

Roda de Conversa: Acesso ao Patrimônio Genético

Documento Síntese – Versão Final (14.out.2013)

Local do Evento: São Paulo

Data: 16 de agosto de 2013

Horário: 14h30 – 18h30

Expositores:

- Sra. Lucilene Prado: diretora jurídica da Natura, diretora-presidente da Associação Brasileira de Empresas de Venda Direta, presidente do conselho fiscal do Instituto Natura e membro do conselho orientador da Plataforma Ethos.
- Sr. Rodrigo C A Lima: advogado, sócio do ICONE, Agricultura, Energia e Sustentabilidade Ltda (Agroicone)Icône) e especialista em agricultura comércio, negociações internacionais e desenvolvimento sustentável.

Debatedores:

- Sr. Caio Magri: gerente-executivo de políticas públicas do Instituto Ethos e secretário executivo do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção.
- Sra. Cristiane de Moraes: representante da União para o Biocomércio Ético no Brasil – UEBT e membro do Conselho Executivo do Movimento Empresarial pela Biodiversidade – MEBB/Brasil.
- Sra. Manuela Carneiro da Cunha: antropóloga, doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP e é professora emérita da Universidade de Chicago.
- Tony Gross: pesquisador sênior da Universidade das Nações Unidas, sócio-fundador do Instituto Socioambiental – ISA, consultor do Ministério do Meio Ambiente – MMA e oficial do Secretariado da Comissão da Diversidade Biológica.

Mediador:

- Sr. Sérgio Leitão: advogado, diretor de campanhas do Greenpeace. É associado do Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS.

Presentes:

Conselheiros do IDS: Guilherme Leal e João Paulo Capobianco.

Equipe do IDS: Bazileu Margarido, Daniela Ades, Eduardo Lazzari, Fabio de Almeida Pinto, Felipe Staniscia, Juliana Cibim, Mariana Vilhena Bittencourt e Stephanie Lorenz.

Convidados Presentes:

Andrea Buoro: Instituto Arapyauá

Bruno Sabbaq: Natura.

Carlos Buzolin: Feira Moderna.

Denise Alves: Natura.

Felipe Silva: Rede Sustentabilidade.

Fernanda Stefanelo: Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados.

Gabriel Ribeiro: Universidade de São Paulo.

George Winnik: Rede Nossa São Paulo.

Gilberto Conti: Integrar Especialistas em Mediação.

Mariana Moreau: Universidade de São Paulo.

Plínio Ribeiro: Biofílica Investimentos Ambientais.

Roselene Losacco: Rede Sustentabilidade.

Silgne Moneta: Natura.

Talita Montiel: MOS Inteligência.

INTRODUÇÃO

O Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS promoveu, no dia 16 de agosto de 2013, Roda de Conversa sobre Acesso ao Patrimônio Genético, visando subsidiar a construção de diretrizes e propostas para o tema, no âmbito da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável. O evento, mediado por Sérgio Leitão, diretor de políticas públicas do Greenpeace e associado do IDS, contou com exposições de Lucilene Prado, diretora jurídica da Natura, e Rodrigo C A Lima, sócio do ICONE, Agricultura, Energia e Sustentabilidade Ltda (Agroicone). Como debatedores, foram convidados Caio Magri, gerente-executivo de políticas públicas do Instituto Ethos, Cristiane de Moraes, representante da União para o Biocomércio Ético no Brasil – UEBT, Manuela Carneiro da Cunha, antropóloga e autora de importantes obras sobre os direitos indígenas, e Tony Gross, pesquisador da Universidade das Nações Unidas e sócio-fundador do Instituto Socioambiental – ISA. Ilustrando a discussão acerca do tema, também foi apresentado aos presentes um infográfico, desenvolvido em parceria com o Instituto Arapyáú, representando o contexto mundial e brasileiro das negociações sobre o patrimônio genético.

O evento visa expandir as discussões sobre o assunto, à luz das novas regras internacionais trazidas pelo Protocolo de Nagoya, além da discussão no Brasil a respeito da substituição da Medida Provisória nº 2186-16/2001, até então arcabouço legal adotado para acesso ao patrimônio genético, proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado, repartição de benefícios e uso sustentável da biodiversidade, previstos na Constituição Federal. Desde o início da vigência da MP nº 2186/2001, há constante debate para sua atualização, havendo vários projetos de lei em tramitação para consolidação de um marco legal.

Essa discussão ocorre mais de 20 anos depois que a Convenção da Diversidade Biológica – CDB foi estabelecida, durante a ECO 92 ou RIO 92, que tem como objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Um ponto sensível da Convenção, refletido em seu artigo 15, determina que, reconhecendo a soberania dos Estados

sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita, portanto, à legislação nacional.

Em 2001, foi adotado o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura – TIRFAA, estabelecido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, já ratificado pelo Brasil em 2008. Seu objetivo é o de regulamentar e simplificar o acesso e a utilização dos recursos fitogenéticos para alimentação e agricultura, através de um sistema multilateral de acesso e partilha de benefícios, mecanismo que permite a qualquer interessado ter acesso aos recursos fitogenéticos encontrados nos mais diversos países, obedecendo exclusivamente a normas previstas no Tratado.

