medida provisória, na verdade, era...muito simplória do ponto de vista do elemento administrativo que ela trazia. Era muito insuficiente. Então, abria muito espaço para segurança jurídica. Então, tanto você tinha ali algumas burocracias que eram difíceis de cumprimento e que, talvez, também demandavam muito tempo, como também ela mesma deixava várias brechas para a segurança jurídica e para, depois, questionamentos por parte do Ministério Público, questionamentos em relação à legitimidade daquele acesso, em relação à questão, por exemplo, da oitiva das comunidades, se as comunidades foram ouvidas ou não dentro do processo, a questão da repartição de benefícios. Tinha uma série de lacunas. E, como eu te falei, o foco principal da indústria era desburocratizar e dar segurança jurídica ao acesso aos negócios da biodiversidade. Esses eram os pontos principais. Os documentos que eu vou te mandar, eles detalham bem essa situação mais técnica, para entender o posicionamento da indústria.

### **Impasse do setor agrário e o Tratado de Nagoya.**

[...] então, estava associada ao Tratado de Nagoya, também a aprovação dessa lei para que o Brasil pudesse ratificar Nagoya. Então, tinha um questionamento por parte do Agro. Aí, esse é outro ponto. A FPA, inicialmente, era muito contrária. O Ministério, o MAPA, o Ministério da Agricultura, na época, também, as pessoas que estavam lá, eram bastante contrárias também a ele, alegando que, na verdade, por 99% da produção agropecuária do Brasil ser feita com material genético exótico, que a gente teria que estar pagando. Então, um pouco também essa negociação do ponto de vista do dispositivo que nacionaliza esses recursos que foram introduzidos antes da lei, que são considerados como recursos ativos, recursos naturais, recursos genéticos daqui do país. Então, esse foi um dos pontos, também, principais da discussão, de várias reuniões que a gente fez na Frente Parlamentar da Agricultura, na época também, e de uma oposição muito grande, por parte do Ministério da Agricultura e da Frente Parlamentar também.

[...] resolver essa questão do agro, onde tem um dispositivo específico para isso. **Eu lembro que tinha alguma discussão sobre a questão também das comunidades tradicionais, dos recursos genéticos da semente crioula, sobre os recursos genéticos oriundos, ou seja, a questão do uso próprio desses recursos genéticos, ou seja, de não ter que pagar royalties sobre esses recursos genéticos, as sementes crioulas, principalmente.** E foi no final da discussão na Câmara dos Deputados, onde se fechou o texto do substitutivo, que foi apresentado pelo deputado Anselmo Moreira, como tinha urgência constitucional esse projeto, se não me engano, ele foi direto para a plenária, se não me engano...Então foi nesse ponto. Depois, dentro do Senado, a indústria participou desse acordo, mas depois, na Câmara dos Deputados, esse acordo caiu e prevaleceu o texto da Câmara dos Deputados.

[...] eu lembro que várias questões que tinham sido negociadas no Senado, inclusive um texto lá que tinha sido aprovado, do Jorge Viana, depois a deputada Elisiane Gama, ela apresentou um projeto de lei que trazia vários pontos que caíram, que tinham sido acordados no Senado, se eu não me engano. O projeto de lei da Elisiane Gama, mesmo que foi a única proposta um pouco mais consistente que a gente identificou ao longo desses anos, de modificação da lei. Muitas poucas modificações, uma outra coisa. E esse da Elisiane Gama, que era mais amplo, mas acabava, por exemplo, com a questão do elemento essencial e a modificação de valor, e outros pontos.

### **Entrevistado 16 – Mário Augusto de Campos Cardoso – CNI**

#### **MEDIDA PROVISÓRIA:**

[...] se a gente for pegar o objetivo da legislação, que era o objetivo também da medida provisória, era muito combater a biopirataria, garantir os direitos das populações detentoras do conhecimento tradicional associado e estimular o uso sustentável dos recursos da biodiversidade brasileira. E se a gente colocar assim, está escrito exatamente isso no marco regulatório, mas isso era o imaginário de todo mundo. Talvez os caminhos fossem diferentes entre os diversos atores, a percepção de caminhos, mas isso todo mundo queria a mesma coisa, que você utilizasse o recurso da biodiversidade, mas respeitando os direitos do conhecimento tradicional associado e também respeitando a soberania nacional, enquanto a utilização do recurso da nossa biodiversidade. Então esse era o ponto de partida. A medida provisória foi um

exercício nesse sentido, de uma tentativa de regulação, teve o ganho que eu acho, foi o ganho de aprendizado. Viu que não dá certo, para não repetir na lei.

### **LEI 13123, DE 2015**

[...] a lei, ela ficou uma lei bem complexa, uma lei difícil, um pouco hermética, para quem não é do meio, e eu digo para quem não é do meio, por exemplo, uma empresa menor, uma empresa de pequeno porte, tem muita dificuldade. Todas elas têm que contratar uma consultoria, um escritório, para fazer o acompanhamento da legislação. Isso não é interessante, isso enquanto país, sociedade, qualquer que seja o segmento, em qualquer assunto, se você precisa contratar uma consultoria, para te dar suporte, para atender uma legislação, é sinal de que tem alguma coisa errada, é sinal de que a burocracia está exagerada, é sinal de que a coisa não está clara. Esse é o primeiro sinal que eu já posso dar para você em relação a isso.

### **DECRETO nº 8772, 2016**

[...] quando você faz um decreto regulamentador de uma lei que já é complexa, e você faz um decreto só, toda a regulamentação dessa lei, a chance de você errar é muito grande. Então você tem um decreto hoje, que regulamenta a 13123, que é exageradamente grande, exageradamente complexo, ele pega todos os pontos, todos os nuances da lei, para regulamentar, então ele impossibilita. Hoje o que a gente tem? Todo mundo, todos os atores, que a gente conversa bastante, tanto as populações tradicionais, indígenas, academia, todo mundo tem algum ponto que gostaria de mudar no decreto, na regulamentação. Mas ninguém quer abrir essa caixinha de Pandora, justamente porque está tudo ali dentro. Então o medo que eu tenho, eu vou fazer uma proposta, mas de repente quando eu abrir esse decreto para ser revisado, o outro vai ter um olhar que de repente vai me desfavorecer. Então achei que teve um erro estratégico quando foi feito, eu estou falando como engenheiro de obras feitas, que é aquele que eu não participei da construção do decreto, participei, não estava no grupo que fez o decreto, mas fazendo um paralelismo com outras legislações, se a gente tivesse fracionado em temas diferentes, vamos regulamentar, isso que é mais importante, antes de passar para o próximo, o ajuste era muito mais fácil, porque tem que ter ajuste, porque tem aprendizado, o tema é novo, é complexo, o Brasil está na dianteira, tomou a dianteira desse assunto no mundo, então quando ele faz isso, ele assume uma determinada liderança na discussão, mas ele também, os erros todos é ele que comete, como ninguém está indo na frente, ele que vai cometer os erros todos, ele é o peso de ser o primeiro a começar qualquer coisa, se tivesse fracionado, a gente poderia tratar as coisas em separado, por exemplo, vou dar um exemplo bem bobo, acordos setoriais, que tem previsão dentro do decreto, não sai nenhum acordo setorial, nenhum acordo setorial, mas a gente pensa assim, vou pedir, vou fazer uma proposta de mudança disso, não sei se isso é tão importante, eu começo a considerar o todo, quando estou analisando a parte, vai que nessa abertura, mexa em outra coisa que não é interessante, e não sou só eu que penso assim, todos os atores pensam desse jeito, e ninguém mexe em nada, diferentes, porque está tudo num pacote só, se a coisa tivesse fracionado, vamos tratar desse decreto que regulamenta só o acordo setorial, o funcionamento do acordo setorial, ou só esse daqui que trata dos acordos de repartição de benefícios não monetário, vou tratar do regulamento, do procedimento, só daquele ponto, então eu chamo os atores que dizem respeito àquele ponto para discutir, agora o decreto todo, todo mundo é interessado, muito mais complicado, ele vira mais ou menos uma coisa escrita em pedra, o que decreto não poderia ser, justamente porque ele não consegue refletir o aprendizado no processo, então esse é um ponto que eu já coloco, a gente agora mesmo estava discutindo a questão de CTA, de conhecimento tradicional associado, tem muitas dúvidas em relação ao CTA, por exemplo, quando você consegue identificar a origem, a fonte daquele CTA, ou

quando ele é não identificável, você não conseguiu encontrar, existe uma insegurança para as empresas que são as usuárias, gigantesca nesse processo, e daí quando a gente vai discutir com o ministério, qualquer outro ator, mas o decreto é assim, tipo assim, o decreto ninguém vai mexer, o decreto é pior do que uma lei, nesse sentido. O que acontece hoje? A legislação, como eu disse, e o decreto, são tão complexos, tão complexos, que eles não estão conseguindo atender aqueles objetivos iniciais. Talvez um da biopirataria tenha conseguido, tenha reduzido a biopirataria, mas em relação a você estimular o uso sustentável do recurso da biodiversidade, eu já tenho dúvidas em relação a isso, eu não estou vendo isso. O que eu estou vendo? Isso assim, totalmente empírico, que é outra questão que eu vou discutir depois, que é o sistema. O sistema não te dá essa informação. Mas outra coisa, conversando, a gente já participou de eventos fora do setor privado, gente que faz uso, pessoal de saneantes, pessoal de cosméticos, de fármacos, as pequenas empresas, quando elas veem a complexidade e a insegurança, discricionariedade do próprio fiscal na hora de fazer a vistoria, porque também tem essa, quando a coisa é muito complexa, você dá muita margem para a discricionariedade do fiscal, as empresas começam a pular fora de utilizar os recursos da biodiversidade. Quer dizer, tudo que a gente não queria, a gente queria exatamente o oposto a isso [...] porque o setor, quando você vai montar uma empresa, um empreendimento qualquer, o risco é associado ao recurso que você colocou ali, investiu naquele negócio seu. Você não sabe se aquilo vai dar dinheiro, se aquilo ali vai dar retorno econômico. Então você tem uma série de riscos que você vai assumindo no meio do caminho, no meio do percurso, quando você vai fazer uma empresa. O que acontece é que a utilização do recurso da biodiversidade, em vez de virar uma oportunidade, ela está sendo encarada mais como um risco. O risco de você ser, de repente, achar que está atendendo a legislação, mas tem uma leitura, uma interpretação da legislação que não está de acordo com a sua e você fica meio que na mão do fiscal nesses assuntos. E a gente percebe isso. E a gente percebe, por exemplo, a reunião do CGEN, que é o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, a gente olha muito interpretação de lei, a gente olha muito normativos, resoluções, para criar um puxadinho, de repente, num decreto...determinado artigo do decreto. Então, assim, a coisa nunca acaba de regulamentar. Parece que ele está sempre regulamentando. Então, sim, causa uma insegurança, eu acho que é o principal ponto negativo de todo o marco regulatório, vamos falar da lei, do decreto, ou das resoluções CGEN. Todo esse marco regulatório, ele dá uma insegurança para o empreendedor enorme, e que dá espaço para que tipo de empresa? A que tem musculatura para enfrentar tudo isso. Que são as grandes empresas de cosméticos, de fármacos, as outras não têm essa musculatura. Então, a gente acaba fazendo o que? Desestimulando o uso e concentrando em determinados segmentos que tenha musculatura para enfrentar isso, que tenha sua diretoria de setor de direito, de jurídico, que possa entender, especializado naquela legislação. E a gente percebe que a gente tem arranjos aqui dentro da CNI, de escuta do setor, e a gente tem uma rede de biodiversidade, e é a única rede das que a gente tem consulta, que são temáticas, tem clima, tem resíduos sólidos, tem florestas, mas a rede de biodiversidade é a única que tem a presença pesada das empresas. Por quê? Porque são as empresas que têm condição de discutir. São as grandes empresas, não são as empresas pequenas. Esse é um fator diferente dos demais, as outras redes de consulta, elas são formadas por associações setoriais e por federações e por sindicatos, quer dizer, por entidades de representação do segmento. No caso da rede de biodiversidade, a gente tem uma presença grande de empresa e outra de consultoria. Porque algumas empresas, alguns sindicatos, pedem que as consultorias façam parte da rede. Por quê? Porque só elas que têm a informação, só elas que conseguem discutir tal grau de complexidade técnica do marco regulatório. Isso já é uma distorção. Já tem uma coisa errada. A legislação não pode ser médica para a sociedade, para quem tem que cumprir a legislação. Então, assim, daí isso reflete no uso, isso reflete na insegurança, daí isso reflete em muita gente que coloca lá a ser gene free no seu



produto. Não tem recurso. Olha só que distorção. Ele quer mostrar que o produto que ele produz não tem nenhum recurso da biodiversidade brasileira, logo, ele é livre de atendimento à legislação. Quer dizer, isso vira um valor? É sinal de que ele está fazendo tudo errado. É sinal de que, opa, calma aí, como assim alguém está vendendo isso como um valor? O fato de não ter um recurso da biodiversidade. Quer dizer, olha que distorção de todo o processo. Outro exemplo que eu dou, que é bem assim, foi bem forte aqui para a gente, a questão do babaçu, por exemplo. A gente tem vários estados que tem o peso da produção de óleo de babaçu, que tem babaçuais nativos ali enormes, Tocantins, Maranhão, Pará, principalmente esses três estados, e eles estão perdendo espaço, o babaçu está deixando de ser utilizado, por quê? Porque é mais fácil você utilizar o derivado do Dendê, que é o óleo de palmiste. Por quê? Porque o Dendê é uma espécie exótica, uma espécie que veio da África. Ela não se enquadra nas obrigações do Marco regulatório da biodiversidade. Então, por segurança, as empresas de material de limpeza, de sabões, de saneantes, todas já pararam de utilizar o óleo de babaçu. Só daí você pensa, ah não, mas o pessoal de cosmético ainda usa, mas o de sabão de coco, que o sabão de coco é a base de óleo de babaçu, era a base de óleo de babaçu, ele era 80%, 90% do volume de óleo de babaçu. Era dado por esse setor, esse setor saiu todo, inclusive o segmento, a representação que representava esse segmento de material de limpeza, de produtos de limpeza, ele saiu até da rede, parou de participar da rede, porque perdeu o sentido, eles não tinham mais nenhum elemento da biodiversidade. Isso é uma outra distorção, em vez de a gente estar aumentando, estar agregando mais atores nesse processo, a gente está afastando. A gente teria, enquanto aí um ponto que eu queria colocar também, enquanto informação para isso, para eu colocar esse termômetro, para a gente ver para onde que está indo, que tipo de segmento, que tipo de empresa, qual que seria a base dessa informação? A base dessa informação seria o sistema, o SISGEN, que é o sistema do patrimônio genético, gestão do patrimônio genético. Só que o SISGEN não te dá essa informação. O sistema, ele tem uma série de falhas, eu sei que a gente está trabalhando aqui, inclusive junto com o Ministério, para identificar esses pontos de melhoria dentro do SISGEN. O SISGEN ele foi tratado assim, de uma maneira como se ele não fosse importante, como se ele fosse só para garantir, só para cumprir o que estava na lei. Ele foi tratado dessa maneira. Não. É uma exigência legal? Então vamos fazer. Então ele foi sempre tratado como uma coisa menor. Só que hoje a gente não tem informação confiável que você precisa ter para tocar essa agenda de biodiversidade, de utilização dos recursos da biodiversidade. Então você não sabe, por exemplo, que segmentos que você está tratando, que estão cadastrando os produtos, não traz, por exemplo, a informação do CNAE. Então você traz a empresa, o nome da empresa, você traz, eventualmente, o nome de pessoa física, do pesquisador, mas você não sabe que setor que é esse. É o setor de fármacos? Que está utilizando mais recursos? O que a gente precisa de informação? Todo mundo precisa de informação. Tanto o governo para fazer a política de bioeconomia, se ele coloca no discurso dele uma política de bioeconomia, e a gente já comentou isso com o próprio governo, tanto com a secretária, quanto com o próprio ministro, se coloca no discurso da bioeconomia, você tem que ter a base de dados para você poder calibrar para onde que vai e o que você tem que fazer. Você não tem isso no SISGEN. Hoje você não tem no SISGEN. Se a gente vai fazer uma ação, por exemplo, de capacitação, uma ação voltada a determinado segmento, a determinado público, eu preciso dessa informação. E essa informação, quem deveria me trazer é o SISGEN. O SISGEN não te traz nenhuma dessas informações. Está muito imaturo. Eu não poderia chamar de imaturo porque ele já tem 5 anos, 5, 6 anos. Ele é de 2017, 6 anos agora faz esse ano. Já teve tempo de maturidade. Mas a maneira como ele foi encarado foi como um sistema apenas para cumprimento da legislação. Hoje ele está sendo utilizado para quê? Para dar informação para o IBAMA fazer a fiscalização. Então você reduziu um sistema que poderia te dar a base de informação para subsidiar uma política pública na direção do que está previsto

na lei, na direção da via economia, você ao invés de utilizar para isso está utilizando só para fiscalização. Quer dizer, quem cadastra, está já assumindo, ele existe para fiscalizar. A partir do momento que você cadastrou, você existiu para fins de fiscalização. É isso. O que é a coisa, é a finalidade mais pobre que pode ter um sistema. Ele vai ser utilizado para isso de qualquer jeito. Ele tem que ser mais do que isso. Ele tem que ser mais estratégico. A informação, os relatórios têm que dar informações estratégicas, tem que saber o que você quer, o que você precisa de informação para você direcionar a política pública. Qual é a informação relevante? Qual é o tipo de informação que você precisa? Isso ele não traz hoje para a gente. Então, acho que assim, a maneira de ser tratado, ele e isso tem um sintoma claro, que toda vez que a gente fala olha, o sistema tem uma questão aqui uma funcionalidade que não está dando certo, tem que mudar, tem que alterar. A gente já fez várias reuniões sobre isso, a questão das funcionalidades. Quer dizer, as caixinhas que têm que ser preenchidas que não estão de acordo. A gente fazia reunião aqui do setor, fazia relação de todas as funcionalidades que deveriam ter ou que estão erradas, ou que tem algum ajuste que precisasse ser feito aí o ministério contratava uma consultoria para fazer o aprimoramento. Daí tinha todo o processo licitatório da contratação dessa consultoria, uma consultoria que às vezes quebrava no meio do caminho, não existia mais, deixava de existir, ou não entregava o produto inteiro porque era o menor preço nessa contratação de consultoria e daí você fazia aquele ajuste mas na utilização conforme vai ganhando complexidade aparecem outros ajustes que tinham que ser feitos. Aquele contrato acabou, tem que contratar outra consultoria. Então hoje no ministério a gente tem uma pessoa responsável pelo sistema, um técnico que quando ele sai quem assume é o terceirizado e uma consultoria da vez. Então você não pode tratar um sistema que tem esse grau de importância, ou pelo menos no discurso tem a questão da bioeconomia da biodiversidade, dessa maneira. Então a primeira demanda que a gente fez pro ministério esse ano agora, foi da questão da gente passar pra outro patamar, não dá pra esse sistema ser tão amador assim, tão rudimentar, ele precisa ganhar um corpo que seja condizente com a expectativa da utilização das informações que a gente quer dele. Então a gente precisaria repensar o sistema. O sistema vai trabalhando, mas a gente tinha que criar um grupo para repensar o sistema inteiro e repensar que tipo de informação que é necessário. O que dá para ser feito a partir do que tem e o que não dá para ser feito a partir do que tem, tem que ser criado em um novo sistema. A gente já passou por isso, e eu digo por experiência própria, com outros sistemas do governo. Por exemplo, o SICAR que é o sistema do Cadastro Ambiental Rural é um sistema gigantesco, todas as propriedades do Brasil inteiro estão lá, a base de dados é superpesada que é já referenciada, tem imagem de satélite, então é pesado. Ele hoje foi para o SERPRO. Ele foi concebido acho que começou no Ministério do Ambiente passou para o IBAMA e agora está no SERPRO. O Sinaflor que faz todo o controle da produção de madeira e de subprodutos florestais, ele é outro, ele foi criado no IBAMA, daí ele começou a ganhar complexidade conforme você vai saindo da floresta... você explorou, tirou a árvore e você foi desdobrando aquela madeira, você foi trabalhando aquela madeira, você vai andando no processo produtivo e aquilo vai ganhando um peso de informações que as vezes aquela solução tecnológica sua, não comporta mais aquilo, você tem que passar para um outro patamar...já fez isso também, já passou para um outro patamar. Hoje foi para o SEPRO, é como se fosse assim, agora você ganhou uma maioria e vai pra lá, e você vai ter outra importância. Esses sistemas mais robustos que dão base a políticas públicas, eles não podem ser tratados como consultorias de informática, consultorias pequenas. A gente não pode colocar uma coisa dessa importância, dessa envergadura na mão de uma empresa pequena...tem que ser dada a importância que precisa ser dada, então esse é um outro ponto dentro da legislação que eu acho falho. Essa questão de dados...e a gente tem vários ajustes que a gente tem que fazer hoje em dia que dão essa insegurança para o usuário. E acredito assim...ela dá insegurança para o usuário, pra ele

utilizar o recurso da biodiversidade ou pra ele acessar o conhecimento tradicional associado...segurança no sentido, eu estou fazendo certo? É isso? Será? Por exemplo, eu vou buscar se aquilo que eu estou fazendo com o recurso da biodiversidade tem algum conhecimento tradicional associado...eu não sei, quando eu começo muitas vezes eu não sei, eu vou procurar saber...aquela minha busca é suficiente? E se eu achar que não identifiquei a fonte daquele conhecimento? Eu fiz uma busca, não achei, não encontrei. Se alguém meu concorrente encontrar ele denuncia no Ibama, o Ibama faz a fiscalização e me multa e as multas são altíssimas, as multas são muito altas.

[...] é muito complexo, então assim, eu nem garantia do conhecimento do recurso, no fim da história, ser compensado ali, a população tradicional que detém isso, eu não consigo fazer. mas também, do outro lado, eu não dou segurança para o empreendedor, para que ele possa trabalhar de maneira adequada, estão fazendo certo? Não estão fazendo certo, porque isso, no fim da história, quem não é da área privada, tem dificuldade, às vezes de entender, é porque tudo no fim da história é uma conta que você faz em função do risco que você está tendo. Se você tem um risco maior, se chegou até um certo ponto, se tem conhecimento tradicional associado, uma empresa, por exemplo, uma empresa...o que ela faz? Ela trabalha com aquele insumo, aquele recurso da biodiversidade, depois faz uma pesquisa se tem conhecimento tradicional associado, se identificou, para ela é o melhor dos mundos, porque daí ela faz o que tem que fazer, faz o consentimento prévio informado com aquela comunidade e resolveu o seu problema, e vida que segue e continua o trabalho dela. O pior é quando não encontra, porque você não encontrou, você está em uma sala escura. Será que existe em algum lugar essa informação? Será que eu vou fazer essa consulta em todos os dados, todas as formas que eu tenho que fazer, e não vai aparecer uma comunidade que vai falar que é detentora daquele conhecimento, no meio do caminho então, o que as empresas maiores fazem? Como tem uma questão de imagem envolvida, tem uma questão de compliance envolvida, se chegar nesse ponto, ela abandona a pesquisa...porque ela não corre a avaliação de risco que você faz, o risco da imagem é tão alto de você ser associado, uma empresa grande ser passado uma imagem de que está querendo sobrepujar os direitos adquiridos pela aquela comunidade, que ela sai fora do processo, mas muitos outros, por exemplo, um pesquisador às vezes continua, e fica à mercê da fiscalização, e sabe-se lá o quanto que ele vai pagar de multa. Só para ter uma ideia do valor da multa, teve um que reclamou com a gente pouco tempo atrás, uma empresa pequena, que produzia pouquíssimos produtos, e um deles utilizava um ingrediente da biodiversidade, e ele fez, sim, uma coisa errada, ele não cadastrou...e daí o que aconteceu? O fiscal, ele deu a multa pelo tamanho, pelo porte da empresa, que é uma empresa pequenininha. Ele deu a multa na base....que tem uma banda enorme, assim, de milhar para milhão, então ele deu ali o valor mais baixo, o valor mais baixo era 10 mil reais. Só que ele tinha 15 produtos. Então foi 150 mil que a empresa simplesmente não tem. Esse valor do caixa era uma empresa pequena. Quando você fala, cita um caso desse, num coletivo, num evento de usuários de recursos da biodiversidade, quem não está usando já pensa duas vezes antes de utilizar. Então a gente tem que estar todo momento calibrando. O que a gente está fazendo e temos para garantir direitos, e o resultado que aquilo vai dar porque senão a gente corre o risco de ir todo mundo para o fundo do lago, para afundar todo mundo.

### **LEI 13123, DE 2015**

[...] não, legislativa eu não vejo por conta disso, por conta dessa questão do Decreto, muita coisa a gente podia arrumar se a gente mexesse no decreto, por isso que eu acho que o decreto teve um erro estratégico...que precisaria...para a gente corrigir o governo pegar isso porque o decreto está na mão dele, se ele quisesse, ele mudaria isso, mas como a gente percebe que dentro do

próprio governo ainda não tem esse ambiente favorável, muita discordância de posicionamento, entre vários. Porque, uma outra questão que aconteceu agora, que é boa...pode ser boa, pode ser ruim...que é a questão ambiental, especificamente a questão de bioeconomia, o tema bioeconomia, ele foi fragmentado em vários ministérios. Então, tem vários ministérios que tratam desse assunto, isso pode ser bom agora. Se não tiver coordenação, isso pode ser muito ruim, e a gente não tem visto essa coordenação. Então quando você fala de olhares diferentes em cima do Decreto, hoje, a gente tem essa questão...a gente não está falando mais de governo e os outros atores, a gente está falando até dentro do governo, qual é o olhar que MDIC, MMA, MCTI, MDR, Fazenda, todo mundo tem uma caixinha chamada bioeconomia dentro do seu organograma, como que eles estão olhando isso, será que todos eles concordam com as mudanças necessárias. Então, não tem ainda essa coordenação dentro do próprio governo para levar uma discussão dessa. A coisa ainda está tateando. Não está ainda fechado.

