

Universidade Federal de Juiz de Fora
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Pedro Henrique Oliveira Cuco

**O Marco Legal da Biodiversidade do Brasil e a Violação dos Direitos dos Povos
Tradicionais**

Juiz de Fora
2019

Pedro Henrique Oliveira Cuco

**O Marco Legal da Biodiversidade do Brasil e a Violação dos Direitos dos Povos
Tradicionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Orientador: Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres

Juiz de Fora

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Cuco, Pedro Henrique Oliveira.

O Marco Legal da Biodiversidade do Brasil e a Violação dos Direitos dos Povos Tradicionais / Pedro Henrique Oliveira Cuco. -- 2019.

145 f. : il.

Orientador: Marcos Vinício Chein Feres

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

1. Marco Legal da Biodiversidade. 2. Direitos dos povos e comunidades tradicionais. 3. Repartição de benefícios. 4. Acesso e remessa. 5. Conhecimentos tradicionais associados. I. Feres, Marcos Vinício Chein, orient. II. Título.

Pedro Henrique Oliveira Cuco

**O Marco Legal da Biodiversidade do Brasil e a Violação dos Direitos dos Povos
Tradicionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovado em: 19 / 03 / 2019

BANCA EXAMINADORA

ulucosvch

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres – Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

[Handwritten signature]

Prof. Dr. Leonardo de Oliveira Carneiro
Universidade Federal de Juiz de Fora

FO -

Profa. Dra. Fernanda Maria da Costa Vieira
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ana Maria Motta Ribeiro

Profa. Dra. Ana Maria Motta Ribeiro
Universidade Federal Fluminense

Aos povos e comunidades tradicionais, que são
a razão deste trabalho existir...

AGRADECIMENTOS

Sempre considerei os agradecimentos e as dedicatórias dos livros que eu lia uma coisa ridícula. Continuo achando isso, pelo menos, para uma parte deles. Agora, que acredito ter acabado esta dissertação e desejo nunca mais fazer um curso de mestrado, entendo um pouco suas razões e sinto uma vontade imensa e sincera de agradecer.

Agradecer porque é preciso reconhecer todo apoio generoso, sem o qual não teria conseguido chegar até aqui.

Mesmo correndo o risco de cometer injustiças, não poderia deixar de lembrar da minha companheira Vanessa, dona de uma paciência incrível nas minhas piores crises; meu pai José Luiz e minha mãe Regina, pelo estímulo incisivo aos estudos e por terem provido uma pessoa tão dispendiosa, durante a vida; meu irmão Nando, pelo carinho, pela sensibilidade e pela amizade que cultivamos desde a infância; meu orientador Marquinhos, por aceitar ser desorientado toda vez que me orientava. Agradeço a toda minha família, pelo acolhimento que recebi toda vez que precisei.

Também agradeço aos colegas do grupo de pesquisa, com os quais aprendi e continuo aprendendo, em especial ao Alan, Amanda, Anderson, João Vitor, Jordan, Livia e Lorena.

Aos meus colegas de trabalho da UFJF, pela compreensão e suporte desde que me tornei servidor nessa instituição.

À Fernanda, Leonardo e Ana, pelo esforço e dedicação dispendidos para esta banca.

Por fim, num momento de tantas nebulosidades quanto ao futuro da educação brasileira, não poderia deixar de registrar um sentimento de gratidão e de desafio a todos e todas que lutaram e acreditaram na educação como um vetor de transformação do mundo: obrigado por terem possibilitado que eu estudasse numa universidade pública e de qualidade.

RESUMO

A presente dissertação questiona a configuração dos direitos dos povos e comunidades tradicionais durante o processo legislativo que originou a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Admite-se como hipótese que os direitos dos povos e comunidades tradicionais foram reduzidos e que o processo legislativo não incorporou suas demandas. Foram coletadas manifestações indicativas de uma agenda dos povos e comunidades tradicionais, bem como documentos oficiais que indicavam o resultado parcial do Projeto de Lei nº 7.735 de 2015 durante o trâmite legislativo e o texto da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, em vigor até então. Os dados foram cotejados e analisados, seguindo a proposta metodológica da indução analítica, teoria fundamentada nos dados e análise documental. A contextualização histórica e a discussão de resultados contaram com revisão de literatura. Observou-se que as demandas apresentadas influenciaram muito pouco no texto do *Marco Legal da Biodiversidade* e que seus direitos foram drasticamente reduzidos, na mesma medida em que foram praticamente extintos os requisitos exigidos dos usuários do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, confirmando a hipótese.

Palavras-chave: Marco Legal da Biodiversidade. Direitos dos povos e comunidades tradicionais. Repartição de benefícios. Acesso e remessa. Conhecimentos tradicionais associados.

ABSTRACT

This study questions the configuration of the rights of traditional peoples and communities during the legislative process which resulted in Law No. 13123, of 20 May 2015. The hypothesis adopted is that the rights of traditional peoples and communities were reduced and that the legislative process did not incorporate their demands. Non official manifestations were gathered as indicative of traditional people's agenda, as well as official documents which indicate the biased result of Bill N ° 7735 of 2015 throughout the legislative procedure and the text of Provisional measure No. 2186-16, of 23 August 2001, in force until that time. The data was collated and analyzed following an analytical induction methodological approach, a theory based on data and the analysis of documents. The historical contextualization and the discussion of the results were underpinned by a revision of the literature. It was observed that the demands in these manifestations had very little influence on the text of the Biodiversity Benchmark, in which their rights were drastically reduced, to a similar degree that the requisites demanded of the users of genetic heritage and associated traditional knowledge were made practically non-existent, thus confirming the hypothesis.

Keywords: Biodiversity Benchmark. The Rights of Traditional Peoples and Communities. Repatriation Benefits. Access and Shipment. Associated Traditional Knowledge.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Conceitos legais	34
Quadro 2 –	Natureza e características do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen).....	49
Quadro 3 –	Direitos dos povos e comunidades tradicionais.....	52
Quadro 4 –	Autorização para acesso ou remessa	58
Quadro 5 –	Consentimento e anuências prévias ao acesso ou remessa.....	61
Quadro 6 –	Necessidade de cadastro e outros requisitos para acesso e remessa	65
Quadro 7 –	Obrigações decorrentes do acesso ou remessa	68
Quadro 8 –	Situações obrigatórias e isentas da obrigação de repartir os benefícios	72
Quadro 9 –	Requisitos para repartição de benefícios	78
Quadro 10 –	Modalidades de repartição de benefícios e suas regras	81
Quadro 11 –	Princípios e regras contratuais na repartição de benefícios.....	86
Quadro 12 –	Regras e procedimentos para definição dos benefícios a serem repartidos	90
Quadro 13 –	Direitos de propriedade	94
Quadro 14 –	Demandas e denúncias realizadas nas duas primeiras manifestações	100
Quadro 15 –	Pedido de Veto ao Projeto de Lei	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
Art.	artigo
CDB	Convenção sobre Diversidade Brasileira
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CGen	Conselho do Patrimônio Genético
EC	Emenda Constitucional
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FNRB	Fundo Nacional de Repartição de Benefícios
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPV	Medida Provisória
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRB	Plano Nacional de Repartição de Benefícios
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

TFD	Teoria Fundamentada nos Dados
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRESSUPOSTOS DA PESQUISA E REFERENCIAIS TEÓRICOS	15
3	METODOLOGIA DE COLETA E DE ANÁLISE DOS DADOS	25
3.1	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	29
4	ANÁLISE DOS DADOS	31
4.1	ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS	31
5	PROPOSTAS APRESENTADAS DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PL N° 7.735/2014	98
6	PROCESSO LEGISLATIVO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	109
7	DISCUSSÃO DE RESULTADOS	118
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015¹, conhecida como “*Marco Legal da Biodiversidade*”, representa, na atualidade, a principal norma jurídica aprovada no Brasil referente ao patrimônio genético, aos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético e à biodiversidade. Apesar da existência de inúmeras outras *proposições legislativas*² sobre o tema no Brasil, desde pelo menos 1995 (CUCO, 2016; CUSTÓDIO, 2016; TÁVORA *et al.*, 2015), a referida lei teve como origem o Projeto de Lei (PL) apresentado pela Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT), em 24 de junho de 2014, enumerado PL nº 7.735/2014.

Em sua ementa, a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015 regulamentou o art. 225, §1º, II e §4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os Artigos 1, 8, j, 10, c, 15, 16, §§3º e 4º da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (BRASIL, 2015b), promulgada por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. A entrada em vigor do *Marco Legal da Biodiversidade* encerrou quase 15 anos de aplicação da Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001³, editada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Como foram configurados os direitos dos povos e comunidades tradicionais durante o processo legislativo que originou o *Marco Legal da Biodiversidade*, tendo em vista as demandas apresentadas durante esse processo? Admite-se como hipótese que os direitos dos povos e comunidades tradicionais foram reduzidos e que o processo legislativo não incorporou as demandas apresentadas durante o trâmite legislativo.

¹ “Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.” (BRASIL, 2015b, p. 1).

² *Proposições legislativas* neste texto se refere a qualquer tipo de documento apresentado ao Poder Legislativo Federal, independentemente de ter se transformado ou não em norma jurídica e da nomenclatura utilizada pelos órgãos oficiais, como Projeto de Lei, Projeto de Lei da Câmara, Projeto de Lei do Senado, Proposta, Anteprojeto etc.

³ “Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea "j", 10, alínea "c", 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências.” (BRASIL, 2001b, p. 11).

O recorte temporal dos documentos coletados nesta pesquisa se situa entre a data de apresentação do PL nº 7.735/2014, em 24 de junho de 2014 e a data da promulgação da Lei nº 13.123, em 20 de maio de 2015.

Constituem os objetivos específicos desta pesquisa:

- (a) Contextualizar brevemente o cenário nacional relacionado à utilização do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados durante a vigência da MPV nº 2.186-16/2001 e apontar possíveis motivações para revogação desse diploma legal;
- (b) Descrever as etapas do trâmite legislativo do PL nº 7.735/2014 e do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 02/2015, explicitando a atuação dos poderes Executivo e Legislativo federais;
- (c) Cotejar as demandas e reivindicações apresentadas pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais;
- (d) Relatar se e como as demandas desses representantes foram atendidas pelo Estado brasileiro.

Os pressupostos teóricos envolveram uma articulação de conceitos e teorias, extraídos das noções de pensamento abissal (SANTOS, B. S., 2009), do viver plenamente o Direito (BAŃKOWSKI, 2007) e da teoria do reconhecimento (HONNETH, 2003). Os dados coletados foram documentos oficiais, no caso da Medida Provisória (MPV) nº 2.186-16/2001, do PL nº 7.735/2014, do PLC nº 02/2015 e da Lei nº 13.123/2015, e não-oficiais, no caso das três manifestações atribuídas entidades que atuam junto aos povos e comunidades tradicionais e à proteção da biodiversidade, representando um cenário possível das demandas dos povos e comunidades tradicionais (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015).

A metodologia de tratamento, codificação e interpretação se baseou na indução analítica (DESLAURIERS, 1997), na análise documental (CELLARD, 1997) e na teoria fundamentada nos dados (TFD), chamada também teoria enraizada nos dados ou *grounded theory* (CAPPI, 2017; LAPERRIÈRE, 1997; STRAUSS; CORBIN, 2008).

Poderíamos justificar a relevância desta pesquisa pelo simples fato de o Brasil ser o país com a maior biodiversidade de fauna e flora do planeta, de ser o habitat de um vasto

número de espécies endêmicas e possuir quatro dos ecossistemas mais ricos em espécies⁴ (BRASIL, c201-a, c201-b,; BUTLER, 2016). Além disso, estima-se que no Brasil existam 1,8 milhão de espécies, das quais aproximadamente apenas 11% estaria catalogada (BRASIL, c201-a).

Segundo dados oficiais divulgados em 2006, cerca de 4,5 milhões de pessoas identificadas como povos e comunidades tradicionais, ocupam cerca de ¼ do território nacional (ANDRADE, 2006). Estima-se que 254 povos indígenas vivem no Brasil atualmente, falando aproximadamente 150 línguas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2018); no caso das comunidades remanescentes de quilombolas, avalia-se que existam pelo menos, 2.847 grupos em 24 unidades da federação, podendo chegar a 3.500 comunidades (SANTOS, K. M. P.; TATOO, 2008).

Vários estudos acadêmicos relacionam as práticas desses povos e comunidades à conservação e ampliação da biodiversidade em que estão inseridos (ALMEIDA, 2011; MAEZUMI *et al.*, 2018; SOUZA, 2017; TÁVORA *et al.*, 2015; TOLEDO, 2013). Esses estudos contradizem a visão de uma vertente do naturalismo, na qual a única forma de proteger a natureza seria afastando-a do homem, por meio de “ilhas” onde se pudesse admirá-las e reverenciá-las (DIEGUES, 2008). Dessa forma, a humanidade deixa de ser vista apenas como um potencial devastador da natureza, mas também como um fator a favor de sua conservação.

Entretanto, este estudo se torna especialmente relevante por considerar o processo de criação de uma norma e não por caracterizá-la como uma regra a-histórica, neutra ou imparcial. É extremamente necessário compreender os interesses, as aspirações e as vontades (BAŃKOWSKI, 2007; SANTOS, B. S., 2009) que prevaleceram na construção do *Marco Legal da Biodiversidade* e considerá-lo como o resultado de um processo de luta pelo reconhecimento (HONNETH, 2003) ou de colonização e aniquilamentos (SANTOS, B. S., 2009). Em outras palavras, a aplicação de uma norma carrega certa anuência com os valores que ela representa.

Os resultados alcançados confirmam a hipótese sugerida, pois constatou-se que a maior parte das demandas apresentadas nas manifestações coletadas não foi atendida durante o processo legislativo que culminou no *Marco Legal da Biodiversidade*. Os dados indicam que houve uma sensível redução dos direitos e dos poderes dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados, um significativo encolhimento das atribuições e responsabilidades estatais frente ao patrimônio genético e a criação de mecanismos legais que podem garantir uma ampla liberdade aos usuários no processo de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O

⁴ Cerrado, Floresta Amazônica, Mata Atlântica e Pantanal Mato-Grossense.

processo legislativo do PL nº 7.735/2014 seguiu o rito de urgência, que mitigou as possibilidades de alteração do texto original apresentado pelo Governo Federal e prejudicou a participação de setores da sociedade civil como os representantes dos povos e comunidades tradicionais.

Essa dissertação se divide em oito seções. Na primeira seção, introduzimos o tema, apresentando a pergunta, a hipótese, os objetivos, a justificativa, a fundamentação teórica, a metodologia e os resultados alcançados nesta pesquisa. Na segunda, constam os pressupostos e os referenciais teóricos que guiaram sua elaboração. Na terceira, a proposta metodológica de coleta, interpretação e análise dos dados além das limitações metodológicas. Na quarta, os dados codificados em quadros com os fenômenos observados nos documentos oficiais, bem como sua interpretação. Na quinta, a interpretação das manifestações consideradas dos representantes dos povos e comunidades tradicionais. Na sexta, a contextualização histórica, a revisão de literatura técnica e a tramitação legislativa do PL nº 7.735/2014 e do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 02/2015. Na sétima, a discussão de resultados, com o cruzamento dos dados das duas seções anteriores. Na oitava, as conclusões e considerações finais.

2 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA E REFERENCIAIS TEÓRICOS

Entende-se que o processo de formulação da Lei nº 13.123/2015 pode representar um cenário de disputas entre diferentes grupos sociais no Brasil. Dentre esses grupos, o que se chama de *povos e comunidades tradicionais* é uma expressão que não consegue dimensionar a diversidade de culturas que não se enquadram no conceito padrão de sociedade moderna ocidental. Essa infinidade de grupos de pessoas não pode ser analisada por meio dos modelos convencionais de explicação de uma possível *sociedade brasileira*, baseados em concepções ocidentais de política, ciência, ética, economia dentre outras.

Ao longo do texto, serão tratadas como sinônimas as expressões *povos e comunidades tradicionais*, *povos tradicionais* e *comunidades tradicionais*. Admite-se a infelicidade da utilização das expressões para a designação dos inúmeros povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, ciganos e tantos outros, mas não se encontrou outra melhor para atingir nossos objetivos.

Não se quer debater o reconhecimento jurídico e formal desses grupos ou seus regimes de identidade nem dizer quem é ou não é tradicional⁵.

A única característica considerada para, pretensamente, *unificar* todos estes povos e comunidades em um único conceito é sua relação, de qualquer natureza, com algum conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético ou com algum território que abrigue o patrimônio genético brasileiro. Essas relações constituiriam um fato regulado ou a ser regulado pelo Direito, originado e imposto pela República Federativa do Brasil, um Estado fundado em paradigmas que não são, necessariamente, os mesmos dessas relações.

Os que se autodenominam e são denominados de comunidades de faxinais, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, comunidades de fundos de pasto, castanheiros, ribeirinhos e piaçabeiros ou de povos indígenas e quilombolas não podem ser classificados sob um critério homogeneizador e uniformizante. Mesmo considerando-se cada um de per si verifica-se que uma mesma identidade coletiva pode se encontrar referida a diferentes processos de territorialização como no caso dos povos indígenas e dos quilombolas (fuga, abandono, ocupação). O significado de tradicional nesta ordem mostra-se polissêmico, abrangendo situações socialmente distintas e processos diferenciados de construção do território. A diversidade cultural torna-se indissociável da noção de tradicional. (ALMEIDA, 2011, p. 184–185).

Toledo (2013) afirma que existem mais de 300 milhões de pessoas pertencentes a povos e comunidades tradicionais no planeta, que podem ser designados como povos indígenas,

⁵ Sobre esse assunto, consultar Lobão (2006) e Lobão e Calandrino (2014).

tribais, aborígenes, autóctones, minorias nacionais ou primeiras nações. Para o autor, esses povos

[...] apresentam todos ou parte dos seguintes critérios- (a) são descendentes dos primeiros habitantes de territórios que foram conquistados durante os Descobrimientos,(b) são povos dos ecossistemas, tais como agricultores, pastores, caçadores, extrativistas, pescadores e ou artesãos que adotam uma estratégia multiuso na apropriação da natureza,(c) praticam formas de produção rural de pequena escala e intensiva em trabalho, produzindo pequenos excedentes, apresentando necessidades satisfeitas com reduzida utilização de energia , (d) não dispõem instituições políticas centralizadas, organizam suas vidas a nível comunitário, tomando decisões em base de consenso,(e) compartilham língua, religião, crenças, vestimenta e outros indicadores de identificação assim como uma relação estreita com seu território. (f) apresentam uma visão de mundo específica consistindo em uma atitude de proteção e não-materialista em sua relação com a terra e os recursos naturais baseada num intercâmbio simbólico com o mundo natural, (g) são dependentes de uma sociedade e cultura hegemônicas e (h) identificam-se como povos e comunidades tradicionais. (TOLEDO, 2013, p. 2)⁶.

Toledo e Barrera-Bassols (2009) sugerem a existência de um *núcleo duro* de população tradicional, que incorporaria os povos indígenas, e um *núcleo fraco*, que englobaria milhões de camponeses, pescadores, pastores e pequenos produtores familiares⁷. Essa classificação pode levar, inclusive, a subestimação do real número de pessoas consideradas membros de povos ou comunidades tradicionais (TOLEDO, 2013). Os povos e comunidades tradicionais possuem uma forte relação com o território em que estão inseridos⁸. Cada povo ou comunidade tradicional possui um processo de territorialização histórica e economicamente singular, não havendo “regras invariantes, universais, passíveis de serem aplicadas a todas as identidades coletivas indistintamente” (ALMEIDA, 2011, p. 184).

É possível encontrar diversas formas de atividades e de manejo utilizadas pelos povos e comunidades tradicionais em cada ecossistema do planeta (TOLEDO, 2013). A conservação da biodiversidade não pode ser dissociada da utilização de seus recursos naturais, o que evidencia o papel dos povos e comunidades tradicionais ao se perceber que os ecossistemas mais conservados são aqueles em que se fazem presentes (TOLEDO, 2013).

A biodiversidade foi sempre um recurso local comunitário. Um recurso é propriedade comunitária quando existem sistemas sociais que o utilizam segundo princípios de justiça e sustentabilidade. Isso envolve a combinação de direitos e responsabilidades entre os usuários, a combinação de utilização e conservação, um sentido de

⁶ Tradução do original: Indigenous peoples and biodiversity. In: LEVIN, S. (Org.). **Encyclopedia of Biodiversity**. 2nd. ed. Cambridge: Academic Press, 2013. p. 269–278.

⁷ Embora os termos duro e fraco não sejam considerados como os mais adequados para essa classificação, eles podem ser um distintivo para atrair ou repelir o conceito de tradicional e, conseqüentemente, os enquadramentos jurídicos decorrentes dessa classificação.

⁸ Ver Little (2003).

coprodução com a natureza e de dádiva entre os membros da comunidade. (SHIVA, 2001, p. 92–93).

Diegues (2008) chama de *mito moderno* a existência de um “mundo selvagem, intocado e intocável”. Não existiria, portanto, a natureza em estado puro e as regiões naturais descritas pela biogeografia seriam áreas extensivamente influenciadas por ação antrópica (DIEGUES, 2008). Diegues compara uma das estratégias governamentais de conservação do meio ambiente por meio da criação de áreas protegidas aos antigos mitos do Éden, do Jardim das Hespérides e das Ilhas Bem-Aventuradas medievais. Esse conservacionismo seria um conceito no

qual se atribuem ao mundo natural todas as virtudes e à sociedade todos os vícios foi uma reação ao culturalismo, que via na natureza a enfermidade do homem, uma ameaça de volta à selvageria à qual se deve opor a cultura.

[...]

Esse mito da natureza intocada e intocável reelabora não somente crenças antigas, mas incorpora também elementos da ciência moderna, como a noção de biodiversidade, das funções dos ecossistemas, numa simbiose expressa pela aliança entre determinadas correntes das ciências naturais e do ecologismo preservacionista.

[...] Isso apesar de evidências científicas crescentes de que nas diversas centenas de milhares de anos de vida humana, os homens de uma forma ou outra interferiram, com maior ou menor intensidade, nos diversos ecossistemas terrestres, hoje restando muito pouco de natureza virgem, intocada. (DIEGUES, 2008, p. 185).

A ação humana não é essencialmente prejudicial à natureza, como se quer fazer pensar essa vertente do naturalismo. A relação da humanidade com a natureza não pode ser universalizada a partir do contato da sociedade ocidental com a natureza, assim como a de qualquer sociedade tradicional. O que se quer dizer é que há várias formas de relacionar com a natureza e que ação humana pode influenciar de maneira diversa o meio ambiente.

O próprio conceito legal de conhecimento tradicional associado constitui um dos elementos analisados nesta dissertação, razão pela qual o tema será aprofundado mais adiante. Todavia não é o objetivo deste trabalho dizer o que é ou não conhecimento tradicional associado. A especificidade do conhecimento ou saber tradicional associado reside no elemento ao qual é associado, no caso ao patrimônio genético. Existem saberes tradicionais que não estão, necessariamente associados ao patrimônio genético ou à biodiversidade. *Conhecimento tradicional, conhecimento local, conhecimento ecológico tradicional, conhecimento indígena, conhecimento dos habitantes rurais* ou *conhecimento comunitário* (RAHMAN, 2000) podem ser designações para se tratar o mesmo assunto, a depender da perspectiva de quem as usa. Em suma, esse conhecimento se acumula coletivamente e, de forma empírica, se transmite e se conserva na forma oral e no contato intergeracional (ELOY *et al.*, 2014).

Na dimensão do tempo (ou histórica), o conhecimento contido em um só informante é a síntese de pelo menos três vertentes: (i) a experiência historicamente acumulada e transmitida por meio de gerações por uma cultura rural determinada; (ii) a experiência socialmente compartilhada pelos membros de uma mesma geração (ou um mesmo tempo generacional); e (iii) a experiência pessoal e particular do próprio produtor e sua família, adquirida pela repetição do ciclo produtivo (anual) paulatinamente enriquecido por variações, eventos imprevistos e surpresas diversas. Dita variação temporal resulta do grau de alcance que têm os conhecimentos oralmente transmitidos. O saber tradicional é compartilhado e reproduzido mediante o diálogo direto entre o indivíduo, seus pais e avós (em direção ao passado) e/o entre o indivíduo, seus filhos e netos (em direção ao futuro) com a natureza. (TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2009, p. 35–36).

Quanto à questão da territorialização, é importante dizer que não existe conhecimento tradicional sem uma relação anterior com um território correspondente e uma natureza dada (SOUZA FILHO, 2017). Por essa razão, qualquer medida que force uma comunidade tradicional a se deslocar pode alterar a existência do conhecimento tradicional. O deslocamento pode ser, inclusive, um elemento da constituição de um conhecimento tradicional, como no caso daqueles oriundos de povos nômades. O que se quer apontar, todavia, é que processos de expulsão de comunidades tradicionais ameaçam também seus conhecimentos.

Shiva afirma que a ciência é uma “expressão da criatividade humana”, uma iniciativa pluralista que engloba diversas “maneiras de conhecer” (2001, p. 29), não se restringido à ciência ocidental moderna e incluindo os sistemas de conhecimento de diversas culturas. Logo, os paradigmas ocidentais de produção científica seriam predominantes em razão da hegemonia cultural e econômica do Ocidente e representariam apenas uma das formas possíveis do saber científico.

Cunha (1999) considera que o “saber local” engloba tanto a expressão de “saber tradicional” ou de “saber indígena”. Esse saber “refere-se a um produto histórico que se reconstrói e se modifica, e não a um patrimônio intelectual imutável, que se transmite de geração a geração” (CUNHA, 1999, p. 156).

O saber local produz conhecimentos valiosos que o mercado está apenas começando a reconhecer. Mas ele tem um valor próprio que independe de seus acertos. Este valor está precisamente na sua diferença (e não na sua semelhança, como quer Shiva) de outras formas de fazer ciência.

[...]

À erosão social e à erosão genética de que falei anteriormente, associa-se também a erosão das condições de produção de conhecimento local e dos sistemas de circulação de conhecimento. O que vem a ser essa erosão das condições de produção de conhecimento local? É a deterioração das formas sociais, das instituições, que permitem fazer esse tipo de ciência. Vimos que ela é uma ciência viva, que experimenta, inova, pesquisa, não um simples repositório de conhecimentos. É uma ciência que se baseia, entre outras coisas, na vida e na exploração dos recursos dentro de um território. (CUNHA, 1999, p. 159).

Soejarto (1996) afirma que existem dois modos de se descobrir fármacos ou medicamentos: por meio de síntese laboratorial, seguida de ensaios ou por meio da coleta e teste de produtos naturais, aqui entendidos como todos os produtos derivados de fontes naturais, como plantas, animais, microrganismos e minerais. Zhu e outros (2011) sugerem que nas últimas duas décadas, o foco de descobrimento de novas drogas se deslocou dos produtos naturais para os produtos sintéticos, sem que significasse aumento na produção de drogas. Em outras palavras, os produtos naturais têm um maior potencial de descobertas de novas drogas do que produtos sintéticos. Quando é descoberta a utilização farmacológica para uma espécie, gera-se uma expectativa que a família dessa espécie seja potencialmente promissora. Parte significativa dos fármacos utilizados clinicamente são derivados desses recursos naturais, havendo maior chance de desenvolver um fármaco viável (LI; VEDERAS, 2009; SOEJARTO, 1996).

Tendo em vista as vantagens na produção de substâncias naturais em relação às sintéticas, os conhecimentos tradicionais associados ajudam ainda mais a identificar espécies promissoras. Isso leva ao fenômeno intitulado “corrida pelo conhecimento tradicional” (REZENDE; RIBEIRO, 2005, p. 42). Essa corrida, nos dias atuais, se dá pelo reconhecimento da importância da observação dos conhecimentos tradicionais, dado que esses podem potencialmente diminuir o tempo gasto e recursos nas pesquisas de desenvolvimento de novos medicamentos e cosméticos, pelas comunidades científica e empresarial (REZENDE; RIBEIRO, 2005).

Diversas empresas, principalmente dos setores de insumos e cosméticos, como a Centroflora, a Phytobios, a Atina, a Natura, o Boticário e etc. têm visto neste cenário uma oportunidade de negócio. A incorporação de modelos sustentáveis de uso e exploração dos recursos passa a ser vista como um diferencial capaz de gerar vantagens competitivas. Deste modo, as empresas têm procurado integrar os princípios e práticas do desenvolvimento sustentável em seu contexto de negócio, conciliando as dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade no aproveitamento do potencial da biodiversidade. (CUSTÓDIO, 2016, p. 25).

Essa incorporação a que se refere Custódio (2016) não seria mais do que a formação do apelo mercadológico em torno dos produtos oriundos do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais. O *desenvolvimento sustentável* e todo aparato da conciliação de dimensões econômicas, sociais e ambientais não tem necessariamente de ser postos em prática por essas empresas, mas devem estar presentes na imagem que se pretende constituir em torno dos produtos oriundos do conhecimento tradicional e do patrimônio genético.

Ciente das vantagens econômicas que o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados podem gerar, investir nessa área pode significar uma gigantesca redução de custos por parte do setor empresarial. Não há dúvidas de que o patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado atuam, em maior ou menor grau, como atalhos do processo de pesquisa científica e de bioprospecção. Explica-se: as hipóteses científicas têm maior chance de sucesso, uma vez que as espécies já são usadas desde tempos ancestrais, no caso de uma pesquisa; é mais fácil purificar uma substância oriunda de uma espécie, na maioria dos casos, do que produzi-la sinteticamente em laboratórios.

A associação, portanto, ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais auxiliam na formação da imagem das empresas, assim como possibilita o aumento de sua rentabilidade pela redução de custos no processo de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e produção de seus produtos.

O conceito de agregar valor por meio da bioprospecção esconde a remoção e destruição do valor de plantas e conhecimentos nativos. À medida que genes de uma determinada planta ganham valor, a planta em si torna-se dispensável, especialmente se os genes puderem ser replicados *in vitro*. À medida que características úteis são identificadas por comunidades nativas, as próprias comunidades – juntamente com seus modos de vida e sistemas de conhecimento – tornam-se dispensáveis. (SHIVA, 2001, p. 100).

Bańkowski (2007), Honneth (2003) e B. S. Santos (2008, 2009) auxiliam no entendimento dessa temática, na medida em que relacionam epistemologia, política e direito. O sistema jurídico de uma comunidade reflete seus valores e suas decisões políticas, ou melhor dizendo, os valores e decisões hegemônicos nessa comunidade. Por sua vez, esses valores e decisões são construídos a partir da forma como essa comunidade percebe o mundo ao seu redor. Todavia, essas relações não são estáticas nem explicadas por uma regra geral. Política, direito e epistemologia estão interconectadas e influenciam umas às outras.

Nesse sentido, B. S. Santos (2009) introduz o conceito de *linha abissal*, que divide o mundo visível e invisível, ao afirmar que o pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. As distinções invisíveis sustentam as visíveis, mas são consideradas inexistentes, irrelevantes e incompreensíveis. Tudo que está além do capitalismo é invisibilizado, a ponto de não existir, e somente os valores cultuados por este sistema podem ser reconhecidos.

B. S. Santos afirma que a escolha de critérios epistemológicos é feita com base em considerações culturais, políticas e éticas. Reconhecer a diversidade epistemológica pressupõe reconhecer também as “múltiplas concepções de ser e estar no mundo” (2008, p. 142). A *linha abissal* confere ao conhecimento científico o monopólio da distinção entre o falso e o errado

(SANTOS, B. S., 2009). O efeito dessa linha é a colonização das formas de conhecimentos não científicos pela ciência ocidental moderna.