Em 2010 foi adotado, no âmbito da CDB, o Protocolo de Nagoya, que prevê como princípios norteadores do acesso aos recursos genéticos, do conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios a justiça e equidade. Para entrar em vigor, 50 Estados, dos 193 que integram a CDB, precisam ratificá-lo. Até o momento, apenas 16 o fizeram.

Nas disposições do Protocolo de Nagoya, percebe-se que, resguardados os princípios e fundamentos da CDB, o Sistema Multilateral do TIRFAA terá a sua incidência preservada nos casos de acessos para a alimentação e agricultura, quando tenham como objeto os recursos fitogenéticos constantes do Anexo I do TIRFAA, quando encontrados em coleções *ex situ*, e geridos e administrados pelos Estados, em domínio público ou presentes em instituições internacionais. De fato, o Protocolo de Nagoya não afetará qualquer regulamentação existente nos Estados Parte que visem à efetivação dos dispositivos do TIRFAA.

Em suma, o Protocolo de Nagoya não impacta nos mecanismos do TIRFAA, não é aplicado de forma retroativa (de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados - 1969) e respeita as leis estabelecidas em âmbito nacional sobre acesso ao patrimônio genético e repartição de benefícios. Ainda assim, encontra resistência de alguns setores produtivos da economia brasileira, que dependem deste acesso para suas atividades.

PARTE I – Exposições

No papel de mediador, Sérgio Leitão deu início aos trabalhos trazendo elementos que, somados à introdução conceitual apresentada previamente, provessessem os expositores, debatedores e convidados de elementos orientadores da discussão. Primeiramente, há uma situação paradoxal em que o Brasil se apresenta como o campeão mundial da biodiversidade, ao mesmo tempo em que demonstramos uma imensa dificuldade de atribuir valor a essa biodiversidade, transformá-la em negócios sustentáveis e éticos que gerem riqueza responsável e viabilizem condições satisfatórias de vida àqueles que vivem nas florestas.

Temos dificuldade de reconhecer e valorizar nossa própria sociobiodiversidade. Até por receio ao desconhecido, muitos se posicionaram reticentes ao Protocolo de Nagoya, o que levou o IDS e o Instituto Arapyaú a buscar entender o problema e criar condições de interlocução em busca de consensos. Na situação de indefinição atual, com o tema sendo regido por uma Medida Provisória que não se impõe, mas não deixa de existir, as comunidades se sentem desvalorizadas em seus conhecimentos, as empresas que querem trabalhar de maneira

responsável sofrem com a insegurança jurídica em torno do tema e o governo não consegue arbitrar os diferentes interesses através de seus ministérios.

Algumas perguntas se colocam neste cenário:

- (i) é possível reafirmar, reanimar e reforçar o processo de entendimento que levou a adesão do Brasil ao Protocolo de Nagoya em 2010?
- (ii) qual o grau de sinergia entre o processo de ratificação do protocolo de Nagoya e o da revisão do marco legal de acesso aos recursos genéticos?
- (iii) quais os pontos delicados para cada público interessado no Brasil sobre o tema, que criam essa espécie de bloqueios específicos que impedem uma solução? Onde podemos criar sinergias positivas? O que precisamos debater? É possível, então, se superarmos esses impasses, catalisar as forças que possam ser mobilizadas em prol da adoção de um novo marco legal de acesso e, conseqüentemente, que também não bloqueie a ratificação do protocolo de Nagoya?
- (iv) temos condições de elaborar cenário a respeito dos valores econômicos que o Brasil pode vir a receber versus os valores que o Brasil tenha que vir a pagar?
- (v) como encarar a discussão sobre propostas que, visando à adoção do Protocolo de Nagoya, estabeleceram restrições à aplicação dele em relação ao TIRFAA, isto é, o acesso ao patrimônio genético para alimentação e agricultura, como no caso do PLS nº 15/2013 apresentado pela Senadora Katia Abreu?

Rodrigo C A Lima

Rodrigo Lima inicia sua exposição destacando a complexidade do tema e o fato de que, embora exista uma parte do setor agrícola que teme o Protocolo de Nagoya, sua aplicação pode ser positiva em muitos aspectos.

Respondendo às questões norteadoras que se pautam no processo de negociação do Protocolo de Nagoya, o expositor pondera que, até 2010, as negociações tinham um objetivo muito claro, que era o de criar um mecanismo multilateral de repartição de benefícios, de forma a materializar esta questão, exposta no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica – CDB. Quando se viu que este mecanismo não era trivial, deixou-se para negociá-lo mais adiante, o que permitiu a aprovação do Protocolo na Conferência das Partes (COP-10) da CDB, em 2010. A partir da ratificação e entrada em vigor, este mecanismo deverá voltar à pauta das negociações.

