

Acesso e Proteção à BIODIVERSIDADE

André R. Lima
Assessor Jurídico do Instituto
Socioambiental.
Alima@socioambiental.org

Polêmicas em torno da regulamentação da proteção e acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados.

Introdução

O estabelecimento das regras de proteção e acesso aos recursos genéticos e o reconhecimento dos direitos sobre os conhecimentos a eles associados (científicos e tradicionais) ainda guarda um grande impasse.

O adiamento na solução deste impasse não tem trazido benefício algum aos interesses nacionais em geral, muito menos àqueles associados ao desenvolvimento tecnológico e científico. Na ausência de regras claras, pesquisas têm sido paralisadas ou muitas delas quando são levadas adiante acarretam a fuga de conhecimentos e de recursos genéticos para laboratórios estrangeiros, sem que as devidas contrapartidas e salvaguardas se efetivem. Por outro lado, é sabido que as multinacionais concentram seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento em suas matrizes, mantendo, no máximo, um segundo centro nos EUA, no caso de empresas européias, ou na Europa no caso de empresas norte-americanas (Ferreira, 1998).

Além do potencial impacto no desenvolvimento tecnológico e científico nacional, este debate traz à tona questões pouco enfrentadas no plano das políticas públicas socioambientais no Brasil.

Dentre as questões mais importantes a serem tratadas nos projetos de lei que serão abordados neste artigo, os direitos à titularidade e posse dos recursos genéticos e aos conhecimentos associados são uma das questões de fundo mais importantes. Como todos sabemos, a exploração de recursos genéticos dentro de terras indígenas e unidades de conservação (parques nacionais, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental ...) e o uso de conhecimentos

tradicionais de povos indígenas e comunidades locais como matéria-prima para as pesquisas de novos fármacos vem crescendo à medida que a desregulamentação prevalece. Trata-se de uma corrida contra o tempo.

Outra questão preocupante relaciona-se aos procedimentos necessários para que se garanta efetivamente o controle por parte do poder público das pesquisas que serão feitas a partir do uso do patrimônio genético nacional. A Constituição Federal prevê no artigo 225, § 1º, II, a incumbência ao poder público de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e de fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. Neste sentido, faz-se necessária a adoção de procedimentos rígidos para que o controle não seja apenas formal, contudo tal formalismo não pode se extremar a ponto de inviabilizar o investimento e o desenvolvimento em ritmo real das pesquisas científicas.

Tramitam na Câmara dos Deputados três projetos de lei sobre o assunto que prometem estimular muita polêmica na medida em que o governo federal, laboratórios e os movimentos sociais, representantes indígenas e ongs, divergem diametralmente sobre alguns pontos centrais. O trâmite dos referidos projetos de lei aguarda composição de uma comissão especial a ser integrada por membros das distintas comissões temáticas da Câmara.

Breve Histórico

A partir, fundamentalmente, da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, ocorrida em junho de 1992, no Rio de Janeiro, vem consolidando-se o

