



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

VICTOR MANUEL BARBOSA VICENTE

SUELY MARA VAZ DE ARAÚJO

Administração pública, governo e terceiro setor

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO MARCO REGULATÓRIO DO USO DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*.

Resumo:

O presente estudo tem por objetivo analisar o processo decisório das mudanças no novo marco regulatório da biodiversidade brasileira entre 2014 e 2015, à luz do *Advocacy Coalition Framework-ACF* ou Modelo das Coalizões de Defesa – MCD. A pesquisa foi de caráter descritivo e qualitativo, tendo sido realizada por meio de estudo de caso utilizando-se de dados coletados a partir de levantamento documental de notas taquigráficas selecionadas e disponíveis na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que foram tratadas sob a ótica da análise de conteúdo. Os principais achados mostram o mapeamento de quatro coalizões, dentre eles, os tecnocratas esclarecidos, os socioambientalistas, os desenvolvimentistas modernos e os desenvolvimentistas tradicionais que se embatem no jogo político e buscam perpetuar suas crenças no modus operandi de fazer a política da biodiversidade no Brasil. Os achados demonstram a relevância de análises sobre mudanças institucionais com apoio em abordagens que analisam os diferentes fatores envolvidos, como o *ACF*.

Palavras-chave: *Advocacy Coalition Framework*. Mudanças Institucionais. Convenção da Diversidade Biológica. Novo marco regulatório da biodiversidade. Acesso e repartição dos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

Abstract:

The present study purpose to analyze the decision-making process of changes in the new regulatory act of Brazilian biodiversity between 2014 and 2015, using the *Advocacy Coalition Framework-ACF*. The research was descriptive and qualitative, and it was carried out by means of a case study using data collected from a documentary survey of selected shorthand notes available in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, which were treated from the standpoint of content analysis. The main findings show the mapping four coalitions, among them the enlightened technocrats, the socioenvironmentalists, the modern developmentalists and the traditional developmentists who are involved in the political game and seek to perpetuate their beliefs in the modus operandi of making the biodiversity policy in Brazil. The findings demonstrate the relevance of analyzes of institutional changes with support in approaches that analyze the different factors involved, such as *ACF*.

Keywords: *Advocacy Coalition Framework*. Institutional Changes. Convention on Biological Diversity. New regulatory act for biodiversity. Access and sharing of genetic resources and associated traditional knowledge.

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é estudar, com base no *Advocacy Coalition Framework – ACF* (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007), os processos decisórios que culminaram na aprovação da Lei nº 13.123, de 17 de novembro de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil (Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade). Destaque-se que o Brasil tem sido ator importante no cenário internacional em relação a esse tema, provavelmente mais por ser um país megadiverso de dimensões continentais do que propriamente por sua liderança nas negociações, a qual, contudo, também não pode ser subvalorizada. Isso gera interesse sobre trabalhos relativos a esse assunto no caso brasileiro.

Como expõe Araújo (2007; 2013), há quatro grupos atuando em nível nacional no subsistema da Política de Biodiversidade e Florestas, cada qual com um sistema próprio de crenças sobre o mundo e a política pública em questão: (a) os tecnocratas esclarecidos; (b) os socioambientalistas; (c) os desenvolvimentistas modernos; e (d) os desenvolvimentistas tradicionais. O discurso do desenvolvimento sustentável (DRYZEK, 1997), em maior ou menor grau, perpassa as manifestações públicas dos integrantes de todas essas coalizões, incluindo alguns membros dos desenvolvimentistas tradicionais, e não pode ser adotado como parâmetro consistente de diferenciação dos grupos. Os filtros conceituais de cada coalizão geram concepções bastante distintas do que são padrões sustentáveis de desenvolvimento, coerentemente com o que prevê o ACF (ARAÚJO; CALMON, 2010) e o paradigma da racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1993 [1958]; SIMON, 1985).

