

Roberta Zandonai Moreira

CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: a influência do legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya à Convenção da Diversidade Biológica.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis
2016

Zandonai Moreira, Roberta
CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: : a influência do
legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya
à Convenção da Diversidade Biológica / Roberta Zandonai
Moreira ; orientador, Daniel Ricardo Castelan -
Florianópolis, SC, 2016.
199 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. política externa
brasileira. 3. Protocolo de Nagoya. 4. biodiversidade. 5.
Congresso Nacional. I. Castelan, Daniel Ricardo. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Roberta Zandonai Moreira

CONGRESSO E POLÍTICA EXTERNA: a influência do legislativo brasileiro na tramitação do Protocolo de Nagoya à Convenção da Diversidade Biológica.

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de abril de 2016.

Prof^ª. Dr^ª. Clarissa Franzoi Dri
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Orientador
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Cristiane Derani
Departamento de Direito
Universidade Federal de Santa Catarina (videoconferência)

Prof^ª. Dr^ª. Mónica Salomón González
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^ª. Dr^ª. Iara Costa Leite
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado à Pachamama e aos seres humanos, na esperança de que o entendimento e a compreensão das dinâmicas atuais levem a uma convivência mais harmoniosa e equilibrada para as futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

O mestrado é um caminho que inicialmente parece longo, mas passados dois anos tenho a sensação de que tudo ocorreu como em um piscar de olhos. Me vem à mente os debates em sala de aula com colegas e professores, as pilhas de textos para leitura, a mesa de estudos com xícaras de café e cuia de chimarrão, post-it, livros, e folhas com rabiscos e anotações. Lembro também das angústias solitárias e das angústias compartilhadas, estas sempre mais reconfortantes do que aquelas. Mas o melhor, creio, sejam as pessoas que encontrei, conheci, reencontrei, ouvi, enfim, dividi esta caminhada.

Assim, agradeço de coração à minha família, pelo amor e apoio incondicional em todos os momentos da minha vida e ao longo destes dois anos. Agradeço ao Felipe por estar presente, mesmo que a quilômetros de distância, em todos os altos e baixos que a rotina de mestranda me levou.

Às amigas e aos amigos de Floripa e de Curitiba, que estando ou não na academia vivenciaram este espaço comigo, ouvindo minhas ideias, meus medos, minhas esperanças, aspirações e compreendendo a minha ausência em muitos momentos de confraternização. Aos colegas de turma por partilharem dúvidas, ideias, problemas, soluções, debates e a experiência do mestrado. À Mari e a Thamirys pela profunda irmandade e apoio, por compartilharmos a vida, seja nas divertidas mesas de bar, nas mensagens de voz à distância ou no dia-a-dia; vocês foram um verdadeiro presente e tornaram este período imensamente mais prazeroso e divertido. Às vizinhas Camila, Nati e Rhaíssa por dividirem intensamente os momentos acadêmicos e extra-acadêmicos, seja de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, África, Europa; independente da distância sempre pude contar com o apoio no nosso movimentado grupo virtual, isso quando a presença física não se fazia possível.

Aos professores pela instrução ao longo do caminho. Agradeço especialmente à Prof. Cristiane Derani por me acolher no EMAE e nas disciplinas do PPGD, sempre com reflexões provocativas e estimulantes, por me ajudar em questões para além do conteúdo formal e por ser esta inspiração como pessoa e como pesquisadora. Aos amigos do EMAE um agradecimento também especial. Este grupo foi central na minha formação, permitindo-me adentrar nos estudos sobre meio ambiente, expandir meus horizontes, e em última instância sentir-me pertencente a um espaço de aprofundamento em um assunto que me motiva a alma. Ao

GAPE, que quando eu menos esperava foi constituído, viabilizando um rico ambiente de discussões sobre política externa.

Ao meu orientador Prof. Daniel Castelán dedico sincera gratidão pelo acompanhamento, paciência, comprometimento, pelas longas horas em reunião com correções e sugestões sempre pertinentes, pelo interesse na minha pesquisa, pelas instruções na docência, e pela simpatia e tranquilidade, fatores que com certeza tornaram o processo de criação e refinamento da dissertação mais leve.

Dedico também um agradecimento especial aos entrevistados, pela disponibilidade e interesse em contribuir com esta pesquisa. Suas falas e percepções me auxiliaram a captar a complexidade dos eventos e as nuances do processo decisório.

Sou profundamente grata à ilha de Florianópolis por me receber, me oferecer conforto nas suas águas azuis, belas ondas, areia clara e exuberante natureza, que além de me inspirar, acompanharam cada emoção vivenciada e me permitiram buscar energia, descarregar, refletir, aprender e crescer.

E como não poderia faltar, sou grata ao PPGRI por viabilizar meu crescimento e aprofundamento e à CAPES pela concessão de bolsa, que me permitiu ter dedicação exclusiva a este árduo e maravilhoso trabalho que é a pesquisa.

“Biodiversidade é a biblioteca das vidas.”
Thomas Lovejoy.

RESUMO

O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta e foi um dos primeiros países a assinar e ratificar a Convenção da Diversidade Biológica (CDB-ONU). A Convenção baseia-se em três objetivos, quais sejam, a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso a recursos genéticos. Este último foi regulado por um protocolo posterior à CDB, negociado durante anos e finalmente acordado na Conferência das Partes de 2010, em Nagoya, no Japão. Apesar do protagonismo da diplomacia brasileira nas negociações do instrumento, e de ter sido o país um dos primeiros a assiná-lo, o mesmo está a mais de três anos e meio parado no Congresso Nacional – desde 25 de junho de 2012, de modo que entrou em vigor em outubro de 2014 com 51 ratificações e sem a presença do Brasil. Ressalta-se neste processo uma intensa mobilização de grupos de interesse no Congresso Nacional. O principal conflito observado na arena legislativa foi entre o agronegócio brasileiro, representado majoritariamente pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), e movimentos sociais de diversas atuações – meio ambiente, questão agrária e comunidades tradicionais. O embate destas forças político-sociais estendeu-se também na apreciação pelo Congresso do novo marco regulatório nacional para a matéria, em substituição à MP 2186-36. Neste contexto, a pergunta que motivou esta pesquisa é: de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional? Este trabalho pretende em última instância contribuir com o avanço da agenda de pesquisa sobre a atuação legislativa na formulação e implementação da política externa brasileira por meio de um caso teoricamente e empiricamente desviante, no qual o Legislativo fugiu do seu papel de aprovador de acordos previamente negociados pelo Executivo e reivindicou participação. Ademais, explora um caso de acordo ambiental, objeto ainda pouco estudado neste campo de pesquisa.

Palavras-chave: política externa brasileira, Protocolo de Nagoya, biodiversidade, Congresso Nacional, grupos de interesse.

ABSTRACT

Brazil is home to the greatest biodiversity on the planet and it was one of the first countries to sign and ratify the Convention on Biological Diversity (CBD-UN). The Convention has three core objectives, namely the conservation of biological diversity, its sustainable use, and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources. The latter was regulated by a protocol to the CBD, negotiated for years and adopted in 2010 at the 10th Conference of the Parties, in Nagoya, Japan. The Brazilian diplomacy had a relevant role during negotiations and the country was one of the first to sign the Nagoya Protocol. Despite that, the agreement is stalled in Congress for over three and a half years now while, despite Brazil's lack of ratification, it entered into force in October 2014, with 51 ratifications. It is remarkable in this process the intense interest groups mobilization in Congress. The main conflict observed was held between the Brazilian agribusiness sector, represented by Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), and diverse social movements – environmental protection movements, land issues movements and indigenous/traditional peoples movements. The clash of these political and social forces also held up during the discussion of a new national regulatory framework for access and benefit sharing to replace MP 2186-36. Based on this context, the research question is: how the groups potentially affected by the Nagoya Protocol sought to influence its proceedings in Congress? This work contributes to the research agenda on legislative activity in the formulation and implementation of the Brazilian foreign policy. It presents a theoretically and empirically deviant case, in which the legislatures runned away of their usual role, of approving most agreements previously negotiated by the Executive, and demanded participation. Moreover, it explores a case of an environmental agreement, a subject which stills understudied in this field.

Keywords: brazilian foreign policy, Nagoya Protocol, biodiversity, Congress, interest groups

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Processo de Tramitação de Atos Internacionais no Brasil..	49
Quadro 2 – Modelo para análise de impactos domésticos de políticas externas.....	69
Quadro 3 – Linha do tempo das negociações sobre ABS.....	98
Quadro 4 – Principais argumentos apresentados pelos grupos de interesse.....	130

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conferências da ONU sobre meio ambiente: de Estocolmo ao Rio.....	82
Figura 2 – Protocolo de Nagoya: novo contexto internacional.....	104

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABS	<i>Access and Benefit Sharing</i>
APE	Análise de Política Externa
APL	Anteprojeto de Lei
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CEB	Coalizão pela Biodiversidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGEN	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CIC	Certificado Internacional de Conformidade
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COP	Conferência das Partes
CQNUMC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
DEM	Democratas
EM	Exposição de Motivos
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agricultural Organisation</i>
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPAmb	Frente Parlamentar Ambientalista
GT	Grupo de Trabalho
GT-ABS	Grupo de Trabalho sobre Acesso e Repartição de Benefícios
IPA	Instituto Pensar Agropecuária

ISA	Instituto Socioambiental
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOP	<i>Meeting of the Parties</i>
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MSC	Mensagem Presidencial
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista Brasileiro
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política Externa Brasileira
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Protocolo de Nagoya
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PrepCom	Conferências Preparatórias
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
RIO+10	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

RIO+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O CONGRESSO BRASILEIRO	33
2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E AS VARIÁVEIS DOMÉSTICAS	34
2.2 O CONGRESSO NA POLITICA EXTERNA.....	39
2.3 O CONGRESSO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	44
2.3.1 Procedimento de Tramitação de Atos Internacionais no Legislativo Brasileiro	45
2.3.2 Participa ou Não Participa? As Principais Interpretações sobre a Atuação do Legislativo na Política Externa Brasileira	51
2.4 A INTERAÇÃO ENTRE LEGISLATIVO E GRUPOS DE INTERESSE EM QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA	61
2.4.1 Aspectos domésticos de política externa: impactos distributivos e o acionamento de grupos de interesse	67
3 AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL: A POLITIZAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE BIODIVERSIDADE E ACCESS AND BENEFIT SHARING	73
3.1 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA (SOCIO)AMBIENTAL	74
3.1.1 O Brasil na Agenda Ambiental Internacional	77
3.2 A POLITIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A CRIAÇÃO DA CDB	87
3.2.1 O Protocolo de Nagoya	96
4 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DE NAGOYA NO CONGRESSO BRASILEIRO	109
4.1 CENÁRIO PRÉ-NAGOYA	111
4.2 MOBILIZAÇÃO DOMÉSTICA DURANTE A TRAMITAÇÃO DO ACORDO NO LEGISLATIVO	117
4.3 A EXTENSÃO DO DEBATE PARA A ARENA DA REGULAMENTAÇÃO DOMÉSTICA: MARCO LEGAL DA BIODIVERSIDADE	132

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERENCIAS	157
ANEXO A	175

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o país com o maior índice de biodiversidade do planeta, abrigando aproximadamente entre 15 e 20 por cento de toda a diversidade biológica conhecida (GROSS, 2013). Isso lhe outorga uma posição *sui generis* nos regimes ambientais internacionais, com potencial de exercer a liderança em diversas áreas temáticas – clima, biodiversidade, florestas, entre outros (BARROS-PLATIAU, 2011). Ademais, “a biodiversidade pode se tornar uma grande vantagem na busca pelo desenvolvimento nacional, se explorada de maneira adequada” (SACCARO-JUNIOR, 2011, p. 229).

Ciente desta condição, e desde a redemocratização política, o país tem desempenhado um papel relevante nas negociações internacionais de meio ambiente, tendo migrado de uma posição defensiva na década de 1970 para uma conciliadora e de maior protagonismo a partir da década de 1990 – com exceção de algumas agendas específicas como a de florestas (BARROS-PLATIAU, 2006; CARVALHO, 2012; LAGO, 2007). O marco da mudança na postura da diplomacia brasileira foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, considerada o maior encontro de atores governamentais e não-governamentais para debater os problemas que afetam a natureza e a sociedade. O evento, sediado na cidade do Rio de Janeiro, produziu importantes compromissos internacionais¹, dentre os quais encontra-se a Convenção da Diversidade Biológica (CDB).

A Convenção está baseada em três objetivos, quais sejam, a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso e utilização de recursos genéticos (BRASIL, 2000). O tratado constitutivo foi assinado por 193 países e ratificado por quase todos, entrando em vigor em 1993. Desde então, o Brasil tem apresentado um papel atuante nas diversas negociações e diálogos que ocorrem em órgãos da Convenção, como por exemplo no Grupo de Trabalho sobre Acesso e Repartição de Benefícios (GT/ABS) (TESCARI, 2013).

Como a CDB versa sobre uma ampla gama de matérias, foi prevista a criação de protocolos adicionais para tratar de questões mais específicas (BARROS-PLATIAU, 2011). O Protocolo de Cartagena

¹ Como a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) e da Agenda 21.

sobre Biossegurança² foi o primeiro, e entrou em vigor em 2000, enquanto as negociações para criar um instrumento de regulamentação do terceiro objetivo da CDB sobre o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios (*Access and Benefit Sharing* - ABS) foram prolongadas devido à forte clivagem na arena multilateral. O entrave foi protagonizado principalmente por dois grupos: o dos países Megadiversos³ e o dos países interessados em bioprospecção⁴ – e que “são, ao mesmo tempo, os que mais solicitam patentes internacionais” (BARROS, 2011, p. 31). Ou seja, estabeleceu-se uma clássica clivagem Norte-Sul, na qual os países do Sul detêm vasta biodiversidade em seus territórios e têm interesse em garantir a soberania sobre a sua utilização e cobrar pelo seu uso, e os países do Norte detêm tecnologia avançada e conhecimento para explorar os recursos e deles necessitam para pesquisas com elevado potencial de exploração econômica, principalmente em indústrias como a farmacêutica, a de biotecnologias e a de cosméticos.

Após anos de negociação, e muitos colchetes no texto produzidos durante as pré-Conferências, o instrumento finalmente foi acordado em 2010, durante a 10^o Conferência das Partes da CDB (COP 10), em Nagoya, no Japão. Seu conteúdo, de forma resumida, cria um quadro jurídico internacional de ABS e torna ilegal o acesso e a utilização de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais associados a eles sem o consentimento prévio do país provedor e/ou da comunidade provedora. Também prevê o estabelecimento de termos mutuamente acordados para o acesso, e formas monetárias e não monetárias de repartição de

² Este Protocolo regulamenta Organismos Vivos Modificados (OVM), mas não sobre Organismos Geneticamente Modificados (OGM) também conhecidos como transgênicos. Houve um debate intenso antes da aprovação do protocolo entre grupos favoráveis a um acordo mais amplo que atingisse OGMs, e outros contrários. No Brasil, os ministérios do Meio Ambiente e da Saúde se posicionaram por um regime mais amplo, enquanto os da Agricultura, Abastecimento e Pecuária e da Ciência e Tecnologia defenderam um regime restrito a OVMs (BARROS-PLATIAU, 2011, p. 35).

³ O grupo dos Megadiversos, ou *Like-Minded Megadiverse Countries*, foi formado em 2002 pelos seguintes países: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia, República Democrática do Congo e Venezuela. Juntos, eles reúnem cerca de 60-70% de toda a diversidade biológica do planeta.

⁴ Para Saccaro-Junior (2011, p. 229), bioprospecção é definida como “a busca sistemática por organismos, genes, enzimas, compostos, processos e partes provenientes de seres vivos em geral, que possam ter um potencial econômico e, eventualmente, levar ao desenvolvimento de um produto”.

benefícios. Outros pontos importantes são o estabelecimento de um Certificado Internacional de Conformidade (CIC) e a criação de uma base de dados internacional para controlar as operações. Ademais, incentiva as Partes signatárias a adotarem medidas legislativas, administrativas e políticas para assegurar a repartição de benefícios, e a proporcionar segurança jurídica e estabelecer normas e procedimentos justos para o acesso e a repartição, sempre em conformidade com a legislação nacional (CDB, 2011). A regulamentação doméstica adquire, portanto, um importante papel na regulamentação internacional de ABS, fato que originou disputas internas no legislativo brasileiro durante a discussão de um marco legal nacional para o acesso e repartição.

Quando o Protocolo de Nagoya foi aberto para assinaturas em 2011, o Brasil foi um dos primeiros países a fazê-lo, e em junho de 2012 a Presidência encaminhou o acordo ao Congresso Nacional solicitando análise, conforme *práxis* do processo brasileiro de ratificação. A Mensagem Presidencial (MSC 245/2012) foi recebida no Legislativo em meio a conflitos parlamentares, principalmente por parte de setores ligados ao agronegócio, representados majoritariamente pela Frente Parlamentar da Agropecuária⁵ (FPA), que se colocaram contrários à ratificação. Passados mais de três anos e meio do envio, o documento ainda está em estágio inicial de tramitação na Câmara dos Deputados. A Comissão Especial criada em março de 2013 para apreciar a matéria ainda não foi consolidada, uma vez que não foram indicados os titulares para compô-la nem o relator. Consequentemente, o PN não foi enviado para votação no Plenário da Câmara e tampouco encaminhado para apreciação do Senado Federal.

Ressalta-se que apesar de a diplomacia brasileira ter tido um papel de destaque nas negociações que resultaram no Protocolo de Nagoya, e de ter sido uma das primeiras a assiná-lo, o Congresso Nacional não votou o acordo até outubro de 2014, quando este entrou em vigor com 51 ratificações e sem a adesão brasileira. Consequentemente, o país participou apenas como observador no primeiro encontro das partes signatárias (MOP 1), realizado durante a 12^o Conferência das Partes da CDB (COP 12), em Pyeongchang, na República da Coreia, em 2014.

⁵ Também conhecida por bancada ruralista. Tecnicamente, o nome Bancada Ruralista foi utilizado pelo grupo na década de 1990. Porém, em 2002 alteraram a nomenclatura para Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária e, em 2008, para Frente Parlamentar da Agropecuária. Em 2015, na 55^o Legislatura, o grupo renovou-se como Frente Parlamentar Mista para a Agropecuária.

No decorrer desses anos de quase congelamento da tramitação do Protocolo no Legislativo, houve períodos de intensa mobilização de algumas burocracias estatais e de grupos de interesse⁶. A questão foi politizada tanto no Congresso Nacional, refletida no longo período de tramitação e na movimentação da bancada ruralista para obstaculizar a aprovação, quanto em veículos de comunicação nacionais e setoriais. As principais vozes que se articularam publicamente vieram, de um lado, de setores ligados ao agronegócio, e do outro, de movimentos sociais de diversas atuações (meio ambiente, reforma agrária, questão indígena, promoção da agroecologia, comunidades quilombolas, entre outros). Devido ao teor do Protocolo, e aos grupos que se articularam no debate internacional, esperar-se-ia que outros grupos domésticos também tivessem interesse em se manifestar sobre o acordo, como setores da indústria (farmacêutica, cosméticos, bioquímica, química fina, higiene, entre outras). Porém, não se verificou a mobilização pública destes com relação à tramitação do ato internacional; a sua participação foi observada de forma articulada apenas em 2014, no debate doméstico acerca do marco jurídico nacional.

Sobre a regulamentação doméstica, é importante retomar que desde 2001 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 eram regulamentados pela Medida Provisória (MP) nº 2186-16, a qual criou o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) para coordenar o tema no país. A MP como um todo, durante os 14 anos em que esteve em vigor, recebeu críticas de diversos setores. Os principais argumentos apontavam para a sua ineficiência em regulamentar a questão e combater a biopirataria⁷, a falta de segurança jurídica, a baixa participação da sociedade civil, a lentidão processual, a burocratização excessiva e a imposição de entraves à pesquisa e inovação (BARROS, 2011; FERREIRA; SAMPAIO, 2013). Por conta desses problemas, foram promovidos debates e consultas públicas para revisão do arcabouço legal, os quais resultaram inclusive

⁶ Alguns autores diferenciam grupos de interesse e grupos de pressão. Neste trabalho, não faremos esta distinção.

⁷ Segundo o relatório do Workshop de Prevenção à Biopirataria Regional da CDB (2006), a biopirataria pode ser definida como o uso irregular, ilegal ou injusto de recursos biológicos (e seus derivados) e de conhecimentos tradicionais associados (e seus derivados) de povos indígenas, bem como a reivindicação de patentes sobre estes produtos e conhecimentos.

em algumas sugestões de anteprojetos de lei, nenhum tendo sido encaminhado ao Congresso Nacional (FERREIRA; SAMPAIO, 2013).

Foi somente em junho de 2014, dois meses antes da COP 14 que inaugurou a primeira Reunião das Partes do Protocolo de Nagoya (MOP 1), que o Executivo enviou ao Congresso o Projeto de Lei nº 7.735 (PL 7735/14) para substituir a MP 2186-16 e tornar-se o novo marco legal para a questão no Brasil. A forte polêmica em torno de alguns pontos e a falta de consenso sobre o texto final fez com que a votação não ocorresse dentro do prazo previsto para regime de urgência, que é de 45 dias. Por isso, a pauta da Câmara ficou trancada até meados de fevereiro de 2015, quando o projeto finalmente foi acordado e votado nesta Casa com mais de 150 emendas propostas, e enviado ao Senado, onde recebeu outras 174 emendas, somando ao todo 394 emendas votadas (TÁVORA *et al*, 2015). Por fim, o novo Marco Legal da Biodiversidade foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em maio de 2015, também com vetos parciais.

A votação do marco regulatório nacional polarizou os mesmos grupos que o Protocolo de Nagoya, porém foi mais matizada ao mobilizar também setores produtivos e setores ligados à pesquisa. Ao fim do processo de votação do PL 7735/2014, observou-se que as principais disputas de interesse deram-se no âmbito do pagamento de *royalties* para a agricultura, da anistia de multas, do órgão com competência para fiscalizar o processo (o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN, o Ibama ou o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), da obrigatoriedade de consulta prévia a comunidades indígenas e tradicionais e do valor de repasse financeiro pelo mecanismo de repartição de benefícios (SIQUEIRA, 2015) – algumas destas pautas também presentes nas discussões sobre o Protocolo.

Verifica-se, então, que a questão do acesso aos recursos genéticos e repartição de benefícios provocou a mobilização de segmentos da sociedade brasileira que seriam potencialmente afetados de alguma forma pela regulamentação – isto tanto no que se refere ao acordo internacional quanto ao novo marco regulatório nacional. No caso do Protocolo de Nagoya, especificamente, o processo de ratificação está no Congresso Nacional por tempo superior à média de tramitação dos atos internacionais, que é de 667 dias⁸ (ALEXANDRE, 2006), e alguns atores vincularam publicamente a possibilidade de ratificação à necessidade de um novo Marco Regulatório nacional. No caso da legislação doméstica, o prazo para a tramitação em regime de urgência também se excedeu, e o

⁸ Essa média foi calculada por Alexandre (2006) com base nas atividades parlamentares realizadas entre 1985 e 2005.

Projeto de Lei 7735/14 saiu do Congresso com 394 emendas votadas e recebeu vetos parciais da Presidência, o que sugere uma elevada disputa de grupos domésticos sobre a matéria.

A partir do contexto apresentado, considerou-se intrigante que apesar da relevante atuação do Brasil nas negociações do Protocolo de Nagoya, e de o país ter sido um dos primeiros a assiná-lo, não o ratificou antes da entrada em vigor. Como consequência natural desta inquietação, nessa pesquisa buscamos identificar possíveis explicações no âmbito doméstico que pudessem elucidar a questão, o que nos levou às disputas na arena legislativa entre grupos de interesse. Dessa forma, a pesquisa iniciou-se com a seguinte pergunta: de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional?

Ponderando que a mobilização do Congresso relativa ao procedimento de aprovação e possível ratificação do Protocolo de Nagoya é um tema recente, e que conta com pouca bibliografia a respeito, considerou-se o trabalho exploratório como sendo o mais apropriado para esta dissertação – e que permitirá que em um futuro próximo outros pesquisadores possam analisar esse mesmo evento em busca de explicações. Portanto, aqui não temos o propósito de testar hipóteses sobre a ratificação do Protocolo de Nagoya, mas descrever a atuação dos grupos de interesse no Congresso Nacional durante o seu processo de tramitação.

Estruturado dessa maneira, o trabalho constitui um estudo de caso, dentro de certos limites: analisamos a atuação do Congresso no processo de ratificação do Protocolo de Nagoya, mas acreditamos que certas características desse evento são comuns a outros acordos internacionais que ali tramitaram. Nesse sentido, o trabalho dialoga com a literatura sobre Análise de Política Externa (APE) e sobre a participação do Congresso na política externa brasileira. Gerring (2004, p. 349, tradução nossa) define um estudo de caso como “um estudo aprofundado de uma única unidade (um fenômeno relativamente limitado), onde o objetivo do estudante é elucidar características de uma classe maior de fenômenos semelhantes” (*idem*, p. 341, tradução nossa), e sugere que confirmar ou refutar teorias não é a qualidade mais forte dos *single case studies*, como o aqui desenvolvido, sendo, no entanto, um modelo interessante de pesquisa para sugerir variáveis e hipóteses.

Ainda que descritivo e exploratório, o estudo foi analiticamente orientado, porque partimos do pressuposto, baseado no modelo de Ingram e Fiederlein (1988), de que acordos internacionais que geram a percepção

de impactos assimétricos, ou seja, que implicam em ganhos ou perdas potenciais de elementos valiosos aos agentes envolvidos, tendem a gerar conflitos distributivos entre os atores que se consideram mais diretamente afetados. Assim, os segmentos que percebem ganhos (econômicos ou de outra natureza) com a ratificação pressionam para que o processo seja concluído, enquanto que os segmentos que percebem prejuízos (econômicos ou de outra natureza) com a alteração do *status quo* atuam visando garantir seus interesses e agendas - obstaculizando o acordo ou tentando alterá-lo de acordo com suas preferências. O marco analítico oferecido pelas autoras (*idem*) contribuiu para identificarmos quais grupos deveriam mobilizar-se com maior vigor em quais arenas.

Com isto, acredita-se que a pesquisa tem duas contribuições principais. Primeiramente, colabora com o avanço da agenda de pesquisa sobre a atuação legislativa na formulação e implementação da política externa brasileira. Por meio de um caso teoricamente e empiricamente desviante, no qual o Legislativo fugiu do seu papel de aprovador de acordos previamente negociados pelo Executivo e reivindicou voz nesse processo, exploramos e mapeamos as dinâmicas que caracterizaram esta mobilização. Isso porque diversos estudos tradicionalmente alegaram apatia ou desinteresse dos congressistas em questões de política externa, motivo pelo qual tenderiam a abdicar ou delegar poderes ao Executivo nesta seara. Porém, pesquisas mais recentes, desenvolvidas principalmente nas últimas duas décadas, têm identificado um interesse crescente do Congresso brasileiro por temas de política externa, o que em certa medida está relacionado aos impactos domésticos cada vez mais diretos resultantes de acordos internacionais. E neste sentido acreditamos que a presente dissertação pode colaborar com o avanço da discussão.

Complementarmente, a pesquisa contribui também com a análise de um caso de acordo que versa sobre a proteção do meio ambiente. Esta temática é pouco explorada entre os estudos sobre a participação legislativa na política externa brasileira, sendo a maior parte dos trabalhos voltados para acordos comerciais e econômicos⁹. Mediante o crescente ganho de importância de questões ambientais na política internacional e perante o posicionamento de liderança do Brasil nos regimes ambientais¹⁰

⁹ Especialmente porque estas áreas refletem de modo mais claro e imediato a relação entre as ações internacionais e a distribuição de custos e benefícios no nível doméstico, que resultam na mobilização de grupos de interesse no âmbito nacional.

¹⁰ Como no regime de mudanças climáticas, no de biodiversidade e no de acesso e repartição de benefícios (ABS).

e nas conferências de meio ambiente¹¹, é no mínimo interessante acompanhar como os tratados de proteção ambiental são negociados e recebidos no nível doméstico e qual a influência do poder Legislativo e de grupos de interesse na política externa brasileira para a questão.

Para o desenvolvimento do trabalho recorreu-se a acordos, relatórios e documentos oficiais da Convenção da Diversidade Biológica e do governo brasileiro, bem como à literatura especializada, que expõem e analisam as negociações multilaterais sobre meio ambiente, biodiversidade e ABS. Já para o estudo empírico trabalhou-se com a legislação e regimentos domésticos, com documentos e relatórios que atestam os diálogos estabelecidos entre o Itamaraty, os Ministérios e o Congresso no período anterior e posterior à COP 10, bem como audiências públicas, notícias de veículos de comunicação nacionais, setoriais e de agências federais (notícias da Câmara dos Deputados, notícias do Senado Federal, notícias da FPA, entre outras), e também entrevistas dirigidas com representantes dos grupos de interesse que se mobilizaram ou que participaram de reuniões domésticas e multilaterais. As entrevistas foram centrais para captar a percepção de cada ator dentro do grupo a que pertence ou representa e para obter informações específicas. A interdisciplinaridade foi um caminho natural pois a compreensão do tema pesquisado demanda transtirar por debates da Ciência Política, das Relações Internacionais e do Direito, bem como por áreas mais técnicas relativas às ciências da terra.

Em termos de estrutura, o segundo capítulo tem por objetivo revisar a literatura com a qual o estudo de caso dialoga, abordando tanto o campo de estudos da Análise de Política Externa (APE) quanto sua aproximação com a Ciência Política na análise da participação do Poder Legislativo (seção 2.2) e as especificidades do modelo brasileiro e da participação do Congresso Nacional (seção 2.3) e de grupos de interesse (seção 2.4) nesta seara. O Capítulo seguinte dedica-se ao meio ambiente em si e ao que ele representa na sociedade contemporânea e na política internacional. Discute-se sucintamente a emergência do problema ambiental nas relações internacionais (seção 3.1) e, principalmente, a posição brasileira nas grandes conferências da ONU sobre o tema, especificamente na Conferência de Estocolmo (1972), na do Rio de Janeiro (1992), na de Johannesburgo (2002) e no Rio de Janeiro (2012).

¹¹ A exemplo da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) e Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 2012).

Apresenta-se também a politização¹² da biodiversidade (seção 3.2), tratando tanto a questão dos conflitos implícitos nesta agenda quanto no desenvolvimento institucional de um arranjo onusiano para regulamentar o tema – a Convenção da Diversidade Biológica. Por fim, trata-se da negociação e do conteúdo do Protocolo de Nagoya (seção 3.2.1). A ênfase em todo o capítulo é colocada nos impactos distributivos que as discussões sobre a regulamentação do uso de recursos naturais evocam na arena internacional.

O quarto capítulo trata do estudo de caso em si, descrevendo a mobilização no Congresso Nacional dos grupos potencialmente afetados pelo Protocolo. A primeira seção (4.1) reaviva o cenário doméstico brasileiro no período que antecedeu a realização da COP 10, em Nagoya. O intuito é verificar como se deu a discussão entre os grupos de interesse e os Ministérios afetados pela regulamentação e investigar a situação deste debate no Congresso Nacional. Adiante (seção 4.2), atenta-se para a mobilização doméstica resultante da assinatura do Brasil (2011) comprometendo-se com a ratificação do Protocolo de Nagoya e subsequente envio do documento ao Legislativo para aprovação. Busca-se identificar os grupos de interesse que participaram dos debates, bem como compreender as suas percepções e principais argumentos utilizados publicamente. Por fim, a última seção (4.3) analisa a extensão do embate sobre a ratificação para o cenário doméstico mediante a formulação de uma nova lei sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios para regulamentar a matéria no Brasil. Este momento é importante e pertinente ao tema desta pesquisa na medida em que houve uma nítida vinculação da aprovação legislativa do Protocolo ABS à reforma no marco regulatório nacional. Por fim, com a conclusão do estudo empírico, o desenvolvimento da pesquisa levou a algumas constatações interessantes e que serão ressaltadas nas considerações finais.

¹² O termo politização tem dois significados nesse trabalho. Um primeiro, de uso corriqueiro, como neste caso da politização da biodiversidade, quer dizer que o tema ou a questão incitou a dimensão política do debate e foi polêmico. Um segundo emprego que será feito está associado ao uso teórico do conceito, principalmente como utilizado por Maria Regina Soares de Lima (2000) para referir-se ao processo de intensificação dos conflitos de interesse na política externa brasileira, reflexo de um contexto de globalização e de impactos domésticos assimétricos resultantes de ações internacionais. Ver Lima (2000).

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O CONGRESSO BRASILEIRO

Hill delimita a política externa como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (normalmente o Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, p. 3, tradução nossa), enquanto para Hudson é a “estratégia ou abordagem escolhida por um governo nacional para atingir seus objetivos em relação a entidades externas. Isso inclui decisões de nada fazer” (HUDSON, 2008, p. 14, tradução nossa).

Uma das principais divergências no estudo da política externa consiste na definição das principais variáveis que determinam o comportamento dos Estados nas negociações internacionais, ou seja, estabelecer os fatores causais sem incorrer em uma simplificação teórica rasa, e ao mesmo tempo não se perder entre a ampla variedade de informações — e acabar atribuindo causalidade a todos os fatores. Da tentativa teórica de definir estas variáveis resultaram propostas com diferentes enfoques, como a do ator-unitário, do ator-específico, das características individuais, do processo burocrático, entre outras. O interesse em estudar o papel do Poder Legislativo no processo decisório não foi imediato, tendo levado alguns anos para que estudos focados na atividade parlamentar despontassem na Análise de Política Externa (APE) dos Estados Unidos, e ainda mais algum tempo até que estes trabalhos fossem desenvolvidos no Brasil, país que apenas recentemente retomou a normalidade democrática.

No intuito de posteriormente poder explorar de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional, o objetivo deste capítulo é, então, discutir a literatura que trata da Análise de Política Externa em geral e, mais especificamente, aquela que discute o papel do Congresso na política externa brasileira, com o propósito de fundamentar a análise que será feita sobre o Protocolo de Nagoya. Para isto, faz-se uma revisão da literatura sobre Política Externa, buscando trabalhos que olham para os fatores domésticos como explicativos do comportamento do Estado nas negociações internacionais (2.1). Dialoga-se, então, com autores clássicos deste campo de pesquisa antes de seguir propriamente para a apreciação do Congresso Nacional.

A segunda seção tem por objetivo expor os trabalhos pioneiros de Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000) que inovaram nas Relações Internacionais ao atentarem para o papel do Legislativo e indagarem sobre a sua relevância na credibilidade da cooperação internacional (2.2).

Posteriormente (2.3), mantem-se a preocupação em investigar os parlamentares no âmbito da política exterior, porém por meio de autores e pesquisadores que trabalham especificamente com o modelo e o caso brasileiros. A primeira subseção (2.3.1) dedica-se a compreender como a Constituição Federal de 1988 define as funções do poder Executivo e do poder Legislativo no âmbito da política externa, e também revisa o regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a fim de compreender o processo de tramitação dos atos internacionais nas duas Casas. Ambos os exercícios, relativos à divisão constitucional de competências e ao processo de tramitação, são importantes para entender os limites de atuação de cada ator nas etapas do procedimento de aprovação de acordo internacionais. Como ressalta Milner (1997, p. 123, tradução nossa), “o processo institucional usado internamente para aceitar um acordo internacional desempenha um importante papel. Estes procedimentos determinam quem inicia, altera, e ratifica o acordo (...) quem controla esses processos afeta os termos e probabilidade de acordo”. Conhecer tais trâmites é também relevante para entender alguns dos principais argumentos presentes na literatura brasileira para justificar a passividade legislativa nas relações internacionais ou para reivindicar que há influência parlamentar nesta seara. A segunda subseção (2.3.2) dialoga, propriamente, com as principais correntes de interpretação e entendimentos acerca de qual é e de como se dá a participação do Congresso Nacional no âmbito da política externa brasileira, recuperando argumentos tanto explicativos quanto normativos sobre esta análise e os mecanismos de participação.

Por fim, a última seção (2.4) atenta para a atuação dos grupos de interesse na política externa, especialmente na sua relação com o Congresso Nacional, e apresenta o modelo de Ingram e Fiederlein (1988) para análise de aspectos domésticos de política externa (2.4.1), o qual é útil para relacionar os tipos de impactos distributivos dos acordos internacionais aos atores e arenas que provavelmente serão acionadas no processo de conflitos e barganhas políticas.

2.1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E AS VARIÁVEIS DOMÉSTICAS

O estudo da política externa, tal qual as demais produções nas Relações Internacionais, foi durante muitas décadas influenciado pela Escola Realista. Em um primeiro momento, pelo que se denominou de realismo clássico, figuraram autores da Ciência Política estadunidense como Edward Carr (*The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, 1946) e Hans

Morgenthau (*Politics Among Nations* - 1948), para quem a política internacional refletia uma luta constante entre os Estados pelo poder. A obra de Morgenthau, na percepção de Lima (2000), foi fundamental na criação do campo, pois deu a ele o tom que prevaleceria por décadas, baseado em um modelo ontológico pautado em unidades soberanas capazes de a qualquer momento entrar em guerra. Salomón e Pinheiro (2013) salientam que apesar de os estudos em política externa terem se desenvolvido em oposição aos pressupostos realistas, *Politics Among Nations* “tratou tanto das escolhas políticas do governante e outros tomadores de decisão (isto é, política externa) quanto dos fatores sistêmicos que afetam a todos os estados por igual (política internacional)” (SALOMON, PINHEIRO, 2013, p. 46).

Já o realismo estrutural¹³, proposto por Kenneth Waltz na década de 1970 (*Theory of International Politics* – 1979), não se propôs a analisar fatores domésticos como variáveis explicativas do comportamento estatal. O próprio autor afirmou ser sua teoria uma Teoria de Política Internacional e não de política externa (SALOMON, PINHEIRO, 2013). A relevância dos fatores domésticos reapareceu somente com os realistas neoclássicos (ROSE, 1998) e pós-clássicos (BROOKS, 1997) enquanto variáveis intervenientes, ou seja, como fatores inseridos no contexto interno dos Estados que devem ser considerados nas análises de política externa, mas a variável explicativa ainda reside no nível sistêmico.

O realismo neoclássico continua sendo realista porque a variável independente com a qual a política externa é explicada é a preocupação dos Estados pela posição relativa que ocupam na distribuição de poder internacional, argumento tipicamente realista. Mas não deixa de ser uma teoria de política externa porque não busca explicar questões de política internacional (como condições para a cooperação internacional ou causas de guerra) senão a atuação de Estados individuais (SALOMON, PINHEIRO, 2013, p. 47).

Em oposição aos preceitos realistas surgiram propostas teóricas que retiraram a centralidade do nível de análise sistêmico para apreciar elementos domésticos, de modo que o comportamento estatal fosse explicado abrindo-se a unidade estatal realista e complexificando-a com

¹³ Também chamado de neorealismo. Foi inaugurado por Kenneth Waltz em 1979 com a obra *Theory of International Politics*

novos atores e processos internos aos Estados – “sem que isso significasse ignorar os fatores sistêmicos” (SALOMON, PINHEIRO, 2013, p. 45). Estes trabalhos, que foram agrupados na subdisciplina ou campo de estudos denominado Análise de Política Externa (APE), surgiram com o movimento behaviorista, que protagonizou a principal oposição ao Realismo no que ficou conhecido como II Grande Debate das Relações Internacionais.

Para Hudson (2008), em certo aspecto a APE é tão antiga quanto o são historiadores e outras pessoas que buscam compreender porque os líderes nacionais têm determinadas atitudes no ambiente internacional. Porém, enquanto um campo dentro das Relações Internacionais ela data do final dos anos 1950 e começo dos anos 1960. O seu objeto de pesquisa diferencia-se pela preocupação com o processo decisório e com os tomadores de decisão¹⁴, e a autora (*idem*) identifica três trabalhos paradigmáticos responsáveis pela fundação do campo, quais sejam, o *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954) de Richard Snyder *et al.*, o *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* (1966) de James Rosenau e o *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* (1956) de Harold e Margaret Sprout.

Snyder e sua equipe introduziram o olhar para os níveis abaixo do Estado, ressaltando a importância do processo de tomada de decisão (*decision-making*). Já Rosenau (1979) estava mais preocupado em desenvolver uma sistematização das diversas variáveis influentes na política externa, que fosse capaz de incorporar fatores multiníveis e multicausais. Isso porque, à época, havia uma série de estudos dedicados a elencar as determinantes domésticas do comportamento externo dos Estados, o que Rosenau considerava insuficientes para a construção de uma teoria. O autor (*idem*) almejava aproximar os estudos de política externa do que considerava ser uma ciência madura, propondo para tal o desenvolvimento de uma teoria geral. Sugeriu, então, a realização de estudos de política externa comparada, incentivando a ampliação do conhecimento empírico a fim de gerar reflexões teóricas. Por fim, o casal Sprout contribuiu com a evolução do campo ao ressaltar o contexto

¹⁴ Salomón e Pinheiro (2013, p. 42) apontam que atualmente o objeto de investigação da APE tornou-se mais abrangente, de modo que “os estudos de processo decisório constituem hoje um, dentre outros, dos focos desse amplo campo de estudos, que inclui todos os aspectos (influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa”.

psicológico dos indivíduos e dos grupos com poder de decisão, ou seja, investigando todo o contexto de crenças, cultura, emoções e outros elementos que compõe a mente do agente (HUDSON, 2008).

Todos estes trabalhos chamaram atenção para o poder do agente na determinação do comportamento estatal nas relações internacionais, o que até então não era considerado pelas abordagens sistêmicas — predominantes na disciplina. Ademais, ressaltaram não apenas a importância das variáveis domésticas no estudo da política externa, mas também a das influências externas nas políticas internas. Contudo, esta geração de pesquisadores não foi bem-sucedida em propor uma teoria geral de política externa, como pretendido por Rosenau e pelos comparativistas (SALOMON, PINHEIRO, 2013), e encontrou outros problemas metodológicos e de parcimônia na sua produção (HUDSON, 2008).

Apesar da ênfase de Rosenau na necessidade de desenvolver um modelo que contemplasse as influências domésticas e sistêmicas no comportamento estatal, retomado em 1971 por Graham Allison para explicar a Crise dos Mísseis Cubanos, a emergência do realismo estrutural de Kenneth Waltz no final da década de 1970 resultou em um novo ciclo de predomínio do ator unitário nas produções acadêmicas do campo (MILNER, 1997; LIMA, 2000). Este pressuposto foi novamente questionado apenas no final da década de 1980, com o arrefecimento da Guerra Fria e a disseminação das abordagens da paz democrática e dos jogos de dois níveis (MILNER, 1997).

Publicado por Robert Putnam em 1988, *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games* retomou o diálogo das Relações Internacionais com a Ciência Política ao propor superar a discussão se é a política doméstica que determina as relações internacionais ou ao contrário, afirmando que na verdade ambas influenciam, algumas vezes. Logo, seria mais interessante perguntar-se *quando* e *como* cada uma influencia, no intuito de avançar nessa agenda de pesquisa (PUTNAM, 2010). A proposta de Putnam (2010) resultou de um esforço teórico para contemplar o conflito de interesses que é inerente a toda decisão diplomática, pois as ações tomadas pelos chefes de governo sempre terão que levar em conta as pressões domésticas e as internacionais. Isso quer dizer que, ao contrário do que as teorias sistêmicas da época apontavam, o tomador de decisão de um Estado pode assumir um compromisso internacional que resulte em perda de poder relativo perante os demais Estados do sistema internacional, mas que atenda a interesses de determinados grupos domésticos. Putnam rompeu, por consequência,

com o modelo do ator unitário e assumiu a existência de uma pluralidade de atores com capacidade de influenciar as ações internacionais:

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *luta política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais (PUTNAM, 2010, p. 150).

Essa luta política que ocorre em diversas negociações internacionais se dá, segundo o autor (*idem*), em dois níveis. No doméstico, há conflitos entre grupos de interesse para influenciar o governo a incorporar as suas preferências, e também se formam coalizões entre esses grupos e políticos desejosos de obter mais poder. Já no internacional, predomina a barganha diplomática, na qual os governos buscam maximizar as possibilidades de satisfazer os interesses domésticos enquanto minimizam as consequências indesejadas que podem emergir no decorrer da negociação. Ambos os níveis interagem simultaneamente e nenhum deles pode ser ignorado pelos tomadores de decisão.

Em termos analíticos, Putnam (*idem*) dividiu este processo em dois estágios: (I) o da barganha entre negociadores que leva a um acordo provisório, e (II) os debates entre grupos domésticos sobre apoiar a ratificação ou não do acordo. O interessante dessa análise é a atenção que colocou sobre a ratificação. Devido às expectativas de rejeição ou de aprovação nacional dos termos acordados internacionalmente, “impõe-se uma ligação teórica crucial entre os dois níveis” (PUTNAM, 2010, p. 153). A mera perspectiva de uma rejeição legislativa no nível II pode abortar as negociações do nível I, ao passo que a certeza de uma implementação do nível II aumenta a credibilidade¹⁵ no nível I. Isso faz com que a necessidade de aval interno funcione tanto como um elemento de barganha diplomática, capaz de aproximar os resultados da negociação das preferências do negociador, quanto como possibilidade de influência dos grupos domésticos na política externa de um Estado.

