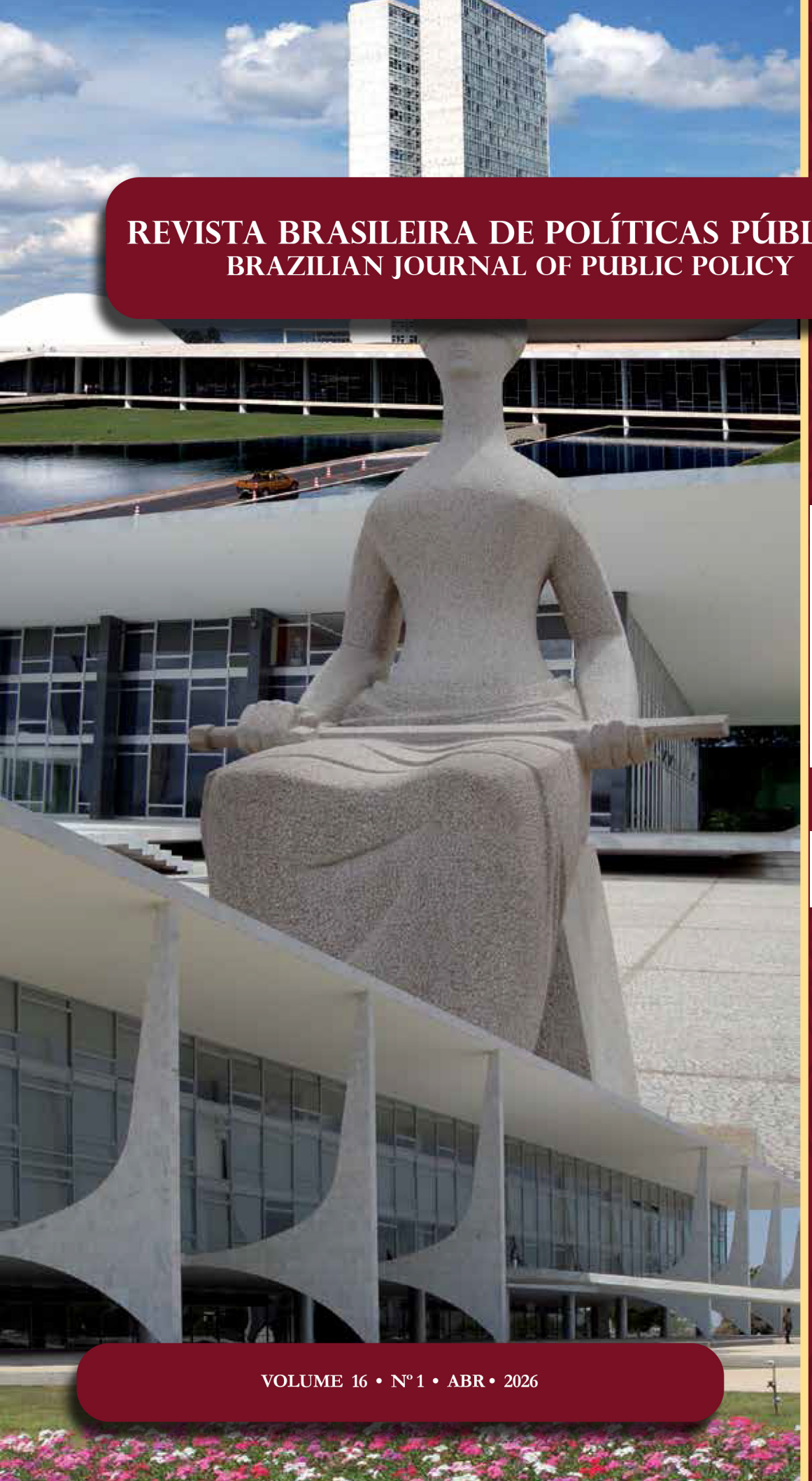

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR
ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Mudanças institucionais no marco regulatório do uso da biodiversidade no Brasil: uma análise a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework

Institutional Changes in the Regulatory Framework for the Use of Biodiversity in Brazil: An Analysis from the Perspective of the Advocacy Coalition Framework

Victor Manuel Barbosa Vicente

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

VOLUME 16 • Nº 1 • ABR • 2026

Sumário

SEÇÃO I - INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA, DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA 17

Transparência e opacidade de organizações internacionais: pesquisa bibliométrica sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos 19
Ademar Pozzatti e Ana Carolina Campara Verdum

Por uma modernização da política de acesso à informação no Brasil: uma avaliação da Lei de Acesso à Informação à luz da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o acesso à informação pública 45
Pedro Alves Barbosa Neto

Incerteza e partilha de riscos nas concessões de serviços públicos 68
Alberto de Oliveira

Mudanças institucionais no marco regulatório do uso da biodiversidade no Brasil: uma análise a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework 86
Victor Manuel Barbosa Vicente e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Os laços do poder: Transformações nas Estratégias da Elite Empresarial na Captura do Estado Brasileiro 104
Caio César Coelho Rodrigues, Felipe Fróes Couto e Maria Teresa Leão Wanderley

Entre norma e prática: limites da transparência e participação social na ANATEL 135
Ana Luisa Ferreira Vital, Daniel Lucas e Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha

Resilient Democracy in Crisis: Evidence from Participatory Budgeting during Martial Law in Ukraine 149
Oleh Brovko e Ramon Blanco de Freitas

SEÇÃO II - POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS 163

Políticas públicas e o cumprimento do acordo de paris pelo Brasil: O papel das instituições públicas na redução das emissões de CO2 com sistemas fotovoltaicos 165
Álvaro Guilherme Rocha, André Barra Neto, Bruno Garcia de Oliveira, Solon Bevilacqua e Ana Paula Pinheiro Zago

A dupla face das comunidades diante da crise climática: Valores e implicações para as políticas públicas 187
João Pedro Schmidt

Acolhimento familiar: desafios para garantia do direito à convivência familiar e comunitária 204
Giovanna Stallivieri Fernandes e Jucimeri Isolda Silveira

Enfrentamento à violência contra a mulher no estado do Tocantins: Uma avaliação da política pública 217
Danila Resende Duarte Marvão, Cibele Aparecida Martins de Toledo, Dini Ribeiro Bezerra, Jorge Antônio da Silva Couto, Michelle Araújo Luz Cilli e Waldecy Rodrigues