Os *tecnocratas esclarecidos*, entre as quatro coalizões, são os que têm maior rigidez na defesa da proteção ambiental. Esse grupo apresenta crenças como: defesa de um Estado que, pelo menos no que se refere às ações em prol do meio ambiente, é caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos; prioridade para o conhecimento técnico-científico; tendência ao entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política ambiental devem estar centralizadas na União; ênfase no papel dos instrumentos regulatórios de política ambiental; e prioridade para as unidades de conservação de proteção integral. Os *socioambientalistas* enfatizam, entre outros pontos: a conciliação entre uso sustentável e preservação; os processos democráticos e participativos das decisões estatais; a valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais; os direitos das populações tradicionais; e as unidades de conservação de uso sustentável. Os *desenvolvimentistas modernos* agregam crenças como: foco claro no uso sustentável dos recursos naturais; defesa de um Estado mínimo; valorização enfática dos instrumentos voluntários de política ambiental, isoladamente ou em conjunto com instrumentos voluntários associados à auto-regulação do setor produtivo; prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável; e defesa da participação do setor privado na solução dos problemas ambientais. Os *desenvolvimentistas tradicionais*, por sua vez, reúnem os atores para os quais o crescimento econômico não deve ser obstaculizado por preocupações com a proteção do meio ambiente.

Este trabalho, ainda em desenvolvimento, busca analisar esses grupos no processo de construção, debates e aprovação da Lei nº 13.123/2015, o novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade, com apoio do *Advocacy Coalition Framework – ACF*.

Apresentam-se a seguir: breve revisão teórica sobre o ACF; a metodologia empregada; resultados da pesquisa até agora e discussão; e conclusões.

2 Revisão de Literatura

O *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ou Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) constitui-se num quadro de análise que tem como proposta uma plataforma de pesquisa compartilhada que confere aos analistas a possibilidade de trabalhar com diversas teorias simultaneamente, permitindo descrever, explicar e, em alguns casos, prever fenômenos em diferentes contextos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Sabatier (1998) desenvolveu o *Advocacy Coalition Framework (ACF)* para explicar a mudança nas políticas públicas, enfatizando subsistemas ou redes de políticas públicas e combinando as perspectivas *top down* e *bottom up*. No ACF, os conceitos e os papéis dos atores são ampliados e os modelos do *policy cycle* e do triângulo de ferro na formulação e mudanças nas políticas desaparecem. Na visão do ACF, os subsistemas de políticas públicas envolvem não apenas atores dos diferentes níveis de governo, mas também atores de organizações externas que acompanham e procuram influenciar as decisões políticas governamentais (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Nessa linha, para Sabatier (2007), seu foco em grupos de decisores políticos, mediadores e nas coalizões de defesa mostra como interesses (públicos e privados, em diversos níveis da federação) podem ser agrupados com base em semelhanças nos sistemas de “crenças” dos atores individuais e coletivos envolvidos (valores e ideias direcionadas à política pública em foco). No âmbito de um subsistema de política pública, os resultados políticos são o resultado da ação estratégica das coalizões, voltadas para os principais decisores políticos (governantes) ou para outras coalizões. Além disso, ao focar crenças, valores e ideias, o papel da informação e da aprendizagem é incorporado à estrutura de análise do ACF, auxiliando na explicação das mudanças na política pública ao longo do tempo.

Em síntese: (a) o ACF ajuda a explicar mudanças por meio de aprendizado orientado a políticas públicas e eventos externos; (b) o ACF ajuda a contrastar e simplificar centenas de atores em coalizões baseadas em crenças compartilhadas; (c) para o ACF, o subsistema é a unidade de análise mais útil para entender a mudança nas políticas públicas; (d) o ACF ajuda a explicar o papel político da informação científica e técnica na formulação e mudança das políticas públicas; e (e) o ACF ajuda a explicar o comportamento político (SABATIER; JENKINS SMITH, 1993).

3 Metodologia

Esta pesquisa é caracterizada como um estudo de caso descritivo, de cunho qualitativo, ainda em curso, com a utilização dos seguintes métodos e técnicas:

Pesquisa bibliográfica

Revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes que contribuíram para a formação do marco teórico que fundamentou o trabalho e subsidiou a análise de dados.

Pesquisa documental

Foi realizada pesquisa no seguinte material: (a) documentos gerados pelos órgãos federais envolvidos com a temática; (b) leis, portarias e resoluções relacionadas a

política pública em tela; e (c) notas taquigráficas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Acesso aos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para fins de análise de dados, o estudo optou pelo método de análise qualitativo das informações, por ser o mais adequado à pesquisa. Esse tipo de abordagem aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e das relações humanas, sendo esse um aspecto não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MEDEIROS, 2004). A partir da análise qualitativa das notas taquigráficas e das outras fontes documentais, verificou-se o pensamento dos diferentes atores que atuaram na política analisada. Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON *et al.*, 1985, p. 178).