Apesar de não propor uma teoria propriamente — o próprio autor assume ser apenas uma metáfora, Putnam tornou-se referência nas

¹⁵ Definida por Putnam (2010) como “a capacidade de obter acordos” (p. 155).

décadas subseqüentes para uma ampla tradição dedicada ao estudo da política externa. Essa expansão do olhar analítico para os fatores domésticos e internacionais, contemplando os dois níveis e as lutas políticas, abriu espaço para uma série de questionamentos e novas agendas de pesquisa, na qual insere-se a presente dissertação. As próximas duas sessões debruçam-se sobre os estudos que exploram uma variável doméstica específica, qual seja, o Legislativo. Pretende-se averiguar como autores de diferentes tradições definem o papel dos legisladores e sua capacidade de influência na política externa, seara tradicionalmente de competência constitucional do Executivo.

2.2 O CONGRESSO NA POLITICA EXTERNA

Compreender a atuação do Legislativo e a relação Executivo-Legislativo na política externa não era uma preocupação inicial da APE (ALEXANDRE, 2006). Isso se deve principalmente às décadas de produções que consideravam (e por vezes ainda consideram) baixa ou irrelevante a capacidade de atuação parlamentar em questões internacionais. Tal compreensão deriva, em grande medida, da divisão de competências constitucionais, que nas democracias atribui ao Legislativo o poder de propor leis e supervisionar o Executivo nas suas diversas atribuições — entre as quais encontra-se o monopólio das iniciativas de negociações diplomáticas.

Nos últimos anos, porém, esse entendimento vem sendo revisto tanto nas pesquisas estrangeiras quanto nas brasileiras. Nesse caminho, e seguindo os passos de Putnam, dois trabalhos que marcaram os estudos do campo por investigarem a influência do poder Legislativo (e de outras variáveis domésticas) nas negociações de acordos internacionais foram o de Helen Milner (1997) e o de Lisa Martin (2000). Ambas identificam-se com a produção liberal e institucionalista das Relações Internacionais, mas apesar desta semelhança e do objetivo comum de analisar fatores que incidem sobre a credibilidade na cooperação internacional os resultados a que chegam são distintos, sendo Milner mais pessimista do que Martin com relação à participação do Legislativo nas negociações diplomáticas.

Helen Milner, na obra *Interests, Institutions and Information* (1997), tem como preocupação central compreender o porquê e sob quais condições os Estados cooperam, propondo-se para isso aprofundar e sofisticar o modelo de Putnam. Da mesma forma que seu antecessor, trabalha com a associação entre os níveis doméstico e internacional. Ao contrário das abordagens do ator unitário, que pressupõem um sistema internacional anárquico e um ordenamento doméstico hierárquico, Milner

percebe ambos os sistemas como poliárquicos¹⁶, ou seja, compostos por diversos atores com preferências distintas e que compartilham a capacidade de moldar as decisões. A poliarquia, segundo a autora conceitua, estaria inserida dentro de um *continuum* de possíveis arranjos de distribuição de poder que vai da hierarquia à anarquia, e o seu grau é definido por três variáveis: as preferências dos atores domésticos, as instituições e a distribuição de informações entre os atores. Em suma, as preferências dos atores diferem umas das outras, as instituições que participam do processo político compartilham poder decisório e o nível de informação que cada ator detém influencia a distribuição de poder. Quanto mais as preferências forem homogêneas, ou um único ator concentrar poder de decisão, ou ainda um ator deter as informações mais importantes sobre o assunto, mais o sistema se aproximará do de um ator unitário e menos de uma poliarquia, e vice-versa (MILNER, 1997).

O argumento central é de que a cooperação entre nações é menos influenciada por fatores sistêmicos e mais pelas consequências distributivas doméstica da política externa. Ou seja, a alteração do *status quo* resultante de acordos de cooperação internacional gera custos internos, o que produz ganhadores e perdedores. Com isso, conseqüentemente, criam-se também apoiadores e opositores com capacidade de influenciar diretamente as políticas ou os agentes políticos (*idem*).

A luta interna entre esses grupos molda a possibilidade e a natureza dos acordos de cooperação internacional. As negociações internacionais para realizá-los muitas vezes falham por causa da política interna, e tais negociações são, também por diversas vezes, iniciadas por causa da política doméstica. Todos os aspectos da cooperação são afetados por considerações domésticas porque a cooperação é uma continuação da política interna por outros meios (MILNER, 1997, p. 10, tradução nossa).

Quando olha para o nível doméstico, Milner concentra-se em três atores: o *Executivo* e o *Legislativo*, que são atores políticos, e os *grupos*

¹⁶ Milner (1997) esclarece que utiliza o conceito de forma diferente do preconizado por Dahl (1984): enquanto para ele o termo refere-se ao grau de democracia que existe em um país, para ela remete aos “arranjos de distribuição de poder entre grupos domésticos” (MILNER, 1997, p. 11, tradução nossa).

de interesse, que são atores sociais/societais. Os dois Poderes (tratados para fins de simplificação teórica como atores unitários) têm interesses similares enquanto atores políticos, ou seja, buscam constantemente maximizar a sua utilidade e os seus interesses, mais especificamente mantendo-se no poder (*stay in office*). Para tal, ambos necessitam preocupar-se com questões econômicas e com os grupos de interesse que os apoiam. Apesar de apresentarem estas preocupações semelhantes, Executivo e Legislativo podem optar por políticas distintas para alcançarem seus objetivos. Outra diferença importante ressaltada pela autora é que enquanto o eleitorado do Executivo é nacional, o do Legislativo é distrital/local. Os grupos de interesse também são considerados atores racionais, por buscarem maximizar seus interesses, e entre os diversos grupos que se manifestam em uma sociedade, cada grupo é tido como um ator unitário, cujas preferências refletem a preferência média de seus membros. O objetivo principal destes grupos seria maximizar ganhos, sejam eles lucro, salário, entre outros. Milner teoriza que se a preferência destes três grupos de atores é divergente em relação a um assunto, e se eles compartilham o controle sobre o poder de decisão, isso quer dizer que a política doméstica terá relevância para a cooperação internacional, e que os arranjos de divisão de poder entre os grupos domésticos serão poliárquicos.

O modelo de análise de Milner é desenvolvido a partir da configuração política dos Estados Unidos (EUA), necessitando de adaptações para ser utilizado em outras realidades sociopolíticas. Segundo Lopes, isso se dá principalmente por não ser capaz de “apreender as nuances do processo democrático em uma sociedade complexa e extremamente segmentada, permeada pelo conflito de interesses entre os mais diversos grupos e pela incidência, cada vez mais violenta, dos efeitos da internacionalização da gestão pública” (LOPES, 2013, p. 20), como é a brasileira e tantas outras dos chamados países em desenvolvimento.

Da mesma forma que Milner, Lisa Martin (2000) tem por objetivo compreender a cooperação internacional. Porém, no seu estudo *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation* (2000) trabalha com variáveis distintas e menos atores, focando-se apenas no Executivo e no Legislativo. A autora faz uma crítica à abordagem do ator dominante (*actor dominance*) que busca identificar *quem* tem capacidade de determinar a política externa, se um Poder ou o outro, sendo sua proposta substituir esse modelo por outro construído na interação ou na relação entre o Executivo e o Legislativo (*idem*).

Identificada com a produção institucionalista e liberal, a autora parte do pressuposto da racionalidade instrumental dos agentes e objetiva

identificar os fatores que incentivam a cooperação internacional entre os Estados, tornando-a mais crível e estável em um ambiente internacional anárquico e tendente ao conflito. Sua hipótese central é de que a participação dos parlamentares na política externa aumenta a credibilidade dos compromissos estatais, elevando assim as chances da cooperação internacional — embora também assuma que o envolvimento do Legislativo torna o processo de negociação mais complexo. Martin propõe então quatro hipóteses principais para investigar o padrão de variação da influência legislativa, quais sejam, a *hipótese da delegação*, a *hipótese da influência*, a *hipótese da credibilidade* e a *hipótese da cooperação*, sendo as duas primeiras referentes à influência legislativa (e por isso especialmente interessantes para o estudo de caso proposto neste trabalho) e as duas últimas referentes à credibilidade de compromissos internacionais.

A partir da *hipótese da credibilidade* e da *hipótese da cooperação*, sugere que a institucionalização da participação parlamentar em política externa aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais e que esta mesma participação, se institucionalizada, intensifica os processos de cooperação regional. Para Neves, é neste ponto que reside a principal inovação da proposta de Martin, pois se até então o “Legislativo era visto como ausente nas negociações internacionais (teoria realista), como um possível obstáculo doméstico à cooperação internacional (Milner, 1997) ou como mero ratificador de tratados *ex post facto* (Oliveira, 2001), agora o papel do legislativo é mais relevante” (NEVES, 2003, p. 109).

No tocante às duas hipóteses sobre influência, dar-se-á mais detalhes devido a sua importância para o presente trabalho, uma vez que constituem argumentos recorrentes nos estudos brasileiros. De acordo com a *hipótese da delegação*, “os legisladores irão se mobilizar para institucionalizar a sua participação nos esforços cooperativos internacionais quando houver maior conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo” (MARTIN, 2000, p. 48, tradução nossa). Em suma, o que se aponta aqui é que em casos de convergência de interesses entre os dois poderes, o Legislativo irá delegar poder para o Executivo, ao passo que em casos de divergência, o primeiro irá reivindicar sua atuação.

Este argumento difere-se das teses ou hipótese de abdicação, que pressupõe um modelo de predomínio do Executivo, no qual o Legislativo mesmo que desejoso não tem poder e capacidade de influenciar. Em suma, a diferença entre delegação e abdicação é que enquanto no segundo caso os legisladores não têm mecanismos para reivindicar participação, no primeiro eles concedem poderes para o Executivo, pretendendo obter

ganhos de alguma natureza com tal ação, porém, resguardam mecanismos de controle que os permitam agir caso assim desejem. Martin (*idem*) discorda que o Legislativo dos Estados Unidos seja um caso de abdicação, e para fundamentar sua opinião cita alguns mecanismos de controle, pelos quais os congressistas, caso queiram, podem exercer influência sobre o processo decisório: o *poder de implementação* e o *poder de apropriação orçamentária*. O primeiro relembra que para viabilizar a implementação de alguns acordos internacionais, muitas vezes devem ser feitas mudanças no direito interno, “de modo que a implementação envolve o processo legislativo normal” (MARTIN, 2000, p. 60, tradução nossa). Ou seja, quando a entrada em vigor e adoção de um acordo internacional demandar mudanças na legislação doméstica de um país, a fim de que os termos negociados possam ser executados, nestes casos o Legislativo torna-se o responsável pela alteração no âmbito interno e adquire poder sobre esta agenda. Este é um mecanismo importante para o estudo do Protocolo de Nagoya, e será retomado no quarto capítulo. Já a apropriação orçamentária diz respeito à competência parlamentar para autorizar ou vetar a transferência e utilização de fundos nacionais para ações internacionais, como por exemplo no caso de ajuda externa (MARTIN, 2000). Apesar de constituir um eficiente mecanismo nos Estados Unidos, o controle orçamentário não tem a mesma força e expressão como mecanismo de controle legislativo sobre a política externa brasileira.

Já a *hipótese da influência* sugere que “os poderes executivos são incapazes de manipular as estruturas de participação legislativa para fugir da influência legislativa em matéria de cooperação internacional” (MARTIN, 2000, p. 49, tradução nossa). Nesse ponto, a autora coloca uma ênfase especial para diferenciar ação legislativa e influência legislativa, ressaltando que pouca atividade parlamentar não quer dizer que o Congresso não tenha influenciado os resultados. Boa parte dos estudos que atribuem baixo poder de influência parlamentar na política externa baseiam-se, segundo Martin (2000), nas ações ou resultados, ou seja, quando e de que forma efetivamente o Congresso mudou a formulação ou a implementação de uma política. Como os números de vetos ou emendas são baixos, acaba-se atribuindo ou pouco interesse ou pouca capacidade ao Legislativo. Por isto, Martin baseia-se na *lei de reações antecipadas* para lembrar que muitas vezes os legisladores não se manifestam e cancelam os acordos internacionais porque suas demandas já foram contempladas na negociação. É claro que mensurar isso representa um obstáculo metodológico, pois corre-se o risco de acabar atribuindo influência legislativa quando e somente porque os

resultados condizem com as preferências parlamentares, o que pode ser na verdade mera coincidência (OLIVEIRA LIMA, 2013).

Martin (2000) ainda apresenta dois mecanismos para avaliar a assertividade parlamentar, quais sejam, o de *patrulha policial* e o *alarme de incêndio*. O mecanismo de patrulha policial reflete uma atuação mais constante do Legislativo de acompanhar e fiscalizar o poder Executivo. Já o mecanismo do alarme de incêndio remete a ação parlamentar apenas para os casos mais polêmicos, em contexto de discordância entre os dois poderes. Ou seja, neste segundo exemplo o Legislativo não influencia todo o tempo, mas somente naqueles momentos em que um tema conflitivo está em debate.

Recuperados dois dos principais trabalhos da literatura internacional para compreender o papel e a influência do Poder Legislativo nas Relações Internacionais, e que estimularam diversos estudos empíricos no Brasil, seguimos então para uma revisão deste campo no âmbito da política externa brasileira, no intuito de levantar as principais teses e pesquisas com as quais este trabalho dialoga.

2.3 O CONGRESSO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Assim como a Constituição dos Estados Unidos e de diversas outras democracias, o poder Executivo brasileiro detém a competência exclusiva para manter relações diplomáticas e negociar os acordos internacionais - e de fato sua participação nestas questões é maior. O diferencial do quadro nacional seja talvez uma concentração ainda maior no Executivo devido à centralização de prerrogativas no Presidente da República, e também à tradição consolidada desde o início do século XX de manter um corpo diplomático profissional com elevada autonomia (CHEIBUB, 1985), o que gerou teses como a do presidencialismo imperial e a do insulamento burocrático do Itamaraty, respectivamente. Além destas particularidades, a realidade brasileira é diferente da dos Estados Unidos e de outros países europeus, fazendo com que as teorias e estudos de caso produzidos a partir da experiência destas regiões não sejam completamente aplicáveis. Assim, constitui um elemento fundamental para esse trabalho olhar o caso do Brasil, tanto em termos da estrutura jurídica e burocrática que envolve os acordos internacionais, quanto das interpretações e teses aqui desenvolvidas.

2.3.1 Procedimento de Tramitação de Atos Internacionais no Legislativo Brasileiro

Conforme a Constituição Federal brasileira de 1988, no que diz respeito às prerrogativas do Executivo no exercício das relações internacionais, compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (arts. 21, I, e 84, VII, da CF/88), e declarar a guerra e celebrar a paz (art. 21, II, e art. 84, XIX e XX, CF/88); e ao(à) Presidente da República privativamente cabe manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (art. 84, VII, CF/88), bem como celebrar tratados e acordos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII, da CF/88).

Já ao Congresso Nacional compete, exclusivamente, resolver definitivamente sobre tratados¹⁷, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional¹⁸ (art. 49, I); e autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (art. 49, II). Ainda, compete exclusivamente ao Senado Federal aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV, CF/88).

É interessante notar que comparativamente em relação à Constituição anterior de 1967, a divisão de competências na CF/88 referente à política externa não sofreu mudanças significativas, “apesar de os dois períodos constitucionais serem sensivelmente distintos quanto aos seus contextos históricos e políticos” (SANCHEZ *et al.*, 2006, p. 134). Enquanto a Constituição anterior foi criada em contexto de regime

¹⁷ Alexandre (2006) chama atenção para a diferença de termos empregados nos artigos 49 e 84: enquanto aquele trata de “tratados, acordos e atos internacionais”, o segundo refere-se a “tratados, convenções e atos internacionais”. Segundo a autora, a diferença terminológica teria resultado da tentativa da Constituinte de cobrir todos os tipos de atos internacionais, não excluindo nenhuma forma.

¹⁸ Outro ponto polêmico e que gerou discórdia após a publicação da CF/88 reside na definição de “termos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio”. Essa especificação criou uma divergência jurídica quanto a interpretação, havendo correntes que consideram que todos os acordos acarretem encargos ou compromissos, estando assim sujeitos a deliberação parlamentar, enquanto outras consideram que a aprovação é pertinente apenas para alguns temas (ALEXANDRE, 2006).

de exceção, no qual há limitação das liberdades individuais e democráticas, a última resultou de um amplo processo de participação popular pela redemocratização política.

Em suma, o procedimento de tramitação dos atos internacionais passa por quatro fases principais: (i) negociação internacional, (ii) assinatura do ato internacional, (iii) aprovação legislativa e (iv) ratificação (ALEXANDRE, 2006). Apenas a terceira etapa depende unicamente do Congresso Nacional, enquanto as duas primeiras e a última são prerrogativas do Executivo — na figura do Presidente da República ou da diplomacia. A última, da ratificação, marca o compromisso internacional do país perante o acordo, porém, a validade do tratado no ordenamento jurídico brasileiro ocorre somente após a promulgação, que pensando na categoria de Alexandre seria uma quinta etapa. Já Sanchez *et al.* (2006) categorizam as etapas da política externa de outra forma, a partir das fases das políticas públicas: (i) formulação, (ii) decisão, (iii) implementação e (iv) avaliação. Neste caso, enquanto o Executivo opera nas quatro etapas de formulação, o Legislativo assume o papel de co-decisor, compartilhando a segunda etapa com o Executivo, e participa também na etapa de formulação da política devido à competência do Senado Federal para sabatar e aprovar os titulares de embaixadas brasileiras (*idem*).

Quanto à etapa de aprovação legislativa, é importante pontuar que nem todos os acordos passam por ela, havendo episódios em que a assinatura pelo Executivo é suficiente para vincular o Estado brasileiro. Isto ocorre quando um ato internacional não produz efeitos jurídicos, como é o caso da publicação de memorandos de entendimento, protocolos de intenção, etc. (ALEXANDRE, 2006). Já para os atos internacionais que produzem efeitos jurídicos, Gabsch (2010) explica que a dispensa de referendo parlamentar é admitida pelo Itamaraty somente em dois casos:

- (i) atos ou ajustes ou acordos complementares que dão execução a tratado anterior (acordo-quadro), devidamente aprovado pelo Congresso, recaindo na competência regulamentar do Executivo; e (ii) atos internacionais de rotina diplomática (GABSCH, 2010, p. 72).

Para todos os outros acordos, cuja assinatura é feita sob reserva de ratificação, o documento é enviado ao Legislativo após a conclusão da fase de tomada de decisão — sob a qual incidem diversos tipos de conflitos, como entre agências governamentais e entre grupos de pressão

(SOUZA, J., 2010). Esta remessa para apreciação congressional, todavia, não é automática e tampouco obrigatória¹⁹. O Executivo pode decidir arquivar o acordo no MRE – mesmo que previamente tenha sido concluída a negociação e assinatura, ou ainda “postergar a sua submissão à apreciação legislativa, caso considere insatisfatório o resultado da negociação ou razões de política externa ou interna o levem a decidir-se pela não remessa de imediato” (GABSCH, 2010, p. 47).

Nos casos de prosseguimento, concluídas a negociação e a assinatura do acordo, ele é enviado integralmente ao Congresso Nacional pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) acompanhado de um projeto de Mensagem Presidencial (MSC) e de uma exposição de motivos (EM) assinada pelo Ministro de Relações Exteriores – e por vezes também por outros Ministérios dependendo do tema. Caso esteja de acordo, o(a) Presidente firma a MSC e encaminha-a ao Congresso Nacional, juntamente com a exposição de motivos e o texto integral do acordo.

No Legislativo, a mensagem é recebida pela Mesa da Câmara dos Deputados, lida em Plenário, e enviada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) desta Casa, responsável por produzir um relatório. Caso a CREDN aprove a mensagem, ela transforma-se em Projeto de Decreto Legislativo (PDL), o qual passa a tramitar em regime de urgência (art. 151, I, j, RICD) e é então distribuído para outras comissões permanentes conforme a necessidade e o tema do tratado — atualmente (2015) a Câmara conta com 23 comissões permanentes²⁰ especializadas. Por fim, a matéria deve obrigatoriamente ser aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

¹⁹ Salvo em casos de acordos negociados nas convenções internacionais do trabalho no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ALEXANDRE, 2006; GABSCH, 2010).

²⁰ Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Constituição e Justiça e de Cidadania; de Cultura; de Defesa do Consumidor; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Desenvolvimento Urbano; de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Direitos Humanos e Minorias; de Educação; do Esporte; de Finanças e Tributação; de Fiscalização Financeira e Controle; de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; de Legislação Participativa; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Minas e Energia; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Turismo; de Viação e Transportes;

(CCJC), que verifica o aspecto legal, regimental, técnico e jurídico do PDL (art. 32, IV, RICD). Ocorrem exceções para acordos realizados no âmbito do Mercosul, os quais são analisados por uma Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, e também para questões que, devido ao seu escopo, são de competência de mais de três comissões (art. 34, II, RICD). Neste caso, cria-se uma Comissão Especial de caráter temporário para apreciar o tratado, como ocorreu com o Protocolo de Nagoya e será analisado no quarto capítulo do trabalho.

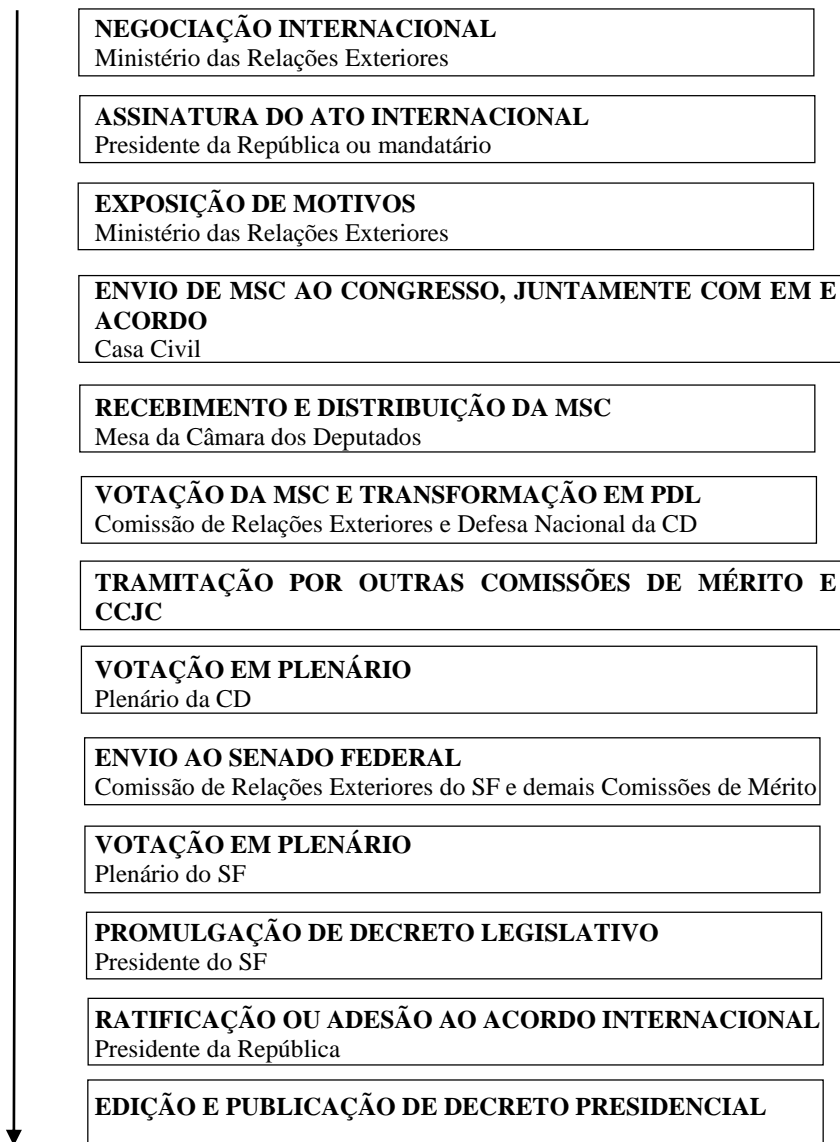
Se a matéria for aprovada em todas as comissões permanentes ou na Comissão Especial, o PDL é então votado no Plenário da Câmara dos Deputados, sendo a deliberação por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 183, RICD). Se admitido²¹ nesta Casa, o PDL, juntamente com uma cópia autenticada do texto em português do ato internacional, da mensagem de encaminhamento e da exposição de motivos (art. 376, I, RISF), segue para o Senado Federal, onde passa por uma tramitação semelhante, porém “mais simples e célere do que na Câmara” (GABSCH, 2010, p. 105). O Projeto é despachado para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE-SF), e terá um prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas, seguido de outro prazo de quinze dias úteis — prorrogável por igual período — para opinar sobre o projeto e sobre as emendas (art. 376, III, RISF). Se aprovado este parecer, o Projeto segue para votação em Plenário. Caso seja aceito nesta Casa, é então promulgado pelo presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União (DOU). Por fim, retorna ao Executivo²², onde cabe ao Presidente da República vincular ou não o Brasil ao acordo em questão, por meio da ratificação²³. Após a entrada em vigor do respectivo acordo no plano internacional, é feita a promulgação do mesmo no país, passando assim a vigorar no plano doméstico / no direito interno brasileiro. O Quadro 1 abaixo sintetiza as principais ações na tramitação dos atos internacionais no Brasil e o órgão ou ator responsável por cada etapa.

²¹ Todavia, se for rejeitado na Câmara, o PDL não segue para o Senado Federal.

²² Salvo em acordos que versam sobre Direitos Humanos. Neste caso, se os instrumentos “forem aprovados em casa Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (art. 5, §3, CF)

²³ Em negociações multilaterais, os Estados podem vincular-se aos acordos internacionais por adesão ou ratificação. Quando o Estado assinou o acordo no período em que o mesmo esteve aberto para assinaturas, ele ratifica sua participação. Caso tenha sinalizado interesse posteriormente ao prazo para assinaturas, poderá aderir ao acordo.

Quadro 1 – Processo de Tramitação de Atos Internacionais no Brasil



A partir do quadro jurídico e processual, entende-se que a competência constitucional legislativa para *resolver definitivamente* sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (CF 88, art. 49, I) aplica-se somente para os casos de rejeição do acordo. Quando há aprovação parlamentar, a competência para *resolver definitivamente* é então transferida ao(à) Presidente(a) da República (ALEXANDRE, 2006; GABSCH, 2010), pois é quem decide engavetar o acordo ou depositar a aprovação junto ao organismo internacional responsável.

Outro assunto controverso e que tem sido objeto de discussão no universo jurídico refere-se aos efeitos de acordos internacionais assinados e não ratificados pelos países. Em artigo que trata deste tema, Bradley (2007) elenca algumas razões pelas quais tal fenômeno pode acontecer. Primeiramente, é claro, o Executivo pode enviar o documento ao Congresso e o mesmo vetá-lo, porém isso ocorre apenas raramente. Outros motivos seriam o Executivo não encaminhar o acordo ao Senado (no caso brasileiro é enviado ao Congresso Nacional) por ter a percepção de que há forte oposição; o acordo também pode ficar tramitando por longo período dentro do próprio Legislativo enquanto não há percepção de que o mesmo será apoiado; ademais, o Executivo pode assinar um acordo internacional sem ter a real intenção de ratificá-lo, apenas para continuar envolvido nas discussões sobre o tema ou para obter ganhos políticos simbólicos; e por fim pode haver mudança na administração presidencial, e o novo presidente discordar da assinatura do Executivo anterior, manifestando clara intenção de não ratificar o acordo (*idem*).

Todavia, Bradley (*idem*) ressalta que mesmo havendo a necessidade de ratificação legislativa para que um país esteja vinculado a um acordo multilateral, isso não quer dizer que tendo assinado e não ratificado o país esteja totalmente isento de vínculo com o acordo. Já há no direito moderno um entendimento entre alguns juristas e acadêmicos de que a assinatura de um ato internacional impõe certas obrigações ao signatário. Tal argumento baseia-se no artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, promulgada pelo Brasil em 2009. De acordo com o referido artigo,

Um Estado é obrigado a abster-se da prática de atos que frustrariam o objeto e a finalidade de um tratado, quando:

- a) tiver assinado ou trocado instrumentos constitutivos do tratado, sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, enquanto

não tiver manifestado sua intenção de não se tornar parte no tratado (...).

Com base nisso, há duas formas predominantes de interpretação: a de que o país deve cumprir com o acordo na totalidade até que manifeste junto ao organismo internacional a intenção de não ratificá-lo, ou cumprir apenas com as disposições centrais do instrumento, de modo a não tomar atitudes que as contrariem (BRADLEY, 2007). A partir destes entendimentos está se consolidando um costume de que a assinatura de acordos internacionais não seguida de ratificação pode exercer efeitos vinculantes sobre um país, não fechando portanto a questão na formalidade da ratificação.

A prerrogativa do Congresso para sugerir emendas a tratados internacionais é outro assunto polêmico e gera distintas interpretações entre juristas. Entre aqueles que defendem a tese da impossibilidade de emenda congressional vigora o argumento de que a competência para negociar os termos dos atos internacionais é do Executivo, não cabendo ao Legislativo interferir neste processo, de modo que qualquer alteração sugerida por edição de decreto legislativo deva ser considerada rejeição (FARES, 2005). Porém, a jurisprudência e argumentos doutrinários tem sinalizado a legalidade do emendamento parlamentar, a exemplo de depoimento da CCJ no entendimento de que o Legislativo pode propor emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas (*idem*).

Com base no conhecimento constitucional da divisão de competências dos poderes na política externa, e processual da tramitação doméstica dos atos internacionais após a sua assinatura pelo Executivo, seguimos para uma revisão das principais teses e interpretações sobre o papel e a atuação do Congresso Nacional na política externa brasileira.

2.3.2 Participa ou Não Participa? As Principais Interpretações sobre a Atuação do Legislativo na Política Externa Brasileira

Diniz (2012) verifica duas vertentes principais de estudos brasileiros sobre a participação do legislativo nacional na política externa brasileira (PEB). Uma primeira que nega a atuação parlamentar no período que sucede a aprovação da Constituição Federal de 1988 ou que a considera insignificante, e uma segunda (na qual ela se insere) que busca apresentar evidências desta atuação e/ou que a considera uma atividade inerente às práticas democráticas.

Os principais argumentos utilizados pelos estudos que consideram débil (ou normativamente indesejada) costumam remeter ao insulamento

do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na condução da PEB²⁴, à excelência da chancelaria no exercício das suas atividades, ao elevado nível técnico que algumas matérias demandam (e que os parlamentares frequentemente não dominam), à preocupação do Legislativo com as eleições e conseqüente desinteresse por assuntos de política externa, e às prerrogativas constitucionais como a competência do(a) Presidente(a) da República e a limitação da atividade parlamentar à deliberação ao final do processo de negociação (*ex post*²⁵) (ALEXANDRE, 2006; DINIZ, RIBEIRO, 2010; FARIA, 2008). Vamos abordar cada um destes argumentos e apresentar interpretações que vem desconstruindo-os, produzidas pelos autores da segunda vertente categorizada por Diniz.

A respeito do primeiro e do segundo argumento, sobre o insulamento do Itamaraty e a *expertise* e excelência do corpo diplomático respectivamente, são evocados para apontar que o Poder Executivo por meio de uma agência especializada e profissional é o responsável pela política externa brasileira, e por isso não há espaço para o Legislativo (e outros atores políticos) participar. Pode-se dizer que tais ideias predominaram por muitas décadas na literatura nacional mas tem sido revistas e questionadas nos últimos anos. Neste sentido, explica Faria (2012, p. 312) que

até meados da década de 1990, prevalecia entre os analistas, bem como entre diversos *stakeholders* da sociedade civil, a percepção do Itamaraty, agência estatal responsável pela implementação da política exterior do país, mas que frequentemente tem assumido também, nas últimas décadas, o encargo de formulação dessa política, como instituição fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários.

Essa percepção se deve em grande medida ao perfil de organização profissional consolidado no decorrer do século XX, que permitiu o

²⁴ Sobre o insulamento do MRE na formulação e condução da política externa brasileira, ver Faria (2008) e Diniz Filho (2012).

²⁵ Em alguns países, como nos Estados Unidos, o Legislativo tem atuação *ex ante*, ou seja, na fase que antecede a negociação do acordo pelo Executivo, e *ex post*, após a negociação e conclusão do acordo, cabendo ao Legislativo ratificar ou não o instrumento, ou quando possível, apresentar emendas ou ressalvas. No Brasil, o Legislativo tem somente prerrogativa *ex post*.

acúmulo de um elevado *expertise* sobre assuntos internacionais, crença no caráter apolítico dos diplomatas, prestígio perante as demais agências estatais brasileiras e internacionais e coesão interna, que em última instância asseguraram ao MRE maior autonomia decisória – tendo inclusive sido um dos únicos Ministérios a atravessar o regime ditatorial pós-1964 quase sem cassação (CHEIBUB, 1985). Ademais, a agência goza de um processo singular de recrutamento e de uma escola própria para a formação dos recém-ingressos e atualização dos funcionários de carreira, o Instituto Rio Branco (IRB) (*idem*). Para Fares (2005), tanto este perfil de formação quanto o quadro profissional garantiram uma certa continuidade²⁶ das linhas principais da política externa brasileira ao longo de sua existência, o que justificaria dispensar a participação do Legislativo neste processo – com seu baixo grau de conhecimento e suas preocupações político-partidárias de curto prazo. Faria (2012) elenca também outros fatores que teriam contribuído para a centralização da política externa brasileira no Itamaraty, como o presidencialismo de caráter imperial e o perfil pouco conflitivo e adaptativo da diplomacia.

A condição de insulamento do processo de formulação da política externa brasileira, no entanto, tem passado por transformações. Há uma pressão crescente para torná-lo mais poroso e permeável, de modo que o processo decisório atenda às novas demandas democráticas por participação (FARIA, 2008; LOPES, 2011, 2013). Isso ocorre porque, principalmente a partir da redemocratização política, que permitiu a incorporação de novos atores nos rumos da política externa ao mesmo tempo em que tornou os consensos mais difíceis, e da liberalização econômica e comercial, que ofereceu um estímulo para atores econômicos, sociais e políticos buscarem influenciar nos processos decisórios de política externa (LIMA, 2000; LIMA, SANTOS, 2001; PINHEIRO, 2003), houve uma maior interconexão entre os fenômenos internos e externos. Tal processo tornou os resultados e impactos das atividades internacionais mais próximos da vida do cidadão. Milani *et al.* explicam que outros atores passaram a participar mais, “em um primeiro momento o setor empresarial, mas também organizações sociais, entidades subnacionais, academia, etc. Cresceu a pressão pela formulação de uma PEB mais plural e, em alguns casos, mais democrática” (MILANI *et al.*, 2014, p. 22). Lima (2000) reconhece que está em curso um processo

²⁶ Lima (2000) identifica apenas 3 momentos de rupturas na segunda metade do século XX, quais sejam, no período pós-golpe militar de 1964, durante o ‘pragmatismo responsável’ do governo Geisel e a abertura comercial com o governo Collor.

de intensificação da politização da política externa brasileira, a partir dos seus impactos distributivos, que a aproximou dos conflitos e processos que permeiam as demais políticas públicas – por isso enfraquecendo o tradicional monopólio do Itamaraty.

Já o terceiro argumento, de que os congressistas não têm o nível técnico que algumas matérias demandam, encontra suas bases na maior especialização do Executivo em temas específicos devido a própria estrutura das agências governamentais. Contrariamente, como os legisladores devem preocupar-se com uma ampla gama de temas e de questões que passam pelo Congresso Nacional, é raro terem conhecimento profundo acerca de assuntos internacionais. Por isso, diz o argumento, não estariam qualificados para participar e influenciar na PEB. O *expertise* é justamente um dos argumentos²⁷ que Lima e Santos (2001) elencam para explicar porque a delegação é vantajosa. No caso do comércio exterior, por eles estudado, como os deputados e senadores muitas vezes não tem o conhecimento especializado necessário para decidir sobre questões específicas, delegam autoridade aos agentes que detém mais vantagens informacionais, ou seja, ao Executivo (*idem*).

Quanto ao quarto fator, afirma-se que por gozarem de um mandato de quatro anos os parlamentares têm como preocupação primordial garantir a sua reeleição ou a de outro candidato do partido. Por isso, preferem envolver-se com aqueles assuntos e agendas os quais acreditam oferecer mais incentivos junto aos interesses de seus eleitores (sua *constituency*) (OLIVEIRA, 2013), no intuito de garantir votos. Como no Brasil a política externa não é um assunto tradicionalmente polêmico e central no jogo eleitoral e na mente do eleitor médio, argumenta-se haver desinteresse legislativo sobre o tema.

Pinheiro (2003), no entanto, opõe-se a essa ideia e ressalta:

De fato, justamente porque a política externa assumiu efeitos distributivos, atingindo setores produtivos que tem representação parlamentar,

²⁷ Os outros dois explicam que (i) a delegação funciona como freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades, uma vez que o Legislativo é mais sensível a pressões locais e particulares; e (ii) à estabilidade das decisões, pois as decisões de política externa, seja de comércio ou de outras agendas, envolvem o estabelecimento de compromissos perante os demais países, e afetam a credibilidade. Em sendo os membros do Legislativo representantes de interesses diversos, são grandes as chances de proporem veto ou emendas à acordos que prejudiquem suas bases eleitorais. A delegação neste caso garantiria maior estabilidade nas decisões (SANTOS, LIMA, 2001).

creceu o interesse de alguns congressistas em integrar as delegações brasileiras em foros multilaterais (PINHEIRO, 2003, p. 61).

Somado à questão distributiva levantada pela pesquisadora, observa-se que principalmente após a ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) com Lula da Silva (2003—2010) e Dilma Rousseff (primeiro mandato de 2011 a 2014, e segundo mandato a partir de 2015), a política externa assumiu um papel mais relevante nos debates eleitorais. A polarização ideológica e aproximação do governo petista com outros governos de esquerda latino americanos ou com países africanos via cooperação sul-sul gerou mobilização da oposição, inclusive dentro do próprio MRE²⁸ e do Congresso Nacional, como no caso da adesão da Venezuela ao Mercosul. Sob este aspecto, recaem críticas de que a política externa estaria sendo partidarizada²⁹ (LIMA, 2013), o que reflete uma disputa no âmbito discursivo sobre os limites entre políticas de Estado e de governo no âmbito da política externa brasileira. Complementarmente, em investigação acerca da ligação entre partidos políticos e política externa, Oliveira e Onuki ressaltam três descobertas:

O primeiro é o fato de que as posições dos principais partidos são discriminantes em duas dimensões principais: parcerias estratégicas/relações Norte-Sul e integração regional. Nesses dois campos há uma intensa polarização induzida pelos dois principais partidos políticos contemporâneos no Brasil, PT e PSDB. O segundo é que alguns grandes partidos, como o PSDB e o DEM, apresentam programa de governo bastante genéricos, não condizentes ao peso desses partidos no jogo político doméstico. O terceiro, e último achado, refere-se ao descompasso entre a imagem de determinados partidos e sua posição expressa nos programas de governo (OLIVEIRA, ONUKI, 2010, p. 175-176).

²⁸ Ver Lopes (2011) e Mapa (2011).

²⁹ Lima critica esse ponto de vista e ressalta que a *política* é inerente a toda política externa, a qual em qualquer democracia “sempre irá refletir as orientações político-partidárias do governo de turno” (2013, p.2), desconstruindo em última instância a ideia de evocar um interesse nacional.

O quinto e último argumento, que atribui ao Congresso um papel de mero chancelador dos atos que foram previamente negociados pelo Executivo deriva, em certa medida, do texto da Constituição Federal de 1988 discutido na seção anterior. Pela lei, compete ao(à) Presidente(a) privativamente celebrar tratados e acordos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Isso quer dizer que o Legislativo não tem prerrogativa de atuação *ex ante*, cabendo-lhe, depois da negociação e assinatura, aprovar o ato totalmente ou com ressalvas por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) ou rejeitá-lo. Ademais, mesmo que o ato seja aprovado nesta Casa, o Executivo ainda pode decidir não depositá-lo no organismo internacional para confirmar a ratificação.

Não obstante aos cinco argumentos até aqui elencados, em termos numéricos a quantidade de acordos vetados pelos legisladores ou que sofreram emenda parlamentar é baixíssima em relação ao número total de acordos aprovados, reforçando a tese de abdicação ou desinteresse. Entre 1988 e 2011 foram enviadas 1.232 Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional, das quais 1.160 tiveram o processo legislativo concluído e 72 ainda permaneciam em análise. Dentre as 1.160 Mensagens concluídas, 1.105 foram aprovadas, 52 arquivadas e 3 rejeitadas (ANASTASIA, MENDONÇA, ALMEIDA, 2012). Uma leitura quantitativa dos resultados costuma gerar conclusões de que o Congresso não tem interesse em questões de política externa, ou que não tem capacidade de influenciar nas decisões, pois parece ter abdicado de sua competência.

De fato, Lima e Santos (2001) avaliaram que havia um cenário de abdicação do Legislativo em favor do Executivo quanto à política de comércio exterior em 2001, a qual não seria o resultado de um ato de vontade ou acordo entre Legislativo e Executivo, mas um reflexo de mudanças no cenário político e econômico (*idem*). Os autores também ressaltam que a redução das atribuições do Congresso data do período do golpe militar de 1964 e, ao contrário do que seria esperado, após a redemocratização permaneceu da mesma forma. Alexandre (2006) e Neves (2003), que realizaram estudos de caso em momento posterior, concluíram que havia um cenário de delegação, pois encontraram mecanismos por meio dos quais o Legislativo influenciou na política externa — e que serão expostos em breve.

Com relação às conclusões de baixa assertividade ou passividade congressional, Alexandre avalia que (2006, p. 38), “talvez para a manutenção desse raciocínio simplista tenha contribuído a escassez de estudos específicos a respeito da influência do Legislativo na política externa”. A época, ainda eram poucos os trabalhos dedicados à esta linha

de investigação, e apesar não ser possível afirmar que atualmente — passada quase uma década — abundem pesquisas a respeito, já se verificam mais publicações (livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado) e pesquisadores dedicados ao tema.

Nos últimos anos, principalmente, houve um aumento na quantidade de projetos de pesquisa e trabalhos acadêmicos e não acadêmicos que buscam apresentar evidências da atuação parlamentar na PEB ou que a consideram uma atividade inerente às práticas democráticas (DINIZ, 2012). Ambas as novas formas de olhar para o processo são complementares, sendo a primeira de caráter mais explicativo, cujo objetivo principal é analisar a influência do Legislativo no processo decisório da política externa brasileira por meio de estudos empíricos e teóricos, e a segunda contempla o âmbito do dever ser, ao indagar acerca da legitimidade e das implicações políticas e institucionais resultantes de uma maior participação parlamentar nesta seara.

Na esfera do debate normativo, emergem argumentos democráticos de representatividade e legitimidade do Congresso, ressaltando seu papel de *freios e contrapesos* no presidencialismo, a maior credibilidade dos acordos internacionais quando anteriormente negociados com os legisladores, a maior estabilidade de políticas previamente acordadas com o Congresso e o incremento do poder de barganha dos negociadores internacionais quando há uma posição forte internamente (LIMA, SANTOS, 2001). Pinheiro (2003) ressalta também que os operadores da política externa são dotados da representatividade, mas que não há mecanismos formais de responsabilização das burocracias.

Já na seara explicativa, Diniz (2012, p. 171) explica que “sob forte influência dos trabalhos de Milner e Martin, alguns pesquisadores passaram a mapear as possíveis formas de ação dos deputados federais” e dos senadores. As iniciativas reconhecem que a esfera de atuação legislativa é limitada, mediante a dominância constitucional do Executivo para definir agenda e negociar os acordos. Porém, buscam compreender de que forma os legisladores atuam neste contexto restrito — quando influenciam, sob quais condições, mediante quais temas, e de que forma se dá sua manifestação e influência. Predominam os estudos de caso, principalmente no âmbito da política comercial (CASTRO NEVES, 2003; LIMA, SANTOS, 2001; OLIVEIRA LIMA, 2013; OLIVEIRA, ONUKI, 2007; entre outros), e buscam-se indícios de interesse e de influência legislativa em outros instrumentos, formais e informais, para além da competência *ex post* em concluir definitivamente sobre acordos, tratados e atos internacionais.

Entre os mecanismos identificados na literatura, encontramos duas configurações principais: os instrumentos formais, definidos pela Constituição ou pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e os informais que fazem parte do jogo político. Entre ambos, alguns têm o poder de vetar a implementação de acordos internacionais negociados pelo Executivo ou alterar os termos da negociação, como os identificados por Lisa Martin (2000), enquanto outros tem um papel mais indireto, que não alteram os termos da negociação e não impedem a implementação, mas sinalizam a posição do Congresso, pressionam o Executivo, criam canais formais de diálogo entre os Poderes e a sociedade, sugerem propostas, ou visam alterar a legislação com relação às competências e processualística.

Enquanto mecanismos formais, o regimento ou a prática política no Brasil apresentam as possibilidades de: indicação³⁰, emendas, requerimento de informação³¹, requerimento de convocação e convite, proposta de emenda à Constituição³² (PEC), proposta de fiscalização e controle, projetos, audiências públicas e seminários, comissões especiais³³ e comissões externas, comissões parlamentares de inquérito³⁴ (CPI) e sabatina pelo Senado Federal de chefes de missão diplomática³⁵ a serem nomeados pelo(a) Presidente (ALEXANDRE, 2006; DINIZ, 2012; DINIZ, RIBEIRO, 2010; FARES, 2005; GABSCH, 2010; RICD, 1989; RISF, 1970). Estes mecanismos são mais fracos do que os mecanismos de *implementação* e *controle orçamentário* apresentados por Martin (2000), na medida em que não têm capacidade de vetar o acordo internacional e impedir a sua implementação ou adaptar os seus termos, influenciando mais indiretamente no processo.

³⁰ Conforme art. 113, I, RICD.