A Letalidade Violenta Feminina no contexto de políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro 236
Vinícius Ferreira Baptista

SEÇÃO III - JUSTIÇA, CONSTITUIÇÃO E TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS 263

Diálogos institucionais no contexto da judicialização da saúde: desvelando desafios de uma experiência da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro 265
Isabela Barboza da Silva e Tavares Amaral Correio

Saúde e direito na pandemia de COVID-19: A judicialização da política pública no Rio Grande do Norte 282
Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti e Edson Lucas Pereira dos Santos

Modelos de comportamento judicial: a difícil adequação do clássico modelo tripartido à realidade brasileira 303
Sergio Nojiri e Taísa Magro Ostini

Derecho Penal y eximentes de responsabilidad con enfoque de género en Chile .. 321
Valeska Cecilia Rivas Arias, Dr. Juan Jorge Faundes Peñafiel e Tomás Alejandro Figueroa Martínez

La inconstitucionalidad por omisión del legislador y el actuar de la justicia constitucional española y colombiana 351
Juan Pablo Díaz Fuenzalida, Marcela Inés Peredo Rojas e Luz Eliyer Cárdenas-Contreras

Algoritmos e inteligencia artificial en la gestión migratoria estatal: estándares interamericanos y acceso a la justicia de las mujeres migrantes en Chile 373
Glorimar Alejandra Leon Silva

doi: 10.5102/rbpp.v16i1.9278

Mudanças institucionais no marco regulatório do uso da biodiversidade no Brasil: uma análise a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework*

Institutional Changes in the Regulatory Framework for the Use of Biodiversity in Brazil: An Analysis from the Perspective of the Advocacy Coalition Framework

Victor Manuel Barbosa Vicente**

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo***

Resumo

O presente artigo teve como objetivo principal analisar e explicar o papel da atuação das coalizões de defesa e suas crenças no processo de construção, debates e aprovação do no Marco Regulatório da Biodiversidade no Brasil. Para entender e explicar essas mudanças, o quadro conceitual combina diferentes perspectivas da literatura contemporânea, especialmente os trabalhos sobre o Advocacy Coalition Framework (ACF) de Paul Sabatier e Jenkins-Smith. A pesquisa utilizou dados coletados em extenso conjunto de documentos relativos ao processo legislativo pertinentes a formulação da política pública em foco. Analisaram-se as causas das mudanças institucionais, bem como interesses e interessados nas mesmas. Foram identificadas três coalizões de defesa atuando (desenvolvimentistas modernos, desenvolvimentistas tradicionais e socioambientalistas). O estudo possibilitou um entendimento crítico do processo de formulação e mudanças do novo marco regulatório da biodiversidade brasileira, concluindo que as mudanças institucionais realizadas tenderam a refletir mais interesses dos desenvolvimentistas, com pouca consideração as temáticas socioambientalistas. Por fim, a definição de regras tecnicamente menos restritivos quanto ao acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, avançam na contramão de um sistema regulatório que impacte de forma positiva a promoção, o uso sustentável e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes dessas atividades.

Palavras-chave: Mudanças institucionais. Advocacy Coalitin Framework. Marco Regulatório da Biodiversidade no Brasil. políticas públicas.

Abstract

The main objective of this article was to analyze and explain the role of defense coalitions and their beliefs in the process of construction, debates and approval of the Regulatory Framework for Biodiversity in Brazil. To

* Recebido em 26/10/2023
Aprovado em 17/01/2025

** Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em administração pela Universidade de Brasília. Professor efetivo Adjunto "C" nível 4 da Universidade Federal de Uberlândia e pesquisador voluntário junto ao Cento de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG-UnB).
Email: victorvicente.unb@gmail.com

*** Urbanista e advogada. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (1984) e em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (1997). Mestre (2007) e doutora (2013) em ciência política pela Universidade de Brasília, com pesquisas nas áreas de políticas públicas e estudos legislativos. Consultora Legislativa aposentada da Câmara dos Deputados (fev. 1991 - fev. 2020), com atuação nas áreas de meio ambiente e direito ambiental, urbanismo e direito urbanístico. Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima. Professora no mestrado em administração pública e no mestrado em direito, justiça e desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pesquisadora colaboradora plena no programa de pós-graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). Pesquisadora no Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pùblica (Ceag) da UnB. Foi Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (2016/2018).
Email: suelymvg@gmail.com

understand and explain these changes, the conceptual framework combines different perspectives from contemporary literature, especially the Advocacy Coalition Framework (ACF) proposed by Paul Sabatier and Jenkins-Smith. The research used data collected from an extensive set of documents relating to the legislative process pertinent to the formulation of the public policy in focus. The causes of institutional changes were analyzed, as well as interests and stakeholders in them. Three defense coalitions were identified (modern developmentalists, traditional developmentalists and socio-environmentalists). The study enabled a critical understanding of the process of formulation and changes to the new regulatory framework for Brazilian biodiversity, concluding that the institutional changes made tended to reflect more interests of developmentalists, with little consideration for socio-environmental issues. Finally, the definition of technically less restrictive rules regarding access to genetic heritage and associated traditional knowledge goes against the grain of a regulatory system that positively impacts the promotion, sustainable use and fair and equitable sharing of benefits arising from these activities.

Keywords: Institutional changes. Advocacy Coalition Framework. Regulatory Framework for Biodiversity in Brazil. public policy.

1 Introdução

O Brasil possui a maior diversidade de biomas, guardando ainda entre 15% e 20% de toda biodiversidade mundial, o que é refletido na enorme riqueza da flora e da fauna brasileiras (CHIVIAN; BERNSTEIN, 2008). O país concentra mais de 70% das espécies vegetais e animais do planeta, abrigando dessa forma uma das maiores biodiversidades do planeta (LINDOSO; PARENTE, 2014). Nesse quadro, se vinham debatendo ao longo do tempo os desafios e possibilidades de mudanças na Medida Provisória nº 2.186-16/2001, que regulava o acesso a esta vasta biodiversidade brasileira, assim como ao conhecimento a ela associado. Iniciou-se, portanto, doze anos após a entrada em vigor da antiga legislação, um processo de discussão de mudanças institucionais visando à aprovação de um novo marco regulatório que daria novas diretrizes para o acesso e a exploração da biodiversidade brasileira. A proposição do novo marco regulatório em 2013 visava a apaziguar o dilema entre o desenvolvimento científico e a proteção do meio ambiente, mitigar a biopirataria, facilitar a execução de pesquisas paradas, suavizar prejuízos nas colaborações internacionais com desfazimento de parcerias importantes com instituições acadêmicas internacionais e, por fim, atender a necessidade de desburocratização do processo para acesso aos recursos genéticos para fins de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013). O processo de discussão e aprovação dessa nova legislação para o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil provocou a ebulição de acordos e conflitos entre atores partícipes desse processo decisório. Neste sentido, o presente estudo tem por objetivo analisar, com base no *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS SMITH, 1993, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007), os processos decisórios que culminaram na aprovação da Lei nº 13.123, de 17 de novembro de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil (Marco Regulatório da Biodiversidade). Destaque-se que o Brasil tem sido ator importante no cenário internacional em relação a esse tema, provavelmente mais por ser um país mega diverso de dimensões continentais do que propriamente por sua liderança nas negociações, a qual, contudo, também não pode ser subvalorizada. Isso gera interesse sobre trabalhos relativos a esse assunto no caso brasileiro.

