

# **O PROTOCOLO DE NAGOIA SOBRE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E REPARTIÇÃO DOS BENEFÍCIOS: UMA ANÁLISE DA IMPREVIDÊNCIA NA RATIFICAÇÃO BRASILEIRA<sup>1</sup>**

*THE NAGOYA PROTOCOL ON ACCESS TO GENETIC RESOURCES AND BENEFIT SHARING: ANALYSIS OF THE BRAZILIAN RATIFICATION IMPROVIDENCE*

*Elias David Morales Martinez<sup>2</sup>*  
UFABC

*Bruna Gaudêncio Guimarães<sup>3</sup>*  
UFABC

## **Resumo**

Devido a seu potencial econômico através da bioprospecção, os recursos genéticos se tornam fatores estruturantes de uma nova ordem internacional e estabelecem uma dicotomia entre o Sul e o Norte global, a qual se materializa na condição de detentores de biodiversidade e detentores de tecnologia para explorá-la. Sendo assim, o Protocolo de Nagoia assume papel central na defesa dos interesses dos países Megadiversos uma vez que regulamenta o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos. Entretanto, o Brasil, um país que desde o início atuou nas negociações do protocolo de Nagoia, demorou mais de dez anos em ratificar o acordo, mesmo diante de diversos benefícios, como o controle da biopirataria e da repartição dos benefícios advindos dos conhecimentos tradicionais. A presente pesquisa propõe, com base nos teóricos Robert Putnam e Oran Young, analisar as negociações do protocolo, a tramitação do mesmo no Congresso Nacional e o Novo Marco Legal da Biodiversidade, delineando os principais agentes nacionais e internacionais que atuam sobre a temática a fim de verificar as motivações e implicações que levaram à não ratificação brasileira do protocolo de Nagoia por tantos anos.

## **Palavras-chave**

Protocolo de Nagoia. Recursos Genéticos. Bioprospecção. Biossegurança.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com o apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Pós-doutorando King's College London- PDE CNPq. Professor do Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC -PRI/UFABC. Professor do Programa de pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais PCHS/UFABC e do Bacharelado em Relações Internacionais – BRI/UFABC.

<sup>3</sup> Mestranda em Data, Economics and Development Policy – Massachusetts Institute of Technology (MIT). Graduada em Relações Internacionais – UFABC e em Ciências e Humanidades da mesma Universidade.

### **Abstract**

*Due to bioprospecting economic potential, genetic resources become structuring factors of a new international order and establish a dichotomy between the global South and North, which materializes the condition of biodiversity holders and holders of technology to exploit it. Thus, the Nagoya Protocol assumes a central role in defending the interests of the Megadiverse countries, since it regulates the access and fair and equitable sharing of the benefits arising from the use of genetic resources. However, Brazil, a country that since the beginning actively participated on Nagoya protocol negotiation, has not ratified it until now, despite its benefits such as the control of biopiracy and the sharing of benefits derived from traditional knowledge. The research proposes, based on the theorists Robert Putnam and Oran Young, to analyze the negotiations of the protocol, its process in the National Congress and the New Legal Framework of Biodiversity, outlining the main national and international agents in order to answer the motivations and implications of the Brazilian improvidence in the face of non-ratification of the Nagoya protocol.*

### **Keywords**

*Nagoya Protocol. Genetic Resources. Bioprospection. Biosafety.*

## **INTRODUÇÃO: AS ORIGENS DO PROTOCOLO DE NAGOIA**

Ao serem inseridos no mundo globalizado regido pela economia de mercado, os recursos genéticos e os conhecimentos tradicionais, que até o século XX eram reconhecidos como produtos sociais e culturais produzidos através da gradativa acumulação de conhecimentos e pertencentes ao patrimônio da humanidade (CUNHA, 1999. p.148), sofrem uma transformação e são submetidos a um regime complexo de propriedade intelectual. Sob o argumento de estímulo à inovação, e a necessidade de fazer frente à crise alimentar e ambiental, os recursos genéticos são patenteados e modificados, atendendo as demandas normativas do mundo capitalista e configurando como produtos passíveis de exploração e comercialização internacional.

Paralelo à lógica de mercado e diante de índices alarmantes sobre os efeitos nacionais e transfronteiriços da degradação ambiental, o tema da biodiversidade é incluso, a partir da década de 70, com a Conferência de Estocolmo, e principalmente na década de 90, com a ECO-92 e a criação da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), nos principais debates da agenda internacional.

Conforme afirmam Tescari e Vargas (2007, p.4), os recursos biológicos e genéticos se tornam centrais para a definição da nova geoeconomia tendo em vista seu alto potencial econômico através da bioprospecção, de modo que, diante da globalização, passam a configurar

como fatores estruturantes de uma nova ordem internacional.

Dessa forma, a dicotomia entre Norte e Sul, na temática ambiental, se materializa na condição de detentores de biodiversidade e detentores de tecnologia para explorá-la, como é o caso do Brasil<sup>4</sup>, o qual, ao mesmo tempo em que possui diversos produtos naturais com potencial utilização econômica (BARREIRO, 2009; FONTANA et al., 2000) para a geração de renda nacional de maneira sustentável e socialmente justa com suas fontes tradicionais, não possui a tecnologia ou a proteção legal necessária para a exploração.

Sendo assim, os países Megadiversos<sup>5</sup>, dentre eles o Brasil, passam a exercer liderança na implementação dos objetivos da CDB, de modo que no seu processo de criação tiveram suas demandas atendidas ao reivindicar a soberania sobre seus recursos naturais e o reconhecimento dos conhecimentos tradicionais, demandando que o acesso fosse negociado através de termos mutuamente acordados entre as partes (ALBAGLI, 1998).

Apesar do grande avanço propiciado pela criação da CDB em 1992 em consonância com os interesses dos países Megadiversos, a Rodada de Uruguai, realizada em 1996 pela Organização Mundial do Comércio, atendeu as demandas do Norte, submetendo os recursos genéticos e a diversidade biológica às regulamentações internacionais de propriedade intelectual. Além disso, temos que alguns objetivos da CDB, dentre eles seu terceiro, sobre a repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso e utilização de recursos genéticos, não foi regulamentado de maneira específica, não apresentando regras ou mecanismos para sua implementação (MOREIRA, 2016, p.96).

---

<sup>4</sup> Diante da dicotomia Norte e Sul, de países detentores de biodiversidade e de tecnologia para explorá-la, o Brasil se diferencia dos demais países do Sul na questão do agronegócio, pois, através da atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), exerce uma liderança no setor de tecnologia agrícola nacional, principalmente no desenvolvimento de sementes transgênicas.

<sup>5</sup> O grupo dos Países Megadiversos, ou *Like-Minded Megadiverse Countries* detém entre 60-70% de toda a diversidade biológica do planeta e foi formado em 2002 pelos seguintes países: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia, República Democrática do Congo e Venezuela. (MOREIRA, 2016, p.24).

Diante dessa demanda de regulamentação, principalmente dos países Megadiversos, criou-se durante a 5ª Conferência das Partes (COP 5), realizada em Nairóbi em 2000, um Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Acesso e Repartição de Benefícios (GT-ABS) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014), o qual teve como consequência a adoção das Diretrizes de Bonn pela CDB em 2000, um guia de diretrizes voluntárias para a implementação desse terceiro objetivo.

Devido à articulação de diversos interesses, sejam eles nacionais ou internacionais, e a acirrada clivagem entre Norte e Sul, a negociação do protocolo específico sobre *Access and Benefit Sharing - ABS* (Acesso e Repartição de Benefícios - ARB) foi viabilizada apenas através de um mandato negociador que durou cerca de seis anos, sofrendo em todo esse período pressões do Grupo dos Países Africanos e dos Países Megadiversos. Dentre os países Megadiversos destaca-se o Brasil, cuja delegação, segundo Tescari (2013, p.334) tem sido fundamental nas negociações de diversos órgãos estabelecidos no âmbito da CDB, de modo que na negociação do Protocolo de Nagoia configura como um dos países mais atuantes nas discussões, contribuindo para o texto final do Protocolo, e sendo um dos países responsáveis pela sua assinatura em Nagoia, em 2010 no Japão, durante a 10ª Conferência das Partes da CDB.