Ao analisar criticamente a ciência como sustentáculo da hegemonia capitalista, B. S. Santos (2008) dá ênfase ao questionamento sobre porquê de todos os conhecimentos não científicos serem considerados locais, tradicionais, alternativos ou periféricos, afirmando que existe uma relação de hierarquia entre esse conhecimento dito global e universal – reflexo de outras relações hierárquicas como a econômica, a política e a cultural. Todo conhecimento, sendo fruto de uma visão particular, é local e situado por lógicas singulares (SANTOS, B. S., 2008). Aceitar a diferença epistemológica como global significa reforçar os laços coloniais que geram marginalizações, silenciamentos, exclusões ou liquidações de outros conhecimentos.

Para B. S. Santos (2009), a *linha abissal* separa, no campo jurídico, o que é legal ou ilegal do que é sem lei. Por esta razão, nada pode existir ou ser reconhecido pelo sistema ocidental moderno de Direitos além dos limites cognitivos inerentes ao capitalismo. Bańkowski (2007) busca explicar o que significa viver uma vida regida pelo Direito, criticando o conceito de legalismo como uma escolha que visa a isolar o Direito da política, por meio do cumprimento estrito das regras estabelecidas no sistema jurídico. Esse cumprimento de regras se concretiza com o formalismo, que pretende alcançar o grau máximo de imparcialidade, com normas claras e consistentes.

Apesar de não negar os valores da cultura particular em que se insere, o legalismo tenta esconder essa ligação e tornar os comandos legais aparentemente objetivos e imutáveis, como se o Direito fosse autônomo em relação a esses valores (BAÑKOWSKI, 2007). O efeito dessa camuflagem é a inversão da relação entre a moralidade e o Direito, pois a moralidade passa a ser vista como o cumprimento das normas jurídicas, enquanto as normas jurídicas são condicionadas pelos valores morais cultuados em determinada sociedade. Nos sistemas jurídicos ocidentais modernos, a adoção da vertente legalista leva à naturalização dos valores capitalistas e à negação de valores não capitalistas. No plano dos povos e comunidades tradicionais, essa naturalização é um sinônimo para imposição dos valores ocidentais aos povos tradicionais, solapando o que B. S. Santos se refere como sendo as “múltiplas concepções de ser e estar no mundo” (SANTOS, B. S., 2008, p. 142).

O legalismo (BAÑKOWSKI, 2007) contrasta, portanto, com a categoria reconhecimento jurídico proposta por Honneth (2003). Essa categoria pode ser conceituada como a capacidade dos indivíduos de se perceberem portadores de direitos a partir de um “outro generalizado”. Os sujeitos de uma coletividade se reconhecem por meio da noção de que os

outros também estão munidos de obrigações e direitos, no sentido de que “podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões” (HONNETH, 2003, p. 179).

A ideia do *outro generalizado* acompanha a necessidade de compreender a razão de ser dotado de autorrespeito, que, por sua vez, consiste na capacidade de se referir a si mesmo como um sujeito possuidor de propriedades que possibilitam a formação da vontade discursiva, sem qualquer distinção entre os membros da coletividade.

Para além da categoria de reconhecimento pelo direito, utiliza-se também a categoria da estima social que se relaciona aos valores determinados em uma comunidade. A solidariedade está estreitamente ligada a essa concepção, entendida como uma interação entre os sujeitos permitindo-lhes uma aproximação por seus interesses, estimando-se entre si. Enfim, a solidariedade é percebida quando um membro da sociedade “está em condições de realizações comuns, cujo valor para a sociedade é reconhecido por todos os seus demais membros” (HONNETH, 2003, p. 209).

As categorias do reconhecimento pelo Direito e pela estima social (HONNETH, 2003) ou as categorias do não-respeito e da não-estima social podem revelar quais são os valores presentes (e de quem são esses valores) nas propostas de regulamentação jurídica. Essas categorias permitem *desnaturalizar* as visões no *Marco Legal da Biodiversidade*, uma vez que pode demonstrar a satisfação das vontades dos atores da sociedade civil, por meio dessas regras.

Para isso, é necessário também relacionar o sistema jurídico legalista com o mercado. Bańkowski (2007) interpreta Marx ao afirmar que as relações sociais no capitalismo se dão entre proprietários de mercadorias. Isto quer dizer que os sujeitos de direitos no capitalismo devem ser proprietários de bens e devem se reconhecer mutuamente. O sujeito de direito é uma entidade abstrata representada pela mercadoria, logo, cada sujeito tem o valor que é conferido à sua mercadoria. Para concretizar uma relação de troca, é necessário, além do valor da mercadoria, que haja entre as partes vontade de apropriação mútua das coisas alheias. As pessoas envolvidas nessa relação jurídica são irrelevantes para o legalismo, pois o que importa é seguir as regras estabelecidas no sistema jurídico capitalista (BAŃKOWSKI, 2007).

Ao ganhar o *status* de sujeitos de direitos, os povos tradicionais são esvaziados da diversidade que lhes é inerente e passam a ser reconhecidos pelo seu potencial econômico de fornecer, dentre outras coisas, os conhecimentos tradicionais associados e a própria biodiversidade. Entretanto, essas formas de reconhecimento jurídico revelam a necessidade de expansão da modernidade ocidental (SANTOS, B. S., 2009), baseando-se na violação dos valores destes povos.

Bańkowski busca encontrar um “espaço intermediário” (2007, p. 123) em que seria possível viver plenamente o Direito. Essa região é o resultado da tensão que é criada ao se tentar articular direito e amor, universal e particular, autonomia e heteronomia. Por direito, deve-se entender a pretensão universalizadora e heterônoma do legalismo que visa à máxima racionalização das decisões. Por amor, compreende-se a suposta arbitrariedade e passionalidade que tenta ser afastada pela racionalidade e pela certeza jurídica (BAŃKOWSKI, 2007).

Bańkowski (2007) propõe explicar como funciona a imposição das regras universais sobre os fatos particulares por meio da analogia de um tigre em um zoológico. O autor argumenta que, ao se manter o tigre numa jaula de zoológico, além de ser um tratamento cruel, está se retirando a particularidade daquele tigre: ele passa a ser um exemplar de todos os tigres. Ao se deparar com um tigre na selva, não se sabe qual será a atitude a ser tomada pelo animal, podendo haver um ataque ou não. No zoológico, não se sente pavor ou graça pelo animal, nem há a possibilidade de ataque, uma vez que o tigre se encontra enjaulado. O zoológico, portanto, funciona como uma regra universal a qual coíbe a ação e o comportamento particular do tigre. A discussão das proposições legislativas, retrata a lógica do zoológico em que está posto o tigre. Logo, as proposições legislativas buscam enquadrar os conhecimentos tradicionais associados em jaulas jurídicas, conforme se verá adiante.

Existe também uma tentativa de dissociar o significado da aplicação das leis, pois leis autoaplicáveis levariam à aplicação mecânica do Direito (BAŃKOWSKI, 2007). Para visualizar essa afirmação, Bańkowski (2007) utiliza-se do exemplo do caixa eletrônico, no qual a máquina entende por suas regras internas quem está apto ou não para sacar o dinheiro. A máquina não pode ver quem está pedindo o dinheiro, apenas identifica o cartão que é uma representação da própria pessoa, retiradas todas as demais características. Dessa forma, regras universais só poderiam ser aplicadas a outro universal, quer dizer, ao outro generalizado (HONNETH, 2003). Nesse contexto, a máquina não se importa com a pessoa que solicita o dinheiro, mas com a forma como as regras que a representam (BAŃKOWSKI, 2007). Somente um caixa humano poderia ter outra atitude ao perceber que as regras do banco o impedem de dar dinheiro a uma pessoa que solicita, decidindo se a aplica essa regra ou não.

Essas situações são o que Bańkowski chama de “vazio da particularidade” (2007, p. 190): situações em que se aceita a responsabilidade por uma decisão tomada. Se as regras não são autoaplicáveis, deve-se escolher em que situações elas devem ser usadas ou não, a partir da singularidade de cada momento e das condições e critérios estabelecidos na norma (BAŃKOWSKI, 2007). Não é possível se esconder por detrás do Direito para justificar a aplicação da norma ou se isentar de qualquer julgamento moral.

No geral, tende-se a desconsiderar as narrativas e se chegar direto à conclusão de que pode ser racionalizada uma regra autoaplicável (BAŃKOWSKI, 2007). Somente a narrativa pode permitir um desfecho diferente da aplicação mecânica de uma regra, mas para que isso ocorra, é necessário que se preste atenção e que se permita articular significação e aplicação, Lei e amor (BAŃKOWSKI, 2007). Como criar regras que possam ser justas para as diversas narrativas que os povos tradicionais apresentam? Uma indicação da resposta se passa pelo que B. S. Santos (2009) chama de cosmopolitismo insurgente e subalterno, que consiste na identificação de compreensões não ocidentais, de modo a se provar a infinidade de epistemologias a se descobrir. Dessa forma, seria capaz de se formar um pensamento *pós-abissal*, que tenha um referencial situado além das *linhas abissais*.

Assim, se permitiria a construção da ideia de ecologia de saberes (SANTOS, B. S., 2009) que abandonaria a concepção linear do tempo da humanidade de Hegel, concebendo a simultaneidade como contemporaneidade. Em outras palavras, aceitar a copresença dos povos colonizados ou não-colonizados junto ao colonizador. A implicação prática de tal afirmação é que as múltiplas narrativas de cada povo, além das linhas abissais que se desenharam ao longo do tempo, serão contadas sem a discriminação do olhar opressor e colonizador de cada época.

A ecologia de saberes, no campo epistemológico, permite reconhecer a diversidade das formas de se conhecer e experimentar o mundo e, por conseguinte, alterar as formas de interação com o mundo. No campo jurídico, a ecologia poderia proporcionar diferentes formas de articular as tensões entre a lei e o amor e as diferentes formas de se viver, plenamente, o direito.

3 METODOLOGIA DE COLETA E DE ANÁLISE DOS DADOS

Esta dissertação é fruto de um projeto de longa duração, no qual se desenvolveram trabalhos com recortes específicos e resultados parciais submetidos a eventos científicos, periódicos e livros (CUCO; FERES, 2018; FERES; CUCO; MOREIRA, 2017, 2018). Isso decorre, em certa medida, pelo fato de ser uma pesquisa empírica (EPSTEIN; KING, 2013) e pela escolha da metodologia da indução analítica, na qual se exige um aprimoramento constante dos critérios de seleção de amostra, de coletas de dados e de análise (DESLAURIERS, 1997).

No artigo de autoria de Feres, Cuco e Moreira (2018), decorrente deste estudo, o recorte foi feito em torno da formulação legal das políticas de acesso e remessa do patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados na Lei nº 13.123/2015, constatando-se que a agenda dos povos tradicionais foi praticamente ignorada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Já em outro artigo resultante desta pesquisa Cuco e Feres (2018) trataram da formulação legal das políticas de repartição de benefícios da Lei nº 13.123/2015, com resultados muito semelhantes aos do trabalho anterior. Isso permitiu que os fenômenos apresentados fossem compreendidos por meio de uma *teoria* que explicaria a questão do reconhecimento dos povos tradicionais de maneira mais abrangente nesta dissertação. Essa *teoria*, ou seja, as conclusões desses trabalhos, se transforma na hipótese adotada, que se caracteriza pelo não reconhecimento da agenda dos povos e comunidades tradicionais na formulação da Lei nº 13.123/2015. Na indução analítica, a partir de casos específicos, são feitas formulações teóricas mais gerais, que podem ou não se alterar com o estudo de novos casos concretos.

Delimitados os fenômenos que se pretende estudar, a indução analítica exige que os casos concretos sejam confrontados com a hipótese formulada (DESLAURIERS, 1997). Na indução analítica, teoria e hipótese são construídas durante a interação da explicação e das informações, sendo, ao mesmo tempo, fim e meio (DESLAURIERS, 1997).

Os resultados dos trabalhos citados permitiram uma nova abordagem metodológica de análise e sistematização dos dados. Nesta dissertação, os dados passaram por novos processos analíticos e pela definição de novos parâmetros conceituais, com a incorporação da Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) (CAPPI, 2017; LAPERRIÈRE, 1997; STRAUSS; CORBIN, 2008), especialmente na codificação dos documentos oficiais. Não obstante, as políticas de acesso e remessa e de repartição de benefício afetam diretamente o direito dos povos e comunidades tradicionais.

Com o processo de incorporação da TFD, o objetivo deixa de ser apenas testar uma *hipótese* ou *teoria* nos termos da indução analítica (DESLAURIERS, 1997), pois os dados podem revelar muito mais do que a hipótese pretendia. A teorização, com a contribuição da TFD, apontaria para a descrição do comportamento legislativo brasileiro, com o recorte aqui proposto, por meio das comparações entre os documentos que representam cada etapa do processo legislativo. A TFD exige do pesquisador a disposição em avançar e retroceder, abrindo mão de conceitos preestabelecidos e permitindo que os conceitos emergjam da observação e da escuta dos atores e das situações (CAPPI, 2017), sem que isso implique em uma falta de posicionamento político.

Constituíram o objeto de análise os seguintes documentos oficiais: a MPV nº 2.186-16/2001, que vigorava até então, o PL nº 7.735/2014, o PLC nº 02/2015 e a Lei nº 13.123/2015. O PL nº 7.735/2014 se constituiu de três documentos, que expressam três momentos distintos. O primeiro trata da apresentação de um projeto preliminar elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado à Câmara dos Deputados; o segundo a apresentação de um substitutivo pelo seu relator, que foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal; e o terceiro a apreciação das emendas definidas no Senado Federal, que foram aprovadas ou rejeitadas e encaminhadas para a Presidência da República para sanção ou veto, parcial ou integral. A Lei nº 13.123/2015 ainda inclui a mensagem de veto e a manutenção dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional.

Os documentos não-oficiais foram três manifestações de modo a retratar o cenário dos povos e comunidades tradicionais: “*Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares repudiam projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional*”, de 27 de fevereiro de 2015 (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015), “*Moção de repúdio dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares aos setores empresariais envolvidos na elaboração e tramitação do projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional*”, de 18 de março de 2015 (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015) e o “*Pedido de Veto ao Projeto de Lei nº. 7735/2014*” (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015).

Todos os documentos foram coletados na internet. Os oficiais, nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional e do Palácio do Planalto. Os não oficiais, de sítios de algumas das organizações que assinaram os manifestos.

Registre-se que existem inúmeros documentos vinculados aos projetos de lei, que não foram objetos de análise nesta pesquisa. Os dispositivos legislativos da MPV nº 2.186-16/2001, do PL nº 7.735/2014, em seus vários momentos, do PLC nº 02/2015 e da Lei nº

13.123/2015 foram distribuídos em planilhas e comparados de acordo com sua numeração e conteúdo. A análise se concentrou no texto da MPV nº 2.186-16/2001, na proposta preliminar do Governo Federal e no substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, uma vez que, devido ao regime de urgência, o conteúdo da norma só poderia ser alterado residualmente por meio de emendas, sem grandes alterações da estrutura do texto nas etapas seguintes.

Em um primeiro momento, foram criados conceitos ou representações abstratas (STRAUSS; CORBIN, 2008) dos fenômenos observados. Strauss e Corbin classificam fenômenos “como ideias analíticas importantes que emergem de nossos dados” (2008, p. 114). Um conceito, por sua vez, seria um “fenômeno rotulado”, uma representação abstrata de fatos, objetos ou ação/interação identificados no processo de pesquisa (2008, p. 105). Os fenômenos nesta dissertação seriam as relações e hipóteses jurídicas estabelecidas ou que se pretendiam estabelecer. A partir da nomeação desses fenômenos, torna-se possível agrupá-los em classificações comuns, dadas as suas propriedades e dimensões (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 117).

Enquanto propriedades são características ou atributos, gerais ou específicos, de uma categoria, dimensões representam a localização de uma propriedade ao longo de uma linha ou de uma faixa. [...] Padrões são formados quando grupos de propriedades se alinham ao longo de várias dimensões. (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 118–119).

Para se chegar a tais conceitos, os dados passaram por um o processo de codificação aberta que é um “processo analítico por meio do qual os conceitos são identificados e suas propriedades e suas dimensões são descobertas nos dados” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 103). Assim, nesta pesquisa, todos os textos passaram por microanálise (STRAUSS; CORBIN, 2008), visto que qualquer distinção, por mais sutil que pudesse parecer, poderia significar uma nova relação ou hipótese jurídica ou um posicionamento político totalmente diverso dos demais documentos. A microanálise consiste na “análise detalhada linha por linha, necessária para gerar categorias iniciais (com suas propriedades e suas dimensões) e para sugerir relações entre categorias” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 65).

Deu-se início ao processo de codificação axial quando ocorreu o “reagrupamento dos dados que foram divididos durante a codificação aberta” (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 124). A codificação axial busca a contextualização dos fenômenos, posicionando-os em “macrocategorias” (CAPPI, 2017, p. 411), que reúnem os conceitos que se manifestaram de maneira semelhante. Os fenômenos observados puderam ser agrupados em 13 quadros temáticos, que retratam assuntos comuns.

Os quadros foram construídos apresentando-se no eixo vertical os fenômenos codificados e no eixo horizontal a localização nas etapas do processo legislativo em sentido amplo, começando pela legislação então vigente e terminando com a nova lei. Cruzando-se os dois eixos dos quadros, pode-se averiguar em qual documento o fenômeno foi observado, através da indicação do(s) respectivo(s) artigo(s), parágrafo(s), inciso(s) ou alínea(s), a depender do caso. Cada dimensão das etapas do trâmite legislativo representou uma coluna em cada quadro. Dessa forma, o momento ou a etapa é a propriedade principal dos fenômenos enquanto suas dimensões, representadas nas colunas, podem ser:

- (1) a Medida Provisória nº 2.186-16/2001, editada pelo Governo Federal da época;
- (2) o Projeto de Lei nº 7.735/2014, apresentado pelo Governo Federal;
- (3) o mesmo projeto aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados;
- (4) o Projeto de Lei da Câmara nº 02/2015, com as emendas aprovadas Senado Federal;
- (5) o Projeto de Lei nº 7.735/2014, que apreciou as emendas do Senado Federal em segundo turno;
- (6) a Lei nº 13.123/2015, com os vetos da Presidência da República.

Haveria, também, uma outra coluna, caso os vetos presidenciais tivessem sido rejeitados pelo Congresso Nacional, o que acabou não ocorrendo.

Os documentos não oficiais, embora tenham sido expostos em quadros, não sofreram o mesmo processo de codificação dos oficiais, pois não seria o método mais adequado para sua visualização e análise. Uma das razões é a tentativa de preservação máxima das falas trazidas nestes documentos. Também, considerou-se o fato de que a estrutura e o conteúdo desses manifestos inviabilizavam sua sistematização conforme dos documentos oficiais.

Além da codificação dos dados, é necessário também analisar características gerais dos documentos. Cellard (1997) aponta que os documentos devem ser localizados e contextualizados, permitindo-se a avaliação quanto a sua credibilidade e representatividade. Os elementos que devem ser levados em consideração dizem respeito ao contexto global; à autoria do texto, bem como interesses e motivações do autor; a autenticidade; a confiabilidade; e a natureza do texto, incluindo conceitos-chave e a lógica interna do texto (CELLARD, 1997). Com os elementos metodológicos e procedimentais da análise documental (CELLARD, 1997), os fenômenos deixam ser considerados isoladamente e podem ser testadas novas conexões com outros dados. No caso em tela, os outros dados constituíram-se nas manifestações elaboradas

durante o trâmite legislativo do PL nº 7.735/2014 (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015) e nas informações constantes da revisão de literatura.

3.1 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

A primeira limitação metodológica diz respeito à fonte documental de todos os dados coletados e ao recorte da pesquisa. Admitir outros tipos de fontes exigiria outras metodologias e outras ferramentas analíticas inviáveis para esta pesquisa. Obviamente, pode existir uma série de dados não documentais que não foram considerados pela opção realizada, dadas as limitações materiais desta pesquisa. Além disso, não foi possível analisar o restante de documentos disponíveis na internet, como pareceres, atas de reuniões, notas taquigráficas dentre outros, estando fora do escopo proposto na dissertação.

A segunda é a ausência do debate sobre a legitimidade da representação parlamentar e da atuação dos representantes do poder público que, em tese, são representantes de toda sociedade brasileira, inclusive dos povos e comunidades tradicionais. Isso quer dizer que não se discutiu: a composição política do Congresso Nacional; se os povos e comunidades estão devidamente representados nos espaços públicos; se os povos e comunidades se reconhecem como parte integrante da República Federativa do Brasil; ou, ainda, se as próprias definições clássicas da teoria do Estado conseguem abranger o fenômeno dos povos e comunidades tradicionais.

A terceira corresponde à autoria dos documentos oficiais, uma vez que, nem sempre, quem assina o texto é, de fato, quem o escreveu. Como se está tratando de documentos de instituições, estes correspondem ao que estas instituições anuíram, de acordo com seu funcionamento interno e com seu processo de tomada de decisão. Especificamente, existem indícios de que as duas primeiras versões do PL nº 7.735/2014 foram gestadas dentro do Governo Federal da época, por diferentes ministérios, possivelmente com visões distintas sobre o tema. Além disso, existem outros indícios, que serão apresentados a seguir, que sugerem a participação de agentes externos ao Governo Federal para elaboração da primeira versão do PL nº 7.735/2014. Estas informações, entretanto, não mudam o fato de que o Governo Federal

apresentou o PL nº 7.735/2014 e de que a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo apresentado pelo deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), independente da questão da autoria.

A quarta limitação remete às demais, pois os documentos oficiais, ao serem apresentados como finais de cada etapa do processo legislativo, não revelam como se chegou àquele texto, exatamente da forma como foi escrito. Essa limitação pode camuflar a heterogeneidade, a correlação de forças políticas, as disputas e os consensos dentro dessas instituições.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS

Todos os quadros que compõem a análise dos documentos oficiais, nesta dissertação, são compostos por oito colunas: na primeira coluna, encontra-se o número do item, de forma sequencial que indica o quadro seguido do caractere “.” (ponto) do número linha; na segunda, encontram-se o resumo dos fenômenos observados, agrupados por suas propriedades em comuns, quando possível e, dentro dessas propriedades, ordenou-se de acordo com as dimensões de cada propriedade; e da terceira à oitava coluna, são apresentados os documentos em que cada fenômeno se manifestou, a começar por:

- (1) Medida Provisória 2.186-16/2001;
- (2) a primeira versão do Projeto de Lei nº 7.735/2014, apresentado pelo Governo Federal;
- (3) a segunda versão do Projeto de Lei nº 7.735/2014, substitutivo do relator aprovado em primeiro turno na Câmara do Deputados;
- (4) o Projeto de Lei da Câmara nº 02/2015, que aprovou emendas à versão anterior;
- (5) o Projeto de Lei nº 7.735/2014, em que se apreciou as emendas do Senado em segundo turno e que foi encaminhado à Presidência da República;
- (6) a Lei nº 13.123/2015, após os vetos presidenciais e a manutenção desses vetos pelo Congresso Nacional.

Cada quadro apresenta um número diferente de linhas, dependendo da quantidade de fenômenos observados e classificados em comum. Quando o fenômeno foi observado em algum documento, constará na coluna correspondente a esse documento o(s) respectivo(s) artigo(s), parágrafo(s), inciso(s) e/ou alínea(s), nesta ordem. Por razão de espaço, foram suprimidos o caractere ordinal (“º”), o caractere de espaço (“ ”), os termos referentes a “artigo”, “inciso” e “alínea” e foram substituídos os termos “*caput* do artigo” ou “cabeça do artigo” por “cp” e “parágrafo único” por “u”. As vírgulas se mantiveram, marcando a diferença entre essas categorias. Exemplificando, se o fenômeno foi observado no “artigo 3º, parágrafo único, inciso

I, alínea a”, a indicação que constará no quadro é “3, u, I, a”. Na codificação dos quadros abaixo, ocorreram codificações que envolveram mais de um parágrafo ou inciso. Se eles estão ordenados subsequentemente, indicou-se com o caractere “-” entre o algarismo do parágrafo ou inciso inicial e o final.

Deve-se destacar que, apesar da extração isolada dos respectivos dispositivos, eles não devem ser interpretados isoladamente. Eles devem ser interpretados sistematicamente dentro do documento e no contexto em que estão inseridos. Ademais, abaixo de cada quadro, constam uma análise que tentou evidenciar as diferenças entre itens que dos mesmos assuntos de modo juridicamente distinto.

Cabe relatar a questão da utilização das expressões *comunidades indígenas*, *povos indígenas* e *populações indígenas*. Apesar de não implicarem nenhuma distinção jurídica às pessoas e grupos compreendidos nessas definições, a MPV nº 2.186-16/2001 (1) utiliza a primeira expressão, a primeira versão do PL nº 7.735/2014 (2) e o PLC nº 02/2015 (4) utilizam a segunda, enquanto os demais documentos, a terceira. Aplica-se o mesmo às expressões *comunidades locais* e *comunidades tradicionais*, sendo que a primeira expressão é utilizada apenas na MPV nº 2.186-16/2001. A análise dos dados nos quadros que se seguem não diferenciou a utilização dessas expressões, salvo se os documentos analisados pretendiam dar tratamento jurídico diferenciado a algum grupo em detrimento de outros.

A primeira versão do PL nº 7.735/2014 não previa a regulamentação relacionada às atividades agrícolas, mantendo-as sob a égide da MPV nº 2.186-16/2001. Quando o PL nº 7.735/2014 foi aprovado na Câmara dos Deputados, a regulamentação das atividades agrícolas foi introduzida a partir dessa versão. Disso, decorreu a inclusão de uma série de conceitos, não presentes na primeira versão, como *agricultor tradicional* ou *material reprodutivo*.

Não foi criada uma codificação diferenciada quando as regras analisadas nos documentos se diferenciavam apenas pela introdução dos conceitos relacionados às atividades agrícolas. A codificação diferenciada só se aplicou para os casos em que houve alguma alteração no conteúdo da regra, além da introdução destes conceitos, ou quando o texto pretendeu dar tratamento diferenciado a algum desses conceitos.

O Quadro 1 é a única exceção, uma vez que, por se tratar dos conceitos legais aplicados aos demais quadros, codificaram-se qualquer diferenciação textual que implicasse uma mudança de sentido jurídico e buscou-se, sempre que possível, manter o conceito inalterado ou com o mínimo de alterações possíveis. Dessa forma, as ocorrências que estão sendo atribuídas à primeira versão do PL nº 7.735/2014 nos quadros 2 a 13 podem conter conceitos presentes somente a partir da segunda versão. O Quadro 1 apresenta os conceitos

legais que referenciam todos os documentos analisados, previstos além dos conceitos e definições da CDB. Neste ponto, cabe apresentar os referidos dispositivos da CDB:

Artigo 2

Utilização de Termos

Para os propósitos desta Convenção:

"Área protegida" significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

"Biotecnologia" significa qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica. (BRASIL, 1994, p. 500, grifo do autor).