[...] eu acho que não tem como a gente ter uma discussão dessa sem você ter um olhar, pelo menos de dois atores: usuário e provedor. Então você tem que ter os dois na mesa, porque senão, se como os dois na mesa a gente já tem essas dificuldades de chegar a um denominador comum imagina se não tivesse...esse é um ponto que eu não acredito num funcionamento de outra maneira, sem ser com esses atores todos funcionando. A gente tem feito esse trabalho de aproximação, a gente tem tido uma evolutiva inclusive das próprias comunidades tradicionais, populações indígenas, a gente tem uma certa proximidade com eles, não tem importância com isso...a gente só acredita na mudança na mesa de debate não é em outro lugar, é ali que tem que acontecer. A legislação, esse assunto, eu acho que tem vários pontos que às vezes dificultam, o fato da legislação ser relativamente nova, enquanto legislação, e toda essa complexidade, isso dificulta o entendimento. Enquanto a gente tem uma disparidade entre entendimento e até capacidade de absorver tudo aquilo que está colocado na legislação e você também ter um histórico, um passado não tão distante, onde existia biopirataria, onde muitas empresas, muitos pesquisadores, muitas pessoas chegavam na comunidade e tiravam, realmente, aquele conhecimento da comunidade. Depois você vai ver até produto na prateleira e aquela comunidade não ganhou nada com isso. Eu saí agora de um evento em Belém, na quarta-feira, o pessoal falou muito disso, a gente ainda tem essa memória desse ponto, muitas pessoas que estão lá trabalhando, que fazem garrafada no mercado...vê o peso, aqueles produtos muita gente tem no imaginário, na cabeça dela, aquele cenário, então, você fala assim...mas tem a legislação, a legislação foi criada em 2015, foi regulamentada em 2016, o CGEN isso está muito recente. A pessoa não absorveu tudo isso porque também a gente não foi capaz de comunicar isso para a sociedade, que também, é outro ponto. A legislação já é complexa por si só, e se a gente não consegue levar isso à sociedade, aí fica uma coisa hermética que não vai chegar em lugar nenhum, que eu acho que é outra questão, por isso até que a gente criou, a gente viu isso quando a gente foi fazer...participar de reunião com pequenos empresários que a gente viu o grau de desconhecimento [...] Foi daí que a gente decidiu fazer um curso de capacitação em cima da lei da 13.123 e soltamos agora no Congresso de Inovação, um curso EAD que é gratuito para todo mundo, inclusive a gente chama, tem entrevista com os participantes do CGEN, a gente fez entrevista com as populações tradicionais, com os indígenas, a gente incluiu todo mundo dentro do curso, porque é um curso que não é voltado...lógico, o mote, o motivador foi o nosso público, as pequenas e médias empresas, mas ele é um, que não serve só para eles, serve também para o provedor, para ele entender como é que funciona, também, para a gente chegar nesse denominador e a gente teve curadoria, a gente teve muita preocupação com a questão técnica, porque qualquer palavra mal colocada pode dar uma interpretação errada, então é um curso denso, e é um curso EAD, saiu agora, faz dez dias. [...] qualquer pessoa pode fazer, a gente fez inclusive para populações tradicionais, a gente fez

para eles também. Facilita até o trabalho de todo mundo, o trabalho da gente, na CNI, a gente não é...a gente é especialista, mas a gente não é o especialista, no sentido assim a gente representa, a gente é a voz, dá base nossa que a gente representa. Então a gente tem que traduzir isso para a base nossa. Então a gente viu que tinha necessidade de fazer esse curso para nivelar todo mundo, para que todo mundo tivesse discutido a mesma coisa, com o mesmo grau de entendimento, que isso melhora até acordos, isso melhora até qualquer mudança que vai se fazer, fica muito mais fácil.

## **Entrevistado 17 – Cristina Maria do Amaral Azevedo – MMA (CGEN-MP)**

### **MEDIDA PROVISÓRIA**

#### **Antecedentes:**

[...]eu comecei a me envolver com esse tema em 1998, mais ou menos, quando a gente fez um programa chamado Programa Estadual para a Conservação da Biodiversidade. Era um programa que tinha a sigla PROBIO/SP, existia um PROBIO federal aí, acho que com apoio do PNUD, no Ministério do Meio Ambiente, e São Paulo fez o PROBIO/SP. E esse programa era um programa transversal na secretaria, e ali a gente tinha uma equipe pequena, mas para tentar colocar o tema da biodiversidade, que em 1998 era um tema muito ainda novo, em várias políticas públicas estaduais. Quando a gente começou a trabalhar com os institutos de pesquisa ligados à secretaria, instituto florestal, instituto de botânica, a gente percebeu que havia uma demanda, vários pesquisadores relatavam demandas por material biológico sendo enviado para fora do país para pesquisas de princípios ativos. Enfim, aí que começou o assunto, para mim. Esse assunto acendeu a luzinha, a gente já estava acompanhando a Convenção sobre a Biodiversidade biológica desde 1992, e criou-se um grupo de trabalho na secretaria para estudar essa questão do acesso aos recursos genéticos. A gente levantou todas as pesquisas em curso e todas as demandas, e até chegamos a propor um termo de compromisso para ser assinado por todos aqueles que tivessem interesse em pegar material biológico aqui em São Paulo, mas não em todo o território, especialmente nas unidades de conservação sobre a gestão do Estado. [...]e fizemos uma proposta de projeto de lei para regulamentar esse assunto a nível estadual. Quando a gente começou a elaborar esse projeto de lei, é aí que eu entrei em contato com os projetos de lei que estavam no Congresso naquela ocasião. [...]então, eu tive bastante proximidade com o Eugênio Arcanjo, que era assessor parlamentar, trabalhando muito próximo até a então senadora Marina Silva. Tinha um projeto de lei além da Marina, tinha um projeto de lei, se não me engano, do Jacques Wagner, e tinha mais um. Acho que eram três projetos de lei naquela ocasião que a gente estudou para nos inspirarmos no que seria o projeto de lei aqui em São Paulo. Então, isso foi em 98, 2000. Acho que foi em 2000 que teve aquele escândalo da Novartis, lá no Amazonas, com aquele complexo de bioprospecção. Aquele contrato que foi, antes de ser assinado, que foi veiculado, gerou muita controvérsia. A gente, de alguma maneira, participou de reuniões que foram feitas com o terceiro setor, com o pessoal do Congresso, Brasília, criticando a maneira como estavam as cláusulas do contrato. E aí foi editada na medida provisória 2186, em 2001. Eu não participei, pelo que eu me lembro, a MP caiu de cima na cabeça de todo mundo. Não lembro, eu não participei, nem fui consultada, que eu saiba, não conheço ninguém que tenha tido alguma contribuição mais horizontal, que tivesse tido alguma consulta. Acho que foi uma coisa muito de resposta, urgente, que veio do próprio governo federal. O Braulio Dias é uma pessoa que provavelmente você já entrevistou, ou entrevistará, porque acho que é a pessoa que mais conhece esse assunto no Brasil...a nível nacional e histórico e a nível mundial. Enfim, aí chegou a MP em 2001, foi uma crítica enorme,

principalmente dos pesquisadores, sobre a medida provisória. Quando a medida provisória foi publicada, São Paulo reviu a estratégia, então a gente falou, agora ter uma medida provisória do governo federal não faz mais sentido a gente ficar com esse anteprojeto de lei a nível estadual, ou faz, porque alguns estados também já estavam, Acre, tinham outros estados que já tinham também, não lembro se eram projetos de lei ou já tinham uma lei estadual, agora fiquei na dúvida. Mas São Paulo resolveu paralisar os trabalhos e ficamos focados só em regulamentar e regular o acesso ao recurso genético dentro das UCs estaduais. [...] E o foco era muito na parte de recurso genético, a parte de conhecimento tradicional aqui em São Paulo, a ocasião, não foi um ponto que iniciou naquela época, o conhecimento tradicional veio de ter uma preocupação mais recente. Em 2002, no final de 2001, o próprio Braulio, a gente já se conhecia por conta desse assunto também, e por conta da presença na Convenção das Partes, na CDB, me consultou se eu não queria trabalhar em Brasília, como a Coordenadora Técnica da Secretaria Executiva do CGEN, que estava sendo constituído de fato, CGEN previsto na MP, que estava sendo formado, e aí ele estava precisando de alguém para fazer a coordenação técnica, e me indicaram, uma pessoa que estava estudando esse assunto aqui em São Paulo. [...] E a gente tinha acabado de ter uma mudança aqui de governo, aqui na situação, o próprio estava meio parado, o próprio Paulista, e eu topei.

### **CGEN na MP:**

[...] então, em 2002, eu fui para Brasília para ajudar a formar a Secretaria Executiva e dar o apoio para o CGEN, e fiquei até 2008. Então, pelas minhas contas, o número que eu tenho na cabeça, não sei se confere exatamente, mas eu acompanhei as primeiras 50 reuniões do CGEN. Desde a 1 até a 50. Eu lembro que quando eu saía, a despedida foi na reunião 50. 50ª reunião. Então, esse período...[...]estava eu como coordenadora técnica, o Rogério, não vou lembrar o nome dele, sem saber o sobrenome dele, o Rogério como coordenador administrativo, o Inácio, que acho que é uma pessoa que você também deveria contatar, ele era o coordenador das câmaras técnicas, e aí eu fui compondo a equipe da coordenação técnica. A gente foi arrebanhando pessoas para serem capacitadas e formar a equipe. E aí, como só ia acontecer em Brasília, a gente tem uma alta rotatividade. Então foram várias pessoas que passaram nessa equipe técnica. As pessoas vão fazendo concursos, vão tendo outras oportunidades. Mas durante um tempo razoável...Esses três, o Inácio, eu e o Rogério ficamos à frente aqui da Secretaria Executiva. O Secretário Executivo teve um primeiro que ficou muito pouco tempo, que foi só na época do governo Fernando Henrique, que quando mudou, quando entrou no governo Lula, foi o Eduardo Vélez, que foi o Secretário Executivo, e depois a Celeste da Fiocruz. Uma pessoa também que é legal, não sei se você já conversou, é a Daniela, acho que Oliveira? Não sei, posso ir atrás. Mas é uma advogada, era da carreira dos advogados da União. Ela era do Ministério do Meio Ambiente e ela também atuou bastante. Quando o Rogério saiu, ela ficou no lugar dele. Ela foi uma super assessora, porque a gente precisava muito dessa área de Direito. Eu sou bióloga de formação...e o Rogério também era biólogo. E o Inácio era economista, então a gente tinha poucos advogados.[...]uma pessoa que também ajudou muito, que compôs a equipe técnica, que era advogada, é a Paula Lavratti, que também foi para Brasília no começo do primeiro governo Lula. Com várias pessoas do Sul, ela é do Rio Grande do Sul, teve várias pessoas do Rio Grande do Sul que foram para Brasília. Ela ajudou muito também, estudou para caramba, foi uma pessoa, uma peça bem fundamental na implementação. E aí fomos montando, o CGEN, o Conselho, essas comissões, essas equipes. Acho que de chão, assim, para te dar, é isso. Isso aí você vai me perguntando.

### **Discussões no CGEN: Representatividade e Anteprojeto de lei de 2003**

[...] a medida provisória era muito difícil. Então, a primeira coisa que a gente fez, e a gente que eu falo, tanto Secretaria Executiva, quanto o próprio CGEN, que era formado apenas por governo, só por entes governamentais, o governo federal, acho que a ABEMA tinha um assento, se não me engano. Então, tinha a representação estadual, mas o resto era todo o governo federal. A gente ficava interpretando a medida provisória e tentando...torná-la implementada, de fato. Então, tinham vários conceitos, principalmente com essa reclamação intensíssima da pesquisa, dos pesquisadores, das universidades, da SBPC, Academia Brasileira de Ciências, e da dificuldade também do, então, o IBAMA, que autorizava a coleta de material biológico, a gente entender até onde ia a atribuição de quem...O que o IBAMA podia autorizar sem a prévia autorização do CGEN, enfim. Então, esse início realmente foi árduo, mas a gente trabalhava muito a nível do CGEN mesmo. Então, tinha os representantes do CNPQ, representantes do MCTI, e uma outra pessoa que é superimportante, a Ione Egler, ela foi durante muitos anos a representante do MCT, que na época não era o I, era só MCT. Hoje é MCTI. E ela ajudou muito nessa interpretação mesmo, o que que é, até onde vai a pesquisa científica, quando começa a bioprospecção, quando começa o desenvolvimento tecnológico, e o que que é exatamente o patrimônio genético, porque era esse o conceito, tinha uma questão imaterial, então uma molécula, eu lembro de uma discussão que a gente teve com uma empresa que foi lá, que queria captar o aroma de uma planta da Mata Atlântica, aqui de São Paulo, para fazer um perfume para o dia dos pais, se não me engano. Então, era uma coisa que era rápida. E aí, isso é ou não é a bioprospecção, porque ela não ia pegar nenhum, nenhuma folha, nenhuma flor, ela ia com uma campânula...iria expirar o aroma. Então, esse tipo de discussão conceitual, técnica, ocupou bastante tempo, e a gente fazia isso junto com o CGEN. Quando a Marina entrou, em 2003, sim, a primeira coisa que ela fez foi, se não me engano, instituir a figura dos convidados permanentes, como para abrir o CGEN, teria que mudar a lei, só fazendo uma lei, ela instituiu a figura dos convidados permanentes, então tinha representante da academia, representante das comunidades tradicionais, o Ministério Público. Ele também começou a participar, mas nenhum deles tinha direito a voz nem voto. Tinha direito a voz, mas não tinha direito a voto, porque eram só convidados, não eram membros efetivos. Mas isso ajudou muito a enriquecer a discussão, e complexificar a discussão também. Obviamente, outros olhares mostram como era realmente complexo o assunto. E constituiu-se um grupo de trabalho também no âmbito do CGEN, com os convidados, para elaborar um projeto de lei que substituísse a medida provisória. E foram reuniões, sei lá, era uma coisa maluca, a gente ficava dias e dias, até de noite, toda semana, discutindo, discutindo, discutindo, em salas enormes com mais de 40 pessoas, tentando chegar a um consenso. Quando vai afunilando e você vai levando para cima, para o palácio, para a Casa Civil, a gente viu que o consenso que parecia ter havido não era consenso. Quando saem os externos e fica só o governo, ali dentro não tinha consenso. Entre vários ministérios. O Ministério da Agricultura é um ministério que sempre teve uma posição muito diferente, um olhar muito mais da produção. Uma preocupação muito grande com a possibilidade de dificultar o acesso aos centros genéticos pela Embrapa e também com o temor de ter uma retaliação a nível internacional no âmbito do Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos... O fato de a gente ter uma lei muito dura, isso também faz dificultar o acesso aos recursos genéticos por eles, pela Embrapa, de outros países. Então tinha essa preocupação. Então a posição do MAPA destoava, não destoava, era diferente do MCTI, do MMA. A gente não conseguia de fato, embora parecesse que tivesse conseguido, na hora que chegou ali no vamos ver, na Casa Civil, a coisa ficou clara que não. Que não tinha um consenso ali.

## **PROBLEMAS DA MP:**

### **Preparação do anteprojeto de Lei de 2003:**

[...] tudo que existia a gente olhou. Inclusive a decisão andina, que não lembro o número agora, mas enfim, tinham várias leis, projetos de lei circulando no mundo. Então assim, todos esses da América Latina, a gente estudou, o Eugênio chegou a organizar uma visita aos Estados Unidos, com algumas pessoas também, para a gente conversar com outros parlamentares do Congresso estadunidense, conhecer o Instituto Nacional do Câncer dos Estados Unidos, enfim, ter outras...A gente bebeu em várias fontes, assim, não ficamos sobre a medida provisória, não. Mas acho que tinha realmente desafios muito difíceis à época pra gente transpor. Um era a questão do conceito de recurso genético, o quanto que a gente ia para esse lado do patrimônio, do imaterial... não é bem imaterial, porque uma molécula é material, mas assim, se você desenhar a molécula, só desenhar a molécula e mandar esse desenho para outro lugar, isso...você não está mandando a molécula, você está mandando só o desenho dela. Isso já seria suficiente para você inspirar alguém para fazer um produto? Isso teria que ser regulado? Como seria regulado? Esse era um ponto bem complexo de pensar. O outro era a partir do conhecimento tradicional, que acho que esse é um ponto também bem difícil, assim, em termos de divisões antagônicas, que o conhecimento tradicional, que é compartilhado por muitas comunidades, na visão, à ocasião, tanto do MCT, quanto do MAPA, era um conhecimento de domínio público. Então, o direito que incide, a questão do direito que incide sobre os conhecimentos tradicionais ser utilizado com o mesmo olhar do direito que incide sobre o conhecimento científico, era uma coisa com que eu e várias pessoas da equipe, e do MMA, e do Ministério da Cultura e do IPHAN, não concordavam à época, mas havia esse dissenso. Então, esse é um ponto que era bem difícil de lidar. Porque é isso, domínio público não precisa pedir autorização para ninguém. E até onde vai o conhecimento tradicional? Então havia aquelas coisas até mais difíceis, porque as pessoas começam até a fazer algo meio irônico, tipo vou na feira e aí alguém fala que acerola é bom para gripe, isso é conhecimento tradicional, então agora não posso mais comprar acerola. Então, começava a dar uma descampada e você estava, difícil manter o foco no que era realmente mais importante. As empresas começaram também a ter muita, pressionar, porque muito, a empresa não só faz desenvolvimento tecnológico, muitas empresas, como a Natura, fazem o acesso à pesquisa científica, apoiam, de alguma maneira, a pesquisa científica, a bioprospecção e o desenvolvimento tecnológico, as três fases que estavam previstas na MP. Então, acho que esses foram os principais desafios, assim, na época...a gente enfrentou ali.

#### **Atores do setor empresarial:**

[...] tinha a Extracta, não sei se alguém já comentou com você da Extracta, era uma empresa do Rio de Janeiro, Antônio Paes Carvalho, acho que era o nome do presidente, ela era uma empresa que tinha como propósito produzir vários extratos da biodiversidade, fazer prospecção e negociar. Eles faziam um aponte. Então, várias empresas, como a Extracta, foi uma que nos motivou muito também, os regimes, desafiou a gente em termos de pensar a estrutura de regulamentação com esse tipo de coisa. A Natura foi outra. Ninguém direto das empresas farmacêuticas, mas, por exemplo, a Extracta, o interesse dela era a questão farmacológica também. Tinha outra, estou fugindo do nome, mas era da equipe do colégio objetivo, tinha outro nome, era o Drauzio Varela, era exatamente também, fazer mais ou menos o que a Extracta fazia, produzir vários extratos e tentar descobrir moléculas que fossem boas para tratamento de câncer. Então, a indústria farmacêutica, não tinha uma indústria farmacêutica que veio nos falar, mas os intermediários que buscando extratos, testar extratos contra algumas moléculas... E tinha o pessoal de cosméticos. Aí, sim, tinha inclusive as empresas, a ABIHPEC, a Associação Brasileira da Indústria de Comércio, enfim, algumas associações que nos procuravam.

#### **Demandas do setor empresarial:**



[...] era a segurança jurídica, clareza, entendimento da aplicação da norma. Uma dificuldade muito grande era pedir autorização prévia para o acesso. Porque você, era aquela coisa, você está entrando em uma propriedade privada, você raramente acha o proprietário quando você entra na propriedade, você acha o caseiro, você acha, sei lá, a mulher do caseiro. E você tem que explicar o que você está fazendo. Então, tinha essa dificuldade. Uma dificuldade enorme de traduzir o que eu estou fazendo. Então, a gente acabou, a minha equipe técnica...acabou investindo muito na parte de capacitação das comunidades e dos pesquisadores, principalmente, para ajustar essa tradução. Quer dizer, como é que você explica que eu vou fazer bioprospecção de moléculas ativas de não sei o que para uma comunidade tradicional ribeirinha. Você chega com essa terminologia e ninguém tem paciência para te ouvir. Ou tem vergonha de perguntar.

### **Resultado do Anteprojeto de Lei:**

[...] ele acabou não sendo encaminhado ao Congresso [...] Mas eu confesso que para mim foi muito difícil porque a gente tinha investido muito, muito, muita energia, muito, muito tempo e eu, na minha ingenuidade, à época, acreditei que havia um consenso. Acreditei que a gente tinha conseguido um consenso. Só que quando sai quem não é de governo, o dissenso aparece. Hoje eu já aprendi várias vezes eu ouvindo isso acontecer. Aprendi que é assim.

### **Influência do contexto internacional sobre o tema:**

[...] a gente ia ao mesmo tempo que tem as conferências das partes, tinha reunião dos grupos de trabalho no âmbito da convenção sobre o artigo 15, que é ABS, e o 8J, que é conhecimento tradicional. Então quando você ia para essas reuniões de trabalho internacionais, também a gente trocava muita coisa. E foi ficando cada vez mais candente a necessidade de um marco legal para acesso a nível internacional, que na época não tinha o protocolo de Nagoya. Então muitos dos argumentos que acabavam com a nossa proposta de regulamentar a nível nacional vinham, mas aí você sai da fronteira e quem vai controlar? O controle não tinha que ser aqui. A visão crítica era temos que controlar na coleta, temos que controlar na exploração, e a exploração muitas vezes ocorre além fronteira. Então, para onde você olhava, tinha complexidade na questão.

### **Processo de autorizações de acesso no CGEN:**

[...]era tudo centralizado, a parte de autorização de acesso era centralizada no CGEM. A Secretaria Executiva recebia o pedido de autorização com o projeto de pesquisa. A gente... vou tentar lembrar aqui, esse projeto era encaminhado para uma das pessoas da equipe técnica que estudava o projeto, checava se tinha acesso ou não, se tinha coleta ou não, se tinha conhecimento tradicional. A gente discutia em grupo, a equipe técnica discutia para ver se todo mundo entendia da mesma maneira, e ia para dois pareceristas, se não me engano. A gente encaminhava para dois pareceristas, muitas vezes a gente chamava o parecerista fisicamente para conversar conosco, porque também era um assunto tão difícil, que muitos pareceristas sabiam como a gente estava operando. E depois ia para o colegiado do CGEN, onde um dos componentes do CGEN era relator da matéria, então era a pessoa que ia estudar, ver se tudo que a Secretaria Executiva tinha feito estava ok, ler os pareceres dos doutores que leram os pareceres, e relatava o processo. Aí havia uma discussão, essa discussão participavam os convidados que eu coloquei, os convidados permanentes, e depois era votada a autorização, se era concedida ou não, ou se porventura tinha necessidade de mais algum esclarecimento. Algumas vezes tinha a questão de sigilo também, então só o relator tinha acesso às informações sigilosas, além da Secretaria Executiva, a gente tinha um termo lá que a gente tinha que manter o sigilo, e na discussão nenhuma informação sigilosa poderia ser levada. Sempre um resumo não sigiloso

para garantir a segurança do proponente. Então era demorado, porque era isso, cada autorização passava por esse processo.

### **Participação do IBAMA, o CNPQ e o IPHAN no processo de autorizações do CGEN:**

[...] Na minha época a gente não dividia, a gente fazia tudo junto. A gente chamava, por exemplo, o pessoal do IBAMA e juntos a gente checava. Isso aqui é só coleta, não tem acesso. Eles estavam no CGEN. Não descentralizou na minha época, não. Estava tudo centralizado.

### **Legalidade do acesso: muitas aplicadas**

[...] tinha uma assessoria jurídica do CGEN, e eu não estava, porque como eu estava nessa parte bem técnica, eu não sei te dizer, acho que aí a Daniela, que era parte da assessora jurídica, a Paula, talvez saiba melhor te explicar, porque eu não acompanhava isso tão de perto, ou próprio Eduardo Vélez como Secretária Executiva. Porque como eu falei, em determinado momento, quando a gente percebeu a dificuldade das comunidades entenderem o que pesquisa era aquela, a gente investiu muito, a gente, equipe técnica, na capacitação dessas comunidades. E aí a gente saiu viajando para um monte de lugar, fazendo esse trabalho de explicar a medida provisória, de explicar o que estava acontecendo, o que era essa anuência prévia, o que era esse consentimento prévio informado, não era assim que chamava, chamava só anuência prévia. Então eu me dediquei muito mais a esse front, não fiquei na questão da legalidade do acesso.

### **Participação da FUNAI no CGEN:**

[...] tinha assento no CGEN, sim. A Palmares também. A Fundação Palmares, Fundação Carlos Chagas. Não, é Evandro Chagas. Evandro Chagas do Pará. O Museu Goeldi.

### **Participação do empresariado na elaboração do Anteprojeto de Lei:**

[...] eles participavam ativamente. Tanto os pesquisadores quanto o pessoal...tinha o CBEDS, era o Conselho Empresarial Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável, foi um ente bastante importante, [...] representando as empresas. Inclusive participavam das reuniões fora do Brasil. O CGEN tinha representante. Então tinha representante, sim, do setor privado. Não só das comunidades, mas todos eles.

## **LIÇÕES DA MEDIDA PROVISÓRIA:**

### **Biopirataria:**

[...] eu acho que ela trouxe um enorme benefício de colocar o assunto em pauta. Eu acho que isso sem dúvida, ela trouxe. Ela trouxe o benefício, também, de a gente ter um governo a partir de 2013 bastante democrático, que fez com que essa pauta fosse, extravasasse para além, para extramuros, governo. A gente conseguiu conversar em empresas, com pesquisadores e com comunidades. Então, acho que, com certeza, isso não teria acontecido se a gente não tivesse essa medida provisória. E o fato de ser provisória e ter esse horizonte de possibilidade de aprimoramento desse marco legal, fez com que muitas pessoas estudassem e debatessem, enfim. Agora, ela conseguiu coibir a biopirataria? Acho muito difícil que tenha conseguido, porque é isso, a fiscalização intra é muito, muito difícil. Por isso que é importante empoderar os detentores de recurso genético e conhecimento tradicional, para eles entenderem o que eles têm, que é importante. E não tinha nenhum, não tinha o protocolo de Nagoya, que é o extra, que é a outra ponta da cadeia. Então, assim, eu entendo que, para você terminar com a

biopirataria, você tem que ter a ponta inicial, que são quem detém esses bens e a outra ponta, que é quem lucra com esses bens. Você tem que ter essas duas pontas. Como a gente não tinha a segunda, a gente tentou investir na primeira. Quanto mais pessoas você conseguir falar, conversar, explicar, entender, melhor é. Então, acho que a medida provisória teve esse grande papel na história do avanço da norma.