Entretanto, o Brasil, um país que desde o início atuou nas negociações tanto da CDB como do protocolo de Nagoia, exercendo uma forte posição nas negociações a fim de garantir seus interesses, até o momento não ratificou o protocolo, o qual poderia trazer muitos benefícios, entre eles o controle da biopirataria, a repartição justa e equitativa dos conhecimentos tradicionais e o incentivo à pesquisa.

Dessa forma, o presente artigo propõe, frente aos desafios e problemáticas existentes no processo de formulação do protocolo de Nagoia e no posicionamento brasileiro, analisar tratados internacionais, a legislação nacional brasileira e os agentes e interesses que se articulam sobre a temática, a fim de contribuir para a esquematização dos desafios existentes e dos benefícios que seriam advindos da ratificação do protocolo, tendo como prerrogativa a importância dos recursos genéticos como estratégicos e formuladores da ordem internacional global.

Sendo assim, as principais perguntas que servem de plano de fundo para a análise são: Qual a influência dos agentes nacionais e

internacionais para a ratificação brasileira do Protocolo de Nagoia? Quais são as implicações políticas e ambientais da ratificação brasileira do protocolo de Nagoia? De modo que, ao mesmo tempo, todas as questões anteriores são permeadas pela questão central: Quais são as motivações e implicações diante da procrastinação da ratificação do protocolo de Nagoia? A não ratificação, seria uma imprevidência brasileira frente a temática ambiental e a necessidade de um respaldo legislativo internacional?

Tendo com base teórica a Teoria de Regimes Internacionais de Oran Young (1994), o presente artigo busca analisar, na primeira parte, as negociações do Protocolo de Nagoia no âmbito internacional, bem como compreender, na segunda parte, a tramitação do protocolo no Brasil e sua relação com o já existente marco da Biodiversidade, destacando a importância da ratificação do mesmo para o posicionamento brasileiro frente a uma lógica de ordenamento internacional guiada pela nova geoeconomia. Na terceira parte, são analisadas as consequências da não ratificação, as quais refletem diretamente na resolução de problemas internos e no posicionamento internacional do país. Por fim, nas Considerações Finais, são analisadas as inconsistências do posicionamento brasileiro e é feita uma análise sobre a não ratificação, se ela seria uma imprevidência brasileira ou, na verdade, o resultado de um arranjo político nacional.

## **I. As Negociações do Protocolo de Nagoia**

As negociações do Protocolo de Nagoia tiveram como seus principais antecedentes a criação de um grupo de trabalho aberto Ad Hoc sobre ABC na Conferência das Partes (COP 5), sendo assim, o grupo levou a adoção das diretrizes de Bonn, as quais propunham apenas orientar, através de um caráter voluntário, países que quisessem ter acesso a diretrizes para a implementação do Acesso e repartição dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos (SACCARO, 2011, p.4).

Em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, na África do Sul, os países foram convocados para a negociação do protocolo, de modo que em 2004, na COP 7, é apontada a necessidade da negociação de semelhante acordo, o qual, apenas em 2005, efetivamente inicia através do grupo de trabalho a negociação do

regime internacional (SIMÕES, 2015, p.18).

Sendo assim, com o intuito de elaborar semelhante protocolo e negociá-lo no âmbito internacional, durante a COP 8, em 2006, foi estendido o mandato do GT-ABS até 2010, que segundo KOHSAKA (2012), apresentou uma proposta para o texto do protocolo que gerou uma série de impasses e falta de consenso entre as Partes às vésperas da COP 10, de modo que havia uma grande expectativa que não seria possível durante a Conferência aprovar o protocolo.

O principal conflito nas negociações do ABS se deu entre os países em desenvolvimento e detentores da maior diversidade biológica mundial (Grupo dos Megadiversos e Afins) e os países desenvolvidos e detentores de tecnologia para a exploração de recursos genéticos através da bioprospecção. A falta de consenso entre os dois grupos se distribuía sobre as questões relativas à natureza do regime, o seu escopo e a forma de negociação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014). A respeito da natureza do regime, os países em desenvolvimento defenderam um acordo vinculante, a fim de garantir a distribuição dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos e restringir a solicitação de patentes, através do monitoramento e mecanismos de cobrança. Por outro lado, os países desenvolvidos reivindicaram um protocolo de natureza não vinculante, sem qualquer mecanismo de monitoramento e de caráter não obrigatório.

Outro ponto de discórdia entre as Partes era a respeito do escopo do regime, alguns defendiam a inclusão do acesso aos conhecimentos tradicionais, enquanto outras partes, dentre elas o movimento indígena, defendiam a sua exclusão, afirmando que antes da entrada para o regime era necessário o reconhecimento dos seus direitos soberanos sobre seus conhecimentos, recursos genéticos e territórios. Além disso, segundo texto da Confederação Nacional da Indústria (2014, p.22), eles solicitavam que fosse também concedido o direito ao consentimento prévio e informado, a repartição dos recursos biológicos e genéticos que estavam em condições *ex situ* em outros países, bem como de conhecimentos tradicionais acessados sem o consentimento. Entretanto, o grupo indígena mudou de posição, tendo em vista que seria melhor garantir a presença de suas reivindicações no regime internacional do que aguardar um regime *sui generis* de proteção. Sendo assim, junto ao Brasil, que liderava

o grupo que defendia a inclusão, venceram a disputa sobre essa temática nas negociações.

Ainda sobre o escopo, outra questão controversa era sobre a inclusão dos derivados de recursos genéticos e biológicos. O grupo dos países desenvolvidos defendia uma abordagem mais restrita, de modo que a repartição de benefícios se limitasse apenas aos recursos genéticos em si, argumentando que os mesmos não eram mencionados nos princípios da CDB. Por outro lado, os países em desenvolvimento, defenderam uma abordagem mais ampla, argumentando a presença dos mesmos nas diretrizes de Bonn e que os benefícios advindos eram decorrentes da pesquisa e do desenvolvimento em relação aos componentes bioquímicos, e não como resultado da utilização do DNA em si. Novamente, o grupo dos países em desenvolvimento venceu com sua proposta e o texto do protocolo passou a incluir os produtos, derivados, produtos sintéticos que copiam uma molécula natural e produtos comerciais, incluindo medicamentos.

O conflito entre os grupos também se deu por conta da tentativa dos países desenvolvidos realizarem um *forum shifting* do protocolo ABS, afirmando que o mesmo deveria ser negociado em fóruns mais influentes como a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual) a partir do entendimento que a questão se tratava apenas da transferência de recursos genéticos de países em desenvolvimento para países desenvolvidos, interpretando as negociações como de cunho econômico. Frente a isso, os países em desenvolvimento defendiam a necessidade da CDB ter a supremacia sobre questões relacionadas à biodiversidade e a governança ambiental, tendo em vista seu caráter sustentável e o equilíbrio da organização a respeito das dimensões sociais, ambientais e econômicas.

No início das negociações, a proposta dos países desenvolvidos era de que não fosse criado um regime internacional, mas sim legislações nacionais que permitiriam o estabelecimento pelo Estado de um quadro regulatório para atender suas próprias necessidades e características, pois seria muito difícil estabelecer uma medida internacional que atendesse a necessidade de todas as Partes. Além disso, o grupo afirmava que as obrigações presentes na CDB eram suficientes, as quais propunham o estabelecimento de leis nacionais para regulamentar o acesso aos recursos

genéticos. Entretanto, a defesa dos países em desenvolvimento foi que o Protocolo ABS não restringiria o acesso aos recursos genéticos, mas sim criaria condições para sua permissão.