Quadro 1 – Conceitos legais

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.01	Patrimônio genético: informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições <i>in situ</i> , inclusive domesticados, ou mantidos em coleções <i>ex situ</i> , desde que coletados em condições <i>in situ</i> no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva.	7, I					
1.02	Patrimônio genético: informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos, encontrados em condições <i>in situ</i> , ou mantidos em condições <i>ex situ</i> , desde que coletados em condições <i>in situ</i> no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva.		2, I				
1.03	Patrimônio genético: informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos.			2, I	2, I	2, I	2, I
1.04	Conhecimento tradicional associado: informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético.	7, II					
1.05	Conhecimento tradicional associado: informação ou prática de povo indígena ou comunidade tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético.		2, II				
1.06	Conhecimento tradicional associado: informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético.			2, II	2, II	2, II	2, II

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.07	Conhecimento tradicional associado de origem não identificável: conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, um povo indígena ou comunidade tradicional.		2, III				
1.08	Conhecimento tradicional associado de origem não identificável: conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional.			2, III	2, III	2, III	2, III
1.09	Comunidade local: grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas.	7, III					
1.10	Comunidade tradicional: grupo culturalmente diferenciado, que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social, e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.		2, IV				
1.11	Agricultor tradicional: pessoa natural que utiliza variedades tradicionais locais ou crioulas ou raças localmente adaptadas ou crioulas e mantém e conserva a diversidade genética.			2, XXXI			
1.12	Agricultor tradicional: pessoa natural que utiliza variedades tradicionais locais ou crioulas ou raças localmente adaptadas ou crioulas e mantém e conserva a diversidade genética, incluído o agricultor familiar.				2, XXXI	2, XXXI	2, XXXI
1.13	Provedor de conhecimento tradicional associado: povo indígena ou comunidade tradicional que detém e fornece a informação sobre conhecimento tradicional associado para o acesso.		2, V				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.14	Provedor de conhecimento tradicional associado: população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional que detém e fornece a informação sobre conhecimento tradicional associado para o acesso.			2, V	2, V	2, V	2, V
1.15	Usuário: pessoa natural ou jurídica que realiza acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou explora economicamente produto oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.		2, XV				
1.16	Usuário: pessoa natural ou jurídica que realiza acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ou explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.			2, XV	2, XV	2, XV	2, XV
1.17	Consentimento prévio informado: consentimento formal, previamente concedido por povo indígena ou comunidade tradicional segundo os seus usos, costumes e tradições ou protocolos comunitários.	2, VI					
1.18	Protocolo comunitário: norma procedimental dos povos indígenas ou comunidades tradicionais que estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei.		2, VII				
1.19	Protocolo comunitário: norma procedimental das populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais que estabelece, segundo seus usos, costumes e tradições, os mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata esta Lei.			2, VII	2, VII	2, VII	2, VII
1.20	Acesso ao patrimônio genético: obtenção de amostra de componente do patrimônio genético para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando a sua aplicação industrial ou de outra natureza.	7, IV					

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.21	Acesso ao patrimônio genético: pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre amostra de patrimônio genético.		2, VIII				
1.22	Acesso ao conhecimento tradicional associado: obtenção de informação sobre conhecimento ou prática individual ou coletiva, associada ao patrimônio genético, de comunidade indígena ou de comunidade local, para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando sua aplicação industrial ou de outra natureza.	7, V					
1.23	Acesso ao conhecimento tradicional associado: pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizado sobre conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético que possibilite ou facilite o acesso ao patrimônio genético, ainda que obtido de fontes secundárias tais como feiras, publicações, inventários, filmes, artigos científicos, cadastros e outras formas de sistematização e registro de conhecimentos tradicionais associados.		2, IX				
1.24	Acesso à tecnologia e transferência de tecnologia: ação que tenha por objetivo o acesso, o desenvolvimento e a transferência de tecnologia para a conservação e a utilização da diversidade biológica ou tecnologia desenvolvida a partir de amostra de componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado.	7, V					
1.25	Pesquisa: atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis.			2, X	2, X	2, X	2, X
1.26	Desenvolvimento tecnológico: trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica.		2, XI				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.27	Bioprospecção: atividade exploratória que visa identificar componente do patrimônio genético e informação sobre conhecimento tradicional associado, com potencial de uso comercial.	7, VII					
1.28	Cadastro de acesso ou remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado: instrumento declaratório obrigatório das atividades de acesso ou remessa de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado.		2, XII				
1.29	Remessa: transferência de amostra de patrimônio genético para instituição localizada fora do País com a finalidade de acesso.		2, XIII				
1.30	Remessa: transferência de amostra de patrimônio genético para instituição localizada fora do País com a finalidade de acesso, na qual a responsabilidade sobre a amostra é transferida para a destinatária.			2, XIII	2, XIII	2, XIII	2, XIII
1.31	Envio de amostra: envio de amostra que contenha patrimônio genético para a prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico na qual a responsabilidade sobre a amostra é de quem realiza o acesso no Brasil.			2, XXX	2, XXX	2, XXX	2, XXX
1.32	Autorização de Acesso e de Remessa: documento que permite, sob condições específicas, o acesso a amostra de componente do patrimônio genético e sua remessa à instituição destinatária e o acesso a conhecimento tradicional associado.	7, X					
1.33	Autorização Especial de Acesso e de Remessa: documento que permite, sob condições específicas, o acesso a amostra de componente do patrimônio genético e sua remessa à instituição destinatária e o acesso a conhecimento tradicional associado, com prazo de duração de até dois anos, renovável por iguais períodos.	7, XI					

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.34	Autorização de acesso ou remessa: ato administrativo que permite, sob condições específicas, o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e a remessa de patrimônio genético por pessoa jurídica estrangeira não associada a instituição nacional.		2, XIV				
1.35	Autorização de acesso ou remessa: ato administrativo que permite, sob condições específicas, o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e a remessa de patrimônio genético por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada.			2, XIV			
1.36	Autorização de acesso ou remessa: ato administrativo que permite, sob condições específicas, o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e a remessa de patrimônio genético.				2, XIV	2, XIV	2, XIV
1.37	Termo de Transferência de Material: instrumento de adesão a ser firmado pela instituição destinatária antes da remessa de qualquer amostra de componente do patrimônio genético, indicando, quando for o caso, se houve acesso a conhecimento tradicional associado.	7, XII					
1.38	Termo de transferência de material: instrumento firmado entre remetente e destinatário para remessa ao exterior de uma ou mais amostras contendo patrimônio genético acessado ou disponível para acesso, que indica, quando for o caso, se houve acesso a conhecimento tradicional associado e que estabelece o compromisso de repartição de benefícios de acordo com as regras previstas nesta Lei.		2, XXIII				
1.39	Notificação de produto ou processo: instrumento declaratório que antecede o início da atividade de exploração econômica de produto acabado ou processo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o usuário declara o cumprimento dos requisitos desta Lei e indica a modalidade de repartição de benefícios, quando aplicável, a ser estabelecida no acordo de repartição de benefícios.		2, XIX				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.40	Notificação de produto: instrumento declaratório que antecede o início da atividade de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o usuário declara o cumprimento dos requisitos desta Lei e indica a modalidade de repartição de benefícios, quando aplicável, a ser estabelecida no acordo de repartição de benefícios.			2, XIX	2, XIX	2, XIX	2, XIX
1.41	Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios: instrumento jurídico multilateral, que qualifica as partes, o objeto e as condições de acesso e de remessa de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, bem como as condições para repartição de benefícios.	7, XIII					
1.42	Acordo de repartição de benefícios: instrumento jurídico que qualifica as partes, o objeto e as condições para repartição de benefícios.		2, XX				
1.43	Acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e usuários, tendo em vista a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da exploração econômica oriunda de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.		2, XXI	2, XXI			
1.44	Acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e usuários, tendo em vista a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da exploração econômica oriunda de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável.				2, XXI	2, XXI	2, XXI
1.45	Atestado de regularidade de acesso: ato administrativo pelo qual o órgão competente declara que o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado cumpriu os requisitos desta Lei.		2, XXII				
1.46	Elementos principais de agregação de valor ao produto: elementos cuja presença no produto acabado é determinante para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico.		2, XVIII	2, XVIII		2, XVIII	2, XVIII

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.47	Elementos de agregação de valor ao produto – elementos cuja presença no produto acabado contribui para a existência das características funcionais ou para a formação do apelo mercadológico.				2, XVIII		
1.48	Produto acabado: produto cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado seja um dos elementos principais de agregação de valor ao produto, estando apto à utilização pelo consumidor final, seja esta pessoa natural ou jurídica.		2, XVI	2, XVI		2, XVI	2, XVI
1.49	Produto acabado: produto cuja natureza não requer nenhum tipo de processo produtivo adicional, oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, no qual o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado seja um dos elementos de agregação de valor ao produto, estando apto à utilização pelo consumidor final, seja esta pessoa natural ou jurídica.				2, XVI		
1.50	Produto intermediário: produto cuja natureza é a utilização por indústria, que o agregará em seu processo produtivo, na condição de insumo, excipiente e matéria prima, para o desenvolvimento de outro produto intermediário ou de produto acabado.		2, XVII				
1.51	Produto intermediário: produto cuja natureza é a utilização em cadeia produtiva, que o agregará em seu processo produtivo, na condição de insumo, excipiente e matéria-prima, para o desenvolvimento de outro produto intermediário ou de produto acabado.			2, XVII	2, XVII	2, XVII	2, XVII
1.52	Material reprodutivo: material de propagação vegetal ou de reprodução animal de qualquer gênero, espécie ou cultivo proveniente de reprodução sexuada ou assexuada.			2, XXIX	2, XXIX	2, XXIX	2, XXIX

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.53	Variedade tradicional local ou crioula: variedade proveniente de espécie que ocorre em condição <i>in situ</i> ou mantida em condição <i>ex situ</i> , composta por grupo de plantas dentro de um táxon no nível mais baixo conhecido, com diversidade genética desenvolvida ou adaptada por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional, incluindo seleção natural combinada com seleção humana no ambiente local, que não seja substancialmente semelhante a cultivares comerciais.			2, XXXII	2, XXXII	2, XXXII	2, XXXII
1.54	Raça localmente adaptada ou crioula: raça proveniente de espécie que ocorre em condição <i>in situ</i> ou mantida em condição <i>ex situ</i> , representada por grupo de animais com diversidade genética desenvolvida ou adaptada a um determinado nicho ecológico e formada a partir de seleção natural ou seleção realizada adaptada por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional.			2, XXXIII	2, XXXIII	2, XXXIII	2, XXXIII
1.55	Espécie ameaçada de extinção: espécie com alto risco de desaparecimento na natureza em futuro próximo, assim reconhecida pela autoridade competente.	7, VIII					
1.56	Espécie domesticada: aquela em cujo processo de evolução influenciou o ser humano para atender às suas necessidades.	7, IX		2, XXVI	2, XXVI	2, XXVI	2, XXVI
1.57	População espontânea: população de espécies introduzidas no território nacional, ainda que domesticadas, capazes de se autopropagarem naturalmente nos ecossistemas e habitats brasileiros.			2, XXVIII	2, XXVIII	2, XXVIII	2, XXVIII
1.58	Atividades agrícolas: atividades de produção, processamento e comercialização de alimentos, bebidas, fibras, energia e florestas plantadas.			2, XXIV	2, XXIV	2, XXIV	2, XXIV
1.59	Condições <i>in situ</i> : condições em que o patrimônio genético existe em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde naturalmente tenham desenvolvido suas características distintivas próprias, incluindo as que formem populações espontâneas.			2, XXV	2, XXV	2, XXV	2, XXV

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
1.60	Condição <i>ex situ</i> : manutenção de amostra de componente do patrimônio genético fora de seu habitat natural, em coleções vivas ou mortas.	7, XIV					
1.61	Condições <i>ex situ</i> : condições em que o patrimônio genético é mantido fora de seu habitat natural.			2, XXVII	2, XXVII	2, XXVII	2, XXVII

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória n° 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL n° 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL n° 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC n° 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL n° 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei n° 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Neste quadro, optou-se por manter as codificações o mais próximo possível do texto encontrado nos documentos, aglutinando-se os conceitos que, embora tenham sofrido modificações pontuais na escrita, mantiveram o sentido jurídico.

Existe uma série de conceitos ao longo dos documentos que não tem sua definição explícita nos dispositivos que tratam desse assunto (art. 7º na MPV nº 2.186-16/2001 e art. 2º nos demais) e, por esta razão, não foram incluídos neste quadro. Ademais, pode haver conceitos definidos por normas infralegais, como resoluções do CGen, decretos etc. Defini-los nas normas hierarquicamente legais é uma escolha política que significa dar mais ou menos liberdade aos órgãos regulamentares e aos aplicadores e operadores do Direito. Não se compararam, portanto, conceitos não encontrados e aqueles que não se encontravam explícitos nos documentos oficiais coletados.

Os itens 1.01, 1.02 e 1.03 revelam que o texto presente na Lei nº 13.123/2015, incluído pela Câmara dos Deputados na segunda versão do PL nº 7.775/2014, é a versão mais genérica e abrangente sobre o patrimônio genético dentre as observadas. Entendeu-se que todas as versões deste conceito queriam, em linhas gerais, considerar como *patrimônio genético* qualquer informação de origem genética que viesse de qualquer espécie, de qualquer forma. O conceito de *patrimônio genético* pode conflitar com conceitos previstos na CDB⁹. Entretanto, deve-se atentar para alguns elementos, que podem influenciar abrangência do conceito.

No item 1.01, os organismos podiam ser vivos ou mortos, enquanto nos itens 1.02 e 1.03 fala-se apenas em seres vivos, o que, aparentemente, não significa nada. Entretanto, os itens 1.01 e 1.02 estabelecem que essas espécies, organismos ou seres deveriam ter sido encontrados em condições *in situ*, ou mantidos *ex situ*, desde que coletados em condições *in situ* no Brasil, diferentemente do item 1.03, que não estabelece essas condições.

Os itens 1.04, 1.05 e 1.06 apresentam o conceito de conhecimento tradicional associado e convergem no fato de serem informação ou prática associada ao patrimônio genético de algum povo ou comunidade tradicional. Na MPV nº 2.186-16/2001 (1.04), esse conhecimento poderia ser *individual ou coletivo* e deveria possuir *valor real ou potencial*, o que não se manteve nas versões seguintes. Nestas versões (1.05 e 1.06), o conhecimento deveria ser sobre *as propriedades e usos diretos ou indiretos* associado ao patrimônio genético. Por fim, a Câmara dos Deputados, na segunda versão do PL, incluiu o termo *agricultor tradicional*

⁹ *Material genético* significa todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade. *Recursos biológicos* compreende recursos genéticos, organismos ou partes destes, populações, ou qualquer outro componente biótico de ecossistemas, de real ou potencial utilidade ou valor para a humanidade. *Recursos genéticos* significa material genético de valor real ou potencial.

como possível detentor de conhecimento tradicional associado. A inclusão deste termo é o único elemento que leva a distinção entre os conceitos presentes nos itens 1.07 e 1.08; 1.13 e 1.14; e 1.18 e 1.19.

A primeira versão do PL nº 7.735/2014 criou o conceito de conhecimento tradicional de origem não identificável, conforme os itens 1.07 e 1.08, trazendo efeitos especialmente sobre os requisitos de acesso e repartição de benefícios, que será tratado mais detalhadamente adiante.

Os itens 1.09 e 1.10 se referem às comunidades locais ou tradicionais, que, nos documentos analisados, não englobariam os povos indígenas e o *agricultor tradicional*, dado que os documentos lhes conferem denominação própria. Como já mencionado, não se pretende dizer quem seria ou não os povos e comunidades tradicionais, mas é necessário explicitar as distinções encontradas nos documentos sobre estes dois itens. Enquanto o item 1.09 estabelece a necessidade de o grupo se organizar tradicionalmente por gerações sucessivas e costumes próprios, conservando suas instituições sociais e econômicas, o item 1.10 exige o autorreconhecimento como comunidade tradicional, forma própria de organização social, ocupação e utilização de territórios e recursos naturais para reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, e utilização de conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. Cabe ressaltar que, no Brasil, que existem outras normas relacionadas às definições de grupos culturalmente diferenciados, como a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973¹⁰, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003¹¹ e o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007¹².

Os itens 1.11 e 1.12 se referem ao conceito de “agricultor tradicional”, que é inserido pela Câmara dos Deputados na segunda versão do PL, junto à regulamentação das atividades agrícolas associadas ao patrimônio genético. No Senado Federal, esse conceito passou a incluir o conceito de agricultor familiar e foi mantido na Lei nº 13.123/2015.

Passa a existir o *provedor do conhecimento tradicional associado*, que se diferenciaria dos demais detentores por ser aquele que fornece a informação para o acesso, conforme os itens 1.13. Essa figura é muito relevante por permitir uma definição clara de quem é a parte em eventuais acordos e contratos para repartição de benefícios. O item 1.14 apenas acrescenta como possível provedor o agricultor tradicional.

¹⁰ Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

¹¹ Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹² Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O usuário seria aquele que explora economicamente produtos (1.15) ou apenas produtos acabados e material reprodutivo (1.16) oriundos do acesso patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado. Como se vê, existe uma restrição ao conceito de usuário, imposto pela Câmara dos Deputados na segunda versão do PL nº 7.735/2014.

Apenas as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico passam a ser consideradas acesso, seja ao patrimônio genético (1.21) seja ao conhecimento tradicional associado (1.23), em oposição à MPV nº 2.186-16/2001, que considerava como acesso a atividade de obtenção de amostra do patrimônio genético (1.20) ou de informação sobre conhecimento (1.22), ambas para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção. Logo, acessar o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado não significa, nas versões do PL nº 7.735/2014 e da Lei nº 13.123/2015, por exemplo, coletar uma espécie de um animal ou uma planta nem escutar de um pajé a utilização que ele faz de determinada espécie, mas sim, a realização das atividades referentes ao conceito de pesquisa (1.25) e de desenvolvimento tecnológico (1.26). Ambos os conceitos foram criados na primeira versão do PL nº 7.735/2014 e se mantiveram. Cabe uma interpretação mais detalhada destes, já que acessar nos termos da MPV nº 2.186-16/2001 e da Lei nº 13.123/2015 não tem o mesmo significado. Estes guardam semelhanças entre si, no que tange a processos de inovação, sendo que o desenvolvimento tecnológico está voltado à exploração econômica.

Deve-se destacar a exclusão do conceito de bioprospecção (1.27) das versões do PL nº 7.735/2014, que era uma atividade voltada para identificação de potencial uso comercial de produtos ou processos derivados do patrimônio genético e conhecimento tradicional associado.

Os itens 1.29, 1.30 e 1.31 conceituam atividade semelhantes, que não estavam presentes na MPV nº 2.186-16/2001. A *remessa*, presente no item 1.30, se diferencia daquela presente no item 1.29 por incluir a transferência da instituição remetente para a destinatária. Já o *envio de amostra*, no item 1.31, trata também de transferência de amostra do patrimônio genético para o exterior, mas diferente dos itens anteriores, tem a finalidade de *prestação de serviços como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico*, mantendo-se a responsabilidade com quem realizou o acesso.

O item 1.39 trata do instrumento de notificação para início da exploração econômica de produto acabado ou processo. Na segunda versão do PL nº 7.735/2014, a notificação passa a se referir a produto acabado ou material reprodutivo, conforme item 1.40.

Na MPV nº 2.186-16/2001, previa-se a existência de um instrumento contratual, conforme item 1.41, que regularia as condições de acesso e remessa e de repartição de benefícios. Nas versões do PL nº 7.735/2014, trata-se de maneira distinta o tipo contratual,

havendo o *acordo para repartição de benefícios* (1.42), entre usuário e detentor de conhecimento tradicional associado, e o *acordo setorial* (1.43 e 1.44), entre poder público e usuário. Nas versões do PL nº 7.735/2014, os instrumentos contratuais regem apenas a repartição de benefícios enquanto na MPV nº 2.186-16/2001, regiam também o acesso e remessa. Os itens 1.43 e 1.44 se diferenciam pelo fato de que, nas duas primeiras versões do PL nº 7.735/2014 (1.43), o poder público poderia firmar acordo setorial tanto de benefícios decorrentes de acesso ao patrimônio genético quanto de conhecimento tradicional associado. No Senado Federal (1.44), restringiu-se a possibilidade de o poder público realizar este acordo apenas para o patrimônio genético e conhecimento tradicional associado de origem não identificável, o que acabou prevalecendo na Lei nº 13.123/2015.

Os itens 1.46 e 1.47 tratam de conceitos vinculados aos produtos passíveis de repartição de benefícios, a saber, *elemento principal de agregação de valor* ou *elemento de agregação de valor*, respectivamente. O elemento do patrimônio genético deve ser o principal naquele produto como requisito para ser, posteriormente, passível de repartição de benefícios (1.46). Presente nas duas primeiras versões do PL nº 7.735/2014, esse conteúdo foi emendado pelo Senado Federal (1.47), que considerou que um produto deve ser passível de repartição de benefício, desde que haja um elemento do patrimônio genético. Essa explicação também define a diferença entre os itens 1.48 e 1.49, especificando-se que se trata apenas de *produto acabado*. A emenda do Senado Federal não foi acatada em turno posterior e o que consta na Lei nº 13.123/2015 foi a definição conferida nos itens 1.46 e 1.48.

Os itens 1.50 e 1.51 referem-se ao conceito de *produto intermediário* e se diferenciam apenas pela substituição da expressão *utilização em indústria* por *utilização em cadeia produtiva*. Os itens 1.52, 1.53, 1.54, 1.56, 1.57 e 1.58 apresentam conceitos inseridos na segunda versão da Câmara dos Deputados, no bojo da regulamentação das atividades agrícolas e não estavam presentes na primeira versão. No caso do item 1.56, que fala de *espécie domesticada*, tratou-se do único conceito dentre os referidos que já estava presente na MPV nº 2.186-16/2001 e com um conceito semelhante apresentado pela CDB de *espécie domesticada ou cultivada*¹³.

Por fim, o item 1.59 conceitua o que seriam *condições in situ*, sendo que há, pelo menos, dois conceitos previstos na CDB que guardam relação com ele, a saber, *condições in*

¹³ *Espécie domesticada ou cultivada* significa espécie em cujo processo de evolução influenciou o ser humano para atender suas necessidades.

*situ*¹⁴ e *conservação in situ*¹⁵. No caso dos itens 1.60 e 1.61, que tratam das condições *ex situ*, também há correlação com o conceito *conservação ex situ*¹⁶, presente na CDB. O item 1.60, presente na MPV nº 2.186-16/2001, considerava como condição *ex situ* a manutenção fora do habitat natural em coleções vivas ou mortas, enquanto o item 1.61, presente da segunda versão do PL nº 7.735/2014 em diante, só exigia a manutenção do patrimônio genético fora de seu habitat natural, sem a necessidade de considerar as coleções.

O Quadro 2 apresenta a estrutura do CGen, órgão responsável pela política de acesso e repartição de benefícios ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. Deste quadro, o que merece ser destacado é a composição deste conselho presente no item 2.03, inserido na segunda versão do PL nº 7.735/2014, na Câmara dos Deputados e mantida na Lei nº 13.123/2015. Frise-se que a primeira versão do PL nº 7.735/2014 e a MPV nº 2.186-16/2001 não disciplinavam essa questão dentro de seu texto. O item 2.03, ao estabelecer máximo de 60% para representantes do poder público e mínimo de 40% para sociedade civil, paritariamente dividida entre setor empresarial; setor acadêmico e *populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais*, acabou por fixar entre 13,3% e 33,3% a representação de cada um dos setores da sociedade civil. No caso dos representantes dos povos e comunidades tradicionais pode haver ainda uma redução desses percentuais, pois os agricultores tradicionais podem não compor a categoria de povos ou comunidades tradicionais.

¹⁴ *Condições in situ* significa as condições em que recursos genéticos existem em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.

¹⁵ *Conservação in situ* significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.

¹⁶ *Conservação ex situ* significa a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais.

Quadro 2 – Natureza e características do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
2.01	O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) é um órgão colegiado da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal.		6, c				
2.02	O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) é um órgão do Ministério do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e normativo.	10, cp					
2.03	O CGen é formado por representação de órgãos e entidades da administração pública federal que detêm competência sobre as diversas ações de que trata esta Lei com participação máxima de 60% (sessenta por cento) e a representação da sociedade civil em no mínimo 40% (quarenta por cento) dos membros, assegurada a paridade entre setor empresarial, setor acadêmico e populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.			6, I-III	6, I-III	6, I-III	6, I-III
2.04	O Conselho de Gestão será presidido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente.	10, §1					
2.05	O CGen terá sua composição e seu funcionamento dispostos no regulamento.	10, §2	6, §2	6, §2	6, §2	6, §2	6, §2
2.06	O CGen criará Câmaras Temáticas e Setoriais, com a participação paritária do Governo e da sociedade civil, sendo representada pelos setores empresarial, acadêmico e representantes das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais, para subsidiar as decisões do plenário.			6, §3	6, §3	6, §3	6, §3
2.07	A Administração Pública Federal disponibilizará ao CGen, na forma do regulamento, as informações necessárias para a rastreabilidade das atividades decorrentes de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, inclusive as relativas à exploração econômica oriunda desse acesso.		7, cp				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
2.08	Autorizada a criação, no âmbito do ministério do meio ambiente, de unidade executora que exercerá a função de secretaria executiva do CGen.	15, cp					
2.09	Das decisões do Conselho de Gestão caberá recurso ao plenário, na forma do regulamento.	11, §1					
2.10	O Conselho de Gestão poderá organizar-se em câmaras temáticas, para subsidiar decisões do plenário.	11, §2					

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

O Quadro 3, a seguir, apresenta os direitos dos povos e comunidades tradicionais, explicitamente mencionado nos documentos. Reuniu-se nesse quadro o que se considerou que poderia ser exigido pelos povos e comunidades tradicionais dos usuários e do Estado.

Quadro 3 – Direitos dos povos e comunidades tradicionais

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
3.01	Reconhecimento por parte do Estado do direito das comunidades indígenas e das comunidades locais para decidir sobre o uso de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País, nos termos legais e regulamentares.	8, §1					
3.02	Reconhecimento por parte do Estado do direito dos povos e comunidades tradicionais de participar da tomada de decisões, no âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País, nos termos legais e regulamentares.		8, §1	8, §1	8, §1	8, §1	8, §1
3.03	Participar do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios decorrente desse acesso, na forma regulamentar.		10, IV				
3.04	Impossibilidade de interpretação dessa norma legal para obstar a preservação, a utilização e o desenvolvimento de conhecimento tradicional de comunidade indígena ou comunidade local.	8, §3					
3.05	Proteção dos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de povos e comunidades tradicionais contra a utilização e exploração ilícita.	8, cp					
3.06	Indicação da origem do acesso ao conhecimento tradicional em todas as publicações, utilizações, explorações e divulgações.	9, I	10, II				
3.07	Reconhecimento da sua contribuição para o desenvolvimento e conservação de patrimônio genético, em qualquer forma de publicação, utilização, exploração e divulgação.		10, I				
3.08	O conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético integra o patrimônio cultural brasileiro e pode ser depositado em banco de dados ou cadastrado, conforme dispuser o CGen ou legislação específica.	8, §2	8, §2	8, §2	8, §2	8, §2	8, §2

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
3.09	Estabelecimento de rol exemplificativo de formas de reconhecimento dos conhecimentos tradicionais associados, como publicações científicas, registros em cadastros ou bancos de dados ou inventários culturais.		8, §3, I-III				
3.10	Direito de impedir terceiros não autorizados de utilizar, realizar testes, pesquisas ou exploração, relacionados ao conhecimento tradicional associado.	9, II, a					
3.11	Direito de impedir terceiros não autorizados de divulgar, transmitir ou retransmitir dados ou informações que integram ou constituem conhecimento tradicional associado.	9, II, b					
3.12	Consentimento prévio da comunidade indígena para acesso em terra indígena.	16, §9, I					
3.13	Consentimento prévio para acesso a conhecimento tradicional associado	11, IV, b	9, cp				
3.14	Anuência prévia para acesso para acesso e remessa e componente do patrimônio genético	11, IV, a					
3.15	Percepção de benefícios pela exploração econômica por terceiros, direta ou indiretamente, de conhecimento tradicional associado, nos termos desta legais.	9, III	10, III	10, III	10, III	10, III	10, III
3.16	Direito a receber benefícios por meio de acordo de repartição de benefícios, em caso de acesso ao conhecimento tradicional associado.		25, cp	24, cp	24, cp	24, cp	24, cp
3.17	Preservação do intercâmbio e da difusão de componente do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado praticado entre si por povos e comunidades tradicionais para seu próprio benefício e baseados em prática costumeira.	4, cp					
3.18	Intercâmbio e difusão de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado praticados entre si por povos e comunidades tradicionais para seu próprio benefício e baseados em seus usos, costumes e tradições são isentos das obrigações desta Lei.		8, §4	8, §4	8, §4	8, §4	8, §4
3.19	Uso e venda, livres, de produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.		10, V		10, V		

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
3.20	Uso e venda, observados as Leis 9.456/1997 e 10.711/2003, de produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.			10, V		10, V	10, V
3.21	Direito de conservar, manejar, guardar, produzir, trocar, desenvolver, melhorar material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.			10, VI	10, VI	10, VI	10, VI
3.22	Direito acesso ao patrimônio genético mantido em coleções <i>ex situ</i> em instituições nacionais geridas com recursos públicos, bem como as informações a ele associadas, pelas populações indígenas, pelos povos e comunidades tradicionais, na forma regulamentar.			10, §2	10, §2	10, §2	10, §2
3.23	Direito a participar da gestão de recursos monetários depositados no FNRB destinados a povos indígenas e comunidades tradicionais, na forma do regulamento.		32, u	31, u	31, u	31, u	31, u

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

De início, percebe-se que os itens 3.05, 3.06, 3.08, 3.13 e 3.15 estão presentes em todos os documentos coletados. Já os itens 3.01, 3.04, 3.10, 3.11, 3.12, 3.14 e 3.17 foram observados apenas na MPV nº 2.186-16/2001, enquanto os itens 3.02, 3.03, 3.07, 3.09, 3.18 e 3.23 em todos os documentos, salvo na MPV.

Enquanto o item 3.01 estabelece que o Estado reconhece o direito os povos e comunidades tradicionais para decidir sobre o uso de seus conhecimentos associados ao patrimônio genético, o item 3.02 reconhece o direito de participar da tomada de decisões, em âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável desses mesmos conhecimentos. Em ambos os casos, esse reconhecimento se dá nos termos legais e regulamentares. Além disso, o item 3.01 garante a *decisão*, em contraposição ao 3.02, que garante *participação na tomada de decisão*, o que significa a perda do poder de decidir sobre as políticas referentes aos conhecimentos tradicionais. No mesmo sentido, a MPV nº 2.186-16/2001 garantia, de forma mais ampla, o que poderia ser exigido pelos povos e comunidades tradicionais no tocante a seus conhecimentos tradicionais associados, em relação ao PL nº 7.735/2014 e a Lei nº 13.123/2015.

O item 3.03 foi acrescido no rol de direitos a partir da primeira versão do PL nº 7.735/2014, de forma a garantir a participação dos povos e comunidades tradicionais no processo de tomada de decisão, apenas no que se refere ao acesso aos conhecimentos tradicionais associados e à repartição de benefícios, o que permite que a decisão tomada não seja a vontade dos povos e comunidades tradicionais.

O item 3.04 era uma cláusula que impossibilitava a interpretação da própria MPV nº 2.186-16/2001 em prejuízo dos povos tradicionais, que acabou sucumbindo com a apresentação do PL.

O item 3.07 reconhece a contribuição para o desenvolvimento e conservação do patrimônio genético também em todas as publicações, utilizações, explorações e divulgações, e foi inserido na primeira versão do PL.

O item 3.09 se trata de um acréscimo de um rol exemplificativo de forma de reconhecimento de conhecimentos tradicionais associados, sem poder vinculativo.

Já os itens 3.10 e 3.11 diziam respeito a possibilidade de negar pessoas não autorizadas de utilizar, realizar testes, pesquisas ou exploração ou divulgar, transmitir ou retransmitir informações relacionados ao conhecimento tradicional associado. Somente a MPV nº 2.186-16/2001 previu explicitamente essa possibilidade, ao passo que esse direito foi ignorado em todas as versões do PL nº 7.735/2014 e na Lei nº 13.123/2015.

Toda a sistemática da MP nº 2.186-16/2001 se baseava, além do acesso autorizado pelo CGen, em anuências prévias emitidas pelo titular de qualquer componente do patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado, conforme a leitura dos itens 3.13 e 3.14. É possível dizer que também que os povos e comunidades tradicionais detinham esse direito em decorrência do direito de decidir sobre o uso de seus conhecimentos tradicionais ou do seu direito de impedir o acesso de terceiros. A partir da primeira versão do PL nº 7.735/2014, todavia, esse direito fica restrito aos conhecimentos tradicionais de sua titularidade, com as exceções que se mostraram mais à frente.

O item 3.12 ainda possibilitava que, quando o acesso ocorresse em terra indígena, deveria haver ainda a consulta àquela comunidade, vinculando a anuência ao território. Essa vinculação desaparece no PL nº 7.735/2014.

Os itens 3.17 e 3.18 se referem ao intercâmbio e difusão do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado entre povos e comunidades tradicionais. Enquanto as versões do PL e da Lei, presentes no item 3.17, se resumiram a isentar essas atividades para seu uso próprio, desde que baseados em seus costumes, usos e tradições, a MPV tentava garantir a sua preservação. Pode-se perceber que a preservação dessa atividade deixou de ser uma obrigação legal do Estado brasileiro.

O item 3.19 se relacionava ao uso e à venda de produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, sem quaisquer restrições e foi proposto pelo Governo Federal em sua primeira versão do PL nº 7.735/2015. Entretanto, a Câmara dos Deputados aprovou uma modificação, conforme se vê no item 3.17, pois incluiu a condição de uso e venda desses produtos aos termos das leis 9.456/1997 e 10.711/2003. O Senado Federal emendou esse dispositivo, retirando as restrições impostas pela Câmara, mas esta acabou por derrubar essa emenda do Senado e, na Lei nº 13.123/2015, consta a versão com as restrições citadas, visto que não houve veto da Presidência da República.

O item 3.21 foi inserido na Câmara dos Deputados, na segunda versão do PL nº 7.735/2014 para garantir o direito dos povos tradicionais de conservar, manejar, guardar, produzir, trocar, desenvolver, melhorar material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado. Essa inclusão pode estar relacionada ao fato de que a primeira versão deste PL não buscava regulamentar o patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados para fins de agricultura.

Também incluído na Câmara dos Deputados, o item 3.22 dizia respeito ao direito ao acesso por parte dos povos tradicionais às coleções *ex situ*, desde que estas fossem geridas com recursos públicos, na forma regulamentar.

Por fim, o item 3.23 garante o direito à participação da gestão de recursos monetários do FNRB, destinados aos povos e comunidades tradicionais, também na forma regulamentar. Ressalte-se inexistia fundo na MPV nº 2.186-16/2001.

Chama a atenção a quantidade de direitos dos povos tradicionais que devem ser exercidos em formas legais ou regulamentares, como os itens 3.01, 3.02, 3.03, 3.08, 3.15, 3.21 e 3.23, sendo que, salvo o item 3.01, todos os demais estão presentes na Lei nº 13.123/2015. Isso quer dizer que o exercício desses direitos pode vir a ser mitigado ou alterado por normas infralegais. Ademais, percebeu-se a utilização de termos vagos e genéricos para garantia dos direitos, especialmente nas versões do PL nº 7.735/2014 e na Lei nº 13.123/2015.

