



**Instituto
Socioambiental**

Brasília, 30 de outubro de 2015.

À Excelentíssima Senhora Presidenta da República Federativa do Brasil Dilma Rousseff
À Excelentíssima Senhora Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira
Ao Excelentíssimo Senhor Diretor de Patrimônio Genético Rafael Marques

**NOTA SOBRE A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO E CONSULTA NO ÂMBITO
DA LEI N.º 13.123/2015 E SUA REGULAMENTAÇÃO**

Ref.: Violações aos direitos de consulta prévia, livre e informada e de participação dos detentores de conhecimentos tradicionais tanto na Lei n.º 13.123/2015 como no processo de sua regulamentação

Como é de Vosso conhecimento, o Projeto de Lei n.º 7.735/2014, que deu origem à Lei n.º 13.123/2015, foi de autoria do Poder Executivo Federal, tendo sua elaboração restado a cargo, principalmente, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação.

No que se refere à elaboração do referido Projeto de Lei, **nenhum dos inúmeros povos e comunidades tradicionais brasileiros foi consultado ou convocado a exercer o seu direito de participação**, muito menos nos moldes estabelecidos pela Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT e pela Constituição Federal, razão pela qual evidencia-se a sua flagrante e inafastável inconstitucionalidade, como bem observado pela 6.ª Câmara do Ministério Público Federal, em Nota Técnica emitida em 13.08.2014, bem como pelas manifestações da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT e da Rede Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, entre tantas outras manifestações públicas de organizações representativas de detentores de conhecimentos tradicionais, fato já admitido publicamente por representantes do Poder Executivo.

Tal violação foi aprofundada em razão do regime de urgência conferido à tramitação do referido Projeto de Lei, imposto pela Excelentíssima Presidenta da República Dilma Rousseff, medida que, além de resultar na completa ausência dos imprescindíveis debates e participações dos povos e comunidades tradicionais nas Comissões da Câmara dos Deputados, significou ainda que o Projeto de Lei foi objeto das já conhecidas negociações políticas para a aprovação de outras proposições legislativas, visto que o regime de urgência constitucional implica a obstrução da apreciação dos demais processos legislativos pelo Plenário.

Por igual, a tramitação da dita proposição legislativa no Congresso Nacional foi realizada de forma sabidamente pouco participativa, sem a devida consulta aos detentores de conhecimento tradicional e à sociedade brasileira, fato que – reitere-se – foi expressa e publicamente reconhecido por parte de representantes do Governo Federal, notadamente do Ministério do Meio Ambiente.

Diante dessa situação, e surpreendidos pelo conteúdo do Projeto de Lei – absolutamente violador de seus direitos garantidos em Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção da Diversidade Biológica –, os detentores de conhecimentos tradicionais apenas conseguiram se inserir nas discussões da proposta quando das últimas fases de tramitação legislativa, momento em que são praticamente impossíveis quaisquer alterações.

Com base nesse cenário, quando dos protestos e manifestações sobre a absoluta ausência de participação e de consulta prévia, livre e informada aos detentores do conhecimento tradicional, o Ministério do Meio Ambiente assumiu o compromisso formal, assinado por seu Secretário-Executivo, de envolver, de forma efetiva, os detentores de conhecimentos tradicionais na construção e debates referentes à regulamentação da nova Lei n.º 13.123/2015.

Para tanto, o Governo Federal apresentou uma agenda específica para garantir a participação dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, além dos demais setores interessados no tema – estes últimos, como os setores industriais interessados, que tiveram ampla participação na elaboração da nova Lei n.º 13.12/2015, fato igualmente reconhecido por representantes do Governo Federal e da própria indústria.

Relevante destacar que a referida agenda de trabalho previa expressamente a apresentação, pelo Governo Federal, de minutas e propostas escritas dos futuros Decretos regulamentadores da nova Lei previamente à realização das 6 (seis) oficinas regionais e da oficina nacional, além da audiência pública nacional, onde o tema deveria ser debatido com a profundidade devida.

Ainda sobre a referida agenda, o Ministério do Meio Ambiente lançou, em seu *site* na internet, um processo de coleta de contribuições do público em geral para subsidiar a regulamentação da Lei n.º 13.123/2015, estabelecendo um processo bifásico, no qual primeiramente se procederia a uma coleta de subsídios e, em seguida, à

apresentação da(s) minuta(s) de Decreto(s), tudo previamente à realização da consulta prometida pelo Governo Federal.

Reitere-se que, originalmente, o cronograma desse processo de consulta e participação, acordado entre o Ministério do Meio Ambiente e os detentores de conhecimentos tradicionais, assegurava que *a disponibilização da(s) minuta(s) de Decreto(s) ocorreria no mês de agosto*.

Porém, **nenhuma minuta de Decreto ou qualquer outra proposta foi apresentada**, impedindo por completo a participação e a consulta na construção de dita regulamentação.

Com isso, ocorreu que todas essas oficinas regionais foram realizadas sem que antes tivesse sido apresentada qualquer minuta de texto normativo ou proposta concreta de regulamentação, fato que impossibilitou por completo tanto a informação, quanto as necessárias participação e consulta dos detentores de conhecimentos tradicionais. Tais fatos, aliás, foram registrados em cartas públicas redigidas em cada uma das 6 (seis) oficinas regionais.