Segundo Aubertin e Filoche (2011, p. 53, SIMÕES, 2015, p.16), os países desenvolvidos argumentaram a necessidade de transferir os mecanismos de monitoramento e controle para os países provedores de recursos genéticos, enquanto os países em desenvolvimento afirmavam também a necessidade de regulação por parte dos países usuários. As ONGs e os países em desenvolvimento também propuseram a inclusão de um instrumento legal na concessão de patentes, o qual exigiria que o recurso genético atendesse os termos da CDB, o consentimento prévio e a repartição dos benefícios advindos.

Segundo Orsini (2013, p.62), a atuação das organizações não-governamentais (ONGs) nas negociações do Protocolo de Nagoia foi alta, mesmo que limitada a participação como observadores, de modo que podemos destacar os dois grupos antagônicos e mais atuantes nas negociações, o primeiro deles liderado pelo Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade (FIIB), e o segundo pela Câmara de Comércio Internacional (CCI).

O grupo de ONGs lideradas pelo FIIB atuou nas negociações na defesa da participação de comunidades indígenas locais, fornecendo insumos para o debate sobre conhecimentos tradicionais e a natureza do regime, fazendo consonância com os interesses dos países Megadiversos. O segundo grupo, liderado pela CCI, conjuntamente com ONGs da indústria de biotecnologia e produção de sementes, atuou nas negociações em conformidade com os interesses dos países desenvolvidos, questionando a utilidade de um regime de ABS e defendendo um protocolo não vinculante.

Após um longo processo de negociações, o Protocolo de Nagoia foi assinado em 2010 durante a 10ª Conferência das Partes, representando uma grande vitória da biodiversidade e dos países em desenvolvimento. Entretanto, conforme afirmam Aubertin e Filoche (2011, p. 53 apud SIMÕES, 2015, p.16), algumas controvérsias, entre o grupo dos países Megadiversos e dos países desenvolvidos, não foram solucionadas nas negociações e se expressam no texto final do protocolo, de modo que uma série de questões são submetidas à legislação nacional de cada Parte, como é o caso da definição dos termos e condições para a repartição justa

e equitativa dos benefícios e a regulamentação do acesso aos conhecimentos tradicionais.

A não solução dessas controvérsias se deve a grande polaridade entre o grupo dos países em desenvolvimento (Megadiversos) e os países desenvolvidos, bem como a necessidade de finalizar o período das negociações. Sendo assim, podemos afirmar que ao submeter questões à legislação nacional o protocolo permitiu uma vitória parcial do grupo dos países desenvolvidos, os quais ainda utilizam a legislação interna para assegurar seus interesses sobre o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios.

Sobre o desenho final do Protocolo de Nagoia, podemos afirmar que ele reconhece o valor econômico da biodiversidade e propõe incentivar a conservação e o uso sustentável de recursos genéticos e seus derivados, é de natureza vinculante, e reconhece a soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, tornando ilegal a utilização de recursos e conhecimentos tradicionais sem consentimento prévio da comunidade ou país provedor, afirmando a necessidade de controle e monitoramento de ambas as partes, tanto dos usuários como dos provedores, a fim de combater a pirataria e assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios.

No artigo 30 do protocolo, é atribuída à Conferência das Partes a responsabilidade de tomar as decisões necessárias para a promoção da efetividade da implantação do protocolo e cada Parte ficou encarregada de enviar relatórios de monitoramento sobre o seu cumprimento. O protocolo também prevê o estabelecimento de pontos de verificação, uma medida específica para verificar o cumprimento da legislação em outros países, ficando a cargo de cada parte a definição dos pontos e as medidas para o cumprimento da verificação.

Segundo Lima (2016), o protocolo de Nagoia defende que as partes tomem ações efetivas e proporcionais para tratar de casos de descumprimento das medidas adotadas, e que cooperem em casos de violação. Esses eventuais descumprimentos podem submeter às partes a utilização dos mecanismos de soluções de controvérsias, previstos no artigo 27 através da atuação de órgãos subsidiários estabelecidos pela CDB. Esses mecanismos de resolução de controvérsias são também utilizados na solicitação de consentimento prévio informado, de modo que, conforme o Artigo 6, cada parte deve adotar medidas legislativas, administrativas ou

políticas necessárias para proporcionar segurança jurídica, procedimentos justos, cláusulas sobre a resolução de controvérsias, entre outros.

Após a assinatura do Protocolo de Nagoia, para que um Estado ou organização regional de integração econômica se torne parte é necessário que seja depositado seu instrumento de ratificação, aceitação ou adesão. Sendo assim, o protocolo de Nagoia entrou em vigor outubro de 2014, no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, adesão aceitação ou aprovação por Estados ou organizações regionais da integração econômica e que sejam parte da CDB.

No quadro 1 temos as posições dos principais grupos atuantes e o desenho final do protocolo:

Quadro 1 – Interesses dos grupos na Negociação do Protocolo de Nagoia

Grupo / Protocolo	Natureza do Protocolo		Escopo do Protocolo		Forma de Negociação	
	Vinculante	Não-vinculante	Amplio	Restrito	Restrita a CDB	Irrestrita a CDB
Países Megadiversos	X		X		X	
Países desenvolvidos		X		X		X
FIIB (ONG)	X		X		-	-
CCI (ONG)		X		X	-	-
Protocolo de Nagoia	X		X		X	

Fonte: Elaboração própria com base em ORSINI (2013) e (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

## II. A tramitação do Protocolo de Nagoia no âmbito doméstico

No âmbito doméstico, durante a negociação internacional do protocolo de Nagoia, a temática foi debatida entre os ministérios mais interessados em relação à temática. O ministério do Meio Ambiente (MMA), o mais envolvido na negociação, tinha uma visão ambientalista, defendendo a repartição dos benefícios e a atuação contra a biopirataria; o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) tinha maior preocupação com os impactos do protocolo na cadeia de produtos agrícolas; já o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) buscava desburocratizar a utilização de recursos genéticos para fins de pesquisa; enquanto o Ministério da Saúde (MS), apesar da percepção positiva sobre o protocolo, tinha como preocupação principal os efeitos do mesmo sobre o mercado de fármacos.

Segundo Moreira (2016, p.114), a existência de diversos pontos de vista antagônicos sobre o protocolo de Nagoia e de uma ampla disponibilidade de informações a respeito da temática, através da atuação do MMA, fizeram com que os interesses deste ministério prevalescessem em relação aos demais nas negociações realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A fim de propiciar maior debate no âmbito doméstico, foi criado um Grupo de Trabalho para acompanhar a 10ª Conferência das Partes, o qual realizou reuniões com os ministérios envolvidos no tema e reuniões de alinhamento com o Legislativo e o Executivo. Foram também identificados os principais desafios na legislação brasileira, a respeito da Medida Provisória de 2001, e elaborada uma Plataforma Legislativa para a Biodiversidade, uma estratégia de mobilização de parlamentares e atores da sociedade para engajamento na causa da biodiversidade. Entretanto, segundo Bulhões (MOREIRA, 2016, p. 115), a Plataforma não chega a ser implementada e o Grupo de Trabalho é engavetado devido a mudança de legislatura (54º Legislatura assume em 2011) com a eleição de novos parlamentares, os quais não demonstraram interesse em dar seguimento à Plataforma.

Sendo assim, a posição brasileira levada para Nagoia refletiu baixa participação do Congresso, de modo que para a criação do posicionamento brasileiro, o MRE – além de se reunir com o governo – também debateu com a sociedade civil, através de ONGs, Confederações,

Conselhos Nacionais e comunidades indígenas. Porém, podemos destacar que no momento da COP 10, tanto a sociedade civil como os demais ministérios (com exceção do MMA) tiveram uma pequena atuação por não estarem nesse momento ativamente envolvidos com a temática, a discussão no âmbito doméstico se intensifica com a assinatura do protocolo de Nagoia pela diplomacia brasileira, a qual se compromete com a ratificação.