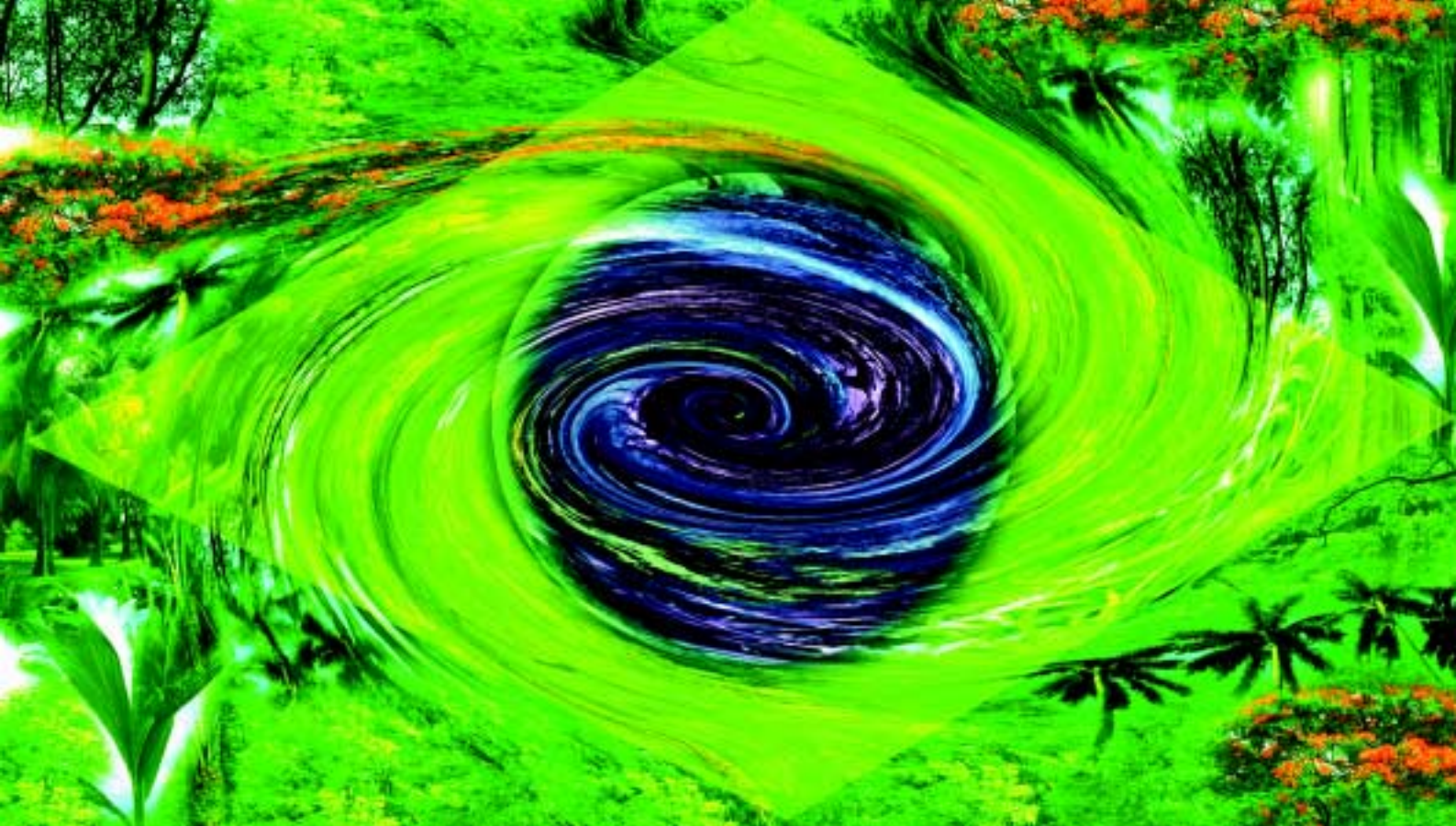
consenso entre os governos de todo o Planeta no que respeita à estreita relação entre a conservação da diversidade biológica e a necessidade dos Estados de implementarem mecanismos para garantir sua soberania sobre os recursos genéticos existentes em seus territórios.

A justa repartição dos benefícios provenientes do uso sustentável destes recursos (tanto entre nações como entre usuários), assim como a garantia de existência e manutenção dos direitos coletivos dos povos indígenas e tradicionais habitantes das áreas mais ricas em biodiversidade também passaram a ser assuntos correntes quando a questão da conservação e uso da biodiversidade é abordada.

Vem ganhando espaço a noção de que a grande riqueza dos países do Hemisfério Sul reside em seus recursos naturais (renováveis ou não) e que a diversidade biológica e os recursos genéticos que compõem esta diversidade são recursos estratégicos em se tratando de segurança alimentar e produção de novos medicamentos. O Brasil, por exemplo, possui entre 15 e 20% de toda biodiversidade do Planeta, o que o coloca na posição de país detentor da maior diversidade biológica mundial (Motta, 1998). Por isso torna-se premente a regulamentação deste tema em âmbito nacional.

Neste contexto é que o Brasil, juntamente com outros cerca de 170 países, assinou a Convenção de Diversidade Biológica - CDB, que tem por princípios fundamentais: promover a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos.