³¹ Conforme art. 50, CF/88; art. 226, II, RICD; art. 24, V, RICD.

³² Ao todo, foram apresentadas dezenove propostas de emenda constitucional (PECs) no período entre a promulgação da CF/88 e 2011, e todas elas acabaram arquivadas (ANASTASIA, MENDONÇA, ALMEIDA, 2012). As principais demandas buscavam, em geral, ampliar as competências para o Congresso propor emendas, fazer reservas, instaurar a obrigatoriedade de consulta *ex ante* para a negociação de alguns temas, como barreiras tarifárias, investimentos externos e propriedade intelectual (PEC nº345/01), instituir a prestação de contas do Executivo relativas a negociações internacionais e modificar as competências constitucionais que versam sobre o comércio exterior (PEC nº 52/01) (SANCHEZ *et al.*, 2006; PINHEIRO, 2003).

³³ Conforme art. 34, I e II, RICD.

³⁴ Conforme art. 35, RICD.

³⁵ Conforme art. 103, III; art. 383, III; art. 383, § 1º (RISF).

Para além dos instrumentos supracitados, a literatura tem sugerido também outros mecanismos, mais informais. Neves (2002) por exemplo, baseado nas hipóteses de Martin (2000) para estudar a integração regional, propõe superar a análise dos mecanismos formais de participação congressual e afirma que “acreditar que a capacidade de influência do poder Legislativo se esgota na sua participação institucionalizada no processo de integração é sustentar uma visão equivocada da sua realidade” (NEVES, 2003, p. 105). Ao observar o processo decisório do Mercosul e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) por meio de mecanismos indiretos, como as reações antecipadas, o autor identificou no primeiro a convergência de interesses entre o Legislativo e o Executivo, motivo pelo qual a participação institucionalizada do parlamento teria sido baixa, uma vez que houve delegação. Já na ALCA houve divergência de interesses entre os dois Poderes, e os parlamentares tentaram institucionalizar a sua participação nas negociações. O estudo de caso de Neves encontrou evidências empíricas para a *hipótese da delegação*, bem como do uso do mecanismo de *controle por alarme de incêndio*, segundo apresentados por Lisa Martin (2000). Neves, contudo, faz uma ressalva:

a dificuldade em se analisar a convergência e a divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil ocorre porque não há um mecanismo de delegação de autoridade (um mandato negociador) como há nos Estados Unidos (O TPA). A ausência de um mecanismo claro de delegação de autoridade é a principal causa da percepção de que o poder Legislativo está alheio às questões internacionais (NEVES, 2003, p. 117)

Alexandre (2006) chegou a conclusões semelhantes sobre a delegação e o controle por alarme de incêndio ao analisar outras questões, como investimento, comércio e segurança nacional, e concluiu que o tema da agenda não é a variável central que define a ativação dos congressistas. A atuação, pelo menos com relação aos acordos por ela analisados³⁶,

³⁶ Respectivamente à participação nos seguintes acordos: Tratado de Não-Proliferação (TNP), Acordo sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação da Ucrânia em lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (AST Brasil-Ucrânia), Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos EUA nos lançamentos

ocorreu naqueles casos em que houve discordância dos parlamentares em relação aos interesses do Executivo. Como explicação para este fenômeno, a autora (*idem*) ponderou que, devido à enorme quantidade de atos internacionais enviados anualmente ao Congresso, sobre as mais variadas matérias, seria difícil para as Casas manterem um mecanismo ao estilo *patrulha policial* (MARTIN, 2000). Portanto, a delegação ao Executivo se apresenta uma opção propícia para o cotidiano da política externa. Todavia, quando há divergência de interesses, o mecanismo de controle por *alarme de incêndio* (*idem*) é acionado. “Nesse sentido, o interesse do Congresso em supervisionar certas questões de política externa se daria em função da ‘ativação’ desse alarme por determinados grupos sociais” (ALEXANDRE, 2006, p. 120). Para Milner (1997), isso se deve ao papel informacional que os grupos de pressão exercem, fornecendo dados tanto ao Executivo quanto ao Legislativo sobre temas em negociação internacional.

Fares (2005) teve percepção parecida, sendo ainda mais enfático ao argumentar que apesar de na maior parte dos acordos internacionais o Legislativo realmente exercer um papel de mero chancelador das decisões do Executivo, isso ocorre somente porque concorda com os pontos negociados. Em caso de discordância, afirma o autor, o Legislativo intervém e força modificações nos acordos. Tais conclusões resultam da análise dos processos de tramitação dos seguintes acordos: Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (MSC 1.084/01), no qual o Congresso teria atuado como mero chancelador; Acordos sobre a Utilização da Base de Alcântara (MSC 250/02 e MSC 296/01), nos quais o Legislativo influenciou o processo; e Acordos sobre Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, que sofreram críticas, emendas e algumas rejeições por setores do Congresso e em algumas comissões temáticas de modo que o Executivo optou, ao fim, por solicitar a retirada dos acordos da tramitação. Os dois últimos exemplos também configuram nos estudos de caso de Alexandre (2006).

Souza (2010) averiguou o uso de outro mecanismo informal utilizado pelo Congresso para sinalizar suas preferências e influenciar na política externa, o qual denominou de *silêncio legislativo*:

O Legislativo opera utilizando-se do que denominamos de silêncio legislativo, que se traduz na demora da conclusão do processo legislativo de

a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (AST Brasil-Estados Unidos) e Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPRI).

referendo do ato internacional, sendo que essa demora não é, simplesmente, um ato omissivo, mas uma forma de manifestação de posição do Congresso Nacional em relação à matéria do ato internacional. Também é importante destacar-se que essa demora, em não poucas vezes, atende aos interesses do próprio Estado brasileiro, ocasião em que Executivo e Legislativo atuam de forma coordenada, utilizando-se do processo legislativo de referendo do ato internacional para retardar o início de uma obrigação que, geralmente, imposta pelo sistema internacional, está em conflito com os interesses brasileiros (SOUZA, J., 2010, p. 22).

Este é um mecanismo bastante indireto, no sentido de que não altera os termos do acordo, mas mesmo assim pode ser utilizado pelos membros do Legislativo para prorrogar a tramitação por diversas razões, como esperar um momento político mais adequado, barganhar outras agendas, discutir melhor a questão, entre outros.

Entende-se, então, que a demora excepcional do Parlamento em aprovar alguns atos pode ser uma manifestação da sua posição e (a) indicar falta de interesse do Executivo no andamento da matéria, (b) uma forma de rejeição parlamentar, protagonizando um conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo que resulta na resistência do segundo em aprovar o acordo (ALEXANDRE, 2006; GABSCH, 2010; REZEK *apud* ALEXANDRE, 2006; SOUZA, J., 2010), ou ainda (c) uma coordenação entre Executivo e Legislativo para retardar o início da obrigação internacional (SOUZA, J., 2010). Neste sentido, Milner (1997) afirma que é mais esperado que um acordo permaneça por longo tempo em tramitação do que seja rejeitado domesticamente, porque o custo do veto parlamentar para um acordo previamente negociado pela diplomacia é elevado e denigre a imagem do negociador internacional, principalmente para os acordos que não aceitam reserva — são integralmente aprovados ou rejeitados totalmente, a exemplo do Protocolo de Nagoya.

2.4 A INTERAÇÃO ENTRE LEGISLATIVO E GRUPOS DE INTERESSE EM QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA

Após discorrer acerca do Legislativo e sua atuação na política externa brasileira, para os fins a que se propõe este trabalho é pertinente olhar para outra variável doméstica já contemplada por alguns

pesquisadores de Análise de Política Externa, qual seja, os grupos de interesse, principalmente na sua interação com o Poder Legislativo.

O estudo dos grupos de interesses, em termos teóricos, é um amplo campo de pesquisa da Ciência Política, e sua produção é particularmente fértil nos Estados Unidos. Por conta disso, a maioria das análises empíricas foram baseadas no sistema político daquele país. Um dos trabalhos seminais que inaugurou o campo e a teoria dos grupos foi *The process of government: a study of social pressures* escrito por Arthur Bentley em 1908, e a principal conclusão e argumento do autor foi que a política reflete a luta de grupos de interesse. O desenvolvimento do campo resultou em diferentes perspectivas teóricas, como o pluralismo, o corporativismo, o neo-marxismo, o elitismo, entre outras. Não há um consenso na literatura acerca da definição de *grupos de interesse*, bem como de outros termos utilizados por alguns autores para especificar a atuação destes grupos, como *grupos de pressão* ou *lobby*, podendo variar de uma abordagem mais ampla até uma mais estrita (GOLDSTEIN, 1999; THOMAS, 2004).

Thomas (2004) conceitua um grupo de interesse como “uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar as políticas públicas em seu favor” (p. 4, tradução nossa). Em síntese, para quem diferencia os termos, *grupos de interesse* seria a categoria mais abrangente enquanto *grupo de pressão* especifica ao mesmo tempo o ator e sua estratégia de atuação, a *pressão política*, uma vez que o *grupo de interesse* não necessariamente tem a preocupação em envolver-se nesta seara (PASQUINO, 1998). Já *lobby* faz referência ao salão (espaço físico) dos prédios do Congresso ou hotéis, e é “o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos” (PASQUINO, 1998, p. 564), sendo o lobista o indivíduo que faz o *lobby*. Scholzman e Tierney (1986 *apud* SANTOS, 2007) optaram pelo termo *interesses organizados*, mantendo os conceitos anteriores apenas para associações com filiação. Este trabalho não faz estas diferenciações e faz uso intercambiável dos três conceitos apresentados.

Nos EUA, a atividade de *lobby* é regulamentada por lei, possuindo inclusive a mais completa legislação sobre o assunto no mundo (SANTOS, 2007). A atuação dos grupos de interesse junto ao governo é garantida constitucionalmente pela Primeira Emenda à Constituição Americana, que assegura a liberdade de expressão e de petição: *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting*

the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances. O cargo de lobista é reconhecido e tem inclusive especificações de enquadramento. Com a regulamentação da atividade de *lobby*, há mais transparência no processo de interação entre os grupos de interesse privado e os representantes do Executivo e do Legislativo (*idem*), podendo-se obter informações sobre os lobistas, a quantia de dinheiro gasto por cada grupo e onde o dinheiro foi empregado – em quais agências do Executivo ou qual das Casas do Congresso. Com base em pesquisas teóricas e empíricas de autores estadunidenses, Santos (2007) identificou que naquele país há um forte predomínio dos grupos de interesse de caráter empresarial. Também verificou que o foco principal dos grupos, ou seja, para onde são dedicadas sua atenção, dinheiro e atuação, é o Poder Legislativo, tanto ao Senado como à *House of Representatives*, por ser o *locus* das iniciativas legislativas – apesar de também ser significativa a atuação junto ao Executivo. “Se existe um polo de atração dos *lobbies*, é o Congresso dos EUA” (SANTOS, 2007, p. 195).

Já no Brasil, a prática não é regulamentada, apesar de haver discussões³⁷ para fazê-lo. Tampouco é proibida constitucionalmente, apesar de popularmente o conceito de *lobby* ter desenvolvido uma conotação negativa, associada à corrupção, tráfico de influência e políticas de clientelismo. Por não ser regulamentada, os grupos não precisam se cadastrar ou tornar públicas informações sobre suas atividades, fazendo com que haja menos dados disponíveis para pesquisas acerca da atuação e características dos grupos de interesse na cultura política brasileira. O estudo deste campo de pesquisa tem se desenvolvido principalmente desde a década de 1970 “de forma progressiva” (SANTOS, 2007, p. 197), apesar de alguns trabalhos importantes terem sido publicados antes, como *A advocacia e o poder Legislativo* (1958) de Nehemis Gueiros, *Grupos de Pressão* (1958) de Themístocles Brandão Cavalcanti e *Grupos de pressão e governo representativo nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França* (1961) de Leda Boechat Rodrigues (SANTOS, 2007).

Não é interesse deste trabalho realizar uma profunda revisão bibliográfica da produção brasileira ou estado da arte deste campo, sendo mais pertinente buscar informações e tentar compreender como se dá a

³⁷ Como por exemplo o PL 1.713 de 2003 que foi arquivado, o PL 5.470 de 2005 que foi devolvido ao autor, e o PL 1.202 de 2007 aguarda parecer da CCJC.

interação dos grupos de interesse com o Congresso. Neste sentido, o argumento defendido por Oliveira Lima (2013) e por Oliveira e Onuki (2007) afirma que o Legislativo seria uma segunda opção – mas não menos importante – para os grupos de interesse. Ambas as pesquisas realizaram estudos de caso sobre política externa comercial brasileira, e sustentaram que devido ao *modus operandi* do processo decisório, o qual centraliza a etapa da negociação internacional no Executivo, a primeira esfera de pressão do empresariado para inserir suas preferências é o próprio Executivo. Como ressalta Heldt (2013, p. 179, tradução nossa), “os grupos de interesse no seu papel de grupos de pressão afetam negociações comerciais fazendo *lobby* junto aos governos para levarem em consideração de suas posições”. Porém, se este Poder se mostra fechado às suas demandas ou tem posições distintas, surgem então incentivos para que os grupos busquem o Legislativo como espaço alternativo de influência, tornando-se esta a principal arena de conflito entre as coalizões. Tal constatação contraria a ideia recorrente de que o Legislativo é insignificante para os grupos de interesse, ao passo que está em consonância com o argumento de Putnam:

Quando os custos e/ou benefícios de um acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos cujos interesses são mais afetados buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação (PUTNAM, 2010, p. 159).

Milner (1997) argumenta de forma semelhante, e identifica que na cooperação internacional os grupos de interesse têm principalmente dois papéis: eles funcionam tanto como um grupo de pressão (aqui referindo-se à grupos que se mobilizam politicamente) influenciando diretamente os parlamentares ou indiretamente pela mobilização do eleitorado, e como fornecedores de informação, especialmente para o Legislativo. Os agentes mais informados, portanto, tenderiam a ser também os mais beneficiados. Apesar de atuarem junto a diversos agentes políticos, Milner sustenta que são os legisladores os mais vulneráveis à influência dos grupos de interesse. Isso aconteceria porque o Executivo geralmente possui muitas informações sobre política externa e negociações internacionais, enquanto o Legislativo costuma ser menos informado a respeito destes temas, e os grupos de interesse concentram por vezes tanta informação quanto o Executivo. Seu envolvimento em questões internacionais, segundo a autora, reflete o impacto distributivo das mesmas, o que vai

definir se determinados grupos irão optar por não envolver ou por envolver-se, e neste último caso se serão apoiadores ou opositores.

Para além dos exemplos de Milner, de que outras formas os grupos influenciam o Legislativo? Há estratégias mais diretas e outras indiretas de pressionar um parlamentar, podendo ser feita por um *lobby* externo ao Congresso ou interno (GOLDSTEIN, 1999). Oliveira e Onuki (2007) identificaram que no âmbito da política comercial brasileira “alguns representantes do Legislativo têm vínculos regionais muito claros com setores ligados ao comércio exterior. A exemplo dos legisladores empresários que falam em nome de determinados setores da economia, dos agronegócios em particular” (OLIVEIRA, ONUKI, 2007, p. 4). Também é esperada uma forte ligação entre um partido e um grupo de interesse quando há elevada contribuição de campanha de um grupo para um partido político (HELDT, 2013; MARTIN, 2000; MILNER, 1997; OLIVEIRA, ONUKI, 2007), uma vez que os legisladores devem ser eleitos a cada quatro anos e precisam de verba para financiar suas campanhas. Por isso, a literatura aponta que os membros da Câmara e do Senado seriam mais sensíveis a pressão de grupos relevantes ao financiamento dos partidos e das campanhas do que os membros do Executivo (com exceção do Presidente e vice-Presidente, os quais também são eleitos).

Um terceiro fator que conecta parlamentares e interesses privados é observado quando o partido foi fundado por um grupo específico. Por exemplo, as bandeiras sindicais costumam ser absorvidas por partidos de centro-esquerda e esquerda, como o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade). Por fim, os grupos também podem influenciar os parlamentares por meio da mobilização do eleitorado, da opinião pública e dos meios de comunicação, exercendo assim uma pressão indireta sobre o legislador (GOLDSTEIN, 1999) para agir ou votar de acordo com uma orientação específica.

As bancadas suprapartidárias, oficialmente chamadas de Frentes Parlamentares, da mesma forma são consideradas grupos de pressão que atuam dentro do Legislativo, e que no caso do Protocolo de Nagoya e da discussão sobre o marco regulatório nacional para ABS tiveram um papel relevante.

As bancadas informais, constituídas por parlamentares de partidos e visões ideológicas distintas, atuam como grupo de pressão no interior do Parlamento, em geral, como forma de unir forças em favor das propostas, reivindicações e

pleitos de determinados setores da economia, de movimentos sociais, trabalhadores, servidores públicos ou de valores éticos e morais. (...) Elas podem ser permanentes ou eventuais, estar registradas na Casa Legislativa ou não, mas sempre visam a articulação de interesses suprapartidários. É uma forma alternativa de atender aos anseios de representatividade de determinados segmentos e romper as barreiras das estruturas institucionais, principalmente dos partidos políticos (DIAP, 2011, p. 35).

Na legislatura de 2011 a 2015, por exemplo, a Bancada Empresarial³⁸ era a maior da Câmara e do Senado, de acordo com um levantamento realizado em série histórica pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). O estudo apontou ainda que um a cada três parlamentares era proprietário ou sócio de um empreendimento comercial, industrial, de serviços ou ainda de fazendas e indústria agropecuária. Apesar de numericamente ser a maior bancada do Congresso, “nem sempre atua de modo articulado, como a bancada ruralista, por exemplo” (*idem*, p. 35). A Bancada Ruralista foi a segunda maior com 160 parlamentares³⁹ no período de 2011-2015, atuando principalmente em pautas como Código Florestal, reforma agrária, legislação trabalhista e fundiária, renegociação de dívidas, entre outras. Na legislação seguinte de 2015 a 2019, um novo levantamento da entidade apontou que as bancadas empresarial e ruralista continuavam sendo as mais expressivas (apesar de terem diminuído segundo a listagem do DIAP e aumentado no registro das Frentes Parlamentares na Câmara), seguidas da sindical, feminina, evangélica e de policiais/segurança, que são mais articuladas do que outras como a da saúde, educação e transporte

³⁸ Porém, no registro da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) de 2011 constavam 191 deputados, dos quais 33 fora do exercício, e 11 senadores, e no registro de 2015 2015 deputados e 22 senadores. Na contagem do DIAP foram incluídos nesta bancada todos os parlamentares que declararam em suas atividades profissionais ou econômicas serem proprietários ou sócios de estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviço ou do segmento rural.

³⁹ O DIAP classificou como membro da bancada ruralista “aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou atuando na área de agronegócios, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e outras manifestações públicas” (DIAP, 2011, p. 39).

(DIAP, 2014). O estudo do DIAP ressalta que a vigência da imposição de fidelidade partidária pelo Superior Tribunal Federal (STF) alterou o papel das bancadas, pois a fidelidade ao partido se sobrepôs ao da bancada, e sua atuação acabou sendo redirecionado mais para a divulgação de suas agendas e sensibilização do que propriamente de orientação de voto (DIAP, 2010).

2.4.1 Aspectos domésticos de política externa: impactos distributivos e o acionamento de grupos de interesse

O impacto distributivo resultante de acordos internacionais, ressaltado nas sessões anteriores por Milner (1997) e Putnam (2010), e também por Lima (2000) e Pinheiro (2003), é um elemento interessante de ser aprofundado no intuito de compreender mais detalhadamente a atuação de grupos de interesse e também do Congresso Nacional na política externa brasileira. É uma variável relacionada a maior porosidade das fronteiras estatais nas últimas décadas, que implicou em uma relação mais direta entre os fenômenos internacionais e domésticos e intensificou⁴⁰ o elemento político⁴¹ na política externa brasileira, aproximando esta das dinâmicas que caracterizam as demais políticas públicas⁴².

⁴⁰ Com a intensificação da politização evitamos definir a política externa anterior como despolitizada, mas apenas ressaltamos uma tendência desta política exterior a inserir-se no jogo de barganhas, disputas e coalizões que envolve as demais políticas - fato que até então era minimizado devido ao insulamento burocrático do Itamaraty no monopólio das relações internacionais.

⁴¹ Devido ao suposto insulamento do Itamaraty e à crença em uma burocracia especializada e apolítica. Ver por exemplo Cheibub (1985), Faria (2008) e Diniz Filho (2012).

⁴² Sobre este aspecto, explicam Milani e Pinheiro (2013, p. 24) que “ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária”.

Theodore Löwi (1964), pesquisador estadunidense da área de políticas públicas, inovou os estudos do campo ao sugerir uma análise das políticas públicas enquanto variáveis independentes, que devem ser avaliadas segundo o impacto que causam na sociedade, e não enquanto variáveis dependentes. O argumento, basicamente, estabelece que os relacionamentos são determinados por expectativas — de se atingir um determinado objetivo; e que na política, essa expectativa traduz-se em resultados governamentais ou em políticas (*policies*), de modo que todo relacionamento político acaba sendo determinado pelo tipo de política que está em jogo, e que em última instância sempre será uma questão de poder (*idem*). Considerando o impacto das políticas públicas, Löwi identificou três categorias, quais sejam, as distributivas, as regulatórias e as redistributivas, cada uma constituindo uma arena de poder singular, com características próprias de estrutura política, processo político, elites e relações de grupos. O autor não atentou para a política externa, tendo-as por vezes incluído sucintamente em alguma destas categorias ou em uma quarta sugerida em trabalhos posteriores (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988). Porém, a partir do seu trabalho outros pesquisadores interessados na interface entre os fenômenos domésticos e os internacionais utilizaram-se de sua obra para investigar propriamente as políticas exteriores.

Baseadas no argumento de Löwi sobre o impacto das políticas, Ingram e Fiederlein (1988) desenvolveram um modelo específico para analisar aspectos domésticos de política externa. O modelo surgiu a partir da necessidade identificada por ambas de aproximar os estudos de Políticas Públicas e os de Política Externa, não apenas em termos de objetos — aceitando a interdependência entre políticas domésticas e externas, mas também nos métodos, teorias, categorias e *insights*. As clivagens de interesse derivadas de negociações internacionais seriam estabelecidas a partir da percepção do impacto distributivo, mais especificamente da *antecipação do impacto* pelos agentes domésticos.

O impacto antecipado de algumas políticas, com alguns indivíduos e grupos ganhando ou perdendo mais do que outros, faz com que haja interesse para mobilizarem-se politicamente, e as clivagens entre interesses seguem as linhas traçadas pelo impacto político percebido. Quais atores se envolvem na tentativa de influenciar a política e como estes atores se relacionam entre si é uma função da forma como as questões são percebidas (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 729, tradução nossa).

Quadro 2 – Análise de impactos domésticos de políticas externas

FOREIGN POLICY								
Distribution of Perceived Impacts	Degree of Domestic Political Impact	Appropriate Analytic Model	Locus of Leadership	Role of State Department	Role of Other Agencies	Role of State Government	Role of Congress	Means of Aggregating & expressing interest
Undifferentiated (crisis)	Low	Rational decision making	President	Provide diplomatic information & expertise	Department of Defense – security, advice	None	Slight to none	Presidential authority as Chief Diplomat
Undifferentiated (routine)	Low	Bureaucratic	Bureaucratic officials	Make & implement decision (primary agency)	Consult	None	None	Bureaucratic Hierarchy, Standard Operating Procedures
Differentiated (geographically based)	High	Distributive politics	Locally based actors	Reflect foreign policy concerns	Conduct of states' interests	Principal actors - claimants	Reflect interest of states or districts	Areal representation, Bipartisan delegations
Differentiated (economic sector or interest groups)	High	Pluralist, Interest group conflict or group politics	Interest group leaders	Participant in interagency conflict	Formulation of policy; implementation role	Supplicants (to federal agencies) Role in implementation	Arena for interest group conflict	Competing interest coalitions – coalition building
Differentiated (ethnic groups, class, ideology)	High	Ideological, Partisan politics	President, political parties	Expresses Presidential ideology	Participation in formulation & chief implementers	Slight	Arena for ideological conflict	Conflicting ideologies

Fonte: Ingram, Fiederlein, 1988, p. 730.

A percepção do impacto das políticas pode indicar mais claramente quais atores irão envolver-se no processo e como eles irão relacionar-se. Ingram e Fiederlein (*idem*) identificam duas formas principais de impactos percebidos: os simétricos, que implicam em distribuição uniforme de custos e benefícios na sociedade, e os assimétricos, com distribuição desigual entre grupos ou setores domésticos, conforme sintetiza o Quadro 2 da página anterior.

No primeiro caso, funcionaria o modelo clássico de formulação da política externa (*foreign policy making*) baseado no ator unitário, no qual as influências domésticas estão ausentes — uma vez que não há ganhadores e perdedores também não há indivíduos ou grupos reivindicando e disputando pelos seus interesses. As autoras identificam duas formas distintas de impactos simétricos, que apesar de não mobilizarem grupos e setores domésticos, geram diferentes percepções e resultam em processos decisórios díspares. Em caso de crise, independente das opiniões que possam surgir a respeito do assunto, o Presidente e sua equipe adquirem autonomia decisória, saindo o quadro da rotina burocrática e nos Estados Unidos as decisões são transferidas do Departamento de Estado para a Casa Branca. A segunda forma de impacto simétrico é de rotina, na qual a decisão fica a cargo da agência especializada em política externa (Itamaraty no Brasil e Departamento de Estado nos Estados Unidos), com participação técnica ou de *expertise* de outras agências caso conveniente.

Já na segunda classificação, de impactos assimétricos, os resultados da alteração do *status quo* concentram ganhos e perdas, fazendo com que haja interesse para mobilização dos mesmos. Tal afirmação é consonante com o argumento de Milner (1997), de que a alteração do *status quo* resultante de acordos de cooperação internacional gera custos internos, o que produz ganhadores e perdedores, e consequentemente também apoiadores e opositores. Ou dito de outra forma,

Políticas domésticas importam porque o Estado não é um ator unitário. Grupos dentro dele têm *diferentes preferências políticas* porque são afetados de formas distintas por políticas governamentais. Qualquer mudança na política, como as que podem ocorrer por causa de acordos internacionais, tem efeitos distributivos domésticos

e consequências eleitorais (MILNER, 1997, p. 16, tradução nossa).

No modelo de Ingram e Fiederlein, os impactos assimétricos são diferenciados conforme o tipo de interesse, podendo ser um impacto de base geográfica, de setores econômicos / grupos de interesse, ou de base ideológica/ classes/ grupos étnicos. Políticas com impacto geográfico atingem um espaço localizado. É o caso, por exemplo, de acordos sobre águas transfronteiriças, pois o resultado da política adotada afeta uma região específica que utiliza o recurso. Os acordos percebidos como relacionados a questões ideológicas/ de classes/ de grupos étnicos costumam ter menor preocupação com o resultado econômico da política adotada do que relativas a cosmovisões e valores.

Por fim, o segundo tipo de impacto assimétrico, que nos interessa para estudar o Protocolo de Nagoya e que envolve a influência de grupos de interesse no Congresso Nacional, é percebido como afetando setores econômicos e grupos de interesse. Um dos exemplos citados pelas autoras é justamente de políticas que distinguem “desenvolvedores” (*developers*) e ambientalistas, outros exemplos são políticas que dividem empresários e trabalhadores, consumidores e produtores, ou ainda algumas políticas de comércio, como o corte do imposto sobre alguns bens importados, que agradam os setores importadores e desagradam os produtos nacionais. Neste tipo de impacto os “grupos de interesse procurarão obter acesso a qualquer agência federal e membros do Congresso sensíveis aos seus interesses, e as políticas serão determinadas pelo choque entre coalizões de grupos de interesse no Congresso e em outras instituições” (INGRAM, FIEDERLEIN, 1988, p. 732, tradução nossa).

Observadas as principais interpretações da literatura internacional e brasileira acerca da atuação do Legislativo na política externa, bem como os mecanismos de que dispõe para influenciar o processo decisório e a implementação, percebe-se que a atuação do Congresso Nacional é realmente limitada por questões constitucionais e práticas políticas. Mesmo assim, há casos em que ela ocorre. Notou-se que este debate sobre a participação do Legislativo na política externa brasileira é colocado muitas vezes de forma dicotômica, como se houvesse somente duas possibilidades, por um lado a de que (i) os parlamentares são desinteressados ou não tem poder de influência, e por outro de que (ii) eles têm interesse no tema e utilizam mecanismos para reivindicar voz neste processo. Esta polarização acaba por ofuscar as posições intermediárias, que aceitam as limitações do poder Legislativo na seara da política externa brasileira, e entendem que o mesmo participa em

alguns momentos e não participa em outros, cabendo investigar os motivos e fatores que os fazem agir de cada forma em determinado momento. Este trabalho insere-se neste contexto. Portanto, no intuito de contribuir com esta agenda de pesquisa, estudou-se um caso específico onde ocorreu mobilização do Congresso em um tema de política externa brasileira.

O próximo capítulo tem por objetivo introduzir o debate sobre meio ambiente e relações internacionais e discorrer sobre o contexto amplo da biodiversidade e dos conflitos que emergem a partir do seu uso e regulamentação, para que se possa entender os interesses envolvidos quando se discute um acordo internacional para o tema. Como será observado, muitos dos conflitos distributivos presentes na arena internacional foram transferidos para as discussões domésticas, dividindo usuários e provedores de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados.

3 AGENDA AMBIENTAL INTERNACIONAL: A POLITIZAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES SOBRE BIODIVERSIDADE E ACCESS AND BENEFIT SHARING

A biodiversidade não é um tema tradicional, nem central, nas Relações Internacionais. Tampouco o é o Protocolo de Nagoya, objeto deste trabalho, que visa regulamentar o acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios associados (ABS). Porém, ambos são uma dimensão da ampla agenda ambiental – que emergiu principalmente a partir da década de 1990 na política internacional junto com outras novas agendas do pós-Guerra Fria – a qual já representa um campo de estudos consolidado na disciplina. Tanto meio ambiente quanto biodiversidade são questões que evocam uma dimensão biofísica sobre os limites materiais do planeta, mas cada vez mais inserem-se na dimensão política, no seu sentido mais puro de distribuição de poder, devido aos elementos que permeiam as discussões. Com efeito, os debates acerca de uma regulamentação internacional de ABS duraram anos no âmbito multilateral e, após acordado o Protocolo de Nagoya, os debates foram transferidos para o cenário brasileiro, de modo que a impossibilidade de um consenso sobre a ratificação no período entre a negociação (2010), assinatura (2011) e entrada em vigor do instrumento (2014), deixaram o Brasil como observador na primeira reunião das partes signatárias do acordo (MOP 1).

Tendo, portanto, este trabalho a finalidade de analisar de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional, este capítulo objetiva apresentar algumas características das negociações sobre biodiversidade e recursos genéticos em âmbito global, para deixar mais evidentes os aspectos que, por terem impacto distributivo, mobilizam politicamente diferentes setores da sociedade. Será dado enfoque à política internacional e às negociações multilaterais pertinentes à temática para construir o contexto do próximo capítulo, que irá analisar o cenário doméstico brasileiro pertinente à negociação e tramitação legislativa do Protocolo de Nagoya.

A primeira seção (3.1) discute sucintamente a emergência do problema ambiental na agenda internacional e, principalmente, o papel do Brasil neste amplo debate (3.1.1) por meio do seu posicionamento nas grandes conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente, quais sejam, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo — 1972), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro – 1992), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo – 2002) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro – 2012). No decorrer dessas quatro décadas, houve mudanças na política externa brasileira para o meio ambiente, principalmente no sentido de uma maior adesão aos acordos internacionais — movimento este que não ocorreu apenas no tocante à agenda ambiental, mas também em outras áreas.

Feita esta introdução, a segunda seção (3.2) recupera o que a biodiversidade significa no contexto atual da sociedade contemporânea, a sua relação com a ciência, com as tecnologias, com o poder e o seu potencial de exploração econômica. Ademais, aborda-se a institucionalização desta temática por meio da criação da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), com especial enfoque nos conflitos distributivos que já nesta arena se delinearão. Subsequentemente, reconstituem-se as negociações voltadas para a formação de um protocolo de *Access and Benefit Sharing* (ABS), as quais culminaram em 2010, durante a 10ª Conferência das Partes da CDB, no Japão, no documento que ficou conhecido como Protocolo de Nagoya (3.2.1). O propósito é revisar os principais pontos regulamentados pelo acordo, no intuito de poder compreender os impactos distributivos domésticos que o instrumento gerou no Brasil ao longo da tramitação do ato internacional, bem como avaliar as reivindicações dos grupos de interesses que se posicionaram favoráveis ou contrários ao mesmo, o que será tratado no capítulo seguinte. Também são apresentados os principais conflitos estabelecidos entre os países nas negociações do Protocolo. Esta primeira etapa de investigação deve deixar mais claros quais são os efeitos distributivos do processo de regulamentação do acesso a recursos genéticos, que tem ocorrido tanto no âmbito internacional quanto no nacional.

3.1 A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA (SOCIO)AMBIENTAL

Há cerca de meio século teve início a expansão da agenda ambiental global, que passou a ocupar cada vez mais espaço nas relações internacionais e a representar uma questão estratégica na política mundial. O cerne da atual crise socioambiental reside na intensificação do desequilíbrio entre a velocidade de apropriação e reapropriação dos recursos naturais e a capacidade de renovação dos ciclos do mundo natural. As bases desse processo remontam à Revolução Industrial do século XVII, quando a racionalidade aliada à ciência e à técnica

conceberam a existência de uma natureza enquanto recurso, ilimitada e quantificável, passível de exploração para fins de crescimento econômico e industrial (ALBAGLI, 1998; DERANI, 2008). Porém, a percepção de que há um problema que afeta o meio ambiente e a sociedade, cuja solução evoca a cooperação internacional, emergiu principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Para Villa (2005), isso se deve a três processos integrados, quais sejam, o crescimento demográfico, a expansão urbana e o paradigma tecnológico-desenvolvimentista. De fato, a partir da década de 1950, a curva de crescimento populacional mundial aumentou drasticamente, impulsionada principalmente pelos países em desenvolvimento: de 2,5 milhões de habitantes no planeta em 1950, passou-se para 7 bilhões em 2011. Soma-se a este fenômeno um processo quase simultâneo de urbanização. Apesar de ainda existirem diversas sociedades agrícolas, particularmente nos países do Sul, como África, Ásia e América Latina, “uma parcela cada vez maior da população mundial mudou-se para as sociedades industriais e estilos de vida urbanos. Com o crescimento da população, a economia e a riqueza global, o nosso consumo de natureza também cresce” (SERI, 2009, p. 8). O quadro ficou ainda mais lesivo com a expansão urbana em contextos de pobreza e subdesenvolvimento, característico das grandes metrópoles dos países em desenvolvimento, e que devido à pouca infraestrutura pressionou ainda mais os limites biofísicos do planeta.

Quanto ao terceiro processo, o paradigma tecnológico-desenvolvimentista, Villa afirma ter sido baseado no pressuposto da energia barata, que culminou em indústrias poluentes, e “a consequência foi inevitável: deu-se, num intervalo de 30 anos, uma alteração nos fluxos de energia e matérias que desequilibrou o sistema biosfera-geosfera” (VILLA, 2005, p. 163). Para Albagli (1998), a revolução científico-tecnológica e seus processos repercutiram em múltiplas dimensões: na socioeconômica alterou o perfil de consumo e os estilos de vida, bem como a ética e a cultura e o processo produtivo e a organização do trabalho, já na geopolítica modificou o equilíbrio de forças e os termos de intercâmbio internacional e, por fim, na dimensão ambiental provocou mudanças no consumo energético e de recursos naturais.

O perfil de produção e de consumo é ilustrativo da carga que se colocou sobre o mundo natural. Segundo dados do relatório *Overconsumption? Our use of the world's natural resources* (SERI, 2009) desenvolvido pelo *Sustainable Europe Research Institute, Global 2000* e *Friends of the Earth*, atualmente extrai-se e utiliza-se 50% mais recursos naturais do que há 30 anos. Este aumento no consumo, no

entanto, é assimétrico na medida em que as populações dos países mais ricos consomem até dez vezes mais do que a de países mais pobres. “Em média, um habitante da América do Norte consome cerca de 90kg de recursos ao dia. Na Europa o consumo é de aproximadamente 45kg ao dia, enquanto na África consome-se apenas 10kg ao dia” (SERI, 2009, p.3).

Percebe-se, portanto, que o impacto das atividades humanas no meio ambiente começou a provocar uma pressão sobre os recursos naturais com consequências em vários níveis, levando a uma crescente politização da natureza (ALBAGLI, 1998). Em termos globais, isso se deu principalmente a partir da década de 1970, época que marcou tanto a inserção do tema na agenda política internacional quanto a emergência de normas internacionais para regulamentar seus processos.

O reconhecimento deste processo fez com que a temática ambiental fosse paulatinamente introduzida na agenda política internacional, mobilizando distintos grupos de interesse, ao mesmo tempo que impunha a necessidade de novas formas de ‘governabilidade global’ para lidar com os desafios colocados por essa questão (ALBAGLI, 1998, p. 42).

Enquanto na primeira metade do século XX os acordos internacionais voltados para a proteção do meio ambiente tinham um sentido mais estrito, focados essencialmente na conservação da vida selvagem, na poluição marítima e nas questões relacionadas com a disseminação de armas nucleares (ELLIOTT, 1998), na segunda metade houve uma mudança na percepção sobre o meio ambiente, que passou a ser considerado a partir de uma ótica mais complexa e integrada, permeando todos os âmbitos da vida moderna – comércio, segurança, alimentação, energia, saúde, entre outros. Os problemas adquiriram uma perspectiva em escala, conectando fenômenos locais a outros regionais e globais (ALBAGLI, 1998). Justamente por não se limitarem às fronteiras dos Estados, problemas ligados à atmosfera, aos oceanos, ao clima, às florestas e à biodiversidade criaram incentivos para discussões em âmbito multilateral, intensificando o componente político do debate socioambiental (ELLIOTT, 1998; LE PRESTE, 2000), o qual de acordo com Le Preste (2000) é legítimo e inerente ao domínio ambientalista.

3.1.1 O Brasil na Agenda Ambiental Internacional

O Brasil detém vastas reservas naturais, cerca de 15-20% da biodiversidade conhecida, divide a maior floresta tropical do mundo com outros 8 países, encontram-se em seu território 12% dos recursos totais de água doce no mundo, 6 biomas terrestres e 1 bioma marinho que se estende por 7.400 quilômetros (GROSS, 2013). Por este perfil, é considerado um ator relevante nos debates sobre meio ambiente desde a primeira grande conferência da ONU para o tema, em 1972. Esta seção irá tratar, portanto, da atuação brasileira nas grandes conferências multilaterais de meio ambiente, observando também mudanças que ocorreram no cenário doméstico e internacional entre os eventos, e de que modo elas impactaram ou não na política externa do Brasil para o tema. O objetivo é compreender tanto o posicionamento que a diplomacia brasileira tem assumido nos debates sobre meio ambiente, bem como apresentar casos concretos de politização da natureza, que refletem o caráter essencialmente conflitivo e distributivo de alguns temas ambientais. Não serão analisados os regimes temáticos específicos, como por exemplo o de mudanças climáticas, sobre a camada de ozônio, de biossegurança, ou o quase regime de florestas (CARVALHO, 2012), etc.

O primeiro grande evento multilateral das Nações Unidas para a agenda ambiental foi a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia. As negociações que ali ocorreram durante 11 dias começaram na verdade dois anos antes, nas Conferências Preparatórias (PrepCom), quando a divergência entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento que marcaria as futuras discussões ficou nítida. A realização do evento deveria, na expectativa principalmente da Europa ocidental e dos Estados Unidos, tratar da conservação e da preservação da natureza como forma de evitar os efeitos adversos provocados pela sua degradação. Estes países tinham vivido mais tempo de Revolução Industrial, e já enfrentavam há algumas décadas problemas ambientais decorrentes deste processo, como poluição e chuva ácida. Ademais, as suas sociedades civis (movimento ambientalista) já estavam organizadas em torno de questões socioambientais desde meados da década de 1950 e 1960, pressionando seus representantes por políticas mais adequadas. O uso da energia nuclear e desastres relacionados a ela também geravam mobilização e acirrados debates nestes países. Em contrapartida, o mundo periférico estava em outras condições, buscando solucionar problemas salutaros como a fome, a miséria e o saneamento básico. A industrialização nestes

países tentava desenvolver-se e consolidar-se, de modo que não se viam com bons olhos políticas de contenção ao desenvolvimento econômico.

O Brasil especificamente vivia um regime autoritário com o general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), e estava no auge do seu milagre econômico, com elevado investimento em rodovias, agricultura e indústria. Predominava uma visão bastante nacionalista e de defesa da soberania sobre os recursos naturais, e “as demandas sociais e as ações governamentais refletiam uma percepção ainda muito rudimentar da necessidade de conter a degradação intensiva do nosso patrimônio natural e de controlar a poluição urbano-industrial” (VIEIRA, 2009, p. 29). Conseqüentemente, a diplomacia assumiu em Estocolmo uma posição defensiva, e denunciou que os países desenvolvidos estavam utilizando-se do meio ambiente e dos problemas ambientais para congelar o poder mundial⁴³ e impedir que os outros se desenvolvessem (LAGO, 2007). Esse temor ganhou mais força a partir da publicação do relatório *Limits to Growth*, do Clube de Roma⁴⁴, poucos meses antes da Conferência de Estocolmo. O documento afirmava que a única solução para os problemas ambientais seria o crescimento zero, apresentando uma visão quase apocalíptica para o progresso. O governo Médici tinha ainda outro receio com relação à agenda ambiental: desconfiava-se que os verdes estariam associados à esquerda (*idem*).

Neste cenário, as PrepCom ganharam uma conotação muito mais política do que técnica. A diplomacia brasileira, juntamente com a de outros países da periferia, pressionou pela inclusão do desenvolvimento como tema central do evento, devendo o meio ambiente ser debatido dentro de um contexto social e econômico amplo. Essa demanda prevaleceu antes e durante a realização da Conferência em 1972 e foi inclusive incorporada em todas as futuras cúpulas das Nações Unidas para discutir meio ambiente.

⁴³ A tese do congelamento do poder foi desenvolvida pelo diplomata de carreira Araújo Castro no início da década de 1970, tendo sido publicada na Revista de Informação Legislativa em 1971. A ideia central ressaltava as assimetrias de poder no sistema internacional e criticava a tentativa dos países desenvolvidos em manter o *status quo*, evitando a ascensão de países subdesenvolvidos (CASTRO, 1971). A referência foi reutilizada em diversos períodos posteriores pela diplomacia brasileira.

⁴⁴ Grupo formado por profissionais da diplomacia, indústria, academia, empresariado e sociedade civil, que tinham encontros sob o convite do industrial italiano Aurelio Peccei e do cientista escocês Alexander King para debater questões de política, economia, relações internacionais e, principalmente, problemas ambientais e de consumo.

O Brasil liderou juntamente com a China a aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância em se discutir os problemas ambientais. O modelo de desenvolvimento, que atingira o ápice em 1972, baseava-se em uma forte depleção dos recursos naturais – considerados, na época, infinitos – em sistemas industriais muito poluentes e na intensa exploração de mão-de-obra barata e desqualificada (VIOLA, 2002, p. 34).

Esta não foi, no entanto, a única tensão do evento. A diplomacia brasileira também teve atritos com a delegação argentina quanto à regulamentação de rios transfronteiriços, e cada uma enviou uma proposta para ser aprovada no documento oficial que seria assinado ao final do evento. O motivo da rivalidade era o aproveitamento da energia hidrelétrica mediante a construção da Usina de Itaipú no lado brasileiro do Rio Paraná. A proposta brasileira acabou vencendo, porém, os demais países ficaram marcados por uma imagem de rivalidade entre os vizinhos sulamericanos (LAGO, 2007).

Ao fim e ao cabo, foi assinada a Declaração de Estocolmo, um documento não vinculante composto por 26 princípios dentre os quais encontram-se algumas demandas dos países em desenvolvimento, como transferência tecnológica, ajuda externa e associação entre subdesenvolvimento e problemas ambientais. As principais conquistas da conferência foram a inserção definitiva da agenda ambiental na agenda internacional, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o fortalecimento da participação da sociedade civil e a motivação para que fossem criadas instituições nacionais voltadas a regulamentar e promover políticas públicas de meio ambiente nos Estados (*idem*). Ademais, para os países em desenvolvimento foi uma importante vitória o reconhecimento da *soberania sobre o uso dos recursos naturais e o direito soberano para explorar seus recursos de acordo com políticas nacionais*, contidos no Princípio 21 da Declaração (ELLIOTT, 1998). O ponto negativo foi a baixa presença de chefes de Estado, apenas dois, entre 1200 delegados de 114 países (*idem*). Ainda, na perspectiva dos países desenvolvidos o evento foi corrompido do seu propósito original para atender às agendas dos países em desenvolvimento (LAGO, 2007).

Passaram-se exatamente duas décadas até que um segundo grande encontro multilateral fosse promovido para debater questões de meio ambiente. Em 1992, o Rio de Janeiro tornou-se sede da Conferência das

Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que reuniu representantes de diversos setores da sociedade, estatais e não estatais, para discutir os desafios da crise socioambiental. Porém, diferente do cenário que marcou Estocolmo em 1972, esta Conferência reuniu 114 chefes de Estado, refletindo o ganho de importância adquirido por esta agenda, sem contar as mais de 1400 ONGs cadastradas e delegações de 178 países (ELLIOTT, 1998). Além do evento oficial, houve um evento paralelo voltado aos movimentos sociais, que ficou conhecido como Cúpula da Terra.