O mesmo se deu no âmbito da oficina regional, a qual, além da absoluta ausência de metodologia e de coordenação por parte do Ministério do Meio Ambiente – responsável pela sua condução –, ocorreu sem quaisquer informações e debates sobre propostas, ante a omissão do Governo Federal.

Dada a ausência de propostas por parte do Ministério do Meio Ambiente para serem debatidas na audiência pública, e ante o aprofundamento das preocupações sobre a violação de seus direitos, não restou outra alternativa aos representantes de detentores de conhecimentos tradicionais presentes em Brasília, senão a decisão de **apresentar formalmente o seu repúdio à mencionada violação dos direitos de consulta e participação** e, com isso, **retirar-se da audiência pública ocorrida em 22.10.2015**.¹

No ponto, repise-se que, até o momento da audiência pública, nenhuma minuta de decreto havia sido formalmente apresentada. Durante a audiência, porém, o Governo apresentou o documento intitulado “Contribuições para subsidiar a regulamentação da Lei n.º 13.123/2015”, que reúne um singelíssimo conjunto de artigos propostos para regulamentar alguns poucos aspectos da Lei. Registre-se que tal conjunto mal permite um vislumbre do que poderia vir a ser o decreto regulamentador. Além de pontos fundamentais terem ficado de fora – como a repartição de benefícios e o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, de notória relevância para os detentores de conhecimentos tradicionais –, os poucos aspectos abordados são tratados de forma incompleta e superficial – como, por exemplo, em relação à composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) ou à normatização do processo de consentimento prévio informado. Ainda assim, tais pontos, além de terem sido apresentados apenas na ocasião da audiência pública, estão longe de configurar uma

¹ <http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/comunidades-indigenas-e-tradicionais-boicotam-audiencia-do-mma-sobre-lei-de-biodiversidade>. Acesso em 28.10.2015.

minuta de proposta de regulamentação, dada a precariedade e a incompletude do documento.

Evidente que o texto da(s) minuta(s) de Decreto(s) é essencial e imprescindível para a realização de quaisquer debates e participação por parte dos detentores de conhecimentos tradicionais, principalmente no que tange à mencionada audiência pública nacional. Sem propostas em mãos, não há informação, participação e consulta; nem prévia, nem livre e muito menos informada.

Todo esse cenário evidencia, mais uma vez, a grave e inaceitável violação aos direitos de participação e consulta prévia, livre e informada em relação à Lei n.º 13.123/2015 e à sua regulamentação.

Importante registrar que os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares tem plena ciência de que a Convenção n.º 169 da OIT, aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º 143/2002 e promulgada pelo Decreto n.º 5.051/2004, tem como “conceitos básicos que norteiam a (sua) interpretação (...) a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam”².

Tais garantias encontram-se expressamente estabelecidas no artigo 6.º, “1”, “a”, da referida norma internacional, segundo o qual constitui dever do Governo “consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” Ademais, o seu artigo 15, “1”, prevê claramente o direito de participação dos povos e comunidades tradicionais sobre a utilização, a administração e a conservação dos recursos naturais existentes sobre suas terras.

Esse também é o sentido do artigo 31 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, assim vazado:

“Artigo 31.

1. Os povos indígenas têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o conhecimento das propriedades da fauna e da flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais e as artes visuais e

² Convenção n.º 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011, v.1., p. 08.

interpretativas. Também têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver sua propriedade intelectual sobre o mencionado patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais.

2. Em conjunto com os povos indígenas, os Estados adotarão medidas eficazes para reconhecer e proteger o exercício desses direitos.”

Por fim, não se pode olvidar que os direitos fundamentais dos povos indígenas encontram-se garantidos pelo artigo 231 da Constituição Federal, que estabeleceu serem “reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” Por certo, se a Lei Magna do País assegurou aos povos indígenas tais direitos fundamentais, é imperioso que o Estado brasileiro garanta a sua participação em processos legislativos e administrativos que possam afetá-los, como é o caso evidente da Lei n.º 13.123/2015 e sua regulamentação. Não é concebível que se possa afetar determinado direito fundamental constitucional sem que se assegure a participação de seu titular no respectivo processo decisório. Esse é o núcleo do mandamento que emana do princípio da participação, que guarda íntima ligação com o princípio democrático, estatuído pelo artigo 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal.³

Diante das considerações expostas acima, **o INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA vem repudiar e denunciar a forma como vem sendo conduzido o processo de elaboração da regulamentação da nova Lei n.º 13.123/2015**, uma vez que os direitos à participação e à consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades detentoras de conhecimentos tradicionais continuam a ser reiteradamente violados pelo Estado brasileiro.

Mauricio Guetta

Advogado

OAB/SP n.º 271.433

Nurit Rachel Bensusan

Bióloga/Engenheira Florestal

³ Cf. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. “Curso de Direito Ambiental.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 139.