

A INSUFICIÊNCIA DA LEI Nº 13.123/2015 NA PROTEÇÃO DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE AMAZÔNICA

THE INSUFFICIENCY OF LAW NO. 13,123/2015 IN THE PROTECTION OF TRADITIONAL KNOWLEDGE ASSOCIATED WITH AMAZONIAN BIODIVERSITY

Eduardo Alexandre Guedes Cidade¹
José Roque Nunes Marques²

RESUMO: O artigo analisa a suficiência da Lei nº 13.123/2015 para a proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade amazônica, compreendendo-os como patrimônio cultural e coletivo indissociável da conservação ambiental. O problema de pesquisa consiste em saber se o referido marco legal assegura tutela efetiva a esses saberes ou se reproduz assimetrias na apropriação de recursos da sociobiodiversidade regional. O objetivo geral é examinar criticamente os mecanismos de acesso, consentimento e participação institucional previstos na legislação sob a ótica dos direitos socioambientais. A metodologia adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de normas e produções doutrinárias. Conclui-se que a Lei nº 13.123/2015 apresenta insuficiências estruturais ao priorizar a fluidez da exploração econômica em detrimento do consentimento prévio e da participação qualificada das comunidades tradicionais, fragilizando a tutela jurídica do conhecimento tradicional na Amazônia.

Palavras-chave: Biodiversidade. Conhecimentos Tradicionais. Amazônia. Lei nº 13.123/2015. Repartição de benefícios.

1

ABSTRACT: This article analyzes the sufficiency of Law No. 13,123/2015 in protecting traditional knowledge associated with Amazonian biodiversity, considering such knowledge as cultural and collective heritage essential to environmental conservation. The research problem investigates whether this legal framework effectively safeguards associated traditional knowledge or reproduces historical asymmetries in the appropriation of socio-biodiversity resources. The main objective is to critically examine the legal mechanisms governing access, prior informed consent, and institutional participation under the scope of socio-environmental rights. The methodology adopts a qualitative approach based on a literature review and documentary analysis of legal standards and academic literature. The study concludes that Law No. 13,123/2015 exhibits structural shortcomings by prioritizing economic exploitation over prior informed consent and meaningful community participation, thereby undermining the legal protection of associated traditional knowledge in the Amazon.

Keywords: Biodiversity. Associated traditional knowledge. Amazon. Law No. 13,123/2015. Benefit-sharing.

¹Mestrando em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas.

²Professor de Governança do Espaço Amazônico do PPGDIR/UFAM, Doutor em Biotecnologia – PPGBIOTEC/UFAM, Mestre em Direito Ambiental pela PUC/SP, Professor de Direito Ambiental – FD/UFAM, Advogado da Nunes Marques Advogados.

INTRODUÇÃO

A biodiversidade ocupa posição central nas discussões jurídicas, ambientais e políticas contemporâneas. Sua proteção envolve a preservação de espécies e ecossistemas, além de disputas sobre uso econômico, soberania, conhecimento e repartição de benefícios.

No caso brasileiro, esse debate ganha densidade devido à dimensão ecológica do território nacional. O Brasil possui ampla diversidade biológica e diferentes biomas, como Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e Pampas (Monteiro et al., 2022). Essa condição torna o país relevante nas discussões sobre conservação, uso sustentável e acesso ao patrimônio genético.

A proteção ambiental não pode ser dissociada dos povos e comunidades que convivem com a natureza. Na Amazônia, a conservação dos recursos relaciona-se diretamente com práticas sociais, manejos e saberes transmitidos entre gerações. Esses elementos compõem o conhecimento tradicional associado (Coutinho, 2017).

Tais saberes expressam memória coletiva, identidade cultural e formas específicas de relação com o território. Por isso, sua tutela constitui parte essencial de políticas de proteção ambiental e de justiça socioambiental (Coutinho, 2017; Burtet, Fontanela e Marocco, 2022).

O problema é que o reconhecimento normativo desses saberes nem sempre se converte em proteção efetiva. A experiência brasileira demonstra tensões persistentes entre conservação, exploração econômica e direitos comunitários. O acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional continua mais sensível às demandas de mercado do que às exigências de participação e consentimento dos sujeitos afetados (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

A Lei nº 13.123/2015 surgiu como o novo marco legal da biodiversidade no Brasil. A norma buscou disciplinar o acesso ao patrimônio genético, a proteção ao conhecimento tradicional e a repartição de benefícios. Tratava-se, em tese, de um avanço para sistematizar o campo jurídico.

Entretanto, a literatura especializada sustenta que a nova disciplina não resolveu os principais pontos de tensão. Autores identificam na Lei nº 13.123/2015 um viés excessivamente economicista, com redução do controle prévio, fragilização do consentimento e baixa participação comunitária nas decisões (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017; Silva e Tavares, 2020).

Essa crítica é crucial para a Amazônia, que concentra grande biodiversidade e pluralidade sociocultural sob histórico persistente de exploração. Discutir a suficiência dessa

lei significa examinar se o marco legal protege os conhecimentos tradicionais ou se apenas reorganiza dinâmicas antigas de apropriação e desigualdade (Farias, Maia e Lima, 2022; Leon, 2022).

O presente trabalho parte da premissa de que a proteção desses saberes exige participação qualificada, reconhecimento institucional, respeito ao consentimento prévio informado e mecanismos reais de tutela coletiva (Silva e Tavares, 2020).