Como expõe Araújo (2007; 2013), há quatro grupos atuando em nível nacional no subsistema da política de biodiversidade e florestas, cada qual com um sistema próprio de crenças sobre o mundo e a política pública em questão: (a) os tecnocratas esclarecidos; (b) os socioambientalistas; (c) os desenvolvimentistas mo-

dernos; e (d) os desenvolvimentistas tradicionais. O discurso do desenvolvimento sustentável (DRYZEK, 1997), em maior ou menor grau, perpassa as manifestações públicas dos integrantes dessas quatro coalizões, incluindo alguns membros dos desenvolvimentistas tradicionais, e não pode ser adotado como parâmetro consistente de diferenciação dos grupos. Os filtros conceituais de cada coalizão geram concepções bastante distintas do que são padrões sustentáveis de desenvolvimento, coerentemente com o que prevê o ACF (ARAÚJO; CALMON, 2010) e o paradigma da racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1993 [1958]; SIMON, 1985).

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

Assumiu-se que o ACF pode ser apresentado num *case* onde a competição entre coalizões que defendem sistemas de crenças a respeito de problemas e soluções políticas desembocam em mudanças nas políticas públicas, no caso em tela na política do uso da biodiversidade no Brasil. Nesse contexto, o trabalho mostrou que o ACF pode ser usado como base teórica para entender o contexto político e os processos e mudanças nas políticas públicas com múltiplos atores, especialmente quando há ideias, preferências e interesses controvertidos e conflituosos no processo de tomada de decisão no respectivo subsistema de política públicas.

Tendo em vista o exposto, o presente estudo visa responder às seguintes perguntas de pesquisa:

a) Qual foi o papel dos atores e das coalizões de defesa na formulação do novo marco regulatório da biodiversidade?

b) Quem foram os defensores e apoiadores do novo marco regulatório de biodiversidade? Quem foram os oponentes? Quais são suas crenças direcionadas a esse campo de políticas públicas?

c) Quais foram as principais mudanças aprovadas na Lei nº 13.123/2015?

A partir dessas perguntas norteadoras,o objetivo geral foi analisar o papel da atuação das coalizões de defesa e suas crenças no processo de construção, debates e aprovação da Lei n° 13.123/2015, que instituiu mudanças no Marco Regulatório da Biodiversidade no Brasil.

Apresentam-se, a seguir, breve revisão teórica sobre o ACF, a metodologia empregada, os resultados da pesquisa incluindo discussão, e considerações finais.

2 Revisão de Literatura

O *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ou Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) constituium quadro de análise que tem como proposta uma plataforma de pesquisa compartilhada que confere aos analistas a

possibilidade de trabalhar com diversas teorias simultaneamente, permitindo descrever, explicar e, em alguns casos, predizer fenômenos em diferentes contextos (JENKINS-SMITH *et al*., 2014).

Sabatier (1988) desenvolveu o *Advocacy Coalition Framework (ACF)* para explicar a mudança nas políticas públicas, enfatizando subsistemas ou redes de políticas públicas e combinando as perspectivas *top down* e *bottom up*. No ACF, os conceitos e os papéis dos atores são ampliados e os modelos do *policy cycle* e do triângulo de ferro na formulação e mudanças nas políticas públicas desaparecem. Na visão do ACF, os subsistemas de políticas públicas envolvem não apenas atores dos diferentes níveis de governo, mas também um conjunto variado de atores de organizações externas que acompanham e procuram influenciar as decisões políticas governamentais (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

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

Em síntese: (a) o *ACF* ajuda a explicar mudanças por meio de eventos externos e do aprendizado orientado a políticas públicas; (b) o *ACF* ajuda a contrastar e simplificar centenas de atores em coalizões baseadas em conjuntos de crenças compartilhadas; (c) para o ACF, o subsistema de políticas públicas, que agrega os diferentes atores e coalizões em relações de coordenação e conflito, é a unidade de análise mais útil para entender a mudança nas políticas públicas; (d) o *ACF* ajuda a explicar o papel político da informação científica e técnica na formulação e mudança das políticas públicas; e (e) o *ACF* ajuda a explicar o comportamento político (SABATIER; JENKINS SMITH, 1993).Os pesquisadores da temática apontam que as lições teóricas basilares para se entender o ACF passam por compreender os seus cinco atributos essenciais, quais sejam, os atores políticos envolvidos na disputa no subsistema, suas crenças compartilhadas, a coordenação entre os atores, os recursos e a estabilidade das coalizões ao longo do tempo. (SCHMID; SEWERIN, S.; SCHMIDT, T. S, 2019; WEIBLE, C.M.; et al., 2020).

3 Metodologia

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

Pesquisa bibliográfica:

Revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes que contribuíram para fundamentar o trabalho e subsidiar a análise de dados;

Pesquisa documental: Foi realizada pesquisa no seguinte material: (a) documentos gerados pelos órgãos federais envolvidos com a temática; (b) leis, portarias e resoluções relacionadas à política pública em tela; e (c) notas taquigráficas e outros documentos e informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, incluindo dados referentes ao processo legislativo.

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

O estudo optou pela análise qualitativa das informações, por ser o mais adequado em face dos dados disponíveis. Esse tipo de abordagem aprofunda-se no mundo dos significados, das ações e das relações huma-

nas, sendo esse um aspecto não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (MEDEIROS, 2004). A partir da análise qualitativa das notas taquigráficas e das outras fontes documentais, verificou-se o pensamento dos diferentes atores que atuaram na política analisada. Para atingir esse objetivo, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo, a qual permite compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes (RICHARDSON *et al.*, 1985, p. 178).