As duas Conferências foram distintas em muitos sentidos. Os problemas ambientais que na década de 1970 resumiam-se principalmente à poluição, em 1990 já tinham um caráter mais amplo, englobando mudanças climáticas, perda da biodiversidade e movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos. Enquanto o primeiro evento foi realizado em plena Guerra Fria, o segundo ocorreu após o fim do conflito bipolar, e marcou a emergência das novas agendas⁴⁵ internacionais, em um cenário de otimismo que predominou com relação a uma nova ordem mundial. E, se em Estocolmo a conexão entre meio ambiente e desenvolvimento foi um argumento em disputa, que ainda entendia os dois elementos como distintos, no Rio de Janeiro o próprio nome do evento incorporou a demanda, sendo uma Conferência de Meio Ambiente e *Desenvolvimento*, tratando esta ligação como um *continuum*. Tal interconexão entre problema ambiental, pobreza e miséria tinha ficado clara em 1988, com a publicação do relatório *Nosso Futuro Comum* pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, responsável pela disseminação do termo desenvolvimento sustentável⁴⁶, o qual foi consagrado na Conferência do Rio.

⁴⁵ A fragmentação da agenda internacional, viabilizada pelo fim da Guerra Fria e consequente redução da excessiva preocupação com temas de segurança nacional e internacional, viabilizou a emergência de perspectivas teóricas e institucionais para pensar outros temas, como meio ambiente, direitos humanos, tráfico internacional e crime organizado.

⁴⁶ Na Conferência de 1972 Ignacy Sachs já havia cunhado o termo *ecodesenvolvimento*, reivindicando uma nova racionalidade que integrasse ao modelo de desenvolvimento a perspectiva ambiental. Porém, a consolidação e disseminação da proposta veio apenas em 1988 sob o conceito de *desenvolvimento sustentável*, propagado pelo Relatório *Nosso Futuro Comum*, sob a presidência de Gro Harlem Brundtland. Segundo o documento, desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas

Esse esforço diplomático amplo reconhecia que era possível pensar, sob um aspecto teórico, na emergência de uma ordem ecológica internacional com características próprias e que a maneira de administrar os conflitos de interesses que derivam dessa ordem seria pela via de sua institucionalização em regimes internacionais ecológicos e por soluções políticas e técnicas tópicas, dependendo da matéria ambiental em questão (VILLA, 2005, p. 157)

Com relação ao Brasil, já não se vivia mais sob regime de exceção. Havia uma nova Constituição Federal e o primeiro presidente democraticamente eleito desde 1964, Fernando Collor (1990-1992), estava empossado. Havia interesse em sinalizar ao mundo esta mudança e de se apresentar como um governo confiável perante as grandes potências ocidentais. Governo e diplomacia consideraram, então, que sediar o segundo grande evento multilateral de meio ambiente seria uma oportunidade para consolidar a nova imagem do país (LAGO, 2007).

A postura defensiva e crítica de 1972 deu lugar a um novo papel de liderança. Ao invés de colocar-se em oposição, o governo assumiu a tarefa de buscar consensos, e fazer com que todos os documentos que se pretendiam formalizar na Conferência fossem assinados, tarefa geralmente assumida pelo governo que recebe os eventos internacionais. Barros-Platiau percebe que a cooperação tornou-se o imperativo:

(..) A posição assumida foi a de necessidade de cooperação entre o Norte e o Sul, mas com a rejeição de certas regras e ideias até então impostas e infundadas, como o mito de que a Amazônia seria o ‘pulmão do mundo’ e que deveria constituir patrimônio comum da humanidade (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 261).

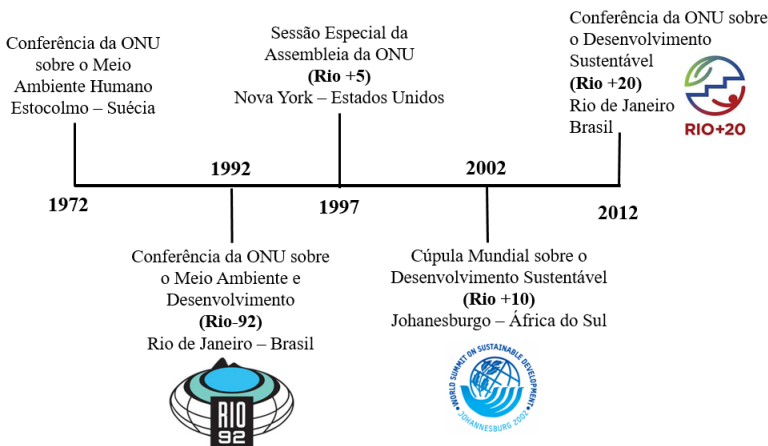
Tanto nas PrepCom quanto durante a Rio-92, a posição do governo pautou-se em dois princípios, quais sejam, a de assumir a importância dos problemas ambientais globais e o diferente grau de contribuição dos países para com estes problemas tanto no âmbito da causa como da solução, de modo que os países ricos teriam maior peso (VIOLA, 2002).

próprias necessidades, estabelecendo assim um princípio intergeracional e intrageracional.

Para o diplomata Lago (2007), a mudança da postura brasileira refletiu mais as pressões domésticas que recaíam sobre o governo do que influências externas, como as consequências da democratização e da pluralização de atores participando dos processos públicos.

A CNUMAD terminou com a conclusão e adoção de três acordos, a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Declaração de Florestas, e abriram-se para assinaturas duas convenções, quais sejam, a Convenção Quadro sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) e a Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Enquanto a posição brasileira foi de co-liderança na viabilização da CDB e de facilitadora nas negociações sobre clima (*idem*), a postura em relação a florestas retrocedeu e o Brasil formou uma coalizão de veto juntamente com a Indonésia, a Malásia e o Gabão para bloquear a formação de uma convenção sobre o tema (CARVALHO, 2012), de modo que acabou adotando-se apenas uma “Declaração Juridicamente Não Vinculativa de Princípios para um Consenso Global sobre a Gestão, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas”. As conferências decorrentes da CNUMAD receberam o nome de Rio+5 (Nova Iorque, 1997), Rio +10 (Johanesburgo, 2002) e Rio +20 (Rio de Janeiro, 2012), conforme ilustra a Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Conferências da ONU sobre meio ambiente: de Estocolmo ao Rio



Fonte: desenvolvido pelo autor.

Em Johannesburgo, o entendimento foi de que os objetivos propostos em 1992 não haviam sido cumpridos. Ademais, o encontro foi enfraquecido devido tanto aos ataques terroristas às Torres Gêmeas de Nova York e ao Pentágono em 2001, que reavivaram a importância da agenda de segurança internacional (LAGO, 2007) e redirecionaram a política externa dos Estados Unidos, quanto às preocupações dos governos com as conferências de Doha sobre comércio e de Monterrey sobre financiamento do desenvolvimento (BARROS-PLATIAU, 2006). Para Guimarães e Fontoura (2012), enquanto a Rio-92 objetivou metas mais realistas, para decidir sobre mudanças climáticas, biodiversidade, desertificação e outros temas pré-definidos, a Rio +10 esperava que todos os Estados presentes – com realidades e interesses distintos – chegassem a um acordo geral sobre meio ambiente, quase no sentido de um governo mundial, o que não seria possível. Apesar dos problemas que se manifestaram na África do Sul, Coelho e Santos (2012) relembram que a Conferência reafirmou em seu Plano de Implementação dois princípios importantes para a agenda ambiental internacional, quais sejam, a *repartição de benefícios* e as *responsabilidades comuns porém diferenciadas*. Ademais, no parágrafo 44 do referido documento, concluiu-se que seria necessário negociar um regime internacional de acesso e repartição de benefícios (ABS) no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica.

Nos 10 anos decorrentes desde a Rio-92, a posição internacional do Brasil evoluiu e a atuação da diplomacia brasileira nas convenções internacionais de clima e de biodiversidade contribuiu para que o país fosse reconhecido como um dos mais avançados na agenda ambiental entre os em desenvolvimento (LAGO, 2007). Em 2012, completando 10 anos da Cúpula de Johannesburgo e 20 anos da Eco-92, preparou-se outro grande evento multilateral para discutir e reafirmar os compromissos com o meio ambiente e com o desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), também chamada de Rio +20, foi realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro – a candidatura do Brasil para sediar mais uma vez uma Conferência desta natureza foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU ainda em 2009. Ao todo, representantes de 193 Estados-membros estiveram presentes, e mais de 100 Chefes de Estado (RIO +20, 2012), sendo sintomática a ausência da Chanceler da Alemanha Angela Merkel, e do Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. Em paralelo ao evento oficial intergovernamental, foram organizados milhares de outros eventos voltados à sociedade civil e entidades não-governamentais, como o *Rio Climate Challenge*, a Cúpula dos Povos (esta

também havia sido realizada em 1992), a Cúpula dos Prefeitos, a Cúpula Mundial dos Legisladores e os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável.

O objetivo da Conferência foi a “*renovação do compromisso político* com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes” (RIO +20, 2012, s.p., grifo nosso). Ao contrário do caráter inovador e proativo que marcou a Rio-92, a Rio +20 não tinha o intuito de apresentar novos conceitos, princípios, ou aprovar conferências, tratados e questões específicas, mas sim *renovar* compromissos políticos assumidos até então. Por isto, afirmam Guimarães e Fontoura (2012), não foi concebida como uma Reunião de Cúpula, tal qual o encontro de Estocolmo em 1972 e o do Rio de Janeiro em 1992, mas tão somente uma conferência de revisão. As pré-Conferências trabalharam em cima do Rascunho Zero, um *draft* de declaração política que deveria ser assinada ao fim da Rio +20. As negociações foram difíceis (RIO +20, 2012), e houve divergência principalmente em relação à *economia verde* e à *reforma da arquitetura internacional* (MEDEIROS, 2012), havendo discussão e impasses também com relação à criação de um fundo internacional, bem como à transferência de recursos e de tecnologia.

A ideia da *economia verde* é recente, e por isto, ainda é um conceito em disputa. Na Conferência isto ficou nítido, e *O Futuro que Queremos*, como veio a ser chamada a declaração final, não obteve êxito em contribuir para uma definição mais clara (VIOLA, 2012; GUIMARÃES, FONTOURA, 2012). Poucos meses antes, em fevereiro de 2012, o PNUMA havia lançado um documento intitulado *Rumo à Economia Verde: caminhos do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza*. O Brasil e demais países da América Latina (*idem*) encararam o conceito de forma defensiva, e para Medeiros (2012) isso se deve, em certa medida, à ausência de uma definição substantiva para a economia verde no próprio Rascunho Zero. O diplomata e negociador chefe da delegação brasileira na Rio +20, André Corrêa Lago, explica que “o que ocorre é que os países em desenvolvimento acreditam que existem várias formas de economia verde. O temor é que os países com recursos financeiros [os ricos] possam criar condicionantes de atenuar o apoio, caso os outros [países em desenvolvimento] façam o que querem” (AGÊNCIA BRASIL, 2012, s.p.). Por conta disto, muitos negociadores do G77 retiraram-se das mesas sobre o tema (*idem*).

Já no aspecto da arquitetura internacional, cabe lembrar que não é uma discussão recente a proposta de criar-se uma organização

internacional dentro do sistema ONU para o meio ambiente em substituição ao PNUMA, que é apenas uma agência (BARROS, 2011). Quando o próprio PNUMA foi criado, após a Conferência de Estocolmo, já havia uma discussão sobre o tipo de instituição que se dedicaria às questões ambientais. Os países nórdicos e os membros da União Europeia percebiam a iniciativa institucional de forma positiva, todavia os demais países desconfiavam de uma instituição com objetivos ambientais constituídos a partir da visão dos países do Norte (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004). Em Johannesburgo o assunto veio novamente à tona por uma iniciativa franco-alemã, mas os países do Sul, inclusive o Brasil, fizeram oposição à proposta (*idem*). Mais uma vez, durante a Rio +20, a questão foi disputada até os últimos instantes da negociação, e os países optaram por fortalecer a agência existente e criar mais transversalidade com outras organizações, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). O Brasil opôs-se à ideia, e Lago (GALVANI, 2012) explica que “isso é completamente diferente do que isolar a questão ambiental. Esse debate já foi superado em 92: a melhor forma de lidar com o meio ambiente é integrá-lo ao processo de desenvolvimento”.

A realização da Rio +20 se deu em um contexto de crise, não apenas econômica, mas também política e social, principalmente na Europa e nos Estados Unidos. Apesar de o Secretário Geral da ONU, Ban Ki Moon, considerar a Conferência um sucesso, principalmente por ter conseguido assinar o documento *O Futuro que Queremos*, reforçando “o compromisso político com o desenvolvimento sustentável” (RIO +20, 2012, s.p.), predominou a percepção de fracasso da Rio +20, principalmente se comparada aos avanços ocorridos duas décadas antes. Entre alguns representantes de governo, como do brasileiro, e também da ONU, como o PNUMA, a Conferência foi qualificada de forma positiva, pelos avanços que estabeleceu. Porém, para a maior parte das organizações da sociedade civil presentes nos eventos paralelos, e para diversos meios de comunicação que cobriram o evento internacionalmente, prevaleceu a percepção de que foram atingidos apenas compromissos políticos amplos e vagos, e poucas metas objetivas e concretas.

O pesquisador Eduardo Viola (VIOLA, 2012) avaliou a Rio +20 como um fracasso⁴⁷ devido a principalmente quatro fatores: (i) o documento final da Conferência eliminou qualquer menção aos limites

⁴⁷ Do ponto de vista Intergovernamental, pois avalia positivamente os eventos paralelos dos setores não-governamentais.

planetários, principalmente por pressão de países do G77; (ii) optou-se por fortalecer o PNUMA em detrimento de criar uma Organização Mundial de Meio Ambiente, com mais poder do que uma agência. Esta opção foi apoiada pela maioria dos países, receosos de perder soberania nacional, com exceção da União Europeia que defendeu a proposta de uma organização internacional; (iii) ao final da Conferência não foram definidos os novos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), apenas definiu-se um prazo de 2 a 3 anos para fazê-lo; (iv) houve dificuldade em definir *economia verde* de maneira consistente e robusta; e, por fim, mais relacionado ao processo do que ao resultado, Viola afirma que (v) o mecanismo de Cúpulas da ONU de estabelecer acordos baseados no consenso multilateral não funciona mais, pode ter sido importante em 1992 mas passadas duas décadas precisaria ser modificado. O pesquisador também considera que o Brasil exerceu uma posição conservadora, focando-se mais no aspecto social do desenvolvimento do que no ambiental – o que considera um reflexo do perfil da Presidenta Dilma Rousseff e de seu núcleo de governo, com uma visão mais tradicional do desenvolvimento econômico, de modo que o próprio Ministério do Meio Ambiente perdeu poder nos últimos anos (*idem*).

Com relação à política externa brasileira, em perspectiva, Barros-Platiau (2006) percebe uma migração da posição brasileira principalmente no âmbito discursivo de uma postura desenvolvimentista na década de 1970 para uma de defesa do desenvolvimento sustentável. Já Lisboa (2002) tem uma visão mais crítica e afirma que a política externa do Brasil não tem uma linha de princípios para as posições assumidas, variando conforme a agenda em debate, e por vezes também dentro de uma mesma agenda. Afirma a pesquisadora que “enquanto em uma convenção apoiamos certos princípios, em outra podemos rejeitá-los. Tampouco há uma continuidade nas posições assumidas no interior de uma mesma negociação” (LISBOA, 2002, p.50), considerando as mudanças climáticas a única exceção que se estabelece como regra. De forma semelhante, Bezerra percebe um desalinhamento entre a atuação multilateral do Brasil e a sua política doméstica:

O Brasil é um ator que sempre participou na formulação e nas discussões sobre regimes ambientais. No entanto, no que se refere à implementação do que foi acordado, o país sempre deixou a desejar. Esta dificuldade de implementação nacional do que foi decidido na

esfera internacional é o resultado do impasse interno em relação à questão ambiental” (BEZERRA, 2013, p. 156)

No que tange à evolução do debate ambiental internacional neste período, Barros-Platiau (2006) percebe mudanças em principalmente em três sentidos: (i) foi estabelecida uma relação mais direta entre meio ambiente e desenvolvimento; (ii) houve uma extraordinária evolução do direito internacional ambiental e da política ambiental global, que pressiona os Estados a se adaptarem ao processo de normatização ambiental. No entanto, a autora reconhece que apesar da tendência à multiplicação das obrigações internacionais nesta área, o seu conteúdo ainda é vago, pautado em princípios gerais; e (iii) a questão ambiental foi confrontada com as questões comerciais de forma mais clara, trazendo uma dimensão essencial para a compreensão do debate ambiental.

3.2 A POLITIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A CRIAÇÃO DA CDB

No amplo contexto histórico da politização ambiental, a preocupação com a biodiversidade adquiriu espaço na esfera internacional a partir da década de 1980⁴⁸, principalmente depois da publicação da Estratégia Global de Conservação (*World Conservation Strategy*) pela organização não-governamental *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). O documento, de acordo com Inoue (2005), marcou o reconhecimento da relação entre conservação e desenvolvimento por parte de organizações internacionais relevantes como IUCN, WWF, UNEP, UNESCO e FAO, ressaltando que as políticas de conservação deveriam também tratar de problemas e necessidades das populações humanas.

Sabe-se que a perda da diversidade biológica dentro e entre espécies é causada por vários fatores, como a alteração do PH dos

⁴⁸ Até então o conceito de biodiversidade estava mais atrelado à conservação da vida selvagem e dos *habitats* (ELLIOT, 1998). São exemplos de regulamentação internacional nesta percepção mais estrita a Convenção para a Preservação dos Animais Selvagens, Pássaros e Peixes na África, assinada em 1900 como forma de garantir a preservação da fauna e da flora africanas que estavam ameaçadas pelos hábitos dos colonizadores europeus, principalmente através da caça; ou a Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura, de 1902, que objetivava evitar a drástica redução das aves que transportam sementes, o que afetaria a agricultura e economia locais.

oceanos, a destruição de florestas e de outros *habitats*, a poluição, a eliminação da variabilidade por uso de defensivos agrícolas da chamada revolução verde, as mudanças climáticas e a introdução de espécies exógenas ou invasoras em um ambiente (ELLIOTT, 1998). Isso é problemático na medida em que a biodiversidade exerce importantes funções. Ela tem um valor cultural e espiritual de difícil mensuração, mas que é essencial como fonte de bem-estar para o ser humano (SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 2010). Ademais, garante o equilíbrio dos ecossistemas necessários à manutenção da vida, como para a obtenção de alimentos, água potável, saúde, e ainda tem um papel na contenção de desastres naturais. No entanto, a politização da temática na arena internacional não se deve simplesmente à percepção de que a crise socioambiental contemporânea implica na redução da diversidade da vida no planeta. Ela se deu principalmente por três razões: (i) devido à utilidade da biodiversidade, traduzida nos seus valores ecossistêmicos; (ii) ao valor econômico e estratégico contido na informação genética que carrega; e (iii) à distribuição geográfica da diversidade biológica.

Quanto à utilidade da biodiversidade, para tornar o seu valor e uso mais palpável, podemos dividi-la conforme o serviço que presta para a humanidade (serviços ecossistêmicos), que são basicamente os (a) *serviços de provisão*, relativos ao fornecimento direto de bens que comumente tem um respectivo valor monetário⁴⁹, a exemplo dos peixes, da madeira e dos minérios; (b) *serviços reguladores*, que apesar de não terem valor monetário reconhecido no mercado, compreendem as funções vitais para o equilíbrio e funcionamento dos ecossistemas, como purificação do ar e da água, e armazenagem de carbono; (c) *serviços culturais*, aos quais também não se costuma atribuir valor monetário, mas inclui bosques sagrados, pinturas rupestres e a estética das paisagens; (d) *serviços de suporte*, não impactam diretamente na vida das pessoas, mas indiretamente são responsáveis pelos outros serviços, como a formação dos solos e processo de crescimento das plantas (SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 2010).

Por todos estes elementos, o uso da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados a ela sempre foram primordiais na

⁴⁹ “(...) o valor da biodiversidade é incalculável. Apenas quanto ao seu valor econômico, por exemplo, os serviços ambientais que ela proporciona – enquanto base da indústria de biotecnologia e de atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais – são estimados em 33 trilhões de dólares anuais, representando quase o dobro do PIB mundial.” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014, s.p.)

história das civilizações, impactando nas mais diversas áreas, como alimentação, medicina, agricultura, higiene, vestimentas, entre outras. Acontece que por biodiversidade não se entende apenas a variabilidade de espécies e ecossistemas, mas também a variedade genética dentro de cada espécie. Por isto, foi principalmente depois da Terceira Revolução Industrial, que inaugurou o período da informática, microeletrônica, robótica, cibernética e biotecnologia, que a diversidade biológica adquiriu um novo potencial de exploração econômica em virtude da informação que carrega geneticamente — especialmente para indústrias do agronegócio (melhoramento de sementes, defensivos e inoculantes agrícolas), farmacêuticas, biotecnologia e de cosméticos (ALBAGLI, 1998). Neste elemento reside o seu caráter estratégico, que a tornou economicamente relevante e por isso politicamente disputada. Afinal, como ressaltam os diplomatas brasileiros Tescari e Vargas, que já participaram⁵⁰ de negociações multilaterais de meio ambiente, “os recursos biológicos e genéticos são centrais para a definição da nova ‘geo-economia’, a qual, com o aprofundamento da Globalização, passou a ser um fator estruturante da ordem internacional” (TESCARI, VARGAS, 2007, p. 4).

À título de exemplo, para que se possa entender numericamente o que está envolvido na exploração genética, em 2006 o setor farmacêutico movimentou cerca de 640 milhões de dólares, sendo algo entre 20% e 50% de seus produtos derivados de recursos genéticos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014). No mesmo ano, o setor biotecnológico movimentou 70 milhões de dólares, muitos dos produtos derivados de recursos genéticos, e o setor de sementes agrícolas movimentou 30 milhões de dólares, neste caso todos os produtos provenientes de recursos genéticos (*idem*). Ainda na dimensão da saúde, cerca de 60.000 espécies são usadas por suas propriedades medicinais, aromáticas e nutricionais, e movimentam anualmente aproximadamente 500.000 toneladas em negócios. Quase 50% dos fármacos existentes foram desenvolvidos a partir de moléculas biológicas, sendo este número ainda maior em casos de medicamentos para câncer e antibióticos (SACCARO-JUNIOR, 2011). Nos Estados Unidos, entre 1981 e 2010, 75% dos antibióticos aprovados pela U.S.

⁵⁰ Adriana Sader Tescari foi negociadora do Brasil nas discussões sobre Biodiversidade entre 2003 e 2006 e Everton Vieira Vargas foi negociador do Brasil na Rio-92 e foi diretor do Departamento de Meio Ambiente do MRE entre 2001 e 2005 (TESCARI, VARGAS, 2007).

Food and Drug Administration (USFDA) tem origens em produtos naturais (ROMANELLI *et al.*, 2015).

Por fim, o terceiro elemento que contribuiu (e ainda contribui) para a politização desta agenda foi a distribuição geográfica da biodiversidade, que não é igual por todo o planeta. Ao contrário, a maior riqueza natural concentra-se nas regiões de florestas tropicais e úmidas, localizadas majoritariamente nos países em desenvolvimento. Entre os 12 países considerados megadiversos⁵¹, apenas a Austrália faz parte do grupo de países desenvolvidos, sendo os outros Brasil, China, Colômbia, Equador, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru e República Democrática do Congo (ELLIOTT, 1998). Essa distinção geográfica, aliada à divisão científico-tecnológica tratada na seção anterior, torna o tema disputado na política internacional. Isso porque as condições materiais e imateriais para a inovação e exploração comercial na área de biotecnologias e bioprospecção concentram-se nos países desenvolvidos, que não encontram em seus territórios as matérias-primas necessárias para fazê-lo, ao passo que os detentores da riqueza biológica carecem de meios para explorá-la, e têm interesse em protegê-la da biopirataria.

Tendo em vista este cenário, e o crescente interesse na diversidade da vida no planeta, a ONU deliberou em 1987 a formação de um grupo de trabalho *ad hoc* cuja tarefa seria desenvolver as bases de uma convenção-quadro⁵² no âmbito das Nações Unidas capaz de harmonizar as convenções existentes sobre a biodiversidade (FERREIRA, SAMPAIO, 2013). Este processo visava harmonizar diferentes interesses e concepções sobre a conservação e o uso da biodiversidade, e a emergência de conflitos para moldar as novas regras do jogo era esperado. Quanto ao estabelecimento de quadros jurídicos internacionais, Albagli

⁵¹ Os países considerados megadiversos são aqueles que contêm uma rica diversidade biológica em seus territórios. Essa definição é diferente da coalizão dos Megadiverso, chamada *Like-Minded Megadiverse Countries*, composta em 2002 pelos seguintes países: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia, República Democrática do Congo e Venezuela. Juntos, os membros da coalizão reúnem cerca de 60-70% de toda a diversidade biológica do planeta.

⁵² A Convenção-Quadro é uma convenção guarda-chuva, que estabelece princípios e regras gerais, de modo que a regulamentação mais específica, como prazos e metas, devem vir posteriormente por meio de Protocolos à Convenção. Um exemplo é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima, que tem no Protocolo de Quioto o instrumento definidor de metas numéricas e prazos temporais sobre a redução de emissões.

ressalta que este momento carrega o potencial de intensificar os conflitos mas também de introduzir mudanças importantes:

Instrumentos e organismos normativos e reguladores, de âmbito internacional e nacional, orientados para estabelecer regras de conduta na área ambiental, bem como para reger as práticas e os fluxos financeiros, comerciais e científico-tecnológicos em escala, têm desempenhado um papel extremamente relevante na definição das regras do jogo entre os atores e na negociação de seus interesses e pontos de vista. Tais instrumentos não apenas refletem os conflitos ou cristalizam, no plano institucional, suas soluções possíveis em dado momento histórico, mas atuam também como verdadeiros catalisadores de mudanças nada desprezíveis sobre as questões às quais se dirigem (ALBAGLI, 1998, p. 22)

Os trabalhos do Comitê de Negociação Intergovernamental para uma Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica, como veio a ser chamado o GT *ad hoc*, foram concluídos em 1992, com a apresentação do texto da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) na última reunião preparatória da CNUMAD, em Nairóbi. Durante este processo, já podiam ser percebidas nas negociações e diálogos da etapa pré-conferência para definir o tratado as divergências que iriam marcar os debates multilaterais nas próximas décadas.

Os problemas que causaram as discussões mais severas durante as negociações não foram sobre estratégias de conservação, mas sim aqueles relacionados à propriedade dos recursos genéticos, aos direitos de propriedade intelectuais e sobre a distribuição dos benefícios da exploração genética, com clivagem entre os países geneticamente ricos do Sul e os ricos em (bio)tecnologia do Norte (ELLIOTT, 1998, p. 76).

Um dos principais conflitos sobre o texto da Convenção se deu acerca da definição da titularidade da biodiversidade, se seria mantida como patrimônio comum da humanidade (*common heritage*) ou condicionada à soberania sobre o uso dos recursos naturais. A cisão foi estabelecida principalmente entre os países desenvolvidos detentores de

biotecnologia e com pouca diversidade biológica em seus territórios, e os demais ricos no aspecto biofísico, mas carentes de desenvolvimento científico-tecnológico. Enquanto os primeiros defendiam o tratamento da biodiversidade como um recurso global, patrimônio comum, cujo acesso deveria ser livre, os segundos barganharam para garantir a jurisdição nacional ao direito de exploração.

Outro ponto polêmico, relacionado ao anterior, trata do *acesso* aos recursos genéticos. Até então, como se tinha a ideia da biodiversidade enquanto um patrimônio comum da humanidade, prevalecia o entendimento de que o acesso aos seus recursos era livre, disponível ao proveito de todos. Porém, os países biodiversos, muitos dos quais inseridos no movimento de descolonização do pós Segunda Guerra Mundial, passaram a reivindicar a soberania sobre seus recursos naturais e a demandar que este acesso fosse negociado por meio de termos mutuamente acordados entre as partes (ALBAGLI, 1998), principalmente por considerarem “injusta a situação em que o livre acesso aos recursos genéticos era permitido, mas os produtos obtidos daí eram objetos de apropriação monopolística, principalmente por meio de patentes, por empresas sediadas na maioria dos casos em países desenvolvidos” (SACCARO-JUNIOR, 2011, p. 231). Este debate havia sido travado poucos anos antes, em 1983, quando a FAO lançou um compromisso internacional assinado por vários países no qual declarava que recursos genéticos de plantas são uma herança comum da humanidade, devendo seu acesso ser livre.

Uma clássica clivagem Norte-Sul estabeleceu-se também com relação ao escopo da Convenção. Os países usuários da biodiversidade, de inclinação mais conservacionista, defendiam limitar o objeto de regulamentação à conservação de espécies e ecossistemas, enquanto os países em desenvolvimento, na sua maioria provedores da biodiversidade, defendiam ser necessário regulamentar também o uso sustentável da biodiversidade e a repartição dos benefícios, com base no direito ao desenvolvimento (ALBAGLI, 1998). O Brasil foi um dos países que defendeu esta segunda posição.

Houve divergências também no tocante ao conhecimento tradicional de povos e comunidades. Algumas populações habitam regiões do planeta há muitas gerações, e detêm saberes sobre o uso de plantas e outros recursos da biodiversidade local os quais foram e continuam sendo importantes para a conservação da diversidade biológica e também para o progresso científico-tecnológico da sociedade moderna. Em muitos casos, estes conhecimentos tradicionais servem de base para novas descobertas de pesquisadores e instituições, levando por vezes ao

desenvolvimento de medicamentos ou cosméticos, por exemplo. Em meio a estes debates da CDB, porém, a preocupação com o conhecimento das comunidades e povos tradicionais recebeu menos atenção (ELLIOTT, 1998).

Após anos de reuniões preparatórias, e diversas divergências, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) foi finalmente acordada e aberta para assinaturas durante a CNUMAD, em 1992, contendo 42 artigos e 2 anexos. Ela está baseada em três objetivos, quais sejam, a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso e utilização de recursos genéticos (BRASIL, 2000). O tratado constitutivo foi assinado por mais de 150 países, e ratificado por quase todos, entrando em vigor em 1993. Como a CDB é uma convenção-quadro, que trata de princípios e regras gerais, mas cuja implementação e prazos devem ser definidos por meio de negociações nas COPs ou por Protocolos adicionais, alguns temas foram deixados para outros documentos posteriores (ALBAGLI, 1998; BARROS, 2011). É o caso do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança⁵³, que entrou em vigor em 2000, e o Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios (*Access and Benefit Sharing* — ABS), que funciona desde 2014.

Os Estados Unidos não assinaram o tratado constitutivo à época, e o argumento baseou-se principalmente na divergência com relação à transferência de tecnologias – temerosos principalmente de que isso afetasse de alguma forma o direito de patentes, e ao acesso aos recursos genéticos – discordavam da soberania sobre os recursos naturais defendendo a posição de patrimônio comum da humanidade (ALBAGLI, 1998). Posteriormente o governo Clinton assinou, mas o Congresso Nacional nunca veio a ratificá-lo.

O texto final considerou no seu Preâmbulo que a biodiversidade era um objeto de *preocupação comum* da humanidade, e não um patrimônio comum, e reafirmou a soberania de cada país sobre o uso dos

⁵³ Este Protocolo regulamenta Organismos Vivos Modificados (OVM), mas não sobre Organismos Geneticamente Modificados (OGM) também conhecidos como transgênicos. Assim como a própria CDB, as discussões sobre o escopo deste instrumento foram bastante politizadas na esfera multilateral, principalmente entre grupos favoráveis a um acordo mais amplo que atingisse OGMs, e outros contrários. No Brasil, o tema também foi bastante politizado. Os ministérios do Meio Ambiente e da Saúde se posicionaram por um regime mais amplo e abrangente, enquanto os da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Ciência e Tecnologia defenderam um regime restrito a OVMs (BARROS-PLATIAU, 2011, p. 35).

recursos naturais de seu território. Ainda, delegou aos Estados definirem por meio de suas legislações internas a implementação de diversos dispositivos da Conferência. Com relação ao escopo, prevaleceu a demanda dos países em desenvolvimento, tendo inclusive o uso sustentável da biodiversidade figurado entre os três objetivos da Convenção.

O artigo 15 definiu princípios e obrigações com relação ao acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa de benefícios obtidos com a sua utilização (ABS). Não são garantidos direitos específicos relativos aos recursos genéticos (ELLIOTT, 1998), porém a CDB incentiva os Estados a criarem condições para permitir o acesso para o uso ambientalmente saudável por outras Partes (Artigo 15.2). Definiu também que a autoridade para determinar este acesso pertence aos governos nacionais, estando a prática sujeita à legislação nacional (Artigo 15.1). Para que um país ou instituição possa acessar o recurso genético em território estrangeiro, deve obter o consentimento prévio fundamentado (PIC) do país provedor do recurso (Artigo 15.5) e os termos e condições de acesso e utilização devem ser mutuamente acordados entre as partes (Artigo 15.4). Ademais, incentivou a adoção de medidas legislativas, administrativas ou políticas para incentivar o compartilhamento justo e equitativo os benefícios derivados do uso comercial ou de outra natureza dos recursos genéticos (Artigo 15.7).

A CDB, assim, incorpora a proposta feita pelos países em desenvolvimento, a qual pode ser assim definida: em troca da conservação e da permissão de uso sustentável de seus recursos biológicos, os países teriam direito a uma parte equitativa dos benefícios econômicos decorrentes dos produtos desenvolvidos a partir da composição genética dos recursos biológicos. Isso está formalizado como o terceiro objetivo da CDB e expressamente delineado no artigo 15 da Convenção (GROSS, 2013, p. 12).

Como a maior diversidade biológica encontra-se no território de países em desenvolvimento, a cooperação foi apontada como elemento chave para garantir a conservação da biodiversidade nestas regiões, principalmente no seu caráter técnico científico (Artigo 18). Também foi incentivada a transferência de tecnologia que facilite a realização dos objetivos da Convenção (Artigo 16) e o estabelecimento de mecanismos

para doação ou concessão de recursos financeiros aos países em desenvolvimento (Artigo 21).

Outro passo importante do texto da CDB foi definir os conceitos técnicos que permeiam as discussões sobre a biodiversidade. Estabeleceu-se então que a *diversidade biológica* quer dizer a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, de ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, englobando ainda a diversidade dentro das espécies, entre as espécies e de ecossistemas (BRASIL, 2000). Por *material genético*, a Convenção entende “todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade” (*idem*, p. 9), que se difere de *recursos genéticos*, os quais significam “o material genético de valor real ou potencial” (*idem*, p. 10) já em um sentido de apropriação para transformação. Por fim, *biotecnologia* significa qualquer “aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica” (*idem*, p. 9).

No tocante aos conhecimentos de povos e comunidades tradicionais, a Convenção estimulou a proteção destes saberes e práticas em diversos artigos, como por exemplo no artigo 8(j), 10(c) e 18(4). Porém, apesar de o texto da CDB reconhecer o valor destes conhecimentos, a necessidade de protegê-los e de garantir a repartição de benefícios pelo uso deste conhecimento quando leva a um produto de exploração econômica, não fornece orientações mais específicas de como fazê-lo (ELLIOTT, 1998). Uma regulamentação mais assertiva sobre o tema ficou a cargo de um protocolo adicional a ser negociado para regulamentar o terceiro objetivo da CDB, qual seja, o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios obtidos a partir dos recursos genéticos ou dos conhecimentos tradicionais associados.

O Brasil teve uma participação relevante nas negociações da CDB, e ratificou-a em fevereiro de 1994, menos de dois anos após firmar a assinatura. À época, já havia internamente uma Política Nacional de Meio Ambiente desde 1981, e órgãos dedicados à questão dos recursos naturais, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama). Porém, após tornar-se Parte do regime internacional, instituiu novas políticas públicas e órgãos para garantir a implementação dos objetivos da CDB, a exemplo do Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio), lançado em 1994, e da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), estabelecida em 2003. Além disso, desde 1998 o governo federal publicou quatro

relatórios nacionais⁵⁴ de biodiversidade contendo informações sobre o seu estado da arte no cumprimento das metas da Convenção.

3.2.1 O Protocolo de Nagoya

A CDB foi criada para tratar da conservação da biodiversidade, do seu uso sustentável e da repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso e utilização de recursos genéticos (BRASIL, 2000), sendo os três pilares importantes para se atingir o propósito da Convenção. No entanto, como explicado anteriormente, o terceiro objetivo não foi regulamentado de modo específico no texto de 1992. O acordo reafirmou a soberania dos Estados sobre os seus recursos naturais, estabelecendo que os termos para acesso aos recursos genéticos fossem acordados mutuamente entre as partes provedora e usuária, sujeitando o procedimento à legislação nacional do país provedor. Também reconheceu a importância dos saberes e práticas das comunidades tradicionais para a conservação da biodiversidade, incentivando a sua proteção e a repartição de benefícios caso sirvam para a exploração comercial. Porém, não ficou explícito como tudo isto deveria ser implementado, tampouco criaram-se mecanismos para que um país ou comunidade vítima de biopirataria pudesse recorrer.

Mesmo depois de um país haver implementado o disposto no Artigo 15 e estabelecido um regime nacional de concessão de acesso a seus recursos genéticos, ainda assim não teria como recorrer dos casos em que os recursos genéticos fossem retirados da sua jurisdição sem seu consentimento, e se tornassem objeto de atividades de pesquisa e desenvolvimento em outro país. Nem o fato de que o país houvesse criado as medidas necessárias como provedor dentro de sua jurisdição, nem a adoção de diretrizes voluntárias internacionais sobre a relação entre fornecedores e usuários constituía uma solução para os casos de apropriação indevida ou não-conformidade com os regulamentos de acesso (GROSS, 2013, p. 16).

Para ilustrar o cenário da biopirataria, no caso brasileiro os órgãos de fiscalização nacionais têm dificuldade em monitorar as atividades de

⁵⁴ Em 1998, 2004, 2006 e 2010.

bioprospecção e a retirada clandestina de recursos genéticos de suas fronteiras. Além disso, o incentivo para tal atividade é grande, uma vez que o mercado ilegal oferece boa remuneração por alguns animais, plantas e partes deles. Há aranhas que podem valer 5 mil dólares, espécies de besouros cotadas em 8 mil dólares e cobras cerca de 20 mil dólares, ainda, uma única grama de veneno de cobra coral pode chegar a superar os 30 mil dólares (SACCARO JR., 2011). No mercado legal de patentes, também já houve tentativas por parte de empresas dos Estados Unidos, Europa e Japão de apossar-se de espécies da fauna e flora brasileira, como o cupuaçu, o açai, a ayahuasca e a copaíba (*idem*).

Tendo em vista estas questões e a necessidade de se formular regras mais precisas para o tema, criou-se durante a 5ª Conferência das Partes (COP 5), realizada em Nairóbi em 2000, um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Acesso e Repartição de Benefícios (GT-ABS) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014). Como resultado, em 2002 a CDB adotou as Diretrizes de Bonn, um guia com diretrizes *voluntárias* para orientar usuários e provedores de recursos genéticos na implementação de medidas administrativas, legislativas e/ou políticas de acesso e repartição de benefícios (ABS). Também em 2002, concluiu-se durante a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, que seria necessário negociar até 2010 um regime internacional para regulamentar o terceiro objetivo da CDB.

Com a repartição de benefícios visava-se alcançar a equidade e justiça junto aos provedores de recursos genéticos, e também utilizar esse mecanismo como um incentivo à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade (os dois primeiros objetivos da Conferência), de modo que a “possibilidade de obtenção de benefícios dos recursos genéticos criasse uma alternativa à conversão de ecossistemas ricos em biodiversidade em produtores de *commodities* agrícolas ou de outros bens” (GROSS, 2013, p. 16). Ademais, havia necessidade de prover maior segurança jurídica e transparência para usuários e provedores de recursos genéticos, no intuito de incentivar a pesquisa e a inovação com o potencial de alcançar novas descobertas.

Em 2004, na COP 7, devido às pressões dos Megadiversos e do Grupo Africano (TESCARI, 2013) o GT-ABS foi dotado de um mandato negociador para viabilizar o Protocolo, e as negociações estenderam-se por 6 anos, prolongadas devido à forte clivagem na arena de negociação. O entrave foi protagonizado principalmente por dois grupos: a coalizão

dos países Megadiversos⁵⁵ e o grupo dos países interessados em bioprospecção⁵⁶ - e que “são, ao mesmo tempo, os que mais solicitam patentes internacionais” (BARROS, 2011, p. 31). Ademais, o tema tem um caráter técnico elevado e traz elementos jurídicos inovadores, o que estendeu as discussões (DIAS, 2014).

Após anos de discussão, o Protocolo ABS deveria ser aprovado durante a 10ª Conferência das Partes da CDB (COP 10), na cidade de Nagoya no Japão. Porém, “em outubro de 2010, uma semana antes de iniciar a COP 10, não havia consenso no texto do regime. A expectativa de não aprovar o Protocolo de Nagoya durante a COP 10 era enorme” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 22). Somente no último dia do encontro é que se chegou a um consenso em cima de uma proposta que não era a original, mas sim um novo texto apresentado pelo Japão, que estava sediando a Conferência e tinha elevado interesse de que o evento fosse bem-sucedido (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal). O Quadro 3 abaixo sintetiza o histórico das negociações do Protocolo ABS:

Quadro 3 – Linha do tempo das negociações sobre ABS

DATA	LOCAL	EVENTO
Desenvolvimento do tema ABS antes das negociações do Regime Internacional sobre ABS		
29 de dezembro de 1993	-	Convenção sobre Diversidade Biológica entra em vigor
4 - 15 de maio de 1998	Bratislava, Eslováquia	COP 4: 4ª Reunião da Conferência das Partes da CDB. (Decisão IV/8 - decide, entre outras coisas, estabelecer um painel de

⁵⁵ O grupo dos Megadiversos, ou *Like-Minded Megadiverse Countries*, foi formado em 2002 pelos seguintes países: África do Sul, Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Peru, Quênia, República Democrática do Congo e Venezuela. Juntos, eles reúnem cerca de 60-70% de toda a diversidade biológica do planeta.

⁵⁶ Para Saccaro-Junior (2011, p. 229), bioprospecção é definida como “a busca sistemática por organismos, genes, enzimas, compostos, processos e partes provenientes de seres vivos em geral, que possam ter um potencial econômico e, eventualmente, levar ao desenvolvimento de um produto”.

		especialistas sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios - ABS)
1 - 5 de outubro de 1999	São José, Costa Rica	1ª Reunião do Painel de Especialistas sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios (ABS)
19 - 22 de março de 2001	Montreal, Canada	Painel de Especialistas sobre ABS
15 - 26 de maio de 2000	Nairóbi, Quênia	COP 5: 5a Reunião da Conferência das Partes da CDB (Decisão V/26 - reconduz o painel de especialistas com mandato e agenda – solicita que as Partes designem ponto focal e uma ou mais autoridade nacional competente para ser responsável pelo tema ABS)
22 - 26 de outubro de 2001	Bonn, Alemanha	GTABS 1: 1ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
7 - 19 de abril de 2002	Haia, Holanda	COP 6: 6ª Reunião da Conferência das Partes da CDB (Decisão VI/24 - adoção das Diretrizes de Bonn)
2 - 4 de dezembro de 2002	Montreal, Canada	<i>Workshop</i> de especialistas de composição aberta sobre criação de capacidades para acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios
Mandato Internacional para negociar um Regime Internacional sobre ABS		
Setembro de 2002	Johanesburgo, África do Sul	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Parágrafo 44 (n), (o) do Plano de Implementação da

		Cúpula. Neste parágrafo, há uma clara orientação para a negociação de um regime internacional sobre ABS)
17 – 20 de março de 2003	Montreal, Canadá	Reunião de composição aberta entre períodos de sessões sobre o Programa Plurianual de Trabalho da Conferência das Partes até 2010 (Decisão VI/24)
Negociações de um Regime Internacional sobre ABS		
1 – 5 de dezembro de 2003	Montreal, Canadá	GTABS 2: 2ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
9 – 20 de fevereiro de 2004	Kuala Lumpur, Malásia	COP 7: 7ª Reunião da Conferência das Partes da CDB (Decisão VII/19 - aprova termo de referência para o grupo de trabalho de composição aberta sobre ABS para negociação de um regime internacional de ABS)
14 – 18 de fevereiro de 2005	Bangkok, Tailândia	GTABS 3: 3ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
30 de janeiro de 2006 – 3 de fevereiro de 2006	Granada, Espanha	GTABS 4: 4ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
20 – 31 de março de 2006	Curitiba, Brasil	COP 8: 8ª Reunião da Conferência das Partes da CDB (Decisão VIII/4 - apresenta os resultados do GTABS, designa copresidentes para negociarem o regime internacional e amplia o prazo do GT)
22 – 25 de janeiro de 2007	Lima, Peru	Reunião do Grupo de Especialistas Técnicos sobre um Certificado de origem/fonte/procedência legal internacionalmente reconhecido

8 – 12 de outubro de 2007	Montreal, Canadá	GTABS 5: 5ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
21 – 25 de janeiro de 2008	Genebra, Suíça	GTABS 6: 6ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
19 – 30 de março de 2008	Bonn, Alemanha	COP 9: 9ª Reunião da Conferência das Partes da CDB (Decisão IX/12 - redefiniu agenda do GTABS até 2010 e criar três grupos técnicos e jurídicos, um sobre cumprimento, outro sobre conceitos e termos e o terceiro sobre conhecimento tradicional associado)
2 – 5 de dezembro de 2008	Windhoek, Namíbia	Grupo de Especialistas Técnicos e jurídicos sobre conceitos, termos, definições funcionais e enfoques setoriais
27 – 30 de janeiro de 2009	Tóquio, Japão	Grupo de especialistas técnicos e jurídicos sobre o cumprimento no contexto do Regime Internacional sobre ABS
2-8 de abril de 2009	Paris, França	GTABS 7: 7ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
16 – 19 de junho de 2009	Hyderabad, Índia	Grupo de especialistas técnicos e jurídicos sobre conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos
9 – 15 de novembro de 2009	Montreal, Canadá	GTABS 8: 8ª Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
5 – 6 de dezembro de 2009	Siem Reap, Camboja	Consulta Regional sobre ABS para a Ásia
15 – 16 de janeiro de 2010	Cidade do Panamá, Panamá	Consulta Regional sobre ABS para a América Latina e Caribe

26 – 29 de janeiro de 2010	Montreal, Canadá	Reunião sobre ABS dos Amigos dos copresidentes
9 – 10 de fevereiro de 2010	Ilha de Vilm, Alemanha	Consulta Regional sobre ABS para os países da Europa Central e Oriental
15 – 16 de fevereiro de 2010	Auckland, Nova Zelândia	Consulta Regional sobre ABS para o Pacífico
4 – 6 de março de 2010	Windhoek, Namíbia	Consulta Regional sobre ABS para a África
16 – 18 de março de 2010	Cali, Colômbia	ABS: Consulta informal inter-regional dos copresidentes (CIIC)
22 – 28 de março de 2010	Cali, Colômbia	GTABS 9: 9a Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
10 – 16 de julho de 2010	Montreal, Canadá	Continuação da 9a Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
18 – 21 de setembro de 2010	Montreal, Canadá	Grupo Inter-regional de Negociação (ING) do Grupo especial de composição aberta sobre ABS
13 – 15 de outubro de 2010	Nagoya, Prefeitura de Aichi, Japão	Grupo Inter-regional de Negociação (ING) do Grupo especial de composição aberta sobre ABS
16 de outubro de 2010	Nagoya, Prefeitura de Aichi, Japão	Continuação da 9a Reunião do Grupo de Trabalho especial de composição aberta sobre ABS
19 – 29 de outubro de 2010	Nagoya, Prefeitura de Aichi, Japão	COP 10: 10a Reunião da Conferência das Partes da CDB – Adoção do Protocolo de Nagoya (Decisão X/1)

Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 142.