O Quadro 4 trata da necessidade legal de autorização pelo CGen, de acesso e remessa do patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. Foram reunidos todos os casos em que era necessária autorização do CGen, os casos em que o CGen poderia, por regulamentação infralegal, impor a necessidade de autorização, os casos de dispensa legal de autorização e as proibições de acesso e remessa.

Quadro 4 – Autorização para acesso ou remessa

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
4.01	Autorização para acesso e remessa ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado em qualquer caso.	10, IV, a					
4.02	Autorização prévia para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional.		13, I				
4.03	Autorização prévia para remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso pela instituição no exterior não associada a instituição nacional.		13, II				
4.04	Autorização prévia, mediante informação de uso pretendido, para remessa de qualquer amostra de componente do patrimônio genético de instituição nacional, pública ou privada, para instituição sediada no exterior, efetuada a partir de material em condições <i>ex situ</i> .	19, §3					
4.05	Autorização ou cadastro para remessa de amostra do patrimônio genético para o exterior, mediante informação do uso pretendido.		14, cp	15, cp	15, cp	15, cp	15, cp
4.06	Possibilidade de instituir autorização para acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada.			13, I			
4.07	Possibilidade de instituir autorização para remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada.			13, II			
4.08	Possibilidade de instituir autorização para acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado em área indispensável à segurança nacional, que se dará após anuência do Conselho de Defesa Nacional.			13, III	13, I	13, I	13, I

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
4.09	Possibilidade de instituir autorização para acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, que se dará após anuência da autoridade marítima.			13, IV	13, II	13, II	13, II
4.10	Vedação de acesso por pessoa natural estrangeira.		11, u	11, §1	11, §1	11, §1	11, §1

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

O item 4.01 apresenta a imposição de necessidade de autorização por parte do CGen em qualquer caso de acesso ou remessa do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado e estava presente apenas na MPV nº 2.186-16/2001. Essa necessidade foi praticamente extinta na primeira versão do PL nº 7.735/2014, como se pode ver nos itens 4.02 e 4.03, que apresentaram os únicos dispositivos que impunham a necessidade de autorização legal, nos casos de, respectivamente, acesso por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional e remessa para o exterior com a finalidade de acesso pela instituição no exterior não associada a instituição nacional. Deve-se ressaltar que não havia um conceito legal para remessa na MPV nº 2.186-16/2001.

Da mesma forma, todas as versões do PL e a Lei apresentam a possibilidade de a instituição regulamentar a autorização por parte do CGen, apenas para remessa do patrimônio genético para o exterior, conforme a leitura do item 4.05.

No mesmo sentido, a Câmara dos Deputados, na segunda versão do PL, extingue a necessidade de autorização legal para os poucos casos que a primeira versão ainda mantinha e a Lei acabou ficando apenas com a possibilidade de instituir a necessidade de autorização para alguns casos. Os itens 4.06, 4.07, 4.08 e 4.09 apresentam essas possibilidades.

Por fim, todas as versões do PL e a Lei proibiram o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional por pessoa natural estrangeira, segundo item 4.10, uma previsão inexistente na MPV.

O Quadro 5 reuniu os casos em que era necessária uma espécie de autorização ou consulta prévia a outros órgãos ou pessoas, distintos do CGen, bem como suas formas de comprovação, tratadas nos documentos como *anuência* ou *consentimento* e foram tratadas como sinônimas para efeitos de análise e interpretação.

Quadro 5 – Consentimento e anuências prévias ao acesso ou remessa

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
5.01	Dispensa do consentimento prévio em caso de conhecimentos tradicionais de origem não identificável.		9, §2	9, §2	9, §2	9, §2	9, §2
5.02	Dispensa do consentimento prévio em caso de acesso de variedade tradicional local ou raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas.			9, §3	9, §3	9, §3	9, §3
5.03	Dispensa a anuência prévia dos titulares do patrimônio genético em caso de relevante interesse público, com prévia informação.	17, §1					
5.04	Consentimento prévio da comunidade indígena para acesso em terra indígena.	16, §9, I					
5.05	Consentimento prévio para acesso a conhecimento tradicional associado.		9, cp				
5.06	Consulta do órgão indigenista oficial para acesso em terra indígena.	16, §9, I					
5.07	Comprovação do consentimento prévio por meio de assinatura de termo de consentimento prévio.		9, §1, I				
5.08	Comprovação do consentimento prévio por meio de registro audiovisual do consentimento.		9, §1, II				
5.09	Comprovação do consentimento prévio por meio de assinatura de parecer do órgão oficial competente.		9, §1, III				
5.10	Comprovação do consentimento prévio por meio de assinatura de adesão em protocolo comunitário.		9, §1, IV				
5.11	Comprovação do consentimento prévio por meio de laudo antropológico independente.		9, §1, V				
5.12	Anuência prévia do órgão competente para acesso de espécie de endemismo estrito ou ameaçado de extinção.	16, §8					

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
5.13	Anuência prévia do órgão competente para acesso em área protegida.	16, §9, II					
5.14	Anuência prévia do titular da área privada para acesso em terra particular.	16, §9, III					
5.15	Anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional para acesso em área indispensável à segurança nacional.	16, §9, IV					
5.16	Anuência prévia à autorização para acesso em águas jurisdicionais brasileiras, plataforma continental e zona econômica exclusiva.	16, §9, V					

Fonte: O autor, 2019

Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Na MPV nº 2.186-16/2001, o consentimento ou anuência prévia estavam vinculados ao território em que se encontravam o patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado. Dessa maneira, povos e comunidades tradicionais deveriam consentir o acesso mesmo ao patrimônio genético não associado a conhecimento tradicional, podendo ser garantido pelo item 5.04 ou 5.14, a depender do caso. Ademais, no caso do acesso para os povos indígenas, a MPV nº 2.186-16/2001 exigia a consulta ao órgão indigenista oficial, o que deixou de ser exigido nas versões do PL nº 7.735/2014 e na Lei nº 13.123/2015.

Nas versões do PL nº 7.735/2014, o consentimento prévio passa a ser exigido apenas para o acesso ao conhecimento tradicional associado, conforme item 5.05, deixando de haver a relação com o território inserido.

Se, na MPV, não havia menção das formas de comprovação do consentimento prévio das comunidades tradicionais, estas foram incluídas na primeira versão do PL nº 7.735/2015, conforme os itens 5.07, 5.08, 5.09, 5.10 e 5.11. Na segunda versão do PL, na Câmara dos Deputados, a previsão de comprovação por meio de laudo antropológico independente deixou de existir, conforme item 5.11, e todas as demais formas de comprovação foram mantidas na Lei nº 13.123/2015. Ademais, a comprovação prevista no item 5.09, por meio de parecer de órgão oficial competente, junto ao 5.11, são as duas que possibilitam comprovar a aceitação de determinada comunidade tradicional por meio de algo ou alguém fora dessa comunidade.

Os itens 5.12, 5.13, 5.14 5.15 e 5.16, expressos apenas na MPV nº 2.186-16/2001, apresentavam a necessidade de anuência de outras pessoas ou entidades, a depender das características do acesso e do material acessado.

Por fim, foram encontradas previsões legais de dispensa do consentimento prévio. A única possibilidade dessa dispensa na MPV nº 2.186-16/2001 era em caso de relevante interesse público a que não foi incorporada por nenhuma versão do PL, conforme item 5.03. Na primeira versão do PL, houve a criação do conhecimento tradicional de origem não identificável, situação em que se dispensou legalmente a necessidade de consentimento de uma comunidade tradicional, conforme item 5.01. Além de manter essa dispensa, a Câmara dos Deputados equiparou toda variedade tradicional local ou raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas aos conhecimentos tradicionais de origem não identificável.

Pode-se perceber que, apesar de ter se mantido a necessidade do consentimento prévio dos povos tradicionais em geral, o PL nº 7.735/2014 mitigou o poder dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados frente aos usuários.

O Quadro 6 apresenta os requisitos para acesso e remessa do patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, que não foram incluídos nos quadros 4 e 5. Esse quadro se refere às outras providências, além de autorização do CGen ou anuência prévia, que o usuário deve ter para acessar ou remeter patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.

Quadro 6 – Necessidade de cadastro e outros requisitos para acesso e remessa

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
6.01	Cadastro para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado dentro do País realizado por pessoa natural ou jurídica nacional, pública ou privada;		12, I				
6.02	Cadastro para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado realizado no exterior por pessoa natural ou jurídica nacional, pública ou privada;		12, III				
6.03	Cadastro para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior associada a instituição nacional;		12, II				
6.04	Cadastro para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada;			12, II	12, II	12, II	12, II
6.05	Cadastro para remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso, nas hipóteses de acesso realizado no exterior ou feito por pessoa jurídica no exterior.		12, IV				
6.06	Cadastro para envio de amostra que contenha patrimônio genético por pessoa jurídica nacional, pública ou privada, para prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico.		12, V				
6.07	Coordenação das atividades de coleta de patrimônio genético <i>in situ</i> e para acesso de conhecimento tradicional associado por instituição pública nacional em caso de participação de pessoa jurídica estrangeira, desde que todas exerçam atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins.	16, §6					

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
6.08	Encaminhamento ao CGen das anuências prévias antes ou por ocasião das expedições de coleta.	16, §11					
6.09	Assinatura do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético antes do acesso, em condição <i>in situ</i> , quando houver perspectiva de uso comercial.	16, §4					
6.10	Informação sobre o uso pretendido como requisito para remessa, em condição <i>ex situ</i> , de instituição nacional, pública ou privada, para outra instituição nacional, pública ou privada.	19, cp					
6.11	Informação do uso pretendido como requisito para a autorização ou o cadastro para remessa de amostra do patrimônio genético para o exterior.		14, cp				
6.12	Depósito de subamostrada representativa de componente do patrimônio genético em coleção mantida por instituição credenciada para remessa.	19, I					
6.13	Prévia assinatura do Termo de Transferência de Material para remessa de patrimônio genético.	19, IV					
6.14	Assinatura do termo de transferência de material para remessa para o exterior.			11, §2	11, §2	11, §2	11, §2

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

A MPV nº 2.186-16/2001 apresentava a necessidade de prévia assinatura do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético nos casos em que houvesse perspectiva de uso comercial (item 6.09). A partir do PL nº 7.735/2014, não existe mais diferenciação da finalidade do uso do patrimônio genético e essa previsão deixou de ser requisito. Da mesma forma, deixaram de existir uma série de requisitos em virtude do fim da necessidade legal de se exigirem anuências prévias e autorização do CGen para o acesso ou remessa, conforme item 6.08, 6.09, 6.10 ou 6.13.

Conforme item 6.12, a MPV nº 2.186-16/2001 ainda previa a necessidade de depósito de subamostra representativa do patrimônio genético em coleção *ex situ* de instituição credenciada pelo CGen para realização de remessa. A ausência deste requisito pode ser considerada o fim de uma memória do material que foi remetido, porquanto fica a cargo do remetente realizar algum depósito.

Já no item 6.07, a MPV não permitia o acesso por parte de pessoa jurídica estrangeira, salvo se suas atividades fossem coordenadas por instituição pública nacional e ambas exercessem atividades de pesquisa e desenvolvimento em áreas biológicas e afins.

A primeira versão do PL nº 7.735/2014 manteve a exigência da informação do uso pretendido apenas para remessa para o exterior (item 6.11), que foi excluída pela Câmara dos Deputados na segunda versão aprovada deste PL. Nesse caso, ficou somente a necessidade de assinatura de termo de remessa, conforme leitura do item 6.14.

Os itens 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 6.05 e 6.06 referem-se à necessidade de cadastro das atividades de acesso e remessa, que acabou sendo o único requisito para essas atividades, previstas no PL nº 7.735/2014 e na Lei nº 13.123/2015.

Os quadros 4, 6 e 7 revelam que houve uma drástica redução dos requisitos para realização das atividades de acesso e remessa. Ficou muito mais fácil para o usuário acessar e remeter o patrimônio genético brasileiro sem que se exija dele muitos compromissos antes da realização dessas atividades.

No Quadro 7, são apresentadas as obrigações decorrentes do acesso e da remessa ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. Reuniu-se neste quadro tudo aquilo que o usuário deveria ou poderia providenciar após a realização do acesso ou remessa em virtude de lei, salientando-se a modificação do conceito de acesso retratado no Quadro 1.

Quadro 7 – Obrigações decorrentes do acesso ou remessa

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
7.01	Declaração contendo listagem do material acessado, assinado com o titular da área acessada ou seu representante, se houver, após a expedição de coleta.	16, §1-2					
7.02	Depósito, em condição <i>ex situ</i> , em instituição credenciada como fiel depositária, de subamostra representativa de cada população componente do patrimônio genético acessada.	16, §3					
7.03	Comunicação ao CGen de potencial de uso econômico, de produto ou processo, acessado com base em autorização que não estabeleceu esta hipótese, e formalização de Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios.	16, §5					
7.04	Ressarcimento ao titular de área de eventuais danos ou prejuízos, devidamente comprovados.	16, §10					
7.05	Conservação <i>ex situ</i> de amostra de componente do patrimônio genético em território nacional, podendo, a critério do CGen, ser realizada no exterior.	18, cp	17, cp				
7.06	Conservação <i>ex situ</i> de amostra do patrimônio genético encontrado na condição <i>in situ</i> deverá ser preferencialmente realizada no território nacional.			14, cp	14, cp	14, cp	14, cp
7.07	Cadastramento das coleções <i>ex situ</i> de amostra,	18, §1					
7.08	Depósito de subamostra representativa de componente do patrimônio genético em coleção mantida por instituição credenciada em caso de remessa, caso não tenha sido feito decorrente do acesso.	19, I					
7.09	Fornecimento de informação obtida durante a coleta de amostra de componente do patrimônio genético para registro em base de dados.	19, III					

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
7.10	Repartição de benefícios resultantes de exploração econômica de produto ou processo desenvolvido a partir do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.	24, cp					
7.11	Repartição de benefícios resultantes de exploração econômica de produto acabado oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.		18, cp				
7.12	Repartição de benefícios resultantes de exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas <i>in situ</i> ou conhecimento tradicional associado.			17, cp	17, cp	17, cp	17, cp

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Os itens 7.01, 7.02, 7.03, 7.04, 7.07, 7.08, 7.09, 7.10 estavam presentes apenas na MPV nº 2.186-16/2001, enquanto o item 7.06 apresentou-se tanto na MPV nº 2.186-16/2001 quanto na primeira versão do PL nº 7.735/2014 e os itens 7.06, 7.11 e 7.12 se apresentaram apenas no PL nº 7.735/2014 e acabaram se transformando em norma jurídica.

As duas únicas obrigações que sobreviveram na Lei nº 13.123/2015 são a de repartir os benefícios, conforme itens 7.11 e 7.12, e a de conservar *ex situ* o patrimônio genético encontrado *in situ*, preferencialmente em território nacional, conforme item 7.06.

Este último sequer pode ser considerado, de fato, uma obrigação, pois não se encontrou uma vinculação direta entre acesso e conservação do patrimônio genético, pois apenas estabelece que, caso haja conservação *ex situ*, ela preferencialmente deve ser feita em território nacional, o que não obriga o usuário a ter de conservar material *ex situ* nem a mantê-lo no país.

A MPV nº 2.186-16/2001 e a primeira versão do PL nº 7.735/2014 estabeleceram a obrigatoriedade da conservação *ex situ* no território nacional (7.05) e, mediante autorização específica, poderia ser realizada fora do país. Deve-se lembrar que a MPV nº 2.186-16/2001 exigia a depósito de subamostra do material em instituição competente, sendo que essa obrigação deixou de existir.

Além disso, na Câmara dos Deputados, a regra da preferência pela conservação *ex situ* apenas de espécies encontradas *in situ* reduziu consideravelmente o contido na regra anterior. Ademais, a regra é muito benéfica para as pessoas estrangeiras, dado que a conservação do patrimônio genético em outro país o torna mais inacessível para os brasileiros e a preferência não vincula nem exige contrapartida por ter acessado o patrimônio genético. Em primeiro lugar, não existe vedação explícita para acesso por pessoa jurídica com sede no exterior, sem associação a instituições nacionais de pesquisa científica ou tecnológica, públicas ou privadas. Em segundo, no caso das instituições privadas, não existe regulamentação legal dos termos dessa associação, não havendo garantia (nem exigências legais) de que essa associação seja benéfica para o país.

O PL nº 7.7735/2014 abriu mão de exigir pela lei uma série de informações sobre o patrimônio genético brasileiro ao retirar as demandas de listagem do material acessado junto ao titular do patrimônio genético (7.01), do depósito de subamostra representativa (7.02 e 7.08), do ressarcimento ao titular em caso de danos e prejuízos (7.03) e da obrigação de conservação *ex situ* em território nacional (7.05), do cadastramento das coleções *ex situ* de amostra do patrimônio genético (7.07).

Quanto a obrigação de repartir benefícios, que será fruto de estudo mais aprofundado adiante, percebe-se que o PL nº 7.735/2015 reduziu consideravelmente os objetos passíveis de repartição benefícios. Deve-se evidenciar a ligeira diferença entre os itens 7.11 e 7.12, uma vez que o primeiro estabelece a obrigação de repartir benefícios para todo patrimônio genético, enquanto a segunda, apenas para o patrimônio genético de espécies encontradas *in situ*.

Dos onze fenômenos observados nos documentos, apenas dois se transformaram em norma jurídica, ficando evidente a discrepância entre as obrigações impostas pela MPV nº 2.186-16/2001 e o PL nº 7.735/2015. Na Lei nº 13.123/2015, praticamente inexistem obrigações a serem cumpridas pelos usuários do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, pois, como se constata, elas foram seriamente reduzidas.

Da leitura do Quadro VII, pode-se concluir que houve uma redução drástica das obrigações decorrentes do acesso na Lei nº 13.123/2015 em comparação à MPV nº 2.186-16/2001, bem como uma redução do papel fiscalizador do Estado e dos direitos exigíveis por parte dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados.

O Quadro 8 revela as situações que obrigam ou dispensam a repartição de benefícios. Foram reunidas nesse quadro, quais objetos eram passíveis ou não da obrigação de repartir benefícios. Esse quadro é também uma derivação daquelas obrigações a que se impõem um usuário ao acessar conhecimentos tradicionais associados e patrimônio genético.

Quadro 8 – Situações obrigatórias e isentas da obrigação de repartir os benefícios

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
8.01	Benefícios resultantes da exploração econômica de <i>produto</i> ou <i>processo</i> , desenvolvidos a partir de patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, são objetos de repartição de benefícios.	24, cp					
8.02	Benefícios resultantes da exploração econômica de <i>produtos acabados</i> , oriundos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado ainda que produzido fora do país, são objetos de repartição de benefícios.		18, cp				
8.03	Benefícios resultantes da exploração econômica de <i>produtos acabados</i> ou <i>material reprodutivo</i> , oriundos de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas em condição <i>in situ</i> ou ao conhecimento tradicional associado ainda que produzido fora do país, são objetos de repartição de benefícios.			17, cp	17, cp	17, cp	17, cp
8.04	O componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado deve ser um <i>elemento principal</i> de agregação de valor, isentando-se as situações em que, mesmo havendo componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, este não é o principal na agregação de valor.		18, cp	17, cp		17, cp	17, cp
8.05	O componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado deve ser um <i>elemento</i> de agregação de valor.				17, cp		
8.06	Obrigação exclusiva do fabricante do produto acabado ou do material reprodutivo em repartir benefícios, dispensando quem tenha realizado acesso anteriormente.		18, §1	17, §1	17, §1	17, §1	17, §1

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
8.07	Isenção da obrigação de repartir benefícios aos fabricantes de produtos intermediários e desenvolvedores de processos oriundos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado ao longo da cadeia produtiva.		18, §2	17, §2	17, §2	17, §2	17, §2
8.08	Isenção para as operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de direito de propriedade intelectual sobre produto acabado, processo ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por terceiros.		18, §4	17, §4	17, §4	17, §4	17, §4
8.09	Isenção da obrigação de repartir benefícios para as microempresas, as empresas de pequeno porte e os microempreendedores individuais, conforme disposto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nos termos regulamentares.		18, §5	17, §5, I	17, §5, I	17, §5, I	17, §5, I
8.10	Isenção da obrigação de repartir benefícios para os agricultores tradicionais e suas cooperativas, com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.			17, §5, II		17, §5, II	17, §5, II
8.11	Isenção da obrigação de repartir benefícios para os agricultores familiares, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e suas cooperativas, com receita bruta anual igual ou inferior ao limite máximo estabelecido no inciso II do 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.			17, §5, II			
8.12	O produto deve estar previsto exclusivamente em Lista de Classificação de Repartição de Benefício, definido por órgãos do Governo Federal, para ser passível de repartição de benefícios.		18, §9	17, §9			
8.13	O produto não precisa estar previsto na Lista de Classificação de Repartição de Benefícios para ser passível de repartição de benefícios.				17, §9	17, §9	17, §9

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
8.14	Importador, subsidiária, controlada, coligada, vinculada ou representante comercial do produtor estrangeiro em território nacional ou em território de países com os quais o Brasil mantiver acordo com este fim responde solidariamente com o fabricante do produto acabado pela repartição de benefícios, caso o produto acabado não tenha sido produzido no Brasil, ainda que não explore economicamente o produto final acabado oriundo de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado em território nacional.		18, §6-7				
8.15	Importador, subsidiária, controlada, coligada, vinculada ou representante comercial do produtor estrangeiro em território nacional ou em território de países com os quais o Brasil mantiver acordo com este fim responde solidariamente com o fabricante do produto acabado pela repartição de benefícios, caso o produto acabado não tenha sido produzido no Brasil.			17, §7	17, §7	17, §7	17, §7
8.16	Isenção de repartir benefícios sobre material reprodutivo, em caso de material reprodutivo, para todos os elos da cadeia produtiva, salvo o último.			18, §1	18, §1	18, §1	18, §1
8.17	Isenção da repartição de benefícios a exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético de espécies introduzidas no território nacional pela ação humana, ainda que domesticadas, salvo as que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no País e variedade tradicional local ou crioula ou a raça localmente adaptada ou crioula.			18, §3, I-II	18, §3, I-II	18, §3, I-II	18, §3, I-II
8.18	Isenção da obrigação de repartir benefícios para exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo realizada a partir da vigência desta Lei, resultado de acesso ao patrimônio genético realizado antes de 29 de junho de 2000, mediante comprovação do usuário, na forma do regulamento.			17, §10		17, §10	

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
8.19	Isenção da obrigação de repartir benefícios para exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo realizada antes de 29 de junho de 2000, mediante comprovação do usuário, na forma do regulamento.				17, §10		

Fonte: O autor, 2019

Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

A repartição de benefícios poderia se dar pelo acordo entre usuário e detentor do conhecimento tradicional, com participação do Estado, ou entre o usuário e o próprio Estado, tanto na MPV nº 2.186-16/2001, no PL nº 7.735/2014 quanto na Lei nº 13.123/2015. Entretanto, no PL nº 7.735/2014 e na Lei nº 13.123/2015, a repartição com o Estado se dá por meio de acordo ou depósito no FNRB.

O item 8.01 apresenta a regra mais abrangente para a repartição de benefícios, que incluiria qualquer produto ou processo desenvolvido a partir do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado. É também o único item encontrado na MPV nº 2.186-16/2001, o que significa que todas as demais regras sobre repartição de benefícios são menos amplas ou mais restritivas aos detentores dos conhecimentos tradicionais associados.

O item 8.02 representa a redução do que é obrigatório para se repartirem benefícios, inserido na primeira versão do PL nº 7.735/2014. Em vez de produtos ou processos, somente os produtos acabados oriundos do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado devem dar ensejo à repartição de benefícios. A Câmara dos Deputados, por sua vez, na segunda versão acrescenta ao rol da primeira que material reprodutivo também deve obrigar a repartição de benefícios, como se pode ver no item 8.03. Deve-se lembrar que a primeira versão do PL não se propunha a regulamentar a utilização do patrimônio genético e do conhecimento tradicional para finalidade de agricultura. O conceito de material reprodutivo é, portanto, um conceito criado para atender à necessidade dessa regulamentação, definida na Câmara dos Deputados.

Não obstante, conforme já se citou, a segunda versão condiciona à repartição de benefícios apenas ao patrimônio genético de espécies encontradas *in situ* enquanto a primeira estendia a todo patrimônio genético, sem distinções.

Outra redução significativa do rol do que deveria ser repartido é apresentado no item 8.05, que obrigava a repartição de benefícios apenas quando houvesse no produto um elemento principal de agregação de valor. Enquanto a MPV nº 2.186-16/2001 não fazia diferenciação se o elemento deveria ser o principal naquele produto ou processo, o Senado Federal, conforme item 8.06, emendou o PL nº 7.735/2014 e retirou a necessidade de o elemento ser o principal para a obrigatoriedade da repartição de benefícios. Por fim, a Câmara dos Deputados rejeitou essa emenda do Senado e a Lei nº 13.123/2015 exige a repartição apenas dos produtos acabados ou material reprodutivo que contenham um elemento do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado como principal na agregação de valor.

Os itens 8.02, 8.03 e 8.04 representam, dessa forma, a redução do universo a ser repartido, enquanto os itens 8.06, 8.07, 8.08, 8.09, 8.12, 8.16, 8.17, 8.18 e 8.19 representam restrições específicas dentro desse universo reduzido.

O item 8.10 tratava da isenção da obrigação de repartir benefícios para agricultores tradicionais e suas cooperativas e foi incluído na segunda versão do PL nº 7.735/2014 pela Câmara dos Deputados. O Senado Federal, conforme item 8.11, transformou essa isenção para os agricultores familiares, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e suas cooperativas. Essa isenção, proposta pelo Senado Federal, seria a única isenção em benefício dos povos tradicionais e acabou sendo rejeitada pela Câmara dos Deputados.

Os itens 8.12 e 8.13 se referem à necessidade de os produtos passíveis de repartição de benefício estarem presentes numa de lista de classificação elaborada pelo Governo Federal ou por seus ministérios. As duas primeiras versões do PL nº 7.735/2014 vinculavam a repartição de benefícios a esta lista, só podendo ser exigível a repartição de benefício de produto que estivesse lá elencado. No Senado Federal, esse entendimento foi modificado, prevendo apenas a existência da lista, sem vinculá-la à repartição de benefícios, o que acabou chancelado, em segundo momento, pela Câmara dos Deputados, constando na Lei nº 13.123/2015.

O item 8.18 concedia isenção de repartir benefícios para exploração de produto acabado a partir da vigência da lei, caso viesse a ser aprovada, resultado de acesso realizado antes de 29 de junho de 2000, mediante a comprovação do usuário. Este item foi inserido pela Câmara dos Deputados na segunda versão do PL, sofrendo modificações pelo Senado Federal que não foram acatadas posteriormente. Entretanto, ao final o dispositivo acabou vetado pela Presidência da República. No item 8.19, consta a modificação proposta pelo Senado, que isentaria apenas a exploração econômica realizada antes de 29 de junho de 2000, reduzindo o escopo da isenção proposta na Câmara.

O Quadro 8 demonstra que o PL nº 7.735/2014 significou a redução da obrigação legal de repartição de benefícios e criou situações de isenções dessa obrigação. O Senado Federal tentou mitigar as situações de isenção da repartição de benefícios, como se pode ver nos itens 8.11, 8.13 e 8.19, mas acabou chancelando as demais iniciativas do Governo Federal e da Câmara dos Deputados, que foram os grandes responsáveis pela restrição do direito à repartição de benefícios.

O Quadro 9 apresenta os requisitos legais para repartição de benefícios. Esses requisitos são aqueles, que após ter-se efetuado o acesso ou remessa de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, são necessários para exploração econômica pelo usuário e, conseqüentemente, a repartição de benefícios.

Quadro 9 – Requisitos para repartição de benefícios

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
9.01	Assinatura do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético antes do acesso, em condição <i>in situ</i> , quando houver perspectiva de uso comercial.	16, §4					
9.02	Comunicação ao CGen ou a instituição onde se originou o processo de acesso e de remessa e formalização de Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios, caso seja identificado potencial de uso econômico, de produto ou processo, originado do patrimônio genético e de informação oriunda de conhecimento tradicional associado, acessado com base em autorização que não estabeleceu esta hipótese.	16, §5					
9.03	A notificação do produto junto ao CGen previamente ao início de sua comercialização é exigida para exploração econômica de produto acabado.		15, I				
9.04	A notificação do produto acabado ou material reprodutivo ao CGen é exigida para exploração econômica de produto acabado.			16, I	16, I	16, I	16, I
9.05	A apresentação do acordo de repartição de benefícios é exigida para exploração econômica de produto acabado, observadas as ressalvas legais.		15, II	16, II	16, II	16, II	16, II
9.06	O Acordo de Repartição de Benefícios deve ser apresentado em até 365 dias a partir do momento da notificação do produto acabado.		15, §2				
9.07	O acordo de repartição de benefícios deve ser apresentado em até 365 dias a partir do momento da notificação do produto acabado ou do material reprodutivo, ressalvados os casos que envolverem conhecimentos tradicionais associados de origem identificável.			16, §2	16, §2	16, §2	16, §2
9.08	Notificação junto ao CGen previamente ao início da comercialização para a exploração econômica de produto intermediário ou processo.		16, cp				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
9.09	Assinatura do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético antes da remessa, quando houver perspectiva de uso comercial.	19, §1					

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Como se disse anteriormente, na MPV nº 2.186-16/2001, exigia-se a pactuação dos termos de repartição de benefícios antes da realização do acesso, quando houvesse perspectiva de uso comercial ou quando isso fosse identificado posteriormente, conforme itens 9.01 e 9.02 e antes da realização de remessa, conforme item 9.09.

Nas versões do PL nº 7.735/2014, com pequenas diferenças, os itens 9.03 e 9.04 exigem a notificação junto ao CGen para a exploração econômica de produto acabado. O item 9.05, presente nas versões do PL nº 7.735/2014, exigia também a apresentação do acordo de repartição de benefícios, observada a possibilidade de isenções e de depósito no FNRB, no prazo de 365 dias após a notificação retratada anteriormente, de acordo com itens 9.06 e 9.07. Entretanto, o item 9.07, inserido na segunda versão do PL nº 7.735/2014, ressaltou este prazo nos casos de produtos acabados ou materiais reprodutivos oriundos de acesso ao conhecimento tradicional de origem identificável.

A primeira versão do PL nº 7.735/2014 exigia a notificação junto ao CGen de produto intermediário ou processo antes de comercialização para exploração econômica, conforme item 9.08, sendo, pois, excluída nas versões seguintes.

Esse quadro, além de revelar novamente uma tendência normativa de relaxamento das regras a que se submetem os usuários, demonstra também uma certa celeuma na utilização dos termos acordo setorial e acordo de repartição de benefícios. Existe uma certa ambiguidade sobre a aplicação de determinados dispositivos às relações decorrentes de acesso a conhecimentos tradicionais de origem identificável.

