

# A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO (CGEN)<sup>1</sup>

## THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE COUNCIL FOR THE MANAGEMENT OF GENETIC HERITAGE (CGEN)

Recebimento: 8 jun. 2022

Aceitação: 23 mar. 2023

**Marcos Vinicio Chein Feres**

Doutor em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF – (Juiz de Fora, MG, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/0515333775813047>

Email: [mvchein@gmail.com](mailto:mvchein@gmail.com)

**Susana Rodrigues Cavalcanti van der Ploeg**

Mestra e Doutoranda em Direito

Afiliação institucional: Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5476756593551880>

Email: [susanavdploeg@gmail.com](mailto:susanavdploeg@gmail.com)

**Thiago Guedes Andrade Ezequiel**

Bacharel e Mestrando em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF – (Juiz de Fora, MG, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/4900216499109257>

Email: [thiagoezequiel27@gmail.com](mailto:thiagoezequiel27@gmail.com)

**Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):**

FERES, Marcos Vinicio Chein; VAN DER PLOEG, Susana Rodrigues Cavalcanti; EZEQUIEL, Thiago Guedes Andrade. A participação da sociedade civil no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 68, n. 2, p. 83-106, maio/ago. 2023. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/86338>. Acesso em: 31 ago. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfd.ufpr.v68i2.86338>.

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a participação dos setores da sociedade civil no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) – órgão administrativo responsável pelo controle do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Questiona-se o que os dados referentes às reuniões plenárias revelam sobre a participação da sociedade civil, representada pelos setores da indústria, da academia e dos povos e comunidades tradicionais, tendo como base as mudanças na estrutura do CGen, ocasionadas pela Lei nº 13.123/2015. Buscou-se verificar como se dá a representação da sociedade civil no CGen a partir de sua natureza, composição e qualificação

<sup>1</sup> Este trabalho possui financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

dos seus representantes. Foram utilizados como dados empíricos as atas e pautas das reuniões plenárias do CGen, após a vigência da Lei nº 13.123/2015, compreendendo 21 reuniões ordinárias e três reuniões extraordinárias. Esses documentos foram coletados para, por meio das regras de inferência, explorar como acontece a participação da sociedade na produção normativa do Conselho. Evidenciou-se a partir desta pesquisa que há, entre os participantes do Conselho, a prevalência de representantes do setor da indústria entre os conselheiros e entre os ouvintes. Com isso, conclui-se que pode existir uma distribuição irregular do poder político na construção normativa da política pública no CGen e, logo, de direitos fundamentais. Trata-se de uma pesquisa preliminar que pretende, a partir dessa primeira análise, discutir as tensões políticas presentes nesse espaço, suas disputas e processos de decisão.

## PALAVRAS-CHAVE

Pesquisa empírica. Patrimônio genético. Conhecimento tradicional associado. Sociedade civil. CGen.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the participation of civil society sectors at the Council for the Management of Genetic Heritage (CGen) – the administrative body responsible for controlling access to genetic heritage and associated traditional knowledge. It is questioned what the data referring to the plenary meetings reveal about the participation of civil society, represented by the sectors of industry, academia and traditional peoples and communities, based on the changes in the structure of CGen, in accordance with Law n. 13,123/2015. This study sought to verify how civil society is represented at CGen regarding its nature, composition and qualifications of its representatives. The minutes and agendas of the plenary meetings of CGen, after the enactment of Law n. 13,123/2015, so comprising 21 ordinary meetings and three extraordinary meetings, were used as empirical data. These documents were collected to, through the rules of inference, explore how society participates in the normative production of the Council. It was evident from this research that there is, among the participants of the Council, the prevalence of representatives of the industry sector among both the councilors and the listeners. With this, it is concluded that there may be an uneven distribution of political power in the normative construction of public policy at CGen and, therefore, of fundamental rights. This is a preliminary research that intends, from this first analysis, to tackle political tensions present in this space, its disputes and decision-making processes.

## KEYWORDS

Empirical research. Genetic resources. Associated traditional knowledge. Civil society. CGen.

## INTRODUÇÃO

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) foi o primeiro órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pelo controle do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado (Bensusan, 2003). Antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO/92), que resultou na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), regulamentada no país apenas em 2001 por meio de uma medida provisória (MP), o acesso à biodiversidade brasileira ocorria sem interferência estatal, realizando-se por meio de contratos celebrados entre as partes, por vezes sem qualquer espécie de vínculo jurídico

que abarcasse a possibilidade, por exemplo, de repartição de benefícios provenientes desse acesso (Bensusan, 2003; Machado; Godinho, 2011).

Entre agosto de 2001 e novembro de 2015, o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado foi regulado pela Medida Provisória nº 2.186-16/2001, que criou o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), à época constituído apenas por representantes de órgãos do governo federal. Sob o paradigma de comando e controle, caracterizado pela necessidade de análise prévia das atividades pelo Estado e o objetivo de combate à biopirataria, o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, independentemente de sua finalidade, dependia da autorização expressa do CGen (Brasil, 2018).

Com a Lei nº 13.123/2015, houve mudanças significativas no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. O novo CGen, instituído nos termos do art. 6º da Lei nº 13.123/2015, tornou-se um órgão colegiado constituído por representantes da administração pública federal, com participação máxima de 60% de membros no Conselho, e da sociedade civil, com participação mínima de 40%, dividida de forma paritária entre os setores empresarial, acadêmico e de povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais (Brasil, 2015). Nesse conselho, há setores sociais que representam distintos atores sociais, os quais podem apresentar interesses divergentes.

Considerando as mudanças estruturais ocasionadas no CGen em razão da edição da Lei nº 13.123/2015, questiona-se: — O que os dados referentes às reuniões plenárias revelam sobre a participação da sociedade civil no órgão?

O objetivo central desta pesquisa é o de verificar a participação dos setores da sociedade civil na estrutura interna do CGen a partir da sua natureza, composição e qualificação dos representantes. O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético é um órgão que produz norma. Este processo de produção, que envolve proposta, análise, sugestões e deliberação, concretiza-se em suas reuniões plenárias, espaço onde se reúnem os conselheiros representantes de órgãos do governo e de setores da sociedade civil. Contudo, para compreender como se dá esse processo normativo e decisório, é importante analisar, inicialmente, como se estrutura a participação da sociedade civil dentro do Conselho, que representa 40% dos conselheiros, devendo, conforme a Lei nº 13.123/2015, ter a paridade assegurada.

Há grandes e distintos interesses envolvidos em relação à biodiversidade brasileira e aos conhecimentos tradicionais a ela associados, sejam do capital, representado pelas empresas nacionais e transnacionais, sejam das instituições de pesquisas e, evidentemente, das próprias populações envolvidas (Saccaro Jr., 2011; Shiraishi Neto; Dantas, 2008). Nesse sentido, entende-se que tais

interesses podem ser caracterizados pelos seus atores sociais, os quais participam do CGen. Assim sendo, com a exigência de paridade, constata-se uma abertura democrática.

