

ESPECIARIA

Cadernos de Ciências Humanas,
v. 20, ano 2023 | ISSN: 2675-5432

Proteção do conhecimento das comunidades tradicionais e governança: uma análise da Lei nº 13.123/2015 e do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)

Rhadson Rezende Monteiro

Doutorando na Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC
<https://orcid.org/0000-0001-7992-6110>

Camila Rosa Silva da Cruz

Graduanda em Agronomia na Universidade Federal do Recôncavo da
Bahia - UFRB
<https://orcid.org/0009-0003-3150-8309>

Beatriz Santos França

Graduanda em Agronomia na Universidade Federal do Recôncavo da
Bahia - UFRB
<https://orcid.org/0000-0002-5971-2948>

Recebido em: 23/07/2023
Aprovado em: 05/09/2023
Publicado em: 26/09/2023

Proteção do conhecimento das comunidades tradicionais e governança: uma análise da Lei nº 13.123/2015 e do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)

Rhadson Rezende Monteiro¹

Camila Rosa Silva da Cruz²

Beatriz Santos França³

Resumo

Este estudo investiga a proteção do Conhecimento Tradicional Associado (CTA), a biodiversidade brasileira e a participação das comunidades tradicionais no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), conforme a Lei Federal nº 13.123/15. A partir de uma abordagem histórica dos recursos genéticos e biodiversidade no Brasil, com base na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), o estudo revisa a regulamentação dessa lei e destaca lacunas na proteção dos conhecimentos tradicionais associados e as alterações no formato e composição do CGen. A referida lei é considerada um marco para a proteção da biodiversidade e patrimônio genético, mas requer melhorias no tratamento do CTA. O objetivo principal deste trabalho é a evolução da representatividade das comunidades tradicionais no desenho institucional do CGen. A pesquisa indicou

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

² Graduada em Agronomia na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB.

³ Graduada em Agronomia na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB.

que a legislação garanta a participação desses grupos no processo de governança, porém, desafios na efetiva inclusão e participação ativa são identificados. Este estudo contribui para a compreensão da legislação ambiental brasileira sobre o CTA e destaca a relevância da participação das comunidades tradicionais. Nesse sentido, as lacunas identificadas apontam para a necessidade de avanços na regulamentação para melhor proteger e conservar a biodiversidade, promovendo uma relação mais equilibrada entre o desenvolvimento humano e a preservação do meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Conhecimento Tradicional Associado. Lei 13.123/15. Biodiversidade. CGen. Comunidades Tradicionais.

Abstract

This study investigates the protection of Associated Traditional Knowledge (CTA) to Brazilian biodiversity and the participation of traditional communities in the Genetic Heritage Management Council (CGen) in accordance with Federal Law nº 13.123/15. From a historical approach to genetic resources and biodiversity in Brazil, based on the Convention on Biological Diversity (CBD), the study reviews the regulation of Law nº 13.123/2015 and highlights gaps in the protection of associated traditional knowledge and changes in the CGen format and composition. Federal Law nº 13.123/15 is considered a milestone for the protection of biodiversity and genetic heritage, but requires improvements in the treatment of CTA. The main objective of this work is to analyze the representation of traditional communities in the CGen, as established by Chapter II, art. 6 of Law No. 13.123/15. As results indicate that the legislation guarantees the participation of these groups in the governance process, however the challenges in the effectiveness of the inclusion and active participation are identified. This study contributes to the understanding of Brazilian environmental legislation on the CTA and highlights the tradition of participation of traditional communities in the

CGen, the identified gaps point to the need for advances in regulation to better protect and conserve biodiversity, promoting a more balanced relationship between human development and preservation of the environment.

KEYWORDS: Associated Traditional Knowledge. Law 13.123/15. Biodiversity. CGen. Traditional Communities.

Introdução

O Brasil possui um dos maiores patrimônios naturais do mundo, sendo detentor da maior biodiversidade terrestre e pluvial e abrigando a quinta parte dos recursos hídricos do planeta (VITALLI, 2014). Frente a isso, buscar uma relação harmoniosa entre a utilização racional e equilibrada dos recursos naturais provenientes do território nacional associado à demanda crescente da sociedade que extrai da natureza os recursos naturais necessários para seu desenvolvimento e progresso é uma problemática que vem ganhando destaque no âmbito nacional e internacional nos dois últimos séculos (MAGNI, *et al.*, 2020; MONTEIRO *et al.*, 2023).