O Quadro 10 apresenta as modalidades de repartição de benefício. Neste quadro foram reunidas as possíveis formas de repartir benefícios de produtos, processos ou materiais reprodutivos decorrentes do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

Quadro 10 – Modalidades de repartição de benefícios e suas regras

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
10.1	Indicação da modalidade de repartição de benefícios, monetária ou não monetária, no momento da notificação do produto acabado ou material reprodutivo.		15, §1	16, §1	16, §1	16, §1	16, §1
10.2	Divisão de lucros é uma modalidade de repartição de benefícios.	25, I					
10.3	Pagamento de royalties é uma modalidade de repartição de benefícios.	25, II					
10.4	Acesso e transferência de tecnologias é uma modalidade de repartição de benefícios.	25, III					
10.5	Transferência de tecnologias é uma modalidade de repartição de benefícios, que pode ser realizada mediante participação na pesquisa e desenvolvimento tecnológico; intercâmbio de informações; intercâmbio de recursos humanos, materiais ou germoplasma entre instituição nacional de pesquisa e instituição de pesquisa sediada no exterior; consolidação de infraestrutura de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico ou estabelecimento de empreendimento conjunto de base tecnológica.		19, II, b				
10.6	Licenciamento, de produtos e processos, livre de ônus é uma modalidade de repartição de benefícios.	25, IV	19, II, d				
10.7	Capacitação de recursos humanos é uma modalidade de repartição de benefícios.	25, V	19, II, e		19, II, e		
10.8	Capacitação de recursos humanos em temas relacionados à conservação e uso sustentável do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado é uma modalidade de repartição de benefícios.			19, II, e		19, II, e	19, II, e

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
10.9	Projetos para conservação ou uso sustentável de biodiversidade ou para proteção e manutenção de conhecimentos, inovações ou práticas de povos ou comunidades tradicionais, preferencialmente no local de ocorrência da espécie em condição <i>in situ</i> ou de obtenção da amostra quando não se puder especificar o local original é uma modalidade de repartição de benefícios.		19, II, a				
10.10	Disponibilização em domínio público de produto, sem proteção por direito de propriedade intelectual ou restrição tecnológica é uma modalidade de repartição de benefícios.		19, II, c				
10.11	Distribuição gratuita de produtos em programas de interesse social é uma modalidade de repartição de benefícios.		19, II, f				
10.12	A modalidade de repartição de benefícios decorrente da exploração econômica oriunda de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado é escolhida a critério do usuário, conforme regulamento.		19, cp				
10.13	Fica a critério do usuário a opção por uma das modalidades de repartição de benefícios quando for o caso de acesso a patrimônio genético.			19, §1	19, §1	19, §1	19, §1
10.14	A modalidade de repartição de benefícios oriundos de conhecimentos tradicionais associados de origem não identificável deverá ser feita por meio da modalidade monetária.		24, cp	23, cp	23, cp	23, cp	23, cp
10.15	Em caso de acordo de repartição de benefícios oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado, o tipo de benefício a ser repartido será negociado entre as partes.		25, §1	24, §1	24, §1	24, §1	24, §1
10.16	Governo Federal disciplinará a forma de repartição de benefícios da modalidade não monetária nos casos de transferência de tecnologia.		23, u				
10.17	Governo Federal disciplinará a forma de repartição de benefícios da modalidade não monetária nos casos de acesso a patrimônio genético.			19, §2	19, §2	19, §2	19, §2

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
10.18	Indicação por parte do usuário do beneficiário da repartição de benefícios no caso de repartição de benefícios na modalidade não monetária decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético.			19, §4		19, §4	
10.19	Destinação da modalidade não monetária para unidades de conservação da natureza de domínio público, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas prioritárias para a conservação, a utilização sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade, no caso de repartição de benefícios, decorrentes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético.				19, §4		

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Tanto a MPV nº 2.186-16/2001 quanto o PL nº 7.735/2014 e a Lei nº 13.123/2015 estabeleceram lista exemplificativas das modalidades de repartição de benefícios, conforme os itens 10.02, 10.03, 10.04, 10.05, 10.06, 10.07, 10.08, 10.09, 10.10 e 10.11.

O item 10.12, manifesto na primeira versão do PL nº 7.735/2014, garantia explicitamente ao usuário o poder de escolha da modalidade de repartição de benefícios, em caso de benefícios oriundos de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional. Esse item se contradiz com o disposto nos itens 10.14 e 10.15, presentes em todas as versões do PL nº 7.735/2014, que obrigava a repartição de benefícios na modalidade monetária em caso de benefícios oriundos de conhecimento tradicional de origem não identificável e que estabelecia o acordo entre as partes sobre o tipo de benefício a ser repartido em caso de conhecimento tradicional associado, respectivamente. O item 10.13, inserido na segunda versão do PL nº 7.735/2014, tenta dirimir essas contradições, deixando a critério do usuário a escolha da modalidade de repartição de benefícios somente em casos de acesso ao patrimônio genético.

Deve-se salientar que a primeira versão do PL nº 7.735/2014 é confusa e contraditória, dando margem para que se interprete, a favor do usuário, a escolha de critérios para repartição de benefícios, mesmo em caso de acesso a conhecimento tradicional de origem identificável.

O item 10.18, incluído pela Câmara dos Deputados na segunda versão do PL, previa que o usuário poderia indicar o beneficiário da repartição de benefício, em caso de modalidade não monetária, de produto acabado ou material reprodutivo decorrente do acesso ao patrimônio genético. O Senado Federal modificou esse entendimento, conforme item 10.19, e vinculou a repartição de benefícios não monetária relacionada ao acesso a patrimônio genético para unidades de conservação da natureza de domínio público, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas prioritárias para a conservação, a utilização sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade. Entretanto, a Câmara dos Deputados rejeitou essa emenda e manteve o texto presente no item 10.18, que acabou vetado pela Presidência da República.

O Quadro 10 permite constatar uma nítida evolução da flexibilidade concedida ao usuário para definições das modalidades de repartição de benefício, especialmente quando se tratar de patrimônio genético e conhecimento tradicional de origem não identificável. Dessa forma, a repartição de benefícios não está vinculada a execução de políticas públicas para o setor, mas à discricionariedade do usuário.

O Quadro 11 apresenta os princípios e regras contratuais na repartição de benefícios. Chamou-se de contratual tudo aquilo que deveria ser pactuado entre duas partes, mesmo que houvesse nomenclaturas diferentes. Na MPV nº 2.186-16/2001, chamava-se

Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios enquanto o PL nº 7.735/2014 e a Lei nº 13.123/2015, chama-se de *acordo de repartição de benefícios* ou *acordo setorial*.

Quadro 11 – Princípios e regras contratuais na repartição de benefícios

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
11.1	Repartição, de forma justa e equitativa, entre as partes contratantes.	24, cp	18, cp	17, cp	17, cp	17, cp	17, cp
11.2	Quando o produto acabado for oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado que seja de origem identificável, o provedor de conhecimento tradicional associado terá direito de receber benefícios mediante Acordo de Repartição de Benefícios.		25, cp	24, cp	24, cp	24, cp	24, cp
11.3	A repartição entre usuário e provedor será negociada de forma justa e equitativa entre as partes, atendendo a parâmetros de clareza, lealdade e transparência nas cláusulas pactuadas, que deverão indicar condições, obrigações, tipos e duração dos benefícios de curto, médio e longo prazo.		25, §1	24, §1	24, §1	24, §1	24, §1
11.4	No caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem não identificável, as partes serão a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente e aquele que explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo.		26, I	25, I	25, I	25, I	25, I
11.5	No caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem identificável, as partes serão o provedor de conhecimento tradicional associado e aquele que explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo.		26, II	25, II	25, II	25, II	25, II
11.6	No caso de exploração econômica de produto acabado oriundo do acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, poderão ser assinados acordos setoriais com a União com objetivo de repartição de benefícios, conforme regulamento.		26, §2	25, §2			

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
11.7	No caso de exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, poderão ser assinados acordos setoriais com a União com o objetivo de repartição de benefícios, conforme regulamento.				25, §2	25, §2	25, §2
11.8	O Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios deverá indicar e qualificar com clareza as partes contratantes, sendo, de um lado, o proprietário da área pública ou privada, ou o representante da comunidade indígena e do órgão indigenista oficial, ou o representante da comunidade local e, de outro, a instituição nacional autorizada a efetuar o acesso e a instituição destinatária.	27, cp					
11.9	Objeto, seus elementos, quantificação da amostra e uso pretendido são cláusulas essenciais contratuais.	28, I					
11.10	Produtos objeto de exploração econômica são cláusulas essenciais contratuais.		27, I	26, I	26, I	26, I	26, I
11.11	Prazo de duração é cláusula essencial contratual.	28, II	27, II	26, II	26, II	26, II	26, II
11.12	Forma de repartição justa e equitativa de benefícios e, quando for o caso, acesso à tecnologia e transferência de tecnologia é cláusula essencial contratual.	28, III					
11.13	Modalidade de repartição de benefícios é cláusula essencial contratual.		27, III	26, III	26, III	26, III	26, III
11.14	Direitos e responsabilidades das partes são cláusulas essenciais contratuais.	28, IV	27, IV	26, IV	26, IV	26, IV	26, IV
11.15	Direito de propriedade intelectual é cláusula essencial contratual.	28, V	27, V	26, V	26, V	26, V	26, V
11.16	Rescisão é cláusula essencial contratual.	28, VI	27, VI	26, VI	26, VI	26, VI	26, VI
11.17	Penalidades são cláusulas essenciais contratuais.	28, VII	27, VII	26, VII	26, VII	26, VII	26, VII

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
11.18	Foro no Brasil é cláusula essencial contratual.	28, VIII	27, VIII	26, VIII	26, VIII	26, VIII	26, VIII
11.19	Quando a União for parte, o contrato rege-se-á pelo regime jurídico de direito público.	28, u					

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

A primeira versão do PL nº 7.735/2014, ao mesmo tempo em que previa a assinatura de Acordos de Repartição de Benefícios com os detentores dos conhecimentos tradicionais, no caso de acesso a conhecimento tradicional associado de origem identificável, nos termos do item 11.02, estabeleceu que poderiam ser assinados acordos setoriais com a União para o mesmo caso (item 11.06). Essa discrepância só foi corrigida no Senado Federal, que restringiu a possibilidade de realização de acordos setoriais apenas para os casos de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem não identificável (item 11.07).

Enquanto a MPV exigia o órgão indigenista oficial em caso de conhecimento tradicional de comunidade indígena além do representante dessa comunidade, essa exigência deixa de existir no PL, nos termos do item 11.08. Além disso, deixa de figurar como parte no contrato o proprietário da área pública ou privada e as instituições referidas neste item, visto como somente povos e comunidades tradicionais podem ser detentores de conhecimentos tradicionais e somente a União pode realizar contrato sobre o patrimônio genético.

No que tange às cláusulas contratuais, reduziram-se algumas exigências previstas na MPV nº 2.186-16/2001, como a presente nos itens 11.09 e 11.10. Em vez de *projeto, seus elementos, quantificação da amostra e uso pretendido*, restou apenas *produtos objeto de exploração econômica*. No mesmo sentido, a cláusula que exigia a *forma de repartição justa e equitativa de benefícios e, quando for o caso, acesso à tecnologia e transferência de tecnologia* se transformou em *modalidade de repartição de benefícios*, conforme itens 11.12 e 11.13.

Por fim, o contrato pactuado durante a vigência da MPV nº 2.186-16/2001 era regido pelo regime do direito público, conforme item 11.19, ao passo que o PL nº 7.735/2014 e a Lei nº 13.123/2015 deixaram de prever essa regra.

Percebe-se a simplificação das regras para definição das partes no PL nº 7.735/2014 em comparação à MPV nº 2.186-16/2001, na mesma medida em que se observa a redução de conteúdo das cláusulas essenciais contratuais.

O Quadro 12 apresenta as regras e procedimentos para definição dos benefícios a serem repartidos. Tentou reunir-se neste quadro todas as regras e procedimentos que implicavam ou poderiam implicar o cálculo dos valores a serem repartidos.

Quadro 12 – Regras e procedimentos para definição dos benefícios a serem repartidos

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
12.1	Quando um único produto acabado for o resultado de acessos distintos, estes não serão considerados cumulativamente para o cálculo da repartição de benefícios.		18, §3	17, §3	17, §3	17, §3	17, §3
12.2	No caso de exploração econômica de material reprodutivo oriundo de acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado para fins de atividades agrícolas e destinado exclusivamente à geração de produtos acabados nas cadeias produtivas que não envolvam atividade agrícola, a repartição de benefícios ocorrerá somente sobre a exploração econômica do produto acabado.			18, §2	18, §2	18, §2	18, §2
12.3	À União, quando não for parte no Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios, será assegurada a participação nos benefícios.	24, u					
12.4	Quando a modalidade escolhida for a repartição de benefícios monetária decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, será devida uma parcela de 1% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica.		20, cp				
12.5	Com o fim de garantir a competitividade do setor contemplado, a União poderá, a pedido do interessado, conforme o regulamento, celebrar acordo setorial que permita reduzir o valor da repartição de benefícios monetária para até 0,1% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica do produto acabado ou do material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável.		21, cp				
12.6	Para subsidiar a celebração de acordo setorial, os órgãos oficiais de defesa dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais poderão ser ouvidos, nos termos do regulamento.		21, u	21, u		21, u	21, u

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
12.7	Para subsidiar a celebração de acordo setorial, no caso de acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável, os órgãos oficiais de defesa dos direitos de populações indígenas e de comunidades tradicionais deverão ser ouvidos, nos termos do regulamento.				21, u		
12.8	Possibilidade de redução para 0,75% da receita líquida anual para as modalidades não-monetárias de projetos para conservação ou uso sustentável de biodiversidade ou para proteção e manutenção de conhecimentos, inovações ou práticas de povos e comunidades tradicionais; capacitação de recursos humanos em temas relacionados à conservação e uso sustentável do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado ou distribuição gratuita de produtos em programas de interesse social.		22, cp				
12.9	O CGen poderá delimitar critérios ou parâmetros de resultado ou efetividade que os usuários deverão atender, em substituição ao parâmetro de custo previsto para a repartição de benefícios não monetária		22, u				
12.10	Quando o produto acabado for oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, a repartição decorrente do uso desse conhecimento deverá ser feita na modalidade monetária e em montante de 0,1% a 1% da receita líquida anual da exploração econômica.		24, cp	23, cp	23, cp	23, cp	23, cp
12.11	A repartição com os demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado dar-se-á na modalidade monetária, realizada por meio do FNRB.		25, §2	24, §2	24, §2	24, §2	24, §2
12.12	A parcela devida pelo usuário para a repartição de benefícios com demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado, a ser depositada no FNRB, corresponderá a 0,5% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica ou definida em acordo setorial.		25, §3	24, §3	24, §3	24, §3	24, §3
12.13	A repartição de benefícios com demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado independe de sua quantidade.		25, §4	24, §4	24, §4	24, §4	24, §4

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
12.14	Em qualquer caso, presume-se, de modo absoluto, a existência de demais detentores do mesmo conhecimento tradicional associado.						
12.15	Adicionalmente ao Acordo de Repartição de Benefícios, o usuário deverá depositar o valor de 0,5% no FNRB quando explorar economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso a conhecimento tradicional associado de origem identificável.						
12.16	A repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao conhecimento tradicional associado dispensa o usuário de repartir benefícios referentes ao patrimônio genético.						
12.17	A repartição de benefícios monetária em caso de patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado de origem não identificável poderá ser depositada diretamente no FNRB, sem necessidade de celebração de Acordo de Repartição de Benefícios.						
12.18	Os Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios serão submetidos para registro no Conselho de Gestão e só terão eficácia após sua anuência.						
12.19	Nulidade, que não gera qualquer efeito jurídico, dos Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios firmados em desacordo com os dispositivos legais e regulamentares.						

Fonte: O autor, 2019

- Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Os itens 12.03, 12.18 e 12.19 se apresentaram apenas na MPV nº 2.186-16/2001. O primeiro dispunha que sempre cabia à União, quando ela não fosse uma das partes no contrato, participação na repartição de benefícios, sem definição de valores. O segundo, que os contratos pactuados só teriam eficácia após sua submissão ao CGen. Já o terceiro tornava nulos, sem gerar qualquer efeito jurídico, o contrato em desacordo com as leis e as regulamentações infralegais.

Observou-se que as duas últimas foram excluídas das versões do PL nº 7.735/2014, enquanto a primeira passou a ser mais bem definida. Como se pode ver no item 12.04 e 12.10, passou a existir um teto de 1% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica de produtos acabados ou materiais reprodutivos decorrentes do acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais de origem não identificável. Não obstante, o item 12.05 permite a redução desse teto para 0,1% para fins de garantia da competitividade. Neste sentido, o item 12.08 apresenta a possibilidade de redução do teto para 0,75% em caso de certas modalidades não monetárias, que ainda poderiam ser substituídas por critérios ou parâmetros de resultado ou efetividade, conforme o item 12.09. Ademais, essa repartição se daria por meio do FNRB.

O item 12.01 estabelece que o cálculo da repartição de benefício é por produto, mesmo que ele seja fruto de mais de um acesso, o que significa que a quantidade de elementos do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados não interfere no montante a ser depositado no FNRB pelo usuário.

Os itens 12.11, 12.12, 12.13 e 12.14 definem a repartição de benefícios para os detentores do mesmo conhecimento tradicional associado por meio do FNRB. Presume-se de forma absoluta a existência de demais detentores, sendo devido pelo usuário a quantia de 0,5% da receita líquida anual com a exploração econômica do produto. No caso de conhecimento tradicional de origem identificável, deve ser depositado a mesma quantia no FNRB (12.15).

O Quadro 13 apresenta o conteúdo dos documentos coletados que se relacionam aos direitos de propriedade, especialmente intelectual, ou que surjam em decorrência, direta ou indireta, da existência de direito de propriedade.

Quadro 13 – Direitos de propriedade

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
13.1	O acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção far-se-á sem prejuízo dos direitos de propriedade material ou imaterial que incidam sobre o componente do patrimônio genético acessado ou sobre o local de sua ocorrência.	1, §1					
13.2	O acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado será efetuado sem prejuízo dos direitos de propriedade material ou imaterial que incidam sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado acessado ou sobre o local de sua ocorrência.		1, §1	1, §1	1, §1	1, §1	1, §1
13.3	A proteção ora instituída não afetará, prejudicará ou limitará direitos relativos à propriedade intelectual.	8, §4					
13.4	Direito de propriedade intelectual é cláusula essencial contratual.	28, V	27, V	26, V	26, V	26, V	26, V
13.5	A concessão de direito de propriedade industrial pelos órgãos competentes, sobre processo ou produto obtido a partir de amostra de componente do patrimônio genético, fica condicionada à observância legal, devendo o requerente informar a origem do material genético e do conhecimento tradicional associado, quando for o caso.	31, cp					
13.6	O cadastramento deverá ser realizado previamente à remessa, ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual, à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, ou à notificação de produto ou processo desenvolvido em decorrência do acesso.		12, §2				

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
13.7	O cadastramento deverá ser realizado previamente à remessa, ou ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual, ou à comercialização do produto intermediário, ou à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, ou à notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso.			12, §2	12, §2	12, §2	12, §2
13.8	Isenção da obrigação de repartir benefícios para as operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de patente sobre produto acabado ou processo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado por terceiros.		18, §4				
13.9	Isenção da obrigação de repartir benefícios para as operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de direito de propriedade intelectual sobre produto acabado, processo ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado por terceiros.			17, §4	17, §4	17, §4	17, §4
13.10	Possibilidade de repartir benefícios mediante disponibilização em domínio público de produto ou processo, sem proteção por direito de propriedade intelectual ou restrição tecnológica;		19, II, c				
13.11	O requerente deverá apresentar o comprovante de cadastro ou de autorização para fins de regularização junto ao INPI dos pedidos de patentes depositados durante a vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, caso o usuário tenha realizado atividades de acesso, acesso e exploração econômica, remessa ao exterior ou divulgação, transmissão ou retransmissão de dados referentes aos conhecimentos tradicionais associados que, entre 30 de junho de 2000 e a data de entrada em vigor desta lei em desacordo com a legislação vigente à época.		40, §4	38, §4	38, §4	38, §4	38, §4
13.12	O pedido de regularização autoriza a continuidade da análise de requerimento de direito de propriedade industrial em andamento no órgão competente.		47, cp	44, cp	45, cp	45, cp	45, cp

Ind.	Resumo	1	2	3	4	5	6
13.13	A concessão de direito de propriedade intelectual pelos órgãos competentes sobre processo ou produto obtido a partir de acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado fica condicionada ao cadastramento ou autorização, nos termos legais.		49, cp	46, cp	47, cp	47, cp	47, cp

Fonte: O autor, 2019

Notas: (1) Medida Provisória nº 2.186-16/2001;
(2) Versão preliminar do PL nº 7.735/2014, do Governo Federal;
(3) Substitutivo do PL nº 7.735/2014 aprovado na Câmara dos Deputados;
(4) PLC nº 02/2015, com as emendas apresentadas pelo Senado Federal;
(5) Versão do PL nº 7.735/2014 após apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados;
(6) Lei nº 13.123/2015, após os vetos da Presidência da República.

Os itens 13.01 e 13.02 estabeleciam que não haveria prejuízo aos direitos de propriedade material ou imaterial, que recaíssem sobre o componente do patrimônio genético acessado, conforme item 13.01, ou sobre patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado acessados, conforme item 13.02, ou sobre o local de suas respectivas ocorrências, conforme ambas. Isso quer dizer que a atividade de acesso, em ambos os casos, deveria seguir as normas específicas aplicadas sobre aquele material ou sobre o local de ocorrência, dispostas no ordenamento jurídico brasileiro.

Nas versões do PL nº 7.735/2014, deixou-se de exigir a maior parte de autorizações, anuências ou consentimentos prévios para realização do acesso, como se viu nos quadros anteriores. Isso não significa que um usuário tem o direito, por exemplo, de invadir uma fazenda e coletar alguma planta, semente ou animal que pertença a um agricultor sem sua devida autorização porque a Lei nº 13.123/2015 passou a dispensar o consentimento prévio de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula voltado para atividades agrícolas.

O item 13.05 estabelece que se deveria observar todas as normas prescritas em lei para concessão de direito de propriedade intelectual e se indicar a origem do patrimônio genético e conhecimento tradicional. Nas versões do PL nº 7.735/2014, a concessão de direitos de propriedade intelectual passou a ser condicionada ao cadastramento prévio e autorizações legais, conforme itens 13.06, 13.07 e 13.13. Além disso, o mero pedido de regularização das atividades passa a permitir a continuidade do processo de concessão de direito intelectual, conforme itens 13.11 e 13.12. Por fim, os itens 13.08 e 13.09, já expostos em quadros anteriores, tratam de isenções da obrigação de repartir benefícios.

Pode-se perceber, novamente, a flexibilização concedida aos usuários para realização de suas atividades, agora recortadas às questões de propriedade intelectual.

5 PROPOSTAS APRESENTADAS DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PL Nº 7.735/2014

Foram coletados três documentos que podem ser considerados um indicativo de uma agenda dos povos tradicionais. Essas não são as únicas manifestações disponíveis, mas são aquelas que puderam ser analisadas pela opção metodológica escolhida. É importante ressaltar, especificamente, essas três manifestações foram assinadas por entidades que guardam relação com a proteção da biodiversidade e com a promoção de direitos de povos e comunidades tradicionais, inclusive, no caso de alguma delas, ocupando espaços institucionais no Poder Público. Não realizamos investigações mais aprofundadas sobre essas entidades, bem como as possíveis formas de representação e de legitimação dessa representatividade, assumindo as posições do documento como indicativo da agenda dos povos tradicionais.

Mais de uma centena de organizações assinaram essas manifestações, das quais destacam-se a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – APOINME, Articulação Pacari, Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses, Associação Cedro – Centro de Estudos e Discussões Romani, Associação de Comunidades da Diáspora Africana por Direito à Alimentação – Rede Kodya, Associação de Mulheres Catadoras de Mangabas, Associação dos Retireiros do Araguaia – ARA, Associação Nacional da Cultura Bantu – ACBANTU, Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB, Coordenação Nacional Quilombola – CONAQ, Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneiras. Várias dessas instituições representam os povos e comunidades tradicionais no Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2019)¹⁷ e em outros espaços de representação institucional. Essas entidades são em boa parte organizações não governamentais, associações, cooperativas relacionadas à proteção dos povos e comunidades tradicionais e da biodiversidade.

Justamente pela atuação dessas entidades é que se considerou suas manifestações como indicativos de uma possível agenda dos povos e comunidades tradicionais, uma vez que não podem ser consideradas como fala e a representação dos povos e comunidades tradicionais.

¹⁷ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/membros.html>

Enquanto as duas primeiras manifestações ocorreram entre a apreciação em 1º Turno na Câmara dos Deputados e a do Senado Federal, a terceira ocorreu após o 2º Turno da Câmara, que apreciou as emendas do Senado e antes da sanção parcial da Presidência da República. Na primeira manifestação, intitulada “*Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares repudiam projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional*” (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015), os povos e comunidades tradicionais expuseram seu posicionamento sobre o PL nº 7.735/2014, que seria uma ofensiva contra seus direitos fundamentais, em dissonância com a Constituição Federal, a legislação ordinária e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Os autores apontam sua exclusão do processo de formulação do PL nº 7.735/2014, comprometendo a própria existência dos povos e comunidades tradicionais além da violação da Convenção 169 da OIT, a CDB, o TIRFAA/FAO, a CRFB/1988 e de políticas públicas como o PAA e o PNAE (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015).

Especificamente em relação ao PL n.º 7.735/2014, que pretende anular e restringir nossos direitos, repudiamos a decisão deliberada do Poder Executivo de nos excluir do processo de sua elaboração, sem qualquer debate ou consulta

[...]

Em contraste a isso, denunciamos o amplo favorecimento dos setores farmacêutico, de cosméticos e do agronegócio (principalmente sementeiros), a ponto de ameaçar a biodiversidade, os conhecimentos tradicionais associados e programas estruturantes para a segurança e soberania alimentares, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a possibilidade inclusive de legalização da biopirataria.

Tal cenário, reconhecido pelo próprio Governo, resultou em grave desequilíbrio no conteúdo do Projeto de Lei em questão. Além de anistiar as irregularidades e violações históricas e excluir qualquer fiscalização do Poder Público sobre as atividades de acesso e exploração econômica, o PL n.º 7.735/2014 viola direitos já consagrados na legislação brasileira... (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015)¹⁸.

Nesse documento, eles ainda exigiram do Governo Federal um compromisso com a reversão do cenário trazido com a aprovação do PL nº 7.735/2014 (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015). No segundo documento, intitulado “*Moção de repúdio dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares aos setores empresariais envolvidos na elaboração e tramitação do projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional*” (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015), assinado por mais de uma centena de entidades, os povos e comunidades tradicionais levantaram novamente a questão de sua exclusão:

¹⁸ Disponível em: <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2015/03/02/povos-indigenas-povos-e-comunidades-tradicionais-e-agricultores-familiares-repudiam-projeto-de-lei-que-vende-e-destroi-a-biodiversidade-nacional/>

[...] de que a exclusão dos Povos e Comunidades acima mencionados do processo de elaboração do PL n.º 7.735/2014, que os afeta diretamente, consistiu em decisão consciente e deliberada do Governo Federal em conjunto com a denominada “Coalizão Empresarial pela Biodiversidade”. Por certo, trata-se de ato que configura o rompimento na relação de confiança entre detentores de conhecimento tradicional e usuários, além de violar frontalmente a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), o Tratado Internacional dos Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura/FAO (TIRFAA) e a Constituição Federal. (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015)¹⁹

Essas entidades ainda relataram o momento em que tomaram ciência do PL n.º 7.735/2014 e a relação com os setores empresariais e políticos brasileiros:

Ao tomar conhecimento do conteúdo do referido Projeto de Lei, o que ocorreu somente após o seu ingresso na Câmara dos Deputados em regime de urgência constitucional, as entidades representativas dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares passaram a exigir alterações em seu texto, visando garantir seus direitos, já contemplados pela legislação pátria e que agora se encontram sob ameaça.

Contudo, ao invés de obterem o apoio dos setores empresariais envolvidos, como seria de se esperar dos usuários de conhecimentos tradicionais, encontraram óbices intransponíveis advindos da própria “Coalização Empresarial pela Biodiversidade”, que lançou mão de forte “lobby” junto a parlamentares para impedir a efetivação das modificações propostas. Para piorar, as entidades acabam de ser informadas de que a referida Coalização apresentou três emendas ao Projeto de Lei em questão, todas tendentes a beneficiá-la, em detrimento dos detentores de conhecimentos tradicionais. Tais atitudes inviabilizam a construção de uma agenda que poderia ser positiva, com equilíbrio entre provedores e usuários, e colocam em dúvida as supostas políticas de responsabilidade socioambiental dessas empresas, uma vez que, na prática, ao incidir na elaboração do atual texto do projeto de lei sem a participação de representações dos povos e comunidades, o setor empresarial trabalha pela redução dos direitos dos detentores de conhecimentos tradicionais, o primeiro elo de suas cadeias produtivas, não medindo esforços para obter a maximização de seus lucros, em detrimento da proteção da biodiversidade brasileira e dos conhecimentos tradicionais associados. (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015)²⁰.

O Quadro 14 apresenta as principais solicitações e reclamações contidas nas manifestações escritas pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais:

Quadro 14 – Demandas e denúncias realizadas nas duas primeiras manifestações

<p>Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares</p>	<p>Moção de repúdio dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares aos setores empresariais envolvidos</p>
---	--

¹⁹ Disponível em: <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2015/03/20/mocao-de-repudio-dos-povos-indigenas-povos-e-comunidades-tradicionais-e-agricultores-familiares-aos-setores-empresariais-envolvidos-na-elaboracao-e-tramitacao-do-projeto-de-lei-que-vende-e-destroi-a/>.