### **CONTEXTO POLÍTICO: governo FHC e LULA I**

[...] quem foi o autor mesmo... foi o corajoso inclusive, foi o FHC no último ano dele. Então, foi um...A gente tem que reconhecer que quem fez isso foi o governo Fernando Henrique. É, ele que assinou a medida provisória...Eu fiquei lá muito pouquinho, porque eu cheguei no último ano, no final...Segundo trimestre do último ano do FHC. Eu peguei pouco tempo ali. Mas quando você pergunta como você enxerga a posição do governo, o que eu te respondo é, não existe a posição do governo, porque o governo tem várias posições que espelham as diversas posições da sociedade. Então, assim, o que eu diria é que nos dois governos que eu acompanhei quando estava em Brasília, o que tinha de bom é que você conseguia realmente ampliar a discussão. [...] você conseguia ouvir mais outros setores, além de só dentro do governo. Eu acho que isso enriquece. A gente conseguiu levar a Fernanda Kaingang. Estava conversando ali com uma pessoa advogada indígena que conhece o assunto e hoje ela está lá representando na OMPI. Então, assim, foi muito importante essa abertura. Mas a gente tem que reconhecer que o governo não é algo único, ele é multifacetado, tem interesses para todos os lados, como é a sociedade. Então, é um grande desafio você conseguir convergências.

### **PONTOS POSITIVOS DA MP: Aprendizado**

[...] toda vez que a gente tenta regulamentar algo novo, é sempre muito difícil. Eu acho que o ganho foi justamente a gente fazer isso de uma maneira mais coletiva. Porque são visões muito diferentes. Eu lembro quando eu fui embora, na última reunião que eu fui à despedida e tal, do representante da Embrapa, se não me engano, e do MAPA, os dois, né, eram muito próximos, com a mesma visão, falarem para mim, assim, né, que a gente brigava, assim, discutia muito, a gente tinha visões muito diferentes. Daí eles falaram que estavam dando tchau, boa sorte para mim, e tal, e que foi muito importante, todo esse período, porque eles entenderam que agricultura, alimento, é cultura. Porque a gente falava que conhecimento tradicional não existia, conhecimento tradicional associado a alimento. Na visão deles, inicial. E ali, depois de 50 reuniões do CEGEN, eles falaram diferente, eles falaram a gente reconhece que realmente existe, sim, conhecimento tradicional associado a alimento. Alimento é cultura. Então [...] valeram as 50 reuniões. Então, isso é muito rico. Apesar do CEGEN ser muito fechado à ocasião, o fato dele ser acompanhado por todo o processo, que era meio absurdo, porque a gente tem um país enorme, achar que um conceito vai dar autorização um por um. Mas enfim, foi importante, porque ali capacitou muita gente. [...] amadureceu o tema, e acho que o fato da Marina ter chamado essa figura de convidados permanentes foi crucial. Porque uma coisa é só eu falar que existe conhecimento tradicional sobre variedades de mandioca. Outra coisa é um representante indígena, ou um quilombola, um ribeirinho. Então, assim, tem outro, você fala de outro lugar, né, essa fala. Então, acho que foi muito importante esse colegiado ter funcionado desse jeito, embora tenha sido árduo para todo mundo.

### **PONTOS NEGATIVOS**

[...] a medida provisória, ela foi muito muito rígida, ela foi um remédio muito amargo para aquela situação ali. E eu acho que o governo, enfim, os dirigentes máximos não tiveram capacidade de fazer uma articulação política para viabilizar uma mudança da norma mais

rápida, porque só dava para mudar, se mudasse a norma. E quando mostrou que não havia consenso interno, como que você faz? Você tem que ter alguém que fala, gente, vamos sentar-nos, mas você tem que ter alguém lá de cima, porque nós, ali, os representantes, não conseguimos chegar no consenso. Então, eu acho que o ponto negativo foi a demora de mudar essa norma. Mas, eu não sei se a gente teria conseguido mudar para uma norma melhor se não tivesse transcorrido o tempo que transcorreu para a gente amadurecer.

## **Entrevistado 18 – Adriana Diaféria Marwell – GRUPO FARMABRASIL**

### **CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA**

#### **Gerações do Direito Ambiental**

[...] nós tivemos uma **primeira fase geracional**, em termos de ações internacionais, que começou com a declaração de Estocolmo em 1972, com grande influência na década de 80, estabelecendo um conjunto de tratados internacionais e uma influência direta nas legislações locais dos países parte, que tratavam o direito ambiental pela ótica preservacionista, ou seja, consideravam a finitude dos recursos ambientais, portanto as medidas propostas foram no sentido de preservar o meio ambiente para garantir as futuras gerações o acesso a esses recursos. Portanto aqui foi uma primeira fase, com a adoção de medidas de proteção ambiental, para se conservar o meio ambiente em virtude da finitude dos recursos. Depois, na década de 90, podemos considerar a **segunda fase geracional**, que revela o paradigma do desenvolvimento sustentável. Depois de praticamente 20 anos, adotando medidas para preservação, inicia-se a segunda fase, valorizando medidas de sustentabilidade do uso dos recursos ambientais, para garantir e promover um desenvolvimento sustentável. Nesta fase, temos o referencial de três grandes marcos internacionais que vão orientar nesse sentido: a Agenda 21, a Convenção de Mudanças Climáticas e a Convenção de Diversidade Biológica. Com esses três marcos internacionais, de alguma forma, começou-se a estabelecer as premissas para o que hoje tem sido muito discutido, a bioeconomia, ou seja, a formação de um modelo de desenvolvimento global sustentável para se buscar uma equalização, entre os países já muito desenvolvidos tecnologicamente e os países em economia emergente com uma abundância de recursos disponíveis para a continuidade do desenvolvimento da humanidade. E aí é que começa a nossa conversa sobre a questão do acesso à biodiversidade. E por que é importante fazermos essa leitura? Porque quando a convenção foi recepcionada no Brasil, estávamos exatamente no momento da transição do modelo, saindo da percepção de conservação e preservação. Se observarmos atentamente dos quatro princípios da Convenção de Diversidade Biológica, dois ainda estavam focados para essa questão da conservação, os outros dois já considerando a possibilidade de repartição justa e equitativa de benefícios e a cooperação tecnológica entre os países. Então, se começa a trabalhar uma nova ótica para o desenvolvimento. Assim, desde a instituição da convenção, percebemos o estabelecimento de novos marcos regulatórios internos nos países parte da convenção, para justamente começar a estabelecer as premissas para essa nova, vamos dizer, nova economia, mais sustentável e efetiva para as futuras gerações.

#### **Caso BioAmazônia X Novartis**

[...]então, quando essa cooperação foi estabelecida no Brasil, nós não tínhamos uma indústria robusta local, em termos de desenvolvimento científico e tecnológico local, quer dizer, nós tínhamos uma indústria na década de 90, concentrada praticamente em indústrias estrangeiras, o Plano Collor propiciou essa abertura comercial para a vinda de uma economia aberta, com

forte predominância dos interesses estrangeiros. Então, essa realidade, acreditamos que teve uma relação direta com a cooperação da Novartis com a BioAmazônia, criando-se um modelo completamente inovador e desconhecido para todos. Portanto esse desconhecimento pode ter contribuído para a construção de um modelo de negócio que não alcançou resultados práticos, inclusive contribuindo para uma aceleração do processo legislativo na época para regulamentação da matéria em nível federal.

### **PLS 306 (MARINA SILVA) e a MP 2186-16**

[...] em relação à questão dos conhecimentos e das comunidades tradicionais, durante as discussões da legislação foram muitas as construções necessárias para o delineamento do texto e muitos os interlocutores que precisavam ser ouvidos e participarem do processo. Na época da discussão da MP 2186-16 havia um olhar maior para as questões de propriedade intelectual, da preservação de direitos exclusivos, do que propriamente uma equalização dos direitos e interesses, dos participantes das cadeias de valor que envolvem o acesso a biodiversidade. Havia uma discussão que caminhou de forma paralela, em relação a titularidade do patrimônio genético ser da União, e a questão dos direitos das comunidades tradicionais. Na época a Marina estava lá, atuante de forma relevante para tentar estabelecer o PL, ela tinha uma proposta de PL na época, mas acabou que prevaleceu a versão do Jacques Wagner, e foi uma versão que veio ainda pendente de algumas mudanças na Constituição. Como não saiu a PEC que estabeleceria o patrimônio genético como bem da União, acabou gerando distorções importantes na MP 2186, que ainda teve 16 versões, com alguns ajustes, algumas adaptações, e mesmo assim não foi possível atingir a completude dos instrumentos regulatórios necessários para orientar depois o trabalho do CGEN. Então, o que aconteceu foi que passamos por um processo de regulamentação muito complexo, porque a partir do momento que você tem uma lei com premissas desestruturadas, você acaba impondo à regulamentação um exercício bastante difícil, na busca de se tentar estabelecer as diretrizes que não estavam claras na lei.

[...] foi feito um esforço bastante importante, por parte da Marina, que assumiu o Ministério do Meio Ambiente na época, com uma equipe extremamente capacitada, uma equipe que dialogava, que conseguia estabelecer um diálogo consistente, sempre atento aos princípios da Convenção de Diversidade Biológica, eu cheguei a participar na época muito disso, porque estava como representante do Ministério da Saúde. Então, houve um esforço muito valoroso, mas, é como eu disse, as deficiências estruturais da lei e, ao mesmo tempo, um processo complexo de regulamentação que derivou da medida provisória, acabou gerando um ambiente que não favorecia muito a evolução do tema no Brasil. Então, se analisarmos o saldo histórico de resultados do período da medida provisória, é ínfimo. Foram praticamente quase 20 anos sem resultados concretos dessa legislação para o progresso do desenvolvimento do tema no Brasil, muito pelo contrário, acabou contribuindo para um ambiente super tensionado, desvalorizado e com o reconhecimento muito aquém do que realmente merecia.

### **Baixa participação das empresas:**

[...]a regulamentação estava muito complexa e na época existiam pouquíssimas empresas que já começavam a ter uma interação nessa questão do acesso à biodiversidade e até, de alguma forma, com capacidade de contribuir para essa discussão da regulamentação. Ao mesmo tempo tivemos aquela situação complexa da cooperação da BioAmazônia. Enfim, tivemos muitos fatores negativos que impactaram a formação de um processo contributivo de colaboração para a construção de um modelo adequado para a questão do acesso à biodiversidade no Brasil[...]

### **ANTEPROJETO DE LEI**

[...] então, foi feita uma segunda tentativa, a medida provisória não estava boa, não estava favorecendo, então se identificou a necessidade da revisão. O governo, na época com a condução da Ministra Marina, fez uma proposta de anteprojeto de lei, para tentar estabelecer uma revisão da medida provisória. E esse processo se deu de uma forma muito complexa, nessa fase, eu estava no governo participando pelo Ministério da Saúde. Surgiram diferenças de entendimento entre os Ministérios afetos ao tema e uma complexidade para se definir a abrangência do acesso, incluindo os vários setores da economia. Isso porque nessa mesma fase a indústria local já estava em franco processo de amadurecimento em vários dos setores que poderiam ter uma interlocução direta com essa matéria e que poderiam contribuir para a formatação de políticas públicas relevantes para fomentar o desenvolvimento sustentável local, com a valorização efetiva das cadeias produtivas locais e a integração de todos os elos produtivos. Eu creio que nessa segunda fase, grande parte dos dissensos também decorreram dessa dificuldade de percepção da importância do modelo para o desenvolvimento do país. Então, concluindo a avaliação dos 20 anos da permanência da medida provisória, percebemos que o resultado, realmente, por mais que tenham sido realizados esforços relevantes e importantes, tanto na primeira fase, quanto na segunda fase, o governo tentou acertar o anteprojeto, mas não conseguiu.

## **LIÇÕES DA MEDIDA PROVISÓRIA**

[...] o primeiro grande aprendizado...as dificuldades na implementação revelaram os problemas que, de fato, estavam impedindo completamente a política de acesso a biodiversidade acontecer. O segundo foi justamente essa interlocução e o diálogo entre os interlocutores principais impactados pela política de acesso a biodiversidade. Porque nem todos os interlocutores tinham as estruturas adequadas para garantir uma participação efetiva. Isso pode ter causado um desequilíbrio que gerou muita desconfiança e dificuldade de condução do processo. O maior aprendizado, na minha visão, foi o fato que de havia necessidade de se construir um novo olhar, que valorizasse o local, que considerasse as necessidades da cadeia como um todo e não apenas o favorecimento de elos individuais da cadeia. O país, já apresenta condições para a construção de um diálogo efetivo que integre todos os elos e que reconheça a capacidade local de desenvolvermos um modelo sustentável e participativo. Isso tudo é novo, é desafiador, mas sempre acreditamos que somos capazes de chegar num modelo sustentável. Nós temos capacidade para construir esse diálogo, considerando a dinâmica atual da economia nacional e as estruturas locais que envolvem a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais, precisamos construir coisas novas para o nosso país. Não há mais espaço para polarizações, o momento exige a cooperação.

### **PL 7.735, de 2014**

#### **Antecedentes:**

[...] nessa terceira fase, que foi uma fase bastante interessante, porque surge uma proposta na perspectiva da própria indústria, que se organizou, foram mais de 10 entidades do setor industrial, que depois se alinharam com a CNI e CNA, que também se engajaram, de fato, para tentar a construção de uma proposta de modelo regulatório, que permitisse uma agilidade no processo de realização do acesso à pesquisa e desenvolvimento tecnológico, devido aos entraves relevantes da legislação passada que exigia a assinatura de um contrato de repartição de benefícios, sem saber, ao certo, se aquela pesquisa teria, ou não, algum tipo de resultado, quer dizer, como é que você negocia uma cláusula de repartição de benefícios, se você nem sabe se aquela pesquisa vai ou não chegar no resultado, então, situações como essas foram ajudando a tentar propor um modelo que fosse um pouco diferenciado, mas um modelo que ao

mesmo tempo reconhecesse todos os elos da cadeia. Então, assim, surgiu a primeira proposta, isso foi apresentado ao governo, o governo, na época, entendeu a relevância da matéria, considerou a possibilidade de coordenar um esforço de diálogo cooperado, e assim a discussão sobre o tema foi ampliando e envolvendo vários setores da indústria, como a área farmacêutica, cosméticos, a indústria de plásticos, a indústria química, a de bioinsumos, o agronegócio, a discussão expandiu de forma bastante significativa por diversos setores da economia e também com a academia, com as comunidades tradicionais e o próprio governo. Eram muitos processos complexos, muitos realinhamentos foram necessários, muita resiliência para permitir avançar o processo de negociação com tantos interlocutores, não para ter um modelo ótimo, mas para aquilo que fosse possível numa base comum que permitisse a existência de uma regulamentação no nosso país. Então, esse exercício foi feito. A partir do momento que esse conjunto de interlocutores conseguiram dialogar e se organizar para apresentar alguma proposta consolidada, esse processo começou a ter um movimento efetivo.

### **Interesses do setor farmacêutico:**

[...] eu posso falar para você pela área farmacêutica...porque, na verdade, eles perceberam que essa área apresenta um potencial enorme de desenvolvimento de um novo modelo de negócio com vantagens diferenciadas, em termos de mercado e em relação aos concorrentes. O fato de você poder desenvolver fitomedicamentos, a partir do acesso a extratos da biodiversidade, possibilita uma nova forma de desenvolvimento das moléculas sintéticas, gerando oportunidades não só para a produção de insumos farmacêuticos ativos, os IFA's mas especialmente de novos medicamentos. Essa janela de oportunidade gera um senso de oportunidade muito grande. Então, a necessidade de se estabelecer um sistema seguro juridicamente gerou uma vontade de contribuir para se construir um sistema regulatório capaz de garantir a estabilidade das atividades que receberiam grandes investimentos para sua execução. Muitas empresas locais se dedicaram intensamente por acreditar que ali haveria uma oportunidade para a consolidação de um novo modelo de negócio, mesmo com toda a judicialização que algumas delas haviam enfrentado. O fato é que o desenvolvimento de um medicamento leva anos para chegar no mercado, portanto com uma regulamentação adequada as empresas teriam o estímulo certo e a certeza da segurança jurídica para garantir a perenidade dos investimentos a serem realizados.

### **Coalizão pela biodiversidade.**

[...]Não eram empresas, eram entidades representativas do interesse industrial. [...] eram reuniões semanais para debater o tema. Tivemos reuniões que chegaram a ter 80 pessoas participando. Era um exercício de leitura e discussão de artigo por artigo.

### **Atuação da coalizão pela Biodiversidade.**

[...] foi apresentada uma proposta, e, na época, era o Secretário Executivo do MMA, Francisco Gaetani, que estava, com a ministra Isabela Teixeira. Nós apresentamos uma proposta para estabelecer um diálogo, por tudo que já mencionei, da importância de se ter uma regulamentação para essa temática e em vista a prioridade na agenda da ministra. Com isso, o próprio secretário disparou um processo de diálogo com diversas entidades do setor industrial, governo, academia e comunidades. Nos sugeriu ajudar a coordenar essa frente com a parte industrial, para alinhamento das diferenças entre os segmentos industriais, o que resultou na formação da Coalizão pela Biodiversidade, e o MMA cuidaria da parte governamental e demais interlocutores. E, aí, é que se iniciou esse processo. Ele disparou esse diálogo, ele criou uma espécie de *round table*, e foi chamando todos os atores. Convocou o setor industrial para

apresentar sua proposta, a partir do alinhamento entre os segmentos industriais, chamou as comunidades tradicionais, chamou a academia, chamou o governo, e foi conduzindo esse processo. Nós fomos atuando no alinhamento entre os interesses dos segmentos do setor industrial. Eram muitas as entidades, nossa coordenação foi buscando sempre manter uma coordenação de alinhamento no segmento industrial, e, aí, teve o envolvimento da CNI, a CNI ajudou barbaremente nisso, e, depois, na etapa mais final, o setor Agro entrou, com o apoio da CNA também, o tema realmente ganhou uma relevância e maturidade, e, aí, quando a Presidente Dilma apresentou o projeto de lei com regime de urgência, na etapa do Legislativo, o setor agro teve uma atuação mais expressiva, para incorporar as questões do agronegócio.

### **Interlocução com as comunidades tradicionais**

[...] uma das maiores dificuldades que eu percebi nesse processo todo de coordenação foi a falta de uma coordenação de alinhamento, como a que houve entre os segmentos industriais, entre as comunidades tradicionais, sentimos a falta de uma interlocução efetiva com as comunidades. A CNI, inclusive, ajudou, tentou estabelecer o diálogo com as comunidades, tivemos algumas rodadas para debater as questões pontuadas pelas comunidades, uma preocupação enorme em ter a repartição de benefícios que garantisse o acesso a conhecimentos tradicionais não identificáveis, que são aqueles que você acessa em fontes científicas, mas que você não consegue detectar a origem. Então, o modelo foi todo numa busca de se tentar abranger ao máximo, dentro das possibilidades, porque se sabia que a interlocução com as comunidades seria uma interlocução complexa, mas necessária, porque nem sempre as comunidades se sentiam representadas pelos representantes indicados. Então, muitas vezes se negociava com uma comunidade, com uma representação de uma comunidade e as demais representações das comunidades não concordavam com a defesa daquele posicionamento. Então, essa dinâmica, de alguma forma, gerou dificuldades, mas não perdemos a esperança de construção desse processo.

### **Envio do PL ao Congresso Nacional:**

[...] não foi de surpresa, então [...], esse foi o problema, como eu te falei, como acadêmica no tema, tinha o ideal de que a participação fosse de englobar a todos, mas, com o desafio de você conciliar, primeiro, o setor industrial, que eram mais de 10 entidades, todo mundo colocando seus problemas, então, havia uma necessidade muito grande de se conciliar esse conjunto de interesses, depois a CNI convocou uma reunião com as comunidades, eu inclusive cheguei a participar de algumas delas, com representantes de comunidades, para estabelecer um diálogo, mas, como disse, não havia um consenso consolidado, pelo menos nas interlocuções que o setor industrial teve. Então, esse era um desafio para ser superado, às vezes, se consegue dialogar com uma representação que sinaliza, que avança, e depois vem outra comunidade e eles não aceitam essa negociação, um processo muito complexo. Quando foi para o Congresso e tivemos a atuação do agronegócio, algumas outras dificuldades afloraram, enfim, houve uma tentativa de oitiva e de participação do processo, mas pelas reações posteriores percebemos que não foram suficientes.

### **Articulação dos segmentos interessados:**

[...] os segmentos levavam suas propostas e o debate era conduzido, com foco na construção, e ele era um diálogo aberto, nunca foi uma coisa secreta, porque como eram muitas entidades, muitas representações, jamais em hipótese alguma seria algo fechado, toda dinâmica de debate, construção de textos, sempre foi aberta ao diálogo com todos.



### **Interesses do setor do agronegócio**

[...] eles tinham uma preocupação de preservar o tratado área deles, o TIRFA. Porque o acesso à biodiversidade, para a questão agro, já envolvia outros tratados internacionais que regulam também essa questão. Então, a preocupação era de realmente separar uma coisa da outra. Para não dar, depois, choque de interpretação dos tratados e bitributação para as empresas. Pagar repartição de benefícios pela lei de acesso e pagar as compensações pelo TIRFA. Então, a entrada deles foi no sentido de cuidar das questões do agronegócio e receber um tratamento diferenciado para a questão do acesso à agrobiodiversidade.

### **Urgência Constitucional**

[...] isso, na verdade, foi uma decisão da própria presidente Dilma, devido à importância da matéria na época para o governo especialmente para as ações no Ministério do Meio Ambiente. E como o país tinha essa situação de uma medida provisória frágil, com a Operação Novos Rumos em conflito, aquela situação toda, a Presidente tomou por bem essa decisão. Isso foi uma decisão interna do governo. Essa proposta foi levada para o Congresso Nacional e várias entidades e representações foram convocadas para fazer a defesa dos seus posicionamentos, então todos foram apresentar seus argumentos aos parlamentares, essa defesa foi caminhando de acordo com o processo legislativo na época de regime de urgência, [...] como foi regime de urgência, foi um tempo rápido, mas com muitas questões que foram colocadas, por emendas [...] principalmente da parte agro, porque eles entraram tecnicamente nessa etapa, eles não tinham participado tanto na fase inicial, [...] eles se integraram e passaram a fazer a discussão no Congresso, e todos os debates foram intensos, especialmente no Senado com as questões das comunidades [...] foram feitas várias audiências, trouxeram essas questões todas relativas às comunidades, e depois o texto voltou para pequenos ajustes na Câmara dos Deputados e seguiu para sanção.

### **Impacto dos vetos:**

[...] não, na verdade, não teve um impacto na estrutura da norma. Foram vetos que tratavam de questões relevantes, mas não teve um impacto para a estrutura regulatória da proposta. Depois veio o decreto, que regulamentou logo na sequência, e temas relevantes foram tratados e o CGEN agora está aí para ser implementada.

### **Protocolo de Nagoya**

[...] durante a discussão, ainda ele estava numa fase de internalização no país, ainda os estados-parte não tinham internalizado, em sua grande maioria. Então, não chegou a afetar. Mas agora, como temos uma lei no país, a nossa lei está se tornando referência para muitos Estados-parte, para poder efetivar a implementação do protocolo de Nagoya. Então a importância da Lei nº 13.123/2015 também tem um efeito internacional. Porque ela acabou servindo como modelo de regulação para a internalização do protocolo de Nagoya em vários países.

### **LEI 13123, DE 2015**

[...] eu tenho uma leitura que agora, com a Lei nº 13.123/2015, temos, de fato, uma legislação que pode trazer uma solução muito efetiva para o nosso país. Eu acho que esse é um segmento que temos potencialidades gigantescas de desenvolvimento econômico e social para nosso país, de realmente ter uma base econômica diferenciada, a partir de tecnologias mais sustentáveis, com cenários, assim, de oportunidade muito efetivos, de valorização da cadeia produtiva, ou seja, podemos criar um modelo econômico a partir da realidade local, sem copiar nada de

ninguém, sem depender de nada de ninguém. Agora, a gente depende de um esforço interno bastante grande, de um olhar cooperativo de todas as partes, não podemos ter resistência, precisamos ter um olhar de cooperação e quebrar um pouco das resistências, porque, de alguma forma, o tema também foi permeado por muita desconfiança de que as empresas estavam querendo fazer biopirataria, ou talvez querer fugir da regulamentação, por não entender, não querer enfrentar a complexidade de lidar com toda essa realidade. Então, eu acredito que o maior desafio que temos posto hoje é como consolidar políticas públicas para o desenvolvimento da bioeconomia no país, que tornem inclusiva toda a cadeia de valor, e não só considerar a repartição de benefícios. Não podemos ter a premissa de que só a repartição de benefícios é o que importa, porque é o que remunera. Eu acredito que, agora, nós temos que ter um olhar de valorização de políticas que incentivem o desenvolvimento de cada etapa dessa cadeia integrando esse esforço orientado por políticas públicas eficientes. Ou seja, valorizar a cadeia de extratos, valorizar o trabalho das comunidades, estruturar a padronização desses extratos, para eles apresentarem condições regulatórias exigidas para serem utilizados na geração de produtos, valorizar o esforço industrial, que não é pouco, reconhecer todas as etapas como elos importantes da política. Então, é necessário estruturar políticas públicas bem claras e bem direcionadas para se consolidar todas as etapas necessárias para, realmente, a partir disso, começar a montar esse novo modelo econômico e social de negócio, para que, num futuro próximo, as comunidades estejam cada vez mais engajadas e estruturadas para a preservação e compartilhamento de seus conhecimentos e da biodiversidade, as empresas possam ter esse acesso para fazer suas pesquisas, as universidades possam fazer seus acessos para desenvolver suas pesquisas e chegar para o desenvolvimento tecnológico, chegar na geração de produtos e assim estabelecer um círculo virtuoso para se chegar na repartição de benefícios, não só entre os elos diretos, mas especialmente com toda a população brasileira que irá se beneficiar desses novos produtos em circulação na economia.