Segundo Moreira (2016, pg.117), além da assinatura brasileira ao protocolo de Nagoia, outro acontecimento que motiva a discussão sobre a legislação brasileira de acesso a recursos genéticos e a repartição de benefícios no âmbito doméstico foi a realização da Operação Novos Rumos pelo Ibama, autuando empresas, centros de pesquisa e universidades pela utilização de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais por desenvolverem pesquisas com uso de recursos genéticos e/ou conhecimentos tradicionais associados sem a autorização dos órgãos federais responsáveis (Ibama e Conselho de Gestão do Patrimônio Genético), ou em desconformidade com a legislação, levando a mobilização de diversos grupos de interesses na tramitação do Protocolo de Nagoia e a necessidade de um novo marco regulatório da Biodiversidade.

Sendo assim, após 18 meses da assinatura do Protocolo de Nagoia pela diplomacia brasileira<sup>6</sup>, é enviada a Mensagem Presidencial nº245 (MSC nº 245) ao Congresso Nacional, acompanhada de um documento com a Exposição de Motivos, os quais defendiam a ratificação do protocolo afirmando a importância das questões relativas ao meio ambiente para o Brasil, bem como a necessidade de proteção da biodiversidade e o alinhamento brasileiro a um quadro jurídico internacional para acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, principalmente diante do cenário em que o Brasil estava prestes a sediar a Rio +20.

A MSC nº 245 chega em 25 de junho de 2012 na Mesa da Câmara dos Deputados, e – apesar de ser destacada a necessidade de criação de uma Comissão Especial para a sua apreciação – ela só ocorre em março

---

<sup>6</sup> O protocolo de Nagoia foi assinado a partir do posicionamento do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Meio Ambiente, os ministérios mais envolvidos na temática no momento de assinatura, refletindo a teoria do jogo de dois níveis de Robert Putnam (2010) citada na subseção “Análise sobre a Imprevidência Brasileira”.

de 2013. Desde então, o processo de ratificação do Protocolo de Nagoia ficou estagnado na Câmara ate 2021 quando foi ratificado.

Diversos grupos se mobilizaram após o envio da MSC nº245; dentre eles a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) ou bancada ruralista, a qual defende os interesses do agronegócio e afirma que a ratificação do acordo não oferece segurança jurídica, o que afetaria diretamente a pesquisa agrícola e também levaria ao pagamento de royalties pelo agronegócio, devido à exploração de recursos genéticos exógenos, algo economicamente prejudicial para o setor. No site oficial do FPA há uma declaração feita no período de tramitação do protocolo de Nagoia no Congresso, a qual afirma:

[...] O Protocolo de Nagoia, que, se ratificado, o Brasil será um dos maiores pagadores de royalties do mundo. Os prejuízos serão bilionários. Nada mais, nada menos que R\$ 900 milhões por ano somente para a soja. Sem dúvida alguma, esse projeto de lei sobre patrimônio genético é o primeiro passo para a ratificação do Protocolo de Nagoia que os membros da FPA não vêem nele vantagem alguma para o agronegócio brasileiro. (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2014, s.p.)

Entretanto, de acordo com o grupo favorável ao protocolo, não é interesse do Brasil prejudicar o setor do agronegócio, bem como qualquer outro setor de maneira assimétrica. Conforme Luiz Alberto Figueiredo Machado, Ministro de Relações Exteriores, afirma em 6 de fevereiro de 2014:

Para nós que detemos a maior biodiversidade do Planeta, é fundamental ter um acordo internacional que garanta que o fruto do uso de recursos genéticos nossos possa ser, de alguma forma, compartilhado conosco, como país de origem, e com as comunidades brasileiras e com os detentores dos conhecimentos tradicionais. Ora, isso não se confundirá, do nosso ponto de vista, com afetar os interesses dos agricultores brasileiros. [...] É importante que se tenha claro que não é intenção do Itamaraty, nem vai ser, prejudicar o agricultor brasileiro. (MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014, s.p.).

Sendo assim, o argumento da FPA de que protocolo de Nagoia teria como consequência o pagamento de Royalties sobre o agronegócio é errôneo, pois, segundo Juliana Santilli (MOREIRA, 2016, p.130), o mesmo se aplica apenas a novas culturas exógenas, e não às culturas exógenas já existentes nos territórios nacionais. Além disso, podemos citar que ele propõe a repartição dos benefícios através de vias não-monetárias.

Todavia, a declaração no site da FPA expõe as incertezas da bancada ruralista sobre o conteúdo do protocolo e suas consequências, além de seu marco temporal. Eles defendem que o Protocolo de Nagoia trate apenas da biodiversidade, o que, conforme afirmam, seria benéfico para o setor de fármacos, cosméticos e para a agricultura (MUGNATTO, 2013 apud MOREIRA, 2016, p.123). Além disso, defendem que a ampliação da lista<sup>7</sup> do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação (TIRFAA) sirva como um instrumento para proteger esses setores dos efeitos negativos do Protocolo de Nagoia.

Outro argumento utilizado pelo agronegócio para a não ratificação do Protocolo de Nagoia foi a existência, no texto do protocolo, de referências à regulamentação e legislação dos Estados Partes, de modo que no Brasil seria necessário aprovar um novo marco regulatório da biodiversidade<sup>8</sup> em substituição da Medida Provisória 2186-16 de 2001 antes da discussão sobre a ratificação do protocolo. Podemos acrescentar que uma nova legislação, do ponto de vista do agronegócio, conferiria uma maior segurança jurídica doméstica e poderia evitar que o setor fosse prejudicado financeiramente.

Quanto ao grupo favorável à ratificação, podemos citar as

---

<sup>7</sup>O Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura - TIRFAA/FAO tem por principais objetivos promover a conservação e a utilização sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e agricultura, garantindo uma partilha justa e equitativa dos benefícios resultantes da utilização desses recursos, em prol de uma agricultura sustentável, da segurança alimentar e nutricional. O acordo define através de uma lista os recursos fitogenéticos que estão sob sua jurisdição, de modo que sua ampliação poderia abranger os commodities brasileiros.

<sup>8</sup> Esse argumento foi defendido pelo setor do agronegócio antes da criação e entrada em vigor do marco regulatório da biodiversidade, sancionado pela lei ordinária Nº 13.123/2015.

entidades, centros de pesquisa e movimentos sociais, dentre eles movimentos ligados à defesa do meio ambiente (Greenpeace, Instituto Socioambiental, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, entre outros), à questão indígena (Fundação Nacional do Índio - FUNAI), à reforma agrária (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST) e à defesa dos direitos das comunidades tradicionais. O grupo favorável também conta com a participação do MRE e do MMA, que atuaram fortemente nas negociações internacionais.

O grupo favorável se mobilizou para a ratificação antes da Primeira Reunião das Partes (MOP 1), atendendo a audiências públicas e seminários no Congresso para solucionar possíveis dúvidas. Para eles, o protocolo de Nagoia representa um avanço para a legislação brasileira ao estabelecer um quadro jurídico internacional contra a biopirataria e ao afirmar, no âmbito internacional, os interesses dos países Megadiversos como o Brasil. Entretanto, em outubro de 2014, o protocolo de Nagoia entra em vigor sem a participação do Brasil.

Devido a não ratificação do protocolo, o Brasil não pôde participar ativamente no primeiro encontro das Partes. Segundo Bráulio Dias (NEHER, 2014), devido à complexidade e biodiversidade brasileira, o país não deveria depender das demais partes para defender seus interesses no âmbito do protocolo. Além dessa dificuldade, temos que não é suficiente a regulação interna dos países desenvolvidos sobre a repartição dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos se não há a regulamentação no país de origem dos recursos (GROSS, 2013; NEHER, 2014).