Neste sentido, Rodrigo Lima acredita que, caso os países não tenham suas leis internas estabelecidas, ficará difícil unir as pontas na criação deste mecanismo multilateral e efetivar seu objetivo maior de conservação e de proteção da biodiversidade com base no acesso aos recursos genéticos. Portanto, em sua opinião, é fundamental para o Brasil firmar seu marco legal, para então ratificar o protocolo e ter maior influência no resultado das negociações a serem retomadas a partir da entrada em vigor do Protocolo de Nagoya. A Medida Provisória vigente é ruim por não fomentar, não regular o acesso, e, principalmente, não dar o pontapé inicial para a repartição de benefícios, como se espera que seja.

E há pontos muito importantes da lei a serem definidos, como quem é o detentor e, portanto, provedor do recurso em terras indígenas, por exemplo, visto que são terras da União. A própria definição sobre o acesso potencial ou àquilo que já é conhecido é uma questão a ser esclarecida, visto que a não retroatividade garantida pela Convenção de Viena é uma questão de direito internacional que pode ser discutida. No caso do etanol, por exemplo, o governo brasileiro sequer é o provedor, visto que a cana-de-açúcar é originalmente de outra região do globo, como seria a repartição de benefícios a cada vez que um centro de tecnologia desenvolvesse uma nova variedade da cana-de-açúcar que aumente a produtividade do combustível? Como funcionaria com os recursos genéticos modificados, como o eucalipto usado na produção de papel? A questão dos recursos genéticos para alimentação dependerão de fatores como, por exemplo: i) de como o Brasil irá regular esses recursos, principalmente ex situ, mesmo que domesticados; ii) como os países irão regular esses recursos em suas legislações, assumindo que o Protocolo prevê que os países deverão considerar esses recursos; iii) de como o TIRFAA tratará outros recursos que não estão no seu Anexo.

A partir da definição do marco legal brasileiro, outra questão que seria discutida é a repercussão que isso poderia ter em função da importância de um país megadiverso, e até que ponto isso poderia direcionar o processo em outros países. É importante que o marco legal seja seguro e fomente efetivamente o acesso e a pesquisa, que não fique no campo das generalidades.

Lucilene Prado

Lucilene Prado foca sua exposição no marco legal brasileiro, objeto de seu estudo. Partindo das disposições constitucionais, a expositora lembra que patrimônio genético não é bem da União. Sendo bem de uso público, não é necessária autorização de órgão público para pesquisa. Por outro lado, ao representar bem de uso comum, é importante que exista comunicação, isto é, um sistema de informação que permita à União saber quem e como acessa determinado recurso, independente de qual seja o ministério competente, protegendo-o e garantindo seu uso sustentável.

Se o recurso é público e não um bem da União não há necessidade de intermediação governamental na negociação para repartição de seus benefícios. Se uma empresa quer pesquisar um recurso genético e repartir seus benefícios com determinada comunidade detentora desse recurso, por que não realizar esse processo diretamente com estes agentes livres da economia, retirando as possíveis assimetrias impostas por uma eventual intermediação? É esse procedimento que desenvolverá a capacidade de negociação nas comunidades, justamente eliminando as assimetrias que são objeto de crítica, por vezes, quando uma grande empresa negocia diretamente com uma população tradicional, por exemplo. Deve-se buscar a maturidade nessas negociações. E o conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos também deve ser valorizado e protegido, como destacado na constituição, porém deve-se reconhecer que nem sempre há um conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético. A ciência não dependeu do conhecimento tradicional associado para gerar todos os conhecimentos de laboratório existentes.

A nova legislação a ser estabelecida deve incorporar coisas positivas já existentes, como essa questão do conhecimento tradicional associado já existente na Medida Provisória em vigor, que respeite a CDB, que não conflite com Nagoya, e que, principalmente, tenha foco em ciência e tecnologia, celeridade e viés econômico, privilegiando os agentes livres que promovem a economia sustentável da floresta.

Atualmente, o sistema demanda uma autorização do Estado para gerar conhecimento, pesquisa e aprendizado, o que é um grande contrassenso, sem qualquer previsão constitucional.

PARTE II – Debate

Proposta de Debate

Diante das exposições, Sérgio Leitão pondera, inicialmente, se é realmente necessário que se firme um marco legal antes de se ratificar o Protocolo, conforme afirmado por Rodrigo Lima, visto que reunião da própria CDB deixou claro que os marcos legais nacionais estabeleceriam como o Protocolo seria implantado em cada país. Isto tudo, a despeito do projeto de lei apresentado pela senadora Kátia Abreu, que em suma estabeleceria que a aceitação do acordo desde que sejam resguardados os recursos utilizados para alimentação e agricultura, mesmo que não incluídos no Anexo I do TIRFAA.

Em relação à exposição de Lucilene Prado, Sérgio Leitão faz análise mais profunda da questão da intervenção do Estado na regulamentação dos recursos genéticos, já que, embora não sejam, constitucionalmente, um bem público, os governos desde os anos 90 têm se comportado como se o fossem. Isso é revelado por uma PEC enviada ao Congresso Nacional durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e pela ação do Estado a partir da Medida Provisória vigente, marcada por mecanismos de proteção dos agentes que não teriam plena capacidade de operar, ou porque o Estado entende que há uma espécie de zona cinzenta em relação à titularidade.

