

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Câmara dos
Deputados

BRASÍLIA 2010

SÉRIE MEMÓRIA E ANÁLISE DE LEIS



A LEI DE PROTEÇÃO DE CULTIVARES ANÁLISE DE SUA FORMULAÇÃO E CONTEÚDO

JOSÉ CORDEIRO DE ARAÚJO

JOSÉ CORDEIRO DE ARAÚJO é engenheiro agrônomo (Universidade Federal de Pelotas, 1970) com mestrado em Fitotecnia de Forrageiras (UFRGS, 1972) e especialização em Políticas Públicas e Governo (EPPG/UFRJ, 1997).

Extensionista rural, atuou por 18 anos na Amazônia e na Embrater, em Brasília.

Desde 1991, admitido por concurso público, foi consultor legislativo da Área de Agricultura e Política Rural da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, onde trabalhou principalmente com temas relacionados a política agrícola, crédito rural, sementes e mudas, proteção de cultivares, agricultura familiar, extensão rural e, mais intensamente, biossegurança e organismos geneticamente modificados.

Assessorou os relatores dos projetos de lei que deram origem à Lei de Proteção de Cultivares, mantendo-se vinculado ao tema até os dias de hoje.

Aposentou-se em fevereiro de 2010.

Este livro, primeiro da série Memória e Análise de Leis, é uma versão modificada e atualizada de monografia apresentada pelo consultor legislativo José Cordeiro de Araújo como parte do Curso de Especialização em Políticas Públicas e Governo, promovido por convênio da Câmara dos Deputados com a UFRJ/EPPG.

A Lei de Proteção de Cultivares introduziu o instituto do direito de propriedade, mecanismo inédito, até então, na agricultura brasileira.

O texto registra e analisa o processo de elaboração da lei, enfocando a tramitação dos projetos de lei, as polêmicas em torno do tema, os atores em ação e os argumentos técnicos, políticos e ideológicos esgrimidos. Analisa também as principais disposições da lei e sua interligação com o agronegócio brasileiro.

É mais uma contribuição da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados para a inteligência da gênese e do conteúdo das leis e, no caso específico, para a compreensão de um tema novo e complexo que passou a integrar a política agrícola brasileira.

A LEI DE PROTEÇÃO DE CULTIVARES ANÁLISE DE SUA FORMULAÇÃO E CONTEÚDO

JOSÉ CORDEIRO DE ARAÚJO



Apresentação

Em 1997, instituiu-se importante marco regulatório no âmbito do agronegócio brasileiro. A Lei de Proteção de Cultivares introduziu a proteção da propriedade intelectual no campo do melhoramento vegetal, com reflexos em instituições de pesquisa agropecuária e no setor de produção de sementes.

Seu texto resultou de profundas discussões no Congresso Nacional, com participação de representantes de diversos segmentos sociais e científicos. Mesmo assim, a complexidade do tema e suas diferentes facetas econômicas e políticas suscitaram dúvidas e incertezas acerca do instituto que a lei criava.

Decorridos 12 anos de aplicação da lei, discutem-se eventuais alterações em seus dispositivos, para aprimorar e atualizar o marco legal instituído.

Com este livro, primeiro da Série Memória e Análise de Leis, a Câmara dos Deputados, por meio de sua Consultoria Legislativa, contribui para o entendimento do tema e oferece sua colaboração ao debate. A compreensão de como se elaborou a lei e o conhecimento das polêmicas e dos fundamentos de seus principais aspectos são relevantes para o processo de sua eventual reformulação.

Michel Temer

Presidente da Câmara dos Deputados

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
53^a LEGISLATURA – 4^a SESSÃO LEGISLATIVA
2010

Presidente · **Michel Temer**

1º Vice-Presidente · **Marco Maia**

2º Vice-Presidente · **Antonio Carlos Magalhães Neto**

1º Secretário · **Rafael Guerra**

2º Secretário · **Inocêncio Oliveira**

3º Secretário · **Odair Cunha**

4º Secretário · **Nelson Marquezelli**

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º Suplente · **Marcelo Ortiz**

2º Suplente · **Giovanni Queiroz**

3º Suplente · **Leandro Sampaio**

4º Suplente · **Manoel Junior**

Diretor-Geral · **Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida**

Secretário-Geral da Mesa · **Mozart Vianna de Paiva**



Câmara dos
Deputados

A LEI DE PROTEÇÃO DE CULTIVARES ANÁLISE DE SUA FORMULAÇÃO E CONTEÚDO

JOSÉ CORDEIRO DE ARAÚJO

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora Maria Clara Bicudo Cesar

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Diretor Ricardo José Pereira Rodrigues

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810

edicoes.cedi@camara.gov.br

Projeto gráfico Giselle Sousa

Capa e diagramação Giselle Sousa

Fotos Francisco C. Martins (plantação de trigo e plantação de milho)

Giselle Sousa (soja, feijão e arroz)

SÉRIE

Memória e Análise de Leis

n. 1

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Araújo, José Cordeiro.

A Lei de Proteção de Cultivares : análise de sua formulação e conteúdo / José Cordeiro de Araújo. –
Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

137 p. – (Série memória e análise de leis ; n. 1)

ISBN 978-85-736-5710-4

1. Brasil. Lei n. 9.456, de 25 de abril de 1997. 2. Propriedade intelectual, Brasil. 3. Patente, Brasil.
4. Agricultura, Brasil. 5. Cultivo, legislação, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 347.77(81)

ISBN 978-85-736-5710-4 (brochura)

ISBN 978-85-736-5711-1 (e-book)

AGRADECIMENTOS

A edição deste livro não teria sido possível sem a colaboração e o apoio de muitas pessoas. Tanto do ambiente do curso de especialização como do ambiente do processo legislativo e de outras áreas, recebi relevantes contribuições. É de justiça registrar agradecimentos:

- à profa. Dra. Maria das Graças Rua, pela competente orientação;
- ao Dr. Clóvis Terra Wetzel (*in memoriam*) e à Dra. Maria José Amstalden Sampaio, pelas pertinentes e lúcidas análises e sugestões;
- aos coordenadores e professores do Curso de Especialização em Políticas Públicas e Governo – turma de 1996/97, em especial ao prof. Luiz Alfredo Salomão, pelos ensinamentos recebidos e pelo apoio à concretização desta empreitada;
- aos colegas de curso, cujo convívio me alegrou, estimulou e muito me fez aprender;
- aos colegas da Área de Agricultura e Política Rural da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, pela compreensão e apoio, em especial a Romeu Padilha de Figueiredo, pelo estímulo e sincero entusiasmo, e a Aécio dos Santos Cunha, por suas sugestões;
- aos deputados com quem tive a oportunidade de interagir sobre o tema: primeiro, Padre Roque; nos dias atuais, Leonardo Vilela; e, no interregno, de modo muito especial, Carlos Melles, com quem colaborei na elaboração do parecer do qual emergiu a Lei de Proteção de Cultivares;

- à Câmara dos Deputados, em especial a Flávio Freitas Faria, diretor, à época, da Consultoria Legislativa, que me proporcionou a oportunidade de frequentar o curso de especialização, e a Ricardo José Pereira Rodrigues, atual diretor, pelo incansável apoio e incentivo e contagiante entusiasmo para a edição deste livro;
- à equipe da Coordenação Edições Câmara, do Cedi, pela competência e dedicação no planejamento gráfico e revisão deste livro;
- a todos aqueles – pesquisadores, parlamentares, agricultores e representantes da sociedade civil – que debateram o tema “Proteção de Cultivares” e que me permitiram tomar contato e melhor conhecer tema tão instigante, transformado em política pública;
- a Maria Dilza, Marcelo, Guilherme e Gustavo, pela compreensão e carinho.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Cultivares novas incluídas nas
Recomendações do Ministério da Agricultura
e do Abastecimento antes da Lei nº 9.456, de 1997.....21