Quanto aos dados analisados neste artigo, referem-se às pautas e atas de todas as reuniões plenárias que aconteceram após a vigência da Lei nº 13.123/2015. No total foram coletadas 28 pautas e 27 atas de reuniões plenárias, de entre julho de 2016 e abril de 2021; destas, três são relativas a reuniões plenárias de caráter extraordinário, e as demais, de caráter ordinário. Em razão da pandemia causada pela covid-19, as reuniões plenárias foram interrompidas; assim, em 2020 ocorreram apenas duas reuniões plenárias; a primeira, em fevereiro de 2020, e a última, em dezembro de 2020, por videoconferência.

Adotaram-se, como perspectiva teórico-metodológica de coleta, análise e tratamento dos dados, as regras de inferência descritas por Lee Epstein e Gary King (2013), para a construção de uma pesquisa empírica no Direito. Destaca-se que esta pesquisa não partiu de uma hipótese pré-estabelecida – a intenção inicial foi a de conhecer os dados e observar o que pode ser extraído deles, no sentido de explorar como acontece a participação da sociedade civil no espaço de produção normativa do plenário.

Para atingir o objetivo deste estudo, este artigo se estrutura em quatro partes que dialogam e se complementam.

No primeiro momento apresenta-se o contexto em que se insere a pesquisa, com a exposição das mudanças na legislação brasileira sobre o acesso aos recursos genéticos e da disposição do CGen.

Na segunda seção, explicita-se a metodologia que orientou a pesquisa, possibilitando a compreensão dos caminhos adotados para a coleta e a análise dos dados, bem como das limitações metodológicas do estudo. A coleta foi feita a partir das informações presentes nas atas e pautas das reuniões do CGen após a promulgação da Lei nº 13.123/2015 e seus dados foram sistematizados em tabelas e gráficos para melhor visualização da composição do plenário do Conselho nas reuniões.

O terceiro momento é dedicado à descrição dos dados sobre a participação da sociedade civil no CGen, categorizada entre os setores da indústria, da academia e dos povos tradicionais, em meio à presença dos conselheiros, suplentes e ouvintes nas reuniões realizadas.

No quarto momento, apresentam-se as inferências e os resultados alcançados, tendo em vista a participação desses diferentes atores na composição do órgão gestor de políticas públicas. Por fim, expõem-se as considerações finais, com os resultados obtidos com base na presente pesquisa empírica.

## 1 CONTEXTO

O patrimônio genético nacional e os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade são de grande importância para o desenvolvimento de produtos, que podem ser patenteados e explorados comercialmente. A biotecnologia tem importante aplicação na indústria de alimentos, cosmética, de saúde e de desenvolvimento agrário. Na grande área da biotecnologia, a engenharia genética, a clonagem e a manipulação de seres vivos envolvem debates polêmicos, que perpassam o campo da ética, da proteção e da conservação do meio ambiente para o futuro da humanidade (Saccaró Jr., 2011). Nesse sentido, é fundamental uma lei que verse sobre o acesso à biodiversidade e a seus recursos genéticos, aliados à sua proteção, seja em nível global, seja em nível local.

Nesse cenário, o Brasil desponta entre os países que reúnem “as principais características para ter um sistema de gestão de acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados que promova o desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2017a), entre as quais se destacam megabiodiversidade, sociodiversidade, complexo industrial e capacidade científica, que tornam o Brasil um país simultaneamente provedor e usuário de sua biodiversidade.

Nesse campo há uma interface entre diferentes setores sociais: o setor empresarial, o acadêmico, o dos povos indígenas, o das comunidades tradicionais, o dos agricultores tradicionais e o do próprio governo, o qual, em tese, tem o dever constitucional de proteger e promover o desenvolvimento sustentável e a conservação da biodiversidade (Barreto, 2012; Saccaró Jr., 2011; Santilli, 2015).

Em sua primeira versão, o CGen teve como atos de sua criação a Medida Provisória nº 2.186-16/2000 e o Decreto nº 3.945/2001, que definiram sua composição e estabeleceram normas para o seu funcionamento. O acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, nunca antes normatizado, passou a ser regulamentado especificamente pela MP, que previa em seus dispositivos a necessidade de autorização, tendo sido esta a principal atribuição do CGen. A autorização tinha como finalidade salvaguardar a soberania nacional sobre o patrimônio genético e combater a biopirataria; no entanto, a MPV não conseguiu atingir essa finalidade (Bensusan, 2003; Ferro; Bonacelli; Assad, 2006). Sob os auspícios de uma medida provisória, o CGen foi a principal autoridade competente da União para emitir autorização de acesso às empresas e aos pesquisadores por aproximadamente 13 anos.

Benedita Barros e Antônio Pinheiro (2005) ressaltam que o CGen, por meio de sua função normativa, corrigiu o sistema de acesso ao conhecimento tradicional associado de anuência prévia determinado pela Medida Provisória. Por via de suas regulações, detalharam-se os procedimentos

para o consentimento prévio e informado, além de fiscalizar a aplicação dessas previsões, com base nos formulários de acesso para pesquisa e bioprospecção.

Apesar da precariedade e provisoriaidade normativa para regular um tema de grande relevância, a MP marcou a realidade e produziu efeitos concretos de agosto de 2001 a novembro de 2015, quando entrou em vigor o Marco Legal da Biodiversidade: a Lei nº 13.123/2015. Ambos os marcos legais buscaram a implementação da lei, e sua aplicação, por meio da criação de um órgão governamental: o CGen, a autoridade competente na matéria.

O CGen, órgão colegiado que tem o papel de coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso, tornou-se, a partir da Lei nº 13.123/2015, o espaço em que interesses diversos interagem para a construção de um consenso majoritário nas diretrizes, normativas e políticas sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado (Santilli, 2015).

Passados cerca de sete anos da vigência da Lei nº 13.123/2015 e seis anos de sua regulamentação pelo Decreto nº 8.772/2016, que estruturou o funcionamento do CGen, é de fundamental importância indagar sobre sua implementação, a partir de um ponto de discussão concreto, a saber: a configuração da participação dos setores da sociedade civil nas reuniões plenárias do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético.

O marco legal, fruto da demanda da academia e dos setores da indústria, teve o intuito de desburocratizar o acesso. Desse modo, entre as justificativas para sua aprovação, argumentava-se que quanto mais pesquisas fossem realizadas, maior seria a possibilidade de repartição dos benefícios (Brasil, 2018; Feres; Cuco; Moreira, 2019). No site do Ministério do Meio Ambiente, lê-se que, apesar de a MP nº 2.186-16/2001 ter sido um importante marco no combate à biopirataria, apresentava exigências rígidas e burocráticas para o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, tendo ela sido objeto de críticas tanto por parte do setor usuário, quanto por parte dos detentores que demandaram maior participação e protagonismo no processo de tomada de decisão (Brasil, 2018). Aparentemente, ambas as demandas foram contempladas: a simplificação do acesso e a participação dos detentores na estrutura plenária do CGen.