Resposta à Proposta de Debate

Lucilene Prado discorre sobre o fato de que, em um estado de direito, o que está na Constituição Federal, independente das vontades, deve ser respeitado. E um bem só é passível de autorização de uso se for público. Sendo um bem comum, deve haver, sim, um controle, para garantir equidade no acesso, repartição de benefícios e coibir a biopirataria, embora esta ainda não esteja regulamentada como crime no Brasil. Ademais, há o dever constitucional da comunicação de uso daquele bem comum. Se a ideia é que seja um bem público, há um processo legislativo que deve ser respeitado.

A advogada não acredita na eficiência de uma ação rígida de comando e controle para o caso. O que garantiria esse controle seria a existência de um amplo sistema de dados, concentrando todas as informações sobre pesquisas e acessos sendo realizados no Brasil, propiciando uma efetiva gestão do conhecimento dos recursos genéticos. Não é a repartição de benefícios que cumprirá esse papel. A questão da repartição justa de benefícios deve ser garantida mediante fiscalização, também prevista legalmente, apoiada pela ação do Ministério Público.

Rodrigo Lima considera que a lei brasileira deve ser atualizada para a questão dos recursos genéticos por representar uma oportunidade de negociarmos o mecanismo multilateral do Protocolo de Nagoya já com posicionamento consolidado. Caso este marco legal nacional fique para um período posterior, corremos o risco de ter o Protocolo vigente, porém sem sua devida aplicabilidade no país.

Participação dos Debatedores

Manuela Carneiro da Cunha avalia como de grande importância a discussão, não somente em relação ao acesso aos recursos genéticos, como também a valorização do conhecimento tradicional associado. E essa discussão não deve se manter a nível ministerial, como parece ocorrer no momento, mas deve ter a participação ativa da sociedade civil. Nota-se que há pouca colaboração entre ciência e populações tradicionais, em função da vigência de um marco legal defensivo e criado sobre interesses pontuais. A atuação conjunta entre comunidades tradicionais e pesquisadores deve ser estimulada. Atualmente, Manuela Carneiro da Cunha é responsável pela construção de um programa permanente de pesquisa intercultural junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT que poderia ser uma resposta a essa demanda.

Desde o ponto de vista legal e da ratificação do Protocolo de Nagoya, a debatedora diz não entender as restrições do agronegócio ao tema. Mesmo não inclusos no Anexo I do TIRFAA, cultivos para alimentação podem se tornar de domínio público em nome da liberdade, criação e desenvolvimento de novas variedades, através de negociações respaldadas nestes conceitos. Também vê como obscuros alguns pontos, como a possibilidade de um cultivo originário de outro se criolizar no Brasil. Isso geraria algum custo ou direito ao Brasil?

Tony Gross acredita que não há nenhum problema em correr com a definição do marco legal e o processo de ratificação do Protocolo de Nagoya ao mesmo tempo, até porque a maioria dos países não tem qualquer regime nacional, além de ser uma prática normal no cenário internacional os países aderirem a acordos que não têm capacidade de cumprir naquele momento e para os quais devem desenvolver mecanismos de implementação de ações. E a essência do Protocolo é simples: é um acordo pelo qual todos os países se comprometem a respeitar a legislação doméstica dos outros e de oferecer a possibilidade de recurso jurídico no caso de não cumprimento alegado por um país de origem de um recurso genético em questão, uma reivindicação histórica dos países megadiversos. Até então, não havia recurso para uma alegação de biopirataria de um país, de um detentor daquele patrimônio genético ou de um conhecimento tradicional se levado a outro país em desconformidade com as leis locais.

A adoção do Protocolo representaria um novo fluxo de recursos para países provedores de recursos genéticos e a repartição justa desses benefícios, o que, no caso do Brasil, traria alguns benefícios notáveis:

- (i) A valorização econômica da floresta em pé como alternativa à conversão em outras atividades econômicas degradativas.
- (ii) No atual ciclo farmacêutico, que se volta mais a princípios ativos naturais, as empresas estrangeiras buscarão coleções bem organizadas, em países que oferecem segurança

jurídica e baixos custos de transação. Isso cria um grande incentivo para a organização das coleções Brasileiras, inclusive fomentando o trabalho de pesquisadores brasileiros.

O receio do agronegócio não se justifica, já que não há retroatividade prevista no mecanismo, de forma que prevalece a Convenção de Viena, de forma que o Brasil não teria que pagar, por exemplo, pela soja que produziu no passado. No tema da temporalidade, o Protocolo tampouco prevê qualquer pagamento para o cultivo vendido atualmente, baseado em uma transferência de recurso genético ocorrida no passado. No caso da soja, por exemplo, na qual o Brasil tem coleções e uma base de recursos genéticos muito amplas, é baixa probabilidade da necessidade de buscar no centro de origem, no caso a China, mais recursos genéticos para elaborar novas variedades. Se, por acaso, surja essa necessidade, seria uma negociação entre o melhorista e o país de origem, estando o primeiro obrigado a cumprir a legislação do país cedente.