O quadro 2 sintetiza os argumentos do grupo favorável e do grupo contrário ao Protocolo de Nagoia no âmbito doméstico:

## Quadro 2: A Tramitação Nacional do Protocolo de Nagoia

Argumentos do grupo contrário: Frente Popular Agrária (FPA)	Argumentos grupo favorável: entidades, centros de pesquisa e movimentos sociais (FUNAI, MST, etc.)
Protocolo não oferece segurança jurídica.	Estabelecimento de um quadro jurídico internacional contra a biopirataria.
Impacto direto ao agronegócio devido à pesquisa e ao pagamento de royalties (recursos exógenos).	Defesa dos interesses dos países Megadiversos como o Brasil.
Protocolo deve se restringir a biodiversidade, de modo que as demais regulações seriam determinadas pelo TIRFAA.	Os custos de produção do agronegócio não serão impactados pois o protocolo não se aplica a culturas já existentes.
Necessidade de um novo Marco regulatório antes da ratificação do Protocolo de Nagoia.	O acordo assegura a soberania das leis nacionais na regulação do acesso a seus recursos.

Fonte: Elaboração própria com base em MOREIRA (2016).

Sendo assim, conforme afirma Tescari (2013, p.340), a existência de uma legislação nacional consistente, resultante de amplo debate nacional, pode servir como base para atuação internacional do Brasil na negociação do Protocolo de Nagoia. O protocolo não substitui a legislação nacional sobre o acesso e repartição de benefícios advindos da utilização de recursos genéticos, pelo contrário, torna a existência e implementação da legislação fundamental.

### III. Marco Regulatório da Biodiversidade

As primeiras iniciativas brasileiras para regulamentar o acesso a recursos genéticos e a repartição dos benefícios advindos da sua utilização foram motivadas pela criação da Convenção da Diversidade Biológica, tendo como marco inicial o ano de 1995 com o PL nº 306/1995 de autoria da senadora Marina Silva. Este projeto de lei foi substituído pelo PL nº4.842/1998 do senador Osmar Dias e, no mesmo ano, foram também apresentados ao Congresso outros dois projetos de lei sobre o tema.

No ano 2000, enquanto os projetos de lei estavam em trâmite

na Câmara dos Deputados, um contrato entre a Organização Social Bioamazônia e a empresa farmacêutica Novartis concedeu uma autorização para o acesso a recursos genéticos brasileiros e a utilização para fins de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. Os termos do contrato resultaram em uma série de críticas pela sociedade e pela imprensa nacional e internacional, relacionadas à inexistência de legislação para a proteção adequada dos recursos genéticos existentes no Brasil, de modo que o contrato foi cancelado (SACCARO JR., 2011, p.236).

A repercussão negativa resultou na edição da Medida Provisória nº2.052 de 2000, a qual se tornou a MP 2186-16 de 2001, vigente no Brasil durante 15 anos. Segundo Lima (2016), podemos afirmar de maneira simples que a MP 2186-16/2001 foi responsável por regulamentar o acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados, a repartição de benefícios advindos da sua utilização e a transferência de tecnologia para a utilização e conservação da biodiversidade. Além disso, podemos afirmar que através dela foi possível a criação de um marco regulatório para a bioprospecção.

Através da MP 2186-16/2001 foi também criado um Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), órgão de autoridade nacional vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e responsável pela emissão de autorizações de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, regulamentando principalmente as atividades voltadas à pesquisa científica.

O cenário de grande pressão da mídia previamente a edição da Medida Provisória promoveu a imposição de critérios muito rígidos e de uma burocracia excessivamente complexa, tornando, segundo Saccaro (2011, p. 237), praticamente impossível a utilização de recursos genéticos brasileiros bem como a repartição de benefícios, o que incentiva ainda mais os pesquisadores a utilizarem recursos exógenos.

Segundo Távora et al (2015, p.11), um dos principais entraves impostos pela Medida Provisória para o desenvolvimento tecnológico da biodiversidade no Brasil era a obrigatoriedade de assinatura do Contrato de utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios (CURB) antes mesmo de realizar o acesso ao patrimônio genético. Segundo a MP nº2.186-16/2001, o CURB consiste em um: “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”.

Segundo Lima (2016), além da existência de diversas dúvidas sobre a aplicação do sistema regulatório instituído pela MP nº2.186-16/2001, da demora na obtenção de autorização para realização de pesquisa científica e no trâmite dos documentos enviados ao CGEN, observamos uma falta de representatividade das comunidades, agricultores tradicionais e povos indígenas nas discussões sobre a implementação e aperfeiçoamento do marco regulatório, de modo que podemos também destacar a ineficiência da Administração Pública na atuação contra a biopirataria.

Podemos assim afirmar que há uma incompatibilidade entre o sistema regulatório instaurado pela MP nº2.186-16/2001, o potencial econômico da biodiversidade brasileira, e a pesquisa e desenvolvimento (P&D). Segundo TÁVORA et al. (2015, p. 08), essa norma foi alvo de diversas críticas durante seus quinze anos de vigência, de modo que foram realizadas reuniões intergovernamentais, diversas consultas públicas e diferentes propostas de anteprojetos de Lei a fim de substituir a problemática legislação vigente.

No âmbito da tramitação doméstica do protocolo de Nagoia, a MP nº2.186-16/2001 era criticada tanto por grupos favoráveis como por grupos contrários a sua ratificação, de modo que, em junho de 2014, é enviado para o Congresso o Projeto de Lei 7.735 (PL7735/2014) em regime de urgência alegando a necessidade do Brasil fazer frente aos compromissos assumidos no âmbito internacional, tendo também grande influência nessa medida as pressões nacionais e internacionais para que o Brasil participasse da COP 12 / MOP 1 como signatário do Protocolo de Nagoia.

Sendo assim, foi criada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para análise em meio a fortes contradições internas, de modo que sua votação foi adiada até fevereiro de 2015, recebendo ao todo 394 propostas de emendas votadas no Plenário e no Senado. O PL 7.735/2014 foi transformado na lei ordinária 13.123/2015 através da sanção presidencial de Dilma Rousseff em maio de 2015, adotando apenas 12 emendas, as quais foram aprovadas pelo Senado e pela Câmara.

Segundo Moreira (2016, p.135), nesse processo observou-se uma mobilização semelhante à tramitação do Protocolo de Nagoia no Congresso, entretanto, com uma maior diversidade de grupos de interesse

e posicionamentos. Podemos dividir os principais atores em três frentes: setor produtivo, composto pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), FPA e Coalizão pela Biodiversidade (CEB), setor de pesquisa, liderado pela EMBRAPA e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), e por fim, movimentos de defesa das comunidades indígenas, destacando-se a FUNAI, a Entidade de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

As principais controvérsias entre os atores se distribuíam sobre cinco questões, sendo elas: a determinação do órgão para a fiscalização da pesquisa, o valor dos royalties que deveria ser pago pelos produtores sobre os produtos originados a partir de recursos genéticos brasileiros, a anistia de multas, a repartição de benefícios às comunidades tradicionais, e a obrigatoriedade de consulta prévia às comunidades tradicionais.

A respeito da fiscalização, temos que desde a MP nº2.186-16/2001 o CGEN foi determinado como o órgão responsável. Entretanto, a FPA, através da emenda proposta pelo deputado Nilson Leitão (PSDB-MT), defendia a sua substituição pelo MAPA para as atividades do setor agrícola. No Senado, essa emenda sofreu alteração, propondo a articulação entre o MAPA e o Ibama para a fiscalização no art. 29 (BRASIL, 2015a). Todavia, o art. 29 foi totalmente vetado pela presidência sob o argumento de que a atribuição de competências internas a seus órgãos é matéria de iniciativa privativa do Presidente da República.