Pesquisas anteriores apontaram que foi negado aos detentores de conhecimentos tradicionais a participação no processo legislativo e, para além disso, verificaram, com a nova legislação, o solapamento de direitos anteriormente previstos (Cuco, 2019; Feres; Cuco; Moreira, 2019), enquanto a norma antiga já estava em desacordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, de *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), ao não apresentar um

amparo jurídico específico para a contraprestação dada aos povos e comunidades tradicionais (Graf, 2000). Verifica-se também que o Marco Legal da Biodiversidade é um instrumento jurídico com uma perspectiva mercantilizada dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado (Shiraishi Neto; Ribeiro; Rabêlo, 2018). Por outro lado, a participação dos detentores no processo de tomada de decisão e a construção normativa dentro do CGen foram encaradas como uma remissão e um reconhecimento, pelo direito, do seu papel na conservação da biodiversidade (Ribeiro; Brito, 2018).

Em relação ao cumprimento da CDB no período entre 2011 e 2020 – período em que ocorreu a elaboração e promulgação do Marco Legal da Biodiversidade no Brasil –, constatou-se, na Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica, realizada em Montreal em 2022, que os objetivos postos pelo acordo não foram devidamente atingidos e que a completa e efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais não estava sendo refletida na implementação da Convenção nos países signatários (CDB, 2022). Assim, existe o reconhecimento de que houve um progresso, mas que novos compromissos são necessários para se atingirem os objetivos de proteção da biodiversidade e de desenvolvimento sustentável, previstos no acordo.

Segundo Juliana Santilli (2015, p. 45), a Lei nº 13.123/2015 “desonera e facilita a pesquisa científica envolvendo acesso ao patrimônio genético, ao substituir a autorização de acesso [...], que era concedida pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), por um simples cadastro”.

No entanto, esta simplificação, ou desburocratização, do acesso por meio do cadastro não oferece a garantia, nas palavras de Santilli (2015, p. 57), de que “o usuário obteve o consentimento prévio da comunidade detentora [...] ou de que o usuário fez a repartição dos benefícios, em qualquer das modalidades previstas na própria lei”. Assevera a autora ainda que “a lei não poderia permitir a concessão de patentes sobre novos produtos antes da comprovação de que houve o consentimento prévio [...] e a repartição de benefícios” (Santilli, 2015, p. 57).

Para desburocratizar o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, foi necessário reconfigurar as funções do CGen. A Lei nº 13.123/2015 realizou mudanças estruturais importantes na configuração desse conselho. Se anteriormente ele era composto apenas por representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, desde então passou a contar também com membros da sociedade civil, buscando assegurar a paridade de representação. Juliana Santilli, em crítica à MP nº 2.186-16/2001, expõe que:

A participação de representantes de todos os atores sociais no conselho, com direito não apenas a voz, mas também a voto, é fundamental para que o conselho possa atuar como instância de mediação de interesses potencialmente conflitantes, para que haja efetivo controle social sobre a sua atuação e para que as políticas de gestão do patrimônio genético se democratizem (Santilli, 2009, p. 201).

De fato, a participação de diferentes atores sociais no Conselho, com direito a voz e voto, pode se revelar, num primeiro momento, como um espaço de encontro de interesses heterogêneos e potencialmente conflitantes, mas como essas vozes e votos se organizam e se estruturam dentro do CGen?

Os Conselhos, como órgãos colegiados definidores de políticas públicas, com seu caráter *híbrido* e *plural*, compostos por representantes estatais e por setores da sociedade civil, representam um fortalecimento da democracia (Almeida; Tatagiba, 2012). A sua composição, quando garantida a pluralidade e a diversidade, “torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas” (Almeida; Tatagiba, 2012). Contudo, apesar de se constatar uma experiência da democracia participativa, há, nos conselhos, reflexos das dimensões contraditórias de que se revestem as experiências democráticas (Tatagiba, 2005).

Cabe indagar se a inclusão de diversos setores no corpo dos conselheiros do CGen poderá garantir que a universalidade impressa na legislação se adequará à particularidade dos afetados pela lei e interessados em sua efetividade (Borba; Lüchmann, 2010). Os diversos setores apresentam demandas e questionamentos que podem convergir ou divergir. Estudar e analisar o funcionamento do Conselho poderá fornecer ferramentas para entender não apenas a aplicabilidade da norma, mas também a efetiva expressão das demandas expostas nas reuniões plenárias no resultado normativo.

## 2 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem um cunho exploratório prevalentemente indutivo (Cappi, 2017), uma vez que não se projeta sobre os dados uma hipótese, mas tem-se a intenção de, a partir do contato com os dados, pela sua observação, descrição e análise, construir uma hipótese. Utiliza-se como fundamentação metodológica as prescrições de Lee Epstein e Gary King (2013) para produzir inferências descritivas com o intuito de construir uma hipótese por meio da observação dos dados coletados.

Para compreender como se estrutura o CGen, em especial a participação da sociedade civil, definiu-se como objeto de estudo as reuniões plenárias, uma vez que o plenário é o órgão superior de deliberação do Conselho (Brasil, 2016). A pesquisa utilizou como dados 28 pautas e 27 atas das reuniões plenárias, redigidas pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético entre 2016 e 2021, na vigência da Lei nº 13.123/2015, bem como os dados legais que estruturam, organizam e definem as

atribuições do CGen: a Lei nº 13.123/2015, o Decreto nº 8.772/2016 e as portarias que consolidaram o Regimento Interno do Conselho.

Os dados, pautas e atas das reuniões do CGen foram coletados do portal oficial do Ministério do Meio Ambiente, que disponibiliza, além destas, outros documentos produzidos pelo Conselho, como resoluções, orientações técnicas, notas informativas e pareceres. A presente pesquisa, assim, tem por objeto as informações constantes das atas e pautas disponíveis das reuniões plenárias do CGen, entre o período de julho de 2016 e abril de 2021.

Ao verificar as atas, observa-se, a partir da identificação dos representantes e das respectivas presenças e ausências, a composição e a representação da sociedade civil no Conselho. Identificaram-se, também, os ouvintes presentes nessas reuniões, e quem eles representavam, por perceber que eles também são representantes da sociedade civil. Ainda que os ouvintes não tenham direito a voz e a voto, a partir da identificação e demarcação de suas presenças é possível inferir quais são os potenciais interessados nas atividades desenvolvidas pelo CGen. Percebe-se que a presença dos ouvintes tem o condão de interferir no andamento das discussões e decisões dos conselheiros, apenas pelo seu direito à presença em plenário. Sabe-se que o auditório, mesmo sem manifestações expressas, afeta tanto ouvintes quanto falantes num processo de interação por meio de formas verbais e não verbais, conforme dispõe a retórica de Perelman e a novíssima retórica de Boaventura de Sousa Santos (Feres; Alves, 2001, 2003).