Quadro 2

Comparação entre o número de cultivares
registradas antes e depois da sanção da Lei nº 9.456, de 1997.....22

Quadro 3

Participação da semente no custo de
produção e aumento dos custos totais com
hipóteses de pagamento de 3% e 5% de *royalty* pela proteção.....50

Quadro 4

Principais diferenças entre os projetos de lei
originais e as disposições da Convenção de 1978 da UPOV.....62

Quadro 5

Participantes da audiência pública promovida pela
Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos
Deputados, sobre proteção de cultivares, em 18 de maio de 1995.....64

Quadro 6

Participantes da audiência pública promovida pela
Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos
Deputados, sobre proteção de cultivares, em 8 de fevereiro de 1996.....65

Quadro 7

Participantes das audiências públicas promovidas
pela Comissão Especial constituída pela Câmara dos
Deputados para apreciar os Projetos de Lei nº 1.325/95 e
1.457/96 (Proteção de Cultivares) de 25 de junho a 24 de julho de 1996.....65

Quadro 8

Proteção de cultivares.
Principais alterações introduzidas pelo projeto
substitutivo do relator, relativamente aos projetos de lei originais.....67

SIGLÁRIO

Abrasem	Associação Brasileira dos Produtores de Sementes
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa (ONG)
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Ministério da Justiça)
Cenargen	Centro Nacional de Recursos Genéticos (Embrapa)
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola (Ministério da Agricultura)
CNPH	Centro Nacional de Pesquisas de Hortaliças (Embrapa)
Cobrafi	Comitê Brasileiro de Fitossanidade
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Deser	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (ONG)
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEAB	Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil

Faser	Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Serviço Público Agrícola do Brasil
Gatt	General Agreement on Tariff and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
IAC	Instituto Agrônomo de Campinas
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC	Organização Mundial do Comércio
Sinpaf	Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário
TRIPs	Trade Related Intellectual Property Rights (Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – capítulo do acordo final do Gatt)
UnB	Universidade de Brasília
UPOV	União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais

SUMÁRIO

Prefácio.....	13
Introdução.....	17
1 A Lei de Proteção de Cultivares sob a ótica da Teoria Política – Uma abordagem sucinta.....	27
2 Histórico do tema no Brasil.....	33
3 Inserção internacional do tema.....	37
4 A polêmica ideológica em torno da proteção de cultivares.....	41
4.1 Argumentos a favor.....	42
4.2 Argumentos contrários.....	43
4.3 Discussão dos argumentos.....	45
4.3.1 Sobre a necessidade de se instituir a proteção de cultivares para viabilizar maior nível de investimentos em melhoramento vegetal.....	45

4.3.2	Sobre o aumento de produtividade da terra a partir da instituição do sistema de proteção de cultivares.....	48
4.3.3	Da possibilidade de a proteção de cultivares induzir ao aumento do preço das sementes e à concentração do parque produtor de sementes.....	49
4.3.4	Sobre a facilitação do fluxo de material genético e de sementes comerciais entre o Brasil e o exterior.....	51
4.3.5	Da possível desnacionalização do parque produtor de sementes e de pesquisas genéticas.....	53
4.3.6	Do risco de estreitamento do patrimônio genético na agricultura brasileira.....	54
4.3.7	Da impossibilidade de dar continuidade a processos tradicionais de produção de sementes no âmbito das pequenas comunidades e das cooperativas.....	55
4.3.8	Do atendimento às disposições do Gatt e da adesão à UPOV.....	55
4.3.9	Da existência de leis similares nos parceiros do Mercosul.....	57
4.3.10	Da necessidade e da urgência da Lei de Proteção de Cultivares em função da Lei de Patentes.....	57
4.3.11	Do temor de que as salvaguardas sejam aplicadas segundo critérios discriminatórios.....	58
4.3.12	A questão ética ou a falta de indenização às comunidades campesinas e indígenas.....	59
5	Os projetos de lei.....	61

5.1	Características dos projetos de lei.....	61
5.2	A tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional.....	63
5.2.1	Na Câmara dos Deputados.....	63
5.2.2	No Senado Federal.....	68
5.2.3	No retorno à Câmara dos Deputados.....	70
6	Os atores na tramitação dos projetos de lei.....	71
7	Aspectos específicos da lei – discussão e análise.....	77
7.1	A exclusividade para o obtentor.....	77
7.2	O <i>pipeline</i>	78
7.3	A cultivar “essencialmente derivada”.....	80
7.4	O “privilégio do agricultor”.....	82
7.5	O tratamento a ser dado às espécies de propagação vegetativa.....	84
7.6	As salvaguardas relativas ao direito exclusivo do obtentor.....	88
7.7	A permissão para uso em pesquisas e melhoramento genético.....	90
8	Algumas observações sobre questões de ordem institucional pública.....	93
8.1	Possíveis reflexos sobre a orientação da pesquisa agropecuária.....	93
8.2	A questão da coordenação e administração do processo de proteção de cultivares.....	96

8.3 A fiscalização da aplicação da lei.....	98
9 Conclusões.....	101
Referências.....	105
ANEXO I	
Relação de países que aderiram à UPOV até meados de 1998.....	109
ANEXO II	
Relação de países que aderiram à UPOV até outubro de 2009.....	113
ANEXO III	
Cultivares incluídas nas listas de Recomendações de Cultivares.....	119
ANEXO IV	
Lista dos atos que homologaram as Recomendações de Cultivares.....	131
ANEXO V	
Síntese da tramitação dos projetos de lei.....	135

PREFÁCIO

A sanção da Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que “*institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*” constituiu-se em fato de inequívoca relevância no contexto das políticas públicas relacionadas ao setor agropecuário brasileiro.

Essa lei insere-se no campo da propriedade intelectual e do direito de autor e é, de certa forma, complementar à Lei da Propriedade Industrial (Lei de Patentes), sancionada em 1996.

Tratou-se de uma grande inovação, no que se refere à implantação do direito de propriedade intelectual na agricultura, até então inexistente. À época dos debates que antecederam sua formulação, previa-se que, por sua aplicação, decorressem expressivos reflexos na pesquisa agropecuária brasileira – pública e privada –, fosse no que concerne às questões científicas e tecnológicas envolvidas, fosse em seus aspectos comerciais.

Também se entendia que haveria inquestionáveis reflexos sobre o setor produtivo da agropecuária nacional quanto, principalmente, à produção e à produtividade agrícola e sobre a produção de sementes e de insumos em geral.

Havia, também, a percepção de que a aplicação da lei influenciaria, em alto grau, a estrutura brasileira então existente de produção de sementes e mudas. Havia o temor de que poderia ser alterado o preço desses insumos para o agricultor, com reflexos sobre os custos de produção agrícola e, conseqüentemente, sobre o preço dos produtos agropecuários.

Não se descartava, a possibilidade de importante influência no perfil do setor produtor de sementes, com eventual concentração empresarial ou mesmo a formação de setores monopolistas, além da subjacente possibilidade de desnacionalização do setor.

Estimava-se, ainda, que os agricultores poderiam contar com mais opções relativamente à quantidade de cultivares que lhes eram tradicionalmente oferecidas pelo mercado, provavelmente com materiais genéticos de maior produtividade.

Enfim, tratava-se de uma lei que afetaria um conjunto de aspectos que diziam respeito a toda a cadeia do agronegócio brasileiro.