Diante disso, o problema de pesquisa consiste em saber se a Lei nº 13.123/2015 é suficiente para assegurar a proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade amazônica. A hipótese adotada é a de que a lei apresenta insuficiências estruturais quanto à participação das comunidades, ao consentimento prévio e à efetivação de direitos coletivos, o que compromete sua promessa protetiva (Moreira e Conde, 2017; Magni, 2020).

O objetivo geral do estudo é analisar criticamente a suficiência da Lei nº 13.123/2015 na proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade amazônica. Como objetivos específicos, busca-se compreender a relação entre biodiversidade e conhecimento tradicional, examinar a arquitetura da lei, identificar seus déficits protetivos e avaliar sua compatibilidade com os direitos comunitários (Silva e Tavares, 2020).

A pesquisa justifica-se pela relevância jurídica, ambiental e social do tema. O estudo contribui para o debate sobre a efetividade do marco legal e propõe uma reflexão sobre a posição das comunidades nos processos decisórios que envolvem seus modos de vida (Monteiro et al., 2022).

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-analítico, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental (Severino, 2013). O corpus documental abrange o texto da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.123/2015, seus decretos regulamentadores (Decreto nº 8.772/2016 e Decreto nº 11.865/2023) e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com ênfase na Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) e na Convenção nº 169 da OIT (1989). A seleção das fontes doutrinárias priorizou a produção acadêmica publicada entre 2006 e 2023 centrada no direito socioambiental amazônico e na proteção aos conhecimentos tradicionais. A técnica de análise de conteúdo foi empregada para examinar o texto normativo, enquanto o controle de convencionalidade fundamentou-se no confronto sistemático entre as garantias de consentimento e participação da Lei nº 13.123/2015 e os parâmetros internacionais vinculantes assumidos pelo Estado brasileiro.

O artigo estrutura-se em quatro capítulos articulados. O primeiro examina a relação entre conhecimento tradicional, biodiversidade amazônica e proteção jurídica. O segundo analisa a Lei nº 13.123/2015 e sua promessa protetiva. O terceiro enfrenta os déficits de participação, consentimento e tutela. Por fim, o quarto capítulo aborda a especificidade amazônica a partir das assimetrias históricas da região (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

1. Biodiversidade, conhecimentos tradicionais associados e proteção jurídica no ordenamento brasileiro

A discussão sobre o conhecimento tradicional associado exige partir de uma premissa básica. Esses saberes não surgem de forma isolada nem consistem em simples informações disponíveis ao mercado. Eles são produzidos, preservados e transmitidos por povos e comunidades que mantêm relação histórica, cultural e material com territórios e biomas específicos (Coutinho, 2017).

Logo, esse conhecimento deve ser compreendido para além de seu valor econômico. Trata-se de um patrimônio coletivo vinculado à memória social, aos modos de vida e às práticas de manejo desenvolvidas ao longo de gerações. Quando reduzido a insumo técnico ou recurso explorável, perde-se sua dimensão cultural e política mais profunda (Coutinho, 2017).

No cenário brasileiro, o debate assume densidade especial na Amazônia. A região reúne ampla diversidade biológica e abriga povos indígenas, comunidades e agricultores tradicionais cujos saberes conectam-se à conservação e ao uso dos recursos naturais (Monteiro et al., 2022). Nessa realidade, biodiversidade e conhecimento tradicional formam uma relação de interdependência que desafia abordagens jurídicas abstratas.

A biodiversidade não pode ser vista apenas como um conjunto de espécies, genes ou ecossistemas. Ela se relaciona com práticas sociais e interações ambientais desenvolvidas fora da lógica da exploração intensiva. O debate contemporâneo reconhece que a proteção da diversidade biológica depende da valorização das populações que convivem com ela (Burtet, Fontanela e Marocco, 2022).

Essa percepção rompe com a leitura puramente biológica da proteção ambiental. O conhecimento tradicional associado envolve patrimônio imaterial, diversidade cultural e direitos coletivos. Preservá-lo significa reconhecer essas práticas como formas legítimas de produção de saber e estratégias de preservação da natureza (Coutinho, 2017).

O marco internacional reforça essa articulação. A Convenção sobre Diversidade Biológica consolidou a ideia de que conservação, uso sustentável e repartição justa de benefícios compõem um único sistema normativo. Esse sistema alcança a forma como os recursos genéticos são acessados, utilizados e transformados em valor econômico.

Nessa moldura, os conhecimentos tradicionais associados ganham centralidade. Eles passam a integrar o debate jurídico sobre soberania, patrimônio genético, repartição de benefícios e justiça ambiental. Afinal, a identificação de propriedades medicinais, alimentares ou cosméticas de espécies naturais depende de conhecimentos acumulados por comunidades (Farias, Maia e Lima, 2022).

O reconhecimento normativo não elimina os conflitos. A história brasileira é marcada pela exploração de recursos e pela apropriação de saberes locais sem a devida participação ou benefício dos detentores. Essa dinâmica se manifesta em processos coloniais antigos e em formas modernas de bioprospecção e patenteamento internacional (Ávila, 2006; Leon, 2022).

Nesse ponto, a categoria jurídica do conhecimento tradicional associado reage à tentativa histórica de separar recurso natural e saber social. Ao reconhecer essa associação, o direito admite que o valor extraído da biodiversidade decorre também do conhecimento que orienta seu manejo. Sem isso, o sistema invisibiliza os sujeitos coletivos que viabilizaram esse uso.