Entre os principais pontos de discórdia durante a realização da COP 10 estavam a natureza do regime, o seu escopo e a forma de negociação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014). Sobre a natureza, os países em desenvolvimento defenderam um acordo *vinculante*, com força de lei, enquanto os países desenvolvidos reivindicaram por um protocolo sem caráter obrigatório e sem mecanismos de monitoramento. Com relação ao escopo, algumas Partes defenderam a inclusão do acesso a conhecimentos tradicionais, enquanto outras colocaram-se contrários, inclusive o movimento indígena que depois mudou de posição. Ainda neste tópico, foi polêmica a discussão sobre a inclusão dos *derivados*⁵⁷ dos recursos genéticos no âmbito do Protocolo, havendo grupos opostos (principalmente os países desenvolvidos) e outros favoráveis. A defesa pela inclusão baseou-se principalmente no fato de que a maior parte dos desenvolvimentos a partir dos recursos genéticos ocorre em relação aos seus componentes bioquímicos, e não diretamente com os genes (*idem*). Por fim, quanto a forma de negociação, os países desenvolvidos defendiam que o GT-ABS trabalhasse em conjunto com outros fóruns internacionais. “A intenção era levar temas críticos, como a propriedade intelectual, para fóruns que tivessem mais influência, tais como OMPI (Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual) e a OMC (Organização Mundial do Comércio)” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 23).

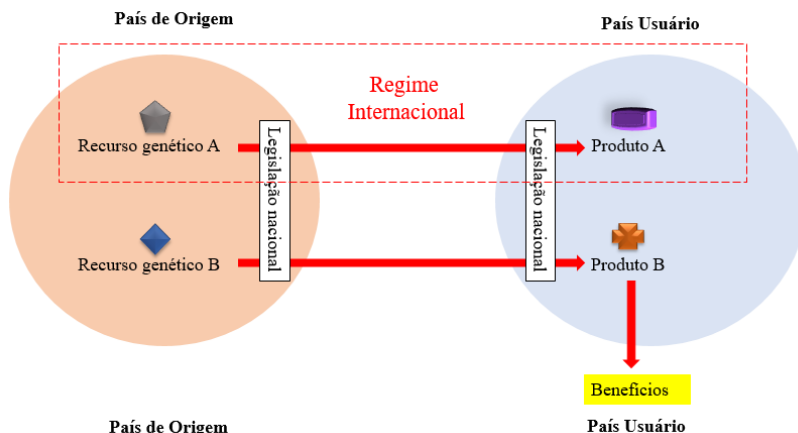
Ao fim e ao cabo, o Protocolo manteve sua natureza vinculante, o escopo incluiu o acesso aos conhecimentos tradicionais, defendido sob liderança brasileira, incluiu os derivados, ponto em que a diplomacia brasileira teve que ceder (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal), e predominou o entendimento de tratar o tema apenas no âmbito da CDB enquanto um fórum próprio para a questão. Também foram excluídos do escopo do acordo as *commodities* e os recursos acessados antes de o Protocolo entrar em vigor (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014). Em suma, o Protocolo de Nagoya reconhece a soberania dos países sobre seus recursos genéticos, tornando ilegal o uso destes recursos e dos conhecimentos tradicionais associados a eles sem o consentimento e autorização do país provedor e/ou da comunidade provedora (CDB, 2011). Com esta medida, pretendeu reduzir os casos de

⁵⁷ O Protocolo de Nagoya (Artigo 2e) define derivados como “um composto bioquímico que ocorra naturalmente resultante de expressão genética ou metabolismo de recursos biológicos ou genéticos, mesmo que não contenha unidades funcionais de hereditariedade”.

biopirataria, que afetam principalmente os países ricos em biodiversidade, mas também as empresas que atuam dentro da legalidade e enfrentam concorrência desleal por parte de outras instituições que atuam fora da lei.

Conforme a Figura 2 abaixo, a inovação deste instrumento deve-se à criação de um quadro jurídico internacional para coordenar e regulamentar o tema. Até então, quando um usuário realizava o acesso a um recurso genético estrangeiro (*recurso genético B*) e a partir dele desenvolvia um produto (*produto B*), os benefícios econômicos obtidos com a comercialização do produto ficavam apenas com o *país usuário*, e ambos os procedimentos (acesso e desenvolvimento de produto) passavam somente pelas legislações nacionais de cada país. Isso quer dizer que ao *país de origem* não cabia legislar sobre o desenvolvimento do produto e sua exploração econômica, e ao *país usuário* não interessava saber sobre a forma pela qual sua empresa obteve o *recurso genético*. O que o Protocolo de Nagoya estabelece é um regime internacional, integrando estes processos, de modo que o *país de origem* do recurso, ao liberar o acesso a uma empresa ou entidade estrangeira, terá um contrato estabelecendo os termos do acesso e da *repartição de benefícios*, e o país da empresa ou entidade usuária deverá ter controle e garantir que o recurso foi obtido de forma legal dentro da norma da CDB.

Figura 2 – Protocolo de Nagoya: novo contexto internacional



Fonte: extraído de CAVALCANTI, 2013.

Especificamente com relação ao acesso a recursos genético (Artigo 6), o Protocolo de Nagoya estipulou que o potencial usuário deve obter o consentimento prévio informado (CPI) do país detentor do recurso antes

de poder acessá-lo. Em contrapartida, o país provedor do recurso deve conceder segurança jurídica, clareza e transparência nos processos nacionais, por meio de regras e procedimentos claros. Deve também indicar uma agência ou autoridade nacional (Artigo 13) que será responsável por emitir uma autorização de acesso, que deverá conter o consentimento e os termos que foram mutuamente acordados entre as partes. Para aqueles recursos genéticos ou conhecimento tradicionais que são compartilhados por vários países, como no caso dos Estados e comunidades amazônicos, estimulou-se a cooperação transfronteiriça (Artigo 10).

No que tange à repartição de benefícios (Artigo 5), fixou que os termos da repartição sejam mutuamente acordados entre o potencial usuário e o provedor, em caráter monetário ou não-monetário. Na primeira modalidade (Anexo II), entram por exemplo pagamentos imediatos, taxas por amostra ou coleta, pagamento de *royalties*, *joint ventures* e financiamento de pesquisa. Entre os benefícios não-monetários (Anexo II) entrariam, entre outros, o compartilhamento de resultados da pesquisa, a participação no desenvolvimento de produtos, a titularidade conjunta de direitos de propriedade intelectual, a participação no desenvolvimento do produto e contribuições à economia local.

Um dos pontos centrais do Protocolo de Nagoya — e que também foi alvo de acirrados debates — foi atribuir corresponsabilidade de fiscalização e monitoramento aos países usuários, os quais devem designar agências para assegurar a legalidade de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais que adentrem suas fronteiras e/ou que estejam sendo utilizados para pesquisas e desenvolvimento de produtos, e assim verificar se os mesmos estão em conformidade com as leis do país de origem, ou se resultam de biopirataria. Para operacionalizar esta questão, designou-se a criação de um certificado internacional capaz de evidenciar e assegurar que o recurso genético por ele coberto foi acessado em conformidade com o Protocolo e com a legislação nacional do país provedor (Artigo 17). Este Certificado de Conformidade seria emitido pelo próprio Secretariado da CDB, mas somente depois de receber do país provedor do recurso a autorização de acesso ao usuário (GROSS, 2013). Com esta medida, garante-se a transparência e legalidade do processo de acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, de modo que os países provedores e usuários possam fiscalizar-se mutuamente. As leis internacionais de propriedade intelectual não estipulam um mecanismo semelhante, desconsiderando, portanto, se a origem do produto provém de biopirataria.

Outra inovação proposta para viabilizar o Protocolo é a Base de Dados sobre Acesso e Repartição de Benefícios, a qual será abastecida e disponibilizará informações importantes aos países signatários do Protocolo, como as autorizações de acesso concedidas, os pontos focais e autoridades nacionais competentes, e medidas legislativas, administrativas, jurídicas e políticas de ABS de cada país.

Apesar dos avanços que o Protocolo de Nagoya conseguiu promover com relação ao terceiro objetivo da CDB, harmonizando interesses conflitantes e mecanismos jurídicos e técnicos inovadores, há ainda diversas lacunas quanto a interpretação de alguns termos e quanto à implementação do acordo. Para Bulhões (2015), o Protocolo de Nagoya é muito geral, e remete praticamente tudo para a legislação nacional, e por isso também acaba gerando muita insegurança, porque cada país faz o que quiser domesticamente. Isso decorre do fato de que diversas questões são delegadas para regulamentação conforme o quadro legislativo, político e administrativo nacional dos países signatários. Esse ponto é importante para compreender os conflitos domésticos que se estabeleceram no Brasil após a assinatura do Protocolo de Nagoya, pois houve um deslocamento do conflito político para o âmbito doméstico a partir do endereçamento de algumas questões à legislação nacional dos países. Esta amplitude no texto do acordo refletiu as discordâncias do processo negociador e a dificuldade de chegar a consensos, mas ao mesmo tempo “garantiu flexibilidade na sua implementação nos mais diversos contextos dos países signatários” (ENTREVISTA 2, 2015, s.p., informação verbal).

Historicamente, a diplomacia brasileira posicionou-se favorável às negociações ABS, tendo sido inclusive uma das que “pressionou pela inclusão do terceiro objetivo durante a negociação da CDB” (GROSS, 2013, p. 22). Segundo Tescari, que foi negociadora do Itamaraty para o tema entre 2003 e 2006, desde a criação da CDB o país tem sido “um dos mais atuantes nas negociações dos diversos órgãos subsidiários estabelecidos no âmbito da Convenção, entre os quais o Grupo de Trabalho sobre Acesso e Repartição de Benefícios (GT/ABS)” (TESCARI, 2013, p. 334). Também na COP 10 em Nagoya, a delegação brasileira teve um papel importante nas discussões, contribuindo inclusive na formatação final do Protocolo (BENSUSAN, 2015, informação verbal; GROSS, 2013).

Na visão de um diplomata brasileiro que acompanhou as negociações do Protocolo de Nagoya (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal), os países com atuações mais relevantes durante a Conferência foram União Europeia (UE), Japão, Brasil, Índia e Noruega. A UE tinha muitos recursos e uma grande delegação, e apresentou um

posicionamento bastante afinado entre os países do bloco. Recebia uma cobrança doméstica de ambos os lados, tanto das indústrias interessadas em facilitar o acesso quanto da sociedade civil bastante ativa e ambientalista. Já o Brasil tinha uma posição com vários matizes, pois ao mesmo tempo em que é um dos países mais ricos em diversidade biológica e sociobiodiversidade e tem um enorme potencial de exploração econômica, é também um usuário de recursos genéticos em setores como o agrícola e agropecuário, o de saúde, o de biotecnologias e também o de biocombustíveis. Por este perfil, uma postura brasileira de defesa dos aspectos ambientais do Protocolo era esperada se se observa a vasta fauna e flora locais bem como o seu potencial de exploração econômica, mas não é quando se notam outros interesses organizados, como o de usuários de recursos genéticos. Esta complexa característica do país refletiu-se em divergências detalhadas no Capítulo 4 entre os Ministérios da Saúde, Meio Ambiente, Agricultura Pecuária e Abastecimento e Ciência e Tecnologia no período que antecedeu a COP 10 (BULHÕES, 2010; ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal).

O país teve uma postura inicialmente bastante ofensiva para marcar posição (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal), defendendo o princípio da *soberania sobre os recursos naturais*, que já havia sido declarado na Declaração do Rio e na própria CDB em 1992. Mas como 2010 foi um momento de conciliação de posições, pois era a data limite estabelecida anteriormente para a criação do regime de ABS, havia orientação explícita do Executivo brasileiro para chegar-se a um entendimento (*idem*). Com o objetivo de concluir as negociações e atingir consenso no Japão, o acordo acabou sendo mais amplo e menos preciso do que geralmente é um Protocolo, cujo papel é estabelecer procedimentos claros com relação à implementação de uma convenção quadro (*idem*). Ao fim e ao cabo, o acordo obtido foi menos ofensivo do que queria a coalizão dos Megadiversos, e mais ofensivo do que tencionava a União Europeia. Entre os Megadiversos, predominou um discurso colonialista com forte oposição às demandas dos países desenvolvidos, com destaque para o representante da Malásia que era ativista e envolvido com ONGs ambientais internacionais (*idem*). O Brasil teve que ceder com relação à caracterização de *derivados* (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal; ENTREVISTA 2, 2015, informação verbal), mas liderou com sucesso a reivindicação pela inclusão do acesso a conhecimentos tradicionais no escopo do Protocolo.

Quando o Protocolo de Nagoya foi aberto para assinaturas, o país por meio da representação do Itamaraty em Nova York foi um dos primeiros a fazê-lo, comprometendo-se com a ratificação. Além do Brasil,

outros 91 países assinaram instrumento, que somente entraria em vigor após 50 ratificações, fato que veio a ocorrer em julho de 2014. A primeira reunião das partes signatárias (MOP1) foi em outubro de 2014, e o Brasil participou somente como observador, pois o Congresso Nacional não aprovou o ato internacional até a data limite para depósito na CDB. Esta não é, porém, uma situação definitiva, e o país pode ratificar o documento a qualquer momento e integrar o acordo de ABS como Parte signatária. O acordo tramita no Congresso Nacional desde 2012 e aguarda a composição de uma Comissão Temporária para emitir relatório e dar seguimento ao processo de aprovação legislativa. Como o Protocolo de Nagoya não admite reserva, não é possível propor emendas, de modo que ou é integralmente ratificado ou é rejeitado.

Com relação aos demais países da coalizão dos Megadiversos, África do Sul, Índia, Indonésia, Madagascar, México, Peru, Quênia e República Democrática do Congo ratificaram o Protocolo de Nagoya. Já Bolívia, China, Venezuela e Malásia não chegaram nem a assinar, Filipinas não assinou entretanto aderiu ao Protocolo em setembro de 2015, e Colômbia, Costa Rica e Equador encontram-se na mesma situação da brasileira, pois assinaram, mas ainda não ratificaram⁵⁸.

⁵⁸ Situação dos países em março de 2016.

4 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DE NAGOYA NO CONGRESSO BRASILEIRO

No capítulo anterior, foi possível perceber que o acesso a recursos genéticos e a repartição de benefícios é um assunto conflitivo e disputado desde o início da discussão sobre uma regulamentação internacional no âmbito da CDB. Inicialmente, houve oposição à inclusão do terceiro objetivo no acordo constitutivo da Conferência, referente à repartição justa e equitativa de benefícios resultantes do acesso e utilização de recursos genéticos. Ademais, apesar de o acesso e a repartição constarem no Artigo 15, no Preâmbulo e em outros tópicos, o texto foi impreciso quanto à implementação. Posteriormente, foram longos anos debatendo o assunto por meio de grupos de trabalho *ad hoc*, até que em 2010 um Protocolo ABS pode ser concluído, havendo consenso apenas no último dia do encontro multilateral durante a COP 10, em Nagoya, no Japão.

Observamos, portanto, que a regulamentação sobre o uso da biodiversidade e, especificamente, do acesso aos recursos genéticos e à repartição de benefícios (ABS) geraram impactos distributivos na esfera internacional, dividindo principalmente os interesses de países de renda alta (e que detém conhecimento e tecnologias para bioprospeção mas dependem da diversidade biológica estrangeira), e os países de renda média ou baixa (com poucos recursos tecnológicos e econômicos para a exploração da biodiversidade porém com elevado capital natural). Tal natureza distributiva não ficou restrita ao contexto multilateral, tendo sido deslocada também para o cenário doméstico do Brasil. Após a negociação na COP 10 em 2010, e a assinatura pelo país do compromisso internacional em 2011, houve períodos de intensa manifestação de grupos de interesse em veículos de comunicação nacionais e também dentro das casas legislativas — principalmente na Câmara dos Deputados, que é a primeira instância de tramitação dos atos internacionais.

A dificuldade em se chegar a um consenso nas negociações internacionais, pela relevância que o tema ganhou para certos setores econômicos, fortalece a hipótese de que também no Congresso Nacional a ratificação se arraste há bastante tempo pelos efeitos distributivos que o acordo acarreta, conforme definição teórica de Löwi (1964) e Ingram e Fielderlein (1988) apresentada no Capítulo 2. Especialmente porque aspectos do acordo em que houve muita divergência não foram regulamentados de forma precisa, delegando-se que as legislações nacionais o fizessem. Como lembram os diplomatas Tescari e Vargas, que participaram de conferências de meio ambiente e da CDB:

a negociação internacional não se esgota na relação entre as nações: afeta e é afetada também pelos custos e benefícios que podem gerar no âmbito doméstico, bem como pela sensibilidade demonstrada pela opinião pública à dimensão internacional das questões objeto de negociação (TESCARI, VARGAS, 2007, p. 5).

A polarização entre os grupos que se mobilizaram na arena legislativa sobre o Protocolo de Nagoya foi marcada por um setor claramente contrário e outro favorável, com poucas manifestações intermediárias – estas apareceram principalmente quando iniciou-se a discussão sobre a nova legislação nacional de acesso a recursos genéticos. O agronegócio brasileiro, cujos interesses são representados no Legislativo pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), colocou-se oposto à ratificação por considerar que a regulamentação implica prejuízos econômicos ao setor e não traz segurança jurídica. Já com posição favorável à ratificação (e que se mobilizaram para que o Brasil participasse da primeira Reunião das Partes — MOP1 como país signatário) está um grupo mais heterogêneo, formado por movimentos ambientalistas, grupos envolvidos com a questão agrária e outros comprometidos com as comunidades tradicionais.

O embate destas forças político-sociais estendeu-se também na apreciação pelo Congresso do novo marco regulatório nacional para a matéria, pois uma vez que o acordo internacional remete diversas especificações ao quadro doméstico dos Estados, a Lei da Biodiversidade brasileira precisou ser atualizada. Isso porque o acesso a recursos genético e a repartição de benefícios eram regulamentados no país por uma Medida Provisória⁵⁹, em vigor desde 2001. Quando em agosto de 2014 (dois meses antes da entrada em vigor do Protocolo de Nagoya) o Executivo brasileiro submeteu o Projeto de Lei nº 7.735 ao Congresso Nacional, o mesmo conflito observado na tramitação do acordo ABS foi refletido no contexto da regulamentação nacional, porém com mais matizes de grupos envolvidos, como o setor da indústria e o da pesquisa.

⁵⁹ A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei editado pelo Presidente da República sem a participação do Congresso. Ela entra em vigência imediatamente, devendo em seguida ser aprovada pelos parlamentares. A Constituição Federal de 1988 assegura este dispositivo para casos de urgência e relevância.

No propósito de apresentar o caso e explorar de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional, este capítulo divide-se em três sessões. A primeira (4.1) recupera o cenário doméstico que antecedeu as negociações de ABS durante a COP 10, no Japão. O objetivo é observar como a discussão sobre a temática ocorreu no Brasil, principalmente a participação e posicionamento dos Ministérios, do Congresso Nacional e dos grupos de interesse. Posteriormente (4.2), explora-se a mobilização doméstica subsequente à assinatura do Protocolo de Nagoya pela diplomacia (2011) e envio do acordo ao Legislativo (2012) pela MSC nº 245, levantando os principais argumentos e reivindicações dos grupos de interesse mobilizados. Por fim (4.3), analisa-se a extensão do embate sobre a ratificação para o cenário doméstico mediante a formulação de uma nova lei sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios para regulamentar a matéria no Brasil.

4.1 CENÁRIO PRÉ-NAGOYA

As discussões e negociações para o desenvolvimento de um acordo de ABS ocorreram por mais de 10 anos no âmbito da CDB, tendo o Brasil protagonizado um papel relevante e ativo no GT-ABS, conforme vimos no capítulo anterior. Porém, a assinatura do país comprometendo-se com o Protocolo de Nagoya não se reverteu em aprovação legislativa e ratificação junto ao organismo internacional antes da primeira reunião das Partes na Coreia (MOP 1), em outubro de 2014. Considerando que houve mobilização de diferentes setores da sociedade no período em que o acordo foi submetido ao Congresso Nacional, é pertinente compreender como estes atores participaram da construção da posição que o Brasil defendeu em Nagoya, na COP 10, bem como recuperar a atuação de outros atores domésticos, como o Legislativo e as agências do Executivo.

Desde que a ideia de um Protocolo ABS começou a ser discutida internacionalmente na CDB, os principais órgãos envolvidos com o debate na esfera doméstica brasileira foram o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por representar o país no organismo multilateral, e também o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por ser o ponto focal técnico para a biodiversidade. Mas com a aproximação do ano de 2010, traçado pela CDB como data limite para a conclusão de um acordo sobre a matéria, o debate ampliou-se para outras agências do governo federal. Apesar da preponderância do MMA sobre o assunto, o acesso a recursos genéticos e a repartição de benefícios eram temas de interesse também

para outras pastas, como o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério da Saúde (MS) — alguns com posições diametralmente divergentes.

O MMA esteve sob o comando de Marina Silva entre janeiro de 2003 e maio de 2008, que juntamente com sua equipe “tinha uma postura mais ofensiva” (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal) nas negociações sobre ABS. Em seguida, Carlos Minc assumiu o Ministério até março de 2010, quando Izabella Mônica Vieira Teixeira substituiu-o. Portanto, quem esteve presente em Nagoya e participou juntamente com a diplomacia brasileira das negociações foi a Ministra Teixeira. Bráulio Ferreira de Souza Dias, então funcionário do MMA com forte atuação nos assuntos da CDB e que em janeiro de 2012 foi nomeado Secretário Executivo da Convenção – o mais alto cargo na estrutura da CDB, assumiu em 2010 como Secretário de Biodiversidade e Florestas, assessorando diretamente a Ministra e também os negociadores brasileiros no Japão (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal; BENSUSAN, 2015, informação verbal). A visão do MMA em relação ao Protocolo ABS era uma visão ambientalista, de apoio à proteção da biodiversidade e sociobiodiversidade brasileira contra a biopirataria e defesa da repartição de benefícios. Porém, Izabella Teixeira tinha uma “postura mais pragmática” (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal) do que as gestões anteriores. Havia uma orientação da Casa Civil para concluir o acordo (*idem*), e os esforços concentraram-se neste sentido.

O MAPA tinha uma visão diferente, e desde o início mostrou-se reticente quanto à negociação de *recursos genéticos agrícolas*. O órgão tinha “dificuldades em aceitar o texto do Protocolo, pois a regulamentação de acesso impacta toda a cadeia dos produtos da agricultura” (BULHÕES, 2010, p. 25), uma vez que a maior parte da produção brasileira do setor baseia-se em recursos genéticos não originários do país, principalmente as *commodities*. O milho, a batata, a soja, o café e o açúcar são todas culturas exógenas. No entendimento do Ministério, esta questão não deveria ser tratada na esfera da CDB, mas sim permanecer sob regulamentação do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura⁶⁰ (TIRFAA),

⁶⁰ O TIRFAA tem por objetivo promover a “conservação e o uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização, em harmonia com a Convenção sobre Diversidade Biológica, para uma agricultura sustentável e a segurança alimentar” (TIRFAA, 2008, art. 1). Ele estabeleceu um *sistema de*

assinado pelo Brasil em 2002 e em vigor desde 2006 (*idem*), buscando inclusive ampliar a lista de cultivares regulamentados por tal acordo.

O Ministério da Saúde (MS) envolveu-se nas discussões preocupado com as implicações da regulamentação ABS para a saúde humana, principalmente sobre a inclusão de patógenos (BULHÕES, 2010; BULHÕES, 2015, informação verbal), que são os agentes causadores de doenças. Como vírus e bactérias são também organismos vivos, entram no escopo do Protocolo. Em entrevista realizada com diversos membros do MS em 2010, a pesquisadora Beatriz Bulhões, representando a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, relatou que o órgão tinha uma percepção positiva sobre o Protocolo ABS, de que ele poderia “criar condições e capacidades para resolver problemas nacionais” (BULHÕES, 2010, p. 30), mas ressaltou que grandes empresas do setor de fármacos estavam preocupadas com os possíveis efeitos da regulamentação internacional para o mercado (*idem*). A Fiocruz, como instituição do MS, esteve presente na COP 10 no corpo de assessores técnico-científicos da delegação brasileira (FIOCRUZ, 2010). O representante da entidade relatou que “na área da saúde foi relevante a discussão sobre princípios ativos e recursos genéticos de medicamentos e patógenos – que além dos interesses de indústrias farmacêuticas, potencialmente podem dar origem a armas biológicas, como varíola ou antrax” (*idem, s.p.*).

Para o MCT⁶¹, havia ainda muitas incertezas e indefinições acerca do Protocolo de Nagoya, e os temas mais delicados da negociação eram: a proposta de origem, a definição de utilização, o certificado de cumprimento de legislação nacional e a indefinição do conceito de acesso (BULHÕES, 2010). A posição do órgão era em certa medida defensiva pois havia um temor de que o acordo implicasse em excesso de burocratização para o *acesso* com fins de pesquisa (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal). Por isso, com relação ao certificado de origem e ao consentimento prévio informado, dois mecanismos inovadores do

acesso multilateral facilitado aos recursos importantes na produção de alimentos e uma *forma simplificada de repartição de benefícios*. Foi organizada uma lista no seu Anexo I com determinados cultivos cujo acesso pelo sistema multilateral é livre, e somente pagam repartição de benefícios aqueles usuários que a partir deste acesso desenvolverem um produto e cobrarem pelo seu uso (*idem*). A lista é restrita e não inclui por exemplo a soja e o café, de modo que há interesse do setor em ampliar esta lista para incluir outros itens relevantes para o Brasil.

⁶¹ Apenas em 2011 o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) mudou de nome para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Protocolo, o Ministério considerava que apenas o certificado de origem já seria condição suficiente para assegurar a repartição de benefícios, lembrando que o CNPq dispõe de um banco de dados com registro de pesquisas que utilizam e coletam recursos genéticos, o qual poderia ser aproveitado (BULHÕES, 2010). Já no âmbito das coalizões internacionais, a pasta entendia que o Brasil perderia força em sua posição como país ao liderar e representar o interesse do grupo de Países Megadiversos (*idem*).

Por fim, o MRE tinha o papel de coordenar os interesses brasileiros e conduzir a negociação e, portanto, estabeleceu diálogos com diversos atores interessados, governamentais e não governamentais. Mas neste assunto havia muitos interesses, por vezes opostos, o que tornava complexo o papel da diplomacia de portar as mais diversas vozes domésticas. Um diplomata do MRE explica que “quem tinha mais informação acabava fazendo seus interesses prevalecerem, e esse foi o caso do MMA. Em 2010 o Bráulio Dias assumiu [a Secretaria de Biodiversidade e Florestas] e foi o ‘homem ao lado’ da Ministra Isabela Teixeira, também acompanhando os negociadores brasileiros em todas as reuniões” (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal). Neste sentido, ressalta Farias (2009, p. 37) que:

Quando a dinâmica da decisão se dá pela política burocrática, geralmente há divisão de tarefas dentro do processo. Não raro, o Itamaraty fica responsável pelo controle sobre o fluxo de comunicação, a organização das interações burocráticas e a execução externa das decisões. Os órgãos domésticos, por seu turno, geralmente desempenham tarefas técnicas, como a avaliação de propostas, levantamento de dados e escolha de alternativas. Percebe-se, aqui, que estes órgãos ficam com tarefas cruciais na determinação da posição externa brasileira.

No Legislativo, o tema era pouco conhecido, e o envolvimento parlamentar restringiu-se basicamente à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, que realizou uma audiência pública em 9 de junho de 2010 para debater a posição que o Brasil levaria para a reunião em Nagoya. Estiveram presentes, além da própria Ministra Izabella Teixeira, representantes do MRE e do MCTI, da sociedade civil e o deputado Sarney Filho (PV-MA)

líder da Frente Parlamentar Ambientalista⁶² (CORRÊA, 2010). A Comissão concluiu pela criação de um Grupo de Trabalho para acompanhar a 10ª Conferência das Partes com o objetivo de dialogar com os diversos atores envolvidos no debate, cuja coordenação ficou com o deputado Cássio Tanigushi, assessorado pela pesquisadora Beatriz Bulhões. O GT reuniu-se com os principais Ministérios interessados no tema, bem como promoveu reunião de alinhamento entre Executivo e Legislativo, levantou proposições em tramitação relativas à implementação da CDB, identificou lacunas na legislação doméstica pertinente à implementação da Convenção, e elaborou uma Plataforma Legislativa para a Biodiversidade, com o objetivo de sensibilizar e engajar os parlamentares na questão (PLATAFORMA LEGISLATIVA PARA A BIODIVERSIDADE, 2011). Bulhões explica que “um dos objetivos desse projeto com o Deputado Taniguchi era envolver mais o Legislativo em todo o processo, não só quando o tema chegasse no Congresso” (BULHÕES, 2015, informação verbal). Porém, apesar de desenvolvida, a Plataforma não chegou a ser implementada. Para Bulhões (*idem*), que atualmente é interlocutora legislativa da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e continua envolvida com a questão dos recursos genéticos, o engavetamento da iniciativa se deu por conta da mudança de legislatura (em 2011 assumiu a 54ª Legislatura), quando novos parlamentares foram eleitos e nenhum manifestou interesse em dar seguimento à Plataforma. “Com a troca, os parlamentares que ficaram não quiseram se comprometer com essa questão da biodiversidade porque ela não dava voto. (...) A nossa ideia era justamente entender qual era o papel do Legislativo e como poderia participar” (*idem*).

Ao fim e ao cabo, a posição brasileira que foi levada para Nagoya refletiu diálogos que ocorreram no Executivo, com baixa participação do Congresso. O MRE realizou reuniões com o governo, incluindo os diversos Ministérios, e também com a sociedade civil, contemplando ONGs, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Conselho Nacional de

⁶² A Frente Parlamentar Ambientalista (FPAmb) foi fundada em 2002, pelo então deputado federal Fernando Gabeira (na época PV-RJ), militante de questões ligadas ao meio ambiente. Apesar de mais numerosa do que a Frente Parlamentar do Agronegócio, sua força e capacidade de influência são menores. O envolvimento da FPAmb foi baixo com relação ao Protocolo de Nagoya na fase anterior à COP 10, e também na fase posterior, tendo se manifestado mais intensamente nas discussões sobre a regulamentação nacional para acesso e repartição (ABS).

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), comunidades indígenas, entre outros. Porém, não houve “canal de diálogo com o Congresso porque os Ministérios e a Casa Civil já tinham esse diálogo com eles” (ENTREVISTA 1, 2015, informação verbal).

A mobilização da sociedade civil no momento imediatamente anterior à COP 10 foi menor do que havia existido em outros períodos, e na opinião de Bensusan (2015, informação verbal), pesquisadora e consultora do Instituto Socioambiental (ISA), isto tem que ser entendido a partir de uma perspectiva histórica mais ampla. Durante muitos anos houve engajamento da sociedade civil sobre o tema, inclusive a partir de 1995 o Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais (FBOMS) passou a contar com um GT de sociobiodiversidade. Porém, Bensusan (*idem*) ressalta que as ONGs se tornaram menos militantes ao fim da década de 1990 — por diversas razões, e que, por isto, a participação no debate sobre o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios antes de 2010 foi pequena.

Em suma, observa-se que desde a criação da CDB, em 1992, diversos setores governamentais e da sociedade civil acompanham os debates protagonizados nesta seara, com variação de intensidade no envolvimento entre períodos históricos. O MMA, como ponto focal técnico sobre questões relativas a biodiversidade, acabou exercendo mais influência sobre a posição brasileira nas negociações multilaterais do que outras pastas. Apesar do conhecimento do assunto por parte de outros Ministérios, que representam interesses setoriais específicos, os grupos de interesse destes setores não estavam tão envolvidos com a discussão neste período que antecedeu a realização da COP 10. No entanto, após o papel de liderança exercido pelo Brasil no Japão, e da assinatura da diplomacia comprometendo-se com a ratificação do Protocolo de Nagoya, novas discussões tiveram início, principalmente no Congresso Nacional.

Esta polêmica foi ressaltada por outro evento concomitante ocorrendo no território brasileiro. Em 2010, o Ibama deu início à Operação Novos Rumos, que autuou empresas, centros de pesquisa de biotecnologias e universidades por desenvolverem pesquisas com uso de recursos genéticos e/ou conhecimentos tradicionais associados sem a devida autorização dos órgãos federais responsáveis, quais sejam, o próprio Ibama e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), ou em desconformidade com a legislação. A primeira fase desta operação, deflagrada em 2010, lavrou 126 autos de infração aplicados a 33 empresas e que somaram R\$ 107.014.100,00, além de 23 advertências, em sua maioria para universidades e centros de pesquisa federais (IBAMA,

2016). A segunda fase da operação (2011-2013) focou-se em empresas e instituições que sequer buscaram regularização junto às agências competentes e, portanto, implicou em sanções mais severas, inclusive na esfera penal (*idem*). Ocasinou 318 multas, 66 empresas notificadas, somando R\$ 107.203.350,00, além de 33 advertências (*idem*). Empresas de diferentes setores foram notificadas, entre elas a Ambev e a Unilever, do segmento de alimentos e bebidas; Avon, Natura, O Boticário, Age do Brasil, Casa Granado, Chemyunion, Mapric, Mahogany e L’Oreal Brasil, de cosméticos; Aché, Eurofarma, Medley, Biolab, Novartis e Mapric, do farmacêutico; a Firmenich, de perfumaria, higiene pessoal e limpeza; Iff Essências e Fragrâncias, de essências; Avert, Basf, Dupont e Dow do Brasil, de química; Syngenta, Embrapa e Bayer, de pesquisa e desenvolvimento de produtos químicos, insumos e sementes para o setor agropecuário; as universidades federais de São Paulo (USP), do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Paraná (UFPR) e de Goiânia (UFG) (*idem*). Assim, tanto os eventos domésticos, representando perdas monetárias reais para empresas de setores fortes da economia brasileira, quanto os internacionais contribuíram para que se abrisse uma discussão acerca da legislação brasileira de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios, havendo mobilização de diversos grupos de interesse, tanto no que diz respeito ao Protocolo de Nagoya, quanto à Medida Provisória 2186-16 que desde 2001 legislava sobre a matéria.

4.2 MOBILIZAÇÃO DOMÉSTICA DURANTE A TRAMITAÇÃO DO ACORDO NO LEGISLATIVO

Após a assinatura do Protocolo de Nagoya pela diplomacia brasileira em Nova Iorque, em janeiro de 2011, o Executivo levou 18 meses para enviar a Mensagem Presidencial nº 245 ao Congresso Nacional. O envio foi feito no dia 11 de junho de 2012, no contexto da organização da Rio+20, momento no qual a comunidade internacional estava atenta para o tema ambiental no Brasil – que seria sede do evento. Junto com a MSC 245/2012, outros documentos também foram enviados ao Legislativo, como a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS), assinada em Bonn, em 23 de junho de 1979.

A MSC 245/2012, como de praxe no procedimento de envio de atos internacionais para o Legislativo, foi acompanhada de uma Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro de Relações Internacionais Antonio de Aguiar Patriota (janeiro 2011 – agosto 2013) e pela Ministra de Meio Ambiente Izabella Monica Vieira Teixeira (abril 2010 – atual).

O documento, que tem por objetivo justificar ao Executivo o por que é importante que o Brasil ratifique o acordo, apresentou alguns argumentos bem definidos. Em primeiro lugar, afirmou que a assinatura do acordo está alinhada à disposição da Presidência em priorizar questões de meio ambiente, lembrando o papel do Brasil como sede da Rio-92 e dos esforços para que este Protocolo fosse concluído em 2010, eleito pela ONU como Ano Internacional da Biodiversidade, tendo sido inclusive um dos primeiros a assinar o instrumento.

A assinatura desse Acordo atende à disposição de Vossa Excelência de atribuir prioridade a questões relacionadas ao meio ambiente, sobretudo no que respeita à biodiversidade. Assinada em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Convenção sobre Diversidade Biológica tem como objetivos a conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização. Em 2010, Ano Internacional da Biodiversidade segundo as Nações Unidas, o Brasil envidou esforços para a conclusão das negociações do Protocolo, contribuindo para o encaminhamento do terceiro objetivo da Convenção e para a confirmação dos princípios que regem o multilateralismo ambiental. Por reconhecer sua importância para a proteção da biodiversidade, o Brasil foi um dos primeiros países a assinar o Instrumento (BRASIL, 2012, p. 2).

A Exposição de Motivos também lembrou que o Protocolo estabelece um quadro jurídico internacional para acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, bem como para a repartição de benefícios. Ademais, enfatizou o *timing* para a adesão brasileira ao explicar que até a data de envio da carta, 54 países haviam assinado o acordo e era esperado que entrasse em vigor em 2012, fato que somente viria a ocorrer após a ratificação de 50 países. Assim, recomendaram a ratificação tempestiva do Protocolo, principalmente no contexto em que o Brasil iria sediar a Rio +20.

Até a presente data, cinquenta e quatro países assinaram o referido Acordo, sendo esperado que este entre em vigor antes da COP-11, evento que

será realizado na Índia, em outubro de 2012. Concomitante a esse encontro, pretende-se que tenha lugar a Primeira Reunião da Conferência das Partes atuando como Reunião das Partes do Protocolo de Nagoia (COP-MOP 1). Para tanto, é necessário que pelo menos cinquenta países apresentem seus instrumentos de ratificação com antecedência de noventa dias. Nesse contexto, tendo em mente a importância que o tema da biodiversidade possui para o Brasil e levando em consideração o fato de que o país sediará, em junho de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), recomenda-se a ratificação tempestiva do Protocolo (BRASIL, 2012, p. 2).

A MSC e a Exposição de Motivos foram despachadas em 25 de junho de 2012 para a Mesa da Câmara dos Deputados, que considerou o acordo internacional de pertinência das seguintes Comissões: de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Finanças e Tributação (CFT) (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Art. 54 RICD). Conforme o art. 34, II, do RICD, por ser o seu teor de competência de mais de 3 comissões de mérito, determinou-se que o Protocolo de Nagoia fosse apreciado por uma Comissão Especial, em regime de Tramitação Ordinária.

Em 12 de março de 2013, a presidência da Câmara, na pessoa do deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), criou a Comissão Especial destinada a “proferir Parecer à Mensagem nº 245 de 2012”, determinando que a mesma fosse composta por 20 membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio das bancadas não contempladas. Como os vinte membros não foram indicados até o fim da 54ª Legislatura (dez. 2014), e a comissão não chegou a ser instalada, o novo presidente da Câmara deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) criou em 31 de março de 2015 uma nova Comissão Especial, desta vez demandando a composição por 26 membros titulares, ou seja, seis titulares a mais do que a demanda anterior.

A partir destes fatos, percebe-se um dilema quando observamos que apesar do protagonismo brasileiro nas negociações internacionais e de ter sido o país um dos primeiros assinar o acordo, o mesmo está a mais de três anos e meio – desde 25 de junho de 2012 – parado no Congresso

Nacional, de modo que entrou em vigor internacionalmente em outubro de 2014, com 51 ratificações e sem a presença do Brasil. Em termos comparativos, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, também um instrumento da CDB para regulamentar a transferência, manipulação e uso de organismos geneticamente modificados, ficou cerca de quatro meses no Congresso Nacional. Neste período, foi enviada a Mensagem Presidencial, criada uma Comissão Especial para emitir relatório, que deu origem ao PDL, o qual foi aprovado em Plenário, enviado para o Senado, e finalmente promulgado. O Protocolo de Quioto, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima, ficou apenas três meses nesta tramitação.

Há que se considerar, ainda, que a média de tramitação de todos os atos internacionais no legislativo brasileiro, no intervalo de 1985 a 2005, foi de 667 dias, ou seja, de aproximadamente um ano e dez meses — considerando o período entre o recebimento da MSC e a promulgação do decreto legislativo que aprova o ato internacional (ALEXANDRE, 2006). O Protocolo de Nagoya já contabiliza mais de três anos e meio em tramitação, desde o envio da MSC em junho de 2012. Destarte, podemos perceber que o procedimento de tramitação, apesar de estar parado por uma questão burocrática e processual, é um caso desviante, fora da média. Alexandre (*idem*), Rezek (*apud* ALEXANDRE, 2006) e Souza (2010), consideram que a demora excepcional do Parlamento em aprovar alguns atos é uma manifestação da sua posição e pode indicar falta de interesse do Executivo no andamento da matéria ou um conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo, que resulta na resistência do segundo em aprová-lo. Como na maioria das vezes o Congresso não está disposto a arcar com o custo de vetar um acordo (LIMA, 2000, p. 297; OLIVEIRA LIMA, 2013), mantém algumas matérias “engavetadas”, de modo que oficialmente elas continuam em tramitação. No caso do Protocolo de Nagoya, observa-se que um grupo influente no Congresso e contrário à ratificação do Protocolo de Nagoya pelo Brasil, o agronegócio, atrela a possibilidade de aprovação legislativa à votação e implementação de uma nova legislação nacional para a matéria, causando a obstrução do andamento da matéria.

Desde o envio do Protocolo de Nagoya para o Legislativo (MSC 245/2012), em junho de 2012, houve períodos de intensa mobilização de algumas burocracias estatais e de grupos de interesse. A questão foi politizada tanto no Congresso Nacional, refletida no longo período de tramitação e na movimentação da bancada ruralista para obstaculizar a ratificação, quanto em veículos de comunicação nacionais e setoriais. As principais vozes que se articularam publicamente vieram, de um lado, de

setores ligados ao agronegócio e contrários à ratificação do texto original, e do outro, de setores ligados a movimentos sociais de diversas atuações (meio ambiente, reforma agrária, questão indígena, promoção da agroecologia, comunidades quilombolas, entre outros) e favoráveis à ratificação.

Devido ao conteúdo do acordo, outros grupos também manifestaram interesse no seu teor e regulamentação, como a indústria farmacêutica, a indústria de cosméticos e outras ligadas a pesquisas bioquímicas. Porém, não se verificou a mobilização pública destes setores no debate do Protocolo de Nagoya. A atuação destes segmentos, no entanto, foi intensa no debate sobre o Marco Legal da Biodiversidade, legislação nacional sobre o tema e que será tratada na próxima seção. Sobre o acordo internacional, a vice-presidente do Grupo FarmaBrasil, que reúne laboratórios nacionais, e que assumiu a liderança da Coalizão pela Biodiversidade, formada por diversos setores da indústria para o debate nacional, afirmou que para o farmacêutico e para os demais setores da coalizão (basicamente setores produtivos), o Protocolo de Nagoya nunca foi um problema, mas que ainda não haviam se focado na análise desta questão (DIAFERIA, 2015, informação verbal). O foco para o grupo era a legislação brasileira, por uma questão de prioridade. Já a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) encomendou um estudo para avaliar o impacto do acordo para o setor industrial brasileiro e, de um modo geral se colocou favorável à ratificação desde que algumas condições sejam atendidas, como por exemplo a maior segurança jurídica para as indústrias nacionais e a desburocratização da legislação brasileira de ABS (BRASIL, 2015b; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

Os interesses do agronegócio foram representados no Congresso pela bancada ruralista. Esta última é um termo sinônimo para a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que desde 2003 não utiliza oficialmente aquela nomenclatura, mas o termo se popularizou e segue amplamente utilizado. Segundo auto definição, com uma “composição pluripartidária e reunindo mais de 200 parlamentares, a bancada tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem-sucedido. É considerada a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo” (FPA, 2015, s.p.). Conforme o que foi discutido no Capítulo 2, as Frentes Parlamentares são bancada suprapartidárias que funcionam como grupos de pressão dentro do Legislativo.