Sua sanção representou mais um passo no caminho da denominada modernização das estruturas brasileiras – incluídas na pauta do Poder Executivo de então – dentre as quais se podem destacar a privatização de empresas e a terceirização de atividades até então afetas ao Estado, a liberalização do comércio interno e externo, a desregulamentação de diferentes setores, as reformas da Constituição, a Lei de Patentes e outros importantes aspectos defendidos pela política neoliberal que orientou as propostas e ações do governo que, então, dirigia a política nacional.

Coroou um esforço despendido durante anos, por parte de vários setores interessados, e representou uma vitória sobre outros setores que se postaram contrários à sua formulação ou, pelo menos, aos termos em que foi proposta.

Decorridos mais de 12 anos de aplicação da lei, movimentam-se, novamente, os vários setores ligados ao agronegócio para modificá-la, objetivando aperfeiçoá-la, preencher lacunas, torná-la contemporânea com o nível atual de conhecimentos sobre o tema, em especial aproveitando a experiência acumulada em mais de uma década de sua aplicação. E fazer incluir dispositivos que tornam mais rigorosos os efeitos da proteção de cultivares.

Seria importante que os meios acadêmicos e empresariais e a administração pública ligada ao tema promovessem estudos e avaliações que permitissem aferir o quanto as premissas que levaram à elaboração da Lei de Proteção de Cultivares estavam corretas e se realmente ocorreram os fatos então previstos. Ou seja, se os temores eram infundados ou verdadeiros e se as melhores perspectivas que se delineavam para o agronegócio, com sua sanção, cumpriram-se ou não. Este é um repto que é lançado àqueles que pretendem aperfeiçoar, mediante estudos, os instrumentos de nossa política agrícola.

A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados dá sua contribuição ao debate e aprofundamento do tema ao editar essa publicação, primeira da série Memória e Análise de Leis.

Oriunda de monografia apresentada no Curso de Especialização em Políticas Públicas, com atualização desta apresentação e da introdução, mantém o texto original na certeza de que, ainda assim, estar-se-á contribuindo para o aperfeiçoamento da legislação, para o aprofundamento de sua compreensão e para o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre tão complexo tema.

O registro do processo de elaboração da Lei nº 9.456, de 1997; a descrição e o detalhamento de importantes dispositivos que demandam um melhor entendimento, uma exegese técnica; a análise política da ação dos atores institucionais envolvidos no processo de elaboração, discussão e votação da lei e dos possíveis reflexos de sua aplicação sobre a agropecuária brasileira são os objetivos deste trabalho.

Para tal, utilizaram-se diversas fontes de pesquisa: notas taquigráficas com os depoimentos das várias autoridades de conhecimento e lideranças políticas que participaram de audiências públicas na Câmara dos Deputados durante a tramitação dos projetos de lei que deram origem à Lei; documentos técnicos; documentos oficiais (*Diário Oficial*, mensagens presidenciais, ofícios e outros), assim como o resultado de diversos debates e discussões das quais participaram o autor e vários dos atores que atuaram no processo.

As análises feitas neste trabalho estão estruturadas de forma a conduzir o leitor a uma percepção da importância do tema e sua contextualização nos planos nacional e internacional; dos referenciais teóricos, legais e formais que o condicionam; das questões ideológicas que o envolvem, com o apontamento do posicionamento diferenciado dos atores e do histórico da tramitação dos projetos de lei que deram origem à Lei – marco desta nova política pública.

Também se busca transmitir uma visão da dinâmica política que permeou o processo, com uma análise da atuação dos atores e das pressões e contrapressões que se fizeram sentir para, finalmente, aprofundar a discussão sobre aspectos específicos da lei – aqueles considerados mais “sensíveis” e polêmicos. Antes das conclusões, buscava-se identificar alguns presumíveis reflexos sobre questões institucionais públicas, consideradas importantes, na fase pós-implantação do sistema de proteção de cultivares no Brasil.

É importante ressaltar que este trabalho não teve o objetivo precípua de comprovar ou testar hipóteses, defender ou criticar posicionamentos, senão o de permitir uma visão geral sobre a Lei e proporcionar uma discussão acerca de seu conteúdo e do processo de sua elaboração, aprofundando análises sobre alguns aspectos específicos, objetivando aclará-los ou aprofundar o conhecimento sobre eles.

Desta forma, não se buscou estabelecer conclusões peremptórias ou definitivas, não obstante uma tentativa de, ao final, sistematizar algumas conclusões. Na realidade, pretendeu-se levantar ideias, dúvidas e questionamentos e integrá-los ao conjunto de interrogações que cercam o instituto da proteção de cultivares, implantado há 12 anos no Brasil.

INTRODUÇÃO

A humanidade chegou ao século XXI sob intenso processo de transformação, enfrentando sérios desafios para o futuro. Destes, podem-se destacar a questão da adequada distribuição – interpessoal e entre nações – da riqueza gerada pelas sociedades, a própria viabilização da sobrevivência humana e a extirpação da fome, que ainda grassa em grande parte do globo terrestre. Outro grande desafio será o de compatibilizar a questão ambiental – a preservação e sustentabilidade dos ecossistemas em que vive o ser humano – com a crescente extração e uso dos recursos naturais, sob intensificação dos processos produtivos e maior pressão sobre o meio ambiente.

Outra importante característica deste momento refere-se à globalização, pela qual intensificou-se, em níveis jamais vistos, a integração econômica e cultural entre as nações, por força das facilidades ensejadas pelos avanços tecnológicos nos campos da informática, da telemática, das telecomunicações e dos transportes. Por essas razões e pela pressão das nações mais desenvolvidas, os países, de modo geral, se viram submetidos à abertura de suas fronteiras comerciais em velocidade e grau impensáveis há poucos anos.

Este processo, ditado pela revolução tecnológica, induziu a profundas alterações econômicas, financeiras, culturais e políticas nas sociedades nacionais e, certamente, imprimirá marca única na história do período. E a questão tecnológica estará presente na explicação das razões e causas dessas grandes transformações.

Na década de 1960, o mundo experimentou processo de grande avanço tecnológico na agricultura, sob a denominação de Revolução Verde. Pela introdução de novas variedades de plantas – decorrente dos avanços da ciência genética e das atividades de melhoramento vegetal – conjugada com a utilização dos denominados “insumos

modernos”, logrou-se alcançar notável incremento nos níveis de rendimento das lavouras, ampliando-se a produção de alimentos e matérias-primas de origem agropecuária.

Nos dias atuais, observa-se intensa utilização desses insumos no processo de produção agropecuária. Em meados da década de 1990, os mercados brasileiro e mundial de agrotóxicos movimentaram, respectivamente, cerca de 1 bilhão de dólares e 20 bilhões de dólares ao ano (BARRETO DE CASTRO, 1996). Em 2009, o Brasil passou a ser o maior consumidor mundial de agrotóxicos, com mais de 6 bilhões de dólares de consumo. O setor de agroquímicos é, inquestionavelmente, um dos mais impactados pela evolução tecnológica que se acentua no setor agropecuário.

Na fronteira da ciência, num célere processo de transformação, criam-se novos métodos de pesquisa e desenvolvem-se novos produtos. A biotecnologia avança e proporciona inquestionáveis progressos na ciência e nas técnicas aplicadas a diferentes setores da vida humana. A engenharia genética, mais recente como ciência aplicada, surge na agenda diária da pesquisa, do ensino e do consumidor. Inúmeras cultivares transgênicas de soja, milho e algodão já são realidade nas lavouras brasileiras, em larga escala. A clonagem de seres vivos – a par de insuflar grande polêmica ética – ultrapassa os conhecimentos tradicionais da ciência e abre perspectivas ilimitadas de novos avanços nas áreas vegetal e animal.