²⁰ Disponível em: <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2015/03/20/mocao-de-repudio-dos-povos-indigenas-povos-e-comunidades-tradicionais-e-agricultores-familiares-aos-setores-empresariais-envolvidos-na-elaboracao-e-tramitacao-do-projeto-de-lei-que-vende-e-destroi-a/>.

repudiam projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional	na elaboração e tramitação do projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional
Exclusão dos povos e comunidades tradicionais do processo de elaboração do projeto de lei, sem debate ou consulta, violando a Convenção 169 da OIT, CDB e TIRFAA e CFRB/1988.	Idem
Decisão deliberada por parte do Governo Federal de exclusão dos representantes dos povos e comunidades tradicionais.	Decisão deliberada por parte do Governo Federal, em conjunto com a Coalizão Empresarial pela Biodiversidade, de exclusão dos representantes dos povos e comunidades tradicionais.
Ampla favorecimento dos setores farmacêutico, de cosméticos e do agronegócio (principalmente sementeiros).	Repúdio formal à postura dos setores empresariais interessados na aprovação do PL, tanto durante a fase de elaboração da proposição legislativa quanto durante o processo legislativo então em curso.
-	Forte <i>lobby</i> da Coalizão Empresarial pela Biodiversidade para impedir a efetivação das modificações propostas pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais.
-	Apresentação, pela Coalizão Empresarial da Biodiversidade, de propostas que tendem a beneficiá-los em detrimento dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.
-	Esforço do setor empresarial em reduzir os direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados.
Possibilidade de legalização da biopirataria.	-
Ausência de previsão e inviabilização da negativa de consentimento prévio dos povos e comunidades tradicionais.	Idem
Flexibilização da comprovação do consentimento livre, prévio e informado, em detrimento da proteção de conhecimentos coletivos.	Idem
Dispensa do consentimento livre, prévio e informado, para o acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado relacionado à alimentação e agricultura.	Idem
Permissão a empresas nacionais e internacionais acessem e explorem, sem controle e fiscalização, o patrimônio genético brasileiro e os conhecimentos tradicionais associados,	Idem

permitindo, por exemplo, o acesso de empresas estrangeiras a bancos de sementes.	
Previsão de que apenas produtos acabados serão objeto de repartição de benefícios, excluindo os produtos intermediários.	Idem
Restrição da obrigação de repartir benefícios aos casos em que o patrimônio genético ou conhecimento tradicional for qualificado como elemento principal de agregação de valor ao produto.	Idem
Isenção da obrigação de repartir benefícios sobre todos os inúmeros casos de acessos realizados anteriormente ao ano de 2000, e mantém explorações econômicas até hoje.	Idem
Condicionamento da obrigação de repartir benefícios apenas aos produtos previstos em Lista de Classificação a ser elaborada em ato conjunto por seis Ministérios.	Idem
Estabelecimento de teto, ao invés de base, para o valor a ser pago a título de repartição de benefícios.	Idem
Critério exclusivo das empresas nacionais e internacionais a escolha da modalidade de repartição de benefícios nos casos de acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional de origem não identificável.	Idem
Isenção das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais da obrigação de repartir benefícios.	Idem
Exclusão da obrigação de repartir benefícios sobre exploração econômica do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado relacionado à alimentação e agricultura.	Idem
Substituição do termo <i>povos</i> por <i>população</i> ao tratar de povos indígenas.	Idem
Substituição do termo <i>agricultor familiar</i> por <i>agricultor tradicional</i> , em afronta à Lei nº 11.326/2006.	Substituição do termo <i>agricultor familiar</i> por <i>agricultor tradicional</i> , em afronta à Lei 11.326/2006, descaracterizando e inviabilizando a diversidade das identidades da agricultura camponesa no País, detentora de patrimônio genético e de conhecimento tradicional, bem como o seu potencial produtivo.

Descaracterização da definição de sementes crioulas contida na Lei nº 10.711/2003.	Idem
Ausência da previsão de que o atestado de regularidade de acesso seja prévio e com debates participativos sobre seus termos ao início das atividades.	Idem
Adoção conceitos à revelia dos detentores dos conhecimentos tradicionais	Idem
Exigência de comprometimento do Governo Federal com a reversão do cenário denunciado, mediante a correção dos graves equívocos contidos no PL nº 7.735/2014, assegurando o respeito e a efetivação dos seus direitos legal e constitucionalmente garantidos.	Exigência de completa mudança de postura dos setores empresariais, com comprometimento de reversão do cenário denunciado, mediante esforço coletivo para correção dos graves equívocos contidos no PL nº 7.735/2014, assegurando o respeito e a efetivação dos seus direitos legal e constitucionalmente garantidos.

Fonte: O autor, 2019

Nota: Informações obtidas em AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015

Soma-se a essas duas manifestações, uma terceira intitulada “*Pedido de Veto ao Projeto de Lei nº. 7735/2014*” (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015), assinada por mais 154 organizações e encaminhada diretamente à então Presidenta da República, Dilma Rousseff. Em primeiro lugar, é solicitado, nessa carta, o veto integral do diploma em tela. Caso não fosse atendido, que fossem acolhidos vetos parciais em alguns dos dispositivos da versão submetida à apreciação presidencial. Além disso, reitera-se o

[...] repúdio acerca da assimetria na amplitude das discussões realizadas com os setores privados interessados, especialmente, na exploração econômica do patrimônio genético nacional, com os quais foi noticiada a realização de mais de trezentas reuniões, em detrimento dos poucos espaços que tiveram que ser conquistados por nós, guardiões da agro e biodiversidade e detentores dos saberes (conhecimentos) tradicionais. (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015)²¹.

No documento, afirmam que nunca se negaram a dialogar e a propor melhorias no PL quando este estava na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, dado que não houve “possibilidade de participação ampla e democrática” (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E

²¹ Disponível em: <https://terradireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/05/VETA-DILMA-PL-7735-v.3.pdf>.

ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015). Apontaram ainda que:

Dentre as emendas apresentadas, nenhuma foi sequer discutida na Câmara, todas foram discutidas no Senado, vinte e três foram aprovadas pelos senadores e onze foram derrubadas pelos Deputados Federais. Ocorre que sem as emendas derrubadas pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei padece de inconstitucionalidades e colide com o interesse social, e deve ser integralmente vetado. (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015).

O Quadro 15 apresenta as denúncias e solicitações dessas entidades no último documento coletado (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015), em especial os pedidos de veto.

Quadro 15 – Pedido de Veto ao Projeto de Lei

Pedido de Veto ao Projeto de Lei nº. 7735/2014
Requisição de veto total, ou, subsidiariamente, de vetos parciais do PL nº 7.735/2014, por contrariedade ao interesse público e por apresentar vícios de constitucionalidade insuperáveis.
Repúdio com a forma ilegal e antidemocrática com que o assunto da exploração da agro e biodiversidade nacionais foi tratado tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo.
Repúdio acerca da assimetria na amplitude das discussões realizadas com os setores privados interessados, com os quais foi noticiada a realização de mais de trezentas reuniões, em detrimento dos poucos espaços conquistados pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais.
Repúdio à aprovação de marco legal em paralelo e em conflito com o Protocolo de Nagoya, que não foi ratificado no Brasil por pressão do agronegócio.
Retrocesso ao ignorar a terminologia povos indígenas, sendo utilizado em seu texto populações indígenas, contrariando o avanço no reconhecimento dos direitos desses povos.
Retrocesso ao criar o termo agricultor tradicional em detrimento do conceito de agricultor familiar, definido em legislação própria e com políticas públicas específicas

Recomendação de veto do inc. III do §1º do art. 9º:

Este artigo estabelece um rol de instrumentos de comprovação do consentimento prévio informado para o acesso ao conhecimento tradicional associado. O inciso III, que prevê a possibilidade de comprovação mediante “parecer do órgão oficial competente”, não pode ser mantido. Nenhum órgão público pode falar em nome de qualquer povo indígena, comunidade tradicional ou agricultor familiar no ato de conceder ou negar o consentimento prévio para acesso ao conhecimento tradicional destes.

Recomendação de veto do §3º do art. 9º:

Em específico, essa disposição cria uma espécie de não- direito, isso porque estabelece que todo e qualquer conhecimento tradicional relacionado ao patrimônio genético de variedades tradicionais locais, crioula ou raça localmente adaptadas ou crioulas para atividades agrícolas contém conhecimento tradicional, mas também afirma que este, sempre será de origem não identificável. Este parágrafo merece ser vetado por inconstitucionalidade na medida em que ofende diretamente os artigos 215, §1º, e 216 da Constituição Federal, pois ignora que diversos povos indígenas, comunidades quilombolas e demais populações, que exercem atividade agrícola, desenvolvem permanentemente e ao longo de gerações, diferentes modos de criar e fazer relacionados ao patrimônio genético agricultável. Logo, na prática, e na maioria dos casos, é possível identificar a origem dos conhecimentos tradicionais associados à agro biodiversidade.

Recomendação de veto do inc. V do art. 10:

Este inciso trata do direito de usar e vender livremente produtos que contenham patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, porém cria uma limitação a esse direito ao condicioná-lo às disposições daquela legislação o que coloca o direito dos detentores em rota de colisão, entre outros, com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto 7.794/2012). Além disso, o conceito de semente crioula trazido no Projeto de Lei sob análise é diferente do conceito existente na Lei nº 10.711/2003, o que cria uma incompatibilidade lógica entre as duas leis. Portanto a razão de veto tem como escopo manter a harmonia do sistema jurídico nacional, e o interesse público, pois o direito de usar e vender livremente seus produtos já é garantido aos seus detentores naturalmente e é regulamentado não só pelas duas leis citadas, mas por todo o ordenamento jurídico nacional.

Recomendação de veto do §10 do art. 17:

Este dispositivo fere a isonomia, pois estabelece uma regra diferenciada para dois usuários que estão realizando a mesma atividade. Mesmo que ambos estejam explorando economicamente produto resultante de acesso, aquele que disser que o

acesso foi realizado antes de 29 de junho de 2000 poderá deixar de repartir benefícios.

Destacamos o termo “que disser que o acesso foi realizado” porque o Projeto de Lei n.º 7.735/2014 não prevê qualquer exigência de comprovação de quando o acesso foi realizado, o que deixa ao usuário a faculdade de declará-lo como bem entender e facilita a ocorrência de erros e fraudes.

Essa previsão fere o interesse público, pois deixa mais onerosa a exploração econômica de produtos resultantes de inovações a partir de 29 de junho de 2000.

Se é injusto para o usuário, mais ainda, é para os provedores, vez que não serão beneficiados pela repartição dos benefícios oriunda da exploração econômica desses produtos.

Além disso, esse dispositivo pode representar entrave à aprovação do Protocolo de Nagoya, pois confunde o acesso com a efetiva exploração econômica do patrimônio genético na definição de um marco legal de isenção.

Ressalte-se, ademais, que o referido dispositivo ainda viola o princípio constitucional da irretroatividade da lei, uma vez que considera a data do acesso, e não a data da exploração econômica, como parâmetro para a referida isenção à repartição de benefícios. Evidentemente, trata-se de equívoco grave, uma vez que o fator gerador da repartição de benefícios é a exploração econômica do produto oriundo do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional; e não o acesso, como pretende o dispositivo ora questionado.

Recomendação de veto do §4º do art. 19:

O § 4.º do artigo 19 é uma verdadeira aberração ao sistema. Prevê que caberá ao usuário e, somente a ele, determinar o beneficiário da repartição de benefícios. Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares são os grandes responsáveis pela conservação *in situ* da biodiversidade, mérito reconhecido, inclusive em tratados e convenções internacionais. Não há qualquer razão para deixar exclusivamente a cargo do usuário, sem a participação dos detentores, a definição da aplicação da repartição de benefícios e isso também viola frontalmente as disposições do Protocolo de Nagoya, especialmente no que se refere aos termos mutuamente acordados.

O dispositivo sequer estabelece qualquer critério para tanto, deixando que o usuário escolha, como bem entender, a quem irá beneficiar. Como não há critério, nem previsão de mecanismos de controle, o usuário pode beneficiar, inclusive, a si próprio.

Além disso, sabe-se que os usuários tendem a beneficiar muitas vezes apenas aquelas comunidades que figuram como fornecedoras de matéria prima. Além de prejudicar uma rotatividade de beneficiários, esse cenário pode, ainda, transformar a repartição de benefícios em um verdadeiro instrumento de barganha para redução de preços de produtos fornecidos, deixando as comunidades em situação de ainda maior desequilíbrio de relações comerciais já tão inelásticas para elas.

Vale ressaltar que, caso a modalidade seja monetária, todo um sistema de avaliação de aplicação dos recursos pelo fundo criado ficou estabelecido no projeto de lei, que cria, inclusive, uma política de repartição de benefícios. Facilitar que, pela modalidade não monetária, o usuário indique, sem qualquer controle ou critério, o beneficiário é romper com toda a lógica do sistema criado pelo novo marco regulatório.

Além disso, o patrimônio genético não é de propriedade do usuário, portanto, não lhe cabe a faculdade de decidir, por si só, onde será aplicada a repartição de benefícios.

Recomendação de veto do art. 21:

Garantir a possibilidade de reduzir o percentual da repartição de benefícios para 0,1% da receita líquida anual representa grave violação à Convenção da Diversidade Biológica, pois impõe excessivo ônus a uma das partes da relação, violando os princípios de justiça e equidade que devem nortear a repartição de benefícios.

Não se pode permitir que a garantia de ‘competitividade’, seja espaço para a violação de direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais e guardiões da agro e biodiversidade nacionais.

Com relação ao parágrafo único, tem-se que a possibilidade e não a obrigatoriedade de oitiva de órgãos de defesa dos direitos dos detentores é um retrocesso em relação à Medida Provisória, e merece ser objeto de veto em obediência ao princípio da vedação constitucional ao retrocesso social.

Recomendação de veto do §3º do art. 29:

Atribuir ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a competência para fiscalizar o acesso aos conhecimentos tradicionais associados às atividades agrícolas, fere o interesse público na medida em que o coloca em rota de colisão com as competências do Ministério do Meio Ambiente entre outros, especialmente no que se refere à fiscalização sobre questões que podem envolver povos indígenas e comunidades tradicionais que exercem atividades agrícolas, possibilitando a ocorrência de conflito de competência.

Em especial, tal dispositivo acaba por retirar a competência do IBAMA para exercer o poder de polícia em matéria ambiental, o que afronta o artigo 225, § 1.º, II, da Constituição Federal, além da Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei n.º 7.735/1989, que preveem a referida autarquia federal como órgão executor das políticas ambientais no Brasil.

O MAPA é conhecido por agricultores, povos e comunidades tradicionais justamente por não dialogar com os detentores dos saberes/conhecimentos tradicionais e sua participação como ente fiscalizador representa um acinte em relação ao diálogo historicamente construído com outros entes ministeriais.

Recomendação de veto do §4º do art. 41:

Está-se, novamente, diante de dispositivo que viola os princípios da justiça e equidade na repartição de benefícios, pois garante ao usuário a opção pelo regime de repartição de benefícios, além de criar obstáculo, desnecessário, à ratificação do Protocolo de Nagoya, especialmente no que se refere aos termos mutuamente acordados.

Na prática esse dispositivo cria uma quebra de isonomia e coloca em contraposição os interesses do usuário e do provedor, e dá ao usuário a possibilidade de escolher o melhor regime, condenando o provedor invariavelmente ao pior regime.

Não se poderia permitir a aplicação de norma já revogada; mais ainda por se tratar de benefício destinado apenas ao usuário, e não ao detentor do conhecimento tradicional, o que afronta o princípio constitucional da igualdade.

Ademais a Medida Provisória não contém previsão relacionada aos Conhecimentos Tradicionais de origem não identificável, logo a regularização deve se dar sempre com base na nova lei.

Recomendação de veto do art. 44:

Desconhece-se as hipóteses em que a União seja credora de indenizações civis decorrentes de conhecimentos tradicionais associados, e isso pode gerar interpretações que signifiquem a remissão de dívidas de que a União não seja credora.

Além disso, como o patrimônio genético é bem jurídico de titularidade da coletividade – figurando a União apenas como substituta e guardiã desse bem, como enuncia o artigo 225 da Constituição Federal –, não poderia o Estado abrir mão de reparação civil decorrente de danos perpetrados contra a biodiversidade. Trata-se de inconstitucionalidade que impõe o veto ao referido dispositivo.

Fonte: O autor, 2019

Nota: Informações obtidas em ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015

Dentre as solicitações previstas no Quadro 15, apenas três recomendações de vetos foram acatadas pela Presidência da República, a saber: a recomendação de veto ao §10 do art. 17; ao §4º do art. 19; e ao §3º do art. 29. Por fim, resta dizer que o Congresso Nacional manteve os vetos presidenciais.

6 PROCESSO LEGISLATIVO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O processo legislativo merece ser mais bem entendido nessa fase, porquanto, para a criação de uma norma, não existe um único procedimento. A análise documental (CELLARD, 1997) exige do pesquisador a localização e contextualização dos dados. Por essas razões, o trâmite que originou a Lei nº 13.123/2015 ou a MPV nº 2.186-16/2001 pode ser considerado uma opção política do Governo Federal e do Congresso Nacional e pode constituir mais um elemento de interpretação e de análise. De fato, a forma e o conteúdo, advindos desse procedimento, podem ser elementos cruciais para se compreender a atuação dos poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, existe um processo legislativo, em sentido mais amplo, que começa bem antes do marco temporal da apresentação do PL nº 7.735/2014 e que deve ser apontado.

A primeira regulamentação legal que pretendeu tratar da temática do acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados e da repartição de benefícios decorrente deste acesso foi a Medida Provisória nº 2.052, de 29 de junho de 2000 (BRASIL, 2000)²², editada pelo então Vice-Presidente da República, Marco Maciel (1995-2003), do Partido da Frente Liberal (PFL-PE).

A proposta de regulamentar esse assunto derivou, pelo menos formalmente, das obrigações assumidas pelo Brasil quando da assinatura da CDB em 1992, promulgada por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998²³. Desde a MPV nº 2.052/2000 até a Lei nº 13.123/2015, todas as 18 normas legais²⁴ que vigoram no Brasil faziam referência ao artigo 225, §1º, II e §4º da CRFB/1988²⁵ e aos artigos 1, 8, j, 10, c, 15, 16, §§3º e 4º da CDB. De

²² “Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea "j", 10, alínea "c", 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências.”(BRASIL, 2000, p. 50).

²³ “Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992.” (BRASIL, 1998, p. 1).

²⁴ A MPV nº 2.052, de 29 de junho de 2000 foi reeditada sucessivamente pelas medidas provisórias 2.052-1, de 28 de julho de 2000; 2.052-2, de 28 de agosto de 2000; 2.052-3, de 27 de setembro de 2000; 2.052-4, de 26 de outubro de 2000; 2.052-5, de 23 de novembro de 2000; 2.052-6, de 21 de dezembro de 2000; 2.126-7, de 27 de dezembro de 2000; 2.126-8, de 26 de janeiro de 2001; 2.126-9, de 23 de fevereiro de 2001; 2.126-10, de 27 de março de 2001; 2.126-11, de 26 de abril de 2001; 2.126-12, de 25 de maio de 2001; 2.126-13, de 22 de junho de 2001; 2.186-14, de 28 de junho de 2001; 2.186-15, de 26 de julho de 2001; 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Esta última foi finalmente revogada pela Lei nº 13.123, de 20 de maio 2015.

²⁵ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

imediatamente, verifica-se que entre 29 de junho de 2000 e 23 de agosto de 2001, desenrolaram-se 17 versões de medida provisória no período de aproximadamente 14 meses, o que correspondeu, em média aritmética, a uma nova medida provisória a cada 25 dias. Algumas dessas versões foram reeditadas uma semana depois de terem sido publicadas.

Até o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, havia uma interpretação bastante flexível do art. 62 da CFRB/1988²⁶, chancelada pelo Supremo Tribunal Federal (STEINMETZ, 2004). Ela conferia ao Poder Executivo Federal a avaliação dos requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória e permitia sua reedição indefinidamente, desde que não tivesse sido rejeitada explicitamente pelo Congresso Nacional, pois a omissão em apreciá-la, dentro do prazo dos 30 dias estabelecidos, configuraria uma decisão política legítima do Poder Legislativo Federal (STEINMETZ, 2004). Após o término da vigência de uma medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional, a Presidência da República reeditava-a, como o que parece ter acontecido com as medidas provisórias supracitadas. As medidas provisórias reeditadas convalidavam os atos praticados com base na medida provisória anterior.

Não se analisaram as mudanças que eventualmente ocorreram de uma versão para outra, por estarem fora do escopo desta dissertação. Apresenta-se o histórico da edição da MPV nº 2.186-16/2001 para contextualizá-la na proposta da análise documental (CELLARD, 1997). Com o advento da EC nº 32/2001, o art. 62 da CFRB passou a impor uma série de restrições à utilização das medidas provisórias, dentre as quais se destaca a vedação à reedição de medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional, durante a mesma sessão legislativa, presente em seu §10²⁷.

[...]

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.” (BRASIL [1988], 2018, p. 170–171).

²⁶ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.” (BRASIL, 1988, p. 17).

²⁷ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela EC n. 32/2001)

[...]

Entretanto, o art. 2º da EC nº 32/2001²⁸ permitiu que as medidas provisórias editadas até a véspera de sua publicação continuariam em vigor até que “medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (BRASIL, 2001EC). Esse dispositivo permitiu que a MPV nº 2.186-16/2001 permanecesse vigente sem ter sido apreciada pelo Congresso Nacional até vigência da Lei nº 13.123/2015.

Ao longo de sua vigência, a MPV nº 2.186-16/2001 sofreu uma série de críticas por parte dos setores empresarial e acadêmico. Távora e outros (2015) afirmam que

Não havia incentivo para as empresas investirem em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em face da rígida e demorada burocracia que impingia alto custo de transação à tentativa de bioprospecção. Pois, desde as etapas iniciais dos processos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional, já havia necessidade de dispêndio, mesmo sem a certeza de que o processo geraria um produto com valor comercial.

Para os pesquisadores, havia grande dificuldade de lidar com as exigências da MPV, o que acabou empurrando um grande número deles, em sua maioria servidores públicos, para a ilegalidade, com a imposição de pesadas multas. (TÁVORA *et al.*, 2015, p. 10).

Barreto (2012), em editorial da *Journal of the Brazilian Chemical Society*, questiona se o patrimônio genético brasileiro deve ser protegido ou aproveitado comercialmente, como se a proteção ao patrimônio genético e a sua exploração comercial fossem dicotômicas. Ele aponta que o setor que explora a biodiversidade brasileira estava paralisado, “resultado da incerteza jurídica causada pelas inúmeras falhas e omissões encontradas na Medida Provisória-MPV nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001” (BARRETO, 2012, p. 191). Quanto ao CGen, o autor afirma se tratar de um “monstro burocrático incapaz de tomar qualquer decisão em um tempo razoável” (BARRETO, 2012, p. 191).

No mesmo sentido, Pimentel e outros (2015) afirmam que esta Medida Provisória foi editada em um cenário de “acusações de biopirataria por empresas multinacionais” e que, por esta razão, houve uma excessiva regulamentação do tema, desestimulando a pesquisa acadêmica e a prospecção por empresas brasileiras. Ademais, a aprovação do PL nº 7.735/2014 poderia representar “avanços políticos, tecnológicos e empresariais que podem trazer a diversidade biológica de volta ao centro da agenda de desenvolvimento do Brasil” (PIMENTEL *et al.*, 2015, p. 44).

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.” (BRASIL [1988], 2018, p. 70–71).

²⁸ “Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.” (BRASIL, 2001a, p. 1).

As críticas à MPV nº 2.186-16/2001 vindas da comunidade científica eram especialmente direcionadas aos emaranhados burocráticos das autoridades ambientais (MARQUES, 2011). Pesquisadores, na sua maior parte pertencentes a instituições públicas, relataram inúmeras dificuldades na realização de suas pesquisas, em virtude do longo tempo de autorização de acesso, do medo de punição e da rígida burocracia (MARQUES, 2011).

Mossri (2013) também aponta os impactos da regulamentação sobre o patrimônio genético e conhecimento tradicional associado por parte de pesquisadores. Existiria uma dificuldade em indicar com antecedência os locais de coleta do patrimônio genético bem como as anuências prévias em virtude da distância, acessibilidade do local e do provedor do conhecimento, dificuldades logísticas de envio das subamostras para as fiéis depositárias, falta de orientação jurídica para elaboração de contratos etc. (MOSSRI, 2013).

Em síntese, a MPV nº 2.186-16/2001 era responsabilizada por reduzir a capacidade brasileira de gerar “conhecimento, novas tecnologias e novos produtos”, empregos qualificados com alto valor agregado, “renda”, “divisas” e “desenvolvimento sustentável” e por prejudicar todos os setores afetados por suas regras (TÁVORA *et al.*, 2015, p. 10).

Muitas dessas críticas se intensificaram após 2010, quando o Ibama iniciou uma série de ações relacionadas ao combate à biopirataria e à coleta irregular de componentes do patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados, através da *Operação Novos Rumos I* (2010) e *Novos Rumos II* (2011-2013).

A primeira fase desta operação, deflagrada em 2010, lavrou 126 autos de infração aplicados a 33 empresas e que somaram R\$ 107.014.100,00, além de 23 advertências, em sua maioria para universidades e centros de pesquisa federais (IBAMA, 2016). A segunda fase da operação (2011-2013) focou-se em empresas e instituições que sequer buscaram regularização junto às agências competentes e, portanto, implicou em sanções mais severas, inclusive na esfera penal (*idem*). Ocasionalmente 318 multas, 66 empresas notificadas, somando R\$ 107.203.350,00, além de 33 advertências (*idem*). Empresas de diferentes setores foram notificadas, entre elas a Ambev e a Unilever, do segmento de alimentos e bebidas; Avon, Natura, O Boticário, Age do Brasil, Casa Granado, Chemyunion, Mapric, Mahogany e L’Oreal Brasil, de cosméticos; Aché, Eurofarma, Medley, Biolab, Novartis e Mapric, do farmacêutico; a Firmenich, de perfumaria, higiene pessoal e limpeza; Iff Essências e Fragrâncias, de essências; Avert, Basf, Dupont e Dow do Brasil, de química; Syngenta, Embrapa e Bayer, de pesquisa e desenvolvimento de produtos químicos, insumos e sementes para o setor agropecuário; as universidades federais de São Paulo (USP), do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Paraná (UFPR) e de Goiânia (UFG) (*idem*). (MOREIRA, R. Z., 2016, p. 117, grifos da autora).

R. Z. Moreira (2016) relaciona o PL nº 7.735/2014 ao *Protocolo de Nagoya*, afirmando que houve uma polarização entre grupos contrários e favoráveis à sua ratificação no

Brasil. Assinado em janeiro de 2011, o referido Protocolo só foi enviado para o Congresso Nacional em junho de 2012.

A partir destes fatos, percebe-se um dilema quando observamos que apesar do protagonismo brasileiro nas negociações internacionais e de ter sido o país um dos primeiros assinar o acordo, o mesmo está a mais de três anos e meio – desde 25 de junho de 2012 – parado no Congresso Nacional, de modo que entrou em vigor internacionalmente em outubro de 2014, com 51 ratificações e sem a presença do Brasil. Em termos comparativos, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, também um instrumento da CDB para regulamentar a transferência, manipulação e uso de organismos geneticamente modificados, ficou cerca de quatro meses no Congresso Nacional. Neste período, foi enviada a Mensagem Presidencial, criada uma Comissão Especial para emitir relatório, que deu origem ao PDL, o qual foi aprovado em Plenário, enviado para o Senado, e finalmente promulgado. O Protocolo de Quioto, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima, ficou apenas três meses nesta tramitação. (MOREIRA, R. Z., 2016, p. 121).

Até 2016, o Protocolo de Nagoya havia tramitado por muito mais tempo do que a média de tramitação de atos internacionais entre 1985 e 2005 (MOREIRA, R. Z., 2016). A mesma autora sugere que a demora excepcional em se aprovar consiste em um posicionamento político, podendo indicar uma falta de interesse do Poder Executivo ou um conflito entre os poderes Executivo e Legislativo. Para não arcar com o custo de vetar um acordo, opta-se por não dar andamento aos trâmites necessários para sua incorporação no ordenamento jurídico (MOREIRA, R. Z., 2016). Até a presente data, o Protocolo de Nagoya não havia sido ratificado, estando sujeito à apreciação do Legislativo (BRASIL, 2018).

No caso do Protocolo de Nagoya, observa-se que um grupo influente no Congresso e contrário à ratificação do Protocolo de Nagoya pelo Brasil, o agronegócio, atrela a possibilidade de aprovação legislativa à votação e implementação de uma nova legislação nacional para a matéria, causando a obstrução do andamento da matéria. (MOREIRA, R. Z., 2016, p. 121)

Dourado (2017) e R. Z. Moreira (2016) sugerem que os setores do agronegócio tiveram um papel fundamental na não ratificação do Protocolo, tendo a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) levantado uma série de questões consideradas prejudiciais ao agronegócio brasileiro. A principal questão exposta é a de que o Brasil passaria a pagar *royalties* aos países originários de uma série de culturas não nativas com forte importância econômica, como café, soja e laranja (MOREIRA, R. Z., 2016).

Quando o PL nº 7.735/2014 foi enviado ao Congresso Nacional, houve uma convergência entre os grupos que haviam se manifestado contra a ratificação do *Protocolo de Nagoya*, defendendo a aprovação do PL enquanto os grupos que haviam sido favoráveis à ratificação eram contra o PL (MOREIRA, R. Z., 2016). Quando o PL foi apresentado, havia

pelo menos 26 projetos de lei na Câmara dos Deputados, em tramitação ou arquivados, que pretendiam estabelecer alguma relação jurídica, direta ou indireta, entre os conhecimentos tradicionais e direitos de propriedade intelectual (CUCO, 2016). Além disso, ocorreram outras iniciativas na tentativa de se escrever uma nova norma para substituir a MPV nº 2.186-16/2001, como a da Câmara Técnica Legislativa do CGen de coordenar a elaboração de anteprojeto de lei, que também regulamentaria o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura em 2003 (MACHADO, C. S.; GODINHO, 2012). Uma consulta pública chegou a ser elaborada pelo Ministério da Casa Civil do governo do Presidente Lula da Silva (2003-2011) do PT, à época chefiado por Dilma Rousseff em 2008 (BRASIL, 2008). Segundo Saccaro Júnior (2012), esta consulta pública chegou a ficar aberta por mais de seis meses, mas não evoluiu devido a divergências entre MMA, MCTI e MAPA.

Por fim, existem fortes indícios que apontam para uma semelhança entre a estrutura do texto da Lei nº 13.123/2015 e uma nota técnica elaborada pelo Movimento Empresarial pela Biodiversidade – Brasil (MEBB), grupo ligado à indústria cosmética. Tal grupo, criado em 2010, participou ativamente da criação do PL nº 7.735/2014 (MOREIRA, R. Z., 2016). O MEBB, junto com diversas entidades²⁹, participa da Coalização pela Biodiversidade que começou anos antes da promulgação da Lei nº 13.123/2015, tendo se instaurado, segundo Adriana Diaféria (2015), Vice-Presidente do Grupo FarmaBrasil em audiência realizada no Senado Federal,

[...] exatamente no momento em que o Ibama, pela Operação Novos Rumos, adotou uma série de medidas em face das questões de irregularidade. Então a gente deu, de fato, início a esse processo de interlocução, fazendo justamente uma aproximação junto ao Governo, fazendo pleito de uma reforma dessa legislação que afetava tantos interesses, mas, mais do que isso, pela oportunidade que essa situação crítica gerada pelas autuações criou para que, de fato, as indústrias se engajassem num processo para revisão de um marco regulatório que se mostra de extrema relevância para o nosso País. (DIAFÉRIA, 2015)³⁰.

Agora, passa a se explicar como funciona o processo legislativo na época da apresentação do PL nº 7.735/2014. O processo legislativo brasileiro está disposto, de forma geral, no Título IV, Capítulo I, Seção VIII da CFRB/1988, em que se pode encontrar todos os contornos necessários à formação dos atos normativos primários, isto é, aqueles atos elencados no art. 59 da CFRB.

²⁹ Grupo FarmaBrasil, ABIHPEC, ABIPLA, ABIFINA, ALANAC, ABIFISA, ABIA, Instituto Ethos, CNI, CNA, FPA (DIAFÉRIA, 2015; MOREIRA, R. Z., 2016).

³⁰ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3104>.

Dentre esses atos, a lei ordinária é um dos principais instrumentos normativos, já que detém um rito de debates mais simplificado, bem como um quórum de aprovação menor do que uma emenda constitucional ou uma lei complementar. Além do mais, conforme o art. 61, *caput* da CFRB/1988, a lei ordinária pode ser proposta pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou pela mesa do Congresso Nacional, pela Presidência da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pela Procuradoria-Geral da República e pelos cidadãos (BRASIL [1988], 2018). No que toca à hierarquia das normas, lei ordinária, lei complementar e medida provisória situam-se no mesmo patamar.