Em termos de filiação político partidária, os membros desta bancada costumam ser de um espectro de centro e centro-direita, não

havendo uma orientação ideológica que os une, mas sim interesses específicos (SANTOS, 2007). Entre as pautas nas quais a FPA costuma envolver-se estão discussões sobre meio ambiente, demarcação de terras, reforma agrária, questões sindicais e trabalhistas, renegociação de dívidas, entre outras (DIAP, 2014). Sua mobilização tem obtido diversas vitórias no âmbito das políticas públicas, como a obstrução da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006 por conta de insatisfação com medidas para o setor, obstrução a votação da PEC 438/2001 do trabalho escravo, e atuação na reformulação do Código Florestal, esta última também alvo de intensa polarização entre agronegócio e ambientalistas (*idem*). É um grupo organizado e articulado, possui uma página oficial na internet com estrutura para contato com a imprensa, além de rádio e TV próprias, e realiza reuniões periódicas internas e também com outras entidades da sociedade civil e do Executivo. Conta com o apoio do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), uma instituição com sede própria em Brasília formada por 37 setores que representam diversos elos da cadeia da agropecuária e que funciona como uma assessoria da FPA, oferecendo suporte técnico e operacional para a mesma (IPA, 2015, informação verbal).

A mobilização da FPA com relação ao Protocolo de Nagoya teve início com o envio da MSC 245/2012 ao Congresso, por entenderem que o setor somente pagaria com a ratificação e que o acordo é amplo e não oferece segurança jurídica (*idem*). O teor do Protocolo afeta a agricultura principalmente na parte de pesquisa, quando por exemplo “a busca por genes em espécies silvestres pode levar à criação de novas variedades de plantas alimentícias, adaptáveis a condições socioambientais diversas, contribuindo para a segurança alimentar do futuro” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 45). Foram levantados os argumentos centrais apresentados por parlamentares ligados ao agronegócio em geral e também por membros da FPA para justificar o porquê o país não deveria ratificar o acordo.

O primeiro apontou para o fato de que diversas plantas e animais explorados pela agropecuária nacional não são originários do Brasil, ou seja, são recursos exógenos. Assim, há temor de que o tratado dificulte o acesso aos recursos genéticos estrangeiros pelas instituições brasileiras de pesquisa e, ainda, que as obrigue ao pagamento de *royalties* aos países originários — o que seria economicamente prejudicial para o setor. Nas palavras do líder da FPA, deputado Luís Carlos Heinze (PP/RS) “nós somos contra a ratificação do protocolo. (...). Poucas coisas, como a mandioca e o abacaxi, são naturalmente brasileiras. Soja, café, suínos, laranjas e tantas outras são importadas. Imagine se nós tivémos de pagar

royalties sobre tudo isso?” (MIRANDA, 2014, s.p.). Em outra declaração publicada no *website* da FPA, feita no contexto da votação do marco regulatório nacional de ABS que será discutido mais profundamente na seção seguinte, a Frente expôs que:

(...) na verdade, o que está por trás disso [Projeto de Lei 7735/14], de modo subterfúgio, é o Protocolo de Nagoya, que, se ratificado, o Brasil será um dos maiores pagadores de *royalties* do mundo. Os prejuízos serão bilionários. Nada mais, nada menos que R\$ 900 milhões por ano somente para a soja. Sem dúvida alguma, esse projeto de lei sobre patrimônio genético é o primeiro passo para a ratificação do Protocolo de Nagoya que os membros da FPA não vêem nele vantagem alguma para o agronegócio brasileiro” (FPA, 2014, s.p.).

Estas percepções estão baseadas na obrigatoriedade em repartir os benefícios obtidos com o uso de recursos genéticos ou saberes tradicionais com o país provedor do recurso ou com as comunidades provedoras do conhecimento associado ao uso do recurso. Reflete, em suma, incertezas quanto ao escopo do conteúdo do acordo, ou seja, se contempla as *commodities* agrícolas, e também quanto ao marco temporal de sua regulamentação, isto é, a partir de que momento começará a valer: se de sua entrada em vigor, se da entrada em vigor da CDB ou ainda se cobrirá acessos realizados em períodos anteriores. A questão fica mais complexa se considerarmos que o acesso a recursos genéticos pode se dar diretamente com o país originário, de forma *in situ*⁶³, ou com países intermediários, através de produtores ou de coleções *ex situ*⁶⁴.

Por conta destas dúvidas, o deputado Nilson Leitão (PSDB-MT), líder da minoria e que passou a integrar a FPA na 55ª legislatura (2015-2019), ao participar de reunião da Organização Mundial para Agricultura e Alimentação (FAO) em Roma em abril de 2013 argumentou que um acordo ótimo seria alcançado se o Protocolo de Nagoya tratasse objetivamente da biodiversidade, o que deixaria uma conjuntura positiva para o setor de fármacos, cosméticos e para a agricultura (MUGNATTO,

⁶³ Quando “os recursos genéticos existem em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características” (CDB, 2000, p. 9).

⁶⁴ Quando os recursos genéticos existem fora de seus territórios, em coleções públicas ou privadas.

2013). Assim, sugeriu excluir os produtos agrícolas de sua regulamentação e mantê-los sob os auspícios do TIRFAA. Afirmou, em entrevista à Rádio Câmara, que:

Se nós conseguirmos fazer com que o tratado de Nagoya possa ficar objetivamente na biodiversidade... Aí o fármaco ficará numa situação maravilhosa, não tenha dúvida disso. Agora se você colocar essa tabela na economia brasileira: o que significa a biodiversidade para a economia brasileira e o que significa a agricultura em si para a economia brasileira, você vai perceber um desequilíbrio enorme (*idem*, s.p.).

Na mesma entrevista, o deputado criticou o fato de os parlamentares não participarem do processo de negociação internacional desde o início, de modo que possam atuar em temas importantes para os brasileiros. Ao contrário, afirmou, acabam recebendo “um pacote pronto e depois demora anos para o Congresso Nacional referendar um tratado feito, claro que feito com toda a legitimidade pelo Itamaraty” (*idem*, s.p.). A posição de ampliar a lista do TIRFAA para proteger-se contra possíveis incertezas ou efeito negativos do Protocolo de Nagoya para o agronegócio brasileiro foi reforçada em uma audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 3 de abril de 2013 com técnicos do MMA, MAPA e MRE para definir a posição que o Brasil iria defender na reunião da FAO — marcada para abril daquele mesmo ano. Enquanto o representante do MAPA e o da CNA, bem como o deputado Valdir Colatto (PMDB-SC) que propôs a audiência e integra a FPA, expressaram temor com relação ao Protocolo de Nagoya e defenderam a ampliação do TIRFAA para novos recursos vegetais, animais e micro-organismos, o representante do MMA, apesar de também favorável à inclusão de outras espécies no tratado de alimentação, defendeu a implementação do Protocolo por ter um espectro mais amplo de proteção à biodiversidade (SOUZA, M., 2013).

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) reúne 27 federações estaduais e mais de 2.000 sindicatos, representando cerca de 2 milhões de produtores rurais. Por seis anos consecutivos o cargo de presidência foi ocupado pela senadora Kátia Abreu (PMDB-TO), licenciada desde janeiro de 2015 para assumir como Ministra do MAPA no governo Dilma Rousseff. Em 2013, a Senadora escreveu uma coluna no jornal Folha de S. Paulo (replicada no Canal do Produtos, que é a

página oficial da CNA) ressaltando inúmeros pontos do Protocolo de Nagoya os quais considera lesivos. Sobre a relação do acordo com o TIRFAA argumentou que:

Todo novo tratado deve ser visto com lupa. O diabo mora nos detalhes. Eis o caso do novo Protocolo de Nagoya, que se sobrepõe ao Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (Tirfaa), promulgado pelo Brasil em junho de 2008. O Tirfaa já vinha cumprindo plenamente suas funções de "prospecção, conservação e uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura". (...) [O Protocolo de Nagoya] Em particular, em seu artigo 4º, estipula que "as provisões deste protocolo não afetarão direitos e obrigações de qualquer parte derivados de qualquer acordo internacional existente", quando, na verdade, deixa em aberto a questão de se o Tirfaa será ou não preservado no âmbito doméstico (ABREU, 2013, s.p.)

Por conta deste fator e de outras incertezas que pairavam sobre o acordo, Kátia Abreu defendeu que “o Brasil deveria tomar a máxima precaução, não ratificando esse protocolo enquanto essas questões não ficarem bem esclarecidas. Em particular, a biodiversidade agrícola deveria ser retirada do âmbito de aplicação desse protocolo” (*idem*, s.p.).

Outro argumento levantado pelo agronegócio para opor-se à aprovação do acordo foi que, como o Protocolo não aceita ressalvas, o país prefere ter regras mais claras antes de ratificá-lo, até porque o próprio texto do acordo remete uma série de regulamentações à legislação nacional dos Estados Partes. Neste sentido, consideraram necessário aprovar uma nova regulamentação nacional para a matéria antes de ratificar Nagoya, em substituição à Medida Provisória 2186-16 em vigência desde 2001. Em entrevista concedida por representantes do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), explicou-se que a possibilidade de aprovação legislativa do acordo está vinculada à regulamentação nacional.

Quando a presidência enviou a MSC 245, em 2012, a bancada agropecuária começou a se mobilizar para entender o que era o Protocolo, e marcamos inclusive várias reuniões aqui na sede da IPA/FPA. Não só com o setor privado, mas também com o

MRE, com o MMA, e principalmente com o MAPA. Em 2013 já começamos a discutir bastante sobre o tema, em mais de 10 reuniões. A conclusão a que chegamos foi que para o setor ter mais segurança jurídica e não ter que pagar 1% de *royalties* sobre toda a produção, que é muito dinheiro, decidiu-se que para ratificar precisaria haver uma lei que desse as regras brasileiras. O ponto principal das reuniões foi esse (IPA, 2015, informação verbal).

Em suma, o setor agropecuário teme tornar-se pagador no caso da ratificação brasileira do Protocolo de Nagoya. Devido à amplitude do texto, que em certa medida reflete as dificuldades de consensos na arena internacional e que por isso transferiu uma série de definições para a legislação nacional dos Estados Partes, o setor agropecuário demandou que antes de aprovar o ato internacional seria necessário obter mais segurança jurídica doméstica por meio de uma nova lei para regulamentar o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios. Este tema será aprofundado da seção seguinte (4.3).

Entende-se, com base nas manifestações dos parlamentares e representantes de entidades, que o grupo de interesses ligado ao agronegócio tem a percepção de que a entrada em vigor do Protocolo de Nagoya implica em impactos distributivos assimétricos. De acordo com o Modelo de Ingram e Fiederlein (1998) apresentado no Capítulo 2, pelas características da regulamentação seu impacto identifica-se com a terceira categoria, de base econômica e de grupos de interesse. Neste contexto, portanto, seguindo a tipologia proposta pelas autoras, espera-se que o *locus* de liderança das discussões sejam os líderes dos grupos de interesse, e o papel do MRE (equivalente para o *State Department* utilizado no modelo referente ao contexto dos Estados Unidos) seja de participante no conflito interagências, enquanto o das demais agências seja de formulação de políticas e de implementação. Em suma, o modelo prevê que os principais atores neste tipo de acordo (com impactos assimétricos de base econômica) são os grupos de interesse que, quando mobilizados, tentarão influenciar na negociação por meio da formação de coalizões, cujo embate ocorre principalmente no Congresso Nacional.

Já o grupo de interesse favorável à ratificação, e que se mobilizou para que o processo de aprovação legislativa fosse concluído antes do primeiro Encontro das Partes Signatários (MOP 1) realizado em outubro de 2014, tem uma composição mais heterogênea que o grupo anterior. É formado principalmente por entidades, centros de pesquisa e movimentos

sociais de diversas atuações, ligados principalmente à defesa do meio ambiente, à reforma agrária, à questão indígena e direitos das comunidades tradicionais⁶⁵ e à promoção da agroecologia. Entre as entidades e movimentos sociais que manifestaram apoio público estão, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Via Campesina, a Terra de Direitos, o Greenpeace, a *WorldWild Fund* (WWF), o Instituto Socioambiental (ISA), a Associação Brasileira de Agroecologia, além de órgãos da ONU, como o PNUMA e a CDB. O próprio Bráulio Dias na posição de Secretário-Executivo da CDB concedeu diversas entrevistas a veículos de comunicação para esclarecer dúvidas e procedimentos ligados ao Protocolo, ressaltando a importância para o Brasil participar da MOP1 como Estado Parte. Quem também defendeu a pauta por uma ratificação antes da Primeira Reunião da Partes Signatárias em 2014 foi o MRE e o MMA. Ambos os Ministérios mobilizaram-se para atender audiências públicas e seminários no Congresso (Câmara e Senado), visando solucionar as dúvidas dos parlamentares e de outros setores envolvidos com relação ao acordo ABS.

Para este grupo favorável à ratificação antes da MOP 1, o Protocolo de Nagoya é considerado um avanço, no sentido de que garante um quadro jurídico internacional contra a biopirataria, o que contribui para defender os interesses dos detentores da biodiversidade — caso do Brasil. Por isso, defendem, é de interesse do país tornar-se signatário do acordo. Em audiência pública realizada em 6 de fevereiro de 2014 na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o então Ministro de Relações Exteriores Luiz Alberto Figueiredo Machado colocou que:

Para nós que detemos a maior biodiversidade do Planeta, é fundamental ter um acordo internacional que garanta que o fruto do uso de recursos genéticos nossos possa ser, de alguma forma,

⁶⁵ É importante lembrar que entre as comunidades tradicionais não figuram somente os povos indígenas, mas também outros como os quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, caiçaras, ribeirinhos, geraizeiros, seringueiros, faxinais, comunidades de fundo de pasto, castanheiros, pescadores artesanais, ciganos, marisqueiras, varjeiros, jangadeiros, entre outros. As comunidades e povos tradicionais são definidos como grupos que “ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Para isso, são utilizados conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (MMA).

compartilhado conosco, como país de origem, e com as comunidades brasileiras e com os detentores dos conhecimentos tradicionais. Ora, isso não se confundirá, do nosso ponto de vista, com afetar os interesses dos agricultores brasileiros. (...) É importante que se tenha claro que não é intenção do Itamaraty, nem vai ser, prejudicar o agricultor brasileiro. Ao contrário. Faço até um convite para quem sabe melhorar e aprimorar esse diálogo: quem sabe poderíamos convidar assessores do Senado para reuniões técnicas conosco, exatamente para dirimir dúvidas e ouvir as preocupações, porque para nós é fundamental ouvir as preocupações, para que a nossa ação nessa área possa refletir plenamente toda a gama de interesses que poderiam ser afetados. Nós não queremos jamais que haja um prejuízo inadvertido para a produção agrícola brasileira. Então, vamos, sim, proteger os recursos genéticos brasileiros – sim, vamos –, mas vamos também tomar conta, em equilíbrio, do interesse de um setor importante da nossa economia. Quando se fala num setor importante, muitos pensam: "Ah, é o agronegócio". Não, são pequenos proprietários, é a agricultura familiar, enfim, são todos aqueles que conformam a comunidade que atua no campo brasileiro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014, s.p.).

Outro argumento utilizado para pressionar pela aprovação do Protocolo refere-se ao fato de que não é suficiente que países ricos em biodiversidade regulem internamente a matéria se não houver uma regulamentação no país de destino dos recursos (GROSS, 2013; NEHER, 2014), e neste sentido o Protocolo de Nagoya apresenta-se como instrumento inovador para garantir globalmente o cumprimento da legislação. Também alegou-se que o acordo garante o respeito das legislações nacionais e, desta forma, o respeito da soberania dos Estados sobre seus recursos. Este elemento da soberania é uma bandeira levantada pela diplomacia brasileira e pelos Megadiversos desde o início das negociações.

Diversas organizações e movimentos sociais, bem como membros do MRE e do MMA, compartilharam da percepção/preocupação de que o Brasil, ao participar da MOP1 na Coreia apenas na condição de país

observador, e não de Estado Parte, perdeu recursos de poder, pois os observadores têm direito de fala somente após todos os signatários terem se pronunciado e para que uma demanda sua seja aceita deve ser secundada por algum Estado Parte (ENTREVISTA 2, 2015, informação verbal). Ademais, houve uma certa tolerância com o Brasil devido à sua relevância e à expectativa de que venha a ratificar. Porém, se na MOP 2 o Brasil ainda não for signatário, pode-se perder poder para influenciar nas negociações e decisões sobre o assunto (*idem*).

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, o pesquisador Carlos Joly, coordenador do programa Biota⁶⁶ da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e integrante da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos da ONU (IPBES-ONU), que entre 2011 e 2012 foi diretor do Departamento de Políticas e Programas Temáticos do MCTI, afirmou que "a pior situação possível para o Brasil, o lugar com mais biodiversidade do mundo, é chegar à próxima conferência internacional, em 2014, com 50 países tendo ratificado o protocolo, e o Brasil, não" (CHIARETTI, 2013, s.p.). Neste mesmo sentido, a diretora Executiva da Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza⁶⁷, Malu Nunes, que participou de diversas reuniões da CDB, afirmou à Folha de S. Paulo que "a ausência da assinatura causou uma certa apreensão nos outros países. Como um país que é protagonista na negociação depois fica em dúvida sobre ratificar ou não?" (ALVES, 2014, s.p.), e adicionou que mesmo não tendo ratificado, o Brasil pode estar sujeito à regulamentação ao promover negócios com países Partes. Para o diretor de políticas públicas do Greenpeace, Sérgio Leitão, "o Brasil se coloca na posição vergonhosa de não ter o texto ratificado e com um grande prejuízo para a defesa daquilo que é seu principal ativo: suas florestas, conhecimentos tradicionais e a riqueza que conseguiu preservar ao longo de sua existência" (NEHER, 2014, s.p.).

Além disso, argumenta-se que o Brasil deveria estar presente como membro signatário no primeiro Encontro das Partes, pois é neste espaço que se definem procedimentos e mecanismos de implementação — e lá o Brasil poderia defender seus interesses. Neste sentido, Bráulio Dias declarou que "ao não participar, o Brasil vai ter dificuldades para defender seus interesses. Um país como o Brasil, que é tão complexo, grande e

⁶⁶ Programa que desde 1999 reúne mais de mil profissionais com a missão de mapear e analisar a biodiversidade no Estado de São Paulo.

⁶⁷ Entidade ligada ao Grupo O Boticário do segmento de cosméticos, porém com atuação voltada para a conservação da natureza.

onde a biodiversidade é tão importante, não poderia ficar a reboque das decisões de outros países" (NEHER, 2014, s.p.). O mesmo entendimento foi expresso pela secretária-geral do WWF Brasil, Maria Cecília de Brito, ao afirmar que “vamos ver outros países, até menos importantes do ponto de vista da biodiversidade, tomando decisões. Vamos acabar tendo que cumprir coisas muito difíceis de serem mudadas no futuro" (*idem*). Por fim, frente aos argumentos apresentados pelos ruralistas afirmando que o Protocolo não seria retroativo, Juliana Santilli (2015, informação verbal) do ISA explicou que ele não afeta as culturas já inseridas no país, à exemplo das coleções de soja que a Embrapa detém e utiliza para melhoramentos genéticos.

O Quadro 4 abaixo sintetiza os principais argumentos apresentados neste debate:

Quadro 4 – Principais argumentos apresentados pelos grupos de interesse

Argumentos contrários	Argumentos favoráveis
<ul style="list-style-type: none"> - O pagamento de <i>royalties</i> para todas as espécies não nativas utilizadas no país tem impactos econômicos negativos para o agronegócio brasileiro e para o Produto Interno Bruto (PIB) nacional. - O Protocolo de Nagoya deve restringir-se à biodiversidade, e deixar que produtos agrícolas sejam regulados por outros acordos existentes, como TIRFAA (FAO). - Como o Protocolo de não admite reservas — ou é ou não é ratificado — o país prefere antes ter regras nacionais mais claras. - Falta uma regulamentação nacional sobre a matéria, que ofereça segurança jurídica. - É preciso aprovar um substituto da MP 2186-16 	<ul style="list-style-type: none"> - O Protocolo não vai encarecer a produção, pois não é retroativo a culturas já existentes, e prevê formas não monetárias de repartição. - O Brasil tem necessidade de proteger-se contra a biopirataria, que há décadas prejudica o país. O quadro jurídico estabelecido pelo acordo impede que outros Estados acessem e registrem patentes de organismos vivos (como ocorreu com o açaí pelo Japão) sem autorização do Brasil. - O acordo garante a soberania nos países para regular o acesso a seus recursos, exigindo assim o respeito às leis nacionais. - Desde 1994 o Brasil ratificou a CDB que já regulamenta o ABS. O PN apenas traz mais segurança jurídica.

	<p>- Ao não participar como Estado Parte na MOP 1, o Brasil perde a oportunidade de defender seus interesses.</p> <p>- Mesmo sem ter ratificado, o país pode sofrer os efeitos da regulamentação ao realizar negócios com Estados Parte.</p>
--	--

Fonte: desenvolvido pelo autor.

Em carta de *Recomendações da Sociedade Civil ao Itamaraty: De Onde Brotam as Sementes*, publicada em setembro de 2014 (pouco antes da COP 12/MOP 1 na Coréia) e assinada por vinte e oito entidades e movimentos sociais⁶⁸, recomendou-se ao governo que “adote internamente posicionamento coerente com o defendido na última Conferência das Partes, quando protagonizou a assinatura do Protocolo de Nagoya, cobrando maior agilidade nos trâmites legislativos nacionais para a sua ratificação (Decisão X/1), e passe a priorizar a ratificação do Protocolo de Nagoya, em detrimento da aprovação do PL 7735/2014”.

O vínculo entre o Protocolo e a legislação doméstica foi ressaltado pela FPA, e tornou-se mais forte no decorrer do debate sobre a alteração do marco regulatório. Afirmou a diplomada Tescari que:

A ausência de solução, no Protocolo adotado, para diversos pontos de divergência existentes durante a

⁶⁸ Terra de Direitos, Articulação Pacari, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), GT-Biodiversidade/ANA, Centro Ecológico, Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), Rede Ecovida de Agroecologia, Rede de Comunidades Tradicionais Pantaneiras, COPPABACS, Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Associação Nacional Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu (ACBANTU), Via Campesina Brasil, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), Grupo de Estudos em Agrobiodiversidade (GEA), Grupo Carta de Belém, Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, Rede de Agrobiodiversidade do Semiárido Mineiro, Amigos da Terra Brasil, Centro de Desenvolvimento Comunitário de Maravilha, Cáritas Diocesana de Palmeira dos Índios, Associação das Mulheres Organizadas do Vale do Jequitinhonha, FASE – SOLIDARIEDADE E EDUCAÇÃO.

negociação exigirá do Brasil esforço para garantir que os interesses do País até o momento não atendidos sejam garantidos, bem como que sejam reforçados os entendimentos brasileiros sobre os temas em que as precisões no Protocolo são vagas ou ambíguas. A existência de uma legislação nacional consistente, resultante de amplo debate nacional, poderá servir para basear e orientar as posições que o Brasil venha a defender neste processo (TESCARI, 2013, p. 340).

Esta ideia tem consonância com o argumento de Lima (2000), baseado na proposta teórica de Milner (1997). A pesquisadora define que as escolhas de política externa são sempre o resultado de disputas de poder entre atores domésticos. Assim, a influência da política doméstica na política internacional dependerá tanto da natureza da questão, quanto da estrutura das preferências domésticas, e a política doméstica terá um forte peso causal sempre que os resultados de uma política externa distribuam os custos e os benefícios de modo assimétrico. No caso do Protocolo, devido ao seu caráter distributivo, era de se esperar que a política doméstica exercesse influência no processo. Esta ligação entre o acordo ABS e a legislação nacional será, portanto, o tema da próxima seção.

4.3 A EXTENSÃO DO DEBATE PARA A ARENA DA REGULAMENTAÇÃO DOMÉSTICA: MARCO LEGAL DA BIODIVERSIDADE

“O Protocolo de Nagoya não substitui, portanto, as legislações nacionais sobre o tema de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios, bem como não supre sua necessidade. Ao contrário, o Protocolo torna a existência e a implementação dessa legislação imprescindível” (TESCARI, 2013, p. 341).

O Protocolo de Nagoya é um instrumento da CDB específico para regulamentar o terceiro objetivo da Convenção. Porém, como vimos, já em 1992 o texto da própria Convenção apresentava em seu artigo 15 disposições sobre o acesso a recursos genéticos. Por isto, em 1995 começaram discussões no Brasil para desenvolver uma legislação que tratasse sobre o tema, impulsionadas a partir da apresentação de um

Projeto de Lei do Senado (PLS 306/1995) de autoria da então senadora Marina Silva (PT-AC). Três anos depois esta mesma Casa aprovou um projeto substitutivo proposto pelo senador Osmar Dias (PSDB-PR), e no mesmo ano outros dois Projetos de Lei (PLs) foram apresentados ao Congresso, sendo que em um deles o Executivo sugeriu definir o patrimônio genético como bem da União – o que gerou polêmica entre os parlamentares (FERREIRA, SAMPAIO, 2013).

Em meio ao procedimento democrático de análise e discussão dos PLs, uma polêmica envolvendo o envio de recursos genéticos ao exterior acabou precipitando a definição da legislação nacional. Em maio de 2000 a farmacêutica suíça Novartis Pharma AG firmou um acordo com a Associação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA) para acessar recursos genéticos brasileiros e utilizá-los em suas pesquisas e no desenvolvimento de novos produtos. Os termos do contrato foram criticados pela imprensa nacional e internacional e foram considerados lesivos pela sociedade, de forma que o mesmo acabou não sendo executado (FERREIRA, SAMPAIO, 2013; SACCARO JR., 2011). Apesar de o acordo ter sido cancelado, a repercussão que gerou culminou com a edição da Medida Provisória nº 2.052 de 2000, reeditada diversas vezes até configurar-se na MP 2186-16 de 2001, a qual permaneceu por 15 anos como o marco legal para o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios.

A MP criou, no âmbito do MMA, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) para coordenar a implementação das políticas de acesso e repartição, bem como de normas técnicas (FERREIRA, SAMPAIO, 2013). Enquanto órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, lhe foi atribuída a competência para autorizar⁶⁹ o acesso aos recursos genéticos, e o seu Conselho foi composto por diversos⁷⁰ órgãos do Executivo e entidades da

⁶⁹ O CGEN também credenciou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para autorizar, em condições específicas, o acesso e a remessa de recursos genéticos.

⁷⁰ A Presidência é do MMA; compõem o Conselho os seguintes órgãos: MAPA, MCTI, Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Justiça (MJ), MS, MRE, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), CNPq, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), IBAMA, Instituto de Pesquisas

sociedade civil. “Contudo, os limites e os entraves desse sistema são notórios, de tão lento, burocrático e politizado que é. O CGEN, por sua vez, também tem recebido críticas muito sérias quanto à sua composição e funcionamento” (BARROS, 2011, p. 33).

Nestes 15 anos de vigência da MP 2186-16, as discussões sobre a regulamentação não cessaram. Foram realizados vários procedimentos de consultas públicas, enviadas diferentes propostas de Anteprojetos de Lei (APLs) e realizadas reuniões entre órgãos governamentais. Os diálogos visavam promover uma nova legislação para substituir a Medida Provisória, considerada problemática em vários sentidos pelos atores envolvidos no processo — sendo criticada também tanto por segmentos contrários como pelos favoráveis à ratificação do Protocolo de Nagoya. O argumento mais recorrente é que ela estabeleceu uma regulamentação ineficiente e que impôs entraves à pesquisa.

Foi em junho de 2014, dois meses antes da COP 12 que inaugurou o primeiro Encontro das Partes Signatárias (MOP 1) do Protocolo de Nagoya, que o quadro começou a mudar. Nesta época o Executivo (MMA, MCT e MDIC) enviou ao Congresso o Projeto de Lei nº 7.735 (PL 7735/14), em regime de urgência, para tornar-se o novo Marco Legal para a questão no Brasil. Em carta de Exposição de Motivos, os Ministros de Meio Ambiente, Izabella Teixeira; Ciência, Tecnologia e Inovação, Clélio Campolina Diniz; e Desenvolvimento Indústria e Comércio, Mauro Borges Lemos; embasaram a necessidade do novo marco legal tanto nas diferenças do contexto histórico que gerou a MP em 2001 e as necessidades do país atualmente, nas ineficiências da MP e na necessidade de o país estar preparado para atender aos compromissos assumidos no âmbito internacional. Da mesma forma que o processo

Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Instituto Evandro Chagas, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); e participam como convidados permanentes a entidades: Movimento Empresarial pela Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (MEBB), Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), Conselho Nacional dos Seringueiros, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (FEBRAFARMA), Ministério Público Federal (MPF), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Área de Humanas), Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FBOMS).

internacional, a matéria foi considerada pertinente a mais de três comissões de mérito, e criou-se então uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para analisá-la. A forte polêmica em torno de alguns pontos e a falta de consenso em torno do texto final fez com que a votação não ocorresse dentro do prazo previsto pelo regimento, que é de 45 dias. Assim, a pauta da Câmara ficou trancada até meados de fevereiro de 2015, quando o projeto finalmente foi acordado e votado no Plenário⁷¹ desta Casa, com mais de 150 emendas propostas, e enviado ao Senado, onde recebeu outras 174 emendas, somando ao todo 394 emendas votadas (TÁVORA *et al.*, 2015). Das 23 emendas aprovadas pelo Senado que foram apreciadas pela Câmara, 11 foram rejeitadas⁷² e 12 restaram aprovadas. Por fim, o novo Marco Legal da Biodiversidade foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em maio de 2015, também com vetos⁷³ parciais.

Ao fim do processo que transformou o PL na Lei Ordinária 13.123/2015 observou-se uma mobilização semelhante à que se apresentou perante a tramitação do Protocolo de Nagoya no Congresso, porém com mais matizes entre os grupos de interesse e as posições. Sobre este aspecto da interação entre a implementação de um acordo internacional e a reforma no quadro regulatório nacional, ressalta Castro Neves (2003, p. 114) que tal vínculo direto pode estabelecer um mecanismo indireto de influência do Congresso na política externa.

A atribuição constitucional em matéria de política externa dada ao poder Legislativo o permite ratificar ou vetar acordos internacionais efetuados pelo poder Executivo. Esses acordos internacionais, muitas vezes, precisam de reformas na legislação doméstica para ser implementados. Isto quer dizer, portanto, que votações sobre legislação doméstica podem influenciar acordos internacionais. Pode-se dizer que desses meios diretos de influencia deriva o mecanismo indireto de influencia legislativa (CASTRO NEVES, 2003, p. 114).

⁷¹ A Comissão Especial não foi constituída.

⁷² Foram rejeitadas as Emendas nº 3, 4, 7, 8, 11, 12, 14, 16, 17, 19 e 21 (TÁVORA *et al.*, 2015).

⁷³ Foram vetados o Inciso XI do § 1º do art. 6º, §§ 3º e 4º do art. 13, § 10 do art. 17, § 4º do art. 19, e art. 29 (BRASIL, 2015b).

Da mesma forma, para Lisa Martin o poder de implementação (apresentado no segundo capítulo) é identificado como um mecanismo formal de influência Legislativa na política externa. Para a autora, esta ligação entre as duas esferas (em casos de integração econômica) é uma oportunidade de atuação parlamentar nas negociações internacionais:

O processo de mudança de direito interno constitui uma grande oportunidade para os parlamentos de minar ou de outra forma dificultar a aplicação efetiva destes acordos internacionais importantes, por vezes, forçando a renegociação ou tratamento especial para os países individuais, e colocando todo o processo de integração econômica em terreno movediço (MARTIN, 2000, p. 42, tradução nossa).

É pertinente também recorrer à explicação de Helen Milner (1997) sobre a interação entre o direito doméstico e os tratados internacionais. Ressalta a autora que geralmente o Executivo precisa negociar um acordo que seja ratificável domesticamente, e para tal precisa antecipar as reações do Legislativo perante os termos deste acordo, de modo que o instrumento internacional seja aprovado nas duas Casas congressuais. Porém, Milner ressalta que a ratificação pode se dar também de maneira menos formal, que ocorre quando os líderes políticos precisam aprovar mudanças na legislação domésticas por causa do acordo. Neste caso, mesmo que o ato internacional não necessite de aprovação legislativa para entrar em vigor perante o direito doméstico brasileiro, as alterações domésticas tornam-se o próprio voto sobre o acordo.

O envio do PL 7.735/14 foi realizado em meio às pressões nacionais e internacionais para que o Brasil participasse da COP 12 / MOPI na condição de signatário do Protocolo de Nagoya. A discussão interna foi altamente politizada, como revela a quantidade de emendas votadas e o longo período em tramitação. Houve diversos pontos de divergência, podendo-se elencar em cinco os mais disputados: (i) órgão que deveria fiscalizar a pesquisa; (ii) anistia de multas; (iii) valor para o pagamento de *royalties* pelo fabricante de produtos originados de pesquisa com patrimônio genético brasileiro (propostas entre 0,1% e 1% da receita do produto); (iv) repartição de benefícios financeiros às comunidades tradicionais; (v) obrigatoriedade de consulta prévia a comunidades tradicionais – algumas destas pautas também presentes nas discussões sobre o acordo de ABS. As convergências não terminam aí.

Como explicado anteriormente, no debate nacional houve mobilização dos mesmos grupos que participaram do debate sobre o Protocolo de Nagoya, todavia com mais matizes de posicionamento. Houve pressão por parte de deputados ligados a pautas de meio ambiente e comunidades tradicionais, bem como da FPA representando as demandas do agronegócio. Para além destes, houve também relevante participação do segmento da indústria e da pesquisa.

Inicialmente, o setor agropecuário não foi contemplado pelo Projeto de Lei enviado pelo Executivo. Isso porque havia dois APLs sendo discutidos nos últimos anos, um proposto pelo MMA e outro pelo MAPA, e o PL 7735/14 surgiu a partir do primeiro (IPA, 2015, informação verbal), com alterações resultantes de reuniões e encontros do Executivo com setores usuários da biodiversidade. Por conta disto, a FPA mobilizou-se para negociar e ter o setor também contemplado na legislação (IPA, 2015, informação verbal; SIQUEIRA, 2015). Dentre as primeiras emendas apresentadas ao Plenário estão, por exemplo, as supressivas de autoria dos deputados Darcísio Perondi (PMDB-RS) e Moreira Mendes (PSD-RO) para retirar do projeto os artigos que mantinham os recursos genéticos ligados a atividades agrícolas sob a regulamentação da MP 2186-16. Com a aprovação do substitutivo do deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), membro da FPA e relator do projeto de lei, o PL7735/14 passou a contemplar os recursos genéticos agrícolas e pecuários. Além de garantir um único marco legal para a indústria, a pesquisa e a agricultura e pecuária, havia também preocupações com a cobrança de *royalties* para culturas exógenas utilizadas na pesquisa e na produção, principalmente as *commodities* (SANTILLI, 2015, informação verbal; SIQUEIRA, 2014), como soja e café que não são contemplados pelo TIRFAA. No decorrer da discussão das emendas, a FPA conseguiu garantir a isenção de pagamento para culturas exógenas, inseridas no Brasil por ação humana (art. 18, § 3º), inclusive no caso de o Protocolo de Nagoya ser ratificado pelo país.

O texto final da Lei 13.123/2015 faz menção específica ao Protocolo de Nagoya — mesmo o acordo não tendo sido ratificado quando a legislação foi sancionada — e da sua não aplicação para os recursos agrícolas. No capítulo IX, que trata das disposições finais, afirma-se que *as atividades realizadas sobre patrimônio genético ou sobre conhecimento tradicional associado que constarem em acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados, quando utilizadas para os fins dos referidos acordos internacionais, deverão ser efetuadas em conformidade com as condições neles definidas, mantidas as exigências deles constantes* (art. 46, grifo nosso).

Ademais, em parágrafo único expressa diretamente que a *repartição de benefícios prevista no Protocolo de Nagoia não se aplica à exploração econômica, para fins de atividade agrícola, de material reprodutivo de espécies introduzidas no País pela ação humana até a entrada em vigor desse Tratado* (art. 46, grifo nosso).

Houve divergências também com relação ao órgão que deveria fiscalizar a questão. Até então, pela MP 2186-16, o CGEN tinha esta função, mas havia interesse do setor agrobusiness de que nos casos de atividades agrícolas a competência de fiscalização ficasse com o MAPA, o que foi apresentado por meio de emenda pelo deputado Nilson Leitão (PSDB-MT) (SIQUEIRA 2015). Ao passar pelo Senado, sugeriu-se alteração na emenda propondo uma articulação entre MAPA e Ibama para a questão. A proposta, no entanto, foi vetada pela Câmara, mantendo os recursos agrícolas sob competência do MAPA (art. 29), o que por fim sofreu veto da Presidência (BRASIL, 2015b).

Outra manobra do setor foi aliar-se a uma coalizão do setor industrial autodenominada Coalizão pela Biodiversidade (CEB), resultante da junção de 10 entidades do setor produtivo e formada a partir da constatação da adoção de medidas por parte do Ibama (Operação Novos Rumos) com a penalização de empresas por conta da identificação de situações de irregularidade na implementação MP 2186-16 (BRASIL, 2015d). Estas entidades entenderam que havia necessidade de interlocução, articulação e mobilização junto ao governo para solicitar um novo marco regulatório (BRASIL, 2015d), atuando de forma independente de outras representações setoriais, como a CNI. A liderança da coalizão foi assumida pelo Grupo FarmaBrasil, uma entidade criada em 2012 para representar os interesses das farmacêuticas de capital nacional, como Aché, Biolab, Cristália, Libbs, SEM, Hypermarcas, Hebron, Eurofarma e União Química, que juntas somam 36% do setor e 53% do mercado de genéricos (ARCURI, 2012), algumas das quais foram atuadas pelo Ibama na Operação Novos Rumos.

Para além do setor farmacêutico, a CEB contou com a participação das seguintes associações setoriais: Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIHPEC), Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins (ABIPLA), Associação Brasileira da Indústria de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC), Associação Brasileira das Empresas do Setor Fitoterápico, Suplemento Alimentar e de Promoção da Saúde (ABIFISA), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), Movimento

Empresarial pela Biodiversidade (MEBB), Instituto Ethos. Também houve participação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CBEDS), cooperação da CNI e da CNA, e mais na fase final do debate, da FPA por conta das discussões na Câmara referente ao Marco Legal (BRASIL, 2015d).

A CEB participou ativamente da formulação do PL 7735/14, tendo realizado vários fóruns de interação e diálogos com o governo antes que o documento fosse enviado ao Legislativo (*idem*; DIAFERIA, 2015, informação verbal; BULHÕES, 2015, informação verbal). Suas principais demandas foram (i) a desburocratização do sistema para eficiência e agilidade na liberação dos procedimentos regulatórios; (b) um modelo de governança no CGEN com maior participação da sociedade civil no processo decisório e (c) o estabelecimento de critérios objetivos e claros de repartição de benefícios e regularização das atividades (BRASIL, 2015d). De acordo com a vice-presidente executiva do Grupo FarmaBrasil, a “indústria vê nessa legislação, na Convenção da Diversidade Biológica e na revisão do marco regulatório uma grande oportunidade para trazermos novos cenários econômicos para o nosso país e trazermos uma realidade social de benefícios a partir da geração de bens de consumo a partir do uso e do acesso a nossa biodiversidade e também dos conhecimentos tradicionais associados” (BRASIL, 2015d).

Outra entidade do setor produtivo que participou do debate foi a Confederação Nacional da Indústria (CNI), representando 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, com cerca de 700 mil indústrias filiadas. Segundo auto declaração, “a CNI é a voz da indústria brasileira” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2016, s.p.) e defende os interesses do setor produtivo nacional, atuando junto ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário. A sede fica em Brasília, onde a entidade promove e divulga pesquisas e estudos sobre temas de interesse da indústria nacional, os quais servem também como base para suas decisões e de seus filiados (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2016). No debate sobre o PL 7735/14, a CNI defendeu um posicionamento semelhante ao da CEB durante audiência pública no Senado. A representante da entidade afirmou que para o setor é necessário modernizar o marco regulatório no sentido de permitir o desenvolvimento da bioeconomia no país, e que a nova legislação conseguiu corrigir obstáculos impostos pela anterior, dando mais clareza aos conceitos e definições e criando um ambiente favorável para a transição e regularização da pesquisa (BRASIL, 2015d).

De fato, a nova lei abriu a possibilidade para a *regularização de usuários autuados e multados* no período de vigência da MP 2186-16:

com a assinatura de um Termo de Compromisso, os usuários podem isentar-se de sanções administrativas e ter o valor das multas reduzido em 90% (art. 41). Porém, a *isenção de repartição de benefícios* para produtos ainda em desenvolvimento com recursos cujo acesso foi realizado antes de 2000 (vigor da MP 2186-16), que foi outra demanda, foi disputada no Legislativo. Na Câmara, o substitutivo do PL7735/14 informava que “a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo realizada a partir da vigência desta lei, resultado de acesso ao patrimônio genético realizado antes de 29 de junho de 2000, fica isenta da obrigação de repartição de benefícios, mediante comprovação do usuário, na forma de regulamento” (art. 17, §10). Uma emenda de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e assinada por Sibá Machado (PT-AC), Chico Alencar (PSOL-RJ) e Sarney Filho (PV-MA), todos líderes de partido na Câmara dos Deputados e também membros da Frente Parlamentar Ambientalista, pediu pela supressão do trecho sob a justificativa de que o texto *afronta o que determina o Protocolo de Nagoya*. A emenda não foi aceita, mas o texto sofreu alteração no Senado Federal, a qual foi rejeitada quando voltou à Câmara e, finalmente, o art. 17, §10 foi vetado pela Presidência (BRASIL, 2015b).

Além da presença e fala na audiência pública no Senado Federal, a CNI participou em 2014 e 2015 de encontros e seminários com órgãos governamentais e entidades setoriais para debater tanto questões relacionadas ao Protocolo de Nagoya quanto à regulamentação doméstica. Inclusive encomendou e publicou um longo estudo sobre os impactos do acordo internacional para a indústria brasileira, com detalhes sobre a CDB, comentários sobre cada artigo do Protocolo, características de setores nacionais e impacto da regulamentação, e traçou possíveis cenários (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014).

No tocante aos interesses de povos indígenas e comunidades tradicionais, observou-se na Câmara dos Deputados uma coalizão entre os líderes do PT, do PSOL, do PCdoB, do PV e do PDT para sugerir e assinar coletivamente emendas que garantissem mais poder de decisão aos povos indígenas e comunidades tradicionais nos processos que envolvem o acesso e a repartição de benefícios. O art. 10, IV do PL 7735/14, por exemplo, garantia aos povos indígenas e comunidades tradicionais “*participar* do processo de tomada de decisão sobre assuntos relacionados ao acesso a conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios decorrente desse acesso, na forma do regulamento” (grifo nosso). O deputado Sarney Filho (PV-MA), coordenador-geral da Frente Parlamentar Ambientalista, enviou uma emenda para substituir o termo *participar* por *decidir*. A mesma questão ocorreu para o art.21, que em

seu parágrafo único estabeleceu que “para subsidiar a celebração de acordo setorial, os órgãos oficiais de defesa dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais *poderão* ser ouvidos, nos termos do regulamento”. Duas emendas modificativas demandaram substituir o termo *poderão* por *deverão*: a nº204 e a nº200, de autoria de Sarney Filho, assinadas por Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Luciana Santos (PCdoB-PE), Chico Alencar (PSOL), e Sibá Machado (PT), todos membros da Frente Parlamentar Ambientalista com exceção de Luciana Santos. Também houve disputa com relação ao uso da denominação *populações indígenas* ou *povos indígenas*. Uma emenda de autoria de Sarney Filho e assinada por Chico Alencar (PSOL-RJ) e Jandira Feghali (PCdoB-RJ) demandou o uso da nomenclatura *povos indígenas*, enquanto outra emenda de Nilson Leitão (PSDB-MT), da FPA, também assinada por Lira Maia (DEM) da FPAMB e pelo PSD solicitaram o uso de *população* ou *comunidade*. O PV ainda sugeriu emendas que cortassem a isenção de micro e pequenas empresas da repartição de benefícios, e que adicionassem caráter penal aos crimes ambientais relativos à patrimônio genético.

Apesar desta coalizão de líderes de partido para ampliar as competências dos povos indígenas e comunidades tradicionais nos diversos processos envolvendo o acesso e a repartição, movimentos sociais ambientalistas e ligados às pautas das comunidades tradicionais ficaram insatisfeitos com a nova lei em dois sentidos, quais sejam, no seu processo e no seu conteúdo.

Quanto ao primeiro aspecto, perceberam-se excluídos das consultas públicas e de participação na elaboração da Lei. Esta percepção foi ressaltada pela representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Maíra Smith, durante uma audiência pública realizada pelo Senado Federal em 18 de março de 2015 para discutir o novo marco legal, a qual afirmou ter a entidade repudiado o processo de elaboração da lei (BRASIL, 2015d). Na mesma audiência, esta percepção foi compartilhada pelos representantes da Via Campesina, Marciano Tolêdo; da Entidade de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Sonia Guajajara; da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Cláudia Pinho; do Instituto Socioambiental (ISA), Maurício Guetta; da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Denildo Rodrigues de Moraes (*idem*). Assim como as demandas do setor produtivo apresentaram-se alinhadas durante a audiência, as falas destes grupos de interesse também foram semelhantes entre si (*idem*), o que caracteriza uma polarização de percepções e alinhamentos, mesmo tendo algumas falas tentado argumentar que a polarização não deveria existir

uma vez que a nova legislação apresenta benefícios para toda a sociedade brasileira.