Caio Magri também considera grande oportunidade para o Brasil a ratificação do Protocolo de Nagoya. Atualmente, 95% da segurança alimentar mundial está baseada em 15 espécies, e 75% desse número em apenas 4 espécies, num cenário em que há mais de 3 mil espécies de plantas relacionadas que poderiam estar relacionadas a nossa alimentação. E há, na discussão, uma retórica forte de que o Brasil deva aderir ao Protocolo por ser um país superavitário. Entretanto, mesmo que fôssemos deficitários do ponto de vista do pagamento, de repartição e de acesso, nós teríamos, eticamente, que participar, analogamente às discussões climáticas, onde a conta não fecha caso países cujo débito é maior não aderirem aos mecanismos globais. Para os recursos genéticos, há a possibilidade de negociar e de substituir. Não poderemos continuar nos alimentando e utilizando os mesmos produtos, caso eles onerem a economia de uma forma estruturante. Ou inverte-se a lógica do risco para a economia pela visão de oportunidades, calcada, na riqueza da biodiversidade brasileira, num processo justo, aberto, democrático e que gere recursos econômicos para melhorar a qualidade de vida de todos os envolvidos, ou seguiremos fugindo do acordo internacional e focando em questões nacionais. O Brasil já tem uma liderança neste campo que não deveria nos permitir um recuo.

Em relação à definição de um novo marco legal para os recursos genéticos, Caio Magri ressalta a distância entre o projeto apresentado pela senadora Kátia Abreu e o que a expositora Lucilene comentou sobre um processo de construção de legislação amplamente discutida com a sociedade, com os movimentos, com os povos tradicionais e com o setor empresarial, que está em processo de definição dentro do governo e nesses espaços de diálogo.

A questão da repartição de benefícios não deve ser vista como um imposto, até porque o recurso genético não é bem público, mas sim como um direito, um ciclo absolutamente favorável e positivo para a economia local, para o desenvolvimento e para a proteção do patrimônio genético que, para o mercado e para as pesquisas, é fundamental. Impostos e taxas podem trabalhar como indutoras deste processo, valorizando que acesse e reparte benefícios regularmente. Na perspectiva do debatedor, o Brasil só avançará nessas questões se houver segurança jurídica, uma legislação discutida e dialogada com a sociedade, capacidade de que o Estado faça a fiscalização necessária e a indução de processo de pesquisa e ciência, tecnologia e processos econômicos.

Cristiane de Moraes ressalta a importância econômica do patrimônio genético pesquisado e utilizado, gerando recursos financeiros que voltam para sua cadeia produtiva reforçando-a e valorizando meios de produção sustentáveis deste patrimônio. Esse biocomércio deve, obviamente, ser regulado, por isso discutir tanto acordos internacionais e leis. Mas o principal valor por trás desse mercado deve ser a ética. Se tudo que é utilizado gera um recurso, nada mais justo que esse recurso seja compartilhado de forma justa e equitativa. Há toda uma cadeia produtiva que deve ser capacitada e trabalhar de forma articulada, iniciando-se na comunidade que tem o poder de disponibilizar determinado recurso, passando pela empresa que tem interesse em pesquisar e gerar produtos a partir daquilo, e chegando ao consumidor, cujo interesse é o de contar com aquele produto final.

Os mecanismos que trazem todo esse conceito para a realidade podem divergir, mas o importante é que se nota que as empresas não questionam a repartição, mas como e o que repartir. O Governo, por sua vez, mostra-se interessado na discussão e interage ativamente, principalmente, com o setor privado, materializado neste caso pelo Movimento Brasileiro pela Biodiversidade – MEBB, que são aquelas que querem inovar, querem produzir e acabam por ser grandes indutores deste mercado. Esses mecanismos que vêm sendo pensados devem ser criados, de forma relacionada, porém, não necessariamente, condicionados ao Protocolo de Nagoya e ao marco legal brasileiro. Entretanto, na visão da debatedora, falta na discussão uma maior participação das comunidades, que muitas vezes são provedoras desses recursos e início da cadeia, e da outra ponta, do consumidor final, que deve estar informado a respeito deste mercado. Na atualidade as empresas concentram o poder de articulação e há pouco envolvimento de outros atores relevantes para a cadeia como um todo.

1ª Rodada de Participação dos Convidados

O mediador Sérgio Leitão resume o debate até então como uma discussão de muito alinhamento, questionando os presentes onde estaria, portanto, as divergências que impedem que o tema caminhe velozmente para aprovação nas esferas do poder público. Talvez um conflito resida nos novos acessos, que, não necessariamente, precisariam ser regulamentados pelo protocolo, conforme colocado por Tony Gross. O Protocolo nesse caso seria visto como uma camisa de força, um engessamento de possibilidades.