O processo legislativo é deflagrado quando se submete a análises o Projeto de Lei, que, em regra, inicia-se na Câmara dos Deputados. No caso em questão, a Presidenta da República, Dilma Rousseff (PT), submeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n 7.735/2014, sob o regime de urgência estabelecido no art. 64, §1º da CFRB/1988. Somente o Presidente da República goza de tal poder, que implica um trâmite sumaríssimo ou o chamado rito abreviado de análises (BRASIL [1988], 2018).

O regime de urgência é um fator muito significativo para o caso em tela. Nesse regime constitucional são dispensadas algumas exigências e interstícios ou formalidade regimentais com vistas a acelerar a apreciação pelo Congresso Nacional. Além do mais, os prazos são reduzidos, isto é, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados têm 45 dias para votar o projeto (BRASIL [1988], 2018).

O documento encaminhado em 24 de junho de 2014 pelo Governo Federal teve sua justificativa elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), tendo sido assinado pelos respectivos ministros Izabella Mônica Vieira Teixeira, Clélio Campolina Diniz e Mauro Borges Lemos. Quanto à justificativa para a urgência constitucional, o máximo que se encontra no documento é no 19º parágrafo, em que se aponta a “urgência da questão” para elaboração do PL (BRASIL, 2014b).

Em 25 de agosto de 2014, a Câmara dos Deputados recebe o ofício SRI/PGR 158, que continha uma nota técnica elaborada pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a respeito do PL nº 7.735/2014 (BRASIL, 2014a). Esta nota concluía ter havido violação frontal do direito de consulta prévia e adequada aos povos indígenas e comunidades tradicionais, que as normas no PL nº 7.735/2014 deixariam de proteger adequadamente diversos direitos humanos fundamentais e isso poderia justificar, futuramente, responsabilização do Estado brasileiro internacionalmente (BRASIL, 2014a).

O projeto de lei segue o procedimento do regimento interno da casa competente, em regime de urgência. Esta etapa do trâmite legislativo é que tem o maior poder de alteração da proposta original, pois, mesmo com o rito abreviado, pode-se alterar a estrutura do texto, inclusive aprovando um substitutivo completamente diferente do proposto originalmente. Após a aprovação nesta casa, será revisto pela outra em um só turno de discussão e votação. Nesse momento, o projeto de lei pode ser aprovado pela casa competente com ou sem emendas ou ser rejeitado na íntegra (BRASIL [1988], 2018). Se a casa revisora o aprova com emendas, remeter-se-á o projeto de lei à casa que o iniciou para manter as emendas ou rejeitá-las, não podendo mais alterar o texto originariamente enviado à casa revisora, mas tão somente analisar as emendas realizadas (BRASIL [1988], 2018). Após ser apreciado pela casa revisora, o projeto de lei deve ser encaminhado à Presidência da República para sanção, sanção com vetos ou veto integral do projeto. Caso a Chefia do Poder Executivo não se manifeste dentro de 15 dias úteis subsequentes ao seu recebimento, ocorrerá a sanção tácita do projeto de lei (BRASIL [1988], 2018). Por fim, o Congresso Nacional tem o prazo de 30 dias para apreciar eventuais vetos presidenciais para apreciá-los (BRASIL [1988], 2018).

Na Câmara dos Deputados, o deputado federal Alceu Moreira (PMDB-RS) foi indicado relator do PL nº 7.735/2015 pelo então presidente desta casa, o deputado federal Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Sobrestada a pauta da Câmara dos Deputados após o decurso dos 45 dias, concluiu-se a votação do projeto substitutivo em 10 de fevereiro 2015, tendo sido apresentadas até aquela data, 220 emendas, todas rejeitadas em plenário. Entretanto, isso não significa que o conteúdo das emendas não tenha sido incorporado no projeto substitutivo.

No Senado Federal, o PL nº 7.735/2014 foi chamado de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 02/2015 e teve a relatoria do Senador Jorge Viana (PT-AC). O PLC nº 02/2015 recebeu 174 emendas, tendo sido aprovadas 23 em 15 de abril de 2015. O documento retornou à Câmara dos Deputados, que aprovou 12 dos 23 destaques apresentados pelo Senado Federal em 27 de abril de 2018.

A Presidenta Dilma Rousseff (PT) sancionou o PL nº 7.735/2014 em 20 de maio de 2015, vetando os seguintes dispositivos deste diploma: o inciso XI do §1º do art. 6º³¹, dos §§ 3º

³¹ “Art. 6º Fica criado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável por coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios, formado por representação de órgãos e entidades da administração pública federal que detêm competência sobre as diversas ações de que trata esta Lei com

e 4º do art. 13³², §10 do art. 17³³, §4º do art. 19³⁴ e do art. 29³⁵. Todos os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional em 24 de setembro de 2015 e a Lei nº 13.123/2015 entrou em vigência em 17 de novembro de 2015.

Participação máxima de 60% (sessenta por cento) e a representação da sociedade civil em no mínimo 40% (quarenta por cento) dos membros, assegurada a paridade entre:

[...]

§1º Compete também ao CGen:

XI - cientificar o Conselho de Defesa Nacional sobre as autorizações de que trata o § 3º do art. 13;” (BRASIL, 2015d).

³² “Art. 13. As seguintes atividades poderão, a critério da União, ser realizadas mediante autorização prévia, na forma do regulamento: [...]

§3º As autorizações de que trata este artigo serão concedidas:

I - Pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, quando se tratar de atividade de pesquisa; ou

II - Pelo CGen, quando se tratar de atividade de desenvolvimento tecnológico.

§4º Os órgãos previstos no § 3º deverão comunicar os pedidos de autorizações de que trata este artigo ao Conselho de Defesa Nacional, quando o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado for encontrado na faixa de fronteira.” (BRASIL, 2015d).

³³ “Art. 17. Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético de espécies encontradas em condições in situ ou ao conhecimento tradicional associado, ainda que produzido fora do País, serão repartidos, de forma justa e equitativa, sendo que no caso do produto acabado o componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado deve ser um dos elementos principais de agregação de valor, em conformidade ao que estabelece esta Lei. [...]

§10. A exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo realizada a partir da vigência desta Lei, resultado de acesso ao patrimônio genético realizado antes de 29 de junho de 2000, fica isenta da obrigação de repartição de benefícios, mediante comprovação do usuário, na forma do regulamento.” (BRASIL, 2015d).

³⁴ “Art. 19. A repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado poderá constituir-se nas seguintes modalidades: [...] §4º No caso de repartição de benefícios na modalidade não monetária decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, o usuário indicará o beneficiário da repartição de benefícios.” (BRASIL, 2015d).

³⁵ “Art. 29. São órgãos competentes para a fiscalização das infrações contra o patrimônio genético e contra o conhecimento tradicional associado, no âmbito das respectivas competências e na forma do regulamento, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º.

§1º O exercício da competência de fiscalização de que trata o caput pelo Comando da Marinha ocorrerá no âmbito de águas jurisdicionais e da plataforma continental brasileiras, em coordenação com o Ibama.

§2º Quando as infrações envolverem conhecimento tradicional associado, o Ibama, no exercício da competência prevista no caput, poderá atuar em articulação com os órgãos oficiais de defesa dos direitos das populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.

§3º Nas infrações que envolverem acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, em atividades agrícolas, o exercício da competência de fiscalização de que trata o caput será exercido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.” (BRASIL, 2015d).

7 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A comparação entre os dados deixa saliente que boa parte das demandas expostas nas manifestações coletas (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015) não foi atendida pelos poderes públicos. Essas manifestações foram consideradas indicativas de uma possível agenda dos povos e comunidades tradicionais. Talvez, o termo *agenda* dos povos e comunidades tradicionais nem seja o melhor a ser empregado neste caso, haja vista, que se tratou de uma reação a uma outra agenda concretizada por meio da apresentação do PL nº 7.735/2014.

No Senado Federal, nenhuma emenda relacionada ao acesso e remessa foi aprovada no sentido proposto nas manifestações (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015). Ao contrário, essas regras foram ainda mais flexibilizadas. Deixou de ser possível criar autorização para acesso e remessa ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado por pessoa jurídica sediada no exterior não associada a instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada.

Dos questionamentos relacionados à repartição de benefícios, todos estavam presentes desde a primeira versão do PL nº 7.735/2014, exceto o terceiro e o último, que foram inseridos na segunda. No Senado Federal, houve o atendimento a algumas demandas relacionadas à repartição de benefícios. Acabou-se a exigência de o componente do patrimônio genético ser o elemento *principal* de agregação de valor e de o produto acabado estar elencado em lista a ser elaborada por seis ministérios. No que se refere ao critério exclusivo para escolha da modalidade de repartição de benefícios, o Senado Federal vinculou a destinação da modalidade não monetária para áreas prioritárias definidas pelo Governo. Por fim, o Senado Federal também mitigou as isenções conferidas aos usuários que haviam realizado o acesso antes de 29 de junho de 2000, data da edição da MPV nº 2.052/2000, isentando apenas a exploração econômica realizada até esta data. A Câmara dos Deputados, entretanto, rejeitou todas essas emendas, salvo a exigência de o produto estar vinculado em lista.

Quanto às definições, as manifestações questionam a utilização do termo *população* em vez de *povo* indígena e de *agricultor tradicional* em vez de *agricultor familiar* (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015). Aponta-se, ainda, a descaracterização do conceito de *semente crioula* contido na Lei nº 10.711/2003, bem como a omissão de que o atestado de regularidade de acesso tenha de ser prévio e com debates

participativos sobre o início das atividades de acesso (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015). E, por fim, os conceitos foram utilizados à revelia dos detentores dos povos tradicionais no PL nº 7.735/2014 (ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015).

No Senado Federal, voltou-se a utilizar o termo *povos* indígenas, visto que a primeira versão do PL nº 7.735/2014 também os tratava dessa forma e incluiu-se no conceito de *agricultor tradicional* o conceito de *agricultor familiar*.

Quanto à última manifestação dos representantes dos povos e comunidades tradicionais (ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015), os vetos presidenciais atenderam a questão da isenção para quem tenha realizado acesso antes de 29 de junho de 2000; à possibilidade de o usuário escolher o destinatário da repartição de benefício; e às definições de competências de fiscalização de infrações.

A comparação é conclusiva quanto à pequena parcela de demandas atendidas. Ademais, a grande quantidade de solicitações realizadas pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais indica que o PL nº 7.735/2014 não contemplava suas vontades. Tanto é verdade que o pedido principal realizado pelos representantes dos povos e comunidades tradicionais é o de veto total ao *Marco Legal da Biodiversidade*, nos termos em que foi aprovado.

Se houve participação de representantes de povos ou comunidades tradicionais na elaboração da versão preliminar encaminhada pelo Governo Federal do PL nº 7.735/2014, há duas opções de interpretação: ou os representantes tinham uma visão diversa do conteúdo das manifestações coletadas ou suas opiniões não foram consideradas. Se não houve participação, apenas fica mais evidente a violação ao consentimento prévio dos povos e comunidades tradicionais na elaboração das políticas que os afetem. Independentemente de ter havido ou não participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais, pode-se inferir que a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, não contém dentre suas aspirações as vontades dos povos e comunidades tradicionais (BAŃKOWSKI, 2007).

Não se pode olvidar do regime de urgência com o qual o PL nº 7.735/2014 tramitou. Além do possível questionamento sobre o atendimento dos requisitos constitucionais e legais deste trâmite, ele significou a drástica redução das possibilidades de alteração do texto original proposto. Os dados aqui coletados ainda sugerem que pode ter havido um cálculo político para escolha deste trâmite, no sentido de se aprovar a proposta de modo mais semelhante à versão original.

O Senado Federal foi o local em que os representantes dos povos e comunidades tiveram mais espaço para alterar o PL nº 7.735/2014, ainda que a Câmara dos Deputados tenha revertido boa parte dessas alterações. Coube à Câmara dos Deputados, graças ao regime de urgência, aprovar a estrutura do texto a ser apreciado, por meio de emendas, pelo Senado Federal e coube ainda àquela apreciar as emendas realizadas por este. Se não houvesse o regime de urgência, caberia ao Senado Federal a versão a ser sancionada ou vetada pela Presidência da República. Neste caso, possivelmente o texto teria saído com mais sintonia aos anseios dos povos e comunidades tradicionais.

Deve-se levar em consideração ainda que atender uma questão específica dos representantes dos povos e comunidades tradicionais, conforme extraído das manifestações (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015), significou apenas uma mitigação à violação de seus direitos ou uma compensação pelo fato de que toda estrutura da Lei nº 13.123/2015 foi concebida à revelia dos detentores de conhecimentos tradicionais associados. Em outras palavras, tendo em vista que, ao se analisarem as versões do PL nº 7.735/2014 ao longo do trâmite legislativo, era nítido o cenário de redução de direitos, muitas demandas eram, em realidade, uma “redução de direitos”.

Quando os documentos são contextualizados, fica mais evidente que não houve espaço para a agenda diversa da apresentada pelo Governo Federal nas esferas estatais de representação. O *Marco Legal da Biodiversidade* é um evento dentre vários que sinalizam nesse sentido, como a não ratificação do *Protocolo de Nagoya*. É possível associar esse processo de invisibilização (SANTOS, B. S., 2009) e de não reconhecimento jurídico (HONNETH, 2003) dos povos e comunidades tradicionais à necessidade de expansão capitalista à que se refere B. S. Santos (2009), na medida em que o patrimônio genético vai se transformando em recurso genético, uma mercadoria com alto potencial econômico.

Em princípio, é evidente que a Lei nº 13.123/2015 não contou com a participação, ao menos qualificada, de seus detentores dos conhecimentos tradicionais associados em sua formulação (LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015; NASCIMENTO; BARBOSA; PARRA PEREIRA, 2017; SOUZA FILHO, 2017; TÁVORA *et al.*, 2015).

Não identificamos, no histórico da tramitação das proposições que resultaram na Lei nº 13.123, de 2015, consultas nesse sentido ou manifestações que possam ser interpretadas como anuência dos povos indígenas ou do órgão indigenista federal ao conteúdo da proposição. As poucas oportunidades dadas aos povos indígenas, às comunidades tradicionais e aos agricultores tradicionais para opinar sobre o assunto,

em apenas uma audiência pública no Senado Federal, não apenas é insuficiente para caracterizar uma consulta ampla e transparente, como seria desejável num contexto democrático. Essa falha pode expor a União a responsabilização em âmbito nacional e internacional por impor aos índios uma lei sem antes os ouvir devidamente, em afronta ao disposto nessa Convenção. (TÁVORA *et al.*, 2015, p. 45).

Silva e Dallagnol (2017), bem como as manifestações coletadas, afirmam que a Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, órgão do Governo Federal com participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais, tomou conhecimento da proposta apresentada pela Presidência da República apenas no momento de sua apresentação ao Congresso Nacional, em regime de urgência. A ausência de participação popular se manteve durante o trâmite legislativo, não havendo nenhum debate na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, houve uma audiência pública e um seminário, sem que houvesse, no entanto, possibilidade de retirada do regime de urgência. Não existiria nenhuma iniciativa do Poder Legislativo Federal no sentido de providenciar instrumentos de consulta prévia sobre qualquer iniciativa capaz de atingir os povos e comunidades tradicionais (SILVA; DALLAGNOL, 2017).

As regras contidas na MPV nº 2.186-16/2001, por mais que possa se alegar que também não houve o elemento da participação, parecem conter mais dispositivos de proteção à biodiversidade brasileira, apesar de apresentar vários problemas, em convergência com uma possível agenda dos povos e comunidades tradicionais.

Além do cotejamento dos documentos, faz-se necessário descrever como se concretizou, ao longo do processo legislativo, a redução de direitos dos povos e comunidades tradicionais. Para isso, tentou-se identificar padrões de como as instituições se comportavam, de acordo com o texto aprovado em cada etapa e seus efeitos jurídicos sobre os direitos citados.

Em primeiro lugar, o texto da Lei nº 13.123/2015 pode ser considerado ambíguo ou pouco claro em diversos trechos, como se apontou na análise do trâmite legislativo, convergindo com as conclusões de outras obras sobre o mesmo tema (CUSTÓDIO, 2016; NASCIMENTO; BARBOSA; PARRA PEREIRA, 2017). De modo geral, é possível interpretar as normas lá contidas em prejuízo dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados, pois constatou-se a criticada generalidade, abstração e ambiguidade no momento de referenciar seus direitos. Em contraste, as regras que se relacionam aos usuários são bastante assertivas e diretas, especialmente no que tange às suas obrigações. Vários exemplos podem ser dados, como o direito dos detentores de perceberem repartição *justa e equitativa* de benefícios, ao mesmo tempo em que são isentas certas categorias de empresários da obrigação de repartir benefícios ou a dispensa do consentimento prévio sobre material reprodutivo para fins

agrícolas, mesmo que se tivesse garantido o direito dos detentores de consentir com o acesso por parte de algum usuário. Custódio (2016) afirma também que a utilização de certos jargões pode tornar confuso o entendimento da lei por parte dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

Neste estudo foi verificado que o conteúdo da nova Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015 é de difícil compreensão para o público de abrangência ao qual se destina, principalmente os provedores do conhecimento tradicional, ou seja, populações indígenas, comunidades tradicionais e os agricultores tradicionais. Com isto a sua aplicabilidade torna-se difícil, uma vez que parte do seu público necessitará de apoio jurídico para requerer os benefícios de contrapartida devidos e regulamentados pelo instrumento legal em análise neste estudo. (CUSTÓDIO, 2016, p. 43).

O ordenamento jurídico brasileiro garantia aos povos e comunidades tradicionais o poder de *decisão*, o que se transformaria no direito de *participar do processo de decisão* na Lei nº 13.123/2015. Pelo que se pode perceber, o poder de decisão já havia perecido bem antes da entrada em vigência desta lei, pois, do contrário, não seria necessário demandar alterações tão substanciais de dispositivos apresentados pelo PL nº 7.735/2014, desde sua primeira versão. A disparidade entre o que é solicitado nas cartas e o que se encontra na primeira versão do PL nº 7.735/2014 é suficiente para sustentar a afirmação de que, se houve alguma participação de representante(s) dos povos e comunidades tradicionais, ela não foi capaz de fazer o Governo Federal apresentar um projeto de lei que atendesse aos seus interesses.

[...] não ficou previsto na nova legislação o direito de os povos e comunidades tradicionais decidirem sobre o uso dos seus CTA, como previa a MPV no §1º de seu art. 8º, devendo-se extrair a permanência desse direito dos ditames da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

[...]

De toda sorte, a omissão sobre o direito de os povos e comunidades tradicionais decidirem em relação ao uso dos seus CTA vulnera direitos que precisariam estar claramente dispostos... (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017, p. 186).

Parece até uma certa perversidade o PL nº 7.735/2014 e a Lei nº 13.123/2015 *assegurarem* aos povos e comunidades tradicionais o direito a participar da tomada de decisões, inclusive em âmbito nacional, e, ao mesmo tempo, garantirem que quase nenhuma proposta de alteração do texto que lhes atendesse se transformasse em norma jurídica. Este pode ser um típico exemplo do formalismo e do legalismo (BAÑKOWSKI, 2007), na medida em que se garante o direito à participação em sua forma, descolado das possibilidades efetivas de essa participação influenciar a decisão a ser tomada pelo ente público. Em vez de negar o direito explicitamente, o legalismo (BAÑKOWSKI, 2007) permite a utilização de eufemismos jurídicos que levam praticamente ao mesmo resultado.

Ademais, sacramentou-se na Lei nº 13.123/2015 a participação minoritária dos representantes dos povos e comunidades tradicionais no CGen, o principal órgão sobre o assunto, conforme item 2.03, por meio da paridade com outros dois setores de usuários, a saber, o empresarial e o acadêmico, constituindo-se um forte elemento para definição da estima social (HONNETH, 2003) dos povos e comunidades tradicionais. Caso a administração pública não indique nenhum representante para composição deste conselho, o máximo a que os representantes de detentores podem chegar é 33,3%. Neste caso, o fato de ter se explicitado a garantia de participação significou sua limitação. A desproporção estabelecida entre usuários e detentores ainda pode ser acentuada a depender da quantidade de indicados a ser preenchida por representantes do Estado. Os representantes dos detentores sempre dependerão dos demais setores para definir políticas que podem lhe implicar diretamente.

Nesse sentido, Custódio (2016) identificou que o público a que se destina a Lei nº 13.123/2015 podem ser classificados como provedores de conhecimentos tradicionais associados ou como usuários. Na primeira classificação, estariam inclusas as populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais; enquanto na segunda, os setores acadêmico e empresarial (CUSTÓDIO, 2016). Mesmo assim, provedores e usuários não tem a mesma representatividade no CGen.

Não obstante, os trâmites do PL nº 7.735/2014 parecem ter seguido todas as formalidades atinentes ao rito de urgência. Esse regime, imposto pelo Governo Federal, mitigou as possibilidades de alteração do texto originalmente proposto. As alterações mais substanciais ocorreram na Câmara dos Deputados e, a partir de sua aprovação em primeiro turno, não era possível alterar o texto, senão por emendas, o que foi um fator que reduziu o poder político do Senado Federal. Isso quer dizer que o rito de urgência carrega os traços do legalismo (BAŃKOWSKI, 2007), pois não houve nenhuma anomalia formal neste rito que pudesse justificar o texto final a que chegou a Lei nº 13.123/2015.

Percebeu-se também que os direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados foram mitigados de forma muito sutil. Se o Quadro III, que elenca os direitos dos povos e comunidades tradicionais, fosse lido isoladamente, não seria possível perceber o tamanho da redução desses direitos. Todo direito que é garantido ou reconhecido em termos “legais” ou “regulamentares” pode esconder alguma regra com maior potencial de modificar a vida desses povos e comunidades, que poderia ser, inclusive, o oposto de garantir ou reconhecer algo. Da mesma forma, proteger algo contra exploração *ilícita* ou *irregular* pode perder um pouco de sentido, na medida em que comportamentos considerados injustos deixam de ser

ilícitos ou *irregulares* ou que normas consideradas injustas venham a ser incorporadas ao ordenamento jurídico.

Considerando apenas o conteúdo dos documentos oficiais coletados, a invisibilização (SANTOS, B. S., 2009) e o não reconhecimento jurídico (HONNETH, 2003) se manifestam por meio do legalismo (BAŃKOWSKI, 2007), pois percebe-se que os termos *legais*, *regulamentares* ou afins significaram a redução dos direitos que tratam do direito de participação; da proteção aos conhecimentos tradicionais associados; do consentimento prévio ao acesso ao conhecimento tradicional associado; da percepção de benefícios pela exploração de conhecimentos tradicionais associados. Disso se excluem as regras que remetem a disposições infralegais, de outras legais ou de normas supralegais. A bem da verdade, nem é necessário escrever essas expressões, porque, tacitamente, pode haver exceções no decorrer do texto, mas, ao escrevê-las, infere-se uma tentativa de contenção do conteúdo daquela regra.

Verificou-se também que dispositivos que conferiam ou poderiam conferir poder aos detentores de conhecimento tradicional associado de modo bastante explícito, na MPV nº 2.186-16/2001, foram extirpados nas versões do PL nº 7.735/2014, que impossibilitava a interpretação prejudicial da norma; que garantiam o direito explícito de negar a terceiros a prática de uma série de ações relacionadas aos conhecimentos tradicionais associados. Ainda que essas ausências sejam tratadas apenas como simbólicas, sem o efeito prático, visto que esses direitos podem estar interpretados dentro de outros dispositivos, elas estão inseridas num contexto de redução de direitos. Em outras palavras, o direito de consentir implica diretamente no direito de não consentir; existem dispositivos supralegais, como a CFRB/1988 e a Convenção 169 da OIT, por exemplo, que garantem os direitos suprimidos no *Marco Legal da Biodiversidade*.

É possível também desenhar uma rede de conceitos, regras, relações e fatos jurídicos que a Lei nº 13.123/2015, a partir do PL nº 7.735/2014, bem mais complexa do que a da MPV nº 2.186-16/2001. Isso leva à necessidade de relacionar as categorias para se extrair uma visão mais completa dos processos relacionados ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados.

Todos os fatos jurídicos dos documentos coletados estão, obrigatoriamente, associados ao conceito de *patrimônio genético*. Tal conceito, por sua vez, foi escrito de três formas. Caso a este patrimônio genético esteja associado a algum conhecimento tradicional, conforme itens 1.04 e 1.05, deve-se aplicar um tratamento jurídico distinto do patrimônio genético não associado ao conhecimento tradicional. O PL nº 7.735/2014 ainda diferencia esse conhecimento tradicional associado, quando cria o conceito de “conhecimento tradicional

associado de origem não identificável”, segundo itens 1.07 e 1.08. Dessa forma, as regras se relacionam estritamente à identificação destes conceitos, conforme o caso.

Na MPV nº 2.186-16/2001, o patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado dependiam da anuência de quem os detivesse ou de quem fosse o titular da área em que se encontrassem, em geral, e era garantido a quem conferiu essa anuência o direito à repartição de benefícios. Na Lei nº 13.123/2015, apenas o conhecimento tradicional associado, que seja considerado legalmente de origem identificável, exige o consentimento de seu detentor, sendo ambíguo se este tem direito a receber repartição de benefícios em todos os casos, haja vista as isenções legais.

Estes dados apontam que os detentores de conhecimentos tradicionais associados não foram os únicos prejudicados na Lei nº 13.123/2015, porquanto ser detentor de conhecimento tradicional associado passa a ser o único vínculo legal exigido para conceder acesso e ter direito à repartição de benefícios, mesmo com as exceções. Na MPV nº 2.186-16/2001, outros atores poderiam conceder acesso e ter direito à repartição de benefícios e não mais.

É importante também salientar as formas de comprovação do consentimento prévio dos detentores de conhecimentos tradicionais. A Lei nº 13.123/2015 não observou o consentimento prévio como processo mais complexo, com ampla participação das comunidades atingidas (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017).

Por esta razão, a mera prova documental consiste em formalidade que não serve de meio de prova plena desse processo, nem mesmo de prova da observância dos parâmetros estabelecidos internacionalmente para esse processo, tais como a boa-fé, a transparência, a ciência dos riscos e benefícios e o amplo fornecimento de informações que subsidiem a tomada de decisão. (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017, p. 189).

Dentre as possibilidades de se comprovar o consentimento prévio, existe uma que pode ser emitida por quem não pertença àquela comunidade tradicional. O parecer do órgão oficial competente constitui mais uma violação ao direito ao consentimento prévio informado, uma vez que transfere a terceiro o poder de anuir o acesso a determinado conhecimento tradicional associado.

Conceder o acesso, como já foi dito, deixa de ser o fornecimento, a coleta ou obtenção do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado e passa a ser a atividade de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico sobre o material. Logo, o que a Lei nº 13.123/2015 passa a regular, no que tange à repartição de benefícios oriundos do acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, são os benefícios gerados a partir

da atividade de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico sobre patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado. Em tese, parece existir uma escusa legal para que um usuário se negue a obter alguma forma de consentimento prévio ou a repartir benefícios resultantes de exploração econômica, alegando não ter havido processo de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico naquele produto. Pode residir na modificação do conceito de acesso à linha abissal (SANTOS, B. S., 2009), pois uma parte das condutas que eram consideradas acesso na MPV nº 2.186-16/2001 passam a integrar um domínio *sem lei* (SANTOS, B. S., 2009).

Não bastasse essas questões relacionadas ao acesso, a Lei nº 13.123/2015 ainda incorporou o conceito de conhecimento tradicional de origem não identificável, sem dar garantias legais aos povos e comunidades tradicionais ou impor restrições legais à aplicação deste conceito por parte dos usuários. Ao contrário, dispensou uma parcela do conhecimento tradicional associado, relacionada às atividades agrícolas do consentimento prévio de seus detentores por meio de sua equiparação, em qualquer caso, ao conhecimento de origem não identificável. “O maior receio dos estudiosos e dos interessados no assunto é que um conhecimento tradicional de origem identificável se passe por não identificável para atender aos interesses dos agentes envolvidos, em detrimento dos direitos das comunidades tradicionais e indígenas.” (LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015, p. 389).

Este é um dos exemplos mais gritantes do traço colonizador (SANTOS, B. S., 2009), na medida em que o ordenamento jurídico não se preocupa em explicitar um *não-direito* que implica a invisibilização de um detentor do conhecimento tradicional associado. A lei não preocupou em criar instrumentos que vinculassem essa origem não identificável a consulta sobre esses conhecimentos, deixando de defender os conhecimentos tradicionais associados (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017).

Está claro que a exceção pode ser a regra, tendo em vista que a maior parte do conhecimento das populações tradicionais sempre esteve aberta a outros povos e identificar a origem é uma tarefa árdua e dispendiosa, que, certamente, não estará no horizonte das empresas interessadas no conhecimento e desinteressadas na consulta.

[...]

É um problema obter consentimento de uso de um conhecimento que vários povos detêm. Neste sentido, a solução simplista da lei deixa muito a desejar, simplesmente excepciona a obtenção de consentimento e abre uma janela perigosa para a violação direta dos direitos dos povos e comunidades detentoras do conhecimento tradicional e que deveriam ser protegidas pela lei e pelo poder público. Nesta exceção, que facilmente se torna regra, fica remarcado o vício de origem da Lei; não houve consulta prévia para formulá-la e aprová-la e exclui o consentimento prévio e informado no caso dos conhecimentos mantidos por vários povos. (SOUZA FILHO, 2017, p. 95, 106).

Em síntese, a Lei nº 13.123/2015 não vinculou nenhum requisito a suposta origem não identificável de conhecimento tradicional associado e tratou juridicamente certos conhecimentos tradicionais de origem identificável como não identificável para fins de acesso e repartição de benefícios. Ademais, é possível visualizar um conflito desse tratamento jurídico arbitrário com a CRFB/1988 e com a Convenção 169 da OIT (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017).

O cadastro constituiu, praticamente, a única exigência seja para o acesso na Lei nº 13.123/2015, podendo-se interpretar que o cadastramento possa ser realizado após o acesso. No mesmo sentido, E. C. P. Moreira e Conde afirmam, em linhas gerais, que “para a atividade de acesso, é necessário apenas que o usuário realize o cadastro no Sisgen, declarando o acesso” (2017, p. 182). O conceito do cadastro é extremamente vago, resumindo-se a dispor que é um “instrumento declaratório das atividades de acesso e remessa do patrimônio genético e conhecimento tradicional associado” (2017, p. 182). A Lei nº 13.123/2015 estabelece que o acesso deve ser realizado previamente “à remessa”, “ao requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual”, “à comercialização do produto intermediário”, “à divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação”, “à notificação de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido em decorrência do acesso” (2017, p. 182). Significa que há uma exigência explícita da necessidade de cadastro antes dessas atividades, ficando vaga a relação temporal entre cadastro e o acesso propriamente dito. Entretanto, o questionamento principal deve se dirigir ao fato de que a Lei nº 13.123/2015 não regulamentou absolutamente nada do conteúdo material do cadastro.

[...] no caso de exploração econômica dos CTA, nos termos dos arts. 34 e 35 do Decreto n. 8.772/16, o CGEN apenas gera automaticamente o comprovante de notificação depois do mero ato declaratório de notificação do produto; ou seja, para sustentar a estrutura de gestão do conhecimento tradicional associado, baseada em autodeclarações do usuário, a Lei n. 13.123/15 enfraqueceu o poder de polícia da União e menosprezou a obrigação imposta nos arts. 23 e 225 da CR/88, qual seja, a de proteção do patrimônio socioambiental. (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017, p. 183).