A partir da coleta desse material, realizou-se a leitura e, posteriormente, a sistematização dos dados. A observação se iniciou com um agrupamento irrestrito das informações presentes nas atas das reuniões plenárias, que passaram a ser organizadas em tabelas, de acordo com o seu conteúdo, identificando-se a reunião, a data e todos os presentes: governo, representantes da sociedade civil, consultoria jurídica e ouvintes. Desse modo, para todas as reuniões, elaborou-se uma tabela com as seguintes informações, dispostas em colunas: (1) reunião (n.); (2) conselheiros; (3) quem os conselheiros representavam; (4) cargos dos conselheiros; (5) consultoria jurídica do MMA; (6) ouvintes; (7) quem os ouvintes representavam; (8) tópicos de discussão.

Com a organização dos dados, elaboraram-se gráficos em coluna e em pizza que permitiram a visualização em imagens e em números de frequência dos conselheiros e ouvintes. Dada a magnitude dos dados coletados, optou-se, neste artigo, por relatar a composição do quadro de conselheiros e ouvintes presentes nas reuniões.

Identifica-se como limitação metodológica o fato de a pesquisa ter se baseado apenas na análise de atas e pautas das reuniões plenárias. Acredita-se que a observação participante, assim como

a entrevista de conselheiros e ouvintes, poderia enriquecer a pesquisa e fornecer informações adicionais no sentido de confirmar as evidências presentes no arcabouço documental.

Outra limitação a ser apontada consiste no fato de se ter o acesso, dado o marco temporal final da pesquisa, somente à pauta da 25<sup>a</sup> reunião, dado que a ata somente é aprovada, por norma regimental, na reunião subsequente.

### **3 DESCRIÇÃO DOS DADOS COLETADOS**

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético funciona por meio do seu plenário, câmaras temáticas e setoriais e secretaria executiva, conforme o art. 2º do seu Regimento Interno. O plenário é integrado por 20 conselheiros, sendo, 11 deles, representantes do governo ligados a órgãos da administração Pública, e nove representantes da sociedade civil, distribuídos igualmente entre os setores empresarial, acadêmico e dos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais (Brasil, 2015, 2016). As reuniões do Conselho eram abertas ao público quando ocorriam no formato presencial, permitindo a presença de ouvintes.

As competências do Conselho, listadas tanto em seu Regimento Interno quanto na Lei nº 13.123/2015 e no Decreto nº 8.772/2016, expressam-se no Plenário, local de sua realização, e é nesse ambiente que se efetivam, entre outras, as atribuições de “coordenar a elaboração e a implementação de políticas de gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e de repartição de benefícios” e de “estabelecer normas técnicas”, conforme o art. 4º, do Decreto nº 8.772/2016.

O plenário, que constitui o órgão superior de deliberação do Conselho, reúne-se com a presença de, no mínimo, 11 conselheiros, em caráter ordinário e conforme calendário aprovado pelo plenário, e extraordinariamente, mediante convocação escrita pelo seu presidente ou por maioria absoluta dos seus membros, acompanhada de pauta justificada (Brasil, 2016). As deliberações são tomadas por maioria simples (Brasil, 2016), cabendo ao presidente do CGen o “voto de qualidade”, conforme dispõe o § 1º do artigo 14 e o inciso I do artigo 55 do seu regimento interno.

A primeira reunião plenária aconteceu em 28 de julho de 2016 e a última reunião, analisada, em 28 de abril de 2021. Nesse período o plenário reuniu-se 28 vezes, 25 das quais corresponderam a reuniões de caráter ordinário e três de caráter extraordinário. As reuniões ocorriam com certa regularidade, entre sete e nove vezes por ano, mas registram-se duas grandes lacunas. Uma, entre 31 de outubro de 2018, quando o CGen se reuniu extraordinariamente pela terceira vez, e sete de agosto de 2019, quando ocorreu a 19<sup>a</sup> reunião ordinária; a outra, entre fevereiro de 2020, data da última

reunião presencial, e dezembro de 2020, data da 1<sup>a</sup> reunião por videoconferência. Entre 2019 e 2020, o plenário reuniu-se apenas quatro vezes. Entre 2020 e 2021 ocorreram quatro reuniões, a última em abril de 2021, todas elas no formato virtual.

A partir das pautas coletadas, há o acesso às informações sobre os conselheiros nomeados desde a 1<sup>a</sup> reunião e sobre as modificações sucessivas que ocorreram nas representações. O setor da indústria é composto por um representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI), um da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e um terceiro que é indicado alternativamente e sucessivamente pela CNI e pela CNA (Brasil, 2016). O setor da academia é composto por um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), um da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e outro da Academia Brasileira de Ciências (ABC). Por sua vez, o setor dos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais é composto de representantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), do Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) (Brasil, 2016, 2017b). A norma que instituiu o CONDRAF foi posteriormente revogada mediante o Decreto nº 9.784/2019 (Brasil, 2019b), que teve sua constitucionalidade contestada em Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). O plenário do STF deferiu parcialmente medida cautelar, em 13 de junho de 2019, para suspender os dispositivos que extinguiam colegiados da administração pública federal previstos em lei, como no caso do CONDRAF (Brasil, 2019a).

Na primeira reunião, ocorrida em 28 de julho de 2016, identificou-se a ausência, por não indicação, entre os setores sociais, de um representante da academia e um dos povos indígenas; os três representantes da indústria haviam sido nomeados e estavam presentes. O Conselho Nacional dos Povos Indígenas apresentou seu titular e suplentes apenas na 1<sup>a</sup> reunião extraordinária, em 27 de janeiro de 2017. Apesar de não constar na pauta, lê-se na ata desta reunião que o quadro de representantes da academia ficou completo com a indicação dos membros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (Brasil, 2021). Foi apenas em 2017 que os setores sociais da academia e dos povos ocuparam os seus respectivos assentos, e, a partir daí, pode-se afirmar que houve a paridade formal prevista no artigo 6º da Lei nº 13.123/2015.

Contudo, o fato de os representantes setoriais estarem nomeados não significa que eles se fazem presentes em todas as reuniões. Nas reuniões, as organizações do setor da indústria apareceram em maior número, notando-se a presença de suplentes em conjunto com os conselheiros titulares. Esse setor tem uma maior frequência e constância desde a primeira reunião; no total, somando-se todas as reuniões, chegou-se ao número de 52 suplentes presentes, mesmo com a presença do

conselheiro titular. No que diz respeito aos setores da academia e dos povos e comunidades tradicionais, tiveram, respectivamente, 11 e 19 suplentes, no total, na mesma situação.

O setor dos povos e comunidades tradicionais e o setor da academia apresentaram comparecimento consideravelmente menor, conforme pode se averiguar na Tabela 1. Isso também ocorreu devido a um elevado número de ausências de seus conselheiros titulares, sem a sua substituição por um suplente, principalmente por parte da academia, que teve 38 ausências em relação ao número de representantes de que deveria dispor, enquanto os povos e comunidades tradicionais tiveram 18 e a indústria apenas oito. Destaca-se que tais números são relativos ao conjunto das reuniões.