João Paulo Capobianco lembra que, embora o patrimônio genético não seja bem da União, a própria Constituição Federal incumbe ao poder público o dever de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, além de fiscalizar as entidades dedicadas a pesquisa e manipulação de material genético. Ou seja, do ponto de vista constitucional, há um consenso dentro do poder público de que, em função dessa atribuição constitucional, é necessário a atribuição de uma política específica que normatize esse processo. E o processo de autorização prévia faz parte do contexto restritivo adotado pelo Estado brasileiro, diferentemente de outros países onde há mais liberdade, porém a penalização para desvios é mais severa. Não faz sentido que um pesquisador de uma empresa que já tem licença para determinada pesquisa, precise de autorização, que atualmente demora em ser concedida pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético – CGEN, para cada recurso pesquisado. E essa demora advém de receio dos operadores, dada falta de segurança jurídica cercando o tema.

Uma possibilidade vislumbrada para melhoria desse sistema e já tentada sem sucesso, é a criação de uma licença para a instituição de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico. A partir dela, haveria obrigação de se fazer relatórios anuais, onde se explica toda a atividade realizada, as comunidades acessadas, o conhecimento tradicional utilizado. A responsabilidade sobre má conduta do pesquisador seria da instituição, que poderia perder, inclusive, a licença.

Em relação ao Protocolo de Nagoya, haveria uma diferença de visão entre diferentes grupos que compõem a sociedade, sobre a questão do desenvolvimento e o impacto que o conhecimento tradicional associado tem sobre a ciência ou o desenvolvimento tecnológico pós-moderno. Há segmentos que acreditam que, por ser bem comum não cabe remuneração, a não ser para aqueles que têm uma ação objetiva de proteção e preservação de espécies específicas, como no caso de um serviço de proteção de determinada planta ou elemento natural onde existe um princípio ativo que gerador de desenvolvimento tecnológico, pesquisa e que possa gerar um produto comercializável no mercado. Por trás disso, há a discussão do objetivo de se regulamentar e remunerar o acesso e uso dos recursos, embora haja certo consenso que o conhecimento tradicional associado deva ser valorado de alguma forma. João Paulo Capobianco acredita que se deva remunerar com o objetivo de fazê-lo um recurso de longo, permanente, protegido, preservado e desenvolvido.

Plínio Ribeiro ressalta que, através de sua atuação na Biofíllica, ficam evidentes os retornos do mercado de carbono para a conservação da floresta, isto é, para a preservação daquele ativo. Entretanto, na questão da biodiversidade, não lhe parecem claros como a valorização do recurso genético contribui para a gestão daquela floresta, de forma que a sua comercialização gere garantias de conservação e preservação.

Rodrigo Lima, em resposta aos questionamentos dos convidados, diz não ver consenso entre as visões dos diferentes setores envolvidos na questão do patrimônio genético, refletindo-se na falta de entendimento entre os ministérios. Há receio, no meio agrícola, de que passe a ser taxada a produção, por exemplo, de uma nova variedade de cana-de-açúcar, já que a mesma não é originária do Brasil, mas que são utilizados há muito tempo por serem voltados à alimentação, embora não estejam incluídos no Anexo I do TIRFAA. Na prática, isso parece fugir do conceito da CDB, de fomentar o acesso, a repartição de benefícios e a valorização do conhecimento tradicional associado, e criar uma conta para os produtores que acabará sendo refletida em toda a cadeia, até chegar ao consumidor final.

Esses temas deveriam ser discutidos de forma mais aberta e multilateral pelos envolvidos e afetados por essa potencial nova regulação. Na visão do expositor, os setores agrícolas foram envolvidos no processo da discussão do marco legal apenas no final, sem que pudesse ter participado desde o início.

Em relação aos questionamentos levantados por João Paulo Capobianco, Lucilene Prado esclarece que há, no regime jurídico brasileiro, a autorização e a licença, cada uma impondo seus respectivos custos de transação. A Constituição Federal – CF prevê o licenciamento, e as atividades, por exemplo, de pesquisa, de ciência, de produção em vários setores é passível deste mecanismo, em diferentes graus. A pesquisa de biodiversidade se enquadra nesse contexto. Já a autorização, também segundo a CF, é uma regra de exceção, pois não pode

limitar seu artigo 170, que é o da livre iniciativa. Não sendo atividades que demandam licenciamento, as demandas de autorizações indevidas impõem custos de transação elevados.

A expositora retoma assunto levantado por Caio Magri, de que o pagamento pelo acesso e a repartição de benefício não é e não deve ser vista como imposto, não deve sequer ser arrecadado pela União para uso alternativo. A repartição de benefício tem um fim específico, isto é, se destina a preservar e a conservar. É um recurso carimbado, com uso restrito. Entraria numa categoria de pagamento por serviço ambiental. Analogamente, ninguém questiona se pagar pelo uso da água ou da energia representa imposto. Portanto, o pagamento pelo acesso é uma precificação de algo que até então não estava valorado como deveria.