## **PERSPECTIVAS DA NOVA LEGISLAÇÃO**

[...]eu acredito que o aspecto mais importante agora são as políticas públicas que embasam a implementação da lei. Então, tem questões regulatórias, em relação ao cadastro, ao SISGEN, que precisam de aperfeiçoamentos, para que tudo consiga entrar numa dinâmica de desenvolvimento, essa agenda está sendo retomada como uma prioridade no atual governo, estão acontecendo reuniões mais regulares, os temas estão voltando a ser pautados, agora temos câmaras setoriais estabelecidas, que vão subsidiar os trabalhos do CGEN, então, a esperança é retomada. Acho que o desafio agora é realmente se conseguir consolidar políticas que valorizem e integrem todas as etapas da cadeia produtiva de acesso à biodiversidade.

## **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS:**

### **Substituição do contrato de repartição de benefícios por cadastro**

[...] a primeira coisa era destravar o início do acesso, que na legislação exigia que o **contrato de repartição de benefícios fosse assinado e fechado já antes de iniciar a atividade de acesso**. Na versão atual, se criou uma dinâmica por cadastro, quer dizer, temos agora o SISGEN, a informação de que você acessou um determinado patrimônio genético ou acessou um conhecimento tradicional associado é cadastrada, se for conhecimento tradicional de origem identificável, aí você tem que seguir procedimentos específicos, de obtenção do termo de consentimento, e aí tem todas as etapas específicas, de acesso ao CTA. Se foi só PG, você declara a informação no sistema e inicia a sua atividade. Se se chega um DTE, tem que ser feita declaração no sistema. Isso tudo para permitir a rastreabilidade de tudo que está sendo feito com aquela biodiversidade. Quando se aproxima do momento da comercialização do produto,

tem que ser feita a notificação no sistema. Na notificação é informado que o produto está pronto, que será repartido 1% da receita líquida desse produto para o fundo, se for acesso a PG. Então esse novo fluxo regulatório cria uma mudança importante, permitindo se avançar nas etapas de pesquisa e desenvolvimento até a repartição de benefícios. Quando envolve comunidades a RB é 100% negociada com a comunidade, quando envolve PG é 1% da receita líquida do produto para o fundo. Ou quando for de origem não identificável, você pode fazer a destinação desse valor para o fundo, e aí compete ao Ministério do Ambiente estabelecer uma política para poder redestinar esse valor para as comunidades tradicionais e políticas próprias para as comunidades.

### **Regularização das multas**

[...] a segunda parte era a questão da **regularização das atividades por conta das operações que o IBAMA** tinha promovido, portanto várias atividades que estavam pendentes de regularização, foram tratadas num capítulo específico para cuidar desse passivo, de forma a sanear situações existentes. As empresas tiveram um prazo para fazer essa regularização, e aí a partir daí então começou a vida nova Dentro desse modelo temos a oportunidade de promover, de fato, o desenvolvimento sustentável e com isso criar novos cenários e possibilidades.

### **IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO:**

[...] então, o Grupo FarmaBrasil, entidade da qual faço parte, está como integrante da Câmara Setorial das Empresas, estamos retomando o envolvimento com esse tema esse ano, estamos lá junto com a CNI, com a ABBI, a ABIHPEC, com a ABIFINA, as entidades setor industrial que participam nessa Câmara Setorial, e, assim, começamos as discussões sobre alguns textos de resoluções, estamos com uma expectativa muito positiva.

### **CONTEXTO POLÍTICO DA IMPLEMENTAÇÃO ATUAL:**

[...]nessa última gestão o tema pouco evoluiu. Agora, eu acredito que nessa nova gestão do governo federal, a agenda está sendo retomada. Mas é isso, acreditamos que é um processo em evolução e que temos certeza de que chegaremos a bom termo, pelo nosso país, pelas gerações futuras, pela nossa biodiversidade.

## **Entrevistado 19 – Rodrigo Justos Brito – CNA**

### **MEDIDA PROVISÓRIA**

#### **Protocolo de Nagoya: entrada da indústria do agro na discussão**

[...] a 2186 estava em vigor, e havia uma discussão a respeito da transformação dela em lei, porque as medidas provisórias, elas se eternizaram. Várias delas. O código florestal, essa, e outras. E aí, a partir de 2010, houve uma pressão, que ela, na verdade, não era para transformar a MP em lei, mas a pressão era justamente pela ratificação do protocolo de Nagoya, que trata dessa questão da repartição, dessa questão do uso e repartição, do acesso aos recursos. E, na época, entendíamos que, e **daí foi a entrada da indústria do agro na discussão, porque o governo queria ratificar o protocolo de Nagoya, e nós dizíamos que não haveria problema ratificar o protocolo de Nagoya, porém, nós precisávamos de um marco legal, e uma medida provisória não é um marco legal.** Ela é uma medida provisória. Ela pode ser rejeitada, ela pode ser convertida, e assim, o processo legislativo em andamento, nós fomos, então, contrários à ratificação do protocolo de Nagoya, sem ter a lei primeiro. E daí que entra a

indústria e o agro participando das discussões. De que a medida provisória 2186 ela não era adequada. **Ela era uma medida que não tinha meios de implementação adequados, ela era meramente punitiva, ela não tinha nenhuma forma de regularizar ninguém, qualquer um que aparecesse lá querendo se adequar à legislação era punido, multado, processo crime e tudo mais, então, na verdade, era uma legislação que travou durante todo esse período do desenvolvimento científico tecnológico.** Ela era confusa, porque ela buscava ter efeitos retroativos, isso vai contra a própria Convenção de Viena. A Convenção de Viena diz que tratados de convenções internacionais não podem ter efeitos retroativos, elas são para o futuro, não são para o passado, então, havia uma série de questões. Confusões conceituais, porque essa matéria, a nível que você está estudando, você vê que a CDB, na verdade. Todo mundo pensa que essa lei, ela regulamenta a CDB, na verdade, essa lei, a 13.123, ela regulamenta um pequeno pedaço da CDB. A CDB, ela tem os seus objetivos lá, os seus pontos lá, os três principais pontos. Conservação da biodiversidade, uso sustentável. E a questão também da repartição do benefício pelo acesso aos recursos genéticos, que é daí, então, especificamente o assunto da lei. O assunto da lei é a questão do acesso. O que seria o patrimônio genético brasileiro. Vamos dizer assim, nacional também. Confusões e discussões eternas sobre o que pertence a quem. **É uma legislação de difícil implementação, não só pelo fato de que ela precisa refletir também o protocolo de Nagoya.** Que é um, vamos dizer, o protocolo de Nagoya diria soft law. Ele é um acordo dentro de uma convenção maior. E que, de certa forma, não pode se chocar diretamente com os dispositivos. A legislação não pode se chocar com os dispositivos do protocolo, embora a própria CDB e o protocolo respeitem. Abrem espaço para que cada país faça a legislação de acordo com as suas especificidades, com a sua cultura, com as suas características. E daí nós ficamos discutindo isso. Durante um longo período. **Foram três anos de discussão intensa, porque o governo queria aprovar de qualquer jeito a lei. E o setor agroindústria, nós tínhamos maioria no Congresso, dizíamos, se for uma coisa que só vai trazer confusão, só vai trazer problema, não vai resolver o problema do acesso para as comunidades tradicionais, conhecimento tradicional associado, não vai resolver adequadamente, então ficamos sem ela.** Até o momento em que houve um acordo [...]

[...] como que nós vamos ratificar algo se nós não temos mandato para isso? Por quê? Porque a legislação nacional, pela própria CDB, os países devem produzir sua própria legislação. Significa que, na verdade, nós tínhamos que ter uma legislação estável, mesmo que fosse a ratificação integral da medida provisória. Vamos dizer que a medida provisória fosse razoável, mas nós precisaríamos ter uma lei, então nós dizíamos, como que o nosso negociador vai na regulamentação do protocolo de Nagoya, nas diretivas, ele vai ser contra ou a favor de algo, sendo que nós temos uma legislação volátil, que ela pode ser rejeitada, ela pode ser ratificada, ou ela pode ser mudada completamente. Então nós temos que ter a legislação aprovada para isso. Tanto que, passado a sanção da lei, foi aberta a tramitação para fazer a ratificação do protocolo de Nagoya. Demorou um pouco porque a indústria também tinha muita preocupação em relação aos termos da medida provisória. Demorou um pouco, tanto que depois que estava sancionada a lei, parlamentares até do próprio setor indústria e do agro diziam, vem cá, vocês vinham aqui toda hora a dizer que não era para ratificar, agora vocês mudaram de ideia, vocês cederam. Disseram, não, **nós éramos contra porque a gente dizia que sem ter uma lei nacional a gente não podia ratificar, essa foi a única questão.** E hoje a discussão da implementação do protocolo de Nagoya acaba que o problema das negociações internacionais é o tal do consenso absoluto. Você junta 190 países e se um não quer, para tudo. E daí tem que ajeitar a bola, começar tudo de novo e que isso, na verdade, atrapalha. Atrapalha, porque esse consenso absoluto ele nunca é alcançado, você veja, questão do clima. Nós estamos participando da COP Clima, até agora vai ter em Dubai. Desde 2005 está tudo travado lá, fica para reunião que vem, aí briga e vem a Bolívia não quer, vem a ilha lá não sei de onde não quer,

para tudo não resolve, a gente vive hoje esse dilema na implementação do protocolo de Nagoya. **Hoje a gente está discutindo o que lá na COP da biodiversidade da CDB, a gente tem a COP do clima e temos a COP da biodiversidade, dentre outras. Estamos discutindo o DSI, o sequenciamento digital.** Antigamente, para pesquisar algo eu tinha que coletar aquele material, fazer a prospecção do genoma, identificar quais são essas substâncias, esses organismos e tal. Hoje existe o banco de germoplasma, está mapeado. Então, se eu quiser saber do que é feita uma maçã, eu não preciso pegar uma maçã e levar para um laboratório, eu tenho o mapeamento do DNA da maçã. E a discussão hoje qual é? Se eu tenho o banco de DNA de um monte de coisas, então, por que eu vou lá no interior do Amazonas tentar achar uma olha de uma planta que ela já está catalogada e o genoma dela já está conhecido? E já está livre na internet muitas das coisas. E daí vem muita gente da indústria química, da prospecção, da farmacológica, grandes multinacionais dizem assim. Não, mas eu não fui lá no Amazonas buscar. Eu peguei na internet. Então, eu não fiz o acesso lá no Brasil. Esse conhecimento estava disponível. Então, eu não vou pagar nada para ninguém, entendeu? Então, você veja que ponto chegou hoje à discussão, porque antes você tinha que ter um contato físico, um acesso, você tinha que ir lá na comunidade, descobrir aquilo lá. Hoje não. Você pesquisa lá. Ah, está doendo lá o rim lá, não sei o que. Ah, qual é o remédio tal? Eu não preciso começar do zero. **E hoje a discussão, as grandes empresas e grandes grupos dizem assim: nós não vamos pagar repartição. Por quê? Porque esse conhecimento a respeito disso já existia antes o protocolo de Nagoya.** Então, não é debilidade. Então, não existe todo esse dinheiro circulante no sentido de repartição de benefícios. E isso foi um medo. Foi meio medo. Até para os próprios produtores rurais. Porque eu lembro na época, foi quando? Foi na época do 2009, 2010, que existia muita gente dentro do próprio governo que falava, ah, o produtor é um milionário só pelas coisas que ele tem no fundo do quintal dele de recursos genéticos. Só que, na verdade, o recurso genético pertence à união. Ele não pertence ao produtor. Então, o fato de eu ter lá uma planta na minha fazenda, não significa que aquilo vai me render benefício de repartição. Não vai render benefício de repartição. Eu posso até cultivar aquela planta para vender ela para a fabricação de fármacos. Aí já é outra coisa. Aí já é agricultura no aspecto de plantação. Mas, do ponto de vista de eu receber royalties pela descoberta, que estava lá na minha propriedade, não. Então, criou-se esses mitos, que somos bilionários e não sabíamos. Não é...o buraco é mais embaixo, literalmente.

## **PL 7735, DE 2014**

### **Antecedentes**

[...] na verdade, quem capitaneou a discussão da legislação foi o governo. Na época era o secretário Gaetani, era o secretário executivo do MMA, ele capitaneou essa discussão. Com todos os interessados. Nós levamos as nossas preocupações à indústria e nós exigimos que a gente queria participar do conselho. Por quê? Porque muitas coisas que estavam sendo discutidas e não havia consenso, nem entre governo e populações tradicionais, brigas relativas a interesses bem específicos, que não eram conflitantes mas eram específicos, o governo não aceitava dizer assim...ah, então vamos deixar isso para a regulamentação. Vamos deixar isso também para a regulamentação. Chegou uma hora, sobrou uma pancada de coisas que no texto estava lá para a regulamentação. Dizer, pera lá, quem vai regulamentar então? Ah, decreto. Não, decreto não...porque decreto é unilateral, o governo faz como quiser e tal, então vai ser no conselho, mas no conselho, sociedade civil e empresas e agro não fazem parte, então a gente quer participar do conselho. Então, a participação do conselho foi em função de que a lei não era auto aplicada ela dependia de uma regulamentação técnica e que o Poder Executivo sozinho não teria condição nem de fazer, nem de impor. Então, daí o governo conduziu essa discussão,

sempre. Eles capitanearam. E daí houve os ajustes daí da indústria farmacológica, etc., da indústria química ABIQUIM, ABIFINA, CNI todo mundo entrou daí fazendo os ajustes pra gente aprovar a lei que era, vamos dizer assim, viável na época.

[...] na verdade, o projeto sempre esteve no Congresso, porque era medida provisória. Ele ficava vagando por lá e daí o que acontece? Quando o governo resolveu que precisava aprovar a lei, ele assumiu o lócus da negociação e daí era reunião direta nossa, toda semana tinha reunião durante mais de dois anos. Foi pesada essa discussão, porque daí chegava um momento que o governo não aceitava. Chegou um momento que a agroindústria e a sociedade civil, o resto, os detentores e tal, a gente resolveu que a gente queria um conselho, que a gente queria metade das vagas. Ah, o governo pulou alto. Vocês vão ter a representação, mas vocês não serão majoritários. Então, havia momentos que o governo era prensado no canto. Isso aconteceu em várias oportunidades até chegar ao consenso.

### **Demandas do setor privado para o novo marco legal**

[...] o próprio governo...era contra a participação da sociedade civil e do setor econômico dentro do próprio CGEN, do Conselho, porque o CGEN sempre foi chapa branca. Historicamente, o CGEN, ele não tinha a participação nem dos usuários do recurso genético e nem dos detentores do CTA - Conhecimento Tradicional Associado. Então, isso foi uma exigência nossa, do setor privado. Nós colocamos, na época, a goela abaixo do governo, dizendo, ou é assim ou não aprova nada. E foi daí que foi colocado. A sociedade civil como um todo. Os detentores, as comunidades indígenas também etc. E o setor privado passava a participar do Conselho a partir da lei 13.123, de 2015.

### **Tratamento diferenciado entre a indústria e o agro**

[...] a indústria e o agro, eles têm, vamos dizer assim, um lócus um pouco diferente nessa discussão pelo seguinte, porque na parte da produção de alimentos, o que acontece é que, eu diria que 99% de tudo o que a gente produz no Brasil, esses materiais, essas plantas, esses animais, eles têm origem exótica. Então, eles não estão abrangidos pela legislação. Então, pega lá, vamos criar frango, suíno, são espécies exóticas. A criação, a produção agropecuária em si, ela não está e a produção de grãos, fibras, oleaginosas, agroenergia, ela não está vinculada à repartição de benefícios. Temos a jabuticaba, temos lá alguns produtos efetivamente que têm o centro de origem no Brasil, temos. Mas, do ponto de vista da produção específica, primária, ela não está vinculada à repartição de benefícios. Já na indústria, quando eu desenvolvo um produto a partir de uma planta, de um organismo, de um animal que tem o centro de origem aqui no Brasil, esse acesso ele depende, sim, e está enquadrado dentro da legislação. E outra coisa é separar que o acesso não é o consumo de um produto, o acesso é pesquisa e desenvolvimento, P&D, literalmente. Então, eu pegar, e a velha discussão do babaçu, eu vou lá e preno o babaçu, faço um óleo, esse óleo eu uso numa máquina, para lubrificar essa máquina, ou uso num alimento. Isso aí não é pesquisa e desenvolvimento, uma prensagem de um produto. Se não, eu pegaria um açaí, vou ali comer um açaí, então eu vou recolher acesso ao recurso genético. Não, eu estou fazendo o consumo de um material biológico, não estou fazendo o acesso ao recurso genético no sentido de extrair um gene, um DNA, pegar essa estratificação e fazer uma utilização farmacológica, industrial, desenvolver um produto, criar um plástico, por exemplo, em cima de uma fibra vegetal. Isso aí eu estou fazendo pesquisa e desenvolvimento. Então, nesse ponto, se esse material de origem é nacional, é devido sim a obrigação do registro, do acesso, da repartição. Existem questões que a indústria sempre bate o pé e tem razão, no sentido de que existem muitas substâncias e materiais que, na verdade, por exemplo, o que nós estávamos discutindo agora na última reunião do CGEN, como é o nome? É um material que

é tirado de uma planta, que ele faz a cobertura dos comprimidos que a gente toma, a resina. Só que isso pode ser feito de milho, de tapioca, pode ser feito de uma série de coisas. Então, se eu posso utilizar qualquer outro material para fazer essa substituição, essa casquinha é feita para impermeabilizar, para ele não derreter dentro da sua boca, para ele não derreter dentro da garganta. Então, aquele comprimido é brilhante sim por causa disso. E o que acontece? Ele não é o princípio ativo do remédio que você está tomando. Ele é um material utilizado para você completar um produto. E daí as discussões que a indústria sempre levanta, dizendo o seguinte, olha, se para a gente utilizar um material que não vai ser necessariamente o produto final, mas ele é um recipiente, ele é um mecanismo de completude do processo, se a gente criar taxaões e repartições etc. e tal, essas plantas, essas substâncias vão ser substituídas por outros sintéticos. Se eu criar caso demais para usar a biodiversidade, ele é algo que é substituível. Agora, o venozinho da jararaca que dá um remédio lá que evita o infarto. Esse princípio ativo ele não tem substituto, certo? Agora, eu criar caso para a ampola da injeção que vai vir esse produto para aplicar lá num paciente doente, eu tô, na verdade, excluindo aqueles que vão produzir isso, as comunidades tradicionais que vão produzir esse material, eu tô tirando eles do mercado. Porque a indústria vai dizer, peraí, eu vou ter que fazer acordo de CTA, vou ter que prestar contas, vou ter que dar aprovação do CGEN, não sei o quê, para quê, se eu compro um contêiner da China cheio de recipientes sintéticos lá, de nylon lá e fica tudo resolvido, não é verdade? Então, o que a indústria tem alertado muito nas discussões do Conselho é, não vamos criar custos de transação elevado com a utilização dos recursos genéticos, por quê? Nós vamos gerar substituição deles por outros, nós vamos causar prejuízo para essas comunidades. Por quê? Porque daí eles não vão...É o que aconteceu lá no Babaçu. Criou-se tanto caso e montou-se todas as empresas que compravam o Babaçu, das quebradeiras de babaçu, que eles passaram a usar um outro óleo, que é feito à base de milho e também ele utiliza linhaça. Então, deixaram de usar. E agora resolveu-se a questão de que não tem que pagar, não tem que registrar e tal. E essas mulheres, coitadas lá do Maranhão, agora não tem mais o que fazer com o babaçu delas, porque ninguém mais compra, porque a indústria que comprava dela foi toda criminalizada, foi processada não sei o quê. Resultado, torraram um monte com advogado, saíram publicadas em páginas de jornal, biopirataria, não sei o quê, na verdade nunca houve, eles compravam e pagavam esses produtos. Então, você veja que é uma coisa bem complexa essa discussão do acesso.

### **Impasse com o MAPA**

[...] na verdade...o mapa queria fazer duas leis. Ele queria fazer uma lei de acesso para fins de agricultura. Acontece que, e nós fomos contrários, é que a questão do [...] nós temos, vamos dizer assim, simplificando, nós temos dois acordos de repartição de benefícios. Nós temos o TIRFA. O TIRFA, o que é? É o Tratado Internacional de Repartição de Benefícios para Acesso para Alimentação e Agricultura. Então, o TIRFA. O TIRFA tem um conjunto de espécies vegetais. São recursos fitogenéticos. E essa listagem submete o acesso a esses recursos ao pagamento de repartição de benefícios. Nós temos também a UPOV que é a questão relacionada à parte de recursos genéticos e registro do royalty de acesso. Por exemplo, eu estava lendo esses dias atrás, a empresa XLA desenvolveu uma cabrita transgênica que ela produz um leite 100% igual ao leite materno. Por exemplo, serve para quê? Para a questão dessa desnutrição infantil etc. e tal. Mães que não conseguem produzir leite, etc. e tal. Agora, eu vou lá e pego, compro uma cabrita dessa, um casal, e começo a produzir ela para vender. Na verdade, existe um royalty..., um material transgênico, ele está registrado dentro da proteção industrial. Ele está dentro da produção industrial e está dentro da patente. E a patente é submetida ao ROIT. É igual os remédios que a gente usa. Chega um momento que você vai na farmácia e você compra o genérico. Por quê? Porque cai a patente e daí qualquer um pode fazer

dentro do interior. Então, a questão da utilização de materiais e melhoramentos para a agricultura e criação de animais, ela já é regulada por outras convenções e tratados internacionais que o Brasil é signatário. Então, **nós fomos contra a fazer uma lei dessas a nível interno. Porque, primeiro, nós temos sujeito às convenções internacionais que nós assinamos. Segundo, 99% do que a gente produz aqui são materiais exóticos. Não adianta eu ter uma lei que eu quero regular algo que é desenvolvido lá nos Estados Unidos.** Significa que daí, o que pode acontecer? A gente escreve uma lei e diz assim, ah, o produto...o leite da cabrita transgênica, ele não é suscetível de pagar a ROIT. Ah, é? A empresa então vai proibir a entrada desse material no Brasil. Eu não vou ter esse material no Brasil. Então, se eu quero tanto usar, eu preciso...vamos dizer assim, remunerar a pesquisa. Porque se a pesquisa não valer mais nada e você fica 10 anos para pesquisar, para prospectar, desenvolver alguma coisa e amanhã eu copio de você e entro vendendo, o que valeu o seu trabalho? Nada. Então, ou a gente remunera a pesquisa e desenvolvimento ou nós vamos ficar na situação que estamos. Então, **o MAPA queria uma legislação exclusiva e nós fomos contra essa legislação exclusiva, tá? E daí dissemos, então tá, vamos separar o que é alimentação e agricultura, do que é pesquisa e desenvolvimento para outras finalidades. Foi assim que foi feito.**

### **Implementação do ABS**

[...] e a implementação, na verdade, [...] se você olhar aí para fora, internacionalmente, você vai ver que a internacionalização, na verdade, a implementação do ABS, da repartição do benefício, ela anda na mesma velocidade aqui do que internacionalmente. Nenhum país conseguiu colocar isso para funcionar nos termos dos anseios daqueles que se entendem detentores, etc. Até porque havia sempre, e isso é uma coisa que a Marina Silva sempre vendia para todo mundo. Que era uma lorota. De que se aplicava a legislação ao passado. Então, toda vez que alguém tomasse um cafezinho, ia pagar para a Etiópia, lá, um royalty, porque tomou um cafezinho, porque o café veio de lá. Toda vez que se usasse qualquer coisa, qualquer produto, qualquer invenção, qualquer coisa que aconteceu no passado, isso teria que ser, vamos dizer assim, monetizado. E não é assim que funciona. Então, hoje, nota-se, quando se faz as reuniões, o conselho e tal, que até hoje, várias entidades representativas, legitimamente, querem rediscutir o passado. E o passado não se discute. Nesse aspecto. Não é porque a lei prevê, é porque é inviável. Além do que, nós temos um outro problema. E é a questão, são vários problemas..., vamos dizer assim, da implementação da CDB nesse aspecto. Primeiro, porque muitos dos recursos que estão aí, e dos conhecimentos que estão aí, não se consegue identificar quem, de fato, é o detentor originário disso. Mesmo internamente, a nível de Brasil. Por isso que temos na lei essa questão dessa repartição de benefício do ponto de vista do conhecimento tradicional não identificado, no aspecto de quem é o detentor. Esse dinheiro vai para um fundo. E desse fundo, ele é aplicado através de projetos. E muitas vezes, há conflitos de vários grupos que entendem que aquilo surgiu ali, nos seus antepassados etc. e tal. E segundo, que nós temos a questão da territorialidade do centro de origem desses recursos. Então, havia uma ideia. Ah, isso é da Amazônia, então é do Brasil. Na verdade, a Amazônia são oito países, então, não necessariamente uma planta, um princípio ativo que tem aqui, esteja só aqui. A gente tem alguns exemplos de algumas espécies que são só daqui, localizadas, um centro de origem onde não houve a dispersão continental disso. Mas essa situação, ela acontece. Então, a implementação da legislação, ela não agrada esses detentores. Muitas vezes que se sentem detentores. Não só pela discussão de quem é de fato o detentor, mas em que país isso se localiza. E a questão do marco temporal de que não se pode querer cobrar, exigir algo por produtos que foram desenvolvidos no passado.