Quanto aos dados específicos de cada reunião, evidencia-se que, entre todos os encontros realizados, 22 reuniões tiveram um número maior de representantes do setor da indústria e somente em dois desses encontros – a saber, na 15<sup>a</sup> e na 18<sup>a</sup> reunião ordinária – conseguiu-se atingir, formalmente, um número paritário de representantes presentes.

A Tabela 1 ilustra o número de conselheiros e suplentes representantes da sociedade civil que estiveram presentes em cada reunião. Diversas reuniões ocorreram em dois dias seguidos; as barras (/) identificam a presença dos conselheiros e suplentes nos dois diferentes dias de reunião.

Tabela 1 – Número de conselheiros e suplentes representantes da sociedade civil nas reuniões plenárias do CGen entre 2016-2017 e 2018-2021

Data	Reunião	Indústria	Academia	Povos e comunidades
28/07/2016	<b>1<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	5	2	1
29 e 30/08/2016	<b>2<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	6/5	0	2
04 e 05/10/2016	<b>3<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	4	1	2
25/10/2016	<b>4<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	6	2	2
23/11/2016	<b>5<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	3	2	1
27/01/2017	<b>1<sup>a</sup> reunião extraordinária</b>	4	3	4
15 e 16/02/2017	<b>6<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	5/2	3	4/3
21 e 22/03/2017	<b>7<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	5/4	3	4
19 e 20/04/2017	<b>8<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	5/3	4/2	3
30 e 31/05/2017	<b>9<sup>a</sup> reunião ordinária</b>	4/3	3	4

Data	Reunião	Indústria	Academia	Povos e comunidades
27 e 28/06/2017	<b>10ª reunião ordinária</b>	6/3	2/3	3/2
15/08/2017	<b>11ª reunião ordinária</b>	4	2	4
26/09/2017	<b>12ª reunião ordinária</b>	2	2	4
21/11/2017	<b>13ª reunião ordinária</b>	3	2	4
27 e 28/02/2018	<b>14ª reunião ordinária</b>	4/2	3	3
20 e 21/03/2018	<b>15ª reunião ordinária</b>	3/2	3/2	3
22 e 23/05/2018	<b>16ª reunião ordinária</b>	4	3	4
19 e 20/06/2018	<b>17ª reunião ordinária</b>	4	2/3	3
18 e 19/09/2018	<b>18ª reunião ordinária</b>	4	4/3	4
09 e 10/10/2018	<b>2ª reunião extraordinária</b>	4/3	2/0	3
31/10/2018	<b>3ª reunião extraordinária</b>	3	2	1
07/08/2019	<b>19ª reunião ordinária</b>	5	4	2
02/10/2019	<b>20ª reunião ordinária</b>	5	3	4
04/12/2019	<b>21ª reunião ordinária</b>	5	3	3
19/02/2020	<b>22ª reunião ordinária</b>	6	4	3
02/12/2020	<b>23ª reunião ordinária</b>	5	3	3
24/02/2021	<b>24ª reunião ordinária</b>	5	4	4

Fonte: autoria própria, a partir de dados disponíveis em Brasil, 2021.

Entre os ouvintes, o número de entidades ou órgãos representados variou de 17 a 27 por reunião. Considerando todos os encontros realizados para a execução das reuniões, estiveram presentes 1.041 ouvintes. Assim como no caso dos conselheiros, o número de representados não é diretamente proporcional ao número de ouvintes, já que uma organização representada pode apresentar mais de um representante. Como exemplo, no caso da 1ª reunião extraordinária, houve a presença de 11 ouvintes, representando sete entidades ou órgãos. O órgão Departamento do Patrimônio Genético, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, do Ministério do Meio Ambiente

(DPG/SBF/MMA) se fez presente por meio de quatro pessoas, enquanto o Ministério da Cultura teve apenas um representante entre os ouvintes.

Em 35 dos 42 encontros foi possível constatar que uma das entidades representadas pelos ouvintes tinha um número deles consideravelmente maior que o das demais entidades. Nesses 35 casos, em 22 encontros o DPG/SBF/MMA apresentou a maior quantidade de participantes entre os ouvintes.

Em meio ao alto número de organizações representadas entre os ouvintes, foram criadas categorias maiores, por meio das quais foi possível enquadrar as organizações representadas em função da natureza de sua atividade, para melhor compreensão dos dados coletados. As categorias criadas foram as seguintes: associações de empresas, consultorias empresariais, empresas, escritórios de advocacia, instituições de ensino, representantes de povos e comunidades tradicionais e representantes de órgãos governamentais.

A categoria de associações de empresas é formada por representantes de associações civis, tais como da Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI), da Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Higiene, Limpeza e Saneantes de Uso Doméstico e de Uso Profissional (ABIPLA), da Associação das Empresas de Biotecnologia na Agricultura e Agroindústria (AgroBio) e da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim).

A categoria com maior número de representantes é a das empresas interessadas na utilização da biodiversidade, como a Herbarium Laboratório Botânico Ltda., a Monsanto, a DuPont Pionner, a IFF Essências e Fragrâncias Ltda., a Beraca Ingredientes Naturais S.A., a L'Oréal, a Biocelere Agroindustrial Ltda., o Grupo Boticário, a Aché Laboratórios Farmacêuticos, a Natura e a BioSoja.

Em sequência, constatam-se empresas identificadas como de consultoria, que trabalham com pareceres jurídicos e com o acompanhamento de processos de regularização do acesso ao patrimônio genético, representadas nas reuniões por empresas como a Ambiente Global Consultoria, a Barral M Jorge Consultores Associados, a GSS Consultoria Sustentável, a Umbelino Lôbo Assessoria e Consultoria, a EcoAdvice, a Kasznar Leonards Propriedade Intelectual e a Patri Políticas Públicas e Relações Governamentais. A GSS Consultoria Sustentável, uma das mais frequentes nas reuniões, contando com 92 representantes presentes entre os ouvintes em conformidade com todas as reuniões cujos dados foram coletados, presta serviços de consultoria ambiental, na área de uso da biodiversidade e gestão da sustentabilidade, e tem, como clientes, empresas como a L'Oréal, a Avon e a própria Confederação Nacional da Indústria (GSS, 2022). Já a Ambiente Global (2016) fornece serviços de apoio para regularização de acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional

associado para fins de pesquisas e desenvolvimento de produtos e tem, entre seus clientes, a L'Oréal e a L'Occitane.

Averiguou-se, ainda, expressivo número de representantes de escritórios de advocacia, tais como Lima Fragoso Marinello Advogados, Nascimento e Mourão Advogados, Tabet Advogados, TozziniFreire Advogados, Demarest Advogados, Dannemann Siemsen Advogados Associados, MTK Advogados, Mattos Filho Advogados, Felsberg Advogados e Siqueira Castro Advogados. Entre eles, nota-se, claramente, a presença de escritórios especializados no tema da propriedade intelectual (Felsberg Advogados, 2021; TozziniFreire Advogados, 2019).