5

A proteção desses saberes não pode ser pensada apenas por termos patrimoniais clássicos de definição de posse. O problema envolve participação, consulta, consentimento e preservação de modos de vida. Proteger o conhecimento tradicional exige considerar direitos culturais, territoriais e de autodeterminação de grupos vulnerabilizados (Silva e Tavares, 2020).

A questão é ainda mais sensível na Amazônia. Na região, os saberes tradicionais ligam-se ao uso medicinal de plantas, manejo de sementes, pesca, alimentação e ciclos naturais. São conhecimentos que dependem da continuidade das relações entre comunidade, território e natureza, cuja ruptura ameaça a reprodução do saber.

Portanto, a tutela jurídica adequada exige uma compreensão territorializada. A Amazônia constitui parte do próprio problema jurídico. A riqueza biológica da região e o interesse econômico que desperta transformam seus povos em alvos de pressões externas para extração de valor (Monteiro et al., 2022; Farias, Maia e Lima, 2022).

A proteção desses saberes relaciona-se diretamente com a crítica ao universalismo jurídico. Durante muito tempo, o direito priorizou modelos ocidentais de ciência e propriedade.

Saberes coletivos construídos comunitariamente foram tratados de forma frágil, abrindo espaço para apropriações sem o reconhecimento adequado.

Essa dinâmica reproduz hierarquias históricas entre ciência formal e saber tradicional, ou entre mercado e comunidade. A apropriação indevida de conhecimentos tradicionais configura tanto uma infração econômica quanto uma continuidade de padrões coloniais de subalternização material (Silva e Tavares, 2020).

A proteção jurídica não deve se limitar à repressão posterior da biopirataria. Ela precisa envolver mecanismos prévios de consentimento, instrumentos efetivos de repartição de benefícios e reconhecimento institucional das comunidades. Sem isso, o discurso protetivo funciona apenas como legitimação formal da circulação econômica da biodiversidade.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reforçam esse entendimento. A valorização dos conhecimentos tradicionais liga-se à promoção de modelos sustentáveis de desenvolvimento (Burtet, Fontanela e Marocco, 2022). O debate não é puramente conservacionista, mas assume caráter social, cultural e distributivo.

O fundamento de validade para a tutela desses saberes repousa no próprio texto constitucional. A Constituição Federal de 1988 estabelece uma proteção integrada ao consagrar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), o reconhecimento dos direitos culturais e dos modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (arts. 215 e 216) e a garantia dos direitos originários e territoriais dos povos indígenas (art. 231). No plano internacional, essa arquitetura é reforçada pelo artigo 8, alínea "j", da Convenção sobre Diversidade Biológica, que impõe ao Estado a obrigação de respeitar, preservar e manter os conhecimentos e práticas das comunidades locais relevantes para a conservação da biodiversidade. O conhecimento tradicional associado consolida-se como categoria jurídica complexa que articula meio ambiente, cultura, território e economia, exigindo um arranjo institucional capaz de conferir efetividade material a esses preceitos constitucionais e internacionais em contextos de assimetria.

A partir disso, torna-se possível examinar criticamente o marco legal brasileiro. Antes de avaliar se a Lei nº 13.123/2015 cumpre seu papel, é preciso compreender que o problema não envolve apenas o acesso a recursos. Está em jogo a defesa de formas de vida e de relações históricas com a natureza que recusam a mercantilização.

2. A Lei nº 13.123/2015 e a promessa de proteção

A Lei nº 13.123/2015 surgiu como o novo marco legal da biodiversidade no Brasil. Seu objetivo formal consiste em disciplinar o acesso ao patrimônio genético, a proteção ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios. Normativamente, a lei buscou organizar um campo marcado por lacunas, conflitos interpretativos e disputas entre conservação, pesquisa e exploração econômica (Monteiro et al., 2022).

A proposta do marco legal não nasceu em um vazio institucional, relacionando-se diretamente aos compromissos assumidos pelo país no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica. O enquadramento cronológico do Protocolo de Nagoia exige rigor de análise. Embora o Brasil tenha assinado o tratado em 2011, a sua aprovação parlamentar ocorreu apenas em 2020 e a ratificação foi concluída em 2021. A promulgação e a efetiva incorporação do texto ao ordenamento jurídico pátrio consumaram-se mediante o Decreto nº 11.865/2023.

Assim, a Lei nº 13.123/2015 foi editada anteriormente à incorporação formal do tratado no plano interno. Esse panorama exige um exame sobre a compatibilidade superveniente da legislação infraconstitucional com os parâmetros internacionais de Nagoia. Diversos dispositivos da Lei nº 13.123/2015, ao simplificarem cadastros e flexibilizarem exigências de consentimento prévio, situam-se em patamar de tutela aquém das diretrizes protetivas consolidadas pelo instrumento internacional ratificado pelo Estado brasileiro (Farias, Maia e Lima, 2022; Silva e Tavares, 2020).

Por outro lado, cumpre reconhecer os objetivos legítimos e os avanços normativos introduzidos pelo novo marco legal da biodiversidade em relação ao regime anterior da Medida Provisória nº 2.186-16/2001. A reformulação buscou conferir segurança jurídica, celeridade e previsibilidade às atividades de pesquisa e desenvolvimento biotecnológico, atendendo a antigas demandas dos setores científico e produtivo diante da excessiva burocratização do modelo punitivo antecedente. Ademais, o artigo 10 da Lei nº 13.123/2015 consagrou expressamente direitos fundamentais às comunidades tradicionais, tais como o direito de ter reconhecida sua contribuição para o desenvolvimento de saberes, o direito de indicar a origem do conhecimento acessado, o direito de perceber benefícios e a garantia de ter testada a procedência do saber sob condições de respeito e boa-fé.