### **Problemas da MP:**



[...] essa medida provisória, ela veio lá atrás por discussões de biopirataria. Parece que uma empresa japonesa registrou o Cupuaçu, eu não lembro direito como é que foi isso, mas aconteceu com vários princípios ativos. Veneno de cobra, também usado para remédio de perpetuação, uma série de precedentes. Justificar a medida provisória, ela veio no sentido de barrar a biopirataria. Só que, como consequência, ela era tão restritiva que ela barrou o desenvolvimento tecnológico, porque ela criou tanta exigência que produtos oriundos de plantas e tudo mais que existem sobre a... em vários lugares, foram registrados em outros países, daí levado. Então, várias plantas que utilizadas aí farmacologicamente, que tinha no Brasil, tinha na Colômbia, a empresa preferiu levar essas amostras embora, e na hora de fazer o registro internacional desses produtos, ela levou, esse produto que ia da Colômbia, do Brasil. Por quê? Porque se ela aparecesse no Ministério do Meio Ambiente para fazer o registro desse produto, ela tomaria um auto de infração, ela seria proibida de usar, etc. e tal. Por quê? Porque a legislação que existia, ela não tinha o mecanismo de regularização. Então, não tinha o mecanismo de regularização e se aplicava ao passado, em épocas anteriores à própria vigência da medida provisória. Então, ela não abria brechas para resolver essa situação, a ponto de que até hoje, tempos atrás, nós estávamos discutindo aí a questão do babaçu, do óleo do babaçu, porque tinha empresas multadas por estarem fazendo o uso do óleo do babaçu, cujo registro farmacológico industrial desse uso tem mais de 300 anos. Então, imagina que absurdo, multar alguém e dizer que está fazendo uso do óleo do babaçu, porque tem que fazer registro no CGEN, não é verdade? Então, isso aconteceu.

### **Tramitação no Congresso Nacional**

[...] o governo, na verdade, de início ele queria aprovar a medida provisória. E depois, com as objeções, ele resolveu recuar. Aí foi aprovada a urgência. Eu acho que até o relator que foi deputado, Alceu Moreira, aparece na Câmara, relator de plenário. E daí o que aconteceu? Como estava na urgência, sabe que urgência começa a trancar pauta, inclusive. A urgência, na verdade, surgiu quando já vinha um novo texto-base, dependendo da discussão dos detalhes, quantificação do conselho, algumas questões que diziam assim, ah, isso fere a CDB, aí para tudo, vai lá para a consultoria legislativa, pega um parecer, traz lá um especialista. Então, a urgência, quando ela foi requerida e aprovada, já havia a sinalização por todos que era necessário aprovar a lei. Então, a discussão ficou em cima dos detalhes.

[...] se você pegar essa lei, for ler, e se você nunca a viu por perto, nem sabe que ela existe, você não vai entender de jeito nenhum. É um tema complexo, que envolve toda uma nomenclatura científica, técnica. Até hoje, nas reuniões do Conselho, tem discussões sobre o que quer dizer as coisas que estão ali. Se você um dia assistir, acho que vai ter reunião até... nos próximos dias. A reunião até circula na internet. Eu recebi um comunicado que vai ter a reunião, não lancei na minha agenda, mas é agora, esse mês agora, acho que daqui, semana que vem, na outra, vai ter a reunião do CEGEN. É lá no Ministério do Meio Ambiente. Então, o que acontece? Como havia sempre, durante mais de dez anos, uma rejeição a ratificar medidas provisórias, então criou-se uma série de discussões, de mitos e tudo mais, e que daí, passada a discussão na Câmara, os senadores também começaram a ser bombardeados por interessados, apresentando emendas. Eu acho que essa... na Câmara, não sei quantas emendas foi, mas foi uma enormidade. Não sei se foi 100, 200 emendas, foi uma coisa assim, totalmente... para um projeto de lei, e no Senado aconteceu a mesma coisa. E o Senado [...] os vencidos, em determinados aspectos, ou que não se sentem atendidos, eles vão sempre, na outra casa, vão tentar virar o jogo. Esperança Última é que morre. Então, as coisas, o processo legislativo é isso. Surgiram emendas, mas não houve uma modificação do esforço do projeto. Eu não lembro exatamente

coisas que foram mudadas, relevantes, lá no Senado. Acho que o texto da Câmara passou meio incólume ali.

### **Reflexos da MP na implementação da Lei 13123**

[...] você veja que hoje, nós ainda dentro do CGEN, estamos julgando autos de infração de pessoas e empresas que foram autuadas na época ainda da medida provisória, que vigiou até 2015. Você veja que situação. A parte burocrática foi tão pesada, acredito que a gente deve ter lá no Conselho ainda mais uns 15, 20 autos de infração e que eu lembro que na época que a lei foi sancionada era em torno de 400 autos de infração processos administrativos que existiam, cuja maior parte deles foi regularizada através do tempo de compromisso. O termo de compromisso é a forma pela qual se faz um ajustamento de conduta, se faz a validação desses registros e se estabelece a forma da repartição. Então, 90% foram resolvidos em cima disso e o resto sobrou para trás e a gente ainda tem essa herança aí. Eu acredito que mais umas duas, três reuniões a gente vai matar o passivo desses autos de infração que se referem a empresas ou pesquisadores que eles não aceitaram, vamos dizer assim o termo de compromisso, dizendo que não havia ilegalidade na sua atividade que, portanto, eles não acham justo fazer um termo de compromisso, pagar uma compensação de algo que na visão deles e no entendimento jurídico deles seria indevido. Então, você veja que a implementação da nova legislação, ela ainda esbarra na transição da medida provisória.

### **DECRETO 8722, DE 2016**

[...] a lei, ela já é extremamente complexa. Sobrou para o decreto estabelecer como se fariam as regulamentações e qual o nível de atuação do Conselho, da Câmara Técnica, dos grupos de trabalho etc. e tal. O funcionamento burocrático da estrutura do Departamento de Recursos Genéticos, né.

### **PERSPECTIVAS DA NOVA LEGISLAÇÃO**

[...] **nós não estamos mal do ponto de vista internacional, porque poucos os países que efetivamente avançaram nessa implementação.** Tem países que vieram com viagem muito de taxaço, disso, daquilo, e estão tendo que recuar em vários aspectos. Então, o que acontece, que eu vejo, é que existe uma insatisfação por parte dos detentores, vamos dizer assim, porque vendeu-se a eles uma expectativa falsa de que, com a aprovação e a implementação da lei, todo mundo iria viver muito bem [...] resolver os problemas econômicos, de falta de dinheiro, de falta de recursos, e isso nunca foi verdade, de que se traria a gente seria, vamos dizer assim, cuidadores da natureza e pronto, vamos agora viver de royalty. Então, criou-se uma falsa expectativa. E hoje, nós vemos até hoje que, para muitos, já caiu a ficha, certo? Que não é assim. E outros ainda estão com o velho discurso de que estamos sendo espoliados, isso, aquilo, aquilo, aquilo. E não é assim que as coisas funcionam. O nosso SISGEN, nosso sistema de registro, já funciona. Nós temos um banco de dados. Está sendo feito um upgrade no aspecto do registro. **E existe também os pesquisadores, principalmente a Fiocruz e outros, eles têm uma...eles têm algumas críticas. Por quê? Porque o pesquisador estrangeiro, ele só pode ter acesso a esses materiais de envolver pesquisas se ele estiver associado a uma instituição nacional.** Então, isso aconteceu na época da COVID, por exemplo. E também pesquisando doenças como malária. Pesquisadores estrangeiros queriam fazer a pesquisa. Mas, pela nossa lei, teria-se que ter uma instituição nacional associada. Aí o pesquisador do Instituto Pasteur, lá da França, dizia por que eu vou colocar alguém de coautor da minha pesquisa se ele não vai participar? Quer dizer, eu vou ter que contratar um laranja que vai render a ele uma eventual descoberta, no sentido. **São questões que, pela forma como está colocada na lei, dificulta-se**

**o acesso a pesquisadores estrangeiros.** E até tem um grupo de Itacoatiara, que está verificando, até a Manuela, da Fiocruz, ela coordena esse grupo no sentido de que, segundo eles, deve ser feito um ajuste. Um ajuste na lei para permitir que os estrangeiros façam a pesquisa. Porque, na verdade, todos nós sabemos que o fato de ter uma lei que cria um óbito, se o pesquisador quer pesquisar mesmo de qualquer jeito, ele leva o material e pronto. E daí o que acontece? Se eu proíbo ele de fazer, ele faz de outro jeito. E depois ele pode até registrar que esse material é de outro país. Quem que vai dizer que essa malária não é lá da Colômbia? Não é? São coisas que são difíceis de identificar. Então, **eu penso que a comunidade científica tem algumas reivindicações de ajustes na legislação.** Do ponto de vista burocrático, está andando. Vamos ver o que vai acontecer a partir de agora, com o CISGEM II e tal, como é que vai funcionar a questão do banco de dados. Porque o banco de dados é muito dinâmico. A tecnologia muda toda hora. Então, eu vejo que, olhando para fora, outros países, o Brasil está muito bem nesse aspecto. Aliás, vários países buscam. Até o Henrique fez nesses últimos três anos, eu acho que ele produziu legislação para cinco, seis países. Da África, da Ásia. Ele é um cara que tem uma experiência internacional muito grande nessa parte da implementação do Nagoya nos países.

### **CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA:**

[...] hoje a CDB está discutindo a última de Montreal, discutiu a questão de conservação da biodiversidade e bioeconomia e tal. E ela travou daí, por causa do tal do consenso, ela travou que a indústria, você sabe que a indústria química e a parte de fármacos, ela é uma...tem um lobby poderoso. E ela está segurando. Essa questão do DSI, do sequenciamento digital, do genoma. Então, hoje a discussão está travada dentro da esfera do DSI. E esse travado que eu falo não digo cinco anos, mas há uns quatro está já [...].

### **Entrevistado 20 – Cláudia Regina Sala de Pinho – MMA**

#### **PL 7735/2014**

#### **Reação dos representantes das comunidades tradicionais**

[...] então, na realidade, em 2006 teve um evento em Curitiba, né, da CDB. Foi a primeira vez que eu entrei em contato com o tema, assim, porque eu participava da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e a comissão tinha designado alguns representantes para participar de alguns eventos paralelos lá. Então, foi a primeira vez que eu me deparei com um tema, assim, específico. Mas acompanhando mesmo, foi... e aí é uma história, se me permite contar. É, foi a partir da Comissão Nacional em 2013, 2014, e no antigo CGI não tinha assento, né, para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. **A gente tinha representação lá dentro que fazia como convidado, né, tinha direita a voz, não tinha direita a voto, aquela questão toda. E aí, de repente, já veio a notícia de que o governo tinha colocado na Câmara, né, um PL e esse PL tinha tudo a ver com a nossa vida, assim, né. Naquela ocasião, eu fazia parte da Comissão Nacional e uma das coisas que a gente ficou mais indignado foi que o Ministério do Meio Ambiente era a Secretaria Executiva da Comissão e a própria Comissão não tinha sido ouvida, não tinha, não tinha sido apresentado, né, a Comissão Nacional, o projeto de lei que saiu do próprio MMA.** A Comissão Nacional era o CNPCT [...] hoje tem a mesma sigla, mas hoje é Conselho, né. Antes era Comissão, até 2016 foi Comissão e a partir de 2016 que virou Conselho. [...] é fora do CGEN, é outro espaço...aliás, era o único espaço de participação onde todos os membros da parte de sociedade civil eram

representações de povos ou comunidades tradicionais. Então, esse CNPCT, esse espaço, né, essa Comissão, ela era presidida pelo MDS e secretariada pelo MMA. **Então, isso nos causou muita indignação, assim, porque, primeiro pela violação do próprio Convenção 69 da OIT, de que as partes interessadas, os grupos interessados não haviam sido ouvidos na proposição e quando chegou no Senado, que a gente, quando já estava no Senado, aliás, na Câmara dos Deputados, né, naquela primeira versão, que a gente soube, assim, né, então, foi bastante difícil.** E aí, nesse momento, a gente tentou um diálogo com o governo brasileiro, mas sem muito sucesso. Então, eu fui para a Coreia do Sul, né, na COP, em 2014, com a tarefa, né, designada pelos meus pares, pela sociedade civil, de buscar um diálogo com o governo brasileiro, porque a gente sabia que o governo não estava apresentando o PL, né, como, assim, a solução de todos os problemas que o Brasil se apresentava na questão do patrimônio genético e repartição de benefícios, mas que, na base dele, ele violava o direito dos próprios povos e comunidades tradicionais. E foi assim, numa reunião lá de governo, que eu disse que o Brasil, né, do próprio governo brasileiro, que chamou lá, que eu disse que, como representante de comunidade tradicional, o Brasil precisava fazer o dever de casa, que era ouvir os povos e comunidades tradicionais. E dali saiu marcada a primeira reunião, dentro da antiga comissão CNPCT, para dialogar sobre o PL, mas o PL já estava lá na Câmara dos Deputados. Na ocasião, nós fizemos uma carta, que acho que tem várias notícias dela, até, sobre essa carta. A gente fez uma carta conjunta entre os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais, e os agricultores, porque quando ele foi para a Câmara, ele foi incluído, né, os agricultores. Então, a PIB, né, já tinha soltado uma nota, e aí, quando a gente conseguiu essa reunião com o governo brasileiro, com a ministra, inclusive indo para dentro da comissão, né, o secretário executivo, porque lá na Coreia, quando eu interpelei, né, quando eu indaguei sobre o processo, eles disseram assim, ah, a gente está muito arrependido, né, realmente a gente não fez a consulta, realmente, né, e tudo mais. Eu falei, então, mostra esse arrependimento dentro da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. E aí, já saiu de lá, da Coreia, marcada a reunião dentro do CNPCT. E aí, a gente convidou a PIB, a Via Campesina e o MPA, Movimento dos Pequenos Agricultores, para estar junto. E a gente fez essa carta conjunta [...] **E quando a gente fez a carta lá, o governo se comprometeu a trabalhar no processo de regulamentação, porque já estava dado, praticamente, de que ia virar lei, mas que existia um processo de regulamentação.** Então, eu fui uma dessas pessoas que, assim, nesse processo, quando ele passou para o Senado, nós tínhamos um grupo, né, e esse grupo fazia articulação com os senadores. Então, eu fui uma dessas pessoas que fazia esse diálogo, essa articulação. E dentro do CNPCT eu comecei a ser um ponto focal mesmo. Primeiro porque a minha formação é em Biologia. Eu tenho tanto o bacharelado e licenciatura, em Biologia e mestrado em Ciências Ambientais. Então, é uma temática que era muito mais próxima, assim, academicamente da minha formação. Mas também porque esse era um tema que me chamava muita atenção e me causava muita indignação. Como que uma lei como essa, que os sujeitos de direito eram os povos e comunidades tradicionais, e ficava de fora, sabe? Assim, o Brasil violando as suas próprias convenções, do qual ele era signatário, mas também querendo muito entender como que se dava esse processo, também, de interlocução, sabe? Do Brasil com outros países, para colocar essa agenda. Então, eu comecei a me dedicar melhor a participar desse processo, inclusive, indo nas COPs. Observando as negociações, propondo algumas questões.

#### **DECRETO 8772, DE 2016**

[...] quando foi sancionada a lei, a ministra nos chama na cerimônia e nos faz esse comprometimento. De que na regulamentação a gente iria participar. Então, eu fui do grupo que construiu os processos que a gente não queria, a todo momento, ser chamado de consulta, porque o processo de consulta, ele é um processo livre, prévio e informado. Não tinha nada

disso na construção da lei. Então, a gente começou a trabalhar com o processo de regulamentação mesmo. A lei já estava posta e a gente trabalhava na metodologia, nos encontros e tudo mais. Eu acompanhava isso muito diretamente, assim. Muito... era o que eu fazia. Era a minha principal agenda dentro da comissão. Então, **quando foi sancionada a lei e começou a funcionar o CGEN, a gente teve a garantia. Enquanto CNPCT, enquanto o Conselho, depois, enquanto o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, a ter a vaga garantida. Como representação.** Então, assim, foi bem unânime o meu nome para ser a representação. Porque eu estava fazendo todo esse processo de discussão, articulação, para a lei e para o decreto. Então, eu passei a integrar o CGEN desde o início, nessa nova fase, a partir da lei. [...] **ao longo do processo, a gente descobriu algumas coisas. A primeira delas é que o governo reuniu com a indústria mais de 130 vezes. E com a gente tinha reunido uma vez. Então, assim, o processo é desigual na sua origem. Porque se não houve os sujeitos de direito da lei, ela já nasce capenga. Ela já nasce sem ouvir uma das partes.** E a lei, ela não é uma lei econômica. É uma lei onde ela tem que reconhecer os direitos que já estão garantidos em outros espaços. Mas, principalmente, é uma lei que ela reconhece o reconhecimento do Estado de que o conhecimento tradicional, que muitas vezes é utilizado pela indústria, ele já foi aperfeiçoado ao longo do tempo. Às vezes até séculos. Então, esse reconhecimento por meio da lei, ele já nasce desigual. Como que você reconhece? É como se reconhecesse alguém invisível, sabe? É esse o processo, sabe? Que se deu com relação à lei. **Então, assim, a gente não participava de nenhum espaço em conjunto, assim, para discutir, sabe? Para discutir a minuta da regulamentação. Mas a gente teve, por exemplo, colaboração do DPG para a formação nos encontros. Então, que era o braço do governo brasileiro. E a gente teve algumas contribuições também pontuais. E às vezes vinha a academia também dizendo assim, ó, esse ponto aqui também nos interessa, a gente pode contar com vocês. A articulação que vocês estão fazendo, vocês falam sobre esse ponto, e a gente também fala o ponto de vocês. Então, tinha um pouco disso, assim, sabe? A gente conversava um pouco com a academia. Com a indústria, não. Mas com a academia, sim.** Então, o processo de regulamentação, tanto é que quando a gente ia para os encontros regionais, as lideranças achavam que era uma consulta. Não, desse jeito a gente não quer a lei. Não, você não tá entendendo, a lei já foi. A gente tá trabalhando na regulamentação. E aí era uma revolta muito grande. Foi como que uma coisa que diz respeito à nossa vida, ninguém ouve e ainda por cima depois querem que a gente de palpite...coisas que não vão mudar. Tem algumas coisas que são estruturais na lei que não mudam. A questão, por exemplo, do percentual, da repartição de benefícios e outros itens. **O próprio conceito de povos indígenas que não aparecem, de agricultores familiares. Então, a lei tem deficiência, como que eu poderia dizer, base mesmo de constituição da própria lei.** E que isso teve um impacto muito grande em quem são os sujeitos de direito. Então, nesse processo, ele foi bastante difícil. Principalmente nos encontros, porque quando a gente chegava, para falar da regulamentação, as nossas bases diziam assim para a comissão, para o antigo CNPCT, como vocês deixaram passar uma lei dessa? Ela falou, não, a gente nem sabia. Nós também fomos pegos de surpresa. Ela falou, vocês são nossas representações, lá dentro desse espaço, deveria ter brigado mais. Então, assim, criou esse desconforto mesmo no segmento. Mas, por outro lado, a gente também reconhecia no momento que apesar de todas as deficiências, e apesar de todas as vezes que a gente fala da lei, a gente fala desse processo assimétrico de participação e de violação de direitos. Eu já ouvi numa palestra uma vez, alguém da empresa dizendo, olha, vocês têm que mudar o disco, sabe? A lei já está aí, a gente tem que avançar. Aí eu falo, como que a gente avança se a gente não estava, sabe? É uma coisa difícil. Como que você vai avançar numa lei se você não foi, se você não é parte do processo, sabe? Então a gente precisa dar um passo atrás, reconhecer, reconhecer o erro do Estado brasileiro, mas reconhecer principalmente que isso custou muito

caro para nós. **E esse custo caro é o que tem hoje na lei que viola os nossos direitos. Tem algumas coisas que são inegociáveis. Mas alguns conceitos, por exemplo, que traz na lei que são extremamente prejudiciais.** Inclusive do ponto de vista jurídico...aprendi lá no CGEN isso. Mas sempre eles falam assim, ah, isso aí dá uma insegurança jurídica. Mais insegurança jurídica do que não ouvir quem são os sujeitos de direito? Eu não sei o que é mais insegurança jurídica do que isso. Mas nesse processo todo, esse reconhecimento de que o CGEN tem um espaço garantido na lei para povos indígenas, povos com dados tradicionais e agricultores, é um avanço em termos de reconhecimento mesmo. A assimetria, ela nunca vai...a gente nunca vai estar igual nesse espaço. E não é por falta de conhecimento acadêmico. Porque é muito mais do que isso. É um prejuízo que vai ter com os grupos, que é um prejuízo histórico mesmo, sabe? De violação de direito. Então essa assimetria nunca vai ser possível [...] Mas eu, assim, enquanto a primeira pessoa do CGEN representando o CNPCT, eu sentia muita dificuldade, assim. Muitas vezes eu me sentia sozinha. Porque quando tinha... Primeiro que os processos, eles são processos técnicos, são processos jurídicos, e que muitas vezes extrapola o posicionamento político que a gente tem que ter, sabe? Você precisa ter um conhecimento além daquilo. A minha sorte é que eu tenho essa formação em biologia. Mas muitos dos que estavam ali na frente, por exemplo, dos agricultores, não tinha. Então eu acabava assumindo esse papel de trazer o pessoal, sabe? Discutir a pauta. Vamos aprender o que é in situ, é ex situ. Vamos, sabe? São temas técnicos, mas a gente aprende, a gente vai atrás. E aí nas reuniões era muito ruim, porque dependendo da pauta, a gente via empresa com três, quatro, cinco advogados, e a gente estava ali sozinha, sabe? Sem nenhum amparo, que é outra coisa que a lei nos roubou. Eu falo que roubou porque a gente fez a proposta de que a gente precisava desse apoio do Estado para diminuir essa assimetria. E era um apoio técnico-jurídico, era uma casa, assim poderíamos dizer, um instituto que desse esse suporte técnico-jurídico e que não passou na lei e que na regulamentação tinha como e acabou também não passando. Então isso se refletia muito nesse espaço. **Porque o espaço do CGEN é um espaço de poder, é um espaço onde você vê a força da economia, o de quem representa o lado econômico, para cima do que eles chamam do dito desenvolvimento, de quem atrapalha a pesquisa por um lado, de quem atrapalha o desenvolvimento tecnológico, a inovação.** Mas que a gente tem um outro olhar sobre o mesmo objeto da lei, que é o patrimônio genético e conhecimento tradicional, nós temos uma outra forma de ver. E essa simetria, ela se fazia presente a todo momento. Teve um caso do primeiro relatório que eu apresentei no CGEN e que a pessoa disse que o relatório estava muito bem embasado tecnicamente, muito bem escrito, muito bem elaborado juridicamente e que era claro que não era eu que tinha feito. Então assim, essa coisa da discriminação, do preconceito com povos e comunidades tradicionais, por isso que eu falo que era um espaço para além, sabe, de discutir questões políticas, para além de discutir questões técnicas, a forma como nos viam nesse espaço também, sabe, de alguém que era assim, os coitados, sabe, sempre assim, né, os coitados, tem que ensinar, tem que explicar. E muitas vezes eu tinha um caderninho assim que eu pegava as anotações dos jurídicuês, que eu digo, né, que aí os advogados, por exemplo, falavam data venia, jurisprudência e não sei mais o que, eu anotava e eu utilizava às vezes nas minhas falas, né, quando eu falava, não, isso eu vou usar, porque as palavras não têm dono, né, as palavras, para nós as palavras são vivas e elas refletem, num momento, uma circunstância. Então, eles são donos das palavras, mas se eles utilizam isso para impressionar, do meu ponto de vista, a gente também podia utilizar isso também para impressionar, sabe, então várias vezes assim, data venia, senhores conselheiros, né, então, para a gente estar no mesmo nível, sabe, só que isso era um sacrifício muito grande, para as lideranças estarem nesse nível técnico, nesse nível jurídico, né, e debatendo temáticas, no qual, às vezes, a gente ia já sabendo que ia perder, essa era a pior parte, no início do CGEN, que em algumas pautas, a gente já sabia que ia perder, mas você tinha que ficar ali, né, até o fim,

defendendo, eu falei que a história pode me cobrar por não ter avançado mais na agenda, mas nunca por ser negligente, nunca por colocar a defesa dos povos e comunidades tradicionais, sabe, porque era essa a minha missão, e era isso que eu fazia, assim, né, com muita dedicação. Mas, por outro lado, também tinha pautas que ela transcendia essa questão de ser jurídico e técnico, né, como, por exemplo, a questão que eu apresentei do relatório dos Ashaninka, sobre a questão dos conhecimentos do Ashaninka, que ele foi muito diferente do outro relatório que eu apresentei, que era bem técnico, bem jurídico, esse ele era muito mais, assim, político, era um instrumento político, sabe, de dar uma lição mesmo de moral, sabe, para a academia, dizer, ó, vocês violaram direito, vocês extrapolaram todos os limites de confiança na relação humana com as pessoas, sabe, não dá para a gente ficar discutindo aqui quanto que perdeu de dinheiro, quanto que deixou de ganhar, sem discutir uma coisa típica do ser humano, que é a relação de confiança, o diálogo, sabe, então, foi um outro nível de relatório, sabe, então, por isso que eu digo que o CGEN, ele era, assim, para mim, uma escola muito grande, porque você tinha que se virar, entender para onde que iam as pautas, e como que as pautas também iam sendo colocadas, sabe, ali. E muitas vezes, né, quando a gente já sabia que ia perder, alguma questão assim, aí eu sempre dizia, eu vou estar apresentando como se a gente tivesse ganhado, como se a gente fosse ganhar, porque a derrota não é minha, em todas essas pautas que deixou de repartir benefício, que deixou de reconhecer um conhecimento tradicional associado, a derrota nunca foi minha, a derrota sempre foi do outro, que teve que trabalhar muito para provar que aquilo não era nosso, sabe, então, eu sempre tive essa consciência de que, e para nós, assim, também, dos movimentos, de que **os conhecimentos tradicionais, ele não tem, não existe, por exemplo, conhecimento tradicional não identificável, porque todos eles, em algum momento, ele foi trabalhado, produzido, manejado por um grupo, um povo, uma comunidade tradicional, um agricultor familiar, e é um erro da lei interpretar, e se eu não sei localizar a comunidade ou o grupo, esse conhecimento não tem dono, ele tem dono, sim, ele foi espalhado, compartilhado, porque isso é a cultura dos povos e comunidades tradicionais, sabe, então, ele tem dono, ele não tem um dono, mas isso não impede de repartir o benefício, porque a lei, quando ela traz conhecimento tradicional identificável e não identificável, ela, na realidade, ela quer abrir uma brecha para dizer que a gente não reconhecer, sabe, de alguma forma, que o patrimônio genético, seja ele lá da Amazônia intocada, que dita intocada, onde falam que está muito conservada, muito preservada, ela tem, sim, conhecimento tradicional pelos nossos antepassados, e a lei não traz, por exemplo, uma coisa que é muito forte para os povos e comunidades tradicionais, que é a ancestralidade, conhecimento ancestral, a valorização, reconhecimento, e conhecimento ancestral, porque para nós, povos e comunidades tradicionais, o conhecimento, ele é uma herança, ele nos foi deixado, toda aquela receitinha que alguém passa para a gripe, dor de barriga, é porque ele foi testado, ele foi, várias vezes, alguém passou até mal, dos nossos ancestrais, para poder saber a receita certa, a planta certa. Então, isso é o que a gente carrega de herança, o conhecimento é essa herança ancestral, e ele não pode ser precificado, mas a lei precifica tudo, então, se precifica, que ela seja justa, que ela seja realmente de forma equitativa, justa, o que a lei não possibilita, quando ela mesmo determina, o 0,1%, por exemplo, é um, eu acho que é uma das maiores violações, sabe, quando impõe o preço e diz, eu sei que esse conhecimento é seu, eu sei que ele tem um valor precificado no mercado, mas eu só quero pagar isso, eu estou dizendo que eu vou pagar só isso, e então está dizendo ao outro quanto que esse conhecimento vale, e aí, em uma das vezes que eu falei lá no CGEN, em relação aos conhecimentos tradicionais, eu disse, quanta pesquisa foi encurtada na questão de tempo, de dinheiro, porque já pegou a receitinha lá da vovó, porque já pegou uma receitinha de uma comunidade, e isso, esse preço, não tem sido justo com os povos e comunidades tradicionais, não foi justo reconhecer, e não é justo ainda a precificação, sabe, então muitas**

vezes quando a gente fala dos conhecimentos tradicionais, alguns dizem assim, ah, mas essas receitas já eram difusas pela sociedade, ela era difusa porquê do nosso próprio comportamento, enquanto povo ou comunidade, de que esses conhecimentos, eles são compartilhados, por isso que ninguém é dono, porque a gente recebe como herança, e ele permanece vivo, é um conhecimento vivo, porque ele é compartilhado, porque a partir do momento que você guarda a receita, ele pode morrer com você, e aí esse conhecimento morre também, então pegaram o que era o nosso potencial, a nossa principal característica, colocaram o preço, e ainda por cima não reconhece devidamente o valor que se tem, e aí por ser um bem, e não ser um bem comum, que todo mundo usufrui, mas também por um lado do setor ele acaba sendo um recurso financeiro, e é assim que é visto, então, enfim, são essas coisas que a gente sempre estava refletindo lá no CGEN, e levantando para que as pessoas se sensibilizassem, sabe, os conselheiros principalmente.