Assinada a Convenção de Diversidade Biológica em 1992, iniciou-se, no



Brasil, um amplo debate, desencadeado pela Senadora Marina Silva do PT/AC, para que o Congresso Nacional não apenas ratificasse a CDB, mas a transformasse em uma Lei de âmbito federal, visando estabelecer mecanismos para a proteção e regulamentar as formas de acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos a eles associados considerando-se as peculiaridades nacionais.

Em 03 de fevereiro de 1994, a CDB foi ratificada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 02, e em 1995 foi apresentado pela Senadora Marina Silva o Projeto de Lei nº 306. Este PL foi discutido ampla e profundamente em diversas audiências públicas ocorridas em Brasília, Manaus e São Paulo entre 1996 e 97 e foi aprovado no Senado Federal em outubro de 1998.

Visando trazer para si a responsabilidade na condução do debate, embora atrasado em relação à iniciativa da senadora do Acre, o governo federal constituiu, em 1996, o GIARG - Grupo Interministerial de Acesso aos Recursos Genéticos, composto, como próprio nome sugere, por representantes dos ministérios afetos ao tema, tais como: Indústria e Comércio; Agricultura; Ciência e Tecnologia; Justiça; Saúde; Meio Ambiente; Relações Exteriores, e órgãos como: Funai, Embrapa, Fiocruz, Ibama.

O GIARG, - criticado pelo movimento social por não integrar em sua com-

posição nenhum representante da sociedade, povos indígenas ou comunidades tradicionais-, teve por incumbência discutir e apresentar uma estratégia nacional para uso dos recursos genéticos e apresentar um novo projeto de lei para regulamentar a questão. O projeto de lei do governo foi levado à Câmara dos Deputados em agosto de 1998, sob o nº 4.751/98.

Antecipando-se ao governo, o Deputado Federal Jaques Wagner do PT/BA apresentou proposta baseada no PL da Senadora Marina Silva, (na forma do substitutivo do Senador Osmar Dias), incorporando algumas inovações e sugestões encaminhadas por ONGs e movimentos sociais ligados à questão da agricultura sustentável e dos direitos dos povos indígenas e tradicionais. Este PL tramita na Câmara Federal sob o nº 4.579/98.

Comparativo entre os Projetos de Lei *

Dentre as principais questões abordadas nos projetos de lei de acesso aos recursos genéticos, destacam-se: a) natureza jurídica / titularidade dos recursos genéticos, b) atribuições institucionais, c) condições ao acesso, d) acesso aos RGs em terras Indígenas e) responsabilidades das instituições de pesquisa, f) direitos intelectuais coletivos e paten-

teabilidade.

a) Natureza jurídica / titularidade dos recursos genéticos

Os PLs da Senadora Marina Silva e do governo (arts. 2º) estabelecem que o patrimônio genético é bem da União, logo, de acordo com estas propostas, o governo federal detém a propriedade sobre os recursos genéticos, o que não significa que detém propriedade sobre os recursos biológicos que abrigam os recursos genéticos. O recurso genético deve ser compreendido como a informação que compõe o material genético contido no recurso biológico. Desta forma, ocorreria como ocorre com os bens minerais que são distintos do solo, ou seja, o proprietário do solo não detém a propriedade dos minerais situados em suas terras. O minério é bem da União.

O projeto de lei do Deputado Jaques Wagner (art. 2º) propõe uma nova categoria de bens jurídicos, denominada bens de interesse público. Assim, detém a propriedade sobre os recursos genéticos aquele que detiver a propriedade sobre o recurso biológico que abriga o recurso genético em questão. A definição sobre a titularidade dos recursos genéticos será decisiva no estabelecimento das regras de controle do uso dos recursos genéticos, bem como na identificação dos beneficiários no caso

da repartição dos benefícios decorrentes da exploração econômica destes recursos.

Este debate faz emergir uma discussão importante sobre a diferença entre os conceitos de soberania do estado e de soberania popular ou soberania da nação e dos povos sobre a biodiversidade.

b) Atribuições institucionais

Todos os três PLs propõem a criação de uma Comissão de Recursos Genéticos com a incumbência de monitorar as decisões adotadas pelo órgão federal a ser criado para executar a política nacional de acesso aos recursos genéticos. Contudo há diferenças significativas.