A partir do momento que o homem deixou de ser nômade, consolidando civilizações, a natureza passou a ser explorada de forma massiva, principalmente após o advento da Revolução Industrial (BORGES *et al.*, 2009; MONTEIRO e SCHIAVETTI, 2023). Assim, a partir do momento em que a própria natureza não consegue retornar ao seu estado original, surgem normas que visam equilibrar e disciplinar a conduta humana com a proteção ambiental (MAGNI, *et al.*, 2020; MONTEIRO *et al.*, 2023). As normas legais que regulamentam o controle do uso racional dos recursos naturais constituem um ramo do Direito, chamado Direito Ambiental, que evolui com a Constituição Federal de 1988, na qual o direito ao meio ambiente saudável passa a ser considerado como um direito constitucional fundamental (BORGES *et al.*, 2009; MONTEIRO e SCHIAVETTI, 2023),

Nesse contexto em que a preservação ambiental é essencial, é primordial possuir um conjunto de normas

que garantam a utilização sustentável dos recursos naturais, conforme destacado por Magni *et al.* (2020). Dentre estas normas, a Lei Federal nº 13.123/15, que versa sobre a Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, estabelece diretrizes sobre o acesso ao patrimônio genético do país, proteção e acesso ao Conhecimento Tradicional Associado (CTA), e a divisão de benefícios para a conservação das espécies. Sua finalidade principal é salvaguardar a biodiversidade, o CTA, e assegurar a integridade do patrimônio genético brasileiro (BRASIL, 2017).

Diante disso, emergem questionamentos sobre a essência da lei: Como ela resguarda o CTA? Como o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) assegura a participação democrática das comunidades tradicionais? Como esse Conselho estava estruturado à época de sua criação e como se encontra agora? Para elucidar essas questões, este trabalho se baseou na análise de artigos científicos e publicações oficiais do Governo Federal brasileiro relacionadas à Lei Federal nº 13.123/15. Priorizamos fontes publicadas entre 2015 e 2022, que exploram em profundidade o CTA e eventuais deficiências associadas.

Reconhecendo a importância do CTA, este estudo tem como objetivo principal analisar a estrutura do CGen, enfatizando a representatividade das comunidades tradicionais. Como objetivo secundário, buscamos identificar potenciais lacunas na referida lei, evidenciadas pela literatura, que podem sinalizar uma eficácia limitada desse instrumento legal.

Para atingir os objetivos propostos, este estudo é estruturado em três momentos. Inicialmente, apresentamos os materiais e métodos utilizados. Em seguida, na discussão teórica, amparados pela Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB), retomamos historicamente a exploração dos recursos genéticos e revisamos a regulamentação da Lei Nº 13.123/2015 no cenário jurídico brasileiro, refletindo sobre sua eficácia na proteção dos CTAs. Por fim, na seção de resultados, concentramo-nos no CGen e na participação das comunidades tradicionais entre 2015 e 2022.

O estudo exhibe organogramas ilustrando o design institucional do CGen e tabelas comparativas que destacam as evoluções observadas durante esse intervalo temporal. Na conclusão, destacamos as lacunas identificadas na lei e a participação das comunidades tradicionais nos processos decisórios do CGen durante o período mencionado.

2. Materiais e Métodos

O presente artigo utilizou como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, exploratória e descritiva (GIL, 2008). A discussão foi elaborada a partir de pesquisas bibliográficas publicadas nos últimos anos, através de artigos científicos disponíveis no Google acadêmico, web of science e SciELO. A análise documental utilizou fontes de texto de lei disponíveis no site oficial do Ministério do Meio Ambiente do governo brasileiro. Para apresentação e seleção das leis e dos decretos, assim como para a elaboração das tabelas, foi utilizado o software QSR Nvivo 2.0, empregado para análise documental (DA SILVA *et al.*, 2015).

3. Contexto histórico, âmbito jurídico e a insuficiência na proteção dos conhecimentos tradicionais.

A exploração da biodiversidade e do patrimônio genético brasileiro é recorrente no país desde o seu descobrimento. A partir do momento em que Portugal se apossou das terras brasileiras e de toda a riqueza que nela havia, a biodiversidade do país passou a ser comprometida devido ao processo de exploração desenfreada, inicialmente pela exploração de árvores de Pau-Brasil, que eram vendidas para países europeus, mas que se expandiu por todo território nacional e que culminou na rapinagem, principalmente da flora de um dos biomas mais biodiversos do país, o bioma mata atlântica (MAGNI *et al.*, 2020; MONTEIRO, 2023).

No decorrer da história brasileira, vários outros eventos de biopirataria emblemáticos ocorreram, com destaque para o ciclo da borracha, entre o final do século XIX e início do século XX, que teve o seu centro na região amazônica, com a extração do látex das seringueiras e a comercialização da borracha, que no ano de 1875 culminou no furto de 70.000 sementes de seringueira (*Hevea brasiliensis*) pelo inglês Henry Alexander Wickham (MAGNI *et al.*, 2020). As sementes foram plantadas em colônias inglesas, e nas quatro décadas seguintes após a ‘domesticação’ das árvores de seringueiras, favorecida em função das condições edafoclimáticas e devido à importância comercial da borracha, a exploração do látex alcançou escala internacional a partir 1914, encerrando, assim, o ciclo da borracha no Brasil (MAGNI *et al.*, 2020).

Nesse cenário de rapinagem do patrimônio genético e da diversidade biológica, na tentativa de findar as subtrações ilegais realizadas por países industrializados, na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, ocorreu o Eco-92 (ou Rio-92), um dos mais importantes eventos relacionados a uma nova perspectiva da humanidade com relação à natureza, realizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (MAGNUSSUN *et al.*, 2016; MAGNI *et al.*, 2020).