Entretanto, algumas obras elencam que as exigências legais para acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado seriam, além da necessidade de cadastro, não ser pessoa natural estrangeira (MENUCHI; SEGUNDO; ARAUJO, 2016). Esses autores, assim como Vasconcelos (2015), apontam que o cadastro dependerá de norma regulamentadora e que o §2º do art. 12 seria omissivo quanto ao destino da remessa, concluindo que o cadastro será necessário apenas para remessas ao exterior e desnecessário para remessas

para instituições localizadas no país. Os conceitos de “remessa” e de “envio de amostra” se referem apenas ao exterior, havendo omissão para o caso das remessas e do envio de amostras para instituições nacionais.

A facilidade trazida pela Lei nº 13.123/2015 para remessa e envio de amostra ao exterior dificulta a “instalação de bases biotecnológicas no Brasil” e reforça os laços de dependência com países estrangeiros, em detrimento da construção de parcerias que tornem o Brasil a sede de pesquisa, desenvolvimento e exploração benéfica da biodiversidade (LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015).

No que tange à exploração do patrimônio genético nacional, o Brasil tornar-se-á uma colônia que participará do contexto econômico internacional como exportadora de matéria-prima barata e importadora de produtos biotecnológicos acabados. Com isso, o Brasil perde a oportunidade de colocar a utilização soberana dos recursos da diversidade biológica no eixo do processo de desenvolvimento socioeconômico, erradicação da pobreza e sustentabilidade. (LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015, p. 390).

As condições de rastreabilidade e de fiscalização são colocadas em segundo plano ao não se exigir nada, legalmente, do agente que realiza o cadastro. Obter a informação de conhecimento tradicional associado não constitui acesso e, portanto, não exige consentimento prévio e nem cadastro junto ao CGen. A exploração econômica de patrimônio genético, mesmo associado a algum conhecimento tradicional, não necessita cadastro, nem consentimento prévio, nem gera obrigação de repartir benefício se não envolver as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. É inconteste que, se há alguma proteção jurídica contra a apropriação de conhecimentos tradicionais associados ou mesmo do patrimônio genético sem conhecimentos tradicionais associados no Brasil, ela não está presente no texto do *Marco Legal da Biodiversidade*, pois é possível tomá-los e explorá-los economicamente em escala industrial sem que isso configure uma violação das normas contidas nesta Lei.

Parece também não ter sido o maior objetivo desta norma a fiscalização das atividades relacionadas à biodiversidade, uma vez que ela concedeu anistia a todos aqueles que tenham acessado e remetido amostra do patrimônio genético irregularmente, desde que se regularizem (LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015).

Deve-se ressaltar que não se quer provar nesta dissertação se houve ou não apropriação do patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado, mas apontar que existem condutas que poderiam ser enquadradas com o que se denomina de apropriação e não são reprovadas juridicamente pela Lei nº 13.123/2015. No entanto, Nascimento, Barbosa e

Parra Pereira (2017) acreditam que a ilicitude, em qualquer caso, de acesso realizado por pessoa jurídica estrangeira coibiria, em tese, a prática de biopirataria.

Por outro lado, vários cientistas consideram como avanço a redução das burocracias para acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado (MENUCHI; SEGUNDO; ARAUJO, 2016).

No que se refere à repartição de benefícios oriundos do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, a Lei nº 13.123/2015 estabelece como a necessidade dessas repartições serem justas e equânimes. Entretanto, essa repartição justa e equânime pode ser percebida na Lei nº 13.123/2015 como “participação mínima ou ínfima nos lucros, destoando do intuito de se acordar um contrato de repartição justa e equitativa de benefícios” (MARTINS; ALMEIDA, 2017, p. 144).

Houve uma redução dos produtos passíveis da obrigação de repartir benefícios, que acabou restrita a produtos acabados e material reprodutivo, excluindo produtos intermediários e processos. A Lei nº 13.123/2015 isentou, ainda, parcela de usuários da obrigação de repartir benefícios, como microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais, fabricantes de produtos intermediários e desenvolvedores de processos. Além disso, houve isenções para “operações de licenciamento, transferência ou permissão de utilização de qualquer forma de direito de propriedade intelectual”. Segundo E. C. P. Moreira e Conde (2017), haveria ainda uma hipótese que fomenta o sistema de isenção, que seria o caso de produtos acabado ou material reprodutivo oriundo de acessos distintos, não sendo estes considerados cumulativamente para o cálculo da repartição de benefícios.

Vários estudos questionam o quão justa é essa repartição de benefícios com tantas possibilidades de isenção da obrigação de repartir benefícios (CUSTÓDIO, 2016; LIMA; DANTAS; GUIMARÃES, 2015; MARTINS; ALMEIDA, 2017; MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017).

A Lei n. 13.123/15 criou um sistema de isenção de repartição de benefícios que condiciona esse direito à finalidade do usuário dentro da cadeia produtiva, à preponderância do conhecimento tradicional para fins mercadológicos e à natureza jurídica do usuário. Esse sistema, ao lado do sistema de classificação ou de hierarquização dos conhecimentos tradicionais, configura um flagrante retrocesso relacionado à proteção jurídica dos povos tradicionais, uma vez que mitiga e, em algumas hipóteses, suprime o direito à repartição de benefícios, que é um dos dois pilares do desenvolvimento sustentável nesse contexto. (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017, p. 190).

No que se refere à exploração econômica e repartição de benefícios, percebe-se mais uma vez o traço colonizador (SANTOS, B. S., 2009), pois o reconhecimento do potencial

econômico e do envolvimento do detentor do conhecimento tradicional associado na criação deste potencial ocorre, ao mesmo tempo, em que se reconhece o “não-direito” à percepção dos benefícios.

Quando interpretadas sistematicamente, as regras de repartição de benefícios são prejudiciais aos detentores dos conhecimentos tradicionais, pois é possível reduzir ainda mais o que é passível de repartição de benefícios. Martins e Almeida (2017) citam como exemplo uma cadeia produtiva na qual uma empresa de grande porte produz os produtos intermediários e microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais produzam, ao final da cadeia, os produtos acabados. Nessa hipótese, não haveria garantia da repartição de benefícios.

Quando se discutem as políticas de exploração econômica e repartição de benefícios, existem alguns pontos que precisam ser mais bem esclarecidos. A primeira consiste na distinção entre os instrumentos de *acordo de repartição de benefícios* e *acordo setorial*. A princípio, parecia que o *acordo setorial* se referia aos casos em que houvesse a necessidade de celebrar com o Estado um contrato para repartir benefícios oriundos do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável. Já o conceito de *acordo de repartição de benefícios* também poderia fazer o mesmo que o *acordo setorial*, mas também poderia repartir benefícios decorrentes do conhecimento tradicional de origem identificável, dado que seu conceito é extremamente vago, sendo um *instrumento jurídico que qualifica as partes, o objeto e as condições para repartição de benefícios*. Quando se leem estes dois conceitos isoladamente, parece que o *acordo setorial* foi criado para atender apenas os casos a que se propõe, enquanto o *acordo de repartição de benefícios* seria para os demais casos.

Entretanto, para os casos a que se destinaria o *acordo setorial*, a Lei nº 13.123/2015 estabelece que a União pode figurar como parte em *acordo de repartição de benefícios* e ainda que é necessário este acordo para exploração econômica do produto notificado ou depósito diretamente no FNRB da quantia prevista, no prazo de até 365 dias. Não há menção na Lei de prazo mínimo por que deve durar o acordo ou periodicidade dos depósitos. O prazo de 365 dias não vale para o caso dos conhecimentos tradicionais associados, o que deve ser entendido como a possibilidade de dilatação da apresentação do *acordo de repartição de benefícios*.

Os acordos setoriais seriam, dessa forma, destinados apenas aos casos em que pudesse ser estipulado um valor menor do que 1% previsto no item 12.05 a ser pago pelo usuário. Nota-se que, diferente do *acordo de repartição de benefícios*, o *acordo setorial* tem como objetivo *a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da exploração econômica*.

A Lei nº 13.123/2015 ainda distinguiu tacitamente a figura do “detentor” e do “provedor” de conhecimentos tradicionais associados. O mesmo conhecimento tradicional associado pode estar presente em mais de uma comunidade, sendo que aquele que fornecer o conhecimento terá direito a negociar o acordo de repartição de benefícios enquanto os demais detentores dividirão a quantia prevista de 0,5%. Depois de escolhido pelo usuário um detentor dentre vários, os demais detentores praticamente ficam sem o direito a perceberem benefícios decorrentes da exploração econômica por conta da escolha do usuário. Na realidade, a Lei nº 13.123/2015 garante o direito à repartição de benefícios apenas aos provedores dos conhecimentos tradicionais associados.

Antes de se prosseguir, faz-se necessário perguntar: por que os usuários devem repartir benefícios oriundos do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado? Por que é justo exigir a repartição de benefícios de um usuário, além das exigências normativas? Parece óbvia a questão da titularidade do conhecimento tradicional associado, que pertence aos seus detentores. Afinal, foram eles os responsáveis pela produção daquele conhecimento. No caso do patrimônio genético, não existiria uma relação de titularidade ou esta não seria consensual (MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2015). Cunha (1999) e Santilli (2005) atribuem um caráter público e coletivo à biodiversidade e ao meio ambiente, sem falar do papel dos povos e comunidades tradicionais na preservação do meio ambiente. Importante destacar que o merecimento do respeito não decorre do papel na conservação do meio ambiente, embora isso seja uma característica desses povos, mas decorre do dever de tratar a todos os indivíduos e grupos sociais com respeito e dignidade.

Na medida em que algum recurso da biodiversidade é explorado, ainda mais em larga escala, ele acaba sendo, de certa forma, privatizado. Daí decorria a necessidade da repartição de benefícios. O setor empresarial só pode explorar os recursos da biodiversidade se se apropriar deles, com finalidade de prover lucros e a Lei nº 13.123/2015 estabelece regras para que se possa apropriar de algo considerado público.

Nessa direção, o patrimônio genético possui ainda mais valor quando está associado a algum conhecimento tradicional, pois já existe uma indicação de sua utilização. Entretanto, esse conhecimento tradicional associado é de titularidade de seus detentores e constitui um obstáculo para sua exploração econômica. Harvey (2005) aponta que a expansão geográfica do capitalismo é muito importante para sua estabilização, uma vez que cria demandas tanto de bens de investimento quanto de consumo.

Logo, o acesso a insumos mais baratos é tão importante quanto o acesso a mercados em ampliação na manutenção de oportunidades lucrativas. A implicação é que os territórios não-capitalistas deveriam ser forçados não só a abrir-se ao comércio (o que poderia ser útil), mas também a permitir que o capital invista em empreendimentos lucrativos usando força de trabalho e matérias primas mais baratas, terra de baixo custo e assim por diante. (HARVEY, 2005, p. 117).

No caso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados, a Lei nº 13.123/2015 cria possibilidade de redução de custos de produção para as indústrias farmacêutica e cosmética e do agronegócio, indo ao encontro do que Harvey (2005) chama de “acumulação por despossessão”³⁶.

Para promover essa acumulação, é necessária uma jogada complexa, haja vista que, aparentemente, não é possível simplesmente “coletar” algum conhecimento tradicional associado de uma comunidade qualquer e produzir os produtos para comercialização, sem sofrer potenciais desgastes de imagem, de sanções etc. Ademais, a formação do apelo mercadológico desses produtos decorre, inclusive, de sua associação com a natureza, os saberes tradicionais, a proteção do meio ambiente e a ideia do desenvolvimento sustentável.

A bioprospecção, em todas as etapas, deve ser lícita, regular e viável para ser realizada, o que tornava a MPV nº 2.186-16/2001 um incômodo. A Lei nº 13.123/2015, inserida no contexto de expansão capitalista, garante aos detentores dos conhecimentos tradicionais associados o *status* de sujeito de direitos (BAŃKOWSKI, 2007), às custas da mercantilização do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados.

A partir da ótica dos direitos humanos aplicada aos CTA, é possível vislumbrar as falhas intrínsecas à lei em análise, que os reduziu a mero insumo para o sistema de ciência, tecnologia e inovação, amesquinhando sua importância. Apesar de a lei declarar direitos voltados à proteção dos CTA, uma leitura mais atenta de seu texto demonstra que foram criados mecanismos que reduziram a proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais, chegando ao ponto de estabelecer hipóteses em que o acesso aos CTA pode efetivar-se sem a exigência do consentimento prévio e informado e sem a obrigação de repartição de benefícios. (MOREIRA, E. C. P.; CONDE, 2017, p. 181).

Uma das margens para expansão do processo de acumulação de expansão do capitalismo está na redução dos custos de produção. Em vez dos elevados custos decorrentes de um processo de pesquisa científica que leva anos para se descobrir a utilização de princípios ativos ou de complexos de princípios ativos de uma espécie, com a contração de mão-de-obra qualificada, insumos tecnológicos de alto custo e sem garantia de sucesso dentre outros, torna-se possível obter os mesmos resultados, com riscos bem menores e uma redução significativa

³⁶ Encontrou-se a tradução de “*accumulation by dispossession*” como “acumulação por espoliação”, “acumulação por despossessão” e “acumulação por desapropriação”. Optou-se pela utilização do segundo termo.

dos custos de produção, a partir do pagamento de repartição de benefícios, nos termos do *Marco Legal da Biodiversidade*. Se esta configuração vai se tornar realidade, cabe aguardar. A Lei nº 13.123/2015 permite esse cenário e, por isso, ela pode ser considerada *abissal* (SANTOS, B. S., 2009).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar conjuntamente os dados dos quadros codificados, o comportamento legislativo levou à redução dos direitos atribuídos aos povos e comunidades tradicionais, pela retirada de regras explícitas que garantiam poderes de decisão; pela criação de exceções e limitações tácitas aos direitos, ao longo do texto; pela modificação de conceitos legais que levavam, por consequência, à transformação das regras inerentes a estes conceitos; pela inclusão de direitos aos usuários, escritos objetiva e cirurgicamente, que se sobrepujavam tacitamente aos dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados; ambiguidade de certos dispositivos, que permitiam interpretações, na maior parte do conteúdo analisado, desfavoráveis aos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

Se de um lado, houve a redução dos direitos dos detentores de conhecimentos tradicionais associados, houve, de outro, uma redução das obrigações atribuídas aos usuários, bem como a redução do papel estatal de fiscalização. A redução dos direitos se deu pela diminuição dos poderes dos detentores dos conhecimentos tradicionais associados, em especial, pela relativização do direito de decisão, pela modificação do conceito de acesso, pelas dispensas legais criadas para concessão de acesso e pelas isenções legais criadas para repartição de benefício.

Enquanto os resultados práticos da tramitação do PL nº 7.735/2014 são muito explícitos, cabe questionar o porquê de reduzir direitos de detentores de conhecimentos tradicionais associados, de se reduzir as obrigações aos usuários e de reduzir as atribuições estatais. A resposta a esses questionamentos parece caminhar no sentido da necessidade de expansão das margens de acumulação do processo produtivo, mas ainda necessário avaliar os impactos da Lei 13.123/2015.

O cotejamento entre as demandas apresentadas nas manifestações coletadas (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.*, 2015; ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.*, 2015) e as regras extraídas dos documentos oficiais (BRASIL, 2001b, 2014b, 2015d, a, e, c, b) revelou que o Estado não atendeu, durante o processo legislativo, a maior parte das demandas apresentadas. Em termos de gradação, pode-se perceber o Senado Federal como instituição menos hostil a essas demandas, bem como se pode observar o protagonismo exercido pelo Governo Federal e pela Câmara dos Deputados no texto final transformado em lei.

Em síntese, o consentimento prévio informado ficou adstrito aos conhecimentos tradicionais associados de origem identificável que não sejam destinados às atividades agrícolas. Não é necessário consentimento prévio para acessar patrimônio genético sem conhecimento tradicional associado, conhecimento tradicional associado de origem não identificável, conhecimento tradicional associado de origem identificável que seja para fins de agricultura ou que seja detido por alguém distinto de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional. O consentimento prévio virou exceção no *Marco Legal da Biodiversidade*.

Somado a isso, a repartição de benefícios também se transforma em exceção, visto que só é obrigatória em caso de produto acabado ou material reprodutivo com componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado como elemento principal de agregação de valor, fora as inúmeras isenções concedidas em razão da natureza do usuário. Ademais, não se deve esquecer que está à disposição dos usuários um leque de opções interpretativas para reduzir ainda mais as exigências do acesso e da repartição de benefícios.

Nesse sentido cabe retomar o enjaulamento (BAŃKOWSKI, 2007) jurídico dos conhecimentos tradicionais associados, uma vez que estes foram enquadrados nas hipóteses legais que foram constituídas com o *Marco Legal da Biodiversidade*. Toda riqueza e diversidade desses conhecimentos é praticamente reconhecida no potencial econômico que eles podem oferecer, através da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico.

Não obstante, deve-se questionar qual o diferencial do patrimônio genético ou dos conhecimentos tradicionais associados na pesquisa e no desenvolvimento tecnológico. Em outros termos, por que é mais vantajoso acessar o conhecimento tradicional associado em vez de desenvolver todo o processo de uma pesquisa científica *tradicional*? Possivelmente, essa pesquisa científica *tradicional* demoraria muito mais e sairia bem mais caro do que acessar um conhecimento já disponível. O setor empresarial deixaria de arcar com custos de mão-de-obra qualificada, de insumos e inúmeros outros custos, e passaria a ter de arcar com a repartição de benefícios apenas daqueles produtos que fossem considerados lucrativos. O risco do setor empresarial reduz-se drasticamente, pois só vai repartir benefícios se comercializar o produto e só vai comercializar o produto se o considerar viável. Em uma pesquisa científica *tradicional*, após anos de pesquisa, se chegasse à conclusão de que determinado produto não é viável, o setor empresarial arcaria com todos os custos dessa empreitada.

Em conclusão, o *Marco Legal da Biodiversidade* pode ser considerado uma representação do pensamento abissal (SANTOS, B. S., 2009). Ele configura a perda de direitos dos povos e comunidades tradicionais ao deixar no campo *sem lei* diversas condutas praticadas

por usuários, assim como ao afastar os deveres e obrigações que o Estado teria com os povos e comunidades tradicionais. Quando a Lei nº 13.123/2015 define o que é legal e o que é ilegal, impera a ausência dos interesses e da vontade dos povos e comunidades tradicionais dentre suas aspirações, elevando-se ao patamar de norma legal a perda de direitos dos povos e comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. **Quilombolas e novas etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.

AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.* **Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares repudiam projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional**. [27 fev. 2015]. Disponível em: <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2015/03/02/povos-indigenas-povos-e-comunidades-tradicionais-e-agricultores-familiares-repudiam-projeto-de-lei-que-vende-e-destrói-a-biodiversidade-nacional/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ANDRADE, J. **Comunidades tradicionais ocupam um quarto do território nacional**. [2 ago. 2006]. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-08-02/comunidades-tradicionais-ocupam-um-quarto-do-territorio-nacional>. Acesso em: 8 dez. 2018.

ARTICULAÇÃO DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTOS *et al.* **Moção de repúdio dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares aos setores empresariais envolvidos na elaboração e tramitação do projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional**. [20 mar. 2015]. Disponível em: <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2015/03/20/mocao-de-repudio-dos-povos-indigenas-povos-e-comunidades-tradicionais-e-agricultores-familiares-aos-setores-empresariais-envolvidos-na-elaboracao-e-tramitacao-do-projeto-de-lei-que-vende-e-destrói-a/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO NORDESTE, MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO *et al.* **Pedido de Veto ao Projeto de Lei nº. 7735/2014**. [2015]. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/05/VETA-DILMA-PL-7735-v.3.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

BAŃKOWSKI, Z. **Vivendo plenamente a lei**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BARRETO, D. W. **Patrimônio genético brasileiro: protegê-lo ou aproveitá-lo comercialmente?** *Journal of the Brazilian Chemical Society*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 191–193, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Informática, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 8 fev. 1994. Seção 2, p. 499–510.

BRASIL. Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.052 de 29 de junho de 2000. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea “j”, 10, alínea “c”, 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2000. Seção 1, p. 50.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 2001a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea “j”, 10, alínea “c”, 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 ago. 2001b. Seção 1, p. 11–15.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade Brasileira**. [c201-a]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 8 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira – SiBBR**. Biodiversidade Brasileira. [c201-b]. Disponível em: <http://www.sibbr.gov.br/areas/?area=biodiversidade>. Acesso em: 8 dez. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Casa Civil. Despacho da Ministra. **Consulta Pública**. Projeto de Lei. [2008]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_biologica.htm. Acesso em: 8 dez. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Ofício SRI/PGR/Nº 158**. [2014a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1277505&filename=Tramitacao-PL+7735/2014. Acesso em: 6 dez. 2018.

BRASIL. Poder Executivo. **Projeto de Lei nº 7.735, de 24 de junho 2014**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição; os arts. 1, 8, j, 10, c, 15 e 16, §§ 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético; sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado; sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; e dá outras providências. [2014b]. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CB635C4404EB07FA5EA1817D8C022DE4.proposicoesWebExterno2?codteor=1262635&filename=PL+7735/2014. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 2 de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. [2015a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1323818&filename=Tramitacao-PL+7735/2014. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 2015b. Seção 1, p. 1–6.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Mensagem nº 147, de 20 de maio de 2015**. [2015c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-147.htm. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.735, 2014**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. [2015d]. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2922867&disposition=inline>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 7.735 de 2014. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; 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; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Redação Final. [2015e]. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CB635C4404EB07FA5EA1817D8C022DE4.proposicoesWebExterno2?codteor=1326278&filename=Tramitacao-PL+7735/2014. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL [1988]. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2018.

BUTLER, R. **The top 10 most biodiverse countries**. [2016, May 21]. Disponível em: <http://news.mongabay.com/2016/05/top-10-biodiverse-countries/>. Acesso em: 8 dez. 2018.

CAPPI, R. Z. A teorização fundamentada nos dados: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, M. R. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 390–422.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 295–316.

CUCO, P. H. O. **Conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual**: as proposições legislativas na Câmara dos Deputados. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

CUCO, P. H. O.; FERES, M. V. C. A repartição de benefícios na construção do *Marco Legal da Biodiversidade*. In: ENCONTRO DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO, 8., 2018, Juiz de Fora. **Anais [...]** Juiz de Fora: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2018.

CUNHA, M. C. DA. Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 147–163, 1999.

CUSTÓDIO, J. S. L. **Análise da aplicabilidade dos marcos legais que regulamentam o acesso ao patrimônio genético nacional, a proteção ao conhecimento tradicional e a repartição de benefícios**. 2016. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão da Inovação em Fito medicamentos) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2016.

DESLAURIERS, J.-P. A indução analítica. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 337–352.

DIAFÉRIA, A. Senado Federal. **Notas Taquigráficas** – 18/03/2015 - 4ª - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, Comissão de Meio Ambiente, 08:55 h. [2015]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3104>. Acesso em: 8 dez. 2018.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, Nupaub-USP/CEC, 2008

DOURADO, S. B. A Lei nº 13.123/2015 e suas incompatibilidades com normas internacionais. In: MOREIRA, E. C. P.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. (Orgs.). **A “nova” Lei nº 13.123/2015 no velho Marco Legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 81–100.

ELOY, C. C. *et al.* Apropriação e proteção dos conhecimentos tradicionais no Brasil: a conservação da biodiversidade e os direitos das populações tradicionais. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 189–198, 2014. Volume Especial Populações Tradicionais.

EPSTEIN, L.; KING, G. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. Tradução de vários tradutores. São Paulo: Direito GV, 2013. (Coleção Acadêmica Livre).

FERES, M. V. C.; CUCO, P. H. O.; MOREIRA, J. V. F. A quem realmente serve o *Marco Legal da Biodiversidade*? In: ENCONTRO DE PESQUISA EMPÍRICA EM DIREITO, 7., 2017, Feira de Santana. **Anais [...]** Feira de Santana: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

FERES, M. V. C.; CUCO, P. H. O.; MOREIRA, J. V. F. As origens do *Marco Legal da Biodiversidade*: as políticas de acesso e remessa. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 35–64, 2018. DOI: 10.5216/rfd.v42i3.49540.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Quadro Geral dos Povos** - Povos Indígenas no Brasil. [2018]. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Quadro_Geral_dos_Povos. Acesso em: 19 jan. 2019.

LAPERRIÈRE, A. A teorização enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens similares. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 353–374.

LI, J. W.-H.; VEDERAS, J. C. Drug discovery and natural products: end of an era or an endless frontier? **Science (New York, N.Y.)**, Washington, v. 325, n. 5937, p. 161–165, 2009.

LIMA, T. L. M.; DANTAS, T. K. S.; GUIMARÃES, P. B. V. O novo *Marco Legal da Biodiversidade* e a proteção aos conhecimentos tradicionais associados. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON TECHNOLOGICAL INNOVATION, 6.; ENCONTRO NORDESTINO DE ETNOBIOLOGIA E ETNOECOLOGIA, 8, 2015, Aracaju. **Anais [...]** Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2015. p. 387–393. DOI: 10.7198/S2318-3403201500030047.

LITTLE, P. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Departamento de Antropologia da UnB, 2003.

LOBÃO, R. J. S. **Cosmologias políticas do neocolonialismo**: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. 2006. 313 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LOBÃO, R. J. S.; CALANDRINO, T. Regimes de identidade, regimes de propriedade. **Avá**, n. 24, 2014. Disponível em: http://www.scielo.org/ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-16942014000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 8 dez. 2018.

MACHADO, C. S.; GODINHO, R. S. Acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais. **Ciência e Cultura**, v. 64, n. 1, p. 4–5, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252012000100002>.

MAEZUMI, S. Y. *et al.* The legacy of 4,500 years of polyculture agroforestry in the eastern Amazon. **Nature Plants**, London, v. 4, n. 8, p. 540–547, 2018. DOI: 10.1038/s41477-018-0205-y.

MARQUES, F. Emaranhado burocrático. **Pesquisa Fapesp**, São Paulo, n. 179, p. 28–33, 2011. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2012/05/028-033-179.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

MARTINS, T.; ALMEIDA, N. S. Violação ao direito à repartição justa e equitativa de benefícios. In: MOREIRA, E. C. P.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. (Orgs.). **A “nova” Lei nº 13.123/2015 no velho Marco Legal da Biodiversidade**: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 137–145.

MEDEIROS, F. L. F.; ALBUQUERQUE, L. A quem pertence a biodiversidade? Um olhar acerca do Marco Regulatório Brasileiro. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 195–216, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v12i23.533>

MENUCHI, L. N. S.; SEGUNDO, G. S. A.; ARAUJO, J. C. O novo marco legal para acesso ao patrimônio genético e proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado. **Revista GEINTEC - Gestão, Inovação e Tecnologias**, Aracaju, v. 6, n. 1, p. 2954–2965, 2016. DOI: [10.7198/geintec.v6i1.802](https://doi.org/10.7198/geintec.v6i1.802).

MOREIRA, E. C. P.; CONDE, L. B. A Lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 175, 2017. DOI: [10.18623/rvd.v14i29.1017](https://doi.org/10.18623/rvd.v14i29.1017).

MOREIRA, R. Z. **Congresso e política externa**: a influência do legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya à Convenção da Diversidade Biológica. 2016. 199 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MOSSRI, B. B. Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Audiência Pública PL 2177/2011**. Brasília: Congresso Nacional, 2013. 36 slides. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-2177-11-codigo-nacional-ciencia-e-tecnologia/audiencias-publicas/apresentacao-sbpc-beatriz-bulhoes>. Acesso em: 27 nov. 2018.

NASCIMENTO, M. T.; BARBOSA, M. A.; PARRA PEREIRA, J. L. Novo tratamento legal dos conhecimentos tradicionais associados. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 41, n. 3, p. 160, 2017.

PIMENTEL, V. P. *et al.* Biodiversidade brasileira como fonte da inovação farmacêutica: uma nova esperança? **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 41–89, 2015.

RAHMAN, A. **Development of an integrated traditional and scientific knowledge base: a mechanism for accessing, benefit-sharing and documenting traditional knowledge for sustainable socio-economic development and poverty alleviation.** Geneva: UNCTAD, 2000. (United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Expert Meeting on Systems and National Experiences for Protecting Traditional Knowledge, Innovation and Practices).

REZENDE, E. A.; RIBEIRO, M. T. F. Conhecimento tradicional, plantas medicinais e propriedade intelectual: biopirataria ou bioprospecção? **Revista Brasileira de Plantas Mediciniais**, Botucatu, v. 7, n. 3, p. 37–44, 2005.

SACCARO JÚNIOR, N. L. **Como impulsionar a bioprospecção no Brasil: bases para uma moderna regulação do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.** Brasília: IPEA, 2012.

SANTILLI, J. F. R. Acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: aspectos jurídicos. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 3, p. 21–65, 2005.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Almedina, 2009. p. 23–71.

SANTOS, K. M. P.; TATOO, N. (Orgs.). **Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

SHIVA, V. **Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento.** Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, L. A. L.; DALLAGNOL, A. H. Violação do direito à consulta prévia no processo de elaboração da lei: vício congênito. In: MOREIRA, E. C. P.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. (Orgs.). **A “nova” Lei nº 13.123/2015 no velho Marco Legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais.** São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 117–125.

SOEJARTO, D. D. Biodiversity prospecting and benefit-sharing: perspectives from the field. **Journal of Ethnopharmacology**, Lausanne, v. 51, n. 1–3, p. 1–15, 1996.

SOUZA FILHO, C. F. M. Conhecimentos tradicionais, consulta prévia e direitos territoriais. In: MOREIRA, E. C. P.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. (Orgs.). **A “nova” Lei nº 13.123/2015 no velho *Marco Legal da Biodiversidade***: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 94–116.

SOUZA, P. B. **Direitos, comunidades quilombolas e conservação da biodiversidade**: o exemplo do Vale do Ribeira/SP. 2017. 195 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

STEINMETZ, W. O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 143–164, 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44370>.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. M. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Tradução de Luciane de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

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, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td184>. Acesso em: 15 maio 2018. (Texto para Discussão nº 184).

TOLEDO, V. M. M. **Povos/comunidades tradicionais e a biodiversidade**. Tradução de Antônio Diegues. Ciudad de Mexico: Instituto de Ecologia, UNAM, 2013. Disponível em: [http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/VITOR%20TOLEDO%20povos%20e%20comuniades%20PRONTO%20\(1\).pdf](http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/VITOR%20TOLEDO%20povos%20e%20comuniades%20PRONTO%20(1).pdf). Acesso em: 12 dez. 2018.

TOLEDO, V. M. M.; BARRERA-BASSOLS, N. A etnoecologia: uma ciência pós-normal que estuda as sabedorias tradicionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 20, p. 31–45, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v20i0.14519>.

VASCONCELOS, R. M. Conhecendo a nova lei de acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional (Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015). [1 jun. 2015]. Disponível em: http://www.cfbio.gov.br/admin/_lib/file/docAnexos/publicacao-lei-13123-de-2015.pdf. Acesso em: 18 dez. 2018.

ZHU, F. *et al.* Clustered patterns of species origins of nature-derived drugs and clues for future bioprospecting. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, Washington, v. 108, n. 31, p. 12943–12948, 2011.