Uma das principais preocupações do setor produtivo, desde as primeiras discussões sobre o Protocolo de Nagoia, era o pagamento de Royalties sobre culturas exógenas, principalmente as commodities que não são contempladas pelo TIRFAA (MOREIRA, 2016, p.137). Sendo assim, nas negociações do Marco Legal da Biodiversidade, a FPA não apenas conseguiu a isenção de pagamento de royalties para culturas exógenas inseridas pela ação humana, como também garantiu essa isenção caso seja ratificado o Protocolo de Nagoia.

A respeito das multas, temos que tanto o setor agropecuário quanto o setor de pesquisa defendiam uma maior clareza na regulamentação. Segundo Rodrigo Justus<sup>9</sup>, a MP nº2.186-16/2001 possui

---

<sup>9</sup> Presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente da Confederação Nacional da

apenas caráter punitivo ao exigir a autorização de pesquisa e a forma como os benefícios serão repartidos antes mesmo da descoberta do produto, levando à insegurança jurídica. Por outro lado, a principal preocupação dos ambientalistas e dos movimentos de defesa das comunidades indígenas eram os perdões/isenções de multas, de modo que, segundo Francisco Gaetani<sup>10</sup>, foram pagas efetivamente apenas 0,098% das multas devido à judicialização da MP nº2.186-16/2001, sendo necessária uma maior fiscalização e rastreabilidade.

As principais controvérsias sobre a repartição de benefícios se deram através dos artigos 17 e 18 da PL 7.735/2014, os quais propunham, respectivamente, a isenção da obrigação de repartição de benefícios de produto ou material proveniente do acesso ao patrimônio genético realizado antes de 29 de junho de 2000 e a elaboração de uma lista de produtos cujos benefícios deveriam ser repartidos<sup>11</sup>:

Art. 17 § 10º 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.

Art. 18 § 9º A repartição de benefícios referente aos produtos acabados ocorrerá exclusivamente sobre os produtos previstos na Lista de Classificação de Repartição de Benefícios, definida em ato conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com base na Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, conforme regulamento. (Projeto de Lei nº 7735,

---

Agricultura (Marco Legal da Biodiversidade – 2ª Audiência).

<sup>10</sup> Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (Marco Legal da Biodiversidade – 2ª Audiência).

<sup>11</sup> Ao determinar os recursos que serão submetidos à repartição de benefícios, o artigo 18 restringe o protocolo de Nagoia antes mesmo de sua ratificação, indo de encontro com os interesses dos grupos contrários ao Protocolo, tais como a FPA. Sendo assim, conforme afirma Martin (2000), as alterações da legislação doméstica constituem um mecanismo formal de influência Legislativa na política externa e tornam-se o próprio voto sobre o acordo.

2014.)

Como resultado, houve uma grande mobilização da Frente Parlamentar Ambientalista e dos movimentos de defesa das comunidades indígenas, os quais afirmavam que ambos os artigos constituiriam obstáculos, pois não seria possível determinar com precisão os recursos genéticos acessados antes de junho de 2000 e atualizar a lista de produtos na mesma velocidade do desenvolvimento tecnológico. Entretanto, apenas o art. 17 sofreu veto presidencial, de modo que a Lista de Classificação de Repartição de Benefícios está presente na Lei nº 13.123 de 2015.

Uma questão latente nas negociações do Marco Legal da Biodiversidade foi a exclusão dos povos indígenas do processo decisório e das consultas públicas, tanto na elaboração e negociação do Projeto de Lei nº 7735 quanto no seu conteúdo. Sobre a elaboração e negociação, temos que, segundo Maira Smith, representante da Funai, não houve qualquer participação dos povos indígenas no processo de elaboração do novo marco legal, indo contra a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho que pressupõe que os povos indígenas sejam consultados em relação a todas as políticas e matérias que os afetam.

A posição da FUNAI foi apoiada pela Via Campesina, pelo Instituto Socioambiental (ISA), pela Entidade de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), e por demais instituições defensoras das comunidades tradicionais. Além disso, foi elaborada uma carta “Recomendações da Sociedade Civil ao Itamaraty: De Onde Brotam as Sementes”, a fim de denunciar a exclusão dos povos indígenas do processo decisório e reafirmar a necessidade de proteção e repartição justa e equitativa dos benefícios, pois, segundo as instituições signatárias, o projeto de lei distorce as disposições do Protocolo de Nagoia a fim de facilitar o acesso ao patrimônio genético (DE ONDE BROTA AS SEMENTES, 2014, p.12).

A exclusão dos povos tradicionais do processo decisório do novo marco legal se deu também através da atribuição de termos específicos no Projeto de Lei, de modo que, no artigo 10 é garantido aos povos indígenas “*participar* do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios” (grifo nosso), e no artigo 21 é afirmado que “povos indígenas e

comunidades tradicionais *poderão* ser ouvidos”.

A respeito do conteúdo, temos que a lei nº 13.123 de 2015, ao mesmo tempo em que garante o direito das comunidades tradicionais sobre seus recursos genéticos e a repartição dos benefícios, impõe obstáculos para sua realização de forma justa e equitativa. Sendo assim, a repartição de benefícios é isenta para as micro e pequenas empresas, para produtos cujo desenvolvimento não depende essencialmente do conhecimento tradicional, e para conhecimentos tradicionais que não possuem origem identificável<sup>12</sup>, havendo isenção também de consentimento prévio informado.

A reação das instituições defensoras das comunidades tradicionais também se deu através da formulação e envio de duas cartas públicas, em fevereiro e em maio de 2015, denunciando o favorecimento dos setores farmacêutico, de cosméticos e do agronegócio a ponto de ameaçar a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais (CARTA CIRCULAR ABERTA, 2015, p. 1) e solicitando o veto total ou parcial de alguns pontos específicos (PEDIDO DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 7735/2014, 2015).

Conforme dito anteriormente, o Marco Legal da Biodiversidade, ou lei ordinária 13.123/2015, foi sancionado em Maio de 2015 e trouxe inovações para a exploração e repartição de benefícios advindos da utilização do patrimônio genético. As principais mudanças foram:

a) Alteração da composição do CGEN: O órgão passa a ser constituído oficialmente por representantes da sociedade civil e de órgãos e entidades da administração pública federal, assegurando a paridade entre os setores empresarial, acadêmico, populações indígenas, comunidades locais e agricultores tradicionais.

b) Suspensão da necessidade de autorização prévia para o acesso e para a coleta: necessário apenas um prévio cadastro eletrônico declaratório, a ser feito pelo próprio usuário em plataforma online do CGEN. Entretanto, a autorização prévia ainda é necessária quando o acesso

---

<sup>12</sup> 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 (Lei ordinária Nº 13.123/2015).

ocorrer em áreas indispensáveis à segurança nacional, em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva (Artigo 13).

c) Consentimento prévio informado exigido apenas para o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável: para a exploração do conhecimento tradicional de origem não identificável é necessária apenas autorização da união.

d) Responsabilidade de repartição de benefícios atribuída ao fabricante do produto acabado ou ao produtor do material reprodutivo: suspensão da necessidade de celebração de acordo de benefícios, antes mesmo do início da execução da pesquisa. Do ponto de vista prático, essa medida facilitou o trabalho de pesquisadores, os quais, devido à burocratização imposta pela MP nº 2.186-16/2001, preferiam o estudo de recursos genéticos exógenos.

e) Exigências para a repartição dos benefícios: exige-se que o produto acabado ou o material reprodutivo contenha componente do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado, como elemento principal de agregação de valor. Além disso, o mesmo precisa estar presente na Lista de Classificação de Repartição de Benefícios publicada pela União.

No quadro 3, a seguir, há uma breve comparação da MP nº2.186-16/2001 com a nova Lei ordinária Nº 13.123/2015.