No que tange à repartição de benefícios, a lei diversificou as formas de compensação ao estruturar modalidades monetárias e não monetárias (arts. 17 a 25), prevendo a criação do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB) como instrumento de gestão de recursos.

Contudo, o ponto crítico da análise científica consiste em verificar se esse conjunto de garantias formais e mecanismos de desburocratização traduziu-se em efetiva tutela material. A experiência prática demonstra que a simplificação procedimental beneficiou prioritariamente a fluidez do mercado, sem que as salvaguardas do artigo 10 e a engenharia do FNRB alcançassem densidade operacional suficiente para neutralizar as assimetrias históricas enfrentadas pelas comunidades detentoras dos saberes (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

Um dos elementos centrais desse regime foi a consolidação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). O órgão recebeu competência deliberativa, normativa e consultiva para coordenar as políticas de acesso e repartição de benefícios. Em tese, seu fortalecimento ofereceria um espaço formal de governança para a matéria (Monteiro et al., 2022).

Contudo, a crítica doutrinária sustenta que o desenho normativo reduziu exigências protetivas intensas. Sob a Medida Provisória nº 2.186-16/2001, havia centralidade na autorização prévia e na anuência dos titulares do saber tradicional. No modelo atual, o controle prévio cedeu espaço a mecanismos de cadastro e regularização administrativa via SisGen, simplificando o acesso para empresas (Moreira e Conde, 2017).

Essa alteração produz efeitos relevantes sobre a concepção de proteção. Quando a autorização prévia perde centralidade para o cadastramento, o sistema privilegia a fluidez do mercado em detrimento de barreiras protetivas robustas (Magni, 2020). A literatura identifica aqui um deslocamento do eixo preservacionista para o economicista.

A insuficiência do texto manifesta-se em sua racionalidade interna. A Lei nº 13.123/2015 oferece segurança operacional para o uso econômico da biodiversidade, sem assegurar a segurança jurídica e material das comunidades detentoras dos saberes (Magni, 2020). Esse arranjo normativo assimétrico torna a exploração mais eficiente do que a proteção.

A repartição de benefícios também enfrenta questionamentos. Em teoria, o mecanismo deveria compartilhar os ganhos da exploração econômica de forma justa com os provedores (Bastos, Tupiassu e Gros-Désormeaux, 2017). Trata-se de um pilar do regime internacional e do marco nacional (Farias, Maia e Lima, 2022).

Entretanto, a previsão formal não basta para garantir efetividade. O problema central reside em estabelecer condições reais para que a partilha ocorra de modo justo, transparente e compatível com os direitos comunitários (Bastos, Tupiassu e Gros-Désormeaux, 2017). Sem a

participação qualificada dos sujeitos atingidos na definição das regras, o modelo produz uma repartição materialmente limitada.

Essa dificuldade acentua-se diante da participação restrita das comunidades nos espaços de decisão. A presença desses grupos no CGen é limitada, o que enfraquece a capacidade de influenciar a gestão do patrimônio genético (Monteiro et al., 2022). A composição do Conselho revela uma assimetria que compromete a representatividade substancial da sociedade civil.

Esse modelo institucional acaba favorecendo a prevalência de interesses dos setores industrial e científico (Moreira e Conde, 2017). Quando a estrutura decisória afasta os grupos afetados, o regime de governança torna-se mais sensível à circulação econômica do que à tutela de direitos coletivos.

O tratamento normativo conferido ao consentimento prévio informado exige uma análise equilibrada. Por um lado, a Lei nº 13.123/2015 (art. 9º) e seu regulamento (Decreto nº 8.772/2016) consagraram avanços ao reconhecer a autonomia das comunidades para escolher o instrumento de comprovação do consentimento, seja por termo assinado, registro audiovisual ou adesão a protocolo comunitário, assegurando expressamente o direito de negar a anuência ou de negociar livremente os termos do acesso. Por outro lado, o problema jurídico substancial não residirá na pluralidade das formas de registro, mas no risco de que o procedimento seja

9

convertido em mera etapa burocrática de regularização administrativa. A fragilidade do sistema manifesta-se quando o consentimento é obtido sem assegurar um processo real de deliberação comunitária, sem suporte de assessoramento técnico e jurídico independente para equilibrar as assimetrias operacionais e sem o rigoroso respeito aos tempos e ritos previstos nos protocolos autônomos locais. Além disso, a própria lei esvazia o alcance protetivo do instituto ao dispensar a exigência de consentimento nas hipóteses enquadradas como de "origem não identificável" (art. 9º, § 2º), criando uma brecha procedimental que distancia o ordenamento nacional dos padrões mais exigentes de tutela material estabelecidos pelo Protocolo de Nagoya (Silva e Tavares, 2020; Magni, 2020).

A consulta não pode ser reduzida a uma formalidade documental. Ela pressupõe deliberação livre, informada e culturalmente adequada. Um consentimento esvaziado de participação real deixa de funcionar como garantia coletiva e passa a operar como simples etapa administrativa de regularização.

A promessa de proteção da Lei nº 13.123/2015 revela-se, portanto, ambígua. Se por um lado a norma organiza procedimentos e define categorias, por outro estrutura o acesso e a

governança por meio de escolhas que enfraquecem a tutela dos saberes (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017; Silva e Tavares, 2020).