Também na carta de *Recomendações da Sociedade Civil ao Itamaraty: De Onde Brotam as Sementes*, anteriormente já citada, as organizações que assinaram denunciam que:

[O] referido projeto de lei tem objeto idêntico ao do protocolo de Nagoya, mas que, na prática, distorce as disposições desse documento internacionalmente discutido. Que esse projeto de lei não foi discutido com os povos indígenas e comunidades locais diretamente afetadas, ignorando, inclusive, o posicionamento de Membros da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, e sociedade civil. Bem como que o objetivo do referido Projeto de Lei é facilitar o acesso aos recursos naturais e conhecimentos tradicionais associados, ignorando a necessidade de proteção e repartição justa e equitativa dos benefícios e não pode se sobrepor ao Protocolo de Nagoya (DE ONDE BROTAM AS SEMENTES, 2014, p.12)

No segundo quesito, quanto ao conteúdo, apesar de a lei resguardar o direito das comunidades sobre os conhecimentos tradicionais e de garantir a repartição de benefícios, criou mecanismos que podem criar obstáculos para que isto seja feito de forma justa e equitativa, como define o Protocolo de Nagoya. Por exemplo, quando o conhecimento tradicional tem *origem identificável*, há repartição de benefícios e deve haver consentimento prévio informado; mas quando o conhecimento for de *origem não identificável*, ou seja, quando não se sabe exatamente quem detêm o conhecimento utilizado para a pesquisa e a bioprospecção, há então isenção da obrigação de compensação e de consentimento prévio informado (art. 9). Além disso, restringiu-se a obrigatoriedade de repartição apenas para quando o recurso genético ou o conhecimento tradicional for *essencial* ao desenvolvimento do produto, isentando também as micro e pequenas empresas da obrigação de compensação (art. 17) e os produtos e insumos intermediários (art. 17) — ambas as isenções foram demandas do setor produtivo e da agricultura e pecuária para viabilizar economicamente as pesquisas, inovação e desenvolvimento (SCHREIBER, 2015).

Outra carta pública assinada por 86 organização⁷⁴ de comunidades tradicionais, povos indígenas e associações camponesas, bem como entidades apoiadoras, foi entregue ao MMA em fevereiro de 2015 com críticas a 17 pontos da legislação na época ainda em discussão na Câmara dos Deputados. No documento expressam estar unidos e mobilizados, e acusam o governo de ter favorecido os setores econômicos na conformação da lei:

⁷⁴ Amigos da Terra Brasil, Articulação do Semiárido (ASA Brasil), Articulação do Seminário (ASA Paraíba), Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPINSUDESTE), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Articulação Pacari, Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses, Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais do Norte de Minas, AS-PTA – Agricultura Familiar e Agroecologia, Associação Agroecológica TIJUPÁ, Associação Brasileira de Agricultura Biodinâmica, Associação Brasileira de Agroecologia, Associação Brasileira de Estudantes de Engenharia Florestal (ABEEF), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), Associação Cedro - Centro de Estudos e Discussões Romani, Associação das Mulheres Organizadas do Vale do Jequitinhonha, Associação das Panhadoras de Flores, Associação de Agricultura Biodinâmica do Sul, Associação de Comunidades da Diáspora Africana por Direito à Alimentação (Rede Kodya), Associação de Mulheres Catadoras de Mangabas, Associação dos Agricultores Guardiões da Agrobiodiversidade de Tenente Portela (AGABIO), Associação dos Retireiros do Araguaia (ARA), Associação dos Trabalhadores Assalariados Rurais de Minas Gerais (ADERE/MG), Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), Associação Nacional Ciganas Calins, Associação Nacional da Agricultura Camponesa, Associação Nacional da Cultura Bantu (ACBANTU), Associação para a Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO), Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia (AOPA), Bionatur, Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida, Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA), Centro Ecológico, Comissão Guarany Ivyrupa, Comitê Chico Mendes (CCN), Conselho do Povo Terena, Conselho dos Povos Indígenas de Mato Grosso do Sul, Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Cooperativa Coppabacs – AL, Cooperativa Grande Sertão, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Coordenação Nacional Quilombola (CONAQ), Entidade Nacional dos Estudantes de Biologia, FASE – Solidariedade e Educação, Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (CARTA CIRCULAR ABERTA, 2015).

Especificamente em relação ao PL n.º 7.735/2014, que pretende anular e restringir nossos direitos, repudiamos a decisão deliberada do Poder Executivo de nos excluir do processo de sua elaboração, sem qualquer debate ou consulta, em violação à Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), à Convenção da Diversidade Biológica (CDB), ao Tratado Internacional dos Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura/FAO (TIRFAA) e à Constituição Federal. Em contraste a isso, denunciamos o amplo favorecimento dos setores farmacêutico, de cosméticos e do agronegócio (principalmente sementeiros), a ponto de ameaçar a biodiversidade, os conhecimentos tradicionais associados e programas estruturantes para a segurança e soberania alimentares (...) (CARTA CIRCULAR ABERTA, 2015, p. 1)

Na primeira semana de maio, logo após a aprovação do texto do PL e envio do documento para sanção da Presidência, mais uma carta foi enviada à Presidenta Dilma Rousseff pedindo veto total ou veto parcial de alguns pontos específicos (PEDIDO DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 7735/2014, 2015). O documento foi assinado por 92 associações, movimentos e entidades, e apoiada por outras 63 de atuações ambientalista, defesa de comunidades tradicionais, educação, entre outros, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Central de Movimentos Populares do Brasil (CMP-BR), Via Campesina, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), WWF Brasil e Terra de Direitos⁷⁵.

Outra crítica - expressa por Sônia Guajajara da APIB durante a audiência do Senado - é de que teria ocorrido um acordo entre o Executivo e o Legislativo o qual favoreceu os usuários da biodiversidade em detrimento dos provedores, principalmente por pressão do setor empresarial (BRASIL, 2015d). O Executivo tinha interesse em aprovar o PL 7735/14 para avançar na tramitação do Protocolo de Nagoya, tanto que o enviou em caráter de urgência ao Congresso Nacional. Sobre este aspecto processual, comenta Diniz (2012, p. 172) que:

⁷⁵ Para lista completa, ver PEDIDO DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 7735/2014, 2015.

Figueiredo e Limongi (1999) já demonstraram o quanto os pedidos de urgência são primordiais para assegurar o sucesso do Executivo nas matérias referentes à política doméstica. Mais do que determinar o tempo para apreciação, a solicitação de urgência põe nas mãos dos presidentes das mesas e do colégio de líderes recursos significativos para assegurar a aprovação à proposição de interesse do Executivo.

Outro acordo entre os Poderes, revelado por Bulhões (2015, informação verbal), implicou em negociação da relatoria do PL 7735/14. A princípio, a função ficaria a cargo da deputada Luciana Santos (PCdoB), sensível às pautas das comunidades tradicionais. Porém, o Executivo, visando obter apoio do agronegócio, entregou a relatoria ao deputado Alceu Moreira (PMDB), que é mais voltado para as demandas do agronegócio.

Já no lado da pesquisa, houve a participação de diversas entidades, dentre as quais figurou a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência⁷⁶ (SBPC), representando cerca de 130 sociedades científicas das áreas biológicas, exatas, humanas e tecnológicas. Nas discussões do marco legal da biodiversidade, a SBPC posicionou-se de forma crítica acerca dos pontos relacionados aos conhecimentos tradicionais e aos direitos adquiridos destas comunidades, e consideraram positiva a proposta de substituir a autorização prévia para acesso ao recurso genético e conhecimento tradicional por um cadastro — desde que consiga respeitar o consentimento prévio informado. Por meio de uma Nota Pública, divulgada em 12 de fevereiro de 2015, a SBPC criticou a falta de distinção entre empresa nacional ou estrangeira, de modo que passou a ser permitido a pessoas jurídicas não-brasileiras realizarem pesquisa com a biodiversidade do país sem estarem vinculadas a uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) nacional (BULHÕES, 2015, informação

⁷⁶ A entidade não tem fins lucrativos e nem posição político partidária e atua no debate de políticas públicas relacionadas à C&T e educação. A instituição conta com representações regionais e dispõe de publicações próprias, como jornal, revista, periódicos e portal online, além de ter um assento permanente no Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCTC), e representantes oficiais em mais de 20 conselhos e comissões governamentais, como por exemplo no CGEN, na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), na Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), no Conselho Nacional de Saúde (CNS) e no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

verbal; SBPC, 2015). No mesmo documento, a entidade solicitou à Presidência que a tramitação do Projeto de Lei fosse retirada do regime de urgência para que a legislação pudesse ser mais debatida na sociedade, o que não ocorreu (SIQUEIRA, 2014).

Outras três organizações voltadas à pesquisa na Amazônia também divulgaram uma carta pública com ponderações a respeito do PL 7735/14. No documento de cinco páginas, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e o Museu Paraense Emílio Goeldi, enquanto “unidades de pesquisa do MCTI na Amazônia e integrantes da academia científica brasileira, aliam-se em coro às manifestações apresentadas pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, por meio da Nota Pública divulgada recentemente na imprensa” (NOTA PÚBLICA CONJUNTA, 2015, p.1). Ressaltam que desde a década de 1990 participam intensamente das discussões sobre biodiversidade, e expressam considerarem positiva a aprovação de um novo marco em substituição à medida provisória de 2001, ao “desburocratizar a pesquisa no país e o acesso aos conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios” (idem, p. 4). Como ponderações apontam principalmente 3. Em primeiro lugar, a lei substitui o direito de *decisão* dos povos e comunidades indígenas e tradicionais, vigente na MP 2186-16, por um direito de *participar* da tomada de decisão, o que consideram um retrocesso. Neste mesmo contexto, a nova regulamentação não prevê a possibilidade de povos indígenas e comunidades tradicionais negarem o acesso e utilização de seus conhecimentos tradicionais, o que os submete a decisão de outros atores sobre o seu próprio patrimônio cultural. Com relação à pesquisa, as três unidades de pesquisa também exprimem preocupações com o fato de a nova lei permitir que entidades estrangeiras realizem pesquisa com biodiversidade brasileira sem a obrigação de estarem associadas a uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) nacional, como anteriormente vigente.

Entre as principais inovações da nova legislação está o cadastro simplificado feito on-line pelos próprios usuários. Este mecanismo substitui o procedimento de obtenção de autorização junto ao CGEN para acessar patrimônio genético ou conhecimento tradicional, trâmite este que poderia levar mais de dois anos. O cadastro foi comemorado pelos setores do agronegócio, pelos setores produtivos envolvidos no debate, e também “atende ao pleito antigo de pesquisadores brasileiros” (NOTA PÚBLICA CONJUNTA, 2015, p. 2). Também foi reformulada a composição do

Conselho do CGEN, com maior participação da sociedade civil em relação a entidades governamentais.

O PL 7735/14 foi aprovado nas duas Casas legislativas, vetado parcialmente pela Presidência, e no período de conclusão deste trabalho encontra-se em fase de regulamentação para viabilizar a sua implementação. Nesta fase estão sendo realizadas consultas com comunidades tradicionais em diferentes Estados do Brasil. O Protocolo de Nagoya está parado na Câmara, aguardando a indicação dos membros titulares e suplentes para compor a Comissão Temporária. O apoio da FPA ao Protocolo de Nagoya foi condicionado, em um primeiro momento, à aprovação de uma nova legislação sobre acesso e repartição de benefícios. Porém, após a aprovação do PL 7735/14, que se tornou a Lei 13.123 de 2015, a tramitação continua parada pois, em um segundo momento, condicionou-se o apoio à regulamentação (IPA, 2015, informação verbal; ENTREVISTA 2, 2015, informação verbal).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou explorar de que maneira os grupos potencialmente afetados pelo Protocolo de Nagoya tentaram influenciar sua tramitação no Congresso Nacional. Para relacionar teoricamente a pesquisa desenvolvida, dialogamos com autores das Relações Internacionais, da Ciência Política, do Direito e da Análise de Política Externa que investigam a participação do Poder Legislativo na política externa, desde uma perspectiva estrangeira até a produção nacional, debatendo com teses de Helen Milner (1997), Lisa Martin (2000), Ingram e Fiederlein (1988), Amâncio Oliveira (2007, 2010, 2013), Janine Onuki (2007, 2010), Simone Diniz (2012), entre outros. Também levantamos o procedimento de tramitação dos atos internacionais no Legislativo e a divisão de competências entre os Poderes na seara da política externa, para assim entender os limites de atuação de cada ator nas etapas de aprovação de acordos internacionais. Com efeito, concluímos que a atuação do Congresso Nacional é realmente limitada por questões constitucionais e práticas políticas. Não obstante, apesar de minoritários, há casos nos quais os parlamentares reivindicam participação, sendo um importante passo para o avanço nas pesquisas da área investigar os motivos e fatores que levam ao seu engajamento em determinados momentos. É neste contexto que a presente dissertação se insere, ao expor um caso de mobilização e detalhar os atores envolvidos, as dinâmicas e as articulações protagonizadas.

Após um capítulo de revisão da literatura, para situar o campo com o qual a dissertação dialoga, nos voltamos para o quadro internacional, buscando entender algumas características da política ambiental, bem como do posicionamento que o Brasil adotou historicamente. Foi observado que no contexto amplo do regime ambiental, a política externa do país passou de uma posição defensiva em 1972 para uma conciliadora e de maior protagonismo a partir da década de 1990 – com exceção das esferas negociadoras para alguns temas específicos como o de florestas. Já no âmbito do regime de biodiversidade, o país tradicionalmente exerceu um papel de destaque, tendo participado ativamente das Conferências das Partes e também do GT-ABS, que culminou no regime de *Access and Benefit Sharing* (ABS). Buscou-se também compreender o que a biodiversidade e especificamente o acesso a recursos genéticos representam na sociedade contemporânea no intuito de melhor identificar os conflitos de interesse que a regulamentação internacional de ambas as temáticas evoca. Partiu-se do pressuposto, e constatou-se, que a discussão

sobre o meio ambiente evoca uma dimensão política na qual o conflito de interesses parece ser inerente.

Com base na trajetória analisada no Capítulo 3, é intrigante que o Brasil, apesar de ter participado ativamente das negociações que resultaram no Protocolo de Nagoya e de ter sido um dos primeiros países a assinar o documento, não o ratificou até outubro de 2014 e participou na condição de observador da Primeira Reunião das Partes Signatárias do Protocolo (MOP1). Buscar entender este fenômeno com base apenas na política internacional não poderia levar a conclusões satisfatórias, pois trata-se de um caso no qual as variáveis domésticas foram centrais para explicar os obstáculos à cooperação internacional e à implementação do acordo multilateral. O que o quadro internacional nos permitiu concluir, no entanto, foi que a questão já era politizada internacionalmente e que houve um deslocamento do conflito político multilateral para o âmbito doméstico a partir do endereçamento de algumas questões à legislação nacional dos países.

Quando o Protocolo de Nagoya foi negociado e assinado pela diplomacia brasileira, sua ratificação tornou-se dependente da aprovação legislativa, momento sob o qual passaram a incidir os conflitos entre grupos de interesse no Congresso Nacional. Portanto, trata-se também de um caso que evoca a relevância da ratificação, que já havia sido ressaltada por Putnam em 1988: “quando os custos e/ou benefícios de um acordo proposto são relativamente concentrados, é razoável esperar que grupos domésticos cujos interesses são mais afetados buscarão exercer uma influência especial no processo de ratificação” (PUTNAM, 2010, p. 159).

Com o início do estudo empírico, constatou-se que de fato a questão evocou a percepção de resultados assimétricos entre grupos domésticos, os quais manifestaram publicamente suas apreensões, perspectivas de perda financeira ou de ganhos financeiro e de outra natureza – como a preservação do patrimônio natural e cultural. Tais argumentos foram expressos em audiências públicas no Congresso Nacional, em veículos de comunicação nacionais e setoriais, e por meio de cartas públicas divulgadas em rede. O caráter distributivo do tema, então, incentivou a mobilização de atores com o objetivo de influenciar no processo decisório e na implementação da política. A partir do modelo de Ingram e Fiederlein, o caso estudado pode ser entendido como um exemplo acordo de impacto assimétrico de base econômica/grupos de interesse. Neste quadro, seria esperado que os principais atores deste conflito fossem os grupos de interesse que, quando mobilizados, tentariam influenciar na negociação por meio da formação de coalizões,

cujos embates ocorreriam principalmente no Congresso Nacional, o que de fato confirmou-se.

Uma pergunta natural que surgiu no processo investigativo foi se os grupos que faziam oposição à ratificação já haviam manifestado sua posição anteriormente, na época da negociação multilateral durante a COP 10, em Nagoya, no Japão. Tal indagação surgiu a partir de críticas que existem na literatura de que o Itamaraty seria insulado, ou seja, concentraria muita autonomia no processo decisório de questões internacionais, e não incorporaria as demandas de outros setores da sociedade. Buscou-se, então, levantar o contexto dos diversos atores domésticos no período *ex ante* à negociação, incluindo neste quadro o posicionamento de diferentes Ministérios, dos parlamentares e da sociedade civil envolvida com o tema.

Por meio de consultas a documentos legislativos da época, notícias de agências de notícias do governo federal e entrevistas, verificamos que inicialmente os grupos de interesse tiveram suas demandas absorvidas e representadas pela burocracia: saúde, farmacêuticas e patologias pelo Ministério da Saúde, indústria e comércio pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, ambientais e comunidades tradicionais pelo Ministério do Meio Ambiente, agronegócio pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e inovação e biotecnologia pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

O processo decisório da posição brasileira para a COP 10, no Japão, foi centrado no Poder Executivo, principalmente no MRE e no MMA. No MRE por ser este o órgão com papel de coordenar os interesses brasileiros e representá-los na negociação, e no MMA por ser este Ministério o ponto focal técnico para questões de biodiversidade. A demanda de outros Ministérios não foi integralmente contemplada - apesar de afirmação do MRE de que havia o intuito de incorporar todos os interesses, pois havia posições diametralmente opostas.

Nesse momento, verificou-se pouco envolvimento do Legislativo com o tema. De fato, identificamos apenas uma iniciativa da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados para sensibilizar e engajar os parlamentares nos temas de biodiversidade, que implicou em reuniões com representantes de diferentes Ministérios envolvidos no momento pré-Nagoya, e resultou no desenvolvimento da Plataforma Legislativa para a Biodiversidade. Mas com a mudança de legislatura (2011) o projeto foi extinto. O interesse e envolvimento mais intenso do legislativo veio em 2012 após envio do Protocolo de Nagoya para apreciação parlamentar (MSC 245/2012), e em um segundo momento com o envio do Projeto de Lei nº 7.735 de 2014.

Nas duas fases (discussão sobre a aprovação legislativa do Protocolo e debate sobre a regulamentação doméstica) houve engajamento do setor do agronegócio por meio da Frente Parlamentar do Agronegócio (FPA) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), contrários ao Protocolo, e de movimentos sociais favoráveis à ratificação – os quais foram especificados no decorrer do Capítulo 4 e por somarem muitas entidades não serão repetidos aqui. Já a mobilização de setores produtivos teve início principalmente a partir da aplicação de multas e sanções domésticas por descumprimento da legislação nacional pertinente à ABS na Operação Novos Rumos do Ibama, deflagrada entre 2010 e 2013. Entende-se, portanto, que internamente havia posições heterogêneas entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e grupos de interesse, o que segundo Milner reflete um caso de poliarquia, ou seja, acordos com impactos distributivos geram competição por poder entre atores quando as preferências, instituições e informações são compartilhadas de forma distintas entre os atores.

A influência do Legislativo e dos grupos de interesse por meio dos parlamentares não foi observada na fase de formulação e negociação da posição brasileira para a COP 10, mas foi verificada na fase da aprovação legislativa e da implementação. O mecanismo constitucional de influência do Congresso na PEB é a ratificação *ex post*, havendo outros mecanismos mais indiretos como a implementação, o controle orçamentário, as emendas, entre outros. Como no caso do Protocolo o seu artigo 34 deixava explícito que não seriam aceitas reservas, a capacidade de emendamento parlamentar para alterar os termos do acordo foi limitada. Em suma, ou haveria aprovação parlamentar integral do acordo internacional, ou rejeição total do documento. Em termos de credibilidade e custos de veto, a rejeição total do acordo seria negativa para a imagem internacional do Brasil, país que participou ativamente das negociações do Protocolo e foi um dos primeiros assiná-lo em 2011. Porém, grupos domésticos manifestaram predominar uma insegurança jurídica com relação às matérias que o acordo se propunha a regulamentar, e que do modo como estava, resultaria em impactos econômicos extremamente negativos para o setor, de modo que não se poderia aprová-lo sem que uma lei nacional garantisse segurança frente a alguns pontos.

Observou-se, então, o reaparecimento do debate sobre o marco regulatório nacional que trata de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios. O tema era regulamentado pela Medida Provisória nº 2.186-16 de 2001, e desde sua entrada em vigor houve diversas iniciativas e propostas para substituí-la. Em 2014, no contexto da possibilidade de não ratificar a tempo da MOP 1, e mediante a reivindicação de setores

produtivos e do agronegócio por mais segurança jurídica, a Casa Civil optou por dar seguimento a um Anteprojeto de Lei do MMA, que foi refinado com reuniões com grupos de interesse impactados pela regulamentação, principalmente do setor produtivo. O PL 7735/14 foi enviado para apreciação do Congresso Nacional dois meses antes da realização da COP 10 no Japão em regime de urgência, encaminhamento este que revela um interesse do Executivo em aprovar o conteúdo. O setor do agronegócio, que não foi contemplado inicialmente no PL e colocava-se contrário à ratificação do protocolo de Nagoya, buscou inserir suas demandas (que não foram contempladas pelo acordo internacional) na regulamentação doméstica, o que foi concluído com sucesso. Mesmo sem ter ratificado o PN, quando o PL 7735/14 foi sancionado e tornou-se a Lei 13.123/2015, o art. 46 fazia ressalvas quanto à aplicação do acordo internacional para recursos genéticos agrícolas.

Com a conclusão do estudo empírico, o desenvolvimento da pesquisa levou a constatações interessantes e que podem levar à sugestão de variáveis e hipóteses sobre como o Legislativo influencia a política externa e como se mobiliza. Afinal, o trabalho científico é feito por várias mãos, continuamente sendo aperfeiçoado por pesquisadores a partir do ponto que outros estudiosos deixaram. Consideramos que o elemento mais forte de influência do Poder Legislativo nesta questão de PEB tenha sido a necessidade de reformas na legislação doméstica para viabilizar a implementação do Protocolo de Nagoya. O mecanismo de implementação já havia sido ressaltado por Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2000), bem como por Castro Neves (2003). Porém, no início da pesquisa não havia sido colocado enfoque e relevância para este elemento de conexão entre as políticas internacional e doméstica, e que no caso do Protocolo de Nagoya, acabou sendo um mecanismo decisivo para que grupos de interesse influenciassem via Legislativo a contemplação de suas demandas, as quais não estavam incorporadas no Protocolo, como no caso dos recursos genéticos agrícolas ou sob quais condições recairia a repartição de benefícios sobre o uso de conhecimento tradicional associado à recursos genéticos. Uma sugestão para pesquisas futuras seria buscar analisar outros casos nos quais a implementação de um acordo internacional demandou reformas na legislação doméstica, para então verificar se também nestes exemplos o legislativo utilizou-se do mecanismo de implementação para influenciar em questões de política externa.

A influência do Legislativo e dos grupos de interesse por meio dos parlamentares, portanto, não foi observada na fase de formulação e negociação, mas foi verificada na fase de (i) aprovação legislativa, etapa

esta obrigatória para que alguns acordos internacionais tenham validade perante o Direito Internacional e perante o Direito Brasileiro, quando houve um engavetamento temporário da matéria traduzido na obstrução do processo de aprovação parlamentar por meio da não indicação de membros para compor a Comissão Temporária; e (ii) implementação, devido à necessidade de reformas na legislação doméstica, cuja arena principal é o Poder Legislativo.

No primeiro momento, observou-se a manifestação de um mecanismo de influência denominado por Souza (2010) de *silêncio legislativo*, que remete à demora na apreciação de alguns processos pelo Congresso Nacional por razões politicamente orientadas, que pode (a) indicar falta de interesse do Executivo no andamento da matéria, (b) uma forma de rejeição parlamentar, protagonizando um conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo que resulta na resistência do segundo em aprovar o acordo (ALEXANDRE, 2006; GABSCH, 2010; REZEK *apud* ALEXANDRE, 2006; SOUZA, J., 2010), ou ainda (c) uma coordenação entre Executivo e Legislativo para retardar o início da obrigação internacional (SOUZA, J., 2010). Este silêncio, revertido em obstrução da indicação dos membros para compor a Comissão Especial, remete ao mecanismo de controle por *alarme de incêndio*, exposto por Martin (2000) e verificado em estudos de caso brasileiros desenvolvidos por Castro Neves (2003), Alexandre (2006).

Como vimos com Bradley (2007), todavia, mesmo que o Legislativo demore para ratificar um acordo internacional já há no direito moderno o entendimento entre alguns juristas e acadêmicos de que se um país assinou um acordo internacional e não o ratificou, ele não está totalmente desvinculado do instrumento. Ou seja, com base no artigo 18 da Convenção de Viena é possível entender-se que enquanto o país não expressar claramente a não intenção de ratificar o acordo, ele não pode agir de modo que contrarie o conteúdo do mesmo.

A posição internacional do Brasil em temas de meio ambiente, como biodiversidade, mudanças climáticas, poluição, entre outros, tem sido marcada por uma busca por protagonismo, tendo o país alcançado um patamar no qual sua voz adquiriu relevância nos foros ambientais internacionais. E a tradição diplomática brasileira tem buscado aproveitar estes espaços para fortalecer seu papel de liderança nas arenas multilaterais como um todo. Porém, a política doméstica parece, por vezes, estar em descompasso com a preponderância da agenda do Itamaraty, principalmente por conta de setores nacionais com interesse em não aderir a instrumentos normativos internacionais. Assim, uma outra sugestão para avançar neste estudo de caso sobre o Protocolo de

Nagoya seria investigar os motivos que têm levado às posturas de liderança do Brasil nas arenas internacionais de meio ambiente, e contrastá-las com as resistências domésticas sobre os mesmos temas. Ainda, seria interessante analisar o processo que envolveu a negociação, aprovação e implementação de outros Protocolos, como o de Cartagena à CDB e o de Quito à CQNUMC, no intuito de mapear melhor as dinâmicas que envolvem a agenda ambiental e, assim, começar a pensar em padrões de comportamento e em teorizações mais amplas.

REFERENCIAS

ABREU, Kátia. Servidão voluntária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Coluna assinada por Kátia Abreu, 12 mar. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/96397-servidao-voluntaria.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

AGÊNCIA BRASIL. Rio+20: chefe da delegação brasileira pede que ricos cooperem com o desenvolvimento sustentável. **IstoÉ online**, Rio +20, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/214454_RIO+20+CHEFE+DA+DELEGACAO+BRASILEIRA+PEDE+QUE+RICOS+COOPEREM+COM+O+DESENVOLVIMENTO+SUSTENTAVEL>. Acesso em: 05 fev. 2016.

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

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

ALVES, Gabriel. Sem Brasil, acordo de biodiversidade entra em vigor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Ambiente, 19 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2014/10/1533667-sem-brasil-acordo-de-biodiversidade-entra-em-vigor.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra à Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 200p.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, nº2, p. 617-657, julho/dezembro 2012.

ARCURI, Reginaldo Braga. Laboratórios criam Grupo FarmaBrasil. **Valor Econômico**, São Paulo, Coluna assinada por Reginaldo Braga Acuri, presidente-executivo do Grupo FarmaBrasil, 12 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2748678/laboratorios-criam-grupo-farmabrasil>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BARROS, Ana Flávia Granja e. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011, 52p. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 40).

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável. In: ALTEMANI, H. de O.; LESSA, A. C. (orgs.), **Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas**, São Paulo, Saraiva, p. vol. 2, p.251-282, 2006.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, T. Rafael. Meio Ambiente e Relações Internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], Brasília, v. 47, n. 2, p.100-130, jul/dez 2004.

BENSUSAN, Nurit. Consultora do Instituto Socioambiental (ISA). Doutora em Educação e Mestre em Ecologia, com diversas obras publicadas sobre biodiversidade, recursos genéticos conservação e meio ambiente. **Entrevista concedida à Roberta Zandonai por Skype**. Florianópolis, 24 set. 2015.

BEZERRA, Joana Carlos. O Papel do Meio Ambiente na Política Externa Brasileira. **Idéias**, Campinas, n. 6, nova série, 1º semestre, 2013.

BRADLEY, Curtis A. *Unratified Treaties, Domestic Politics, and the U.S. Constitution*. **Harvard International Law Journal**, vol. 48, nº 2, set. 2007, pp. 307-336.

BRASIL. **Ato da Presidência, de 12 de março de 2013**. Cria Comissão Especial destinada a proferir parecer à mensagem nº 245, do Poder Executivo. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2013/atodapresidencia-55754-12-marco-2013-775818-publicacaooriginal-139582-cd-presi.html>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. **Ato da Presidência, de 31 de março de 2015a.** Cria Comissão Especial destinada a proferir parecer à mensagem nº 245, do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1316568&filename=Tramitacao-MS+245/2012>. Acesso em: 02 abr 2015.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 mar 2015.

_____. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.** Decreto nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 29 mai. 2016.

_____. **Marco Legal da Biodiversidade 1ª Audiência.** Brasília: Audiência Pública Interativa, e-cidadania, Instrução ao PLC 02/2015, 17 mar. 2015c. Audiência Pública realizada pelo Senado Federal com convidados órgãos e agências do governo, como SEPPIR, MMA, MDIC, MDA, CNPq e MAPA. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=3241>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

_____. **Marco Legal da Biodiversidade 2ª Audiência.** Brasília: Audiência Pública Interativa, e-cidadania, Instrução ao PLC 02/2015, 18 mar. 2015d. Audiência Pública realizada pelo Senado Federal com convidados de entidades e sociedade civil envolvidas com o novo marco da biodiversidade, como Embrapa, Funai, CNI, GFB, INPA, Museu Emílio Goeldi, CNA, Fiocruz, CNPCT, Via Campesina, CONSEA, ISA, APIB, CONAQ e CNS. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=3242>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. **Mensagem Presidencial nº 245, de 11 de junho de 2012.** Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010

(COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova Iorque. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=547397>>. Acesso em: 10 fev 2015.

_____. **Mensagem nº 147, de 21 de maio de 2015b**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº95, 21 de maio de 2015, seção 1, p. 53. Comunica a Vossa Excelência (Senhor Presidente do Senado Federal) que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei no 7.735 de 2014 (no 2/15 no Senado Federal), que “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”.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica**, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf>. Acesso em: 03 mar 2015.

_____. **Projeto de Lei nº 7735, de 24 de junho de 2014**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição; os arts. 1, 8, "j", 10, "c", 15 e 16, §§ 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético; sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado; sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619150>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BROOKS, Stephen G. *Dueling Realism*. **International Organization**, vol. 51, n. 3, 1997, p. 445-477.

BULHÕES, Beatriz. **Parlamentares e a Convenção da Diversidade Biológica: Grupo de Trabalho para acompanhar a 10ª Conferência das Partes**. Brasília, 2010.

_____. Interlocutora da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) no Congresso Nacional e representante suplente da SBPC no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN). Foi consultora do deputado Cássio Taniguchi em 2010, período no qual participou de debates e elaborou documentos sobre o Protocolo de Nagoya na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados. **Entrevista concedida à Roberta Zandonai por Skype**. Florianópolis, 18 set. 2015.

CARTA CIRCULAR ABERTA. **Povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares repudiam projeto de lei que vende e destrói a biodiversidade nacional**, 27 fev. 2015. Disponível em:

<<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/carta-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-e-camponeses-em-defesa-da-biodiversidade-ao-governo-federal.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

CARVALHO, Fernanda Viana de. *The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition*. **Revista Brasileira de Política Internacional** (RBPI), Brasília, Vol. 55, special edition, p. 144-169, 2012.

CASTRO, Araújo. O congelamento do Poder Mundial. *Revista de Informação Legislativa*, jul.– set. 1971, p. 37-52.

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

_____. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 25, no 1, janeiro/junho 2003, p. 103-138.

CAVALCANTI, Roberto Brandão. Acesso a Recursos Genéticos da Biodiversidade: Agenda Estratégica Brasileira. Audiência Pública sobre TIRFAA, Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e

Desenvolvimento Rural, Câmara dos Deputados, 03 de Abril de 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2013/audiencia-publica-03-de-abril-de-2013-mma>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CDB. CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Nagoya Protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity**. Montreal: 292 Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2011. Disponível em: <<http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CHEIBUB, Z.B.. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, Vol. 28, No. 1, 1985.

CHIARETTI, Daniela. Atraso na ratificação de protocolo global sobre biodiversidade pode prejudicar país. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3195768/atraso-na-ratificacao-de-protocolo-global-sobre-biodiversidade-pode-prejudicar-pais#ixzz2Yr2v7IJj>>. Acesso em: 11 mai. 2015.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. Política Externa Brasileira e a questão ambiental no contexto das conferências da ONU. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 5., 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos do 5º Encontro Nacional da ABRI**, Painel, 2015. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjQ6IjQ1ODgiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZTAwZjRmMWE0ZTI3YzI3ODNkNjZiNTNmZGI1ZGVkZDciO30%3D>>. Acesso em 10 jan. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Decisões da CDB e o Setor de Negócios**. Brasília, 2014, 184p.

_____. **Conheça a CNI**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

CORRÊA, Carine. Ministra explica na Câmara dos Deputados propostas que serão levadas à COP-10. **Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, Notícias, 8 jun. 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/6335-ministra-explica-na-camara-dos-deputados-propostas-que-serao-levadas-a-cop10>. Acesso em: 10 jan. 2016.

DE ONDE BROTAM AS SEMENTES. **Recomendações da Sociedade Civil ao Itamaraty**. Carta pública produzida com base nas discussões de posição de organizações populares, realizadas durante uma oficina promovida pela Terra de Direitos, em parceria com a Articulação Pacari, com o objetivo de elaborar recomendações para o Estado Brasileiro referente à COP 12 na Coréia do Sul em 2014. Brasília, 04 set. 2014. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-%C3%A0-COP-12-e-MOP-7-.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAFERIA, Adriana. Vice-Presidente Executiva do Grupo FarmaBrasil. Doutora em Direito das Relações Sociais com trabalhos publicados nas áreas de Propriedade Intelectual, biossegurança e bioética. **Entrevista concedida à Roberta Zandonai por telefone**. Florianópolis, 09 set. 2015.

DIAP. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2011-2015**. Brasília: DIAP, 2010. (Estudos Políticos do DIAP). Disponível em: http://www.diap.org.br/images/stories/publicacoesDIAP/Radiografia_011/Radiografia_011_P35.pdf. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019**. Brasília: DIAP, 2014. 164p. (Estudos Políticos do DIAP). Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=finish&cid=2883&catid=41. Acesso em: 17 fev. 2016.

DIAS, Bráulio. O Protocolo de Nagoya e a divisão equitativa dos recursos genéticos mundiais. **IHU-Online**, 25 ago. 2014. Entrevista concedida a Patrícia Fachin. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/534587-o-protocolo-de-nagoya-e-a-divisao-equitativa-dos-recursos-geneticos-mundiais-entrevista-especial-com-braulio-dias>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 27, nº80, 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 75-92.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. *The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate*. **Brazilian Political Science Review**, vol. 2, 2008, p. 10-28.

DINIZ FILHO, Paulo. Insulamento ou isolamento? A articulação do Ministério das Relações Exteriores no âmbito do governo federal (2000-2011). **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 15-16, Dez. 2012 - Mar 2013, p. 70-85.

ELLIOTT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. Basinstocke: Macmillan Press, 1998, 1ª ed.

ENTREVISTA 1. Anônimo, diplomata do Ministério de Relações Exteriores. Brasília, Ministério de Relações Exteriores, outubro de 2015. **Entrevista concedida a Roberta Zandonai**.

ENTREVISTA 2. Anônimo, diplomata do Ministério de Relações Exteriores. Brasília, Ministério de Relações Exteriores, outubro de 2015. **Entrevista concedida a Roberta Zandonai**.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. 96f. Monografia (Pós-graduação em Gestão Legislativa) – Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, da Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Contexto Internacional**, nº 51, 2008, p. 80-97.

_____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, nº1, janeiro/junho 2012, p.311-355.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993): Unidades Decisórias e Política Externa**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

FERREIRA, Simone Nunes; SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes. **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil**. Brasília: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 2013.

FIOCRUZ. Fiocruz pela biodiversidade. Notícias, 2010, s.p. Disponível em:

<<http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=51&sid=13>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

FPA. FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. Disponível em: <<http://fpagropecuaria.org.br/fpa>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

GABSCH, Rodrigo D'Araujo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010, 280p.

GALVANI, Maria Denise. Rio +20 vai mudar padrões de produção e consumo; negociadores brasileiros explicam o consenso. **UOL**, Rio de Janeiro, Notícias, Rio +20, 19 jun. 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2012/06/19/rio20-vai-mudar-padroes-de-producao-e-consumo-negociadores-brasileiros-explicam-o-consenso.htm>>. Acesso em 04 fev. 2016.

GERRING, John. *What Is a Case Study and What Is It Good for?*. **American Political Science Review**, Boston, Vol. 98, No. 2, mai 2004, pp. 341-354.

GOLDSTEIN, Kenneth M. **Interests Groups, Lobbying, and Participation in America**. New York: Cambridge University Press, 1999.

GROSS, A.R. **Diálogo sobre o Protocolo de Nagoya entre Brasil e União Europeia**. Brasília: MMA, 2013, 29p.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio +20 ou Rio -20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XV, nº 3, p. 19-39, set.-dez. 2012.

HELDT, Eugénia da Conceição-. *The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round*. **The International Trade Journal**, 27: 2013, p. 173-194.

HILL, Cristopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HUDSON, Valerie. *The history and evolution of Foreign Policy Analysis*. In: SMITH, Steve et al (eds.). **Foreign Policy: theories, actors, cases**. Oxford: Oxford University Press, p. 11-30, 2008.

INGRAM, H. M. & FIEDERLEIN, S. L. *Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy*. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, 1988, p. 725-745.

INOUE, Cristina Y. A. Regime global de biodiversidade. Comunidades epistêmicas e o caso Mamirauá. XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Planilha contendo os resultados da Operação Novos Rumos (fase 1 e 2). Documento solicitado pela autora ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Ibama por meio Sistema de Acesso à Informação do Governo Federal em 15 jan. 2016 e respondido pelo SIC Ibama em 03 fev. 2016 . Brasília: Ibama, 2016, 18p.

IPA. Instituto Pensar Agropecuária. **Entrevista concedida à Roberta Zandonai** pelo responsável técnico e pelo responsável de relações internacionais do Instituto Pensar Agropecuária. Brasília: Sede do IPA, outubro de 2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007

LE PRESTE, Phillipe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, 3ª ed.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, no. 2, 2000, p. 265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-Line**, v. 8, n. 9, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n.52, 2001.

LISBOA, Marijane Vieira. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, 16(2), 2002, p. 44-52.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a circunstância democrática: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional** (RBPI), Brasília, Vol. 54, 2011, 19p.

_____. **Política Externa e Democracia no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LÖWI, Theodore. *American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory*. **World Politics**, nº 16, 1964.

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

MAPA, Dhiego M. Política Externa e Instituições Democráticas no governo Lula: politização, interpretações divergentes e ensaios de opinião pública. Anais eletrônicos do Seminário Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES, 2011.

MEDEIROS, Josué. Análise e propostas: Crise ambiental e a Rio +20 na visão da sociedade e do governo brasileiro. **Friedrich Ebert Stiftung**, nº 43, abr. 2012.

MILANI, Carlos R. S. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 289-303, Maio/Ago. 2008.

_____; MUÑOZ, Enara E.; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. **Atlas da política externa brasileira**. CLACSO: Rio de Janeiro, EDUERJ, 2014.

_____; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, 2013.

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University, 1997.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Relatórios Brasileiros. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/relatorios-brasileiros>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

MIRANDA, Giuliana. Para ruralistas, protocolo vai encarecer produção. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 06 jul. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cienciasaude/174548-para-ruralistas-protocolo-vai-encarecer-producao.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

MUGNATTO, Sílvia. Líder participa em Roma de reunião sobre acordo que trata de banco de sementes. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, Rádio, Jornalismo, Últimas Notícias, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/440221-LIDER-PARTICIPA-EM-ROMA-DE-REUNIAO-SOBRE-ACORDO-QUE-TRATA-DE-BANCO-DE-SEMENTES.html>>. Acesso em: 20 nov 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discursos. **Transcrição da Audiência Pública com o Ministro Luiz Alberto**

Figueiredo Machado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, Brasília, 6 fev. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4559:transcricao-da-audiencia-publica-com-o-ministro-de-estado-da-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-6-2-2014&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 08 fev. 2015.

NEHER, Clarissa. Acordo sobre biodiversidade vai entrar em vigor sem o Brasil. **Deutsche Welle**, Notícias, Meio Ambiente, 13 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.dw.de/acordo-sobre-biodiversidade-vai-entrar-em-vigor-sem-o-brasil/a-17846525>>. Acesso em: 20 nov 2014.

NOTA PÚBLICA CONJUNTA. **Nota pública conjunta do Museu Goeldi, Instituto Mamirauá e INPA referente ao Projeto de Lei de Acesso à Biodiversidade, Patrimônio Genético e Propriedade Intelectual**, mar. 2015. Disponível em: <http://www.mamiraua.org.br/cms/content/public/documents/195ffdd2-baeb-4df6-9af1-bb71499a4fb5_30-01032015-carta-publica.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2016.

OLIVEIRA, Amâncio. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1995-2009. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)**, São Paulo, USP, 2013, 56p.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Vol. 19, n.1, 2010, p. 144-185.

_____; _____. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. Papéis Legislativos, no. 8. **Observatório Político Sul-Americano**; Núcleo de Estudos sobre o Congresso, 2007.

OLIVEIRA LIMA, Marília Migliorini de. Grupos de interesse e Legislativo: a atuação do Empresariado na política comercial brasileira. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)**, São Paulo, USP, 2013, 62 p.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de Pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998, p. 562-571.

PEDIDO DE VETO AO PROJETO DE LEI Nº 7735/2014. **Carta Pública endereçada à Presidenta Dilma Rousseff**, assinada por 92 organizações e movimentos sociais e apoiada por outras 63, com repúdio ao Projeto de Lei nº 7735 de 2014 e com a solicitação de vetos parciais ao documento, mai. 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/veta_dilma_-_pl_7735_v.2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PINHEIRO, Letícia. Os véus da transparência: democracia e política externa no Brasil. **Textos IRI**, n. 25, 2003.

PLATAFORMA LEGISLATIVA PARA A BIODIVERSIDADE. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 49 p. – (Série ação parlamentar ; n. 442).

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

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Resolução nº 17, 1989.

RIO +20. Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Website oficial do governo brasileiro para a Rio +20, 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

RISF – Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Resolução nº 93, 1970.

ROMANELLI, C.; COOPER, D.; CAMPBELL-LENDRUM, D.; MAIERO, M.; KARESH, W.B.; HUNTER, D.; GOLDEN, C.D. **Connecting global priorities: biodiversity and human health: a state of knowledge review**. WHO/CBD, 2015, 344p.

ROSE, Gideon. *Neoclassical Realismo and Theories of Foreign Policy*. **World Politics**, vol. 51, n. 1, 1998, p. 144-172.

ROSENAU, James N. **The Scientific Study of Foreign Policy**. New York, Nichols Publishing Company, 1979.

SACCARO-JÚNIOR, Nilo L. A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIV, n. 1, 2011, p. 229-244.

SALOMÓN, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Vol. 56, no 1, 2013, p. 40-59.

SANCHEZ, M.R; SILVA, E.C.G; CARSOSE, E.L. e ESPÉCIE, P. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 27, 2006, p. 125-143.

SANTILLI, Juliana. Sócio-fundadora do Instituto Socioambiental (ISA) e Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal. Doutora em Direito Socioambiental com obras e artigos publicados sobre o tema agrobiodiversidade. **Entrevista concedida à Roberta Zandonai** na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 17 ago. 2015.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, 2007, 526f.

SBPC. SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. SBPC manifesta ressalvas ao PL 7735/2014. **Notícias**, 12 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/site/noticias/materias/detalhe.php?id=3708>> . Acesso em: 15 jan. 2016.

SCHREIBER, Mariana. Farmacêuticas tem vitória com projeto de lei polêmico sobre biodiversidade. **BBC Brasil**, Brasília, 21 mai. 2015. Disponível em:

<www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/02/150210_projeto_lei_biodiversidade_ms_rm>. Acesso em: 24 mai 2015.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Panorama da Biodiversidade Global 3**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2010, 94p.

SENADO FEDERAL. **1ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de 2014**, 06 fev. 2014. Secretaria de taquigrafia e redação de debates legislativos. Coordenação de redação de debates legislativos nas comissões CRE (1ª Reunião Ordinária). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/cidadania/anexos/notas-taquigraficas-de-audiencias-interativas/2014-02-06-cre/at_download/file>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SERI et al. **Overconsumption? Our Use of the World's Natural Resources**. Vienna: Global 2000 and Friends of the Earth, 2009. Disponível em: <https://www.foeurope.org/publications/2009/Overconsumption_Sep09.pdf>. Acesso em: 22 set 2015.