A cúpula internacional, formada por mais de 160 países, firmou acordos internacionais visando o uso sustentável dos recursos naturais de cada país. Dentre esses acordos, encontra-se a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), ratificada por mais de 180 países, incluindo o Brasil, em março de 1998 (VALÉRIO *et al.*, 2010; MAGNUSUN *et al.*, 2016; MAGNI *et al.*, 2020; BRASIL, 2020).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2020), a CDB está firmada sobre três pilares primordiais - a conservação da diversidade biológica; o uso sustentável da biodiversidade; e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos - que englobam tudo o que se refere direta ou indiretamente à biodiversidade, constituindo assim uma espécie

de arcabouço legal e político para diversas outras convenções e acordos ambientais.

De acordo com Kaingáng e Toledo (2022), foi no contexto da CDB que países internacionais reconheceram pela primeira vez a importância dos povos indígenas e comunidades locais – quilombolas, raizeiros, extrativistas, quebradeiras de coco, erveiras, pescadores artesanais, agricultores familiares, entre outros grupos sociais para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, da qual se utilizam de forma dependente e respeitosa para sua sobrevivência. Ainda nessa conjuntura, Kaingáng e Toledo (2022) destacam ainda que:

É também no contexto dessa convenção que são criados princípios como o direito dos povos indígenas e das comunidades locais a darem o seu consentimento antes da utilização de seus conhecimentos, inovações e práticas sobre a biodiversidade, de maneira livre e devidamente esclarecida; e a receber, em troca dessa permissão de acesso aos seus saberes e fazeres, uma justa retribuição, denominada como repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade (KAIN-GÁNG e TOLEDO, 2022, p. 3).

O reconhecimento dos serviços ambientais prestados pelas comunidades locais e a repartição dos benefícios advindos dos conhecimentos tradicionais associados (CTA) é uma forma de reparação social, pautada na soberania da biodiversidade e do patrimônio genético do país, atualmente previsto na Lei 13.123, de 20 de maio 2015. Apesar desse marco histórico na perspectiva do direito ambiental, muitas lacunas ainda existem acerca dessa problemática envolvendo a natureza, a ação antropológica e os benefícios/conhecimentos associados. Dessa forma, na próxima seção, realizaremos uma breve abordagem sobre a regulamentação do acesso e uso dos recursos genéticos da biodiversidade e dos CTA à luz da Constituição Federal Brasileira.

3.1 A regulamentação do acesso e uso dos recursos genéticos da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados no âmbito jurídico brasileiro: breve histórico

De acordo com Fittipaldy *et al* (2020), anteriormente ao fórum mundial da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), os recursos genéticos podiam ser acessados livremente, pois eram considerados patrimônio comum da humanidade, fontes de matéria-prima para produtos e serviços, utilizados para beneficiar e servir toda a sociedade global. No entanto, após a Rio-92, a biodiversidade torna-se parte do patrimônio do país que a detém, deixando de ser patrimônio da humanidade (*res nullius*) (MACHADO; GODINHO, 2011).

Diante da necessidade da criação de uma lei que regulamentasse o acesso aos recursos genéticos e biológicos, bem como o acesso aos conhecimentos tradicionais associados (CTA) e seu uso, a primeira tentativa de regulamentação jurídica teve a autoria da então senadora Marina Silva, na época filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), através do Projeto de Lei - PL - n. 306, de 1995 (PL 306/95) (MACHADO; GODINHO, 2011; MOREIRA; CONDE, 2017).

Durante a segunda metade da década de 1990, outros projetos de lei também foram apresentados, mas sem efetividade jurídica. Até o começo de 2000 não havia nenhuma legislação específica no Brasil que garantisse a soberania do Estado sobre os recursos genéticos (MACHADO; GODINHO, 2011). Somente no ano seguinte, o referido tema foi então regulamentado com a edição da Medida Provisória (MP) nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, a qual teve sua primeira edição sob o número 2.052/00 (MOREIRA; CONDE, 2017).

A MP nº 2.186-16/01, durante todo o seu período de vigência, foi alvo de críticas, pois os setores industriais e científicos alegavam ser uma lei excessivamente burocrática. Foi nesse contexto de insatisfação, principalmente pelo setor industrial, que, em 24 de junho de 2014, houve a apresentação do Projeto de Lei nº 7.735, de 2014, pelo

Poder Executivo, o qual tramitou em caráter de urgência no Legislativo e resultou na Lei nº 13123/15, conhecida também como Lei da Biodiversidade, com publicação no Diário Oficial da União em 21 de maio de 2015 (MOREIRA; CONDE, 2017; SILVEIRA et al., 2022).

De acordo com Silveira et al (2022), o contexto que culminou na publicação da Lei n. 13.123/15 que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, foi claramente arbitrário. Ignorou-se a participação dos principais interessados, nesse caso, as comunidades tradicionais:

O processo de formação da Lei nº 13.123/2015 foi prejudicial e excludente com relação aos indígenas e as comunidades e agricultores tradicionais, que foram totalmente ignorados. Não lhes foi dada a oportunidade de tomar qualquer decisão, embora sejam por ela diretamente afetados. Muitos interessados sequer sabiam da existência do PL encaminhado pelo Executivo. E aqueles que tomaram conhecimento não tiveram suas proposições acolhidas (Silveira et al., 2022, p. 5).