### **Atuação no Congresso Nacional:**

[...] a gente tinha alguns senadores aliados, né, mais assim à causa, que possibilitaram fazer essa audiência, acho que teve duas audiências, se não me engano, mas também assim, era muito, muito difícil, porque na realidade a nossa articulação não era falar com quem já estava convencido, era trazer mais votos de quem ou estava em cima do muro ou quem era declarado contra mesmo, né, assim, as proposições que a gente fazia. E a gente fazia essa articulação de, sabe, no artigo tal a gente quer inserir isso, defende isso, né, isso aqui nos contempla.

### **Demandas dos Povos e comunidades tradicionais:**

[...] a gente batia muito nessa questão da **repartição de benefício. Essa questão do conhecimento tradicional, identificável e não identificável, sempre foi a nossa luta.** A gente até colocou o centro, né, de apoio aos detentores, que era esse grande centro mesmo, no aspecto jurídico, sabe, de ajudar a elaborar um acordo de repartição de benefício justo, de formar profissionais de povos e comunidades tradicionais nas áreas para ajudar as comunidades, sabe, em relação à lei. Não era só biologia, mas a própria sociologia, outras áreas, então o centro era o nosso grande trunfo de diminuir essas desigualdades, sabe. E, falei três, né, **mas acho que eram quatro pontos, que...É, do conhecimento identificado e não identificável, o centro de saberes, conhecimento e formação, a repartição [...] a porcentagem, a gente trabalhava, a gente até dialogou com matemáticos, sabe, economistas, pra saber o que era justo nessa questão de preço, porque nos colocou perante uma temática que a maioria das comunidades não tinha se deparado.** Era colocar preço no seu conhecimento, né, assim, quanto custa. E aí todos diziam, mas não tem valor, isso não tem valor, nós somos herdeiros. Tá, mas a lei tá aí, e agora, né, a gente precisa discutir isso. Então a gente discutia o que era mais justo, mais próximo do que justo, né. Por exemplo, 10 a 12, até alguns cálculos a 15%, era o que era mais justo. Em se tratando que um produto não é... não fica só um estaque, sabe, não fica só um momento na prateleira. Tem produtos que ficam 5, 6 anos no mercado, né, então, assim, o que era justo nesse processo todo, né. E aí, assim, também, acho que uma outra discussão, assim, que era... que eu sempre falava com os senadores, era a **garantia de que os povos e comunidades tradicionais tivessem representação no CGEN.** Mas que não era essa proposta, sabe, porque eles colocam, assim, sociedade civil e colocam CNI, né, coloca os povos e comunidades tradicionais e coloca academia. Esses três, como se eles... como se povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, sabe, que são os três que têm uma dimensão muito maior do que a indústria, do que a academia. Então, ele fala assim, é proporcional, mas nunca foi proporcional. Se a gente pegar que os povos indígenas são 307 povos, povos isolados, mais de 230 línguas, que os povos e comunidades tradicionais são 26 grupos étnicos



reconhecidos no decreto 6040, que os agricultores familiares são de uma imensidão que a própria CONTAG, né, não contabiliza, assim, em números tão profícuos, talvez no próximo censo agropecuário esteja isso mais nítido. E a gente está falando, isso a gente está falando de um grupo, né, ele coloca os três para ocupar uma vaga da sociedade civil e aí coloca a academia, que ela é estanque, né, que tem a sua importância, não é essa a questão, e coloca a indústria, né, por meio da sua representação do CNI e CNA, né, que é muito mais fácil, né, na gestão, assim, né. Então, como que, e aí diz, não é paritário e o processo é igualitário, mas não é, sabe, não é, então esse era um ponto que a gente discutia, que isso não era justo, né, então, mas a gente sabia que a gente ia perder na regulamentação, na própria lei e na regulamentação essas questões, porque era isso, a gente estava lutando contra um gigante da economia brasileira, que é a indústria farmacêutica, cosmética, né, e também de limpeza, mas que não entrou na lei, mas enfim, mas que é um gigante da economia, a gente sabia disso, mas por outro lado, a gente sempre ficou naquela intenção de que a gente estava lutando para ser um pouco mais justo, sabe, para ser um pouco do reconhecimento do Estado, de que esses grupos são muito mais diversos do que a academia, do que a própria indústria, né.[...] **a gente escreveu uma carta para Dilma, né, que o texto era Veta Dilma, né, alguns pontos que a gente queria que vivesse.**

## LEI 13123, DE 2015

### Aspectos positivos e negativos da legislação:

[...] quando instalou a Câmara Setorial, eu fui a primeira coordenadora da Câmara Setorial, né, então, alguns temas que a gente tentou, um para cá, um para lá, mas o grande desafio ainda, que eu colocava, era que a gente precisa fazer com que essa lei ela chegue até as comunidades tradicionais mais palatáveis, sabe, possível. E que isso é um dever do Estado brasileiro de fazer. E aí teve alguns projetos com o PNUD, enfim, o GEF, mas essa é uma outra história, assim, que... Mas enfim, e aí eu estava acompanhando essa agenda até abril deste ano, né, essa era a minha principal agenda. Eu costumo dizer que o meu doutorado eu quero fazer nessa linha do CGEN, **da participação dos povos e comunidades tradicionais, principalmente porque eu falo assim que a lei uniu três segmentos, nunca antes na história desse país, que sentava para conversar e pautar junto, que são os povos indígenas com os outros povos e comunidades tradicionais e os agricultores familiares. Porque historicamente a gente tinha pautas, né, muito específicas. Eu acho que a lei possibilitou isso, sabe, de colocar os três grupos, assim, juntos para defender uma causa, né, eu falo esse é resultado da lei, resultado positivo.** Mas enfim, até abril desse ano eu tomei posse como diretora lá no departamento, dia 5 de abril. E até março essa era uma agenda que eu acompanhava, era uma das principais agendas, que eu acompanhava pelo Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, porque eu estava no CGEN representando o conselho lá, né. Então essa era uma das minhas principais agendas. E aí sempre nessa busca de encontrar alternativa para tornar a lei, né, uma lei mais palatável. [...] um dos pontos que a gente ainda não falou, que é o **fundo de repartição de benefícios. Eu acho que o Estado brasileiro ainda não encontrou o caminho de funcionamento efetivo do fundo. E isso, as empresas falam que causa insegurança jurídica para repartir benefícios.** Eu particularmente acho que não é isso. As empresas elas têm possibilidades, então elas escolhem a possibilidade. Nós aqui no Pantanal, nós temos dois projetos de repartição de benefício. E aí a gente vê que é um ganho para a empresa, mesmo que é uma obrigação dela fazer repartição de benefício, mas é um ganho para a empresa, por exemplo, ela vai dizer, eu quero fazer, eu quero apoiar projetos de mulheres no Pantanal. É ela que escolhe. Aí você tem a demanda, beleza, mas ela é favorecida. Quando ela diz, olha, eu não sinto segurança jurídica para colocar meu dinheiro no fundo, porque eu não

sei para onde vai esse dinheiro. Ela está dizendo que ela não tem o controle, ela não vai fazer merchandising em cima daquilo que é obrigação dela, sabe? Então assim, eu tenho fortes críticas. **Eu acho que o ponto mais sensível da lei, ela continua sendo repartição de benefícios. Primeiro porque nos coloca num lugar, como eu disse, de precificar as coisas que nunca teve preço. Então a gente começa a entrar dentro de um mercado que não é nosso.** E onde todo mundo é esperto nisso e a gente não é. E a gente também não tem apoio para ser, sabe? Para chegar no nível de discutir isso. Então eu acho que a repartição de benefício, ela é o grande ponto sensível. Por outro lado, a gente tem aí um Frank Stein que é o próprio fundo. É um fundo que não existe em lugar nenhum do mundo. Que ele foi falando com, né, assim, tentando solucionar uma coisa para meio que...Eu acho que o fundo, ele foi o objeto de negociações, sabe? Eu acho que ele foi o ponto de negociação quando você olha e vê que tem um pouco... Ah, isso aqui é a indústria, isso aqui é os povos que estavam querendo...E aí faz um Frank Stein daquela forma que acaba não sendo...Não tendo uma governança, sabe? **O Estado brasileiro ainda não deu conta de resolver o problema de governança do fundo.** E por outro lado, as empresas não são isso. Ah, eu não sinto segurança jurídica. Ah, eu não sinto confiança de que o recurso realmente vai chegar. E a outra coisa que ele sempre alega é... Ah, eu não sei onde vai chegar o que eu estou pagando. Tanto é que eles tentam a todo momento fazer parte do fundo, do comitê, do gestor do fundo, para dizer para onde, para que projeto eles querem me apoiar. Mas vocês não têm, vocês têm que cumprir a lei. E a lei está dizendo, é parte benefício. Agora, nós temos que dizer, isso aqui vai para a conservação, isso aqui vai para... vai ser projeto para fortalecimento institucional, isso aqui é para infraestrutura das farmácias populares, isso aqui vai para o protocolo. Nós que temos que dizer, enquanto representação de povo ou comunidade tradicional. Mas a indústria não tem que dizer, ela tem que cumprir a lei. Então sempre tem uma forçação, sabe? Mas é porque eles querem também aproveitar isso como uma forma de que, olha, eu sou legal, eu estou cumprindo a lei. Eu falo, enquanto o quê? Cumprir a lei, ele é um requisito, tipo, normal. Todo mundo tem que cumprir a lei. E aí, sair como o que cumpre a lei, como uma vantagem. Então...para mim, esse é o ponto muito sensível, que vira e mexe. A gente tem discussões, assim...Ah, porque não concordam, vai sair um edital. Hoje, eu não sei em quantos milhões está o fundo, mas na época que eu estava acompanhando, já tinha mais de cinco milhões. E aí, para onde que vai esse dinheiro. Como que vai? E aí, a indústria quer ir lá participar para dizer. Não tem o que dizer, sabe? Eu acho que isso é claro na lei. De alguma forma, o fundo, o comitê gestor do fundo, com essa participação do Estado, com essa participação dos grupos, é dizendo para onde que vai chegar o dinheiro de repartição. E a forma, que eu acho que é um desafio também para os povos e comunidades nacionais, porque o Brasil é continental, e tão continental também é a diversidade de povos indígenas, povos e comunidades nacionais e agricultores. Então, tem que ter aí um meio termo também para que esse dinheiro chegue à ponta. Eu acho que eu destacaria isso, assim, de todas as questões que eu acho que ainda hoje é bastante sensível. [...] **outra coisa que é um grande desafio e que a indústria tem perguntado à Câmara Setorial, que é ...como que eu sei, eu vou fazer um sabonete de, sei lá, descobrir lá uma palmeira. Eu quero fazer um sabonete. Porque eu sei que tem ou não tem conhecimento tradicional. É para repartir benefícios.** Então, aí eles caem naquela lógica de que se não tem ou não encontrei nenhum povo, onde que eu procuro? A primeira pergunta é, onde que eu procuro para saber se tem conhecimento tradicional? Aí, as fontes secundárias. Qual é a lista das fontes secundárias? Que eram as perguntas que chegavam à Câmara Setorial. Aí eu dizia, em 1500 a gente não tinha escrita como tantos hoje. Então, se a gente vai partir do pressuposto do que só tem na escrita, a gente está falando de um tempo muito recente. Por isso que, para nós, todo conhecimento está associado à biodiversidade. Porque se você consegue pegar o óleo do... pegar o açaí, né, por exemplo. Ele foi manejado. Se descobriu uma nova espécie de açaí. Para essa nova espécie teve um manejo

também [...] então, eles sempre pediram uma lista. Que obras eu tenho que consultar? E se não estiver lá, então eu...Ou faço repetição de benefício de conhecimento tradicional não identificável. Ou eu digo que é só PG. Então, assim, a gente não tem isso. Eu acho que a gente não quer fazer isso. Porque tudo que é lista é excludente. Da primeira questão. Mas, por outro lado, também, assim...a gente quer ter esse entendimento, e eu acho que isso passa pela regulamentação, de que todo...Em se tratando patrimônio genético, tem conhecimento tradicional. Ponto, sabe? Você vai fazer qualquer produto do patrimônio genético brasileiro, automaticamente ele tem conhecimento tradicional. Se você não identificar na literatura. Se você não identificar, que é outro ponto que eles querem, que a Câmara Setorial fica lá recebendo, assim. Olha, eu quero fazer esse produto. Tem conhecimento tradicional? [...] Não é nosso papel, sabe? Isso, o Estado brasileiro tem que dar conta. É o Estado que tem que responder a essa demanda. Tem o sistema. Mas o sistema também é daquele jeito. Que é uma outra coisa. Então, assim, as respostas não são os povos e comunidades tradicionais que têm que dizer. É o Estado brasileiro que tem que ter uma estrutura que possibilite para que chegue a dar mais a tal segurança para as empresas na questão de repartição de benefícios, sabe? Então, assim, tem esses caminhos e tem algumas coisas meio óbvias, assim...Tipo, vai na comunidade e fala, já tem, eu sei que faz esse produto aqui, a gente só vai reproduzir. Então, já não tem discussão. Já sabe da comunidade e tal. Mas tem uma questão que sempre tem chegado, estava chegando bastante na Câmara, era os pesquisadores mesmo. **Nessa questão de fazer pesquisa e precisar do consentimento. Mandar para a Câmara, ah, dê o consentimento para nós, porque a gente vai utilizar fonte secundária.** E a gente não sabe...lá diz que pode ser caixas esse conhecimento. Então, mas a gente não conhece nem, a gente não vai trabalhar diretamente na comunidade, a gente não vai fazer um produto, a gente vai pesquisar possibilidades. Então, é possível que o CNPC dê essa chancela? Não, eu acho que a gente tem que construir outros caminhos. Mas **o Estado brasileiro é que tem que possibilitar para que os povos e comunidades tradicionais construam um caminho aí também, sabe, que dê a tal segurança jurídica que tanto as empresas e pesquisadores cobram.** Mas é um novo caminho ainda, eu acredito [...] eu acho que tem uma coisa, uma falha na lei, que sem isso não tem conhecimento tradicional, não tem povo, não tem comunidade, que é a **questão do fortalecimento dos territórios tradicionais.** Porque a biodiversidade, a vida acontece nos territórios. O patrimônio genético está nos territórios, sabe? Em todos os biomas. E aí, a lei, ela é embasada no tripé da CDB, mas ela deveria ser mais explícita em relação aos territórios tradicionais. Só que isso nunca vai passar no governo brasileiro. Não é nem no governo brasileiro, mas é no Estado mesmo brasileiro, porque a questão da regularização fundiária dos territórios. Daí o Marco Temporal para dizer isso. A regularização fundiária dos territórios, a segurança de continuar existindo enquanto povo e comunidade tradicional no seu território, é o grande calcanhar de Aquiles da estrutura do Estado. Eles não querem mexer nisso. E a lei faz de conta que não existe. E eu disse isso uma vez lá no Senado, dizendo assim, ó, para ter produto, para ter conhecimento tradicional, precisa ter comunidade. E para ter comunidade, precisa ter território. Então tem uma coisa básica aí, que é a segurança territorial. Precisa ter a segurança territorial. Para esses grupos continuarem existindo. E para a biodiversidade continuar existindo. Porque quem manejou e quem conserva os territórios até hoje nesse país são os povos indígenas, os povos fundadores tradicionais e agricultores. Não tem outro viés. Então tem que mexer nessa estrutura da segurança territorial. Mas é uma coisa que não vai acontecer nunca. Não vai mais.

**Entrevistado 21 – Eliane Cristina Pinto Moreira Folhes – Procuradora**

**MEDIDA PROVISÓRIA**

## Antecedentes

[...] bom, então eu começo ali, quando eu estou no finalzinho da dissertação, aí eu recebo um convite para trabalhar no Departamento de Ciência e Tecnologia em Brasília, no departamento que ficava no Ministério da Saúde. Era um departamento recém-criado, Departamento de Ciência e Tecnologia em Saúde, que posteriormente virou a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Ministério da Saúde. E aí eu fui trabalhar no início, na formação do que se chama DECIT, da política pública para abordar o tema. Então, nessa ocasião, a gente não tinha regulamentação nenhuma. O máximo que se aproximava de regulamentação era a Resolução 196 do Conselho Nacional de Saúde, que falava sobre ética em pesquisa envolvendo seres humanos na área da saúde. E por esse viés, a gente ingressou no debate, o Ministério da Saúde ingressou, eu fui uma das pessoas que recebi a função de debater o tema. Mas era um tema que a gente estava ainda, como eu já falei, tateando muito no assunto, mas realmente, então assim, não tinha uma intervenção mais forte nessa ocasião, porque ainda não estava estruturada a política pública. **O que nós estávamos discutindo no Ministério da Saúde era o conhecimento tradicional, a propriedade intelectual veiculada à saúde e a importância da biodiversidade para as políticas de saúde. Nesse interim, ali em 2000, estoura a história do contrato da Novartis com a Bioamazônia. E existe uma demanda para que o Ministério da Saúde, todos os ministérios. Atuem, tenham uma interferência. E quando nós soubemos que estava prestes a ter uma medida provisória, a avaliação foi de que era precipitada. Porque o problema não era necessariamente, o problema no caso Novartis-Bioamazônia não era exatamente a ausência de regulamentação.** Era um problema concreto mesmo de uma, vamos dizer assim, uma negociação que deveria ser revista. Era uma questão circunscrita. **E que para abordar uma regulamentação sobre biodiversidade e conhecimentos tradicionais era necessário ter um debate amplo. Era necessário construir uma reflexão no país com os diversos atores, inclusive os atores, povos e comunidades tradicionais, o setor acadêmico, científico, claro. O setor industrial também, empresarial. Então era preciso fazer um debate maior.** Mas ainda assim, e foi encaminhada inclusive essa reflexão. Formalmente, mas ainda assim, não foi a posição vencedora naquela ocasião. Internamente no governo. E foi publicada a medida provisória. A primeira edição da medida provisória, que depois teve várias edições, virou 2186, acho que nem era essa numeração...2186 de 2000 e 2001, que a primeira versão dela é de 2000. E ainda existia aquele regime de emenda constitucional, antes da emenda constitucional, que permitia várias republicações. E pronto, aí chegamos na medida provisória.

## Problemas da Medida Provisória

[...] eu acho que um primeiro problema grande para um Estado democrático de direito é se regulamentar um tema tão importante para o Brasil por meio de uma **medida provisória, que por si já é um ato que não assegura um debate democrático.** Acho que esse em si já é uma questão para a gente. A segunda questão que começou a vir, claro, foi essa **situação dos relatos de apropriação indevida de conhecimentos tradicionais e de patrimônio genético da biodiversidade** que começaram cada vez mais a serem, a partir do momento que se entendia, né, que existia um direito, né, das comunidades tradicionais, os relatos começaram a vir. E os principais problemas identificados eram esses. **A ausência de observância dos direitos, sobretudo das comunidades tradicionais, povos indígenas e das comunidades tradicionais.** Eu acho que a **terceira esfera de problema** que foi, e aí eu já vou fazer uma consideração sobre ela, só para me remarcar, me lembrar, acho que **a terceira esfera de problema foi uma**

resistência muito grande que existiu por parte dos pesquisadores, principalmente os pesquisadores que não estavam no âmbito da relação industrial, né, que não se relacionavam com comunidades para fins de bioprospecção, né, vamos definir assim, e que começaram a enfrentar limitações ao exercício das suas pesquisas. Então, assim, existiu uma, vamos dizer assim, uma grita geral, uma reclamação geral por parte desse setor científico e, por outro lado, existiu, na minha análise, né, no meu modo de ver, existiu uma resistência de cumprir essa legislação por parte de alguns setores empresariais que resistiram a dar cumprimento à essa medida provisória e que aproveitaram essa grita aí do setor científico para tentar trazer as modificações que nós temos hoje na Lei 13123, né. Então, sobre essa questão da resistência de um setor, né, da academia, eu acho que ela era, ela tinha justiça e legitimidade nessa resistência, mas o fato é que isso foi resolvido por uma instrução normativa, que inclusive o teor dela foi incorporado no decreto que regulamenta a Lei 13.123 e que realmente, vamos dizer assim, separou o joio do trigo, separou quais são as pesquisas que realmente demandam, né, uma cautela maior porque podem gerar produtos da bioprospecção e aqueles que não. E, bom, então o problema científico foi atendido, né, e aí remanesceu essa posição de contestação [...] essa postura de resistência, principalmente nos setores que estavam mais vinculados a uma determinada face da indústria também. Isso não era, não dá para a gente generalizar, né. Eu também quero aqui estabelecer que eu estou colocando algumas categorias que não são estanques, tá. Mas, assim, acho que os principais problemas foram, primeiro, realmente, ao ser aplicada a medida provisória foi abruptamente, né, como se sabe, foi da noite para o dia. Imediatamente criou responsabilidade para as quais as instituições, principalmente públicas de pesquisa, não estavam preparadas para responder, precisavam de tempo para se organizar. E, por outro lado, trouxe também esse impacto no setor industrial. Embora tenha sido, do meu ponto de vista, resolvida a questão com o setor científico, né, o fato é que a questão relativa ao setor industrial, ela ficou ainda atravessada com uma questão não resolvida do ponto de vista desses setores. Porque eu acredito que, do ponto de vista das comunidades tradicionais, o sistema, ele era um bom sistema, tá. Então, eu acho que a medida provisória tem o seu problema de origem, que é uma ruptura democrática da discussão, mas existiam, eu lembro de uma pessoa que me disse, eu não vou poder citar o nome dela, mas a gente disse assim, quando isso tudo acabar, a gente vai sentir saudade da medida provisória. E, não, não é, não quero colocar como uma saudade, mas o ponto é que se verificam que muitos aspectos, nós tivemos retrocessos, do ponto de vista da garantia de direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais [...].