Tudo isso tem levado a mudança de paradigmas das sociedades e, no caso específico, do setor agropecuário.

Torna-se cada vez mais fácil o controle do ambiente com que se defronta o agricultor, ao produzir. Os novos avanços tecnológicos tendem a maximizar o processo de industrialização da agricultura a que se refere Graziano da Silva (1981), diminuindo o imponderável sobre o processo de produção agropecuária. Este talvez seja o novo paradigma de produção neste século.

No contexto mundial, entende-se que o Brasil apresenta potencial de grande competitividade no ramo da agroindústria, como decorrência da conjugação de vários fatores positivos: extensão territorial, clima e solos favoráveis à exploração agropecuária, tradição e tecnologia no campo da transformação alimentar e de matérias-primas industriais, entre outros.

Entretanto, a alavancagem desse setor está condicionada por pelo menos dois fatores: o baixo nível educacional do trabalhador brasileiro e a necessidade de perma-

nente atualização e avanço tecnológico, obviamente, não se descartando a necessidade de alterações substanciais em aspectos como a logística de transportes, entre outros.

No que se refere à questão tecnológica, o governo federal, em 1996, propunha, como meta, elevar o nível de investimento total em Ciência e Tecnologia de 0,7% para 1,5% do PIB (BARRETO DE CASTRO, 1996). Dados atuais do Ministério da Ciência e Tecnologia (2010) mostram que, embora tenha, efetivamente, aumentado a fatia do PIB alocada a C&T, em 2007 ainda não havia sido alcançada aquela meta, situando-se os investimentos públicos e privados em valor equivalente a 1,41% do PIB. Ainda assim, faltaria elevar em muito esse investimento para alcançar o patamar de esforço tecnológico obtido em países desenvolvidos, o que, certamente, propiciaria condições para importante alavancagem nos vários setores econômicos da sociedade, potencializando maior desenvolvimento do agronegócio nacional.

A agropecuária brasileira soube responder a estímulos de inovações de tal forma a elevar, sempre, a produtividade da terra. O grande salto de produção agrícola observado a partir dos anos setenta foi sustentado, em grande parte, pelo avanço da fronteira agrícola. Entretanto, quando esse crescimento de área plantada reduziu-se, os níveis de produtividade da terra sustentaram a continuidade do crescimento da produção. No período de 1980 a 1996, a área plantada brasileira diminuiu 2%, mas a produção agrícola elevou-se em mais de 34%.

Considera-se digna de destaque, entre os segmentos tecnológicos de maior importância para a agricultura, a oferta de melhores cultivares, mais adaptadas às condições de produção e que incorporem melhoramentos genéticos que lhes ampliem o potencial de produção e a capacidade de otimizar os recursos de solo e clima em que se desenvolvem. Por essa forma, também se expressaria adequadamente a riqueza genética do país. Zylbersztajn (1992) aponta que os resultados genéticos que compõem essa riqueza são de pouco uso, se não houver uma atividade organizada de coleta e inserção dos mesmos em programas de melhoramento.

O lançamento de novas cultivares depende de anos de pesquisa e da aplicação de conhecimentos de genética que incorporam informações de mais de um século, ampliados, porém, a grande velocidade, nos dias de hoje.

A adoção, por maior número de agricultores, de cultivares aprimoradas e de sementes melhoradas, que são o veículo da carga genética daquelas cultivares, traria, inequivocamente, acentuada alteração no perfil de rendimento das lavouras brasileiras.

Se a taxa de utilização dessas sementes fosse ampliada, alcançando a totalidade – ou próximo a isso – da área plantada brasileira, de *per si* já seria um fator de incremento notável na produtividade da terra e na produção agrícola nacional.

A pesquisa em melhoramento vegetal ampliou-se sensivelmente na última década. Não só a Embrapa e as demais entidades públicas de pesquisa agropecuária elevaram o nível de atividade neste campo; ampliou-se, em larga escala, a participação de empresas privadas nessa atividade de pesquisa.

O segmento brasileiro de produção e utilização de sementes é destaque, ocupando a quarta colocação no *ranking* mundial em tamanho de mercado. Apresenta adequado grau de normatização e alto nível de organização e de capacitação tecnológica, sendo composto por mais de quinhentas empresas em atividade.

Há, dessa forma, condições para se alavancar um processo de ampliação de investimentos em tecnologia de geração de novas cultivares para a agricultura brasileira, o que é o pressuposto básico do sistema de proteção de cultivares.

Lamentavelmente, não há registros e estudos que permitam identificar claramente o esforço despendido pela pesquisa agropecuária brasileira na criação de novas cultivares nos anos anteriores à sanção da Lei de Proteção de Cultivares. O desmantelamento do Ministério da Agricultura, no decorrer da década de 1990, implicou, também, a perda de registros e controles que propiciariam a elaboração de estudos com esse escopo, que permitiriam, *in fine*, avaliar os resultados esperados de ampliação do número de cultivares ofertadas aos agricultores brasileiros após a aplicação da Lei. Os dados disponíveis são dispersos e carentes de confiabilidade analítica.

Cunha (1996) informa que a Embrapa, desenvolveu 26, 46, 25, 69, 71 e 93 “variedades, cultivares, híbridos e clones” em, respectivamente, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997. Documento do Ministério da Ciência e Tecnologia (1995) dá conta de que a Embrapa, no ano de 1995, lançou 35 novas cultivares, todas com novos diferenciais de produtividade.

Com vistas a recuperar, ainda que parcialmente, essas informações e sistematizá-las, o autor procedeu a um levantamento expedito, a partir das portarias e de outros atos editados nos últimos anos antes de 1997 pelas então Secretaria Nacional da Produção Agropecuária e Secretaria de Desenvolvimento Rural, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vide Anexo IV). Os referidos atos homologavam a recomendação de cultivares para as respectivas safras – recomendação esta feita

por comissões regionais de avaliação e recomendação de cultivares. Os dados obtidos permitem inferir o resultado de geração de novas cultivares nos últimos anos antes da existência da Lei nº 9.456, de 1997. A lista de cultivares recomendadas não corresponde a todas as novas cultivares criadas, porém representa a maioria. É um indicador a ser utilizado, na falta de outros registros.

A partir do levantamento realizado, confrontando-se ano a ano as listas de recomendação e nelas identificando-se as cultivares que ingressaram na lista, a cada ano (e considerando-as, portanto, como novas) conclui-se que foram lançadas no mercado, 298 novas cultivares de soja, feijão, arroz e trigo no período compreendido entre 1988 e 1997, além daquelas cujos dados não puderam ser obtidos. A demonstração do lançamento ano a ano é apresentada no Quadro 1, a seguir, e detalhada no Anexo III.

Quadro 1 – Cultivares novas incluídas nas Recomendações do Ministério da Agricultura e do Abastecimento antes da Lei nº 9.456, de 1997.

PRODUTO	Nº DE CULTIVARES REGISTRADAS, POR ANO						TOTAL
	1988	1989	1989 - 1994	1995	1996	1997	
ARROZ	9	5	30 (a) (*)	7 (a)	6	(b)	57
FEIJÃO	2	(#)	19 (e)	4	4	3	32
SOJA	16	(#)	65	17	28	34	160
TRIGO	(#)	10 (c)	28 (d) (**)	(#)	5	6	49

(a) Norte e Nordeste (exceto BA) – dados não obtidos.

(b) Não houve inclusões no Norte e Nordeste. Demais regiões: dados não obtidos.

(c) RS, SC, PR, SP e MS.

(d) RS, SC, PR e MS.

(e) RS, SC, PR, ES e RJ.

(*) Período 1990-1994.

(**) Período 1990-1995

(#) Dados não obtidos.