Quadro 3 – Mudanças com o Novo Marco Regulatório da Biodiversidade

Tema	MP nº2.186-16/2001	Lei ordinária Nº 13.123/2015
CGEN	CGEN representado apenas por integrantes dos órgãos governamentais. Aceita a participação, sem direito a voto, de outros setores interessados.	CGEN constituído por representantes da sociedade civil e de órgãos e entidades da administração pública federal (paridade entre setores).
Autorização Prévia	Autorização prévia exigida para todo e qualquer acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado.	Não é necessária autorização prévia para o acesso e para a coleta. Necessário apenas um prévio cadastro eletrônico declaratório (plataforma CGEN).

Consentimento Prévio	Consentimento prévio informado exigido para todo o acesso ao conhecimento tradicional.	Consentimento prévio informado exigido apenas para o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável.
Repartição de Benefícios	Repartição dos benefícios através de acordo mútuo entre fabricante/ produtor e detentor do conhecimento tradicional.	Responsabilidade de repartição de benefícios atribuída ao fabricante do produto acabado ou ao produtor do material reprodutivo.
Escopo da repartição de benefícios	Devem ser repartidos os benefícios advindos do produto ou processo, desenvolvido a partir de amostra do patrimônio genético ou de conhecimento tradicional associado.	Devem ser repartidos os benefícios do produto acabado ou o material reprodutivo que contenha patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado como elemento principal de agregação de valor, e que conste na lista de Classificação de Repartição de Benefícios.

Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em LIMA (2016).

#### IV. Análise sobre a Imprevidência Brasileira

O Protocolo de Nagoia, dentro da Teoria das Relações Internacionais, é configurado como um instrumento do Regime Internacional de Biossegurança, o qual foi inaugurado pela assinatura do Protocolo de Cartagena em 2000. Segundo Oran Young (1994, p. 26 apud Guimarães, 2017, p.148), os regimes internacionais são “Conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões aplicados a uma questão específica ou, pelo menos, a um conjunto limitado de questões” de modo que a cooperação dos diversos atores é baseada em valores, ideias, identidades e conhecimentos compartilhados.

Segundo Barros (2011, p.16), temos que o Brasil, assim como os demais países emergentes, tem se aproximado cada vez mais das negociações multilaterais, com vista a utilizar seu poder de barganha para reformar a governança global ambiental já estabelecida. Além disso, temos que o Brasil, em relação ao Regime Internacional de Biossegurança, está em uma posição estratégica devido ao fato de ser o país mais Megadiverso do mundo.

Tendo em vista essas questões, podemos observar, em uma análise inicial da atuação brasileira, e no âmbito doméstico e internacional

sobre o Protocolo de Nagoia, que há uma imprevidência legislativa brasileira. Imprevidência, pois – diante da necessidade de ratificar o protocolo – foi preciso criar um novo Marco Legal da Biodiversidade.

Entretanto, em uma análise mais profunda, percebe-se que a não ratificação imediata e a necessidade de criação de um novo marco regulatório fizeram parte de um arranjo político, o qual abriu margem para a influência de diversos grupos e distanciou o Brasil das discussões internacionais<sup>13</sup>. Sendo assim, temos que o Novo Marco Legal da Biodiversidade constitui um mecanismo doméstico para a garantia dos interesses dos atores nacionais frente à ratificação do protocolo de Nagoia. Podemos citar como exemplo o agronegócio, representado pela FPA, que através do Novo Marco Legal da Biodiversidade conseguiu garantir a exclusão das commodities da repartição de benefícios, mesmo caso o protocolo de Nagoia seja ratificado.

Conforme afirma Castro Neves (2006, p. 114):

A atribuição constitucional em matéria de política externa dada ao poder Legislativo o permite ratificar ou vetar acordos internacionais efetuados pelo poder Executivo. Esses acordos internacionais, muitas vezes, precisam de reformas na legislação doméstica para ser implementados. Isto quer dizer, portanto, que votações sobre legislação doméstica podem influenciar acordos internacionais. Pode-se dizer que desses meios diretos de influencia deriva o mecanismo indireto de influencia legislativa (CASTRO NEVES, 2006, p. 114).

Podemos assim afirmar que, no caso do protocolo de Nagoia, as alterações da legislação doméstica constituem um mecanismo formal de influência Legislativa na política externa e tornam-se o próprio voto sobre o acordo. De acordo com Lisa Martin (2000, p. 42, tradução nossa): “O

---

<sup>13</sup> Apesar da diplomacia brasileira ser uma das primeiras a assinar o Protocolo de Nagoya, o Congresso Nacional não votou o acordo até outubro de 2014, quando este entrou em vigor com 51 ratificações e sem a adesão brasileira. Consequentemente, o país participou apenas como observador no primeiro encontro das partes signatárias (MOP 1), realizado durante a 12ª Conferência das Partes da CDB (COP 12), em Pyeongchang, na República da Coreia, em 2014. (MOREIRA, 2016, p.25)

processo de mudança de direito interno constitui uma grande oportunidade para os parlamentos de minar ou de outra forma dificultar a aplicação efetiva destes acordos internacionais importantes”.

Outro aspecto importante a destacar é o caráter de urgência atribuído à tramitação do novo Marco Legal da Biodiversidade, que, segundo Sônia Guajajara da APIB durante a audiência do Senado, seria fruto de um acordo do Executivo com o Legislativo a fim de aprovar o PL 7735/14 para avançar na tramitação do Protocolo de Nagoia. Como consequência, houve o favorecimento dos usuários da biodiversidade em detrimento dos provedores, principalmente por pressão do setor empresarial (BRASIL, 2015b), de modo que as comunidades indígenas e tradicionais foram excluídas do processo decisório.

Na Lei ordinária 13.123/2015, o direito de decisão dos povos e comunidades indígenas é substituído pelo mero direito de *participar* da tomada de decisão, excluindo ainda a possibilidade de negativa das comunidades indígenas frente ao acesso e utilização de seus conhecimentos tradicionais, de modo que seu patrimônio cultural é submetido à decisão de outros atores. Além disso, no âmbito da pesquisa, a nova lei gera preocupações ao permitir a realização de pesquisa por entidades estrangeiras não associadas a uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) nacional.

Podemos assim afirmar que a negociação brasileira do Protocolo de Nagoia é permeada por um jogo entre diversos atores, de modo que a esfera doméstica e internacional se influenciam mutuamente. De acordo com Robert Putnam (2010), essa luta política se dá em dois níveis: no âmbito doméstico, há conflitos entre os diversos grupos e coalizões para influenciar o governo e garantir os seus interesses, e no âmbito internacional há a barganha diplomática, na qual os governos buscam maximizar a satisfação dos interesses domésticos e minimizar as consequências indesejadas na negociação.

Segundo o autor, “impõe-se uma ligação teórica crucial entre os dois níveis” (PUTNAM, 2010, p. 153): uma rejeição legislativa no âmbito doméstico pode abortar as negociações no âmbito internacional, ao passo que a certeza de uma implementação no âmbito doméstico aumenta a credibilidade das negociações internacionais. Sendo assim, a aprovação nacional é um elemento de barganha diplomática, permitindo a influência de grupos domésticos na política externa. No caso do protocolo de Nagoia,

observamos a influência desses grupos na tramitação do protocolo e do novo marco regulatório da biodiversidade, garantindo seus interesses frente à ratificação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como proposta desvendar a origem dos problemas e desafios encontrados pelo Brasil na ratificação do Protocolo de Nagoia identificando os principais atores, nacionais e internacionais, que atuam sobre esse cenário. Sendo assim, foi analisada a negociação do Protocolo de Nagoia no âmbito internacional, sua tramitação no Congresso Nacional e os seus desdobramentos para a legislação brasileira, abordando a necessidade de criação do novo marco regulatório da biodiversidade.