Silveira *et al* (2022) ressaltam ainda que o processo de formação da Lei nº 13.123/2015 buscou assegurar os interesses do setor empresarial, invisibilizando o direito de consulta e consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais. Nesse contexto, na próxima seção iremos discorrer sobre a insuficiência da referida lei na proteção dos conhecimentos tradicionais associados em um paralelo com o Acordo Internacional da Convenção Nº 169 da OIT ratificado pelo Brasil.

3.2 A insuficiência da Lei nº 13.123/2015 na proteção dos conhecimentos tradicionais associados (CTA)

De acordo com Silveira *et al* (2022), a Constituição Federal Brasileira de 1988 reconhece as peculiaridades

dos índios e os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas e o direito de preservá-las. Alinhada à mesma, a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais é um tratado internacional adotado pela Conferência Internacional do Trabalho (OIT) em 1989, e ratificado pelo Brasil em 25 de julho de 2002, que tem como premissa superar as práticas discriminatórias que afetam os povos indígenas e assegurar que participem da tomada de decisões que interferem em suas vidas (SILVEIRA *et al.*, 2022).

Respalhada nessa conjuntura jurídica, a Lei nº 13.123/2015 de antemão descumpre a obrigatoriedade de consulta prévia. sempre que sejam propostas medidas legislativas ou administrativas que afetem os direitos por ela assegurados. O artigo 6.1 “a”, da Convenção nº 169 da OIT, de 1989, assim recomenda: “Consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

Dessa forma, é possível afirmar que o próprio processo de formação e regulamentação da lei foi excludente ao banir a participação dos povos e das comunidades tradicionais, ferindo assim as premissas da Convenção nº 169 da OIT (MOREIRA; CONDE, 2017). Ainda nessa conjuntura, Fittipaldy *et al* destacam que a própria nomenclatura empregada no CTA, antes mesma da criação da Lei, definidos no art. 7º, Inciso II, da Medida Provisória nº 2.186-16/2001 (revogada pelo Marco Legal da Biodiversidade- Lei nº 13.123/2015), já previa uma definição formal para conhecimentos tradicionais associados, causando contestação, considerando, dessa forma, que a definição é o atestado da apropriação predatória de uma cultura por outra. Sob essa perspectiva é a expressão do etnocentrismo:

Importa registrar, que a criação de uma definição para o conhecimento tradicional provocou contestações, a exemplo da que foi feita por Santos [9] (p. 18), ao relatar que se trata de violência simbólica, pois

gera o entendimento de que o saber desses povos é algo que pode ser traduzido em um simples conceito, ou em “bits de informação” (SANTOS, 2001 *apud* FITTIPALDY *et al.*, 2020, p. 8).

Outra lacuna encontrada na Lei da Biodiversidade faz menção ao Capítulo III, Art. 9º, que ratifica sobre o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável e não identificável (BRASIL, 2015). De acordo com a lei, o acesso ao conhecimento tradicional associado está condicionado à obtenção do consentimento prévio informado das populações tradicionais apenas em caso de origem identificável, sendo dispensado tal obrigação para o conhecimento tradicional considerado como não identificável (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, Fittipaldy *et al* (2022) ressaltam que a dispensabilidade na exigência do consentimento prévio informado para o conhecimento tradicional associado de origem não identificável (diz respeito ao acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para as atividades agrícolas) se apresenta como uma ameaça aos direitos das comunidades tradicionais. Pois, uma vez que o conhecimento “identificável” possa ser classificado como de origem não identificável fica isento da obrigatoriedade de repartição de benefício, prevista na referida lei.

No tocante à repartição de benefícios, disposta no Capítulo V, Art.17 inciso § 2º da supracitada lei, ratifica que: “Os fabricantes de produtos intermediários e desenvolvedores de processos oriundos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado ao longo da cadeia produtiva estarão isentos da obrigação de repartição de benefícios” (Brasil, 2015).

Dessa forma, a legislação não considera produto inacabado na cadeia produtiva, ficando isentos os demais segmentos envolvidos da cadeia produtiva de cumprir com as obrigações vinculadas à repartição de benefícios com os detentores do conhecimento tradicional associado ou patrimônio genético (FITTIPALDY *et al*, 2020).

Ainda no Art. 17, o inciso § 3º prevê que, quando um único produto acabado ou material reprodutivo for o resultado de acessos diversos, estes não serão considerados cumulativamente para o cálculo da repartição de benefícios. Ou seja, o fabricante do produto final ou material reprodutivo também estará isento da responsabilidade de repartir os benefícios adquiridos, banalizando assim a participação dos atores sociais envolvidos (FITTIPALDY *et al*, 2020).