Para realizar esse intento, foram adotados os seguintes componentes no código de análise documental: a) autorização de acesso ao patrimônio genético; b) consentimento; c) repartição de benefícios e melhorias para as comunidades; d) anistia de multas; e e) proteção do conhecimento tradicional associado.

4 Resultados e discussão

4.1 O subsistema da agenda verde no debate do Marco Regulatório da Biodiversidade

4.1.1 Antecedentes e evolução ao longo do tempo

A Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, foi até 2015 a legislação que estabeleceu um arcabouço legal para a proteção contra a apropriação indevida dos recursos de nossa biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados, estabelecendo os direitos das comunidades indígenas e outras populações tradicionais que criam, desenvolvem, detêm ou transmitem os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético. Ela estabeleceu que o acesso ao conhecimento tradicional associado e ao patrimônio genético existente no país, bem como a sua remessa para o exterior, somente sejam efetivados mediante autorização da União, e instituiu, como autoridade competente para esse fim, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN).

Pelos documentos codificados, sem prejuízo de outros fatores, três marcos foram determinantes para a reanálise da medida provisória de 2001, que vigorou até a edição da Lei nº 13.123/2015: i) a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o tráfico Ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e da flora brasileiras (CPITRAFI), instalada na Câmara dos Deputados em 07/11/2003 e encerrada em 23/02/2004;ii) a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no país (CPIBIOPI), instalada na Câmara dos Deputados em 25/08/2004e encerrada em 28/03/2006; e iii) o Protocolo de Nagoya, assinado em 2010.

Além desses marcos,constata-se nos documentos analisados que havia nos atores políticos a percepção clara da necessidade de mudanças na legislação de 2001. Não faltavam motivos para a defesa de alterações, entre eles coibir a biopirataria com maior eficácia, mas também se destacava que a regulação antiga havia tornado ainda mais difícil boa parte das pesquisas científicas com a biodiversidade brasileira, isso num país megadiverso como o Brasil. Os pesquisadores alegavam entraves burocráticos, de difícil cumprimento para a academia, e também havia demandas nesse sentido do setor empresarial. Constam na documentação afirmações de que as indústrias deixaram de financiar estudos pela insegurança jurídica e pelas multas pesadas potencialmente aplicáveis. Segundo vários participantes dos debates, a legislação desestimulava a pesquisa, a inovação e o desenvolvimento tecnológico envolvendo a biodiversidade brasileira, havia necessidade de desburocratização do processo para acesso aos recursos genéticos para fins de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, estavam ocorrendo prejuízos às colaborações internacionais, com rompimento de parcerias

importantes com instituições acadêmicas internacionais, era gerado baixo índice de patentes e, ainda, ocorria pouca participação da sociedade civil.

Os três marcos acima mencionados e as motivações percebidas pelos atores políticos foram os motores para a abertura da discussão e a aprovação da Lei nº 13.123/2015, regulamentada pelo Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, a qual estabeleceu o novo marco regulatório para o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil, substituindo a MP nº 2.186-16/2001, que regulamentava o tema até então.

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

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

Permaneceu sem votação no Legislativo a Proposta de Emenda à Constituição nº 618, de 1998, apresentada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que acresce inciso XII ao art. 20 da Constituição, com o intuito de inserir o patrimônio genético entre os bens da União, Não se vislumbram motivos consistentes para o Poder Executivo não ter retirado de tramitação essa PEC durante a gestão Marina Silva. Os socioambientalistas, fortemente ligados à então Ministra, posicionaram-se claramente contra essa alteração de nossa Constituição nas reuniões ocorridas na Câmara dos Deputados. A proposta, inclusive, segundo análise dos atores dessa coalizão, apresentava conflito com o regime especial de propriedade assegurado pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB), ao tratar as informações associadas aos recursos genéticos como um bem patrimonial da União.

Como evento relevante nesse período, tem-se a assinatura do já citado Protocolo de Nagoya em 2010, que também trata do acesso a recursos genéticos e da repartição equitativa dos benefícios advindos de sua utilização, complementando a CDB. Nagoya está para a CDB de forma equivalente ao Protocolo de Kyoto para a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas. São acordos que buscam meios de operacionalizar as convenções internacionais

O Protocolo de Nagoya entrou em vigor em outubro de 2014, após o 51º país ratificar o acordo. No Brasil, a aprovação pelo Congresso Nacional do Protocolo de Nagoya demorou anos, por pressão dos desenvolvimentistas tradicionais, e somente se concretizou pelo Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020.Muitos atores desse grupo parecem sequer ter compreendido o conteúdo da CDB e do Protocolo.

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

O processo legislativo que gerou essa lei foi baseado em projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo em junho de 2014[1]. Não se deixou que ocorresse a apensação[2] ao processo legislativo encabeçado por proposta de autoria da ex-Senadora Marina Silva, o que seria esperado pelas regras regimentais. O PL do Senado n° 306, de 1995 e o PL da Câmara dos Deputados nº 4842/1998, que dispunham sobre os instrumentos de controle do acesso aos recursos genéticos do pais, de autoria de Marina Silva, por ser o mais antigo e já ter sido aprovado no Senado em 1995, seria considerado o principal do processo. Em 2014, um ano eleitoral com Marina como candidata, isso seria bastante prejudicial ao governo.

De forma geral, pode-se afirmar que os dados apontam que, com algumas variações, tiveram atuação nesse histórico os tecnocratas esclarecidos, na defesa de um controle centralizado na União, os socioambientalistas, na defesa enfática dos direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais, e os desenvolvimentistas modernos, demandando regras que não obstaculizassem os investimentos em ciência e tecnologia. São identificáveis diferentes ênfases e não posições totalmente excludentes. (ARAÚJO, 2007; 2013; ARAÚJO; CALMON, 2010).

No período 2014-2015, ganharam voz também os desenvolvimentistas tradicionais.