SIQUEIRA, Carol. Projeto de acesso à biodiversidade tranca pauta sem previsão de votação. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, Política, 04 set. 2014. Disponível em: Acesso em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/473889-PROJETO-DE-ACESSO-A-BIODIVERSIDADE-TRANCA-PAUTA-SEM-PREVISAO-DE-VOTACAO.html>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

_____. Câmara inicia o ano com pauta trancada por projeto da biodiversidade. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, Política, 02 fev. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/481192-CAMARA-INICIA-O-ANO-COM-PAUTA-TRANCADA-POR-PROJETO-DA-BIODIVERSIDADE.html>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

SOUZA, João Ricardo de Carvalho de. **A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira** - Áreas de Economia e Mercosul - nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e no Primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), 2010, 379f.

SOUZA, Murilo. Governo não chega a acordo sobre regras de proteção à biodiversidade. **Agência Câmara Notícias**, Agropecuária, Brasília, 03 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/439147-GOVERNO-NAO-CHEGA-A-ACORDO-SOBRE-REGRAS-DE-PROTECAO-A-BIODIVERSIDADE.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.

TÁVORA, F. L. et al. **Comentários à Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro de 2015 (Texto para Discussão nº 184). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td184>. Acesso em: 10 jan. 2016.

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

_____; VARGAS, Everton Vieira. A biodiversidade como recurso estratégico: uma reflexão do ângulo da política externa. **Dossiê CEBRI** (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), vol. 2, ano 6, 2007.

THOMAS, Clive S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. London: Praeger, 2004, 523p.

VIEIRA, Paulo Freire. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 8, nº 14, 2009, pp. 27-75.

VILLA, Rafael Duarte. Agenda ecológica global e os regimes internacionais de meio ambiente: um estudo de caso difícil. In: **A agenda social das relações internacionais**. SOUZA, Matilde (Org.). Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005, p. 156-195.

VIOLA, Eduardo. Os quatro grandes fracassos da Rio +20 e o conservadorismo do Brasil. **Entrevista concedida ao Instituto**

Humanitas Unisinos, 05 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/511065-entrevista-especial-com-eduardo-viola>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (RBCS), Vol. 17, nº 50, outubro/2002, p. 25-46.

ANEXO A

PROTOCOLO DE NAGÓIA SOBRE ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DOS BENEFÍCIOS DERIVADOS DE SUA UTILIZAÇÃO À CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA

As Partes do presente Protocolo,

Sendo Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica, doravante denominada “Convenção”,

Recordando que a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos é um dos três objetivos centrais da Convenção e reconhecendo que este Protocolo busca a implementação desse objetivo no âmbito da Convenção,

Reafirmando os direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais e de acordo com os dispositivos da Convenção,

Recordando ainda o Artigo 15 da Convenção,

Reconhecendo a relevante contribuição da transferência de tecnologia e da cooperação ao desenvolvimento sustentável, com vistas à capacitação em pesquisa e inovação para agregar valor aos recursos genéticos nos países em desenvolvimento, de acordo com os Artigos 16 e 19 da Convenção,

Reconhecendo que a conscientização pública do valor econômico dos ecossistemas e da biodiversidade e a repartição justa e equitativa desse valor econômico com os guardiães da biodiversidade são incentivos chave para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes,

Reconhecendo o potencial do acesso e da repartição de benefícios em contribuir para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, para a erradicação da pobreza e para a sustentabilidade ambiental, de modo a contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio,

Reconhecendo a ligação entre o acesso aos recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização desses recursos,

Reconhecendo a importância de proporcionar segurança jurídica em relação ao acesso aos recursos genéticos e à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização,

Reconhecendo ademais a importância de promover a equidade e a justiça na negociação de termos mutuamente acordados entre provedores e usuários de recursos genéticos,

Reconhecendo igualmente o papel vital que as mulheres desempenham no acesso e repartição de benefícios e afirmando a necessidade de participação plena das mulheres em todos os níveis de elaboração e implementação de políticas de conservação da biodiversidade, determinadas a seguir apoiando a implementação efetiva dos dispositivos sobre acesso e repartição de benefícios da Convenção,

Reconhecendo a necessidade de uma solução inovadora para tratar da repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e conhecimento tradicional associados a recursos genéticos que ocorrem em situações transfronteiriças ou para as quais não seja possível conceder ou obter consentimento prévio informado,

Reconhecendo a importância dos recursos genéticos para a segurança alimentar, a saúde pública, a conservação da biodiversidade e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas,

Reconhecendo a natureza especial da biodiversidade agrícola, suas características e problemas peculiares que demandam soluções específicas,

Reconhecendo a interdependência de todos os países em relação aos recursos genéticos para alimentação e agricultura, bem como sua natureza especial e sua importância para lograr a segurança alimentar em escala global e para o desenvolvimento sustentável da agricultura no contexto de redução da pobreza e de mudanças climáticas, e reconhecendo o papel fundamental do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura e da Comissão da FAO sobre Recursos Genéticos para Alimentação e Agricultura a respeito,

Conscientes do Regulamento Sanitário Internacional (2005) da Organização Mundial da Saúde e da importância de assegurar o acesso a patógenos humanos para fins de preparação e resposta no âmbito da saúde pública,

Reconhecendo o trabalho em curso em outros foros internacionais em relação a acesso e repartição de benefícios,

Recordando o sistema Multilateral de Acesso e Repartição de Benefícios estabelecido no âmbito do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura desenvolvido em harmonia com a Convenção,

Reconhecendo que os instrumentos internacionais relativos a acesso e repartição de benefícios devem se apoiar mutuamente com vistas a atingir os objetivos da Convenção,

Recordando a importância do Artigo 8 (j) da Convenção no que se refere ao conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos e à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização desse conhecimento,

Tomando nota da inter-relação entre recursos genéticos e conhecimento tradicional, sua natureza inseparável para comunidades indígenas e locais, da importância do conhecimento tradicional para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes e para a sustentabilidade dos meios de subsistência dessas comunidades,

Reconhecendo a diversidade das circunstâncias nas quais o conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos é detido ou possuído pelas comunidades indígenas e locais,

Conscientes de que corresponde às comunidades indígenas e locais o direito de identificar, em suas comunidades, os detentores legítimos de seu conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos,

Reconhecendo ainda as circunstâncias únicas nas quais países possuem conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos, seja oral, documentado ou em outras formas, refletindo um rico patrimônio cultural relevante para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica,

Tomando nota da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e

Afirmando que nada neste Protocolo deve ser interpretado no sentido de reduzir ou extinguir os direitos existentes de comunidades indígenas e locais,

Acordaram o seguinte:

ARTIGO 1 OBJETIVO

O objetivo do presente Protocolo é a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e à transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado, contribuindo desse modo para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes.

ARTIGO 2 UTILIZAÇÃO DE TERMOS

Os termos definidos no Artigo 2 da Convenção serão aplicados a este Protocolo. Além disso, para os fins do presente Protocolo:

- (a) “Conferência das Partes” significa a Conferência das Partes da Convenção;
- (b) “Convenção” significa a Convenção sobre Diversidade Biológica;
- (c) “Utilização de recursos genéticos” significa a realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento sobre a composição genética e/ou bioquímica dos recursos genéticos, inclusive por meio da aplicação da biotecnologia, conforme definido no Artigo 2 da Convenção;
- (d) “Biotecnologia”, conforme definido no Artigo 2 da Convenção, significa qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos ou seus derivados para criar ou modificar produtos ou processos para utilização específica;
- (e) “Derivado” significa um composto bioquímico de ocorrência natural, resultante da expressão genética ou do metabolismo de recursos biológicos ou genéticos, mesmo que não contenha unidades funcionais de hereditariedade.

ARTIGO 3

ESCOPO

Este Protocolo aplica-se aos recursos genéticos compreendidos no âmbito do Artigo 15 da Convenção e aos benefícios derivados da utilização desses recursos. O Protocolo aplica-se também ao conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos compreendidos no âmbito da Convenção e aos benefícios derivados da utilização desse conhecimento.

ARTIGO 4

RELACIONAMENTO COM ACORDOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

1. Os dispositivos do presente Protocolo não afetarão os direitos e obrigações de qualquer Parte decorrentes de qualquer acordo internacional existente, exceto se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações possam causar grave dano ou ameaça à diversidade biológica. Este parágrafo não pretende criar uma hierarquia entre este Protocolo e outros instrumentos internacionais.
2. Nada neste Protocolo impedirá as Partes de desenvolverem e implementarem outros acordos internacionais pertinentes, inclusive outros acordos especializados de acesso e repartição de benefícios, desde que apóiem e não se oponham aos objetivos da Convenção e do presente Protocolo.
3. Este Protocolo será implementado de modo a apoiar-se mutuamente em outros instrumentos internacionais pertinentes ao presente Protocolo. Deve-se dar devida atenção ao trabalho ou às práticas em curso que forem úteis e pertinentes no âmbito dos referidos instrumentos internacionais e das organizações internacionais pertinentes, desde que eles apóiem e não se oponham aos objetivos da Convenção e do presente Protocolo.
4. Esse Protocolo é o instrumento para a implementação dos dispositivos sobre acesso e repartição de benefícios da Convenção. Nos casos em que se aplique um instrumento internacional especializado de acesso e repartição de benefícios que seja compatível com e não contrário aos objetivos da Convenção e desse Protocolo, o presente Protocolo não se aplica para a Parte ou as Partes do instrumento especializado em relação ao recurso genético específico coberto pelo e para o propósito do instrumento especializado.

ARTIGO 5

REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS

1. De acordo com o Artigo 15, parágrafos 3 e 7 da Convenção, os benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, bem como as aplicações e comercialização subsequentes, serão repartidos de maneira

justa e equitativa com a Parte provedora desses recursos que seja o país de origem desses recursos ou uma Parte que tenha adquirido os recursos genéticos em conformidade com a Convenção. Essa repartição ocorrerá mediante termos mutuamente acordados.

2. Cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso, com vistas a assegurar que os benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos detidos por comunidades indígenas e locais, de acordo com a legislação nacional relativa aos direitos estabelecidos dessas comunidades indígenas e locais sobre esses recursos genéticos, sejam repartidos de maneira justa e equitativa com as comunidades relacionadas, com base em termos mutuamente acordados.

3. Para implementar o parágrafo 1 acima, cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso.

4. Os benefícios podem incluir benefícios monetários e não monetários, incluindo, mas não limitados a aqueles listados no Anexo.

5. Cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas, conforme o caso, para que os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos sejam repartidos de maneira justa e equitativa com as comunidades indígenas e locais que detenham tal conhecimento. Essa repartição ocorrerá mediante termos mutuamente acordados.

ARTIGO 6

ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS

1. No exercício dos direitos soberanos sobre recursos naturais, e sujeito à legislação ou requisitos reguladores nacionais de acesso e repartição de benefícios, o acesso a recursos genéticos para sua utilização está sujeito ao consentimento prévio informado da Parte provedora desses recursos que seja país de origem desses recursos ou uma Parte que tenha adquirido os recursos genéticos em conformidade com a Convenção, a menos que diferentemente determinado por aquela Parte.

2. De acordo com a legislação nacional, cada Parte adotará medidas, conforme o caso, com vistas a assegurar que se obtenha o consentimento prévio informado ou a aprovação e a participação das comunidades indígenas e locais para acesso aos recursos genéticos quando essas tiverem o direito estabelecido de conceder acesso a esses recursos.

3. De acordo com o parágrafo 1 acima, cada Parte que solicitar consentimento prévio informado adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas necessárias, conforme o caso, para:

- (a) proporcionar segurança jurídica, clareza e transparência em sua legislação ou seus regulamentos nacionais de acesso e repartição de benefícios;
- (b) estabelecer normas e procedimentos justos e não arbitrários sobre o acesso a recursos genéticos;
- (c) prestar informação sobre como requerer o consentimento prévio informado;
- (d) conceder decisão escrita clara e transparente pela autoridade nacional competente, de maneira econômica e em um prazo razoável;
- (e) determinar emissão, no momento do acesso, de licença ou seu equivalente como comprovante da decisão de outorgar o consentimento prévio informado e do estabelecimento de termos mutuamente acordados, e notificar o Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios;
- (f) conforme o caso e sujeito à legislação nacional, estabelecer critérios e/ou procedimentos para a obtenção do consentimento prévio informado ou aprovação e participação de comunidades indígenas e locais para acesso aos recursos genéticos; e
- (g) estabelecer normas e procedimentos claros para o requerimento e o estabelecimento de termos mutuamente acordados. Tais termos serão estabelecidos por escrito e podem incluir, entre outros:
 - (i) cláusula sobre solução de controvérsias;
 - (ii) cláusulas sobre a repartição de benefícios, inclusive em relação a direitos de propriedade intelectual;
 - (iii) cláusulas sobre a utilização subsequente por terceiros, caso haja; e
 - (iv) cláusulas sobre mudanças de intenção, quando aplicável.

ARTIGO 7

ACESSO AO CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO AOS RECURSOS GENÉTICOS

Em conformidade com a legislação nacional, cada Parte adotará medidas, conforme o caso, com vistas a assegurar que o conhecimento tradicional associado a recursos genéticos detido por comunidades indígenas e locais seja acessado mediante o consentimento prévio informado ou a aprovação e participação dessas comunidades indígenas e locais, e que termos mutuamente acordados tenham sido estabelecidos.

ARTIGO 8

CONSIDERAÇÕES ESPECIAIS

Ao desenvolver e implementar sua legislação ou seus regulamentos sobre acesso e repartição de benefícios, cada Parte:

(a) criará condições para promover e estimular pesquisa que contribua para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, particularmente em países em desenvolvimento, inclusive por meio de medidas simplificadas de acesso para fins de pesquisa não comercial, levando em conta a necessidade de abordar mudança de intenção dessa pesquisa;

(b) prestará devida atenção a casos de emergências atuais ou iminentes que ameacem ou causem danos à saúde humana, animal ou vegetal, conforme determinado nacionalmente ou internacionalmente. As Partes podem considerar a necessidade de acesso expedito a recursos genéticos e repartição justa, equitativa e expedita dos benefícios derivados da utilização desses recursos genéticos, inclusive acesso a tratamentos acessíveis aos necessitados, especialmente nos países em desenvolvimento;

(c) considerará a importância dos recursos genéticos para a alimentação e agricultura e seu papel especial para a segurança alimentar.

ARTIGO 9 **CONTRIBUIÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A UTILIZAÇÃO** **SUSTENTÁVEL**

As Partes encorajarão usuários e provedores a direcionar os benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos para a conservação da diversidade biológica e para a utilização sustentável de seus componentes.

ARTIGO 10 **MECANISMO MULTILATERAL GLOBAL DE REPARTIÇÃO** **DE BENEFÍCIOS**

As Partes considerarão a necessidade e as modalidades de um mecanismo multilateral global de repartição de benefícios para tratar a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos que ocorram em situações transfronteiriças ou para os quais não seja possível outorgar ou obter consentimento prévio informado. Os benefícios compartilhados por usuários de recursos genéticos e conhecimento tradicional associado a recursos genéticos por meio desse mecanismo serão usados para apoiar a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes em nível mundial.

ARTIGO 11 **COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

1. Nos casos em que os mesmos recursos genéticos sejam encontrados in situ dentro do território de mais de uma Parte, essas Partes empenhar-se-ão em cooperar, conforme o caso, com a participação das comunidades indígenas e locais pertinentes, quando aplicável, com vistas à implementação do presente Protocolo.

2. Nos casos em que o mesmo conhecimento tradicional associado a recursos genéticos seja compartilhado por uma ou mais comunidades indígenas e locais em diversas Partes, essas Partes empenhar-se-ão em cooperar, conforme o caso, com a participação das comunidades indígenas e locais concernentes, com vistas à implementação do objetivo do presente Protocolo.

ARTIGO 12

CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO A RECURSOS GENÉTICOS

1. No cumprimento das obrigações oriundas do presente Protocolo, as Partes, de acordo com a lei nacional, levarão em consideração leis consuetudinárias, protocolos e procedimentos comunitários das comunidades indígenas e locais, quando apropriado, em relação ao conhecimento tradicional associado a recursos genéticos.

2. As Partes, com a participação efetiva das comunidades indígenas e locais concernentes, estabelecerão mecanismos para informar potenciais usuários de conhecimento tradicional associado a recursos genéticos sobre suas obrigações, incluindo medidas disponibilizadas por meio do Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios para acesso a esse conhecimento e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização.

3. As Partes empenhar-se-ão em apoiar, conforme o caso, o desenvolvimento, pelas comunidades indígenas e locais, incluindo mulheres dessas comunidades, de:

(a) protocolos comunitários relativos ao acesso a conhecimento tradicional associado a recursos genéticos e à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de tal conhecimento;

(b) requisitos mínimos para termos mutuamente acordados para assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização de conhecimento tradicional associado a recursos genéticos; e

(c) cláusulas contratuais modelo para repartição de benefícios derivados da utilização de conhecimento tradicional associado a recursos genéticos.

4. As Partes, na implementação do presente Protocolo, não restringirão, na medida do possível, a utilização costumeira e a troca de recursos

genéticos e conhecimento tradicional associado nas comunidades indígenas e locais e entre elas, de acordo com os objetivos da Convenção.

ARTIGO 13

PONTOS FOCAIS NACIONAIS E AUTORIDADES NACIONAIS COMPETENTES

1. Cada Parte designará um ponto focal nacional para acesso e repartição de benefícios. O ponto focal nacional disponibilizará informações da seguinte maneira:

(a) para requerentes buscando acesso a recursos genéticos, informações sobre procedimentos para a obtenção de consentimento prévio informado e o estabelecimento de termos mutuamente acordados, incluindo repartição de benefícios;

(b) para requerentes buscando acesso a conhecimento tradicional associado a recursos genéticos, quando possível, informações sobre procedimentos para obtenção de consentimento prévio informado ou aprovação e participação, conforme o caso, de comunidades indígenas e locais e estabelecimento de termos mutuamente acordados, incluindo repartição de benefícios; e

(c) informações sobre autoridades nacionais competentes, comunidades indígenas e locais pertinentes e interessados pertinentes.

O ponto focal nacional será responsável pela ligação com o Secretariado.

2. Cada Parte designará uma ou mais autoridades nacionais competentes em acesso e repartição de benefícios. As autoridades nacionais competentes serão, de acordo com as medidas legislativas, administrativas ou políticas nacionais aplicáveis, responsáveis por outorgar o acesso ou, conforme o caso, fornecer comprovante escrito de que os requisitos de acesso foram cumpridos, e serão responsáveis por orientar sobre os procedimentos e requisitos aplicáveis para obter o consentimento prévio informado e concertar termos mutuamente acordados.

3. Uma Parte pode designar uma única entidade para exercer as funções tanto de ponto focal quanto de autoridade nacional competente.

4. Cada Parte notificará o Secretariado, até a data de entrada em vigor do presente Protocolo para essa Parte, sobre as informações de contato de seu ponto focal nacional e de sua autoridade ou autoridades nacionais competentes. Quando uma Parte designar mais de uma autoridade nacional competente, enviará ao Secretariado, com sua notificação, informações pertinentes sobre as respectivas responsabilidades dessas autoridades. Quando aplicável, essas informações especificarão, no mínimo, qual autoridade competente é responsável pelos recursos

genéticos solicitados. Cada Parte notificará imediatamente o Secretariado sobre quaisquer mudanças na designação de seu ponto focal nacional ou das informações de contato ou responsabilidades de sua autoridade ou autoridades nacionais competentes.

5. O Secretariado tornará disponíveis as informações recebidas de acordo com o parágrafo 4 acima por meio do Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios.

ARTIGO 14

O CENTRO DE INTERMEDIÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

1. Fica estabelecido um Centro de Intermediação de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios como parte do mecanismo de intermediação previsto no Artigo 18, parágrafo 3 da

Convenção. O Centro servirá como meio para compartilhar informações relativas a acesso e repartição de benefícios. Em particular, proverá acesso às informações pertinentes à implementação do presente Protocolo disponibilizadas por cada Parte.

2. Sem prejuízo da proteção das informações confidenciais, cada Parte disponibilizará ao Centro de Intermediação de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios toda informação requerida em virtude desse Protocolo, bem como informações requeridas de acordo com as decisões tomadas pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. As informações incluirão:

- (a) medidas legislativas, administrativas e políticas sobre acesso e repartição de benefícios;
- (b) informações sobre o ponto focal nacional e a autoridade ou as autoridades nacionais competentes; e
- (c) licenças ou seus equivalentes, emitidos no momento do acesso, como prova da decisão de outorgar o consentimento prévio informado e do estabelecimento de termos mutuamente acordados.

3. As informações adicionais, se disponíveis e conforme o caso, podem incluir:

- (a) autoridades competentes relevantes de comunidades indígenas e locais e informação que venha a ser decidida;
- (b) cláusulas contratuais modelo;
- (c) métodos e ferramentas desenvolvidas para monitorar os recursos genéticos; e
- (d) códigos de conduta e de boas práticas.

4. As modalidades de operação do Centro de Intermediação de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios, incluindo relatórios sobre suas atividades, serão consideradas e definidas pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo em sua primeira reunião, e mantidas sob revisão a partir de então.

ARTIGO 15

CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO OU REQUISITOS REGULADORES ACIONAIS DE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

1. Cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas apropriadas, efetivas e proporcionais para assegurar que os recursos genéticos utilizados em sua jurisdição tenham sido acessados de acordo com o consentimento prévio informado e que termos mutuamente acordados tenham sido estabelecidos, conforme exigido pela legislação ou pelos regulamentos nacionais de acesso e repartição de benefícios da outra Parte.
2. As Partes tomarão medidas apropriadas, efetivas e proporcionais para tratar de situações de não cumprimento das medidas adotadas de acordo com o parágrafo 1 acima.
3. As Partes, na medida do possível e conforme o caso, cooperarão em casos de alegada violação da legislação ou requisitos reguladores nacionais de acesso e repartição de benefícios mencionados no parágrafo 1 acima.

ARTIGO 16

CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO OU REQUISITOS REGULADORES NACIONAIS DE ACESSO E REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS PARA CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO A RECURSOS GENÉTICOS

1. Cada Parte adotará medidas legislativas, administrativas ou políticas apropriadas, efetivas e proporcionais, conforme o caso, para assegurar que o conhecimento tradicional associado a recursos genéticos utilizados em sua jurisdição tenha sido acessado de acordo com o consentimento prévio informado ou com a aprovação e a participação de comunidades indígenas e locais e que termos mutuamente acordados tenham sido estabelecidos, conforme exigido pela legislação ou pelos regulamentos nacionais de acesso e repartição de benefícios da outra Parte onde essas comunidades indígenas e locais estiverem localizadas.

2. Cada Parte tomará medidas apropriadas, efetivas e proporcionais para tratar situações de não cumprimento das medidas adotadas de acordo com o parágrafo 1 acima.

3. As Partes, na medida do possível e conforme o caso, cooperarão em casos de alegada violação da legislação ou dos regulamentos nacionais de acesso e repartição de benefícios mencionados no parágrafo 1 acima.

ARTIGO 17

MONITORAMENTO DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS GENÉTICOS

1. A fim de apoiar o cumprimento, cada Parte adotará medidas, conforme o caso, para monitorar e aumentar a transparência sobre a utilização de recursos genéticos. Tais medidas incluirão:

(a) designação de um ou mais pontos de verificação, da seguinte maneira:

(i) os pontos de verificação designados coletariam ou receberiam, conforme o caso, informações pertinentes relativas ao consentimento prévio informado, à fonte dos recursos genéticos, ao estabelecimento de termos mutuamente acordados e/ou à utilização de recursos genéticos, conforme o caso;

(ii) cada Parte exigirá, conforme o caso e de acordo com as características particulares do ponto de verificação designado, que usuários de recursos genéticos apresentem as informações especificadas no inciso acima em um ponto de verificação designado. Cada Parte adotará medidas apropriadas, efetivas e proporcionais para tratar de situações de não-cumprimento;

(iii) essa informação, inclusive a procedente de certificados de cumprimento internacionalmente reconhecidos, quando disponíveis, será, sem prejuízo da proteção de informações confidenciais, apresentada às autoridades nacionais pertinentes, à Parte que outorga o consentimento prévio informado e ao Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios, conforme o caso;

(iv) os pontos de verificação serão eficazes e devem ter funções concernentes à implementação da alínea (a). Devem ser pertinentes à utilização de recursos genéticos ou à coleta de informações pertinentes, entre outras coisas, em qualquer etapa de pesquisa, desenvolvimento, inovação, pré-comercialização ou comercialização; (b) estímulo aos usuários e provedores de recursos genéticos a incluir, nos termos mutuamente acordados, dispositivos sobre compartilhamento de informações acerca da implementação de tais termos, inclusive por meio da exigência de relatórios; e (c) estímulo ao uso de ferramentas e sistemas de comunicação eficiente em relação aos custos.

2. Uma licença, ou seu equivalente, emitida de acordo com o Artigo 6, parágrafo 3 (e) e disponibilizado ao Centro de Intermediação de Informações sobre Acesso e Repartição de Benefícios, constituirá um certificado de cumprimento internacionalmente reconhecido.

3. Um certificado de cumprimento internacionalmente reconhecido servirá como prova de que o recurso genético dele objeto foi acessado de acordo com o consentimento prévio informado e de que termos mutuamente acordados foram estabelecidos, conforme exigido pela legislação ou pelos regulamentos nacionais de acesso e repartição de benefícios da Parte que outorga o consentimento prévio informado.

4. O certificado de cumprimento internacionalmente reconhecido conterá as seguintes informações mínimas, quando não forem confidenciais:

- (a) autoridade emitente;
- (b) data de emissão;
- (c) provedor;
- (d) identificador único do certificado;
- (e) pessoa ou entidade para a qual o consentimento prévio informado foi outorgado;
- (f) assunto ou recursos genéticos objeto do certificado;
- (g) confirmação de que termos mutuamente acordados foram estabelecidos;
- (h) confirmação de que o consentimento prévio informado foi obtido; e
- (i) utilização comercial e/ou não comercial.

ARTIGO 18

CUMPRIMENTO DOS TERMOS MUTUAMENTE ACORDADOS

1. Na implementação do Artigo 6, parágrafo 3 (g) (i) e do Artigo 7, cada Parte estimulará provedores e usuários de recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional associado a recursos genéticos a incluir nos termos mutuamente acordados, conforme o caso, dispositivos sobre solução de controvérsias, incluindo:

- (a) a jurisdição à qual submeterão quaisquer processos de solução de controvérsias;
- (b) a lei aplicável; e/ou
- (c) opções para solução alternativa de controvérsias, tais como mediação ou arbitragem.

2. Cada Parte assegurará a possibilidade de recurso em seus sistemas jurídicos, em conformidade com os requisitos jurisdicionais aplicáveis, nos casos de controvérsias oriundas dos termos mutuamente acordados.

3. Cada Parte tomará medidas efetivas, conforme o caso, sobre:

- (a) acesso à justiça; e
 - (b) utilização de mecanismos relativos ao reconhecimento mútuo e execução de sentenças estrangeiras e decisões arbitrais.
4. A efetividade deste Artigo será revista pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, de acordo com Artigo 31 do presente Protocolo.

ARTIGO 19

CLÁUSULAS CONTRATUAIS MODELO

1. Cada Parte estimulará, conforme o caso, o desenvolvimento, a atualização e o uso de cláusulas contratuais modelo setoriais e intersetoriais para termos mutuamente acordados.
2. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo avaliará periodicamente o uso de cláusulas contratuais modelo setoriais e intersetoriais.

ARTIGO 20

CÓDIGOS DE CONDUTA, DIRETRIZES E BOAS PRÁTICAS E/OU NORMAS

1. Cada Parte estimulará, conforme o caso, o desenvolvimento, a atualização e o uso de códigos voluntários de conduta, diretrizes e boas práticas e/ou normas em relação a acesso e repartição de benefícios.
2. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo avaliará periodicamente o uso dos códigos voluntários de conduta, as diretrizes e as boas práticas e/ou normas e considerar a adoção de códigos de conduta, diretrizes e boas práticas e/ou normas específicas.

ARTIGO 21

AUMENTO DA CONSCIENTIZAÇÃO

Cada Parte tomará medidas para elevar a conscientização a respeito da importância dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional associado a recursos genéticos, bem como de outras questões relacionadas a acesso e repartição de benefícios. Essas medidas podem incluir, entre outras:

- a) promoção do presente Protocolo, incluindo seu objetivo;
- b) organização de reuniões das comunidades indígenas e locais e dos interessados pertinentes;
- c) estabelecimento e manutenção de um centro de assistência para as comunidades indígenas e locais e interessados pertinentes;

- d) difusão de informações por meio de um centro nacional de intermediação de informações;
- e) promoção de códigos voluntários de conduta, diretrizes e boas práticas e/ou normas, em consulta com as comunidades indígenas e locais e interessados pertinentes;
- f) promoção, conforme o caso, de intercâmbios de experiências em nível nacional, regional e internacional;
- g) educação e treinamento de usuários e provedores de recursos genéticos e conhecimento tradicional associado a recursos genéticos sobre suas obrigações em matéria de acesso e repartição de benefícios;
- h) participação das comunidades indígenas e locais e dos interessados pertinentes na implementação do presente Protocolo; e
- i) conscientização acerca dos protocolos e procedimentos de comunidades indígenas e locais.

ARTIGO 22 **CAPACITAÇÃO**

1. As Partes cooperarão para a criação e o desenvolvimento de capacidades e para o fortalecimento dos recursos humanos e das capacidades institucionais, para implementar efetivamente este Protocolo nos países em desenvolvimento Partes, em particular nos países de menor desenvolvimento relativo e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre eles, e nas Partes com economias em transição, inclusive por meio de instituições e organizações globais, regionais, sub-regionais e nacionais existentes. Nesse contexto, as Partes devem facilitar a participação das comunidades indígenas e locais e dos interessados pertinentes, incluindo as organizações não-governamentais e o setor privado.
2. A necessidade de recursos financeiros dos países em desenvolvimento Partes, em particular dos países de menor desenvolvimento relativo e dos pequenos Estados insulares entre eles, e das Partes com economias em transição, de acordo com os dispositivos pertinentes da Convenção, será plenamente considerada para a criação e o desenvolvimento de capacidades para a implementação do presente Protocolo.
3. Como base para as medidas apropriadas relativas à implementação do presente Protocolo, os países em desenvolvimento Partes, em particular os países de menor desenvolvimento e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre eles, e as Partes com economias em transição devem identificar suas necessidades e prioridades nacionais em matéria de capacitação por meio de autoavaliações nacionais de capacidade. Ao fazê-lo, tais Partes devem apoiar as necessidades de capacitação e as

prioridades das comunidades indígenas e locais e dos interessados pertinentes, conforme identificado por elas, enfatizando as necessidades de capacitação e as prioridades das mulheres.

4. Em apoio à implementação do presente Protocolo, a criação e o desenvolvimento de capacidades podem abordar, entre outras, as seguintes áreas-chave:

(a) capacidade para implementar e cumprir com as obrigações do presente Protocolo;

(b) capacidade para negociar termos mutuamente acordados;

(c) capacidade para desenvolver, implementar e fazer cumprir medidas legislativas, administrativas ou políticas nacionais sobre acesso e repartição de benefício; e

(d) capacidade dos países de desenvolver suas habilidades endógenas de pesquisa para agregar valor aos seus próprios recursos genéticos.

5. As medidas em conformidade com os parágrafos 1 a 4 acima podem incluir, entre outras:

(a) desenvolvimento jurídico e institucional;

(b) promoção de equidade e justiça nas negociações, tais como formação para negociar termos mutuamente acordados;

(c) monitoramento e imposição do cumprimento;

(d) emprego das melhores ferramentas de comunicação e sistemas baseados na Internet disponíveis para as atividades de acesso e repartição de benefícios;

(e) desenvolvimento e uso de métodos de valoração;

(f) bioprospecção, pesquisa associada e estudos taxonômicos;

(g) transferência de tecnologia, e infraestrutura e capacidade técnica para tornar essa transferência de tecnologia sustentável;

(h) aumento da contribuição das atividades de acesso e repartição de benefícios para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes;

(i) medidas especiais para elevar a capacidade dos interessados pertinentes em relação ao acesso e à repartição de benefícios; e

(j) medidas especiais para elevar a capacidade das comunidades indígenas e locais, com ênfase no aumento da capacidade das mulheres dessas comunidades, em relação ao acesso a recursos genéticos e/ou conhecimento tradicional associado a recursos genéticos.

6. Informações sobre iniciativas de criação e desenvolvimento de capacidades em níveis nacional, regional e internacional, empreendidas de acordo com os parágrafos 1 a 5 acima, devem ser disponibilizadas ao Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios com vistas à promoção de sinergia e coordenação quanto à

criação e desenvolvimento de capacidades para acesso e repartição de benefícios.

ARTIGO 23

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA, COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO

De acordo com os Artigos 15, 16, 18 e 19 da Convenção, as Partes colaborarão e cooperarão em programas de pesquisa técnica e científica e de desenvolvimento, inclusive em atividades de pesquisa biotecnológica, como meio para se atingir o objetivo do presente Protocolo. As Partes comprometem-se a promover e estimular o acesso à tecnologia por e a transferência de tecnologia para países em desenvolvimento Partes, em particular países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares entre eles e Partes com economias em transição, a fim de facilitar o desenvolvimento e o fortalecimento de uma base tecnológica e científica sólida e viável para a consecução dos objetivos da Convenção e do presente Protocolo. Quando possível e conforme o caso, tais atividades de colaboração ocorrerão em uma Parte ou Partes e com uma Parte ou Partes provedoras de recursos genéticos que é o país ou são os países de origem desses recursos ou uma Parte ou Partes que tenham adquirido os recursos genéticos em conformidade com a Convenção.

ARTIGO 24

NÃO PARTES

As Partes encorajarão as não-Partes a aderir ao presente Protocolo e a aportar informações apropriadas ao Centro de Intermediação de Informação sobre Acesso e Repartição de Benefícios.

ARTIGO 25

MECANISMO FINANCEIRO E RECURSOS FINANCEIROS

1. Ao examinar os recursos financeiros para a implementação do presente Protocolo, as Partes levarão em conta os dispositivos do Artigo 20 da Convenção.
2. O mecanismo financeiro da Convenção será o mecanismo financeiro para o presente Protocolo.
3. Com relação à criação e desenvolvimento de capacidades referidos no Artigo 22 do presente Protocolo, a Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, ao proporcionar orientações sobre o mecanismo financeiro referido no parágrafo 2 acima para exame pela Conferência das Partes, levará em conta a necessidade de recursos financeiros dos países em desenvolvimento Partes, em

particular os países de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares entre eles, e das Partes com economias em transição, bem como as necessidades e prioridades em matéria de capacitação das comunidades indígenas e locais, incluindo as mulheres dessas comunidades.

4. No contexto do parágrafo 1 acima, as Partes também levarão em conta as necessidades dos países em desenvolvimento Partes, em particular dos países de menor desenvolvimento relativo e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre eles, e das Partes com economias em transição, em seus esforços para determinar e satisfazer suas necessidades em matéria de criação e desenvolvimento de capacidades para fins de implementação do presente Protocolo.

5. As orientações dadas ao mecanismo financeiro da Convenção nas decisões pertinentes da Conferência das Partes, inclusive aquelas acordadas antes da adoção do presente Protocolo, serão aplicadas, *mutatis mutandis*, aos dispositivos do presente Artigo.

6. Os países desenvolvidos Partes podem também proporcionar recursos financeiros e outros recursos, dos quais os países em desenvolvimento Partes e as Partes com economias em transição poderão dispor, para a implementação dos dispositivos do presente Protocolo por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais.

ARTIGO 26

CONFERÊNCIA DAS PARTES ATUANDO NA QUALIDADE DE REUNIÃO DAS PARTES DO PRESENTE PROTOCOLO

1. A Conferência das Partes atuará na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo.

2. As Partes da Convenção que não sejam Partes do presente Protocolo podem participar como observadoras durante as deliberações de qualquer reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, as decisões tomadas no âmbito do Protocolo serão feitas apenas pelas Partes do Protocolo.

3. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, qualquer membro da Mesa da Conferência das Partes que represente uma Parte da Convenção mas que, naquele momento, não seja Parte do presente Protocolo, será substituído por um membro a ser eleito por e entre as Partes do presente Protocolo.

4. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo examinará periodicamente a implementação do

presente Protocolo e tomará, de acordo com seu mandato, as decisões necessárias para promover sua efetiva implementação. Desempenhará as funções a ela designadas pelo presente Protocolo e:

- (a) formulará recomendações sobre quaisquer assuntos necessários para a implementação do presente Protocolo;
- (b) estabelecerá órgãos subsidiários que se julguem necessários para a implementação do presente Protocolo;
- (c) solicitará e utilizará, conforme o caso, serviços, cooperação e informações que organizações internacionais e órgãos intergovernamentais e não-governamentais competentes possam proporcionar;
- (d) estabelecerá a forma e a periodicidade para transmissão das informações a serem submetidas de acordo com o Artigo 29 do presente Protocolo e examinar essas informações, bem como relatórios submetidos por qualquer órgão subsidiário;
- (e) examinará e adotará, como apropriado, emendas ao presente Protocolo e seu Anexo, bem como a outros Anexos adicionais a esse Protocolo, que se julguem necessários para a implementação do presente Protocolo; e
- (f) exercerá outras funções que sejam necessárias para a implementação do presente Protocolo.

5. As regras de procedimento da Conferência das Partes e as regras de administração financeira da Convenção aplicam-se, *mutatis mutandis*, ao presente Protocolo, salvo se decidido de outra forma, por consenso, pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo.

6. A primeira reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo será convocada pelo Secretariado e realizada simultaneamente à primeira reunião da Conferência das Partes que se preveja realizar após a entrada em vigor do presente Protocolo. As subsequentes reuniões ordinárias da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo serão realizadas simultaneamente com as reuniões ordinárias da Conferência das Partes, salvo se decidido de outra forma pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo.

7. Reuniões extraordinárias da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo serão realizadas quando estimado necessário pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, ou quando solicitado por escrito por qualquer Parte, desde que, nos seis meses

seguintes à comunicação da solicitação às Partes pelo Secretariado, seja apoiado por pelo menos um terço das Partes.

8. As Nações Unidas, suas agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, assim como os Estados que sejam membros ou observadores dessas organizações que não sejam Partes da Convenção, podem estar representados como observadores nas reuniões da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. Todo órgão ou agência, quer nacional ou internacional, governamental ou não governamental, habilitado nas matérias contempladas pelo presente Protocolo e que tenha informado ao Secretariado seu interesse em se fazer representar como observador em uma reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, pode ser admitido, a não ser que pelo menos um terço das Partes presentes se oponham. Salvo se disposto de outra forma nesse Artigo, a admissão e a participação de observadores estarão sujeitas às regras de procedimento referidas no parágrafo 5 acima.

ARTIGO 27 **ÓRGÃOS SUBSIDIÁRIOS**

1. Qualquer órgão subsidiário estabelecido pela Convenção ou em virtude dela pode prestar serviços a esse Protocolo, inclusive mediante decisão da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. Tais decisões especificarão as funções a serem desempenhadas.

2. As Partes da Convenção que não sejam Partes do presente Protocolo podem participar, como observadores, dos trabalhos de qualquer reunião de qualquer órgão subsidiário do Protocolo. Quando um órgão subsidiário da Convenção atuar como um órgão subsidiário do presente Protocolo, as decisões tomadas no âmbito do Protocolo serão feitas apenas pelas Partes do Protocolo.

3. Quando um órgão subsidiário da Convenção desempenhar suas funções em relação a matérias afetas ao presente Protocolo, qualquer membro da mesa desse órgão subsidiário que represente uma Parte da Convenção que, naquele momento, não seja Parte desse Protocolo, será substituído por um membro a ser eleito por e entre as Partes desse Protocolo.

ARTIGO 28 **SECRETARIADO**

1. O Secretariado estabelecido pelo Artigo 24 da Convenção atuará como Secretariado do presente Protocolo.

2. O Artigo 24, parágrafo 1 da Convenção sobre as funções do Secretariado será aplicado, mutatis mutandis, ao presente Protocolo.

3. Na medida em que seja possível diferenciá-los, os custos dos serviços do Secretariado para o presente Protocolo serão arcados pelas Partes desse. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo decidirá, em sua primeira reunião, as disposições orçamentárias necessárias para essa finalidade.

ARTIGO 29

MONITORAMENTO E APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS

Cada Parte monitorará a implementação de suas obrigações oriundas do presente Protocolo e, com a periodicidade e o formato determinados pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, informará a Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo sobre as medidas tomadas para implementar o presente Protocolo.

ARTIGO 30

PROCEDIMENTOS E MECANISMOS PARA PROMOVER O CUMPRIMENTO DO PRESENTE PROTOCOLO

A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo examinará e aprovará, em sua primeira reunião, mecanismos institucionais e procedimentos de cooperação para promover o cumprimento dos dispositivos do presente Protocolo e para tratar dos casos de não cumprimento. Esses procedimentos e mecanismos incluirão dispositivos para prestar assessoria ou assistência, conforme o caso. Serão distintos e sem prejuízo dos procedimentos e mecanismos de solução de controvérsias previstos no Artigo 27 da Convenção.

ARTIGO 31

AVALIAÇÃO E REVISÃO

A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo realizará, quatro anos após a entrada em vigor do presente Protocolo e posteriormente em intervalos determinados pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, uma avaliação da efetividade do presente Protocolo.

ARTIGO 32

ASSINATURA

O presente Protocolo permanecerá aberto à assinatura pelas Partes da Convenção na sede das Nações Unidas em Nova York, de 2 de fevereiro de 2011 a 1 de fevereiro de 2012.

ARTIGO 33

ENTRADA EM VIGOR

1. O presente Protocolo entrará em vigor no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão por Estados ou organizações regionais de integração econômica que sejam Partes da Convenção.
2. O presente Protocolo entrará em vigor para um Estado ou uma organização regional de integração econômica que ratifique, aceite ou aprove o presente Protocolo ou a ele adira após o depósito do quinquagésimo instrumento, consoante mencionado no parágrafo 1 acima, no nonagésimo dia após a data na qual esse Estado ou organização regional de integração econômica deposite seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou na data em que a Convenção entre em vigor para esse Estado ou organização regional de integração econômica, o que for posterior.
3. Para os propósitos dos parágrafos 1 e 2 acima, qualquer instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica não será considerado como adicional àqueles depositados por Estados-Membros dessa organização.

ARTIGO 34

RESERVAS

Nenhuma reserva pode ser feita ao presente Protocolo.

ARTIGO 35

DENÚNCIA

1. Após dois anos da entrada em vigor do presente Protocolo para uma Parte, essa Parte pode a qualquer momento denunciá-lo por meio de notificação escrita ao Depositário.
2. Essa denúncia terá efeito um ano após a data de seu recebimento pelo Depositário ou em data posterior, se assim for estipulado na notificação de denúncia.

ARTIGO 36

TEXTOS AUTÊNTICOS

O original do presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo e são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para esse fim, firmam o presente Protocolo nas datas indicadas.

FEITO em Nagoia, aos vinte e nove dias de outubro de dois mil e dez.

Anexo

BENEFÍCIOS MONETÁRIOS E NÃO MONETÁRIOS

1. Entre os benefícios monetários podem-se incluir, mas não se limitar a:

- (a) taxas de acesso ou taxa por amostra coletada ou de outro modo adquirida;
- (b) pagamentos antecipados;
- (c) pagamentos por etapas;
- (d) pagamento de royalties;
- (e) taxas de licença em caso de comercialização;
- (f) taxas especiais a serem pagas a fundos fiduciários que apoiem a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica;
- (g) salários e condições preferenciais quando mutuamente acordados;
- (h) financiamento de pesquisa;
- (i) joint ventures;
- (j) propriedade conjunta dos direitos de propriedade intelectual pertinentes.

2. Entre os benefícios não monetários podem-se incluir, mas não se limitar a:

- (a) compartilhamento dos resultados de pesquisa e desenvolvimento;
- (b) colaboração, cooperação e contribuição em programas de pesquisa e desenvolvimento científicos, particularmente em atividades de pesquisa biotecnológica, quando possível na Parte provedora dos recursos genéticos;
- (c) participação no desenvolvimento de produtos;
- (d) colaboração, cooperação e contribuição à formação e capacitação;
- (e) admissão às instalações ex situ de recursos genéticos e a bancos de dados;
- (f) transferência, ao provedor dos recursos genéticos, de conhecimento e tecnologia em termos justos e mais favoráveis, inclusive em termos

concessionais e preferenciais, quando acordados, em particular conhecimento e tecnologia que façam uso de recursos genéticos, incluindo biotecnologia, ou que sejam pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica;

(g) fortalecimento das capacidades para transferência de tecnologia;

(h) capacitação institucional;

(i) recursos humanos e materiais para fortalecer as capacidades para a administração e implementação da regulamentação de acesso;

(j) formação relacionada a recursos genéticos com a plena participação de países provedores de recursos genéticos, e quando possível, nesses países;

(k) acesso a informações científicas pertinentes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, incluindo inventários biológicos e estudos taxonômicos;

(l) contribuições para a economia local;

(m) pesquisa dirigida a necessidades prioritárias, tais como saúde e segurança alimentar, tomando em conta os usos nacionais de recursos genéticos na Parte provedora de recursos genéticos;

(n) relações institucionais e profissionais que possam surgir de um acordo de acesso e repartição de benefícios e das atividades de colaboração subsequentes;

(o) benefícios em matéria de segurança alimentar e dos meios de subsistência;

(p) reconhecimento social;

(q) propriedade conjunta dos direitos de propriedade intelectual pertinentes.