Outro levantamento expedito do registro de novas cultivares no período posterior à sanção da lei (demonstrado no Quadro 2) indica dois aspectos relevantes:

- a) em 1998 (deixado de fora do cálculo da média mensal, pela excentricidade do valor) o número de cultivares registradas foi elevadíssimo, comparado com qualquer ano da série. Trata-se de números absolutamente atípicos e explicáveis pelo possível “represamento” de registro de novas cultivares criadas, “prontas” mas não lançadas nos anos que antecederam a sanção da Lei, aguardando a entrada em vigor da proteção; e
- b) o número médio de cultivares registradas, por ano, nos anos subsequentes à sanção da lei mostra-se claramente superior ao número médio de registros no período anterior, o que permite supor que se deve a uma intensificação do esforço de pesquisa e de criação de novas cultivares, como decorrência do sistema de proteção implantado.

Quadro 2 – Comparação entre o número de cultivares registradas antes e depois da sanção da Lei nº 9.456, de 1997.

PRODUTO	Nº DE CULTIVARES REGISTRADAS. Média anual		
	1988 – 1997	1999 – 2009	1998
ARROZ	6	9	126
FEIJÃO	4	14	115
SOJA	16	47	186
TRIGO	6	11	64

Elaborado pelo autor, com dados do Quadro 1 e com dados coletados em [www.agricultura.gov.br/sistemas de informação/semtesesemudas/cultivares registradas](http://www.agricultura.gov.br/sistemas-de-informacao/semtesesemudas/cultivares-registradas). Acesso em 28 Jan 2010. 18h.

O cotejo entre dados dessa natureza – desde que obtidos com maior detalhe e profundidade – e outras informações análogas contribuirão para uma avaliação mais aprofundada *ex post* da implantação da Lei de Proteção de Cultivares no Brasil, permitindo aferir-se o eventual incremento quantitativo de lançamento de novas cultivares e seus reflexos para o agronegócio brasileiro. Todavia, tal análise não deve prescindir da avaliação de outros aspectos dos reflexos da Lei, tais como o impacto sobre o preço das sementes ou sobre a concentração empresarial no campo da pesquisa e da produção

de sementes – este, um aspecto que claramente ocorreu nos anos que se seguiram à implantação da lei.

O início dessa caminhada é o que pretende ser esta publicação, que, nos capítulos seguintes, reproduz o texto elaborado em 1998, incorporando análises, descrições e opiniões registradas naquele momento, em que se iniciava a aplicação, no Brasil, da Lei de Proteção de Cultivares.

Conceitos

Visando a um melhor entendimento das análises e observações feitas neste documento, julga-se conveniente aclarar alguns conceitos relacionados ao tema “proteção de cultivares”, conforme exposto a seguir.

Conceitos de natureza agronômica

Cultivar – de acordo com a definição legal, constante da Lei de Proteção de Cultivares (Brasil, 1997a), “cultivar” é:

a variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal superior que seja claramente distinguível de outras cultivares conhecidas por margem mínima de descritores, por sua denominação própria, que seja homogênea e estável quanto aos descritores através de gerações sucessivas e seja de espécie passível de uso pelo complexo agroflorestral, descrita em publicação especializada disponível e acessível ao público, bem como a linhagem componente de híbridos.

Trata-se, no caso, de variedade desenvolvida por meio de pesquisa, fixada (ou seja, com características de homogeneidade e estabilidade), diferenciada das demais cultivares e que possa ser de interesse comercial. É considerada uma “variedade cultivada”. Somente se aplica o termo “cultivar” para variedades que tenham essas características.

Cultivar essencialmente derivada – a lei contém uma definição longa e complexa para “cultivar essencialmente derivada”. Na realidade é um conceito novo no circuito internacional, não sendo ainda suficientemente utilizado para depurar equívocos de interpretação. Refere-se à cultivar predominantemente derivada de outra e que, mantendo as características principais desta, dela difere apenas pela característica inserida pela derivação. Um exemplo é a introdução, em uma cultivar, de um gene de resistência a determinada doença, resultando uma cultivar em tudo o mais semelhante à primeira,

mas com uma nova característica (a resistência à doença), o que pode levá-la à classificação de “essencialmente derivada” da primeira.

Semente – para os fins da lei brasileira, semente é “toda e qualquer estrutura vegetal utilizada na propagação de uma cultivar”. É toda a parte de multiplicação de indivíduos vegetais superiores, entendendo-se como tal as sementes propriamente ditas, as mudas, os estolões, os tubérculos, os ramos ou outras partes vegetativas que possam dar origem a novas plantas.

Conceitos de natureza jurídica

Nova cultivar – é a cultivar que não tenha sido comercializada, no Brasil, há mais de 12 meses em relação à data do pedido de proteção.

Proteção da cultivar – é o direito dado, por um prazo determinado, a quem obteve uma cultivar nova (ou seja, a quem, por melhoramento genético, a fixou e a descreveu), requereu e recebeu um Certificado de Proteção (ou, ainda, a quem o adquiriu daquele que detinha o direito). Esse direito é representado, no caso da lei brasileira, pelo poder de decidir quem poderá produzir e comercializar sementes da cultivar, entre outras ações. Esse direito é exclusivo, ou seja, o detentor do direito tem poderes totais para decidir (limitado por mecanismos de intervenção adiante explicados) se autoriza ou não a multiplicação e comercialização e para definir quem poderá multiplicar e comercializar o material. Esse direito estende-se, também à permissão para utilização da cultivar, por melhoristas, como fonte permanente para obtenção de outra cultivar ou para obter a cultivar essencialmente derivada. Naturalmente que o pressuposto básico é que essa autorização seja dada mediante remuneração ao detentor do direito.

Licença Compulsória e Uso Público Restrito – são mecanismos de intervenção estatal, nas hipóteses de ocorrência de abuso do poder econômico ou de interesse maior da política agrícola nacional. Por eles, terceiras pessoas, mediante pagamento de indenização ao detentor do direito, poderão multiplicar sementes de uma cultivar protegida (ou utilizá-las repetitivamente na obtenção de uma nova cultivar ou para obtenção de uma cultivar essencialmente derivada), sem a sua devida autorização, desde que com a da autoridade competente.

Pipeline – expressão consagrada quando da discussão da Lei das Patentes, significou, no caso da discussão da Lei de Proteção de Cultivares, o direito de proteger cultivares não novas, já comercializadas no mercado brasileiro (quando editada a Lei), há

mais tempo do que os prazos estabelecidos para conceituar uma cultivar como nova (12 meses antes do pedido de proteção). Tratava-se de um artifício para permitir a proteção de cultivares já comercializadas antes da Lei, lançadas há mais de 12 meses no mercado.

1 A LEI DE PROTEÇÃO DE CULTIVARES SOB A ÓTICA DA TEORIA POLÍTICA – UMA ABORDAGEM SUCINTA

O caráter inédito do sistema de proteção de cultivares no Brasil apresenta, como decorrência, pouca quantidade de estudos e de informações acadêmicas, técnicas ou científicas sobre o tema, em especial no que se refere aos fundamentos teóricos que o sustentam.

De outra parte, como base de uma política pública que passa a ser importante no contexto do setor agropecuário, tal sistema merece ser contemplado com uma análise dos fundamentos teóricos da própria política. O objetivo deste capítulo é, exatamente, proporcionar uma discussão sobre a proteção de cultivares – enquanto uma política pública – à luz de algumas teorias que embasam a formulação de políticas e, deste modo, tentar explicar – ou ao menos iniciar um processo de esclarecimento – sobre as razões teóricas que orientaram sua adoção no Brasil.