Diante das situações analisadas, é possível inferir que existem muitas lacunas na lei no tocante à proteção dos conhecimentos tradicionais associados, sendo possível verificar ainda a existência de falhas inerentes ao processo de formação e regulamentação da lei, que resultam no negligenciamento dos interesses das comunidades tradicionais em favorecimento aos interesses dos setores industriais, segundo Fittipaldi *et al* (2020). Na seção seguinte, abordaremos a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) e, a partir da identificação de lacunas na construção da lei devido à falta de atuação das comunidades tradicionais, buscaremos verificar qual a representatividade das comunidades tradicionais no âmbito do CGen, entre o período de 2015 a 2022.

4. Formato Institucional do CGen e a representatividade das comunidades tradicionais, no recorte temporal entre os anos de 2015 a 2022

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que passou a ter atribuições e composição diferentes a partir da revogação MP nº 2.186-16/01 pelo Marco Legal da Biodiversidade – Lei nº 13.123/2015 (BRASIL, 2017; FITTIPALDY *et al*, 2020).

Atualmente o CGen é responsável pela coordenação de toda política de acesso e uso do patrimônio genético

e do conhecimento tradicional associado, contando com a Secretaria de Biodiversidade, que cumpre o papel de secretária executiva do Conselho, sendo este composto por vinte conselheiros (BRASIL, 2017; BRASIL, 2022). Cada órgão que compõe o CGen tem direito a um representante titular e dois suplentes, sendo sua composição alterada pelo Decreto nº 8.772/ 2016 (Tabela 1) (CASTRO; SANTOS, 2022).

De acordo com Art. 6º do Capítulo II da legislação, o CGen é:

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 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: I - setor empresarial; II - setor acadêmico; e III - populações indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, Fittipaldy *et al* (2020) ressaltam que, na prática, a legislação não reflete o que a mesma assegura: o caráter paritário, pois, a maioria das cadeiras do que compõe o CGen são destinadas a representantes do governo (60%), enquanto o percentual restante (40%) compete aos membros da sociedade civil, estando divididos da seguinte forma: representantes do setor industrial, setor acadêmico e representantes dos detentores de conhecimento tradicional. Dessa forma, é possível inferir que existe baixa representatividade dos membros do conhecimento tradicional, uma vez que estes constituem apenas um terço da composição efetiva do Conselho com direito a voz e voto, evidenciando assim a ausência de paridade no CGen e contrariedade com as premissas da própria legislação (FITTIPALDY *et al*, 2020).

Abaixo os diagramas apresentam o comparativo entre o formato institucional do CGen na sua fundação, em 2015, e após a sua reformulação, em 2022.

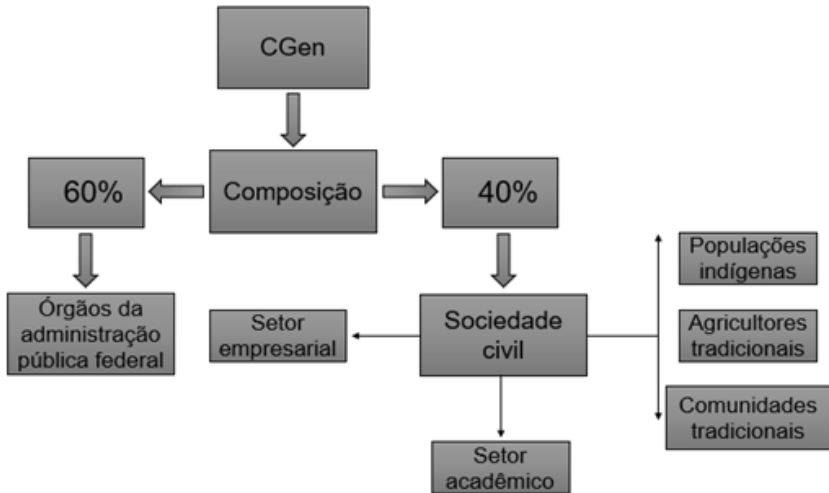


Diagrama 1. Composição do CGen prevista na Lei nº 13.123/2015.

Fonte: Elaboração própria.

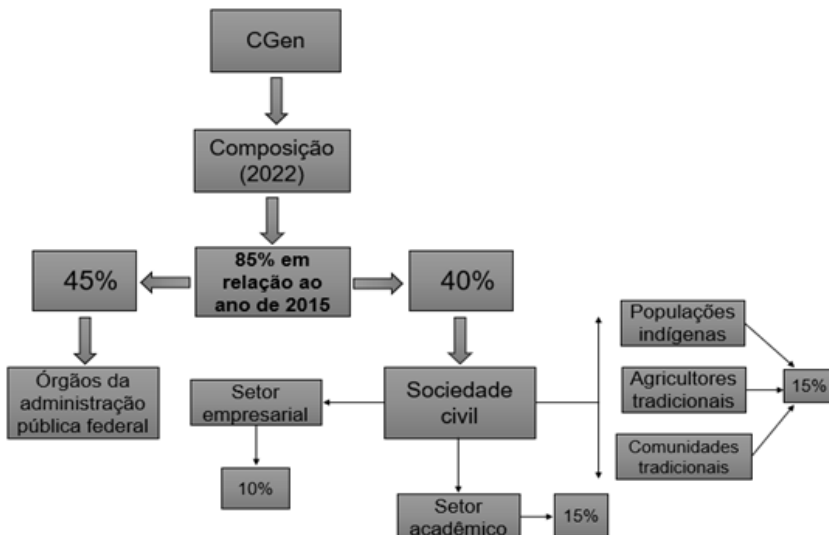


Diagrama 2. Composição do CGen no ano de 2022.