4.1.2 A conformação e a dinâmica do subsistema no processo legislativo

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

Os atores do processo

Entre os atores do subsistema da "Agenda Verde"[3] que debateram o Marco Regulatório da Biodiversidade no Congresso Nacional entre 2014 e 2015, podem ser listados: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Ministério Meio Ambiente (MMA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Defesa; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ);Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); laboratórios Aché, Associação da Indústria Farmacêutica Nacional (FARMABRASIL);indústrias Bayer; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (CONDRAF); Entidade Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Via Campesina; Conselho Nacional das Populações Extrativistas; Comissão

[1] Projeto de Lei nº 7.735/2014, de autoria do Poder Executivo, numeração na Câmara dos Deputados. Processo disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619150. Acesso em: 10 fev. 2019. Para o processo no Senado, ver Projeto de Lei da Câmara nº 2/2015, disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119714. Acesso em: 12 fev. 2019.

[2] Quando duas ou mais propostas irão gerar, em tese, a mesma lei, elas são apensadas pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara ou Senado, ou seja, passam a tramitar como um único processo.Regimentalmente, a proposição mais antiga ou já aprovada por uma das Casas passa a encabeçar o processo.

[3] Assume-se, com base em Araújo (2013), que o subsistema a ser considerado envolve outros temas ligados a biodiversidade e florestas, além do acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, como controle do desmatamento, criação e manutenção de Unidades de Conservação da natureza e outros. Esse conjunto de assuntos constitui a Agenda Verde . Temas como controle da poluição e a gestão ambiental urbana integram a "Agenda Marrom".

Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); Articulação Nacional de Agroecologia; Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo (APOINME); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Conselho Nacional de Segurança Alimentar; Instituto Socioambiental (ISA); e representantes do Ministério Público Federal (MPF). Também acompanharam o processo jornalistas especializados e outros atores, como previsto no ACF.

Coalizões de defesa e suas crenças direcionadas à política pública

Pela análise documental, os atores políticos identificados acima demonstraram no processo do Marco Regulatório da Biodiversidade quatro campos principais de preocupações: aspectos sociais; aspectos ambientais em senso estrito; demanda de desenvolvimento económico; e demanda de viabilização da pesquisa. As divergências nesses campos refletem as crenças das coalizões de defesa.

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

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

Os *tecnocratas esclarecidos*, pelas suas características, tendem a mostrar preocupação com flexibilizações no controle estatal. Esse posicionamento, contudo, não se mostrou relevante no processo legislativo em foco (2014-2015). O grupo vem perdendo força na Agenda Verde, conforme apontado por Araújo (2013).

Como explicado, na perspectiva do ACF, as coalizões de defesa compartilham crenças direcionadas à política pública em relação à qual esses grupos estabelecem relações de coordenação (principalmente intracoalizão) e conflito (principalmente intercoalizões). Essas crenças servem como "cola" que une os atores no âmbito de cada coalizão de defesa.

As crenças em disputa no processo legislativo aqui estudado podem ser agrupadas em duas linhas mais amplas:

1. Reconhecimento das reivindicações do domínio da ancestralidade como parte da biodiversidade a ser protegida; valorização da conservação dos recursos genéticos da fauna e flora e do conhecimento associado das comunidades locais; posição contrária à anistia das sanções administrativas aplicadas a partir do marco regulatório anterior (MPV nº 2.186-16/2001) e defesa da manutenção de sanções nesse campo, bem como da exigência de reparação civil.

2. Prioridade ao desenvolvimento econômico e ao avanço da pesquisa e inovação; tendência a restringir a repartição de benefícios decorrente da exploração econômica do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; defesa da aplicação de medidas sancionadoras e de reparação civil mais brandas, com parte dos atores defendendo anistia das sanções decorrentes do marco regulatório anterior (MPV nº 2.186-16/2001).

As disputas políticas entre organizações e membros das coalizões identificadas no subsistema ocorreram principalmente em relação às normas relativas à repartição de benefícios pelo uso da biodiversidade. Essas normas tratam de pagamentos às populações tradicionais que disponibilizam conhecimento sobre espécies nativas para a fabricação de novos produtos e também de compensação à União pela exploração comercial do patrimônio genético do país. Os excertos das notas taquigráficas colocam em destaque especial esse conflito entre os atores, como exemplifica o trecho a seguir de uma reunião no Senado Federal:

> Veja bem a parte contrária ao pagamento poderá sempre alegar que o componente não é determinante na composição do produto, em prejuízo dos detentores do conhecimento tradicional, como indígenas, quilombolas e agricultores familiares. (*Senador Jorge Viana - PT/AC*)
>
> Sr. Presidente, não existe justificativa para a repartição de benefícios quando o elemento do patrimônio genético for pouco relevante para a fabricação do produto. Portanto, a aprovação das emendas desestimulará o aproveitamento da biodiversidade pelas indústrias farmacêuticas, de cosméticos e ligadas ao agronegócio. (*Senador Ronaldo Caiado – DEM/GO*)
>
> Não faz sentido qualquer possibilidade de isenção, é uma obrigação a compensação à sociedade brasileira pela exploração econômica do patrimônio genético do país. (*Senador João Capiberibe - PSB/AP*)
>
> A repartição de benefícios vai virar uma exceção. (Instituto Socioambiental - ISA)
>
> A repartição de benefícios referente aos produtos acabados ocorrerá exclusivamente sobre os produtos previstos na Lista de Classificação de Repartição de Benefícios, definida em ato conjunto pelos Ministérios. (*Senador Duarte Nogueira - PSDB/SP*)

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

> É importante que entendamos que o pagamento às comunidades tradicionais ocorrerá a partir do produto já desenvolvido, reduzindo custos das pesquisas iniciais, não faz sentido pagar antes. (*Deputado Vilson Covatti - PP/RS*)
>
> Antes desta lei havia certa regulação do acesso à biodiversidade. Então, cada vez que o pesquisador quer coletar determinada planta ou animal, ele tem que pedir autorização do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). A nova lei não regula mais o acesso. Ele regula o uso do recurso genético, o que é um absurdo, porque a mesma empresa que acessa um determinado recurso genético não necessariamente é a mesma que produz aquilo que vai para a prateleira. (*Deputada Jandira Feghali - PCdoB/RJ*)
>
> Quem é que garante que vai ser possível rastrear que determinado produto tem algum recurso genético da nossa biodiversidade ou conhecimento tradicional que veio de algum povo indígena brasileiro? (*Deputado Sarney Filho - PV/MA*)
>
> O que é elemento principal de agregação de valor? Olha só por exemplo, você descobre uma planta que permite uma absorção através da pele dez vezes mais eficiente que qualquer coisa a gente conhece e que está associada ao conhecimento tradicional de um povo qualquer. Todas as empresas vão querer colocar isso nas suas pomadas. Acontece que, quando você comprar uma pomada para curar uma micose, o elemento principal de agregação de valor é o princípio ativo que mata o fungo. Não é se absorve mais ou menos rápido. Então, você não vai ter repartição de benefício sobre esta situação. (*Senador Sibá Machado - PT/AC*)

4.1.3 Resultados dos embates: tradução das crenças em políticas públicas

A aplicação do código de análise de documentos permitiu identificar os posicionamentos dos atores em relação ao Marco Regulatório da Biodiversidade. O Quadro 1 resume os posicionamentos dos grupos, adotando-se as coalizões de defesa já identificadas por Araújo (2007; 2013) no subsistema da Agenda Verde.