Dessa forma, através da teoria de regimes internacionais e de uma análise profunda dos interesses envolvidos no debate, foi possível estabelecer uma discussão sobre a imprevidência brasileira, a qual se prova errônea, na medida em que a não existência de um marco regulatório foi utilizada para a materialização dos interesses de grupos domésticos na legislação nacional previamente a ratificação do protocolo. Sendo assim, através de um jogo de dois níveis, os grupos domésticos se beneficiaram frente a não ratificação, tendo como principais consequências o distanciamento do Brasil das discussões internacionais sobre o protocolo de Nagoia e a exclusão das comunidades tradicionais do processo decisório sobre a repartição justa e equitativa de seus conhecimentos.

Apesar do protocolo ter sido ratificado em janeiro de 2021, podemos afirmar que as medidas estabelecidas no novo marco regulatório da biodiversidade, ao limitar os produtos que serão submetidos à repartição de benefícios, estabelece uma nova questão para reflexão: a efetividade da implementação do protocolo.

Podemos concluir que o Brasil se mantém em uma posição desfavorável no âmbito internacional e não compatível como seu status de país Megadiverso, de modo que se torna crucial para o país a retomada da liderança nas discussões do regime internacional de biossegurança e a implementação efetiva dos protocolos, tanto de Nagoia como de Cartagena, dado a importância dos recursos genéticos como estratégicos e formuladores de uma futura nova ordem internacional.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da Biodiversidade**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

ALEXANDRE, Cristina V. M. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 142 p., 2006.

BARREIRO, E. J. “Biodiversidade: fonte potencial para a descoberta de fármacos”. **Química Nova**, v. 32, n. 3, p. 679-688, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-40422009000300012&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-40422009000300012&lng=en)> Acessado em: 18 mai. 2021.

BARROS, Ana Flávia Granja e. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011, 52p.

BRASIL - Presidência da República. **Mensagem nº 147** de 21 de maio de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 95, seção 1, p. 53. 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/Msg/VEP-147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Msg/VEP-147.htm)  
Acessado em 14 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Marco Legal da Biodiversidade**. 2ª Audiência. Brasília: Audiência Pública Interativa, e-cidadania, Instrução ao PLC 02/2015, 18 mar. 2015b. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=3242>>. Acessado em Fevereiro 2018.

CARTA CIRCULAR ABERTA. **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:

<<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/carta-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-e-camponeses-em-defesa-da-biodiversidade-ao-governo-federal.pdf>>. Acessado em 13 jun. 2021.

CASTRO NEVES, João Augusto de. “O Congresso Nacional e a política externa brasileira.” In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas**, v.2. pp. 365-387. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Decisões da CDB e o Setor de Negócios**. Brasília, 2014, 184p. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade?download=1088:decis%C3%B5es-da-cdb-e-o-setor-de-neg%C3%B3cios>> Acessado em 20 jun. 2021.

CUNHA, Manuela Carneiro da. “Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica.” **Estudos Avançados**, v. 13, n. 36, p. 147-163, Ag. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141999000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141999000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 18 mar. 2021.

DE ONDE BROTAM AS SEMENTES. **Recomendações da Sociedade Civil ao Itamaraty**. Brasília, 04 set. 2014. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-%C3%A0-COP-12-e-MOP-7-.pdf>>. Acessado em 12 jun. 2021.

FONTANA, J.; TANNER, R.; FARIAS, G.; RODRIGUES, M.; FO, S. “Amazon: fauna, flora and potencial (bio)processing applications.” **Economic Botany**, v. 54(4), p. 543-550, 2000. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/4256366?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/4256366?seq=1#page_scan_tab_contents)> Acessado em: 18 mai. 2021.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA - FPA. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acessado em 22 Ago. 2021.

GROSS, A.R. **Diálogo sobre o Protocolo de Nagoya entre Brasil e União Europeia**. Brasília: MMA, 2013, 29p. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/patrimonio-genetico?download=1026:dialogo-sobre-o-protocolo-de-nagoia-entre-brasil-e-uniao-europeia>> Acessado em: 13 jun. 2021.

KOHSAKA, R. “The Negotiating History of the Nagoya Protocol on ABS: Perspective from Japan.” **IPAJ** Vol. 9 No. 1 p. 56-66, 2012. Disponível em: <[https://www.ipaj.org/english\\_journal/pdf/9-1\\_Kohsaka.pdf](https://www.ipaj.org/english_journal/pdf/9-1_Kohsaka.pdf)> Acessado em: 22 mai. 2021.

LIMA, João Emmanuel Cordeiro. “Protocolo de Nagoya: dez questões fundamentais para entender esse acordo internacional sob a perspectiva brasileira.” In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 153, out 2016. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=18111&revista\\_caderno=5](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18111&revista_caderno=5)>. Acessado em: 12 jun. 2021.

MARTIN, Lisa L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discursos. **Transcrição da Audiência Pública com o Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**, Brasília, 6 fev. 2014. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4559:transcricao-da-audiencia-publica-com-o-ministro-de-estado-da-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-6-2-2014&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4559:transcricao-da-audiencia-publica-com-o-ministro-de-estado-da-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-6-2-2014&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR)>. Acessado em: 13 jun. 2021.

MOREIRA, R. Z. **Congresso e Política Externa: a influência do legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya à**

**Convenção da Diversidade Biológica.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/167776>> Acessado em: 12 set. 2021.

NEHER, Clarissa. “Acordo sobre biodiversidade vai entrar em vigor sem o Brasil.” *Deutsche Welle, Notícias, Meio Ambiente*, 13 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.dw.de/acordo-sobre-biodiversidade-vai-entrar-em-vigor-sem-o-brasil/a-17846525>>. Acessado em: 12 mai. 2021.

ORSINI, Amandine. “The role of non-state actors in the Nagoya Protocol negotiations.” In: OBERTHÜR, S.; ROSENDAL, K. (ed.), **Global Governance of Genetic Resources. Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol**, Routledge 2013, p. 60-78. Disponível em: <<http://www.cresco.be/wp-content/uploads/2012/07/Orsini-2013-ABS.pdf>> Acessado em: 23 mai. 2021.

PEDIDO DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 7735/2014. **Carta Pública endereçada à Presidenta Dilma Rousseff**, mai. 2015. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/veta\\_dilma\\_-\\_pl\\_7735\\_v.2.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/veta_dilma_-_pl_7735_v.2.pdf)>. Acessado em: 19 mai. 2021.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.” Tradução: GUIMARÃES, Dalton L. G.; GUIMARÃES, Feliciano de Sá; LACERDA, Gustavo Biscaia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010, p. 147-174.

SACCARO JR, Nilo L. “A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil.” **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 229-244, June 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2011000100013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000100013&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 9 set. 2021

SIMÕES, Raquel Barbosa. **A atuação do Brasil nas negociações do Protocolo de Nagoia sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização e os entraves para sua ratificação no plano doméstico.** 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/17409>> Acessado em: 18 mai. 2021.

TÁVORA, F.; NETO, H.; PÓVOA, L.; KASSMAYER, K.; SOUZA, L.; PINHEIRO, V. ; BASILE, F. ; CARVALHO, D. **Comentários à Lei nº 13.123**, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro de 2015 (Texto para Discussão nº 184). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td184>. Acessado em: 11 jun. 2021.

TESCARI, Adriana Sader. “A legislação de acesso e repartição de benefícios no context das negociações internacionais.” In: FERREIRA, Simone Nunes; SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes (Orgs.) **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil.** Brasília: SBPC, 2013.

TESCARI, Adriana Sader; VARGAS, Everton Vieira. “A Biodiversidade como Recurso Estratégico: Uma Reflexão do Ângulo da Política Externa.” **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Dossiê, VOLUME 2 – ANO 6 – 2007.**