Na sequência, os achados obtidos até este estágio da pesquisa serão complementados e refinados com o resultado de entrevistas a serem aplicadas a atores-chave que atuaram no processo decisório em foco.

4 Resultados e discussão

4.1 O subsistema político da Agenda Verde no debate do Marco Regulatório da Biodiversidade

4.1.1 Antecedentes e evolução ao longo do tempo

Em 1995, logo depois da entrada da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em vigor no país, a então Senadora Marina Silva apresentou a primeira proposição legislativa sobre o tema, um projeto de lei que pretendia adequar a legislação brasileira à Convenção de 1992 (ARAÚJO, 2007, p.124).

Entre 2003 a 2013, período que antecedeu a discussão e a aprovação do novo marco brasileiro da biodiversidade, durante a gestão Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente - MMA, trabalhou-se em anteprojeto de lei para substituição da MP 2.186-16/2001, sucedânea da MP 2.052. Em reunião da CPI da Biopirataria da Câmara dos Deputados realizada em 9 de março de 2005, o representante do MMA comunicou que o texto desse anteprojeto estava pronto e já sob análise da Casa Civil para envio ao Congresso Nacional. Esse envio nunca foi realizado.

Carta enviada ao Presidente da República, em 4 de março de 2005, por mais de trinta organizações da sociedade civil, afirmava que havia várias divergências internas no Poder Executivo em relação à matéria, com propostas que traziam prejuízos potenciais às populações tradicionais, como a centralização dos benefícios em um fundo de desenvolvimento científico e tecnológico, e destaca a necessidade de o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) incluir representantes da sociedade civil. No documento, eram apontados como articuladores de uma postura que prejudicava as populações tradicionais: o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Permaneceu sem votação no Legislativo a proposta de emenda à Constituição que pretendia inserir o patrimônio genético entre os bens da União, apresentada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Não se vislumbram motivos consistentes para o Poder Executivo não ter retirado de tramitação essa proposta de emenda à Constituição durante a gestão Marina Silva. Os socioambientalistas, fortemente ligados à então Ministra, posicionaram-se claramente contra essa

alteração de nossa Constituição nas reuniões ocorridas na Câmara. A proposta, inclusive, apresenta conflito com o regime especial assegurado pela CDB, ao tratar as informações associadas aos recursos genéticos como um bem patrimonial da União.

Como evento relevante nesse período, tem-se a assinatura do Protocolo de Nagoya em 2010, relativo ao acesso a recursos genéticos e à repartição equitativa dos benefícios advindos de sua utilização, complementando a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Nagoya está para a CDB de forma equivalente a Kyoto para a Convenção do Clima.

O Protocolo de Nagoya entrou em vigor em outubro de 2014, após o 51º país ratificar o acordo. O Brasil ainda não foi ratificado, por pressão dos desenvolvimentistas tradicionais, que parecem sequer ter compreendido plenamente o conteúdo da CDB e do Protocolo.

Internamente ao país, a Lei nº 13.123, de 2015 revoga o marco normativo até então vigente (Medida Provisória - MPV nº 2.186-16/2001), que havia sido editado sem discussões apropriadas e de modo célere, para suprir a lacuna legislativa em nosso ordenamento jurídico quanto à regulamentação da CDB.

O processo legislativo que gerou essa lei foi baseado em projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo em junho de 2014¹. Não se deixou que ocorresse a apensação ao processo legislativo encabeçado pela proposta Marina Silva, o que seria esperado pelas regras regimentais. O projeto de Marina, por ser o mais antigo e já ter sido aprovado no Senado (em 1998), seria considerado o principal do processo. Em um ano eleitoral com Marina como candidata, isso seria bastante prejudicial ao governo.

De forma geral, pode-se afirmar que os dados apontaram que, com algumas variações, têm atuação nesse histórico e no debate do Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade (2014-2015) os tecnocratas esclarecidos, na defesa de um controle centralizado na União, os socioambientalistas, na defesa enfática dos direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais, e os desenvolvimentistas modernos, demandando regras que não obstaculizem os investimentos em ciência e tecnologia. São identificáveis diferentes ênfases e não posições totalmente excludentes. (ARAÚJO, 2007; 2013; ARAÚJO; CALMON, 2010). No período 2014-2015, é importante colocar, ganharam voz também os desenvolvimentistas tradicionais.