Os projetos de lei do Deputado Jaques Wagner (art. 11) e da Senadora Marina Silva (art. 11) prevêem expressamente a composição da comissão, que terá representantes dos seguintes órgãos: governo federal, governos estaduais, comunidade científica, populações tradicionais e indígenas, ONGs, empresas privadas. A representação nesta comissão se dará de forma paritária entre poder público e sociedade, incluídas entre estas últimas as instituições de pesquisa.

O projeto de lei do governo federal (art. 8º), por sua vez, determina que a composição da comissão de recursos genéticos e suas atribuições serão estabelecidas em decreto posterior. Ao mesmo tempo que o decreto se apresenta como um instrumento mais flexível, podendo ser alterado a qualquer momento pelo Presidente da República, trata-se também de um mecanismo centralizador e pouco democrático pois delega ao Executivo o poder de determinar, a seu exclusivo critério, quem integrará a comissão, o peso das participações e suas competências.

c) Condições ao Acesso aos Recursos Genéticos

O projeto de lei do governo federal proíbe acesso ao patrimônio genético nacional por instituição estrangeira sem que haja a participação direta de instituições nacionais na coordenação das pesquisas (art. 9º). Os PLs da Senadora Marina Silva e do Deputado Jaques Wagner não condicionam a participação de instituições estrangeiras à coordenação por instituição nacional. Contudo os PLs do Deputado Jaques e da Senadora Marina impõem a obrigatoriedade de acompanhamento por parte

de instituições nacionais de pesquisas ou ensino, públicas ou privadas (art. 33).

Todos os PLs impõem a obrigatoriedade de celebração de contrato ou termo de compromisso entre o interessado no acesso e o órgão competente, para a obtenção de autorização para o acesso aos recursos genéticos.

Os PLs da Senadora Marina e do Deputado Jaques Wagner estabelecem um rol de exigências a serem cumpridas já na fase de solicitação de acesso, tais como: currículo e identificação completos dos pesquisadores e demais interessados envolvidos na pesquisa, informação sobre cronograma, orçamento, fontes de financiamento para o trabalho, descrição detalhada do RG e/ou conhecimento tradicional a serem acessados, localização precisa das áreas a serem investigadas, descrição circunstanciada dos métodos, técnicas e sistemas de coleta e indicação do destino do material a ser coletado e seu provável uso posterior (art. 15). O PL do Executivo não apresenta, expressamente, um rol de exigências em relação ao acesso propriamente dito. Assim como a competência e a composição da Comissão de Recursos Genéticos, os termos do contrato de acesso, no PL do governo, serão detalhados em decreto.

Tanto a solicitação, quanto o projeto de acesso, deverão, de acordo com os PLs do Deputado Jaques Wagner e da Senadora Marina Silva, ser publicados em Diário Oficial e deverão também ser publicados, por 03 dias consecutivos, em órgão de comunicação impressa de grande circulação na região onde o acesso se realizará. Neste caso, qualquer interessado poderá se manifestar por escrito ao órgão competente (arts. 16, 17 e 18). O PL do executivo não prevê qualquer tipo de publicidade das solicitações ou autorizações de acesso.

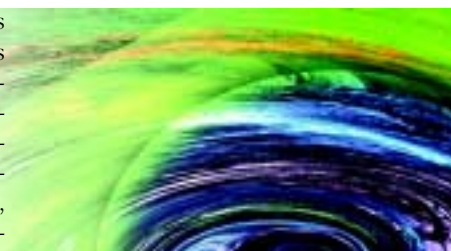
No caso de solicitação de acesso a conhecimento tradicional, o PL da Senadora Marina exige prévia autorização de visitas às populações tradicionais ou comunidades indígenas (§ 1º art. 15). O PL do executivo não pede autorização de visita seja a terras indígenas ou de comunidades tradicionais.