### **Crítica ao processo de construção da lei de acesso**

[...] existia um projeto da então senadora Marina Silva, que estava, existiam pelo menos três projetos de lei caminhando, né, tinha um que era o da senadora Marina Silva, né, que eu lembro, é o projeto 306, tinha o do deputado Jacques Wagner, na época, na Câmara, e tinha o outro do próprio Poder Executivo. Tinha, inclusive, uma proposta de emenda constitucional, que na época, o então advogado-geral da União, atual ministro Gilmar Mendes, entendia que era imprescindível para qualquer regulamentação. Ele entendia que era preciso alterar o artigo 20 da Constituição Federal, para que o patrimônio genético da biodiversidade fosse considerado bem da União, sob pena de que, uma vez que isso não acontecesse, se gerasse uma inconstitucionalidade da lei vindoura. Então, o que eu quero dizer é, foi um processo atravessado, não foi um processo construído. E eu acho que isso trouxe um prejuízo maior do que o que a gente consegue analisar hoje. Por quê? Porque o tema, ele foi um tema que não densificou entre os diferentes atores. Ele termina hoje que ele é um tema que desperta pouco interesse, inclusive, academicamente, cada vez menos a gente tem pesquisas sobre o tema. Se

a gente chegar para conversar com alguns setores de povos e comunidades tradicionais, é um tema que ficou desacreditado. Ele é um tema que hoje é muito dominado pelo setor industrial. **O setor industrial se preparou muito para enfrentar o tema. Então, existiu um acúmulo desse setor, o que é positivo, não é negativo. Mas o problema é que tem uma desigualdade de apropriação do debate. E o fato da gente ter tido essa história na regulamentação da temática no Brasil, fez com que o assunto caísse num determinado descrédito hoje. Primeiro, do ponto de vista da medida provisória, porque é uma medida provisória que realmente não chegou a ser implementada na sua integralidade. Teve muitos problemas de implementação, muita resistência à observância dessa norma, descumprimento mesmo da norma, uma determinada insurgência civil, até uma determinada desobediência civil à norma. E quando ocorreu a transição para a lei, 13.123, a gente teve uma perda dramática de direitos. Que se expressa hoje, por exemplo, no Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, que é até o tema que eu estou pesquisando hoje, meu objeto de pesquisa hoje. Quando a gente olha o fundo, a gente observa que ele é um retrato, é a fotografia de uma legislação que não funcionou.** Um fundo anêmico, completamente desidratado, que não dá conta dos objetivos gerais da Convenção da Diversidade Biológica. Então vamos lá, só para arredondar esse raciocínio. O que nós aprendemos? **Eu acho que a gente tem que aprender que não se tratam temas tão relevantes para o Brasil quanto o patrimônio da biodiversidade e o patrimônio cultural e os direitos humanos, povos e comunidades tradicionais, sem uma construção coletiva, sem um debate coletivo.** Muito provavelmente, se a opção tivesse sido apoiar o projeto da Ministra Marina e fazer com que ele caminhasse num sentido de defesa de direitos, o nosso cenário hoje era outro. O que nós terminamos construindo no Brasil foi uma lei que cortou, cortou, cortou, cortou e não garantiu quase nunca. É a história da prova diabólica, para usar aqui de novo a referência do Ministro Gilmar Mendes, é quase uma prova diabólica aos povos e comunidades tradicionais demonstrarem que têm direito a reparação de benefícios, porque são muitas as anistias, são muitas as isenções que a lei traz. Então é quase, e ainda uma restrição em percentual, que reduziu muito, então é quase assim, é quase o imperativo do não cumprimento da CDB. Então acho que **fica para a gente o aprendizado de que não se constroem políticas públicas dessa forma.** Que talvez ali o Ministro Serra fosse o mais correto, ao se posicionar naquela ocasião como um dos ministros que não assentiu, não concordou com aquela lista provisória. E acho que fica esse recado para a gente. Segundo, **fica o recado de que não é a burocracia que assegura o que é o objetivo da CDB.** A CDB traz três objetivos...a Conservação da biodiversidade, o uso sustentável da biodiversidade, e a reparação justa e equitativa de benefícios. Nenhum desses objetivos foi alcançado pelo sistema do CGEN. Ao contrário, a nossa perda de biodiversidade aumentou ao longo dos 15 anos. Por quê? Porque aumentou a taxa de desmatamento. Desmatamento é perda de biodiversidade. Dito de outra forma, mas é isso. Nós não conseguimos realmente acumular recursos que sejam, que garantam essa reparação de benefícios. E terceiro, o uso sustentável da biodiversidade, que é um dos objetivos da CDB, que precisaria passar pelo empoderamento e pelo desenvolvimento autônomo, por estratégias que assegurassem o desenvolvimento autônomo das comunidades, também não foi concretizado. Hoje a gente fala em bioeconomia, e é o que eu digo, a gente tem que entender, para falar hoje em bioeconomia, a gente tem que olhar esse passado de 23 anos do Brasil. A gente não vai construir nenhuma política de bioeconomia como alternativa de desenvolvimento, se a gente não passar limpo o que aconteceu. Então, acho que para mim, dito dessa forma, esse é o grande ensinamento. Não se constrói uma política pública séria dessa forma. **Os resultados de uma grande burocracia instalada se mostraram insuficientes, então não é a burocracia que alcança o objetivo, mas é o fundamento mesmo da construção da política.**

#### ANTEPROJETO DE LEI

[...] eu acho que teve altos e baixos. A medida provisória em si, a forma dela foi do dia para a noite. Saiu o escândalo da BioAmazônia, acho que nem um mês, ou dois meses no máximo, já estava aí a medida provisória. Então ela foi realmente um... Eu entendo que foi um tiro de canhão para matar um mosquito. Era realmente... Era para ter aproveitado aquele momento para fazer uma discussão maior, mas não era a resposta mais adequada naquele momento. Acho que esse é um ponto. Posteriormente, o governo Fernando Henrique, a sucessão do governo Lula, existiram, [...] principalmente na primeira gestão, foi quando eu consegui acompanhar, eu estava no início do governo Lula, e consegui acompanhar um pouquinho alguns debates presencialmente. **A gente observava que existia, sim, uma determinação, principalmente da ministra Marina, na época, no seu primeiro mandato, de fazer um debate...Existiram reuniões do CGEN para discutir uma nova regulamentação, para esses ajustes.** Mas me parece que isso chegou até um momento limite, e que possivelmente coincidiu com a saída também da ministra Marina do governo federal naquela primeira ocasião. **Mas de fato, a ministra Marina, e isso é documentado, ela decidiu por um debate democrático... Eu lembro até que se falava nos corredores, olha, a gente não vai regular isso por medida provisória, a gente vai discutir um novo marco legal que atenda, e ela comandou, ou determinou que se comandassem, várias discussões que aí sim envolviam atores diversos sobre como deveria ser esse novo marco legal, contemporizando essas especificidades, principalmente, o principal conflito me parece, era com o tema de separar quais os níveis de atividade científica que deveriam ou não se submeter a esse processo.** E aí corta, sai a ministra Marina, existe aí um processo extenso, em que o tema tinha ali intervenções, me parece, eu já acompanhei mais de longe, mas fazendo a minha pesquisa de doutorado também, me parece que existiu em algum momento a minha percepção aí no âmbito da minha pesquisa de doutorado. Existiu um momento em que se decidiu colocar para girar essa engrenagem, principalmente o doutor Eduardo Vélez, na época que era secretário executivo do CGEN, ele se colocou nessa posição de, olha, vamos botar a máquina para girar, o que foi também muito importante, mas me parece que existiu uma dedicação das esferas mais altas de governo, mais a fazer essa máquina girar do que a rever esse processo de regulamentação. E também foi um período em que muitas instruções normativas e resoluções foram publicadas, o que pode ser interpretado como uma tentativa de suprir as lacunas. E muitas resoluções boas, viu, foram publicadas pelo CGEN nesse momento, destaco especialmente aquelas que regulamentavam, aquilo que se chamava ainda de anuência prévia, e que depois foi corretamente compreendido como consulta prévia, os contratos, enfim. E aí, **quando já no governo Dilma, me parece que aí existiu uma decisão política de retomada da regulamentação e por intermédio de norma, de lei. Norma em sentido estrito mesmo. E aí começam todos aqueles debates [...].**

#### **PL 7735, DE 2014**

[...] na época do governo Dilma, que era uma decisão que vinha, olha, vai ter, vai se discutir a regulamentação, aí realmente o Brasil bambeia muito no garantir realmente a participação da sociedade civil. **Existiu uma preponderância da participação de setores aí, principalmente vinculados ao agronegócio, mas um reduzidíssimo diálogo com os povos e comunidades tradicionais,** que são atores diretamente interessados, e até mesmo com o setor científico, até mesmo com algumas áreas do setor científico, que se colocavam ali como atores muito importantes também, e que teriam feito muita diferença numa correção de caminhos da regulamentação que nós temos hoje. [...] É, o projeto de lei do próprio executivo, né, e foi o executivo que tomou essa posição com uma interferência muito importante da então-ministra da Agricultura. Isso é público, isso é uma coisa que está em todas as matérias sobre o assunto...[...] o texto desde sempre foi um texto que excluiu realmente a importância das comunidades tradicionais, que retirou, assim, o texto do ponto de vista das comunidades, dos

direitos de povos e comunidades tradicionais é um texto que trouxe muitas perdas já no seu nascedouro, tanto assim que ele não sofreu grandes alterações na sua tramitação. Teve algumas alterações, sim, mas a essência que era reduzir, reduzir, reduzir, reduzir as hipóteses em que seria necessário a consulta prévia, né, e a repartição dos benefícios, isso foi uma constante, né, desde o início do envio do projeto de lei por parte do governo federal. Não sei se era esse o teu questionamento.

## **DECRETO 8772, DE 2016**

### **Participação das comunidades tradicionais**

[...] a lei ela cortou bastante...O grande problema, na verdade, bom, a gente tem dois grandes problemas. Um, **a ausência de participação. E o outro que é o desidratar do direito. O direito, principalmente, das comunidades tradicionais, não só sobre seus conhecimentos, mas sobre patrimônio genético que está nos seus territórios, ele foi desidratado por esse projeto de lei. Então tem duas questões aí que são bastante complicadas. Participação e uma perda do direito** em si, que eu até pondero que a gente precisa resgatar a partir da análise da Convenção 169, a gente precisa recompor esse direito, tá? Mas o fato é, então, no projeto de lei, isso vai, isso tem sucesso até o final da tramitação e da sanção da lei. E após a sanção da lei, acho que o decreto é de um ano depois. Não estou com essas datas todas na cabeça, mas ele sai um ano depois. Aí, no decreto, de fato, um dos pontos, que é a participação social, ela vai ser recomposta, porque vem aquela formulação do CGEN, o CGEN vai ter uma...O CGEN e o fundo também. **O Fundo Nacional de Partição de Benefícios vai trazer mais essa participação social. Então, em certa medida, a participação social vai ser restaurada, mas o direito permanece desidratado.** Então, a gente tem mais direito de participação, mas o prejuízo, o dano já estava ali ocasionado. Então, eu analiso dessa forma. Hoje, é importante dizer, existe, sim, uma ampliação dos lugares de participação sobre o debate, mas é como muitas vezes a gente ouve, debatendo esse tema, mas eu vou participar para quê? Não tem direito nenhum mais garantido, a gente perdeu. O que eu consigo recuperar? Então, é isso, a perda da confiança na política pública é um prejuízo em si também.

## **LEI 13.123, DE 2015**

### **Ausência de debate aprofundado**

[...] Será que não aprendemos nada com a medida provisória? Parece que a gente não aprendeu nada. É isso que eu digo, assim, a gente vai repetindo os mesmos erros. Mais uma vez, uma perda enorme, né, de, enfim, de capacidade, de possibilidades de atuação. É isso, o que eu posso te dizer, de certa forma existiram ainda alguns debates na Câmara, mas, assim, o próprio tempo, ele não contribui para o debate de qualidade. Nem para apropriação sobre o debate, porque um dos grandes desafios dessa temática é que ela traz muitas terminologias que limitam o acesso mesmo. São limitadoras da possibilidade de compreensão. Isso a gente não pode ignorar, isso se repetiu no projeto de lei, tá? Então, assim, para as comunidades tradicionais houve mais uma perda de direitos do que...Totalmente, então, desnaturalizou, assim, na verdade. Desnaturou o que a gente tinha na medida provisória [...] eu acho que assim, a medida provisória também...Eu não estou aqui defendendo o teor da medida provisória. Ela tinha os seus problemas. **O problema é que mesmo os direitos que estavam assegurados na medida provisória, os direitos de povos e comunidades tradicionais que estavam assegurados na medida provisória foram perdidos.** Mesmo sendo uma medida provisória ruim, tá? Então a gente conseguiu, do ponto de vista principalmente do assegurar direitos, a gente perdeu. Por exemplo, né, **a flexibilização da consulta prévia.** A Lei 13.123, ela traz uma coisa que não tinha na



medida provisória, que previa... Não, sempre vai ter reparação de benefícios e sempre vai ter, tudo bem que ele falava em anuência prévia, o que estava equivocado. Mas o sentido poderia ser perfeitamente adotado ali de consulta prévia. Então isso foi um **desidratar do direito enorme**.

### Fundo de Repartição de Benefícios

[...] O que realmente está sendo repartido, né, de benefícios? O último dado aí que eu levantei parece que era... Entre 6 milhões e 9 milhões que o fundo tinha. Isso não é nada para um fundo público. Isso não é absolutamente nada para um fundo público que movimenta todo um... Enfim, um escopo aí burocrático importante. Mas pior ainda, nenhum centavo foi aplicado hoje para ações voltadas à conservação da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais. **Desde a criação do fundo. O fundo foi criado com a lei. São oito anos em que o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios não se prestou a nada do que foi estabelecido na Convenção da Biodiversidade.** É possível... Parece que agora também, nesse momento, o governo reativa uma tentativa de buscar... Rever, né, de buscar ativar o fundo? Sim, a gente ouviu falar sobre isso. Mas basta uma pesquisa muito simples no Google para verificar que é zero transparência sobre esse fundo. Não se consegue nenhuma informação pública sobre esse fundo. **Então, mais uma vez, a gente vai identificando aí que ele que seria o retorno, seria o círculo virtuoso desse sistema, ele não tem operado.** Tomara....comece a operar.

### Críticas ao processo de construção da lei

[...] os setores industriais que queriam uma aplicação da lei mais, vamos dizer assim, que gerasse menores, entre aspas, entraves burocráticos ou hipóteses de reparação de benefícios ou redução, ou reduzisse os custos, esses setores foram muito bem-sucedidos. Setores do agronegócio também foram muito bem-sucedidos, porque, ao final, ficou muito... Uma das isenções específicas é para esse setor. Que é aquela isenção que versa sobre alimentação e agricultura. Então, sem dúvida alguma, esses foram os grandes vencedores nesse jogo.[...] **o principal problema é que a gente colocou todo o nosso esforço com o país no que se chama acesso e repartição de benefícios, esse sistema ABS da biodiversidade do conhecimento tradicional. Esse não é o objetivo primeiro da convenção. O objetivo primeiro da convenção é conservação da biodiversidade e uso sustentável da biodiversidade.** O que significa dizer que o grande reforço das políticas públicas deveria ser priorizar e valorizar aqueles que conservam a biodiversidade e aqueles que usam de forma sustentável a biodiversidade. Que são... Por isso que eu insisto no desenvolvimento autônomo. Que são as comunidades locais. Em vez de a gente olhar para esse grupo, a gente olhou para quem quer ter acesso ao conhecimento desse grupo. A gente não pegou o conhecimento que está aqui e disse vamos valorizar esse conhecimento. Vamos valorizar a conservação da biodiversidade pelos povos indígenas, que é um dado científico. [...] As terras indígenas têm apenas 1% de desmatamento. Ou seja, olha a eficiência da conservação da biodiversidade. Isso é que deveria ter sido a nossa grande preocupação. Assegurar, valorizar, retornar a quem conserva a biodiversidade e a quem utiliza de forma sustentável a biodiversidade. E a quem usa, portanto, faz isso utilizando seus conhecimentos tradicionais. Em lugar disso, a gente focou em dizer como eu transfiro isso tudo para a indústria. Quando a nossa preocupação foi só a indústria com o país, quando nós deixamos de olhar esses dois outros objetivos, a gente se perdeu nesse caminho. **Então, acho que o pecado original é a gente não ter entendido que quem conserva e quem usa de forma sustentável a biodiversidade, inclusive a partir de uma economia que faz sentido para regiões como a Amazônia, são essas comunidades.** E a gente tem que ter políticas voltadas para elas. É só fazer o olhar sobre quem acessa e quem usa retirando

direitos aqui, não vai fazer com que a gente chegue a lugar nenhum. Acho que esse é o nosso pecado original, vamos dizer assim. Esse olhar que a gente ainda precisa ter. [...] o Brasil só vai conseguir realmente se recompor perante a nossa necessidade de combater a erosão da biodiversidade, perante a nossa necessidade de valorizar os conhecimentos tradicionais, quando ele olhar as organizações de base dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Não é com todo o respeito que o setor industrial merece, mas não é olhando para o setor industrial com prioridade que a gente vai conseguir alcançar esse objetivo. Então eu faço essa reflexão.

## PERSPECTIVAS FUTURAS

### Alterações Legislativas

[...] eu acho que não é o momento, realmente de uma nova lei. Eu acho, eu tenho plena convicção de que essa lei, ela precisa passar por um controle de convencionalidade, que é o que eu tenho sustentado, e de que, se nós aplicarmos a Lei 13.123 à luz da Convenção 169 da OIT, a gente consegue uma interpretação conforme, convencional, conforme [...] porque, aí, muito mais, **muito embora...juridicamente, o ideal fosse fazer as correções, eu não vejo nenhum ambiente favorável para essas correções na atualidade.** Acho que a gente ia repetir o mesmo ciclo, ia, novamente, trazer um cenário de mais perdas. Então, **eu acho que é mais interessante o reforço na aplicação da lei à luz da Convenção 169, porque, aí, a gente vai verificar que os pontos em que a lei, por exemplo, diz que não precisa de consulta prévia, eles não têm fundamentação, do ponto de vista da Convenção 169.**

### Entrevistado 22 – Manuela da Silva – FIOCRUZ

#### MEDIDA PROVISÓRIA

[...] em 2006, eu fui convidada a participar de um trabalho no INPI, onde eu dividiria meu tempo entre Fiocruz e INPI para ajudar a montar um centro depositário de micro-organismos envolvidos em processos de patentes.[...] eu tinha todo um histórico de coleções de cultura, de coleções de micro-organismos e tal, me convidaram para isso. Aí, o que aconteceu? 2007, 2006 ainda, sei lá. Eu fui para uma palestra sobre a medida provisória e foi aí que eu entrei em choque. Eu descobri essa legislação, eu descobri que eu estava totalmente errada, que eu estava totalmente irregular, porque a medida provisória, ela entrou em vigor em 2001, e um retroativo a junho de 2000. Lembrando [...] que nós só tivemos o CGEM instalado em abril de 2002. Ou seja, **havia a obrigação de ter autorização prévia para qualquer pesquisa e essa autorização prévia era concedida por quem? Pelo CGEN. Ou seja, de junho de 2000 a abril de 2002, obrigatoriamente, todos que faziam esse tipo de pesquisa, como a minha, por exemplo, todo mundo, todas as pesquisas com a biodiversidade, estariam irregulares [...]** então, eu fiquei chocada de descobrir que eu estava irregular, porque eu defendi em 2002, ou seja, de junho de 2000 até, digamos, até final de 2001, um ano e meio, eu estava fazendo a pesquisa ainda. Então, obrigatoriamente, de junho de 2000 até abril de 2002, todos estariam irregulares, porque não tinha como pedir autorização. Então, foi dessa forma que eu entrei em contato com essa legislação [...] eu estava irregular porque entre junho de 2000 e final de 2001 eu estava fazendo minha pesquisa. E o segundo ponto que me deixou realmente, assim, chocada, revoltada e tal, é que o pedido de patente que a gente tinha feito se perdeu, porque eu teria que ter autorização prévia. Então, foi assim que eu entrei em contato [...]

## CGEN:

[...] eu comecei a ter mais contato com o pessoal da presidência. Eu estava numa das unidades da Fiocruz, trabalhando numa coleção de fungos, e aí eu comecei a entrar mais em contato com representantes da Fiocruz no CGEN, **porque no CGEN na época a Fiocruz tinha assento, junto com outras instituições federais, e eu fui me inteirando do assunto.** E por conta das coleções também, eu entrei em contato. Bom, aí em 2009 eu fui convidada a integrar a equipe da vice-presidência de pesquisa e laboratório de referência da Fiocruz, para coordenar todas as coleções biológicas da Fiocruz. E aí sim eu entrei de cabeça nessa história de CGEN. Isso foi em 2009, quando eu comecei a me envolver. E em 2010 eu me tornei conselheira suplente. E de 2011 a 2015 passei a ser titular. E, digamos, a partir de 2010 eu também comecei a dar palestras sobre a legislação. Eu realmente mergulhei na legislação, e eu não queria que acontecesse com outros o que aconteceu comigo. Então, eu realmente acho que foi a partir de 2010, mais ou menos, que eu comecei a dar palestras e palestras e palestras. E eu faço isso até hoje. Ontem mesmo eu dei palestra para a USP, para uma unidade deles, na semana de iniciação científica deles, de ciência e tecnologia. [...] durante a minha participação no conselho, eu consegui fazer duas...propostas de duas orientações técnicas que vieram da Fiocruz, que foram publicadas. Participei da discussão da nova lei, do novo decreto. Infelizmente, algumas coisas que a gente propôs não foram aceitas. Por exemplo, tirar do escopo a pesquisa básica, como taxonomia, filogenia, ecologia. Isso foi uma frustração.

## LEI 13.123, DE 2015

[...] aí veio a nova lei. A Fiocruz já não fazia mais parte do conselho. Eu ainda atentei junto ao Ministério da Saúde para ver se eles concediam uma suplência para a Fiocruz, mas isso não foi possível. Em 2017, em março, foi instalada a Câmara Setorial da Academia. Inclusive, foi até uma situação...Isso foi resultado de uma situação que eu discuti com o diretor do departamento, na época, de patrimônio genético. [...] Na verdade, por conta do meu envolvimento de coleções biológicas, eu também tenho entrada internacional em várias instâncias, em vários fóruns. E já tinham me convidado, eu tinha tido a oportunidade de participar em dois eventos internacionais, onde me pediram para apresentar a nova lei brasileira. Isso já era 2015, 2016. E, em uma dessas vezes, alguém chegou para mim, **quando eu apresentei a obrigatoriedade de associação de pesquisador estrangeiro com pesquisador brasileiro, via instituição pública, para pesquisar a biodiversidade, alguém chegou para mim e levantou a maior crise que a gente vem enfrentando em termos de pesquisa na biodiversidade, que é essa exigência afastar os pesquisadores estrangeiros de pesquisarem a biodiversidade que está depositada em coleções. Porque, nas coleções, os usuários novos, muitas vezes, na maioria das vezes, não têm colaboração científica no Brasil.** Como é que pode imaginar um pesquisador estrangeiro sem colaboração científica no Brasil, ele descobrir alguém no Brasil, bater na porta de alguém, e dizer, será que se você faz esse cadastro para mim, para eu poder fazer essa pesquisa, e eu estar legal em relação à sua legislação? Isso é inviável. Primeiro, os pesquisadores estrangeiros não sabem quem está aqui que poderia fazer isso. E, segundo, é antiético, porque geralmente são pesquisas que já estão andando, que não têm obrigatoriedade nenhuma, não tem por que incluir mais alguém, se alguém entrasse, seria apenas para fazer esse cadastro. E isso levaria, inclusive, a mais... a atitudes... antiéticas de pesquisadores brasileiros poderem chegar e dizer, tá, eu faço o cadastro para você, mas coloca aí o meu nome no artigo [...] bom, esse sinal vermelho foi aceso num desses eventos que eu apresentei a legislação, foi, inclusive, uma pesquisadora europeia. E aí, em 2016, no final de 2016, lá em Cancún, veio uma pesquisadora peruana, que eu já conhecia de outros momentos, onde eu já tinha participado de dois eventos internacionais onde ela estava e eu apresentei a legislação, ou

seja, ela já sabia da legislação brasileira, e ela veio e me descreveu uma situação concreta do problema que gerava essa exigência. Que qual era? Ela é uma especialista em anfíbios, ela estava descrevendo uma espécie nova de rã peruana, ela fez um levantamento filogenético, olha, me para se o termo técnico te deixar confusa, eu explico. Mas ela fez uma análise, está no interesse, uma análise, e identificou que a espécie nova dela tinha uns dois, três parentes próximos, uma dessas espécies próximas era justamente uma rã brasileira. E essa rã brasileira estava depositada em uma coleção, num caso específico, em uma coleção americana, mas não importa, podia até estar depositada em uma coleção aqui, não interessa se é lá fora, lá dentro, não importa. Isso não faz diferença. Então, ela sabia que, de acordo com a legislação brasileira, ela teria que procurar alguém no Brasil para se associar a ela, para entrar no projeto dela, para fazer o cadastro. E ela disse, Manuela, eu não conheço ninguém no Brasil, para mim não faz sentido eu procurar alguém que eu não conheço, incluindo o meu projeto, para cumprir essa legislação. Sabe o que eu vou ter que fazer? Eu vou ter que excluir essa rã do meu estudo. Qual é o resultado prático para o Brasil? É uma informação importante sobre essa espécie brasileira que está sendo perdida. Seria um artigo científico que teria essa espécie brasileira sendo incluída num trabalho importante. E quem perde? A nossa biodiversidade. Então, eu levei exatamente esse caso para o Rafael Marques, na época, o responsável, o diretor. E ele entendeu na hora e me falou, Manuela, esse é um motivo excelente para a representação da academia pedir a instalação da Câmara Setorial. Então, naquela época, os conselheiros ainda estavam sendo indicados da parte acadêmica. E eu soube, na minha volta ao Brasil, eu tinha recebido a informação que a SBPC teria como titular a Mercedes Bustamante. Que é atualmente a presidente da CAPES. Ela já tinha sido, inclusive, diretora do MCTI. Foi assim que eu a conheci, por conta das coleções, anos atrás. Anos antes. Bom, então, eu já tinha acesso a ela, entrei em contato com ela. Em uma das reuniões de CGEN, eu marquei uma reunião com ela, no dia anterior, sei lá, fui falar com ela, expliquei toda a situação para ela. E ela, então, achou super pertinente o pedido da instalação da Câmara Setorial. Então, a gente teve **a primeira reunião da Câmara Setorial da Academia em setembro de 2017**. E aí eu fui eleita, fui indicada, e todos concordaram para eu ser a coordenadora da Câmara Setorial da Academia. E é isso. **Então, eu voltei a participar do CGEN nesta condição. E nessa condição, com o SisGen disponibilizado no mesmo ano, no final de 2017, o trabalho não parou mais. Porque a gente viu que o sistema não estava adequado para pesquisa básica, principalmente. Então, tivemos muitos problemas, muitos pesquisadores trouxeram seus problemas, a gente foi compilando todas as questões, e no âmbito da CSA, da Câmara Setorial da Academia, a gente propôs diversas resoluções. E, assim, houve o entendimento geral do CGEM sobre as dificuldades que a academia estava enfrentando.** E, pela primeira vez no histórico do CGEN, todas as resoluções e orientações técnicas que propusemos foram aprovadas por unanimidade no CGEN. Todas, todas, todas. Foram umas 10, com orientações técnicas, mas sei lá quantas. Então...**E a Câmara Setorial é fantástica, porque é uma instância com representação acadêmica, mas também com os ministérios. Então, é o local perfeito para a gente discutir, fazer a proposta, ajustar e levar já o negócio pronto para o CGEN. Não era como o antigo CGEN, em que a gente levava três, quatro reuniões, cinco reuniões para discutir...a gente tinha que trabalhar as resoluções e orientações técnicas lá na plenária, o que gastava tempo absurdo das reuniões. As câmaras setoriais foram uma ideia fantástica, para otimizar o tempo de todo mundo e simplificar o processo.** Então, tudo é discutido antes, em reuniões, que a discussão pode até continuar por e-mail. E a gente ter a proposta que entra na reunião. Porque o CGEN já é super amadurecido [...] E mais recentemente, a mudança de governo, em início de 2023, voltei a ser conselheira. Eu tinha uma interlocução muito boa na época. Como estava lá representando parte da academia, porque era de uma instituição de pesquisa, eu tinha que buscar a representante da

SBPC na época. E, depois, com o CGEN novo, tendo a SBPC, a ABC, foi superimportante. Nesses últimos anos, as três tiveram um papel fundamental nesse processo que a gente teve, muito difícil, onde a pesquisa foi perseguida, os pesquisadores foram perseguidos. Então, eu fico realmente honrada de representar a SBPC. Desculpa, eu me alonguei muito.