Quadro 1. Síntese das crenças em relação ao Marco Regulatório da Biodiversidade

Crenças de grupos/ Tema	MP 2.186-16/2001	Lei n° 13.123/2015	Crenças Pró-Lei 13.123/2015	Crenças Anti-Lei 13.123/2015
AUTORIZAÇÃO	Antes era necessária uma autorização prévia do governo que levava até dois anos. Cientistas com frequência desistiam e justificavam por isso o trabalho na ilegalidade. Preferência pela realização de estudos em território nacional.	É preciso preencher um cadastro *online* e declarar qual é o objeto do estudo. Dispensa a autorização prévia para condução de pesquisas. Permite envio de amostra ao exterior para fins de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico. Não estabelece preferência pela realização de estudos em território nacional.	É preciso flexibilizar e desburocratizar a autorização para a pesquisa. Elaborou-se uma legislação que gera inovação a partir de pesquisas em ciência e tecnologia. É uma excelente oportunidade de fomentar o desenvolvimento tecnológico brasileiro.	A nova lei é frouxa nesse ponto e não será possível fiscalizar se o patrimônio genético for levado para fora do Brasil. Desperdiçou-se uma oportunidade de fomentar o desenvolvimento tecnológico brasileiro, colocando-se o país, novamente, em uma posição de submissão e dependência em relação às nações desenvolvidas.
CONSENTIMENTO	A União detinha o monopólio do consentimento e da intermediação entre comunidades tradicionais e empresas/pesquisadores	A comunidade detentora do conhecimento pode também autorizar o acesso se o patrimônio genético for identificável	A medida é positiva, pois permite a autorização de negociação e firmação de acordos diretamente entre as comunidades tradicionais e empresas.	A medida é ruim pois cria concorrência e competição entre grupos que partilham dos mesmos conhecimentos, As empresas vão negociar com quem cobrar menos.
ANISTIA DE MULTAS	Pesadas multas impostas à biopirataria.	Libera de multas empresas e pesquisadores que infringiram a MP de 2001, mas não quem cometeu biopirataria antes disso.	Medida positiva, para ser anistiado basta cadastrar o elemento de estudo que violou a antiga lei no SISGEN e assinar um Termo de compromisso firmado entre o usuário e a União, representada pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. Não adianta cobrar multas irrecuperáveis.	O governo abriu ao de mais de R$ 250 milhões que receberia com as multas e que poderia ser investido no combate à biopirataria ou na proteção ambiental.

Crenças de grupos/ Tema	MP 2.186-16/2001	Lei n° 13.123/2015	Crenças Pró-Lei 13.123/2015	Crenças Anti-Lei 13.123/2015
REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E MELHORIAS NAS COMUNIDADES	Poderia ser livremente negociada entre as partes, resultando na assinatura de um Contrato de Uso e Repartição de Benefícios. Provedor do patrimônio genético era o titular da área onde ocorreu o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.	as partes participes do acordo de repartição de benefícios de exploração econômica de produto acabado de origem identificável e não identificável são a) a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente; b) aquele que explora economicamente produto acabado ou material reprodutivo ; c) o provedor de conhecimento tradicional associado. A empresa repassa entre 0,1% a 1% do lucro das vendas do produto em dinheiro. restrição da repartição de benefícios aos casos em que o patrimônio genético ou conhecimento tradicional for entendido como elemento principal de agregação de valor ao produto; e isenção da repartição de benefícios de todos os casos de acessos realizados antes de 30 de junho de 2000.	Incentivo à proteção das florestas e seu patrimônio genético. Com a renda, as comunidades melhoram sua condição de vida. produtos acabados serão objeto de repartição de benefícios, afastando-se a aplicação a produtos intermediários; Microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e cooperativas agrícolas estão isentos do pagamento pela exploração econômica do patrimônio genético de espécies encontradas no Brasil.	Contra a lei, pois o cálculo da repartição de benefícios só inclui o principal principio ativo da substância do produto acabado os produtos intermediários associado ao longo da cadeia produtiva estarão isentos da obrigação de repartição de benefícios. Microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais e cooperativas agrícolas deveriam pagar pela exploração econômica do patrimônio genético de espécies encontradas no Brasil.
COALIZOES NO SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE			DESENVOLVIMENTISTAS MODERNOS E TRADICIONAIS	SOCIOAMBIENTALISTAS

Fonte: Elaboração dos autores.

O ACF assume que coalizões procuram traduzir suas crenças em políticas públicas. No Marco Regulatório da Biodiversidade, ficam evidentes vitórias de determinados grupos e derrotas de outros. Detalharemos a seguir os resultados quanto a três elementos-chave do debate: as regras sobre acesso, as referentes à repartição de benefícios e as relativas à participação social.

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

Percebe-se claramente nas falas nas audiências e no plenário das duas Casas convergência dos atores de coalizões distintas (desenvolvimentistas modernos e tradicionais) de que as regras de acesso e proteção

devem ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em negócios na área de ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios. A crença de que o conhecimento tradicional é elemento essencial nas estratégias para a conservação da biodiversidade foi defendida quase exclusivamente pelos socioambientalistas.