Em relação aos contratos de acesso, os projetos de lei da Senadora Marina Silva e do Deputado Jaques Wagner são bastante minuciosos quanto ao conteúdo e cláusulas essenciais peculiares a este tipo contratual, enquanto que o PL do governo prevê apenas as cláusulas

contratuais básicas comuns a todos os contratos.

d) Pesquisa e Acesso aos Recursos Genéticos em Terras Indígenas

Os PLs da Senadora Marina e do Deputado Jaques condicionam o acesso aos recursos genéticos em terras indígenas e de populações tradicionais à emissão de parecer dos órgãos com-



petentes, bem como do consentimento prévio e informado da comunidade indígena envolvida (§3º, art. 17). O PL do governo federal permite a pesquisa e o acesso a RGs em terras indígenas, condicionando-os à anuência prévia do órgão indigenista oficial, ouvida a comunidade indígena envolvida. Não prevê este direito em relação às comunidades tradicionais (§4º, art. 9º) Ressalte-se a sutil diferença entre o que propõem os PLs da Senadora Marina Silva e do Deputado Jaques Wagner que mencionam “consentimento prévio e informado” e o que propõe o governo que fala em “ouvida a comunidade indígena envolvida”. Há grande diferença entre ser ouvido e consentir.

Aqui faz-se necessário lembrar que a Constituição Federal, no artigo 231, reconhece o direito aos povos indígenas ao usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes em suas terras, excluindo este direito em relação aos recursos minerais e hídricos. Uma vez que os recursos genéticos não estão excepcionados, o usufruto exclusivo também estende-se sobre os recursos genéticos. Assim sendo, qualquer pesquisa ou acesso a recursos sob usufruto exclusivo dos povos indígenas deve necessariamente ser antecedido pela anuência prévia destes. E como se disse acima, anuir não significa apenas ser ouvido.

e) Responsabilidade das instituições de pesquisa

Importante aspecto dos projetos de lei aqui comentados trata da questão da responsabilização solidária das instituições de pesquisas em relação ao descumprimento das cláusulas estipuladas

nos contratos de acesso aos recursos genéticos. Uma vez que faz-se necessário o acompanhamento de instituições nacionais sobre pesquisas relacionadas a recursos genéticos, eventual descumprimento às cláusulas contratuais, seja por pesquisador vinculado à instituição nacional ou estrangeira, responsabilizará as instituições de pesquisa nacionais. No caso do PL do governo, a coordenação das pesquisas se fará por instituição nacional. No caso dos PLs da Senadora Marina Silva e do Deputado Jaques Wagner, caberá às instituições nacionais o monitoramento das pesquisas. Em todos os casos, as instituições nacionais de pesquisa responsabilizam-se pelo eventual descumprimento da lei ou do contrato, por dolo ou culpa.

f) Direitos intelectuais coletivos e patenteabilidade

Nenhum dos projetos de lei faz objeção expressa ao patenteamento, por terceiros, de conhecimentos adquiridos junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais, inobstante os PLs da Senadora Marina Silva e Deputado Jaques Wagner determinem, no inciso V, do art. 5º, serem inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis os direitos relativos ao conhecimento tradicional detido pelas comunidades indígenas ou populações tradicionais ou locais e aos seus cultivos agrícolas domesticados e semi-domesticados.

Saliente-se que a imprescritibilidade e inalienabilidade acima mencionada deve ser interpretada como característica intrínseca à própria natureza do conhecimento tradicional, que não pode ser apropriado por terceiros sem sua descaracterização, que pode acarretar prejuízos à própria cultura do povo

ros, uma vez que o conhecimento é componente essencial da própria cultura dos povos indígenas e tradicionais.

Comentários Gerais

Após as audiências públicas ocorridas para discussão do projeto de lei da Senadora Marina Silva muito pouco foi feito, tanto no Congresso Nacional, como no Executivo Federal, para ampliar o leque de consulta aos vários setores envolvidos e afetados pela questão. Diante dessa realidade e considerando o potencial impacto da questão para o desenvolvimento das pesquisas científicas, pode-se dizer que, dentre os demais setores interessados na regulamentação da matéria, a comunidade científica é um dos setores que ainda não emprestou a atenção merecida ao debate e tem participado esporádica e superficialmente das discussões.