O exame do marco legal não deve se limitar ao plano declaratório. É preciso confrontar a retórica protetiva com os mecanismos concretos de funcionamento. Esse confronto demonstra que a lei representa um esforço de organização, mas mantém a proteção dos conhecimentos tradicionais parcial e insuficiente (Monteiro et al., 2022; Magni, 2020).

3. Déficits de participação, consentimento e tutela efetiva

A análise da Lei nº 13.123/2015 revela fragilidades nos mecanismos de participação e proteção dos detentores de conhecimentos tradicionais associados. A literatura aponta que a aplicação da lei favoreceu a simplificação procedimental e a circulação econômica dos bens, sem assegurar a posição jurídica das comunidades (Monteiro et al., 2022; Magni, 2020).

As fragilidades procedimentais da Lei nº 13.123/2015 projetam-se diretamente na efetivação dos direitos comunitários e na operacionalização dos seus institutos protetivos. A repartição de benefícios, embora concebida como pilar de justiça distributiva para compartilhar os ganhos da exploração econômica com os provedores originários (arts. 17 a 25), enfrenta sérios obstáculos de aplicação prática (Bastos, Tupiassu e Gros-Désormeaux, 2017). A efetividade dessa compensação depende de transparência e controle social, elementos que permanecem comprometidos quando os sujeitos afetados ocupam posição periférica no arranjo decisório institucional.

10

A repartição de benefícios também reflete essa fragilidade. Esse pilar busca assegurar retorno justo aos provedores a partir dos ganhos gerados pela exploração dos recursos (Bastos, Tupiassu e Gros-Désormeaux, 2017). Contudo, a efetividade da promessa depende de participação real, transparência e controle, elementos comprometidos quando os sujeitos afetados ocupam lugar periférico no arranjo decisório (Monteiro et al., 2022).

Para a adequada compreensão do controle de convencionalidade do marco legal, cumpre distinguir conceitualmente dois institutos frequentemente aproximados: a consulta prévia e o consentimento prévio informado. A Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) fundamenta-se precipuamente no artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, consistindo em dever estatal de auscultar os povos indígenas e comunidades tradicionais sempre que forem previstas medidas legislativas, a exemplo da própria elaboração da Lei nº 13.123/2015, ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Por sua vez, o Consentimento Prévio Informado (CPI) constitui

requisito específico de validade para o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável, disciplinado no artigo 9º da Lei nº 13.123/2015 e respaldado pela Convenção sobre Diversidade Biológica e pelo Protocolo de Nagoya (Silva e Tavares, 2020).

Essa distinção revela um duplo déficit de convencionalidade na legislação brasileira. Por um lado, houve violação à CPLI da Convenção nº 169 da OIT pela ausência de consulta prévia efetiva às populações tradicionais durante o processo legislativo do marco legal (Silva e Tavares, 2020; Coutinho, 2017). Por outro lado, a regulamentação reduziu a densidade protetiva do CPI ao admitir fórmulas procedimentais simplificadas e, fundamentalmente, ao dispensar a necessidade de consentimento nos casos em que o conhecimento tradicional é enquadrado como de "origem não identificável" (art. 9º, § 2º). A consulta (CPLI) é garantia política coletiva de participação nas decisões do Estado, enquanto o consentimento (CPI) é garantia de autodeterminação sobre o patrimônio imaterial comunitário; esvaziar ambos os institutos reduz a tutela socioambiental a mera etapa burocrática de regularização do mercado (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

Essa fragilidade agrava-se pelo déficit de participação na própria elaboração da lei. Não houve participação satisfatória das comunidades e dos povos indígenas na construção do marco legal, gerando um vício de legitimidade desde a origem (Silva e Tavares, 2020; Coutinho, 2017).

11

Os dados institucionais oficiais confirmam que a insuficiência do marco legal desdobra-se nos planos institucional e de implementação prática. No âmbito da composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), o Decreto nº 8.772/2016 e a atualização procedida pelo Decreto nº 11.865/2023 mantiveram uma assimetria estrutural na representação deliberativa. O plenário do Conselho conta com vinte e um membros titulares, dos quais onze representam órgãos do Poder Executivo federal e cinco representam os setores científico e empresarial, restando apenas cinco vagas destinadas aos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais (Moreira e Conde, 2017). Essa disparidade numérica limita o peso decisório dos detentores originários nas deliberações mais relevantes do órgão administrativo.

A assimetria reflete-se diretamente no balanço operacional do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen). O levantamento dos relatórios institucionais do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima indica dezenas de milhares de cadastros relativos ao acesso ao patrimônio genético e ao desenvolvimento biotecnológico, contrastando com o reduzido número de cadastros de acesso

ao conhecimento tradicional associado com consentimento prévio formalizado. O uso de mecanismos declaratórios automáticos facilitou a regularização para o setor produtivo, mas não produziu um fluxo correspondente de proteção material aos saberes comunitários (Magni, 2020; Monteiro et al., 2022).

A dimensão da implementação revela-se crítica na arrecadação e destinação da repartição de benefícios. Embora o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB) tenha sido instituído para operacionalizar a partilha não monetária e gerir as contribuições monetárias devidas pelos exploradores econômicos, os dados administrativos apontam um expressivo descompasso entre o volume de produtos comercializados derivados da biodiversidade e a efetiva transferência de recursos aos fundos comunitários ou aos projetos de conservação na Amazônia (Bastos, Tupiassu e Gros-Désormeaux, 2017; Silva e Tavares, 2020). Essa escassez de acordos celebrados e a lentidão na aplicação dos valores arrecadados comprovam que a fragilidade do modelo extrapola o plano teórico da norma, comprometendo a efetividade material da justiça socioambiental.