A polêmica em torno de implantar ou não um sistema de proteção de cultivares, polarizando opiniões, caracterizou a necessidade de se administrar um conflito de interesses originados em diferentes segmentos do setor agropecuário. Segundo Rua (1996), os conflitos estão presentes em todas as áreas da vida social. A vida em sociedade é complexa e frequentemente envolve conflitos: de opinião, de interesses, de valores. Esta é a razão da política. Para Schmitter, a política é a resolução pacífica de conflitos.

O tema “proteção de cultivares” inclui-se entre aqueles que envolvem conflitos de ordem ideológica com reflexos no campo econômico e social. A instituição ou não do direito de propriedade intelectual sobre o desenvolvimento de cultivares

enquadra-se nos assuntos que envolvem fortes choques de interesse e, como tal, a instituição de uma política pública que abrigue essa proposta é, como foi no caso brasileiro, caracterizada pelo jogo de poder e pela tentativa de acomodação de conflitos que marcam a sua formulação.

A profunda base técnica e os complexos conceitos científicos pertinentes ao tema tornaram difícil que o processo decisório se desse com base em parâmetros transparentes e de amplo conhecimento. Seria impossível obter completa disseminação das questões científicas inerentes ao tema, capaz de permitir absoluto conhecimento por parte daqueles que viriam a decidir sobre ele.

Na percepção de Santos (1989), muito embora os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política sejam, indubitavelmente, parâmetros básicos da decisão, esta se dá, sempre e em última instância, no nível político. Isto é um dado da realidade. Para isso, é fundamental que se conheça o cenário político-institucional que envolve o estabelecimento de uma política pública. Isso possibilitará aos formuladores da política pública avaliar melhor as decisões a serem tomadas, (seus efeitos e possibilidades de implementação) e, portanto, melhor decidir.

Na realidade, a complexidade técnico-científica do tema apenas dificulta o processo decisório de ordem política, já que afasta, por não conseguirem um adequado envolvimento com o mesmo, grande parte dos agentes que decidem. Tal fato ficou absolutamente presente ao longo das decisões atinentes à Lei de Proteção de Cultivares, tanto no âmbito do Poder Executivo como no do Legislativo e, principalmente, nos setores mais diretamente interessados – os setores de pesquisa e produção de sementes, os agricultores e suas associações. A complexidade científica ocasionava uma defesa ou ataque com base em argumentos muitas vezes pouco elaborados, sem base técnica, ou apenas apaixonados ou, ainda, em um processo pendular de avaliação das vantagens e desvantagens de sua implantação.

De outra parte, é importante perscrutar por que o Poder Executivo patrocinou a Lei de Proteção de Cultivares, que interesses havia em jogo, quem pretendia ganhar e quem vai perder com sua implantação. Thomas Dye sustenta que a análise política é descobrir “o que os governos fazem, por que eles fazem e que diferença isto faz”. O caso da Lei de Proteção de Cultivares não é, necessariamente, um jogo em que todos ganham, mas a análise prospectiva que pode ser feita não permite uma precisa avaliação *ex ante*, capaz de identificar claramente os ganhadores e os perdedores.

A priorização da discussão desse assunto, na pauta nacional, é uma questão a ser averiguada sob a ótica das pressões políticas e do interesse em inserir o País no contexto internacional.

De acordo com Rua (1996), para que um tema se torne prioritário na agenda governamental é necessário que: *a)* mobilize ação coletiva de grupos (grandes ou pequenos, dotados de força suficiente) ou de atores individuais estrategicamente situados; *b)* constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens previamente estabelecidas com o tratamento do problema; ou que *c)* represente uma situação de crise.

No caso específico da proteção de cultivares, a inclusão do tema na agenda governamental atendeu aos dois primeiros preceitos teóricos. Decorreu, em muito maior grau, da mobilização de ação coletiva, representada pelos grupos organizados interessados, vinculados ao segmento do agronegócio brasileiro, com ligações com empresas multinacionais. A força e a operosidade desses grupos junto ao governo federal fez incluir o tema na agenda, muito embora não se possa descartar a importância do tema para o próprio governo, pois que atendia à sua política de abertura comercial, integração internacional e regulamentações que conferem maior força ao mercado no processo de crescimento econômico.

Embora a Lei tenha sido aprovada em 1997, o tema era uma demanda recorrente, aquela que expressa problemas não resolvidos ou mal resolvidos que estão sempre retornando ao debate político e à agenda governamental. De fato, desde 1976 que se intentava introduzir no sistema de política agrícola nacional alguma forma de direito de proteção intelectual relativa a cultivares.

As pressões havidas foram bem-sucedidas ao transformar o “estado de coisas” em uma questão política, fazendo com que a demanda se tornasse um *input*, incluída na agenda governamental e apreciada com relativa rapidez no âmbito do Poder Executivo e, posteriormente, no Congresso Nacional.

A partir da categorização oferecida por Rua (1996), o caso da Lei de Proteção de Cultivares parece enquadrar-se, no que se refere à velocidade de implementação de políticas, não no Modelo Incremental (que prevê mudanças graduais), mas no chamado Modelo Racional-Compreensivo, no qual parte-se do princípio de que se conhece o problema de tal forma que se podem tomar decisões de grande impacto. Ao longo de sua elaboração e discussão, ficou claro que seus defensores entendiam que se deveria tomar decisão imediata, de grande porte, alterando o *status*

quo, instituindo novas relações entre os melhoristas e os consumidores (produtores de sementes e agricultores), para todas as espécies e gêneros, em forma até então inexistente no Brasil.

Rua aponta que políticas públicas são *outputs*: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. No caso em tela, a decisão por essa política pública compreendeu, basicamente, a inserção, no ordenamento jurídico nacional, da Lei de Proteção de Cultivares. A regulamentação posterior (decretos, portarias ministeriais e outras) estará conformada àquela. Uma vez decidida a forma da lei, estará decidida a instituição de direitos sobre as cultivares desenvolvidas, conformando, de *per si*, a política pública objeto das discussões e debates ao longo de vários anos.

E a análise dessa política pública – seus reflexos sobre o setor agrícola e sobre a sociedade – se faz a partir da visão objetiva que o analista tiver da questão e dos valores que imprime aos diversos aspectos que a envolvem. Ham e Hill (1996) entendem que a análise não é isenta de valores; Rein observou que a ideia de que a análise seja científica, desapaixonada e neutra de valor é um mito, porque é inevitável a influência das crenças e assunções do pesquisador.

Sob essas óticas, a análise *ex ante*, presente nas discussões dos projetos de lei que resultaram na lei em análise, não poderia ser diferente, e diversificados foram os argumentos esgrimidos ao longo dos debates. Os analistas e os contendores, na luta da arena política, espelhavam suas ideologias, interesses e experiências na valoração daquilo que julgavam mais apropriado ou mais justo para a elaboração ou não da lei e para o conteúdo de seus dispositivos.

Os atores sociais envolvidos buscaram influenciar as decisões de forma a conformar a futura lei a suas ideias exercitando sua influência na medida de sua capacidade. Santos (1989) aponta que, dada uma gama de possibilidades determinadas pelos parâmetros básicos de decisão (econômicos, técnicos e tecnológicos), os atores em confronto, tanto públicos como privados, pressionam, na medida dos seus recursos de poder, pela alternativa de sua preferência. Do confronto emerge, finalmente, a alternativa vencedora, que, usualmente, se expressa numa lei, decreto ou memorando de intenções ou equivalente.

Não foi outro o cenário em que se desenrolou o processo de debate da Lei de Proteção de Cultivares. Os atores sociais empenharam-se na luta por seus interesses e

ideias buscando influenciar primeiramente o Poder Executivo, para incluir o tema na agenda governamental, e, posteriormente, o Congresso Nacional, para aprovar ou não a lei e dar-lhe a forma mais consentânea a seus respectivos interesses.