A solução para os impasses ao avanço da regulamentação do tema no Congresso Nacional passa pelo maior envolvimento de outros setores da sociedade e, necessariamente, por uma interpretação do governo federal mais afinada aos princípios e à filosofia apregoados pela Convenção de Diversidade Biológica.

A filosofia mercantilista e centralizadora que permeia todo projeto de lei do Executivo precisa ser revista à luz do que estabelece a CDB, para reconhecer o valor intrínseco da biodiversidade e sua interface com os direitos coletivos, tanto intelectuais como de posse e propriedade dos recursos genéticos. Para tanto, faz-se necessária a criação de mecanismos democráticos que visem a participação direta da sociedade e dos povos provedores de conhecimentos e

Deputado Jaques Wagner podem ser aprimoradas na perspectiva de se garantir o controle eficaz do poder público sobre as pesquisas e o manuseio do patrimônio genético, sem no entanto burocratizar excessivamente o processo a ponto de desestimular ainda mais o já quase inexistente investimento em pesquisas no Brasil.

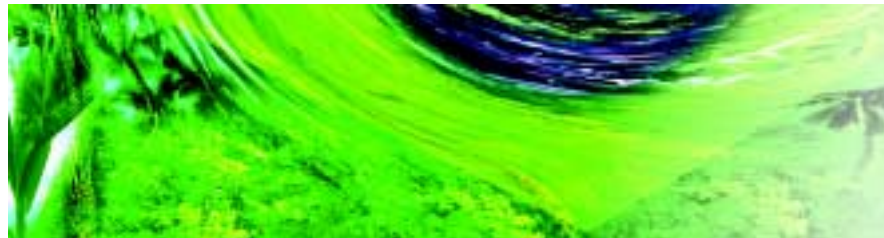
O aprimoramento das propostas requer uma maior e melhor interlocução entre os distintos atores direta ou indiretamente impactados, entre eles, comunidade científica, instituições de ensino e pesquisa, laboratórios nacionais, movimentos sociais, povos indígenas, populações tradicionais e ongs ambientalistas.

A partir da composição da comissão especial na Câmara para a regulamentação do acesso aos recursos genéticos, espera-se que a articulação e o envolvimento necessários para a evolução dos debates se dê de maneira real e que a Câmara Federal amplie a discussão, seguindo o exemplo do Senado. É nosso dever, a partir de agora, transpor o denunciamento da biopirataria e, no debate franco e aberto com os demais interessados, enfrentarmos as controvérsias considerando os reais interesses envolvidos, buscando compatibilizar a busca pelo desenvolvimento tecnológico e científico nacional, sem nos olvidarmos da garantia ao já reconhecido direito dos povos indígenas e tradicionais sobre a gestão de seus recursos naturais e seus direitos intelectuais coletivos. O desafio está lançado.

**O texto dos Projetos de Lei, de autoria da Senadora Marina Silva, do Deputado Jaques Wagner e do Poder Executivo, encontram-se à disposição na Home Page da Revista Biotecnologia : www.biotecnologia.com.br*

Referências

- Motta, R.S. Manual para Valoração Econômica de Recursos Ambientais. IPEA/MMA/PNUD/CNPq, Brasília, 1998.
- Ferreira, S.H. Medicamentos a partir de Plantas Medicinais no Brasil.
- Academia Brasileira de Ciências, 1998
- Lima, A.R. Quadro comparativo entre os Projetos de Lei nº 306-95 da Senadora Marina Silva (Subst. do Sen. Osmar Dias), nº 4.579/98 do Deputado Federal Jaques Wagner e nº 4.751/98 do Poder Executivo - Instituto Socioambiental, 1998



detentor do conhecimento. Ressalve-se que não se defende aqui a inutilização ou congelamento do conhecimento, mas sim sua utilização, por quem quer que seja, com a devida garantia do prévio consentimento, da justa repartição dos benefícios provenientes do uso do conhecimento, contudo, sem monopolização de tais conhecimentos por tercei-

gestores dos recursos naturais na definição do destino que se dará a esses recursos estratégicos. Caso contrário, não estaremos regulamentando a Convenção mas sim restringindo sua aplicação.

Por outro lado, as propostas da Senadora Marina Silva (na versão do Substitutivo do Sem. Osmar Dias) e do