Fonte: Elaboração própria.

A legislação mantém a sua mesma conformação inicial prevista na Lei da Biodiversidade, considerando os percentuais cabíveis a cada grupo de representantes de diferentes órgãos. Entretanto, algumas mudanças relacionadas à composição do CGen e seus respectivos representantes ocorreram a partir de 2016, através do Decreto nº 8.772/ 2016 (Quadro 1), como citam Castro e Santos (2022).

Quadro 1 - Alteração dos órgãos que compõem o CGen entre os anos de 2015 e 2022

Membros do CGen logo após a criação da lei nº 13.123/2015.	Membros do CGen atualmente (2022).
Representantes do governo	Representantes do governo
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Ministério da Justiça (MJ)	Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ)
Ministério da Saúde (MS)	Ministério da Saúde (MS)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
Ministério da Cultura (MinC)	Ministério da Cidadania (MDS)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	***
Ministério da Defesa (MD)	Ministério da Defesa (MD)
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT)	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Ministério da economia (ME)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	***
Representantes do setor industrial	Representantes do setor industrial
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)

Confederação Nacional da Indústria ou da Agricultura	***
Representantes do setor acadêmico	Representantes do setor acadêmico
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)
Associação Brasileira de Antropologia (ABA)	Associação Brasileira de Antropologia (ABA)
Academia Brasileira de Ciências (ABC)	Academia Brasileira de Ciências (ABC)
Representantes das comunidades tradicionais	Representantes das comunidades tradicionais
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)
Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)	Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)

Fonte: Elaboração própria baseada em Castro e Santos, 2022.

*** membros que deixaram de compor o CGen em 2022.

Quadro 2 - Comparação da quantidade dos conselheiros que compõem o CGen entre os anos de 2015 e 2022.

Quantidade de membros do CGen logo após a criação da lei nº 13.123/2015.	Quantidade de membros do CGen atualmente (2022).
Representantes do governo	Representantes do governo
11	9
Representantes do setor industrial	Representantes do setor industrial
3	2
Representantes do setor acadêmico	Representantes do setor acadêmico
3	3
Representantes das comunidades tradicionais	Representantes das comunidades tradicionais
3	3
Total: 20 conselheiros	Total: 17 conselheiros

Fonte: Elaboração própria.

É possível observar que houve mudanças na composição do CGen, principalmente com os representantes das instituições federais, que mediante a ação Governo Federal tiveram Ministérios fundidos. Em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foram unidos, formando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), de acordo com a Lei nº 13.341, publicada nesse mesmo ano. Em 2019, o Ministério da Cultura (MinC) e até então o novo MDSA passaram a compor o Ministério da Cidadania (MC) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) passou a fazer parte do Ministério da Economia (ME) (COSTA; SANTOS, 2022).

O terceiro representante do setor industrial ligado à Confederação Nacional da Indústria ou da Agricultura e Pecuária do Brasil, não consta na composição atual (2022) do CGen, de acordo com consultas ao portal do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2022). Com relação ao número de representantes do setor acadêmico e do setor industrial, estes se mantêm inalterados desde a vigência da lei até os dias atuais (2022) (COSTA; SANTOS, 2022; BRASIL, 2022).

Nesse contexto de alterações, como a junção de Ministérios pelo Governo Federal, que conseqüentemente diminuiu o número de cadeiras do Conselho, e a falta de indicação do terceiro integrante, que deveria representar o setor industrial, é apresentado em números (Quadro 2) a diferença no número de conselheiros do CGen entre 2015 e 2022, bem como o percentual (Diagrama 2) da composição atual (2022) do CGen, após as alterações supracitadas, que culminaram na redução de 15% do número total de representantes do Conselho (BRASIL, 2022).

Ao estudarmos a composição e representatividade do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), deparamo-nos com *insights* significativos sobre sua trajetória institucional e *modus operandi*. O CGen, desde sua instituição, experimentou mudanças relevantes

no seu *design*. Sua origem, fundamentada pela Lei nº 13.123/2015, não permaneceu estática. Pelo contrário, as alterações proeminentes no Decreto nº 8.772/2016 e as adições detectadas em 2022, conforme demonstrado em suas modificações, não se restringiram à sua estrutura intrínseca, mas se estenderam, também, às nuances de composição e de representatividade.

Aprofundando-se nas diretrizes de representatividade, deparamo-nos com uma discordância em relação ao proposto pelo Art. 6º do Capítulo II. Enquanto o artigo prevê uma distribuição quase paritária, com 60% destinados a órgãos governamentais e 40% à sociedade civil, verificamos uma dominância de membros governamentais no Conselho. Esta sobre-representação governamental pode distorcer o equilíbrio pretendido e influenciar nas decisões tomadas pelo CGen.