Naturalmente, o poder econômico, representado pelo empresariado agrícola, pelas empresas produtoras de sementes e suas associações e pelas empresas de biotecnologia e de engenharia genética – em geral multinacionais – desempenhou relevante papel nesse processo por sua facilidade de acesso a quem decide, por sua capacidade de dialogar e penetrar nos ambientes de decisão, enfim, por sua absoluta condição privilegiada de acesso ao poder. Rua (1996) já apontara que os empresários, aqui os grandes atores privados, têm grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos.

Aos demais setores restou buscar alianças com setores minoritários do Congresso Nacional e buscar uma mobilização da sociedade com vistas a retardar a aprovação da lei ou a dar-lhe outros conteúdos, diferentes do que desejavam os setores hegemônicos. Esta mobilização não ocorreu, todavia, em níveis capazes de alterar o resultado.

Não se esperaria um resultado diferente, dado o caráter concentrado e piramidal da sociedade brasileira. A prática corrente é de triunfo das pressões das elites. Isso corrobora a tese de que elas conduzem os processos políticos, até mesmo porque fazem sentir, mais rapidamente e mais facilmente, seus anseios e ideias junto aos que decidem. Não se pressupõe que possa haver um *lobby* das multidões. Afora casos muito específicos, não há exemplos de pressões de multidões (aqueles que, em geral, “pagam a conta”) por políticas específicas. Isso porque as demandas por elas e a inferência sobre seus possíveis reflexos – positivos ou negativos – não são percebidos e previstos pela grande massa da população; são por demais e difusamente espalhados na sociedade para permitir sua organização contrária ou favorável.

Em contraposição, os resultados esperados de implantação de uma política pública podem mais facilmente ser sentidos pela minoria que por ela será afetada ou dela se beneficiará, e é esta quem demarca o processo para sua criação, o que se observou durante todo o processo de discussão e elaboração da Lei de Proteção de Cultivares.

A pressão dos setores hegemônicos encontrava eco nos interesses governamentais, caracterizando a formação dos denominados “anéis burocráticos”, descritos por Santos (1989) como sendo vínculos horizontais temporários entre os atores públicos e

privados em torno de uma questão específica. A despeito de haver uma relativa disputa entre agências governamentais caracterizando o denominado conflito interburocrático – quando agências burocráticas disputam o controle da política pública tratando de aumentar seu espaço e esclarecer as respectivas jurisdições – envolvendo, no caso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o MICT, o Cade e a Embrapa, na realidade os interesses envolvidos foram totalmente acomodados pela interface resultante da associação dos interesses públicos e privados em favor da aprovação da Lei de Proteção de Cultivares na forma desejada pelos setores hegemônicos.

Conclui-se que, acima das dúvidas técnicas e científicas, pairou o interesse político na solução do conflito representado pela decisão de implantar ou não implantar o sistema de proteção de cultivares no Brasil. Esta maior força política foi representada pelos “anéis burocráticos”, em estreitos vínculos entre o Poder Executivo e os setores empresariais interessados, que, por seu poder hegemônico, fizeram incluir o tema na agenda governamental e lograram fazê-lo passar a integrar o universo real das políticas públicas regulamentárias, no qual se inclui a Lei de Proteção de Cultivares.

A constatação dessas ações políticas, das influências, pressões e *lobbies* orientam as análises constantes deste trabalho e fazem refletir, sobre o resultado final, a característica de submissão das políticas públicas aos interesses econômicos e políticos das categorias sociais que apresentam maior poder econômico, maior capacidade técnica de convencimento e maior vínculo com o círculo do poder.

2 HISTÓRICO DO TEMA NO BRASIL

Este capítulo pretende descrever o histórico cronológico da introdução e discussão do tema “proteção de cultivares” no Brasil, buscando registrar os principais fatos que marcaram esse período de debate, acomodação de conflitos e desenho da lei que marca a introdução dessa política pública no país.

A discussão do tema “proteção de cultivares” no Brasil remonta a pelo menos 1976, quando houve uma primeira tentativa de elaborar uma lei que regulasse a propriedade intelectual no campo do melhoramento vegetal. O assunto, à época, foi debatido no Ministério da Agricultura, abortando-se a iniciativa no âmbito administrativo e técnico sem que houvesse maior envolvimento de outros segmentos governamentais e sociais.

O mais recente debate iniciou-se em 1991, quando se deu um novo impulso à ideia, discutindo-se o tema por cerca de dois anos. Aparentemente, tal iniciativa decorreu de pressões dos mesmos grupos que, na fase final, mais se esforçaram para ver aprovada a lei: o setor de pesquisa e de produção de sementes e as empresas de agroquímicos e biotecnologia.

Foi criada, à época, uma comissão interministerial, com a participação da Embrapa, que elaborou um anteprojeto de lei. Este anteprojeto foi apreciado pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPAs), do Ministério da Agricultura, e, aprovado, foi encaminhado aos escalões superiores. A ideia era divulgá-lo à sociedade civil para obter sugestões, o que, aparentemente, não chegou a se concretizar.

Desde aquela época foram realizados em Brasília dois grandes simpósios específicos sobre o tema, em 1992 e em 1995, com a participação de entidades científicas e

de representação política, contando com a presença do secretário adjunto da UPOV. Os simpósios foram promovidos pelo Conselho Brasileiro de Fitossanidade (Cobrafi) e tinham o claro propósito de aprofundar os debates técnicos e pressionar pela implantação de uma lei de proteção de cultivares.

Também a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, sem que houvesse projeto de lei em tramitação, tomou a iniciativa de promover um debate sobre o tema, em 1995, para aprofundar as discussões e preparar-se para a apreciação futura das matérias (Quadro 5).

É importante atentar-se para o fato de que, a partir de 1990–1991, como parte das mudanças propostas pelo governo federal para o Estado brasileiro, já se discutia a formulação da nova Lei de Propriedade Industrial (Lei das Patentes), formando-se um consenso de que a questão da propriedade intelectual no campo do melhoramento vegetal deveria ser objeto de legislação específica (como o foi), embora isto não tenha sido uma determinação explícita da Lei das Patentes.

Entretanto, não chegava ao Congresso Nacional o projeto de lei de proteção de cultivares. Talvez por inação governamental, talvez para, estrategicamente, não acumular dois temas correlatos na pauta da Casa Legislativa (a Lei de Patentes e a Lei de Cultivares), não era encaminhado o projeto de lei desta última, a despeito do interesse e da pressão dos setores interessados (Cobrafi, Abrasem, empresas multinacionais de biotecnologia, entre outros).

Somente em dezembro de 1995, com a apresentação de um projeto de lei de autoria do deputado Renato Johnson (PPB-PR), o tema foi objeto de apreciação legislativa. O referido projeto de lei possuía conteúdo muito semelhante ao anteprojeto do CNPA.

Em janeiro de 1996 o Poder Executivo apresentou seu projeto de lei à Câmara dos Deputados, também semelhante ao anteprojeto do CNPA, permitindo pressupor que a “matriz” dos dois projetos de lei era a mesma.

Da apreciação dos dois projetos de lei pelo Congresso Nacional, resultou a Lei de Proteção de Cultivares, encerrando-se a fase de elaboração legislativa e dando início ao processo, inédito no Brasil, de conceder-se proteção às obtenções vegetais.

A despeito de haver decorrido um período de nada menos de 21 anos entre o primeiro registro de discussão do tema e a sanção da lei, o processo substantivo de

aprofundamento da discussão e formulação legislativa deu-se ao longo do período 1991-1997, intensificando-se nos dois últimos anos.