4.1.2 A conformação e dinâmica do subsistema no processo em foco

O entendimento de Sabatier (SABATIER, 1988; 2007; SABATIER; JENKINS SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007) é de que as coalizões de defesa compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública. Supõe-se em cada coalizão um grau não-trivial do comportamento coordenado para realizar seus objetivos e aprovar suas propostas políticas. Nesse quadro, são considerados líderes de grupos de interesse, servidores do governo, legisladores, pesquisadores, jornalistas, políticos eleitos, integrantes de organizações não governamentais e outros atores.

¹ Projeto de Lei nº 7.735/2014, de autoria do Poder Executivo, numeração na Câmara dos Deputados. Processo disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619150>. Acesso em: 10 fev. 2019. Para o processo no Senado, ver Projeto de Lei da Câmara nº 2/2015, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119714>. Acesso em: 12 fev. 2019.

Os atores do processo

Entre os atores do subsistema da Agenda Verde que debateram o Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade no Congresso Nacional entre 2014 e 2015, podem ser listados: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Articulação dos Povos Indígenas do Brasil; Via Campesina; Conselho Nacional de Extrativistas; Articulação Nacional de Agroecologia; Conselho Nacional de Segurança Alimentar; Fundação Nacional do Índio; Instituto Socioambiental; Ministério Público Federal; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Comando da Marinha e do Ministério da Defesa; Grupo Farma Brasil; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF); Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Também acompanharam o processo jornalistas especializados e outros atores, como previsto no ACF.

Coalizões de defesa e suas crenças

Pela análise documental, os atores políticos identificados acima demonstraram no processo do Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade quatro campos principais de crenças: preocupações sociais; ambientais em senso estrito; de desenvolvimento econômico; e de viabilização da pesquisa.

Os *socioambientalistas* foram representados por organizações não governamentais ambientalistas e por aquelas que apoiam as comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Defenderam soluções integradas para questões sociais e ambientais, direitos sociais coletivos e difusos relativos ao meio ambiente e ao patrimônio genético.

Os *desenvolvimentistas modernos*, como vinha ocorrendo desde 1995, marcaram sua participação pela demanda de regras que não obstaculizem os investimentos em ciência e tecnologia. Os desenvolvimentistas modernos aproximaram-se também em alguns momentos dos *desenvolvimentistas tradicionais*, na defesa da redução de obstáculos estatais. A diferença é que a ênfase do último grupo está na eliminação de barreiras aos negócios privados.

Os *tecnocratas esclarecidos*, pelas suas características, tendem a mostrar preocupação com flexibilizações no controle estatal (ARAÚJO, 2007; 2013). Esse posicionamento, contudo, não se mostrou relevante no processo legislativo em foco (2014-2015).

Como explicado, na perspectiva do ACF, as coalizões de defesa compartilham crenças políticas, direcionadas às políticas públicas. Estas crenças servem como "cola" que une os atores no âmbito de cada coalizão.

As crenças políticas em disputa na política pública em tela podem ser agrupadas em duas linhas mais amplas:

1. Reconhecimento das reivindicações do domínio da ancestralidade como parte da biodiversidade a ser protegida; valorização da conservação dos recursos genéticos da fauna e flora e do conhecimento associado das comunidades locais; posição contrária à anistia das sanções administrativas aplicadas a partir do marco regulatório anterior (MPV 2.186-16/2001) e defesa de

manutenção de sanções nesse campo, bem como da exigência de reparação civil.

2. Prioridade ao desenvolvimento econômico e ao avanço da pesquisa e inovação; tendência a restringir a repartição de benefícios decorrente da exploração econômica do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; pró-anistia das sanções decorrentes do marco regulatório anterior (MPV 2.186-16/2001) e pela aplicação de medidas sancionadoras e de reparação civil mais brandas.