Em todos os 42 encontros analisados, havia entre os ouvintes pelo menos um representante de escritórios de advocacia ou de consultoria jurídica. Em 40 encontros dos 42, havia algum representante de empresas entre os ouvintes. Enquanto isso, em 19 dessas reuniões, havia, entre os ouvintes, um representante do setor acadêmico, e em apenas 10 encontros, havia, entre os ouvintes, algum representante dos povos e comunidades tradicionais.

Considerando-se todas as reuniões, percebe-se uma frequência maior e em maior número de ouvintes de representantes vinculados ao setor empresarial, em especial quando se somam as consultorias, as associações empresárias e os escritórios de advocacias que têm como principais clientes empresas que acessam a biodiversidade brasileira.

Em comparação, entre os ouvintes, encontraram-se 41 membros vinculados a universidades ou instituições de pesquisa, como a Fiocruz, a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a Universidade Sorbonne e a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Além disso, verificou-se a presença de 31 representantes dos povos e comunidades tradicionais, de organizações como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), além de 266 representantes de órgãos do governo, como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Cultura, o Ministério da Cidadania e o já mencionado DPG/SBF/MMA.

Numa visão geral de todas as reuniões, ao considerar as categorias de associações de empresas, consultorias empresariais, empresas e escritórios de advocacia como ligadas ao setor da indústria, somam-se 710 ouvintes desse setor, 41 do setor da academia e 31 do setor dos povos e comunidades tradicionais.

Em resumo, conforme as atas verificadas, a maioria das reuniões apresenta participação desproporcional entre os conselheiros representantes dos setores da sociedade civil, destacando-se, em meio aos conselheiros, a maior presença dos representantes da indústria e a menor presença das organizações do setor da academia. De acordo com os dados coletados, essa desproporção se dá não

somente pela ausência de conselheiros dos setores menos presentes, mas também pela presença massiva de suplentes, ao lado dos titulares, do setor mais assíduo, caracterizando uma participação, embora informal, maior do que a prevista na distribuição dada pelo texto legal. Essa desproporção também ocorre entre os ouvintes, com diversas categorias ligadas ao setor da indústria tendo muitos representantes presentes, em quantidade superior à do conjunto de ouvintes ligados aos setores da academia e dos povos e comunidades tradicionais.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) é uma instituição política e participativa. Conforme pontua Leonardo Avritzer (2008), as instituições políticas podem ser definidas como um conjunto de normas e regras que estruturam a ação social e política. Contudo, esse conceito geralmente não abrange as práticas participativas, mantendo-se uma oposição entre participação e institucionalização. Nesse sentido, Avritzer (2008) define as instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação política.

O CGen é uma instituição participativa que se constitui em um processo de partilha de poder, isto é, uma instituição na qual os atores do Estado e da sociedade civil participam simultaneamente (Avritzer, 2008). O número desses atores, com direito a voz e voto, é determinado por lei, sem impedimentos à participação, como ouvintes, de demais atores sociais. Os conselhos gestores de políticas públicas, como é o caso do CGen, que contam com a presença de representantes da sociedade civil, com direito a voz e voto e como ouvintes, têm “um papel a desempenhar na democratização da gestão pública” (Almeida; Tatagiba, 2012).

Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012) apontam, como primeiro pressuposto normativo sobre os conselhos, o reconhecimento de sua criação como parte de uma institucionalidade participativa, resultado da luta dentro das estruturas internas do Estado, para construção de uma cidadania desde baixo. É em espaços como estes que a sociedade civil é chamada para representar a pluralidade das demandas sociais e ampliar a sua inclusão política com deliberações que expressem a diversidade de opiniões e interesses (Almeida, 2012, 2014).

No caso do CGen, participam do processo decisório e deliberativo representantes do Estado, vinculados a órgãos públicos afetos ao tema da biodiversidade e da tecnologia, e representantes da sociedade civil, vinculados à indústria, à academia e aos povos e comunidades tradicionais. A Lei definiu estritamente quais representantes podem participar como conselheiros do CGen, não havendo

margem para modificações sociais, como a troca de instituições ou de organizações da sociedade civil organizada. A substituição dos conselheiros fica a cargo das próprias instituições.

Sob o pressuposto participativo, poder-se-ia afirmar que a presença, no CGen, de diversos setores da sociedade revela a abertura democrática de um órgão colegiado que, durante a vigência da medida provisória sobre o tema, contava apenas com órgãos do governo para a deliberação de políticas públicas sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado (Gomes; Vasconcelos, 2016; Santilli, 2009). Após a promulgação da Lei nº 13.123/2015, com as representações da sociedade civil com direito a voz e voto legalmente delineadas, há a possibilidade de elaboração de políticas públicas, sobre o uso da biodiversidade brasileira, com a participação dos afetados e interessados, ainda que essa participação se dê de forma estagnada, isto é, sem alternância entre as instituições.

A presença dos povos e comunidades tradicionais, que foram excluídos do processo legislativo de produção da lei que criou o Conselho (Cuco, 2019; Feres; Cuco; Moreira, 2019), poderia indicar uma abertura para a escuta dos principais detentores e provedores do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais. Sua participação poderia garantir que as políticas públicas e as elaborações normativas sobre o acesso ao patrimônio genético seriam por eles criadas ou, ainda, que a sua concordância poderia legitimar tais políticas e normas.

Conforme dissertam Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012), o caráter híbrido dos conselhos tem tanto o potencial de democratizar decisões políticas quanto o risco de tais decisões atenderem apenas a interesses específicos. Ainda que tais conselhos tenham sido criados para promoverem a atuação de variados interesses e favorecerem a entrada e publicização desses múltiplos interesses nos processos decisórios, deles podem resultar decisões que acomodam interesses particulares (Almeida; Tatagiba, 2012).

Segundo Luciana Tatagiba (2005), a bibliografia de estudos sobre os conselhos gestores vem demonstrando que as entidades indicam seus representantes, mas, com o decorrer do tempo, afastam-se do cotidiano dos conselhos e não aparecem valorizar efetivamente este espaço. Contudo, não é isso que se pode extrair dos dados coletados nesta pesquisa. Pelo contrário, observa-se que a participação foi intensificando com o decorrer do tempo, à medida que os assentos foram ocupados, com a criação de câmaras temáticas e setoriais. A participação se intensificou após a criação do sistema eletrônico de cadastramento, que possibilitou a aplicação da lei; em particular, o “autocadastramento”. O período em que a atividade se fez mais intensa foi no ano de 2018, dois anos após o início das atividades e ano seguinte à disponibilização do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen).

Luciana Tatagiba (2005) salienta que identificar as conexões externas de diferentes atores sociais participantes dos conselhos de gestão de políticas públicas seria uma forma de demonstrar a desigualdade de recursos entre os segmentos, de avaliar o impacto dessa desigualdade sobre o processo deliberativo e de “avançar na compreensão do lugar que a participação nos conselhos ocupa na estratégia dos atores da sociedade civil como forma de encaminhamento de suas demandas” (Tatagiba, 2005, p. 210).