A coalizão socioambientalista sofreu derrotas. Apesar de a lei reconhecer expressamente o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável dos recursos genéticos e dos CTA, uma leitura mais crítica do texto aprovado evidencia redução da proteção jurídica. Há hipóteses em que o acesso ao CTA pode ser efetivado sem a exigência do consentimento prévio e informado e sem a obrigação de repartição de benefícios (MOREIRA; CONDE, 2017). Foram aprovadas alterações institucionais que flexibilizam a comprovação do consentimento livre, prévio e informado, em detrimento da proteção dos conhecimentos coletivos. Sobre esse tema, como exemplo de posições diferenciadas no debate, podemos colocar:

> É preciso ser simples e que seja necessário somente passar por todo trâmite de regulação se de fato a pesquisa resultar em algum produto ou benefício que vai gerar lucro. Mas se for fazer simplesmente a pesquisa científica, *a priori*, precisa ser um cadastro simplificado e que o pesquisador possa iniciar as pesquisas sem correr nenhum risco de infração legal (*SBPC*)
>
> Existem dúvidas se haverá, de fato, a repartição de benefícios em eventual produção de riquezas oriundas de conhecimentos tradicionais. (*Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT*)

Esse resultado representa vitória dos desenvolvimentistas, que também obtiveram anistia das sanções para quem descumpriu as regras durante a vigência do quadro normativo anterior. Nesse sentido, devem ser lidas as disposições sobre regularização de atividades constantes no capítulo VIII da Lei nº 13.123/2015.

O que ficou nítido também nas discussões é um embate significativo de ideias relacionadas à extinção ou não das multas aplicadas ao logo dos anos a empresas e a pesquisadores que desrespeitaram a legislação anterior. Essa discussão permeou toda discussão em relação ao novo marco regulatório e a decisão final acabou sendo ceder aos apelos da coalizão desenvolvimentista tradicional e a parte dos desenvolvimentistas modernos, mantendo a anistia,

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

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

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

As inovações institucionais promovidas no novo Marco Regulatório da Biodiversidade podem ser consideradas uma vitória para a pesquisa, desenvolvimento e inovação (PIMENTA, BIN, SALLES FILHO, 2019; SIQUEIRA, GARBACCIO, ROHRMANN, 2019; BUSTAMANTE, 2018; PIMENTEL, et al., 2015). Isso denota que ocorreu a conversão em política pública dos sistemas de crenças de representantes de universidades e centros de pesquisa, atores que, contudo, têm manifestado mais recentemente críticas contra algumas das exigências normativas estabelecidas.

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

Em relação à participação da sociedade:

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

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

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

> Achamos uma afronta, um desrespeito com nós mesmos, participar e consensuar sobre algo que somos contra. Nos trouxeram nessa audiência apenas para dizer sim. E nós dizemos não. Índia pankararu Cristiane Julião, da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo (APOINME).

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

4.1.4 Discussão dos resultados

Os sistemas de crenças de cada coalizão é que unem seus atores e agem como impulsionadores causais de mudanças nas políticas públicas (WEIBLE*et al.*, 2020). De acordo com o ACF, as coalizões procuram traduzir suas crenças em políticas públicas, o que acontece dentro de subsistema de política públicas.

Os principais achados mostram a atuação de três das quatro coalizões de defesa identificadas por Araújo (2007; 2013) na Agenda Verde, os socioambientalistas, os desenvolvimentistas modernos e os desenvolvimentistas tradicionais, que se embatem no jogo político e buscam perpetuar suas crenças no *modus operandi* de fazer a política de proteção e uso biodiversidade no Brasil. Os tecnocratas esclarecidos, na documentação estudada, não tiveram participação relevante. Provavelmente está ocorrendo uma reconfiguração das coalizões na Agenda Verde, pelo menos em relação ao tema acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Araújo (2013) aponta para a redução da atuação desse grupo.

Os resultados mostram que crenças das coalizões foram incorporadas ao novo Marco Regulatório da Biodiversidade, variando de acordo com influência de cada grupo no subsistema. Houve mudanças importantes na nova lei, consistentes com as crenças defendidas pelas coalizões desenvolvimentista moderna e tradicional, de um lado, e a coalizão socioambientalista , de outro, que buscou formas de ter pelo menos parte de suas posições reconhecida. Os desenvolvimentistas tradicionais conseguiram impor a anistia de multas, e os desenvolvimentistas modernos defenderam a importância de se facilitarem avanços na pesquisa, ciência e tecnologia, conseguindo vitórias nessa perspectiva e, também, travar algumas demandas das comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhos defendidas pelos socioambientalistas. Nota-se, portanto, que mesmo

aqueles que perderam em suas demandas, os socioambientalistas notadamente, optaram por conviver com a Lei n° 13.123/2015. Não se vê pressão política relevante mais recente pela alteração da lei posta. Os embates podem ter sido transferidos, também, para as arenas de aplicação concreta da lei. Como exceção, há registro de movimentação da SBPC (inclusa em princípio nos desenvolvimentistas modernos) e outras organizações acadêmicas pela eliminação ainda mais ampla de entraves documentais derivados da lei aprovada.

A baixa participação social nos debates provavelmente ajudou significativamente os desenvolvimentistas tradicionais e desenvolvimentistas modernos a traduzirem suas crenças na nova lei.

Os resultados mostram que a coalizão socioambientalista (nela incluídas várias organizações não governamentais ambientalistas e organizações que apóiam as comunidades tradicionais) teve suas crenças com frequência contestadas nas consultas públicas e nas discussões no Congresso Nacional. Além disso, as regras relativas às formas de repartição de benefícios com as comunidades locais tornaram-se arranjos institucionais pronunciados na lei aprovada, ponto em que os socioambientalistas sofreram perdas importantes.

Por isso na percepção dos socioambientalistas, a nova medida desconsidera os direitos dos povos indígenas e "afrouxa" as regras favorecendo o setor farmacêutico, de cosméticos e agronegócio, além de isentar de pagamento de *royalties* de repartição microempresas, empresas de pequeno porte e micro empreendedores individuais. Apesar dessas derrotas, os socioambientalistas, não condenaram em absoluto a nova lei, pois houve aquiescência de que a lei, trás também pontos importantes, concernentes a) a redução da burocracia que dificultava a pesquisa e o aproveitamento do patrimônio genético, como passo fundamental no desenvolvimento do país, bem como b) a presença do Estado mesmo que tímida na mediação da repartição dos benefícios. Para esta coalizão, é preciso criar condições para que a diversidade de recursos seja um aliado ao nosso crescimento. Em resumo, na visão dos socioambientalistas a nova lei privilegia as empresas ampliando e facilitando o acesso ao patrimônio genético e conhecimentos associados, porém, sem a devida proteção aos povos indígenas e seus conhecimentos tradicionais.