Percebe-se que as disputas políticas entre organizações e membros das coalizões identificadas na dinâmica do subsistema estudado ocorreram principalmente em relação às normas para repartição de benefícios pelo uso da biodiversidade, que, quando for devida, deverá ser equivalente a até 1% da receita líquida anual obtida com a venda do produto acabado. Essas normas tratam de pagamentos a populações tradicionais que disponibilizam conhecimento sobre espécies nativas para a fabricação de novos produtos e também de compensação à União pela exploração comercial do patrimônio genético do país. Os excertos das notas taquigráficas colocam em destaque especial esse conflito entre os atores, como exemplifica o trecho a seguir de uma reunião no Senado Federal:

Veja bem a parte contrária ao pagamento poderá sempre alegar que o componente não é determinante na composição do produto, em prejuízo dos detentores do conhecimento tradicional, como indígenas, quilombolas e agricultores familiares. (*Senador Jorge Viana - PT/AC*)

Sr. Presidente, não existe justificativa para a repartição de benefícios quando o elemento do patrimônio genético for pouco relevante para a fabricação do produto. Portanto, a aprovação das emendas desestimulará o aproveitamento da biodiversidade pelas indústrias farmacêuticas, de cosméticos e ligadas ao agronegócio. (*Senador Ronaldo Caiado - DEM/GO*)

Não faz sentido qualquer possibilidade de isenção, é uma obrigação a compensação à sociedade brasileira pela exploração econômica do patrimônio genético do país. (*Senador João Capiberibe - PSB/AP*)

A repartição de benefícios vai virar uma exceção. (Instituto Socioambiental - ISA)

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 pelos Ministérios. (*Senador Duarte Nogueira - PSDB/SP*)

Na disputa estão principalmente os socioambientalistas contra os desenvolvimentistas tradicionais, mas também em conflito com parte dos desenvolvimentistas modernos. A análise exaustiva dos documentos demonstra claramente esse conflito entre os atores no subsistema. Nessa linha, outros exemplos trazidos das notas taquigráficas estudadas:

É importante que entendamos que o pagamento às comunidades tradicionais ocorrerá a partir do produto já desenvolvido, reduzindo custos das pesquisas iniciais, não faz sentido pagar antes. (*Deputado Vilson Covatti - PP/RS*)

Antes desta lei havia certa regulação do acesso à biodiversidade. Então, cada vez que o pesquisador quer coletar determinada planta ou animal, ele tem que pedir autorização do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). A nova lei não regula mais o acesso. Ele regula o uso do recurso genético, o que é um absurdo, porque a mesma empresa que acessa um

determinado recurso genético não necessariamente é a mesma que produz aquilo que vai para a prateleira. (*Deputada Jandira Feghali - PCdoB/RJ*)

Quem é que garante que vai ser possível rastrear que determinado produto tem algum recurso genético da nossa biodiversidade ou conhecimento tradicional que veio de algum povo indígena brasileiro? (*Deputado Sarney Filho - PV/MA*)

O que é elemento principal de agregação de valor? Olha só por exemplo, você descobre uma planta que permite uma absorção através da pele dez vezes mais eficiente que qualquer coisa a gente conhece e que está associada ao conhecimento tradicional de um povo qualquer. Todas as empresas vão querer colocar isso nas suas pomadas. Acontece que, quando você comprar uma pomada para curar uma micose, o elemento principal de agregação de valor é o princípio ativo que mata o fungo. Não é se absorve mais ou menos rápido. Então, você não vai ter repartição de benefício sobre esta situação. (*Senador Sibá Machado - PT/AC*)

4.1.3 Resultados dos embates: tradução das crenças em políticas públicas

O ACF assume que coalizões procuram traduzir suas crenças em políticas públicas. No Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade, ficam evidentes vitórias de determinados grupos e derrotas de outros. De toda forma, parece que mesmo aqueles que perderam em suas demandas, os socioambientalistas notadamente, optaram por conviver com a Lei nº 13.123/2015. Não se vê pressão política relevante mais recente pela alteração da lei posta. Os embates podem ter sido transferidos, também, para as arenas de aplicação concreta da lei. Como exceção, há registro de movimentação da SBPC (inclusa em princípio nos desenvolvimentistas modernos) e outras organizações acadêmicas pela eliminação de entraves documentais derivados dessa legislação.

A seguir, é apresentada uma síntese das crenças das diferentes coalizões que estão refletidas na lei sancionada.

Em relação ao acesso e proteção do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado (CTA)

Percebe-se claramente nas falas nas audiências e no plenário das duas Casas convergência dos atores de coalizões distintas (desenvolvimentistas modernos e tradicionais) de que as regras de acesso e proteção devem ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em negócios na área de ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios. A crença de que o conhecimento tradicional é elemento essencial nas estratégias para a conservação da biodiversidade foi defendida quase exclusivamente pelos socioambientalistas.