A partir dos dados coletados, verificou-se, em termos de presença dos conselheiros, no que concerne aos setores representantes da sociedade, a predominância de representantes do setor empresarial pertencentes ao CNI e à CNA (CNA, 2018), em relação aos representantes dos setores da academia e dos povos e comunidades tradicionais.

Esse dado pode estar relacionado ao maior interesse desse setor empresarial na construção de políticas de acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais. Contudo, pode, ainda, ser indicativo da estrutura dessas organizações e da sua capacidade de participarem das plenárias, em referência ao poder econômico e de articulação política que possibilita a sua presença em Brasília. Entre os ouvintes, a situação não é diferente, verificando-se também a predominância de representantes vinculados ao setor da indústria e de instituições vinculadas ao tema da propriedade intelectual.

Tais resultados revelam, em linha de princípio, que há um maior interesse de setores ligados às empresas em participarem das deliberações do CGen e da construção de uma política pública sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado.

A presença em maior frequência do setor empresarial evidencia também a continuidade de uma influência maior do setor industrial dentro do CGen, tendência recorrente durante a vigência da Medida Provisória nº 2.186-16/2001 (Pinto, 2012). A pesquisa conduzida por Mônica Pinto (2012) demonstrou uma forte participação de empresas privadas e de organizações sociais ligadas ao setor empresarial, no qual se incluem empresas de biotecnologia e escritórios de consultoria e de advocacia, em espaços como câmaras técnicas e como ouvintes do antigo CGen. Apesar da mudança legal, percebe-se que a intensa participação desse setor se manteve.

Mônica Pinto (2012) explicitou que, na arena do CGen, há um claro predomínio de instituições e discursos ligados à ciência e tecnologia. Sabe-se que a pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico têm a capacidade de gerar resultados patenteáveis, e isso pode explicar a participação massiva dos representantes da indústria entre os conselheiros e ouvintes, tanto durante a vigência da medida provisória quanto a partir do novo marco legal.

As decisões do CGen são tomadas pelo seu colegiado nas reuniões plenárias, em que predomina a presença, seja entre ouvintes ou conselheiros, de atores sociais ligados às empresas, sugerindo uma provável desproporcionalidade de participação no âmbito do Conselho. Esse fato pode ser evidência de um possível direcionamento político para assegurar os interesses específicos desse setor social. Os dados sobre a participação dos atores sociais no CGen parecem evidenciar que a construção da política pública de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional pode estar sendo instrumentalizada a atender interesses específicos. Cabe retomar aqui a ideia anteriormente enunciada, de que a composição do auditório, numa perspectiva da novíssima retórica exposta por Boaventura de Sousa Santos (Feres; Alves, 2001, 2003), revela as possibilidades dialógicas de interação, assim como as outras formas de interação para além da participação por meio de manifestações expressas em plenário. Nesse sentido, a mera presença de ouvintes é suficiente para enunciar estruturas de poder e de influência as quais agem no momento da interação dialógica entre os participantes efetivos do Conselho.

Entretanto, em razão das limitações dos documentos, que não expõem as falas ou o envolvimento de cada um presente nas reuniões, não é possível corroborar se a maior presença de conselheiros e, até mesmo, de ouvintes ligados a determinado setor é necessariamente determinante de uma maior ingerência no efetivo processo de elaboração normativa; porém, algum tipo de direcionamento de decisões do órgão pode ser alcançado por meio das relações sutis entre participantes e ouvintes dentro do contexto do auditório onde se estruturam as possibilidades de fala e de tomada de decisão.

É importante lembrar que, apesar de os setores da sociedade civil ocuparem, em razão da “paridade” assegurada por lei, o mesmo número de assentos, tanto a academia quanto a indústria representam os usuários, ao passo que os povos e comunidades tradicionais são os reais detentores dos recursos genéticos naturais em causa e os responsáveis pelo correspondente manejo e uso associado. Nesse ponto, é importante a constatação de Pedro Cuco (2019), de que a Lei nº 13.123/2015 sacramentou a participação minoritária dos representantes dos povos e comunidades tradicionais no CGen, ao assegurar a paridade com os outros dois setores usuários. Esse autor afirma ainda que “a garantia de participação significou sua limitação. A desproporção estabelecida entre usuários e detentores ainda pode ser acentuada a depender da quantidade de indicados a ser preenchida por representantes do Estado” (Cuco, 2019, p. 123).

É fato que os representantes dos detentores de conhecimentos tradicionais sempre dependerão dos demais para a definição de políticas públicas. Ao se pensar nos setores sociais, como o da indústria, o da academia e o dos povos e comunidades tradicionais, não há como negar que há

entre eles uma assimetria, tendo em conta a variação de poder econômico, social e político. É de se supor que a assimetria identificada fora do Conselho de Gestão também se reproduza internamente. Nesse sentido, a ausência ou dificuldade de se fazer presente dos povos e comunidades tradicionais pode ser conectada ao histórico de exclusão dessas populações pelo sistema jurídico brasileiro.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou entender como se dá a participação dos representantes da sociedade civil para a construção das deliberações normativas do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). Utilizaram-se, como base de dados, as atas e pautas de todas as reuniões plenárias disponíveis no site oficial do Ministério do Meio Ambiente, relativas ao período de vigência da Lei nº 13.123/2015, até novembro de 2021.

Evidenciou-se, a partir da distribuição da participação dos representantes da sociedade civil, a presença constante e em maior frequência de atores sociais vinculados ao setor da indústria, tanto entre os conselheiros quanto entre os ouvintes. Ainda que se observe uma certa assimetria e desproporção entre usuários e detentores, com uma presença mais efetiva de setores ligados ao setor da indústria, o potencial conflito ou a natureza das proposições normativas não foi objeto desta pesquisa.

Entretanto, a participação desproporcional entre os atores sociais, seja entre os conselheiros, seja entre os ouvintes, serve para corroborar a hipótese de que há uma distribuição irregular do poder político, da construção normativa da política pública e, logo, de direitos fundamentais.

O CGen, órgão colegiado ao qual confluem diversos setores sociais representantes da academia, da indústria e dos povos e comunidades tradicionais, bem como representantes da administração pública federal, pode, a rigor, ser conceituado como um espaço em que as relações conflituosas se expressam por se articularem, em um mesmo espaço, atores sociais tão diversos, com interesses potencialmente divergentes.

O acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados pode ser visto como uma circunstância por meio da qual a ciência e a tecnologia dialogam com os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético que as empresas e entidades de pesquisa buscam, por meio da norma jurídica que rege a forma pela qual se constitui essa relação, utilizar para o desenvolvimento científico. A regulamentação do acesso tem o condão de reproduzir a hegemonia da racionalidade científica e utilitária e a exclusão de outros saberes presentes na sociedade. Nesse

sentido, a presença mais proeminente, no Conselho, do setor industrial, revela, em geral, a possível prevalência de discursos e deliberações favoráveis, no CGen, ao interesse privado desse setor.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, mar. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/385tfkyy>. Acesso em: 12 jun. 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 22, n. 50, p. 175-199, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/ms247ps4>. Acesso em: 12 jun. 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de. **Representação Política e Conferências**: os desafios da inclusão da pluralidade. Texto para discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.