Tony Gross, diante do questionamento de Sérgio Leitão sobre as limitações impostas pelo Protocolo de Nagoya como possíveis razões de desacordo, lembra que as legislações nacionais são a base do mecanismo, de forma que, caso um país considere que não atende mais à realidade do contexto, pode tramitar uma alteração de sua lei interna e adaptar a aplicação do mecanismo internacional. Em relação aos levantamentos de João Paulo Capobianco, lembra que os recursos genéticos, antes de 1992, eram considerados bens da humanidade, em linha com o propagado pelo então presidente dos Estados Unidos George Bush, de que os recursos genéticos foi algo dado pela terra para nós, por isso não deveriam ser remunerados, diferentemente da tecnologia criada pelos humanos, que deve ser valorada e não deve estar sujeita a restrições da biodiversidade. A CDB, em 1992, atribuiu os recursos genéticos à soberania nacional e, já naquela época, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, existia um tratado diferenciado para recursos alimentares da agricultura, embrião do TIRFAA.

Desde que 193 países signatários do Protocolo de Nagoya concordaram com a repartição de benefícios, alguns já comunicaram que não terão lei nacional para essa repartição, ou seja, seus recursos podem ser acessados sem qualquer custo. Ou seja, a forma de garantir que o benefício se torne mecanismo de preservação e valorização da floresta, deve ser definida na legislação nacional, respondendo à pergunta de Plínio Ribeiro. E o que gera a obrigação de pagamento é o acesso ao recurso genético, portanto o produtor e exportador de uma *commodity* não vai pagar um valor a mais no processo de venda. Pode ser, porém, que, se aquele produto decorre de uma variedade a partir de recursos genéticos adquiridos em outros países, o melhorista embuta em seu preço, com certo reflexo sobre a cadeia.

2ª Rodada de Participação dos Convidados

George Winnik ressalta a pouca valorização dos recursos naturais em geral. E o poder público pode ser indutor de mudança nesse contexto, inclusive articulando os diferentes atores envolvidos. Dadas as dificuldades, inclusive reforçadas por nossa insegurança jurídica, o Brasil realmente vai poder ter esse papel protagonista nessa construção nova de desenvolvimento sustentável?

Manuela Carneiro da Cunha, em linha com a pergunta anterior, reforça que há um problema a ser enfrentado referente ao que fazer diante das populações que tradicionalmente habitavam áreas de preservação ambiental que hoje não permitem a presença humana. E resgata um

ponto comentado por Caio Magri, que é o nível de envolvimento e como se dá esse processo com as comunidades tradicionais. Se, para se chegar ao TIRFAA, foi fundamental ouvir os melhoristas, neste caso é fundamental ouvir as comunidades. Como elas não têm órgãos de representação tradicionais, até por sua dispersão geográfica, deve ser pensado um algum procedimento que enfrente essa complexidade.

Lucilene Prado, por outro lado, acredita que há, sim, envolvimento das comunidades no processo. O que a CDB fala em relação ao acesso ao patrimônio genético é o consentimento prévio autorizado, ou seja, ninguém pode fazer acesso ao conhecimento tradicional ou ao patrimônio genético dentro de uma área comunitária, seja da União, seja de povos indígenas, seja de povos tradicionais, sem o consentimento prévio autorizado. Exatamente pra comportar essa especificidade técnica, que os antropólogos trazem muito bem, que não existe uma solução global. O novo texto proposto para tramitação no Senado também traz a questão da negociação entre os agentes livres, exposto já por Lucilene Prado, que, segundo ela, elimina assimetrias. Nesta proposta, 90% do valor acordado entre as partes é destinado à comunidade provedora do conhecimento tradicional associado, e 10% é destinado ao Fundo Nacional de Repartição de Benefícios, reconhecendo, assim, que há um conhecimento difuso e que deve ser remunerado também.

Manuela Carneiro da Cunha expõe que, para as comunidades tradicionais, esse conhecimento difuso é regra, e não exceção, de forma que essa relação 90/10 pode não ser apropriada, podendo até criar rivalidade entre comunidades e sociedades que compartilham certo conhecimento. Há também a questão do conhecimento difuso em áreas fronteiriças, por exemplo, na Amazônia. Em relação à negociação entre agentes livres, a antropóloga acredita ser muito importante a participação de uma assessoria independente para capacitar esses grupos durante as negociações. Neste modelo, há uma organização não governamental na África do Sul chamada Natural Justice que ajuda a fazer protocolos de negociação para comunidades tradicionais.

João Paulo Capobianco enfatiza a problemática do conhecimento difuso levantada por Manuela Carneiro da Cunha, lembrando que há casos em que uma empresa se aproxima, obtém o consentimento prévio de uma comunidade, está disposta a repartir o benefício pelo acesso daquele conhecimento, mas outras comunidades que também detêm tal conhecimento surgem no percurso reivindicando, legitimamente, participação por também deterem tal ativo como parte de sua cultura.

Rodrigo Lima considera complexo e amplo o tema do conhecimento tradicional associado. E há elementos na lei que podem dar maior objetividade a esse ativo, a partir do amadurecimento institucional dos órgãos de gestão desse mecanismo e da sociedade, tanto no acesso quanto no empoderamento desses grupos para negociação e construção de arranjos que sejam benéficos pra elas.

Caio Magri retrata sua fala a respeito da participação da sociedade na discussão sobre patrimônio genético dizendo que o que falta são mecanismos efetivos institucionais de controle social que vão além da relação direta entre a comunidade e o que agente que está acessando. Só haverá esse processo de empoderamento das comunidades para negociação caso exista um processo mais amplo de diálogo que envolvam outros atores.