A coalizão socioambientalista sofreu derrotas. Apesar de a lei reconhecer expressamente o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável dos recursos genéticos e dos CTA, uma leitura mais crítica do texto aprovado evidencia redução da proteção jurídica. Há hipóteses em que o acesso ao CTA pode ser efetivado sem a exigência do consentimento prévio e informado e sem a obrigação de repartição de benefícios (MOREIRA; CONDE, 2017). Foram aprovadas alterações institucionais que flexibilizam a comprovação do consentimento livre, prévio e informado, em detrimento da proteção dos conhecimentos coletivos. Sobre esse tema, como exemplo de posições diferenciadas:

É preciso ser simples e que seja necessário somente passar por todo trâmite de regulação se de fato a pesquisa resultar em algum produto ou benefício que vai gerar lucro. Mas se for fazer simplesmente a pesquisa científica, *a priori*, precisa ser um cadastro simplificado e que o pesquisador possa iniciar as pesquisas sem correr nenhum risco de infração legal (SBPC)

Existem dúvidas se haverá, de fato, a repartição de benefícios em eventual produção de riquezas oriundas de conhecimentos tradicionais. (Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT)

Esse resultado representa vitória dos desenvolvimentistas, que também obtiveram anistia das sanções para quem descumpriu as regras durante a vigência do quadro normativo anterior (MPV 2.186-16/2001). Nesse sentido, devem ser lidas as disposições sobre regularização de atividades constantes no capítulo VIII da lei em foco.

Em relação à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade

No que tange às discussões sobre a repartição dos benefícios, os resultados indicam que as coalizões desenvolvimentistas conseguiram fazer refletir na lei crenças instrumentais importantes, destacando-se: (a) produtos acabados serão objeto de repartição de benefícios, afastando-se a aplicação a produtos intermediários; (b) restrição da repartição de benefícios aos casos em que o patrimônio genético ou conhecimento tradicional for entendido como elemento principal de agregação de valor ao produto; e (c) isenção da repartição de benefícios de todos os casos de acessos realizados antes de 30 de junho de 2000.

Por outro lado, os resultados indicam que os sociambientalistas também conseguiram vitórias pontuais, com destaque para o dispositivo legal que determina que a anistia para empresas autuadas e o desconto nas multas só ocorrerão se houver, em contrapartida, o compromisso de repartir benefícios.

As inovações institucionais promovidas no novo marco regulatório do uso da biodiversidade podem ser consideradas uma vitória para a pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ocorreu a conversão em política pública dos sistemas de crenças de representantes de universidades e centros de pesquisa, atores que, contudo, têm-se manifestado mais recentemente contra algumas das exigências normativas estabelecidas, conforme anteriormente comentado.

Também representou vitória das indústrias químicas, farmacêuticas e de cosméticos, as quais, antes autuadas pelo uso da biodiversidade sem autorização, só precisarão repartir benefícios se comercializarem um produto obtido a partir do referido acesso (COSTA, 2015).

Em relação à participação da sociedade

Nas notas taquigráficas relativas ao processo legislativo estudado, percebe-se o inconformismo de alguns atores das coalizões com a ausência da participação nas discussões. Sobre esse tema, refletindo posturas distintas:

[...] houve total falta de diálogo com entidades indígenas na elaboração do novo marco legal, não se deu oportunidade de discussões não contou com a participação aberta da sociedade: os detentores do conhecimento tradicional". Vários momentos, a lei fala que os povos indígenas e as comunidades tradicionais podem ser ouvidos. Na verdade, eles deveriam necessariamente ser ouvidos em todas as situações. (Maira Smith - Fundação Nacional do Índio - FUNAI)

Debater mais o que sr. presidente, esse tema já foi discutido a exaustão, vamos votar, vamos votar (*Deputado Alceu Moreira – MDB/RS*).