Tal desequilíbrio se torna ainda mais evidente quando examinamos, dentro do CGen, a proporção entre sociedade, Estado e mercado. Os resultados indicam uma inclinação acentuada a favor do Estado, relegando à sociedade civil e ao mercado papéis secundários. No entanto, uma estabilidade representativa se destaca no âmbito acadêmico. Instituições como SBPC e ABC mantiveram uma presença constante e significativa no CGen desde sua concepção. Essa permanência ilustra o valor concedido à contribuição científica e à pesquisa na gestão do patrimônio genético.

A legislação pode prever a proteção dos Conhecimentos Tradicionais Associados (CTA), mas a aplicação dessa proteção na prática parece estar em xeque, considerando-se que outra constatação desse estudo é a de que os detentores desses conhecimentos, mesmo assegurados por lei, são sub-representados no CGen, ocupando somente uma fração dos assentos designados à sociedade civil.

Finalizando nossa análise, identificamos uma lacuna na representação de povos indígenas e tradicionais. A lei assegura uma representação igualitária entre os setores

empresarial, acadêmico e os povos tradicionais. Entretanto, na prática, essa igualdade não é concretizada, pois, os povos tradicionais e indígenas recebem menos assentos proporcionalmente ao total de conselheiros. Essa discrepância realça a necessidade de se revisitar e reformular a composição do CGen, garantindo uma representação mais equânime e coerente com os princípios legais.

Considerações finais

A apresentação dos argumentos trazidos neste estudo aborda os aspectos da Lei nº 13.123/15, em um contexto histórico e no âmbito jurídico. Através dessa análise, foi possível constatar a insuficiência da lei na proteção do conhecimento tradicional associado, que revela desarmonia com as premissas da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989 e com a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) de 1992, ambos acordos ratificados pelo Brasil.

A Lei da Biodiversidade foi criada em um contexto de arbitrariedade, que não contou com a consulta livre, prévia e informada dos atores sociais detentores do conhecimento tradicional associado. Além disso, ela permanece repleta de falhas graves no tocante à proteção das comunidades tradicionais. As lacunas encontradas na lei dão margem para o acesso e apropriação indevida do conhecimento tradicional associado, assim como dificulta a repartição dos benefícios advindos do conhecimento tradicional associado (CTA), evidenciando assim o favorecimento aos interesses do setor industrial (MONTEIRO *ET AL*, 2023).

Após identificar lacunas da lei, no que tange à proteção do CTA, foi realizada uma breve análise no formato institucional do CGen e a representatividade das comunidades tradicionais no recorte temporal no período de 2015 a 2022. A partir dessa análise, foi verificado que a própria composição do CGen não reflete o caráter de paridade previsto pela lei, ao passo que apenas um terço

dos representantes da sociedade civil são os detentores de conhecimento tradicional (povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares). A baixa representatividade das comunidades tradicionais no âmbito do CGen na tomada de decisões sobre assuntos que impactam sobre suas vidas, assim como as lacunas encontradas na lei, demonstram a insuficiência da lei na proteção do CTA.

No âmbito de modificações ocorridas na composição do CGen entre 2015 e 2022, com a junção de órgãos do governo federal, é possível constatar que houve a redução do número total de cadeiras do Conselho. Assim, a plenária do conselho passou a ser composta por nove órgãos do governo, a qual, no ano da criação da lei, tinha em sua composição 11 órgãos federais.

Ao verificar a composição atual do setor industrial no âmbito do CGen, também é possível afirmar que atualmente não há mais a presença de um representante indicado pela Confederação Nacional da Indústria ou da Agricultura e Pecuária do Brasil, como ocorria no Conselho em 2015, constatando desse modo, a redução de 1 cadeira do setor industrial, passando este a ser composto atualmente por 2 representantes. Com relação aos representantes dos detentores do CTA e do setor acadêmico, não houve alteração do número de cadeiras no CGen, sendo então mantida a mesma conformação inicial da criação da lei em 2015.

Atualmente, o CGen é composto em sua totalidade por 17 conselheiros como consta no portal oficial do Ministério do Meio Ambiente, e não possui mais os 20 conselheiros, como era no início da criação da lei. Percebe-se, pois, um decréscimo de 15% do número total dos membros do Conselho. Isso reflete diretamente no poder de governança dos membros do governo federal entre os anos de 2015 e 2022.

O conhecimento tradicional associado às comunidades tradicionais é de suma importância para conservação e uso sustentável da biodiversidade ligada ao patrimônio

genético do Brasil. Dessa forma, espera-se que os direitos das comunidades tradicionais sejam retornados e ampliados no Novo Marco da Biodiversidade. Além disso, almeja-se que haja aumento da participação de representantes do CTA na esfera do CGen e maior difusão de temas ligados à repartição justa de benefícios pelos órgãos federais, como forma de garantir que as comunidades tradicionais sejam recompensadas financeiramente, mas, também, intelectualmente, uma vez que estas possuem saberes e tradições seculares que dão embasamento para diversas pesquisas de diferentes campos da ciência.