A proteção desses saberes não se resume a questões patrimoniais. Trata-se de resguardar o patrimônio cultural, a memória coletiva e as formas próprias de relação com a natureza (Coutinho, 2017). Ao enfraquecer a posição dos detentores originários, o ordenamento compromete a preservação de dimensões imateriais essenciais à diversidade socioambiental.

12

O cenário afasta-se das diretrizes do Protocolo de Nagoya, concebido para conferir clareza à partilha de benefícios derivados de recursos genéticos (Farias, Maia e Lima, 2022). A legislação interna falha ao relegar as comunidades a um plano secundário nos processos normativos.

O problema da Lei nº 13.123/2015 é estrutural. O modelo de governança falha ao não assegurar participação qualificada e consentimento robusto. A lei representou mais uma reorganização regulatória do acesso à biodiversidade do que uma centralização dos direitos dos povos tradicionais (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017; Silva e Tavares, 2020).

A tutela jurídica permanece tensionada entre o discurso conservacionista e os mecanismos institucionais que facilitam o mercado. Essa tensão evidencia a insuficiência do marco legal para lidar com a justiça socioambiental e com a proteção comunitária no Brasil (Monteiro et al., 2022; Magni, 2020; Coutinho, 2017).

4. Amazônia, assimetrias históricas e efetivação de direitos

A insuficiência da Lei nº 13.123/2015 torna-se ainda mais evidente ao confrontar sua lógica formalistamente uniforme com a complexidade socioambiental da Amazônia. Na região, a tutela do conhecimento tradicional associado não pode ser reduzida a um procedimento genérico de cadastro, pois está umbilicalmente vinculada à territorialidade e à autodeterminação de uma pluralidade de sujeitos coletivos, incluindo povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros e demais populações extrativistas e agricultores tradicionais (Coutinho, 2017; Monteiro et al., 2022). Cada um desses grupos desenvolveu regimes próprios de manejo e conservação da floresta em pé, de modo que a garantia de seus saberes funciona como pressuposto direto para a preservação dos ecossistemas amazônicos e para o combate ao desmatamento.

Ocorre que a aplicação do marco legal enfrenta entraves práticos severos decorrentes das especificidades amazônicas. A imensa extensão territorial e o isolamento geográfico de diversas calhas de rios, aliados à imensa diversidade linguística e sociocultural, tornam inviável a aplicação de modelos simplificados de consentimento baseados em cadastros virtuais (SisGen) sem prévio suporte institucional (Silva e Tavares, 2020). Nesse cenário, a efetivação do consentimento prévio informado exige o reconhecimento e a centralidade dos Protocolos Autônomos de Consulta elaborados pelas próprias comunidades, os quais estabelecem seus tempos, instâncias deliberativas e formas de organização interna. Ignorar esses instrumentos comunitários em nome da celeridade do mercado significa perpetuar barreiras de acesso à justiça e invisibilizar a complexa governança territorial que sustenta a sociobiodiversidade amazônica (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

A Amazônia transcende a condição de reserva biológica para o mercado. Ela representa um espaço de produção histórica de saberes e de relações coletivas de pertencimento. Qualquer regime jurídico que trate do patrimônio genético sem atribuir centralidade aos sujeitos que mantêm esses saberes falha em compreender a realidade local (Coutinho, 2017; Monteiro et al., 2022).

Embora a Lei nº 13.123/2015 tenha sido apresentada como marco da conservação e uso sustentável, sua estrutura prática favoreceu a circulação econômica dos recursos. A norma simplificou procedimentos de acesso sem assegurar proteção robusta aos direitos dos povos e comunidades tradicionais (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

Essa fragilidade participativa na Amazônia compromete a legitimidade do sistema jurídico. Quando os detentores do conhecimento ocupam posições marginais nas deliberações, o modelo de governança reconhece esses grupos apenas formalmente, negando-lhes poder efetivo de influência (Monteiro et al., 2022; Moreira e Conde, 2017).

A representação no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) ilustra essa limitação. Apesar da previsão de participação de povos indígenas e comunidades tradicionais, a literatura aponta que a presença desses grupos é numericamente reduzida. Isso enfraquece a promessa de gestão compartilhada e limita a incidência de suas perspectivas nas decisões sobre o patrimônio genético (Monteiro et al., 2022; Moreira e Conde, 2017).

Esse quadro reflete uma história longa de exploração na Amazônia. A região foi integrada a circuitos econômicos globais por meio da extração intensiva, ignorando o controle dos grupos locais sobre os benefícios gerados. Portanto, o debate atual sobre biodiversidade não pode ser dissociado dessas estruturas históricas de expropriação (Drummond, 2009; Monteiro et al., 2022).

Esse quadro reflete uma longa trajetória de assimetrias no acesso aos recursos da Amazônia. Embora não se possa aplicar retroativamente categorias jurídicas contemporâneas — como patrimônio genético, biopirataria ou consentimento prévio — ao contexto do século XIX, o episódio da retirada de sementes de seringueira (*Hevea brasiliensis*) por Henry Wickham em 1875 constitui um antecedente histórico emblemático (Drummond, 2009). Sob o prisma historiográfico, o evento ilustra como o deslocamento de recursos biológicos para centros econômicos externos reorganizou a produção internacional da borracha e fragilizou a economia regional, operando como vetor de reflexão para a posterior construção dos conceitos de soberania sobre recursos genéticos (Drummond, 2009; Silva e Tavares, 2020).