Era necessário aprimorar a legislação vigente no Brasil sobre acesso e repartição de benefícios? Sem dúvida, é unânime a resposta afirmativa a esta questão. Porém para que esse aprimoramento atendesse ao interesse público – equilibrando conservação da biodiversidade, proteção dos conhecimentos tradicionais associados, promoção da pesquisa e do uso sustentável da biodiversidade, era necessária a oitiva de todos os setores diretamente envolvidos no tema, buscando construir pontes de entendimento entre todas as partes envolvidas e não defendendo corporativamente interesses específicos (SACCARO JÚNIOR, 2011; AZEVEDO, 2005). Resta dúvida sobre o quanto essa diretriz foi observada no caso, mas em princípio se evidencia deficiência nessa perspectiva. A sequência da pesquisa poderá detalhar mais essa questão.

5 Considerações finais

Considera-se que o afastamento do projeto Marina Silva nas discussões sobre o Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade também esvaziou a força das demandas socioambientalistas, centradas nos direitos das populações tradicionais. A Lei nº 13.123 foi sancionada em 20 de maio de 2015. Os vetos já foram votados e mantidos. Configurou-se quase um recorde do Legislativo em termos de prazo para análise de vetos.

O texto da lei aprovada afastou-se da perspectiva socioambientalista. Aproxima-se mais da visão desenvolvimentista moderna, que hoje prevalece no MMA. Inclui, também, concessões aos desenvolvimentistas tradicionais.

O interessante é que a CDB tem a marca do socioambientalismo. Por isso, há quem defenda que a lei aprovada fere a convenção em determinados pontos, o que poderia ser questionado no plano internacional.

Percebeu-se um domínio das coalizões que impuseram arranjos institucionais para inovações legais na área da agricultura e da ciência e tecnologia, em detrimento das coalizões que defendiam arranjos voltados à defesa do meio ambiente e do conhecimento tradicional, que foram prejudicadas nos seus pleitos ou foram forçadas a concessões políticas durante as discussões. Os detalhes desse processo serão ainda investigados no prosseguimento da pesquisa.

Já se pode dizer, desde já, que o ACF parece abrir um instigante caminho para estudos sobre o tema. Asseguradas complementações pontuais com o apoio de outros enquadramentos teóricos, será possível chegar a resultados que reflitam fidedignamente complexos os processos políticos relacionados à construção do quadro normativo sobre a proteção da biodiversidade e do conhecimento tradicional associado.

Referências

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

_____. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. P. Política de Biodiversidade e Florestas no Brasil e Coalizões de Defesa. In: **34º Encontro da ANPAD**, 2010, Rio de Janeiro. XXXIV Enanpad, 2010.

AZEVEDO, Cristina Maria do Amaral. A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil. **Biota Neotropica**, v. 5, n.1, 2005.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. **Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Brasília, 20 mai. 2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Notas Taquigráficas**. Disponível em:<
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=619150&subst=0> Acesso em 05/08/2016.

COSTA, S. Novo marco regulatório da biodiversidade: Uma vitória para a pesquisa, desenvolvimento e inovação. **Intellectual Property**, jul. 2015.

GURGEL, G. D. I. **A Pesquisa científica na condução de políticas de controle de doenças transmitidas por vetores**. Tese de Doutorado em Saúde Pública – Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2007.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution and ongoing research. In: Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible. **Theories of the Policy Process**. 3rd edition. Boulder: Westview Press, 2014.

MARCH, James. G; SIMON, Herbert A. **Organizations**. 2. ed. Cambridge (USA): Blackwell Publishers: 1993 [1958].

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil: Aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. 315f. Dissertação (Mestrado em Administração)

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

MOREIRA, Eliane C. P.; CONDE, Leandro B. 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. 2017.

RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. S.; VANDERLEY, J. C. S.; CORREIA, L.M.; PERES, M. H. M. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

SABATIER, P. A. The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. **Journal of Europe Public Policy**, v.5, n.1, p. 98-130, 1998.

_____. **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein**. **Policy Sciences**, 21 (2), 129-68, 1988.

_____. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

_____. SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SENADO FEDERAL. **Notas Taquigráficas**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119714>, acesso em: 05/05/2016.

SACCARO JÚNIOR, Nilo L. A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. **Ambiente & Sociedade** v.14 n.1, São Paulo jan./jun. 2011.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.**, Brasília, Ano 10, Volume 20, pp. 50-74, jul./dez. 2002. p. 56.

SIMON, Herbert A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, jun. 1985.

WEIBLE, C.M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition approach to policy networks. **Political Research Quarterly**, v.58, n.3 set, 2005.

_____. SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, 37 (1), 121-140, 2009.