Cristiane de Moraes faz a leitura de que falta discutir os mecanismos efetivos de aplicação da lei que está sendo proposta como marco legal para o assunto. A União para o Biocomércio Ético no Brasil – UEBT e o Ministério do Meio Ambiente estão iniciando um processo para discutir quais seriam esses mecanismos, através da identificação de quais são as expectativas de todos os atores envolvidos, visando não só criar o diálogo, mas também avaliar os impactos positivos e negativos potenciais.

PARTE III – Encerramento

Sérgio Leitão sumariza as discussões do evento e propõe encaminhamentos. Primeiramente, acredita ser importante que as pessoas envolvidas no debate, como Rodrigo Lima, que traz o ponto de vista do agronegócio, se some à sequência do trabalho. A segunda questão, diz respeito a um encontro de conceitos, isto é, a criação de consensos sobre questões objetivas, para, a partir disso, prosseguir com avaliação tanto do marco legal quanto do Protocolo de Nagoya. A terceira questão diz respeito à compreensão do papel do Estado nessa discussão, talvez até criando outros ambientes de negociação que não o conselho de gestão prevalente, tais como câmaras de negociação, que aproximem os envolvidos. O último ponto seria a questão da valorização econômica positiva da biodiversidade no Brasil, em contraponto ao temor infundado de setores da economia em relação ao impacto que esse processo teria em seus resultados.

Pontos a serem discutidos futuramente

- ✓ Como deve se dar a negociação entre aqueles que buscam acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado de determinada comunidade? Deve haver intervenção do Estado? Ou deve ser garantida a livre negociação? O apoio de ONGs na capacitação em poder de negociação social pode ser uma saída apropriada?
- ✓ Como trazer para a discussão os atores e alinhar entendimentos entre os diversos setores impactados pelo Protocolo de Nagoya e o marco legal brasileiro? Esse alinhamento parece ser o primeiro ponto para melhorar o nível e a resolutividade das negociações.
- ✓ Como o marco legal garantirá que o retorno financeiro gerado por esse novo mercado, mais além de viabilizar o acesso e repartição de benefícios, realmente incentive e assegure a preservação contínua da biodiversidade?
- ✓ Como resolver a questão do conhecimento tradicional difuso? A solução de um fundo é adequada? Qual deveria ser o percentual negociado diretamente com as comunidades e que deve ser direcionado a esse eventual fundo?
- ✓ Como deve funcionar o licenciamento para pesquisa e as autorizações subsequentes? É plausível a implantação de uma licença para pesquisa por instituição, sujeita a relatórios periódicos de acesso e repartição?
- ✓ Como garantir a participação da sociedade civil na discussão de um tema tão complexo, que vem sendo tratado a nível ministerial?

Consensos e conclusões que possam ser incorporados à Plataforma

- ✓ A ratificação do Protocolo de Nagoya possibilitaria ao Brasil ter maior influência nas negociações do mecanismo multilateral a ser estabelecido no âmbito do Protocolo.
- ✓ O Protocolo de Nagoya e o marco legal brasileiro na questão do patrimônio genético são dois processos que podem andar em paralelo, e que devem ser encaminhados prontamente.
- ✓ Por não haver disposição distinta a essa no Protocolo de Nagoya, a não retroatividade nos acordos internacionais estabelecidos pela Convenção de Viena são vigentes. Assim, não se justifica o receio de alguns setores de que sejam cobrados valores retroativos dos recursos genéticos acessados.
- ✓ Os cultivos definidos no Anexo I do TIRFAA não são impactados pelo Protocolo de Nagoya. Adicionalmente, o acordo no âmbito da FAO permite que existam negociação para inclusão de outros produtos, desde que fundamentais para questões de segurança alimentar.
- ✓ A pesquisa deve ser controlada, porém também incentivada. Autorizações e licenças exageradas impõem custos de transação que minam a competitividade do país e as possibilidades frente a esse importante ativo do país.
- ✓ O pagamento pelo acesso e a repartição de benefícios não são e não devem ser vistos como um imposto, apenas incorporando um custo existente que não estava valorado até então.
- ✓ O Protocolo de Nagoya deve ser entendido como um acordo pelo qual todos os países se comprometem a respeitar a legislação doméstica dos outros e de oferecer a possibilidade de recurso jurídico no caso de não cumprimento alegado por um país de origem de um recurso genético em questão.
- ✓ Não devemos pensar na ratificação do Protocolo de Nagoya somente porque o Brasil é um país megadiverso e, portanto, potencial superavitário. Se nenhum país deficitário ratificar, a conta não fecha, analogamente às negociações climáticas. No caso dos recursos genéticos, há um benefício fundamental, que é a possibilidade de troca de produto. Temos uma alimentação e economia muito centrada em alguns poucos produtos, e a precificação do acesso a recursos não originários do país usuário pode levar à valorização de sua biodiversidade. É uma inversão da visão do risco, por uma visão de oportunidade.