Referências

BORGES, Luíz Antônio Coimbra et al. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, v.2, n.3, p. 447-466, set./dez. 2009 – ISSN 1981-995. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/plugins/generic/pdfJsViewer/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fperiodicos.unicesumar.edu.br%2Findex.php%2Fframa%2Farticle%2Fdownload%2F1146%2F852%2F>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 14 maio 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 21 out. 2022.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico-cgen-1>. Acesso em: 11 nov. 2022.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre a Diversidade Biológica**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica>. Acesso em: 06 nov. 2022.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios: Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016. **Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Biodiversidade**. – Brasília, DF: MMA, 2017. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-12/Guia_PG_CTA_RB_0.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

CASTRO, Biancca Scarpeline de; SANTOS, Anna Carla Carvalho dos. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e a coordenação da política de acesso e repartição de benefícios no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo. Vol. 25, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/HZNX9QqxFbVtkCr8p3Fm9P-J/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2022.

DA SILVA, Dáfni Priscila Alves; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; DA SILVA, Anderson Henrique. **O poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo**. Revista política hoje, v. 24, n. 2, p. 119-134, 2015.

FITTIPALDY, Márcia Cristina Pereira de Melo et al. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais no contexto da biopirataria e dos marcos legais. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, Rio Branco, UFACv. 7 n. 1 (2020): Edição: jan/abr p. 648-677, ISSN: 2446-4821. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/SAJEBTT/article/view/3397/2283>. Acesso em: 30 de out. 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KAINGÁNG, Fernanda; TOLEDO, André de Paiva. **Biopirataria**. Serviço Social do Comércio-SESC, São Paulo, setembro/2022. Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/biopirataria-historia-e-perspectivas-artigos-de-fernanda-kaingang-e-andre-de-paiva-toledo/>. Acesso em 28 out. 2022.

MACHADO, Carlos José Saldanha; GODINHO, Rosemary de Sampaio. Dinâmica e características do processo brasileiro de regulação do acesso à diversidade biológica e aos conhecimentos tradicionais associados **Revista de informação legislativa**. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília. ano 48. Nº 191. jul/set, 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496923/RIL191.pdf>, p. 104. Acesso em 02 nov. 2022.

MAGNI, Marciana et al. A (in)suficiência da lei 13.123 de 2015 na proteção do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. **Braz. J. of Develop.**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 42886-42904, jul. 2020. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/12577/10555>. Acesso em: 22 out. 2022.

MAGNUSSON, William Ernest et al. O programa de pesquisa em biodiversidade. *In*: PEIXOTO, A. L., et al. (org.). **Conhecendo a Biodiversidade**. Brasília, 2016. Disponível em: https://ppbio.inpa.gov.br/sites/default/files/conhecendo_a_biodiversidade_livro.pdf. p. 15-33. Acesso em: 22 out. 2022.

MONTEIRO, R. R.; SANTOS, G. R. S.; HORA JUNIOR, A. W. B.; CARVALHO, F. R. S.; COELHO, L. V. O.; SANTOS, A. C. Convenção da diversidade biológica, lei federal Nº 13.123/15 e comunidades tradicionais: Reflexões jurídico-normativas e sobre o estado da arte. **Revista Biodiversidade**, v. 22, p. 75-87, 2023.

MONTEIRO, R. R.; SCHIAVETTI, A. DIREITO, UNIDADES DE conservação e instituições participativas: Aspectos jurídicos normativos sobre a perspectiva sócio-histórica. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 13, n. 38, p. 139-160, 2023.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; CONDE, Leandro Barbalho. A lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.29 p.175-205, Mai./Ago. de 2017.

OIT-Brasília. **Convenção nº 169 - Sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm. Acesso em: 06 nov. 2022.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da et al. O controle de convencionalidade da lei nº 13.123/2015 à luz da convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. **Revista Foco** [Curitiba (PR)] v.15. n. 3|e408| p.01-27 |2022. Disponível em: <https://focopublicacoes.com.br/foco/index.php/foco/article/view/408/384>. Acesso em 28 out. 2022.

VALÉRIO, Cristiane Quebin et al. **A Biopirataria: problema da modernidade**. Anais do VI seminário de pesquisa em turismo do Mercosul. Universidade de Caxias do Sul, julho de 2010. Disponível em: https://www.ucs.br/ucs/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_6/arquivos/10/A%20biopirataria%20problemas%20da%20modernidade.pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

VITALI, Vera Maria Valle. O que é biodiversidade? **Cadernos de Educação Ambiental: Biodiversidade**. 2ª Edição, Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, São Paulo, 2014. pág. 10. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/cea/2014/11/4-BIODIVERSIDADE.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

Sobre os autores:

Rhadson Rezende Monteiro

Graduado em Direito e em História pela Universidade Federal de Ouro Preto. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela rede PRODEMA na Universidade Estadual de Santa Cruz. Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado Ambientalista e Professor Universitário.

Camila Rosa Silva da Cruz

Graduanda em agronomia.

Beatriz Santos França

Graduanda em agronomia.