AMBIENTE GLOBAL. **Sobre nós**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/msdpxu44>. Acesso em: 4 dez. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/2fdjw7z>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BARRETO, Daniel Weingart. Patrimônio genético brasileiro: protegê-lo ou aproveitá-lo comercialmente? **J. Braz. Chem. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 191-193, fev. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ywv476a>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BARROS, Benedita da Silva; PINHEIRO, Antônio S. F. O Acesso à Biodiversidade e o Consentimento Prévio e Informado (CPI) como Instrumentos de Inclusão Social e Acesso aos Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 43, n. 0, 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/32z6uc3y>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BENSUSAN, Nurit. Breve histórico da regulamentação do acesso aos recursos genéticos no Brasil. In: LIMA, André; BENSUSAN, Nurit (org.). **Quem cala consente?** Subsídios para a proteção dos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 9-16.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 2, p. 229-246, 2010.

BRASIL. **Decreto 8.772, de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília/DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4p24aku9>. Acesso em: 8 jul. 2021.

**BRASIL. Decreto 9.784, de 7 de maio de 2019.** Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília/DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/mspf4v8a>. Acesso em: 8 jul. 2021.

**BRASIL. Lei 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/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/5dixa98p>. Acesso em: 8 jul. 2021.

**BRASIL.** Ministério do Meio Ambiente. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. **Reuniões anteriores.** Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ypurxzw8>. Acesso em: 11 mar. 2022.

**BRASIL.** Ministério do Meio Ambiente. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. **Portaria MMA nº 381, de 03 de outubro de 2017.** Brasília/DF, 3 out. 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kyk9bkb>. Acesso em: 8 jul. 2021.

**BRASIL.** Ministério do Meio Ambiente. **Patrimônio Genético e Conhecimentos Tradicionais Associados.** Brasília/DF, 23 out. 2017a. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n8e6fcn>. Acesso em: 14 jun. 2021.

**BRASIL.** Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade. Departamento de Apoio ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. **Nota Informativa nº 435/2018-MMA.** Brasília/DF, 28 maio 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/3bk49tj6>. Acesso em: 8 jul. 2021.

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121 Distrito Federal.** Relator: Min Marco Aurélio. Brasília/DF, 13 de junho de 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/33zu5mcv>. Acesso em: 11 dez. 2022.

CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito.** São Paulo: Rede de Estudos empíricos em Direito, 2017. p. 391-422.

**CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA).** **O Futuro é Agro - Plano de Trabalho - 2018-2030.** Brasília/DF, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/4su8r8vj>. Acesso em: 11 dez. 2021.

**CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB).** Conferência das partes da Convenção da Diversidade Biológica. **Relatório do Progresso na Implementação da Convenção e do Plano Estratégico pela Biodiversidade 2011-2020 e a Conquista dos Objetivos pela Biodiversidade de Aichi.** Montreal, Canadá, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8mch3a>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CUCO, Pedro Henrique Oliveira. **O marco legal da biodiversidade do Brasil e a violação dos direitos dos povos tradicionais.** 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/2uyt7fpn>. Acesso em: 11 nov. 2022.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito:** as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

FELSBERG ADVOGADOS. **Propriedade Intelectual.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc84wem6>. Acesso em: 4 dez. 2021.

FERES, Marcos Vinício Chein; ALVES, Marco Antônio. Para uma ciência e um direito pós-modernos. **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**, Belo Horizonte, v. 10, p. 17-55, 2003.

FERES, Marcos Vinício Chein; ALVES, Marco Antônio. Racionalidade ou razoabilidade? Uma questão posta para a dogmática. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 39, p. 285-315, 2001.

FERES, Marcos Vinício Chein; CUCO, Pedro Henrique Oliveira; MOREIRA, João Vitor de Freitas. As origens do marco legal da biodiversidade – as políticas de acesso e remessa. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 3, p. 35-64, 2019. DOI: 10.5216/rfd.v42i3.49540. Disponível em: <https://tinyurl.com/ekwpk9zk>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FERRO, Ana Flávia; BONACELLI, Maria Beatriz; ASSAD, Ana Lúcia. Uso da biodiversidade e acesso a recursos genéticos no Brasil: atual regulamentação dificulta pesquisa e desenvolvimento. **Inovação Uniemp**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 16-17, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/ycv8sawp>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GOMES, Magno Federici; VASCONCELOS, Carlos Frederico Saraiva de. Das Atribuições Administrativas na Gestão e Supervisão do Patrimônio Genético Brasileiro. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 11, n. 1, p. 348-364, 2016.

GRAF, Ana Claudia B. Direito, Estado e Economia Globalizada: as Patentes de Biotecnologia e o Risco de Privatização da Biodiversidade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 34, n. 0, p. 133-142, 2000. Disponível em: <https://tinyurl.com/4z4unfa3>. Acesso em: 11 mar. 2022.

GSS CARBONO E BIOINOVAÇÃO (GSS). São Paulo, 12 maio 2022. Disponível em: <https://www.gss.eco/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MACHADO, Carlos José Saldanha; GODINHO, R. de S. Dinâmica e características do processo brasileiro de regulação do acesso à diversidade biológica e aos conhecimentos tradicionais associados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 48, n. 191, p. 123-138, 2011.

PINTO, Mônica da Costa. **Casa de Discussão:** uma análise da produção da norma a partir do campo do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. 2012. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Direito Ambiental) – Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/3y6cw97y>. Acesso em: 11 nov. 2022.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; BRITO, Nathalia Bastos do Vale. Participação das comunidades tradicionais na lei de acesso aos recursos genéticos: diálogos com a Teoria Discursiva do Direito em Habermas. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 149-175, jan./abr. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://tinyurl.com/36s68mce>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SACCARO JR, Nilo L. A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 229-244, jun. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/3bhp96fc>. Acesso em: 13 jun. 2021.

SANTILLI, Juliana (*in memoriam*). Biodiversidade e Conhecimentos Tradicionais Associados: o novo regime jurídico de proteção. **R. Minist. Públ. Dist. Fed. Territ.**, Brasília, n. 9, p. 21-73, 2015.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

SHIRASHI NETO, Joaquim; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. A ‘Comoditização’ do Conhecimento Tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (org.). **Conhecimento Tradicional e Biodiversidade**: normas vigentes e propostas. 1. ed., v. 1. Manaus: PPGDA-UEA: PPGSC: F. Ford: Fundação Universidade do Amazonas, 2008. p. 57-83.

SHIRASHI NETO, Joaquim; RIBEIRO, Thayana B. O.; RABÉLO, Laíza B. A proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade diante de um novo marco legal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 161-184, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/3d2te6u4>. Acesso em: 16 mar. 2022.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/4965hymy>. Acesso em: 22 jun. 2021.

TOZZINIFREIRE ADVOGADOS. **Propriedade Intelectual**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6uaw2ss>. Acesso em: 10 dez. 2021.