5 Considerações finais

Considera-se que o afastamento do projeto de lei de autoria da ex-Senadora Marina Silva nas discussões sobre o Marco Regulatório da Biodiversidade esvaziou a força das demandas socioambientalistas, centradas nos direitos das populações tradicionais. O Poder Executivo conseguiu que sua proposta fosse analisada sem apensação e com isso, transformar seus posicionamentos em lei, com os ajustes decorrentes do processo de negociação no Legislativo, influenciado pelas coalizões de defesa. Deve-se compreender que esses grupos atuaram também no processo de construção da proposta do Executivo, que não foram objeto de codificação na pesquisa, até mesmo em razão da dificuldade de obtenção de documentos que possam ser objeto de aplicação de código de análise documental.

A Lei nº 13.123 foi sancionada em 20 de maio de 2015. Os vetos já foram votados e mantidos. Configurou-se quase um recorde do Legislativo em termos de prazo para análise de vetos.

As principais inovações institucionais foram: a) criação do cadastro no, Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado – **SisGen** – um sistema eletrônico criado pelo Decreto nº 8.772/2016, para restringir o controle governamental do acesso (autorização previa) ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, apenas quando destinadas a realizar pesquisa ou desenvolvimento tecnológico, de novos materiais, produtos ou dispositivos e melhorar ou desenvolver novos processos de uso econômico ou do quando da remessa de amostra de patrimônio genético. Assim, pela nova lei, o mero uso de ingredientes da biodiversidade local, sem qualquer tipo de desenvolvimento tecnológico, não poderá ser considerado um "acesso", isento então de autorização previa. (BRASIL, 2015). As empresas que desejam acessar (ou seja, a realização de "P&D") recursos genéticos, registrar pedidos de

patentes, por exemplo, devem realizar um registro ("cadastro") no "SISGEN; b) criação do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen); c) criação do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB), que ficará com 0,1% a 1% da renda líquida obtida com a venda do produto acabado ou material reprodutivo oriundo do patrimônio genético identificável e 0,1% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica do produto acabado ou do material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável; d) apenas haverá repartição de benefício entre as partes (usuário e provedor), quando o componente do patrimônio genético ou o conhecimento tradicional for caracterizado como principio ativo fundamental e um dos elementos principais de agregação de valor do produto acabado, assim, a repartição de benefícios justa e equitativa que deveria ser regra, com a nova lei, se torna quase uma exceção, uma clara a vitoria dos desenvolvimentistas. e) criação do Programa Nacional de Repartição de Benefícios., e por fim, g) anistia de multas.

O texto da lei aprovada aproxima-se mais da visão desenvolvimentista moderna, que hoje prevalece no MMA. Inclui, também, concessões aos desenvolvimentistas tradicionais. Os socioambientalistas conseguiram controlar derrotas maiores e incluir alguns elementos de suas demandas, mas não saíram como os ganhadores desse processo.

O interessante é que a CDB tem a marca do socioambientalismo. Por isso, há quem defenda que a lei aprovada fere a convenção, por tornar difícil a implementação da repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes da exploração econômica dos recursos genéticos, considerada um dos pilares da Convenção sobre Diversidade Biológica, podendo a lei ser questionada no plano internacional. (DIAS, 2015; NIEDERAUER, 2013)

O trabalho traz contribuições importantes, em primeiro lugar, por avaliar a utilidade analítica do ACF na análise de mudanças nas políticas públicas. Em segundo lugar, permitiu examinar e identificar as coalizões da Agenda Verde que operaram no debate do novo Marco Regulatório da Biodiversidade brasileira. Portanto, deixa em relevo como a dinâmica das coalizões e suas crenças podem influenciar os resultados das políticas públicas. Por fim, a pesquisa indica que o ACF mostrou-se pertinente como ferramenta de estudo de alterações de política pública e pode ser replicada em outros estudos de caso, bem como em futuros desenvolvimentos teóricos. Portanto, pode-se dizer ele abre instigante caminho para outros estudos sobre o tema. Asseguradas complementações pontuais com o apoio de outros enquadramentos teóricos, será possível chegar a resultados que reflitam fidedignamente os complexos processos políticos relacionados à implementação do quadro normativo sobre a proteção da biodiversidade e do conhecimento tradicional associado, bem como a sua já posta regulamentação no plano infralegal.

Referências

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

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

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

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

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

BUSTAMANTE, M., et al. A todos nos interessa a Lei 13.123/2015. SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). Disponível em: http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/a-todos--nos-interessa-a-lei-13-1232015/ acesso em: dez/2020.

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

CHIVIAN, E; BERNSTEIN, A. (Ed.). **Sustaining Life: how human health depends on biodiversity.** New York: Oxford University Press, 2008.

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

DIAS, B. Projeto de lei sobre biodiversidade fere tratado internacional. Instituto Socioambiental (ISA), 2015

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

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

LINDOSO, L. C.; PARENTE, T. G. Termos e compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade. **Biodiversidade Brasileira**, v.4, n.1, p.111-129, 2014.

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

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil: Aspectos institucionais e reflexos na governança.** 2004. 315f. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

MOREIRA, E. C. P.; CONDE, L. B. A Lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.175-205, mai./ago. 2017.

NIEDERAUER, C. A. P. O CNPq e o acesso ao patrimônio genético. In: FERREIRA, S. N.; SAMPAIO, M. J. A. M. (Org.) **Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil** – Brasília, DF: SBPC, 2013.

PIMENTEL, V. P. et al. Biodiversidade brasileira como fonte da inovação farmacêutica: uma nova esperança?. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.43 , p. 41-89, jun. 2015.

PIMENTA, K. K. P., BIN, A., SALLES FILHO, S. L. M. Indústria e biodiversidade no Brasil: o novo marco regulatório sobre o uso sustentável da biodiversidade **Revista Administração** v. 02, n..20 , Curitiba, 2017. pp. 421-441

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

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

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

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

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

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

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C, M. The Advocacy Coalition Framework:

Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy**

Process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

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

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

SCHMID, N.; SEWERIN, S.; SCHMIDT, T. S. Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. **Policy Studies Journal**, 2019. doi:10.1111/psj.12365

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

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

SIQUEIRA, L. N, GARBACCIO, G. L., ROHRMANN, C. *A*. Biodiversidade: o novo marco regulatório do acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios decorrente de sua exploração econômica. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, 2019.

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

_____. SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v.37, n1, 121-140, 2009.

WEIBLE, C.M.; et al. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, 2020. doi:10.1111/psj.12360

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.