No cenário contemporâneo, a controvérsia em torno da secreção da rã *Phyllomedusa bicolor* (conhecida como kambô) exemplifica as limitações concretas do marco legal brasileiro (Ávila, 2006; Farias, Maia e Lima, 2022). O uso tradicional da secreção, detentor de propriedades analgésicas e antibióticas, desenvolveu-se historicamente entre povos indígenas do sudoeste amazônico, como os Katukina, Kaxinawá e Yawanawá. Contudo, pesquisas científicas isolaram peptídeos ativos da secreção, a exemplo da dermorfina e da deltorfina, resultando no depósito de diversas patentes industriais em escritórios estrangeiros por agentes públicos e privados de países do Norte Global (Ávila, 2006). A análise desse caso evidencia que a Lei nº 13.123/2015, ao flexibilizar a exigência de consentimento prévio e simplificar o cadastro no SisGen para o

mercado, apresenta lacunas na rastreabilidade do conhecimento tradicional associado e na garantia de repartição justa de benefícios quando a apropriação ocorre mediante patentes depositadas no exterior (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017).

A efetivação de direitos exige converter o reconhecimento abstrato em mecanismos concretos de participação e consentimento. Sem isso, a proteção jurídica permanece declaratória. Consentir pressupõe compreender impactos, avaliar riscos e preservar a possibilidade real de recusa. Enfraquecer esse núcleo de autodeterminação compromete a integridade do direito desses grupos (Silva e Tavares, 2020; Moreira e Conde, 2017; Monteiro et al., 2022).

A elaboração da Lei nº 13.123/2015, marcada pela ausência de participação efetiva dos afetados, gerou um déficit de legitimidade desde a origem. Esse problema ganha peso na Amazônia, onde as coletividades já enfrentam sub-representação política e apropriação externa de seus bens (Silva e Tavares, 2020; Coutinho, 2017).

Alguns autores apontam uma continuidade colonial, evidenciando como a apropriação de recursos reproduz assimetrias entre centros econômicos e territórios fornecedores. A Amazônia é tratada frequentemente como espaço de disponibilidade, não como lugar de titularidade, memória e decisão coletiva (Silva e Tavares, 2020; Ávila, 2006).

15

Defender a biodiversidade amazônica significa defender território, cultura e autonomia coletiva. Proteger os sujeitos que conservam o meio ambiente é essencial (Coutinho, 2017; Burtet et al., 2022). A insuficiência da Lei nº 13.123/2015 revela a dificuldade do Estado em enfrentar os vínculos entre sociobiodiversidade e justiça histórica. Enquanto a gestão do acesso prevalecer sobre a centralidade dos detentores do saber, o sistema operará aquém das exigências democráticas (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017; Monteiro et al., 2022).

CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu do problema da suficiência da Lei nº 13.123/2015 para a proteção dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade amazônica. Ao longo da análise, verificou-se que a resposta tende a ser negativa. Embora a lei tenha organizado o regime de acesso ao patrimônio genético e de repartição de benefícios, ela não assegura a proteção efetiva dos sujeitos coletivos envolvidos (Monteiro et al., 2022).

O exame internacional demonstrou que a Convenção sobre Diversidade Biológica e o Protocolo de Nagoya estabeleceram parâmetros importantes de conservação e repartição justa de benefícios. Esses instrumentos reforçaram a centralidade do consentimento e da participação dos povos tradicionais. A legislação brasileira deveria concretizar internamente tais compromissos, em vez de flexibilizar garantias (Monteiro et al., 2022; Farias, Maia e Lima, 2022; Silva e Tavares, 2020).

A análise da Lei nº 13.123/2015 revelou tensões relevantes. A literatura indica que o marco legal reduziu o peso de controles prévios e favoreceu a fluidez da pesquisa e da exploração econômica. A proteção dos conhecimentos tradicionais passou a conviver com mecanismos menos exigentes no plano preventivo e menos sensíveis às assimetrias históricas entre comunidades e mercado (Moreira e Conde, 2017; Magni, 2020).

Verificou-se também que a participação das comunidades no arranjo institucional permanece limitada. A composição do CGen não assegura influência decisiva nos processos de deliberação. Isso enfraquece a legitimidade do sistema e reforça a percepção de que interesses econômicos e científicos ocupam posição privilegiada na governança (Monteiro et al., 2022; Moreira e Conde, 2017).

A análise do consentimento prévio informado constituiu outro ponto decisivo. A disciplina adotada pela lei quanto às formas de comprovação e à distinção entre conhecimento identificável e não identificável mostrou-se insuficiente. O problema reside no modo como a norma reorganiza a proteção em chave procedimental, esvaziando a garantia de autodeterminação coletiva (Silva e Tavares, 2020).

No contexto da Amazônia, essas insuficiências tornam-se ainda mais evidentes. A região concentra grande biodiversidade e abriga comunidades que transmitem saberes de alto valor ecológico e cultural. A proteção jurídica deve superar a lógica de circulação regular de recursos, considerando a territorialidade, o patrimônio cultural e a efetivação de direitos (Coutinho, 2017; Monteiro et al., 2022).