### **Problemas da MP**

[...] olha, primeiro, à medida que as pessoas iam aprendendo e sabendo da legislação, houve uma revolta. Uma revolta enorme, porque era uma **burocracia gigante**. Acho que o maior problema e quase assim, diminuiu nessa segunda legislação, mas acho que **o maior problema da primeira legislação foi não haver comunicação com a comunidade científica**. Ninguém foi explicar para a gente da existência disso antes. Entendeu? Sei o histórico, sei que tinha o projeto de lei da Marina Silva, como senadora, que passou por vários momentos e que teve aquele caso da Novartis que fez a coisa ser publicada atropelada. Mas **não houve consulta aos pesquisadores, não houve...** Até onde eu saiba? Tudo bem que eu era uma aluna de doutorado, não estava nesse círculo, mas eu estava na ponta. Entendeu? E eu soube por acaso porque comecei a participar de discussão no âmbito do INPI, sendo que a minha própria instituição também não fez o seu dever de casa, e várias instituições. Então, assim, eu acho que houve uma grande falha de comunicação, de sensibilização, o que resultou nessa grande revolta de todo mundo, inclusive a minha. Então, e até hoje, nós pesquisadores é que ajudamos o governo na sensibilização. Se você for ver, eu até registro no meu currículo lattes todas as palestras, para eu também ter uma noção. Sei lá quantas palestras dou por ano. Essa legislação atual realmente melhorou muito esse tipo de situação em relação à anterior, em termos de comunicação. Começamos a fazer um trabalho, porque na Câmara **Setorial tínhamos as três sociedades mais afetadas, a Sociedade de Zoologia, de Botânica, de Microbiologia, e os nossos contatos com outras sociedades, a própria SBPC**. Então, realmente, conseguimos fazer com que o tema fosse, chegasse até a ponta. Mas naquela época, não. Naquela época, nada. **Ela entrou em vigor em 2001 e aí teve uma enxurrada de revoltas porque a pesquisa básica estava dentro, já que o objetivo era a repartição de benefícios. Pesquisa básica não é econômica, não é nada econômico**. O que aconteceu? Teve a resolução 21, acho que foi 21 [...] que tirava a pesquisa básica, citava as pesquisas que saíam, taxonomia, filogenia [...] então, isso já aliviou um pouco os pesquisadores. Mas, ao longo dos anos, a gente foi vendo outros problemas e várias outras resoluções foram publicadas. Essas duas orientações, por exemplo, que foram propostas da Fiocruz, uma era sobre a questão dos organismos alvos. Então, por exemplo, você tem a seleção de plantas, de extrato de planta, para inativar um patógeno, vamos lá, uma leishmania da vida. Então, quem era o objeto principal da pesquisa? Era o extrato vegetal. A leishmania seria o organismo alvo. Mas, a pesquisa, o resultado da pesquisa, qual é? É a interação do extrato com o alvo. A gente quer eliminar o alvo. **Então, a gente entendia que o alvo não precisaria ser parte da autorização. Que a gente pediria a autorização de acesso apenas para o extrato da planta, não para a leishmania**. Essa foi uma OT que levou sei lá quanto tempo para ser aprovada. **Não foi aprovada por unanimidade, mas no final foi aprovada. O que aconteceu na legislação atual? A gente quis reativar isso. Eu levei isso para a Câmara Setorial e no final foi o inverso. Ela foi incluída como, de fato, uma atividade, o alvo teria que ser cadastrado. Mas hoje em dia, realmente, o cadastro disso aí é o de menos. É muito rápido. Na época da MP era tudo papel. Ajudou quando o CNPQ entrou no circuito em 2010. E aí foi uma interação maravilhosa que eu tive, já fazendo parte do CGEN em 2010, 2011, primeiro como suplente, depois como titular. Eu tive a oportunidade de sentar-se ao lado, inclusive, nas reuniões do Pittaluga, que era o representante do CNPQ lá. E era justamente quem era responsável pelo sistema eletrônico do CNPQ, para as autorizações de pesquisa. Então,**

**eu tive uma das primeiras autorizações pelo sistema.** Eu fui a quarta pessoa a ter autorização pelo sistema do CNPQ. E a partir dali, eu fui tendo interlocução com ele direto para pedir ajuste nisso, ajuste naquilo. E o sistema realmente foi melhorando e facilitando a vida dos pesquisadores. Então, assim, isso é uma informação importantíssima, que eu realmente agradeço muito essa parceria que a gente teve aí com o CNPQ. Obviamente, eu não era a única que passava essas...tinha essa interação com ele lá e foi maravilhoso. Foi um período que facilitou muito a vida da gente. Inclusive, a gente até teve a oportunidade de escrever junto um capítulo sobre a medida provisória, que, ironicamente, saiu num livro praticamente junto com a publicação da nova lei. Mas, pelo menos, está lá como um registro histórico.

### **Participação no CGEN**

[...] desde o início...era a Fiocruz, o Jardim Botânico, o Instituto Evandro Chagas, que é o mesmo tipo de instituição que a Fiocruz, que é lá do Pará, vinculado diretamente à Secretaria de Vigilância em Saúde e agora em Ambiente. Quem mais? Tinha...Peraí. Ah, Embrapa, obviamente. Fiocruz, Embrapa, IEC, Jardim Botânico. E... Inpa? Não, não era o INPA. Acho que o INPA e o Emílio Guelde também se revezavam, mas quase não participavam. Nossa, minha memória já está... Bom, fora isso, tinha o INPI, tinha o próprio CNPq, o Ibama. Então... Era isso. Então, a gente tinha assento desde o início, sim.

### **Problemas da Legislação atual**

[...] são novos problemas. Bom, na legislação anterior a gente conseguiu tirar...A gente não, porque eu não participava disso na época, **mas foi retirada a pesquisa básica. Com a nova legislação não tinha como, com a definição clara, não foi possível nenhuma resolução para tirar a pesquisa básica.** A gente teve que lidar com isso. Mas o MMA, o Ministério do Meio Ambiente, sempre foi muito...quer dizer, sempre, não. Nos últimos quatro, naqueles outros quatro anos que a gente teve, não foi tanto. Mas, no início, nós tivemos muita abertura com o Ministério do Meio Ambiente, para propor os ajustes no CGEN, através dessas resoluções. E aí, à medida do possível, muito lentamente, não na velocidade que o pesquisador precisa, claro, os ajustes foram feitos. Mas, assim, houve, sim, uma revolta geral. **Afinal, vinha uma nova lei, com a proposta de melhoria, vamos melhorar o processo, tudo eletrônico. Porque, antes, dentro das autorizações pelo CGEN e pelo Ibama, continuava em papel. O único sistema eletrônico era o do CNPq. Nos atendia. Mas, foi ótimo. Eu vou te falar que, no final da medida provisória, era maravilhoso. A gente recebia autorização muito rápida. Tinha autorização que vinha em duas semanas.** Toda hora. Pô, Pitaluga, parabéns! Era sempre um recorde. Então, a gente estava muito satisfeito. Sendo que, **na nova legislação, a pesquisa básica não tinha como ser retirada, mas tinha um outro lado positivo. Não era mais autorização prévia. Então, a gente teve que conscientizar os pesquisadores que eles não precisavam ficar desesperados porque eles podiam fazer pesquisas deles à vontade, sem fazer absolutamente nada.** Só que eu sempre repetia mil vezes em todas as palestras. Antes de divulgar resultado, você tem que fazer o cadastro. Antes de fazer remessa, você tem que fazer o cadastro. Então, nesse sentido, melhorou muito. Mas, na hora de fazer o cadastro, o pesquisador, no sistema original, ia ficar meses para incluir. Mas a gente tinha a abertura de fazer propostas. As propostas todas que a gente fez, na época, realmente não foram implementadas. Agora, por exemplo, **uma proposta de 2017 acabou de ser implementada. Integrar a plataforma de autorização de coleta do SISBIO, responsabilidade do ICMBIO, ao SisGen, porque ali o pessoal da zoologia já bota muita informação. E isso foi integrado. Depois de quantos anos? Seis anos. Seis anos depois que a gente fez essa demanda. Levou muito tempo. Aconteceu. A gente está já, há muito tempo também, pedindo integração**

**com outras plataformas.** E eu sei que agora isso vai acontecer. A gente voltou a ter uma equipe no MMA mais aberta às nossas sugestões. A gente passou por uns anos que não foi totalmente terrível, não, porque tinha gente boa trabalhando. Mas foi muito difícil. No meu ponto de vista, foram praticamente quatro anos perdidos. Não completamente. Não completamente por causa de algumas pessoas pontuais. Tanto na liderança quanto na parte técnica. Principalmente a parte técnica, que sofreu muito, mas estava lá, na medida do possível, dando todo apoio que a gente podia receber deles. Eu quero registrar isso. Mas foi muito difícil. **E parece que agora, com o novo governo, tudo que estava represado ou andando em passos de tartaruga está acontecendo em uma velocidade que a gente gostaria de que acontecesse. Inclusive, essa questão da associação de estrangeiros que finalmente está sendo resolvida com base nas propostas que a gente tinha feito em 2018.**

### **Avanços da legislação para a pesquisa**

[...] bom, **comparando a situação do pesquisador hoje com a medida provisória, hoje dificilmente vai ter um pesquisador dizendo que não sabe nada da legislação, que desconhece.** Tudo bem, todo mundo vai ter entendimento global, mas ouvir falar da lei da biodiversidade, todos ouviram. Os pesquisadores. Já alunos e tal, ainda é um processo lento. Mas, assim, é um processo contínuo de aprendizado. Durante todo esse tempo, desde a instalação da Câmara Setorial, a gente inclusive tem um grupo de trabalho chamado GT da Capacitação, que é justamente ajudar o MMA no desenvolvimento de material didático para isso. Tudo bem, de novo, **nesses quatro anos, teve uns desvios de caminho e não foi feito o que a gente tinha solicitado e acordado. Solicitado não, acordado. A gente já teria um material suficiente, um material adequado, mas infelizmente não aconteceu. Mas está sendo retomado. Então, o próprio MMA também, dentro dos projetos do PNUD, também já fez capacitação de NITs, lá atrás, ainda no início.** Porque o NIT, no meu entendimento, o Núcleo de Inovação Tecnológica das Instituições Públicas, é o meio pelo qual a informação deve chegar no pesquisador. Tem gente que discorda de mim que NIT tem que ficar devotado à transferência de tecnologia, desenvolvimento tecnológico, pedido de patente, não sei mais o quê. E o meu discurso recorrente é o que adianta o NIT cuidar da ponta se a base está errada? Se não teve o cadastro da pesquisa. Para chegar no desenvolvimento tecnológico, você tem toda uma pesquisa anterior. E o pesquisador, lá no início, tem que saber que tem que fazer um cadastro da pesquisa dele, antes de prosseguir para as próximas etapas. Então, o NIT, no meu entendimento, tem que estar envolvido em todos os processos, desde a conscientização, sensibilização, informação dos pesquisadores na base. **Qual é a base? É a pesquisa básica.** E eu acho que o MMA também teve esse entendimento e por isso também envolveu os NITs junto com o Fortec, que é a instância que envolve todos os NITs. Então, isso aconteceu, tem acontecido. Então, assim, acho que é isso. **E o sistema não está ainda do jeito que a gente quer. Já melhorou, mas ainda não está. Ainda está no processo. Na verdade, é contínuo. Nenhum software está pronto. Ele tem que...É um processo dinâmico. Mas existe a situação de que quando o CGEN tiver atendido todas as resoluções que a gente publicou lá no passado, que agora estão condensadas em resolução 26, 27, 28, 29, sei lá. Quando o CGEN atender a todas elas, vamos ter a versão 2.0, 3.0, 4.0, não interessa, mas a versão adequada para cumprir. Aí o MMA vai publicar uma portaria dando ciência para todos os usuários de que a partir daquele momento eles têm um ano para cadastrar tudo que não foi cadastrado e que estava contemplado por essas resoluções. Aí eu acho que a gente vai estar num momento mais tranquilo. Hoje já estamos numa situação melhor, mas ainda não é a situação adequada.** Inclusive, em relação aos pesquisadores estrangeiros, ainda não chegamos lá. Mas estamos no caminho.[...] depois do Decreto, essa fase de implementação do SISGEN também, essas discussões da Câmara Setorial, essas ideias que

estão chegando, já estão sendo implementadas. Várias resoluções...a maioria está na resolução, porque a gente fez tanta resolução que já estava ficando confuso e foi realmente uma iniciativa muito importante do MMA de condensar em poucas resoluções. Então, você vai achar muitas delas na resolução 26. E algumas OTs na resolução 28, eu acho. E mesmo a questão da remessa e tal, também juntou com outras coisas que a gente tinha publicado, também está na resolução 27, 29, já não lembro.

### **Nova representatividade do CGEN:**

[...] então, **nesse novo formato do CGEN, além dos representantes do governo, ministérios propriamente ditos, incluiu-se a sociedade civil.** Então, em vez de a gente ter aquelas participações específicas de instituições federais como tínhamos, a gente passou a ter algo que na época, assim, hoje eu vejo como muito mais positivo e fazendo muito mais sentido. São as representações da sociedade civil. Então, **a gente tem nove representantes da sociedade civil, três do setor acadêmico, três do setor empresarial e três do setor dos guardiões de CTA, de conhecimento tradicional associado. Então, logo no início, a gente teve a instalação conjunta. Primeiro, foi uma demanda da academia, mas aproveitou-se o ensejo e instalou-se a Câmara Setorial da Academia e a Câmara Setorial dos Guardiões.** Foi no mesmo mês, a resolução 4 e a resolução 5. Resolução não. Deliberação [...] não é resolução, é deliberação. E, recentemente, no início deste ano, este ano, não sei se foi no início, finalmente o setor empresarial pediu a instalação da Câmara Setorial Empresarial. Então, agora, temos as três câmaras setoriais. Elas são permanentes e são específicas para tratar dos temas específicos de cada um dos setores. E, a participação de ministério e do, da sociedade civil em cada uma delas é paritária. Então, no caso da academia, a gente tem duas representações de cada uma das representações acadêmicas do CGEN. Duas da SBPC, duas da ABC e duas da ABA. Aí, como são seis, temos seis assentos, seis participações de ministérios. E aí, a gente discutiu quais seriam os ministérios mais interessantes. Fomos nós mesmos que propusemos. A gente decidiu quais eram os ministérios que deveriam participar. Então, temos o Ministério de Ciência e Tecnologia, o Ministério da Saúde, o MMA, obviamente, o MAPA. [...] o MDIC estava antes, pelo INPI. Mas aí no início do ano a gente viu que, nesse novo formato, a gente remodelou, tem uma nova constituição agora. **O IBAMA, o MMA, com dois assentos, a gente pediu para que um dos assentos fosse do IBAMA. Então, um é do MMA mesmo e o outro com o IBAMA. E saiu...Na verdade, era o Ministério da Economia, antigamente. Saiu o MDIC, era o INPI, mas também não está mais, e entrou o Ministério da Cultura, o IPHAN** [...] mas, assim, esses são os 12 membros oficiais. Mas, é aberto, entendeu? As reuniões são abertas, a gente convida todo mundo e tem representante da indústria que está lá também com a gente. Inclusive, assim, para socializar mais as informações, eu tenho um grupo de e-mails, que estão os 12 representantes, mas eu incluo mais gente [...] inclusive, assim, pode participar também os representantes da outra Câmara. Na verdade, eu deveria até incluir logo, né, mais nesses e-mails. Mas é isso.

### **PL 7735, DE 2015**

#### **Atuação no Congresso Nacional**

[...] então, nós, na **Fiocruz, a gente montou um grupo de trabalho e trabalhamos em cima de propostas para a lei via Ministério da Saúde** que levava para a deputada a Luciana Santos, que hoje é a nossa ministra de ciência e tecnologia. Então, ela é que recebia as propostas. Então, a gente canalizava. **A gente fez propostas pela Fiocruz. Acho que era via Ministério da Saúde.** A gente juntou... inclusive, isso também foi feito para o decreto. A gente trabalhou junto



com o Ministério da Saúde com propostas compiladas que eram levadas para a Luciana Santos. Inclusive, eu tive a oportunidade de conhecê-la porque nessas discussões, né, eu acho que ainda antes da lei ser publicada, eu fui convidada por uma audiência pública na Câmara dos deputados representando a academia, onde eu tive a oportunidade, inclusive, de defender o sistema do CNPq. Eu fui lá e falei rapidamente sobre a evolução do sistema e que era importante aproveitar o que já existia para os pesquisadores. Eu defendi muito isso. A Helena Nader também estava lá na época, porque ela era da SBPC. Hoje, ela é presidente da ABC. Acho que, na época, ela estava como presidente da SBPC. E foi um dos momentos que eu tive que eu fui lá para isso. E que aí foi direto com a Luciana Santos. Eu também fui em uma outra audiência, também. Aí eu já não lembro se era por causa do decreto. Acho que era do decreto. Mas, assim, participei dessa forma.

### **Participação no projeto de lei**

[...] não diretamente. Só dessa forma, através de propostas que a gente mandava para o Ministério da Saúde. Então, assim [...] quem estava mesmo...era o MMA. O MAPA de um lado, com o projeto de lei, e o MMA junto com o MDIC e o MCTI, basicamente.

### **PERSPECTIVAS FUTURAS**

[...] eu espero aí que essa legislação realmente venha a desburocratizar, não somente desburocratizar como ela veio, mas também que ela seja implementada da melhor forma. Que eu acho que desata esses nós que foram feitos desde o início, lá, dessa discussão.

## **Entrevistado 23 – Maria José Amstalden M. Sampaio – EMBRAPA**

### **MEDIDA PROVISÓRIA**

#### **Problemas da MP:**

Um dos principais problemas da medida provisória foi a insegurança jurídica. Os interessados não sabiam o que iria ser sugerido pelo grupo de trabalho, na edição seguinte, o que impedia planejamento e constituição de processos para análise e execução em obediência à legislação vigente.

**Lições da MP:** medidas provisórias, de acordo com o processo utilizado no início dos anos 2000, com inúmeras que permitia revisões mensais, não beneficiaram a gestão de um tema tão complexo como o uso sustentável da biodiversidade nacional e a consequente repartição dos benefícios financeiros gerados. Era necessário que a uma Lei fosse discutida com a sociedade e aprovada pelo Congresso. No entanto, como o tema era muito novo tanto para o Brasil como para outros países em desenvolvimento, as discussões foram uteis para capacitação dos atores, tanto de governo como das diferentes organizações não-governamentais. Em paralelo, internacionalmente, mas com os mesmos atores, e por quase uma década, se discutiu o tema no âmbito do que viria a ser o Protocolo de Nagoia, aprovado pelos países membros da CDB, em 2010, e assinado pelo Brasil em 2011. As discussões para sua implementação continuaram, com participação da delegação brasileira sempre chefiada pelo MRE.

De novo, e ao mesmo tempo, no Brasil, o Congresso discutia as propostas de legislação contidas no PL 7735/2014 PL 7735, DE 2014, uma evolução do último texto da Medida Provisória em vigor até então, e que levaram à aprovação da Lei 13.123/2015. Entender o que estava em jogo

na construção internacional do Protocolo de Nagoia, foi instrumental para os longos debates pelos diferentes atores, que participaram em muitas audiências públicas, na Câmara e no Senado.

Nas discussões finais, o setor Agro se fez representar pela CNA e suas entidades, havendo menor participação do MAPA e da própria Embrapa, que foi mais proeminente no período das discussões entre republicações da medida provisória. Uma análise do texto final indica que as várias exceções para diferentes setores foi fruto de negociações e equilíbrios possíveis entre os parlamentares mais envolvidos com seus respectivos setores da sociedade.

Logo em seguida, construiu-se a nível de governo, sob a coordenação do MMA, o texto do Decreto n. 8772/2016 que regulamentou a Lei 13.123/2015, principalmente as atividades do novo CGEN, para que os processos de acesso e repartição de benefícios acumulados durante anos anteriores, pudessem ter andamento.

Desde a publicação do Decreto, os membros do CGEN vêm construindo as normativas que orientam os usuários sobre como trabalhar de acordo com as normas vigentes.

De acordo com o site (<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico-cgen-1>), consultado em 28/01/2024, desde 2016, já foram publicadas 41 resoluções, 11 orientações técnicas e 57 deliberações.

Entre os acadêmicos e advogados que acompanham o tema, ainda permanece a dúvida se a Lei 13.123/2015 é suficiente para a total internalização do Protocolo de Nagoia, pois em 2 de junho de 2021 o Brasil se tornou parte contratante do Protocolo após depositar no Secretariado da Organização das Nações Unidas (ONU) a sua carta de ratificação no dia 04 de março de 2021. O instrumento foi recentemente promulgado pelo Senado Federal, com a aprovação do Decreto no. 11.865, em 27 de dezembro de 2023.

Com a evolução das discussões no âmbito da CDB, no âmbito do Protocolo de Nagoia, das legislações nacionais de muitos países, e principalmente da rápida evolução da ciência, veio à tona, na última década, um novo desafio. Como controlar e obter a justa e equitativa repartição de benefícios oriundos do uso das informações genéticas em seu formato digital (DSI). Nesse novo cenário, as discussões passam do acesso e uso de material físico (semente, sêmen, células vivas) para o uso de informação oriunda de sequenciamento genético (no seu formato digital) dos genes (código genético) que compõem e fazem funcionar os diferentes seres vivos. Esses dados, encontrados em bancos públicos depositários desse tipo de informação, transitam hoje entre pesquisadores do mundo todo, pelo celular. É praticamente impossível se estabelecer o controle, como antes se pensava possível para os recursos genéticos no seu formato físico.

No entanto, os debates continuam. Países membros da CDB se debruçarão sobre o tema em diversos grupos de trabalho e reuniões durante 2024, esperando ter progressos a serem apresentados por ocasião da COP 16, que acontecerá na Colômbia, no final do ano.

Sejam quais forem os resultados, agora que o Protocolo de Nagoia foi promulgado, e tem força de lei no Brasil, um estudo aprofundado da legislação vigente será necessário. É entendimento corrente que o Decreto n. 8772/2016, que inclui em seu texto informações in silico já recepcione aspectos a serem deliberados no âmbito da CDB e do Protocolo de Nagoia. O processo deve ser acompanhado por todos os interessados e usuários.

Para o setor agrícola moderno, cujo desempenho e competitividade depende de novas cultivares e raças desenvolvidas pelos processos de melhoramento convencional ou biotecnológico,

qualquer tipo de restrição de uso das informações contidas nos genomas dos organismos vivos, principalmente aqueles depositados em bancos de dados públicos, terá forte impacto negativo. Repartir benefício financeiro, após lançamento ao mercado de um novo produto, como dita a atual legislação brasileira, não parece ser um grande problema para grandes empresas, mas certamente o será para os médios e pequenos, que não possuem corpo de advogados dedicados ao tema. Também o aumento do processo burocrático de regularização tem sido temido pelos usuários, principalmente pelos pesquisadores.

Pelo lado agrícola, desde a década de 70, e com o intuito de facilitar o intercâmbio de material genético de plantas entre os países, iniciaram-se as discussões de um Tratado Internacional de Recursos Filogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA), sob os auspícios da FAO. Depois de duas décadas, o Tratado, foi aprovado em 3 de novembro de 2001, assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002, entrou em vigor internacional em 29 de junho de 2004, e para o Brasil em 20 de agosto de 2006. Foi ratificado pelo Brasil em 22 de maio de 2006. Finalmente, por intermédio do Decreto no. 6476, de 5 de junho de 2008, o Tratado foi promulgado pelo Congresso.

Durante todas as fases, tanto o MAPA quanto a Embrapa acompanharam de perto o processo, devido ao grande interesse da pasta e dos pesquisadores envolvidos com o melhoramento genético de plantas. O setor agro também acompanhou.

Especificamente para o acesso e intercâmbio de recursos genéticos de plantas, o Tratado possui um modelo de acordo de transferência de material previamente acordado entre os países membros, que permite o intercâmbio de material genético das espécies listadas em seu Anexo 1, e é reconhecido como suficiente para cumprimento da legislação 13.123/2015. Há salvaguardas para sua utilização no âmbito do Protocolo de Nagoia, estrategicamente negociado pelos países que mais dependem de material genético exótico (não encontrado em seu território) para sua agricultura, como é o caso do Brasil.

Até que se iniciassem, como dito acima, as discussões sobre DSI, os países estiveram discutindo como melhorar os mecanismos de repartição de benefícios no âmbito do Tratado. Depois de longos sete anos de discussão, esperava-se o consenso das Partes na reunião do Órgão Gestor em 2019. No entanto, o novo desafio de regulação de DSI impediu o avanço. Durante 2024/25 espera-se avançar nas discussões desse tema, para solução do impasse antes da reunião do Órgão Gestor, ao final de 2025.

Assim, em resumo, serão quatro processos de vital importância para a agricultura – três internacionais e um nacional, sendo discutidos concomitantemente durante 2024/2025 e muito provavelmente pelos anos à frente. DSI será o tema mais complicado das discussões no âmbito da 1. CDB (no âmbito do GBF (Global Biodiversity Framework), 2. Protocolo de Nagoia, 3. TIRFAA, 4. CGEN (MMA)