Os casos de biopirataria reforçam essa conclusão. O episódio das sementes da seringueira levadas por Henry Wickham e a apropriação de saberes sobre a *Phyllomedusa bicolor* mostram que a exploração na região liga-se ao deslocamento de valor e à invisibilização dos detentores originários. A persistência dessas dinâmicas demonstra que o problema continua atual sob novas formas (Drummond, 2009; Farias, Maia e Lima, 2022; Leon, 2022).

Conclui-se que a Lei nº 13.123/2015 representa um avanço na sistematização normativa, mas é insuficiente para garantir a proteção efetiva dos conhecimentos tradicionais na Amazônia. Essa insuficiência aparece na fragilidade da participação comunitária, na relativização do consentimento e na prevalência de uma racionalidade voltada ao mercado (Magni, 2020; Moreira e Conde, 2017; Silva e Tavares, 2020).

Uma leitura constitucionalmente adequada exige recolocar os sujeitos coletivos no centro do debate. Proteger a biodiversidade amazônica não se resume a disciplinar o acesso a recursos genéticos. Significa assegurar o reconhecimento, a participação real e a tutela efetiva aos povos que sustentam a sociobiodiversidade (Coutinho, 2017; Monteiro et al., 2022).

Para superar as insuficiências diagnosticadas e conferir efetividade à proteção dos conhecimentos tradicionais na Amazônia, propõe-se um conjunto de medidas objetivas de aprimoramento normativo e institucional: a) a ampliação da representação deliberativa dos povos indígenas e comunidades tradicionais no plenário do CGen; b) o fortalecimento e a obrigatoriedade do respeito aos protocolos comunitários de consulta e consentimento; c) a instituição de assessoramento técnico e jurídico independente às comunidades durante as negociações de acesso; d) a garantia de transparência pública e controle social nos acordos de repartição de benefícios; e) a implementação de mecanismos auditáveis de rastreabilidade do conhecimento acessado ao longo da cadeia biotecnológica; f) a revisão normativa da categoria de “origem não identificável”, de modo a evitar o esvaziamento do consentimento prévio; g) a reintrodução de controles e autorizações prévias para hipóteses de alto risco ou expressivo potencial comercial; e h) a asseguuração da participação direta e qualificada das comunidades afetadas na gestão e destinação dos recursos do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB).

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago. **Biopirataria e os Wapichana: etnografia sobre a bioprospecção e o acesso aos recursos genéticos na Amazônia brasileira**. Revista de Estudos e Pesquisas, Brasília, DF, v. 3, n. 1/2, p. 225-260, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://biblioteca.trabalhoindigenista.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/AvilaTBiopiratariaeosWapichana.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BASTOS, Rodolpho Zahluth; TUPIASSU, Lise; GROS-DÉSORMEAUX, Jean-Raphaël. **Regime de repartição de benefícios da biodiversidade**. Belém: UFPA/ICJ/PPGD, 2017. Disponível em: <http://www.recursosgeneticos.org/publicacao/regime-de-reparticao-de-beneficios-da-biodiversidade-lei-n-131232015>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. **Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016. **Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.865, de 27 de dezembro de 2023. **Altera o Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11865.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. **Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 maio 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

18

BURTET, Giani; FONTANELA, Caroline; MAROCCO, Andréa Alessandra L. **A proteção dos conhecimentos tradicionais: uma abordagem a partir da Agenda 2030 da ONU**. Grifos, Chapecó, v. 31, n. 55, p. 1-22, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v31i55.6221>. Acesso em: 15 jun. 2026.

COUTINHO, Catherine Fonseca. **Proteção aos direitos dos povos indígenas: os conhecimentos tradicionais ante a Lei 13.123/2015**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11833/1/21326339.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2026.

DRUMMOND, José Augusto. **Aventuras e desventuras de um biopirata**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, Belém, v. 4, n. 3, p. 549-552, set./dez. 2009.

FARIAS, Alden; MAIA, Bruna Gomes; LIMA, Paula Simões. **O Protocolo de Nagoya: os benefícios oriundos dos recursos genéticos brasileiros**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 19, n. 43, p. 245-271, 2022. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2126>. Acesso em: 25 jun. 2026.

LEON, Lucas Pordeus. **Pesquisa encontra indícios de biopirataria de conhecimentos indígenas: secreção de rã usada medicinalmente foi patenteada em 4 países**. Agência Brasil, Brasília, DF,

19 abr. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/pesquisa-encontra-indicios-de-biopirataria-de-conhecimentos-indigenas>. Acesso em: 12 jun. 2026.

MAGNI, Marciana. **A insuficiência da Lei 13.123, de 2015, na proteção do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 42886-42904, jul. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/12577>. Acesso em: 15 jun. 2026.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB: Texto da Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília, DF: MMA, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugues.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2026.

MONTEIRO, Raimundo Ribeiro et al. **Law and national environmental policy: the challenges faced today in Brazil 2019-2021**. Research, Society and Development, v. 11, n. 7, e20611729766, 2022. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-viii7.29766>. Acesso em: 02 jul. 2026.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; CONDE, Leandro Barbalho. **A Lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 175-205, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1017>. Acesso em: 10 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasília, DF: ONU Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 20 jun. 2026.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Túlio Macedo Rosa; TAVARES, Jassiney Marien Fraxe. **Lei 13.123/2015, a proteção do conhecimento tradicional e o controle de convencionalidade**. Revista Terceira Margem Amazônia, v. 6, n. 15, p. 17-43, 2020. DOI: <https://doi.org/10.36882/2525-4812.2020v6i15p17-43>. Acesso em: 29 jun. 2026.