A elaboração de uma lei não pode ser exigida em curto prazo, principalmente pela razão principal de que ela deve acomodar interesses, conciliar posições antagônicas, prever simulações de sua aplicação, ser escrita e reescrita para evitar, em teoria, falhas que comprometam sua futura aplicação.

Entende-se, assim, que o tempo despendido na formulação da Lei de Proteção de Cultivares, conquanto possa, aparentemente, ter sido longo, foi necessário a uma melhor forma final, mais consentânea aos interesses nacionais.

3 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO TEMA

As razões que orientaram o governo federal a criar um sistema de proteção de cultivares não decorreu tão somente de interesses limitados às fronteiras do país. Muito influenciou, também, a inserção internacional pretendida para o Brasil e, mais ainda, as pressões externas que se exerceram – nos campos econômico, diplomático e político.

Por detrás de tais pressões imperavam, provavelmente, os interesses comerciais envolvidos, a partir de empresas multinacionais e dos fortes interesses empresariais vinculados às organizações internacionais.

O presente capítulo pretende descrever as razões e os ambientes formais, no âmbito internacional, que foram apresentados como justificativas e pretextos para a implantação do sistema de proteção de cultivares no Brasil.

A ata final da Rodada Uruguai do Gatt, aprovada pelo Brasil e que marca a instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), trata da proteção intelectual e prevê que os países-membros providenciem a elaboração de legislação *sui generis* de proteção vegetal. Diz o texto final do acordo, no capítulo TRIPS, relativamente aos direitos da propriedade intelectual – matéria patenteável:

3. Os membros também podem considerar como não patenteáveis:

a)

b) plantas e animais, exceto microorganismos e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas e animais, excetuando-se os processos não biológicos e microbiológicos. Não obstante, os membros concederão proteção a variedades vegetais, seja por meio de patentes, seja por meio de um sistema *sui generis* eficaz,

seja por uma combinação de ambos. O disposto neste subparágrafo será revisto quatro anos após a entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC.

Assim, o tema é regulado internacionalmente, e seu tratamento é determinado em acordo internacional referendado pelo Brasil. É de notar, também, que esses dispositivos, conforme consta do capítulo TRIPS, poderiam ser revistos em 1999, havendo possibilidade de que novas orientações surgissem dessa revisão, exigindo eventuais alterações na lei brasileira.

A questão da proteção de cultivares tem merecido, ao longo das últimas décadas, expressiva atenção das diversas nações produtoras agrícolas e dos organismos internacionais envolvidos.

A coordenação e normatização, no plano internacional, é exercida pela União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV), organismo reconhecido pelo sistema das Nações Unidas, com vínculos com a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO), com sede em Genebra e instituída por uma convenção de 1961, revista em 1972, em 1978 e, mais recentemente, em 1991.

A adesão à Convenção da UPOV significa que o país passa a integrar um sistema de regulação, com direitos e deveres relativos aos direitos autorais concernentes às obtenções vegetais, passando a ser exigido o respeito à propriedade intelectual no campo do melhoramento vegetal.

Tal regulamentação permitiria maior intercâmbio de sementes entre os diversos países para efeito de pesquisas ou para fins comerciais, uma vez que, a exemplo do que já ocorre no campo industrial, nas artes e nos softwares, haveria o reconhecimento dos direitos do obtentor, impedindo-se atos de pirataria e de apropriação indébita dos inventos e das criações novas, no âmbito da tecnologia de desenvolvimento de novas cultivares vegetais.

Insera-se, portanto, o tema também no processo da globalização e de criação de normas internacionais que regulam as relações entre os países e os agentes econômicos, num contexto de maior competição e maior abertura dos mercados, característico deste final de milênio.

A maioria dos países produtores agrícolas importantes já possuem lei de proteção de cultivares e fazem parte da UPOV. Os Estados Unidos a possuem desde 1970, além de permitirem o patenteamento de plantas desde 1930. O Canadá, a Aus-

trália e a Nova Zelândia, assim como os países da Europa, em geral, também a possuem. Na América Latina, muitos países a possuem, inclusive os parceiros brasileiros no Mercosul.

Para adesão de um país à UPOV é exigida a aprovação de lei de proteção de cultivares que regule o tema e que atenda às condições estabelecidas na Convenção, tais como a proteção somente de cultivares novas, o direito de exclusividade ao melhorista, além de muitas outras disposições e exceções (uso público restrito, privilégio do agricultor, prazos de proteção, livre uso para melhoramento, entre outros).

A UPOV possuía, à época da elaboração da lei brasileira, duas convenções em aberto, ou seja, passíveis de adesão. Uma, de 1978, à qual já haviam aderido 33 países, e outra, de 1991, assinada por 16 países mas ratificada, então, por quatro (Dinamarca, Israel, Países Baixos e Suécia). Quando cinco países a ratificassem fechar-se-ia a possibilidade de outros países aderirem à Convenção de 1978. Isso ocorreu no início de 1998 com a ratificação por parte da Bulgária, da Rússia e da Alemanha. Entretanto, aos países que já haviam requerido a adesão à Convenção de 1978, foi dado um prazo para ratificarem tal decisão.

Ao Brasil, o prazo concedido expiraria em 27/4/99 e dependia de aprovação de decreto legislativo do Congresso Nacional, ratificando a adesão. Uma vez aprovado, o Brasil estaria incluído nas disposições da Convenção de 1978 da UPOV, à qual haviam aderido 28 nações. No total, considerando-se todas as convenções, faziam parte da UPOV 37 países (Anexo I).¹

Entretanto, se não fosse aprovado o Decreto Legislativo que a ratifica, não seria possível a adesão à Convenção de 1978, havendo, conseqüentemente, necessidade de modificar o diploma legal para adequá-lo aos requisitos da Convenção de 1991, obviamente se interessasse ao Brasil aderir a essa Convenção.²

No âmbito do Mercosul e países associados, aderiram à UPOV, versão 1978, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e o Chile.

A Convenção da UPOV de 1991 (UPOV, 1992) é a mais rigorosa. Institui quase um patenteamento vegetal e tem recebido severas críticas de diversos setores.

1 Nota do autor: em 2009, já são 68 os países membros da UPOV. Ver anexo II.

2 Nota do autor: em abril de 1999, pelo Decreto Legislativo nº 28, o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção da UPOV de 1978.

Enquanto a Convenção de 1978 (UPOV, 1983) prevê o direito do obtentor sobre a comercialização de sementes e produção de novas cultivares, a Convenção de 1991 confere, como norma geral, o direito do melhorista também sobre a produção agrícola, ou seja, obriga o agricultor a obter a autorização do melhorista (e, muito provavelmente, pagar *royalties*) para comercializar sua própria produção agrícola, quando oriunda de uma cultivar protegida.

Além disso, a Convenção de 1991 prevê a possibilidade de serem instituídos, por um mesmo país, dois sistemas de proteção de cultivares (patenteamento e a proteção tradicional), enquanto a de 1978 aceita uma ou outra, somente. Outra diferença entre as convenções está em que a cultivar essencialmente derivada não é uma figura presente na Convenção de 1978, surgindo apenas na de 1991, além de aquela obrigar a que no mínimo 24 gêneros ou espécies sejam protegidos, ao fim de um cronograma estabelecido, enquanto esta obriga à proteção de todos os gêneros e espécies de cada país ao final do prazo de implantação da respectiva lei de proteção.

A lei brasileira foi desenhada para permitir a adesão do Brasil à Convenção da UPOV de 1978, embora contenha aspectos (como a cultivar essencialmente derivada) que constam apenas da Convenção de 1991.

Por essa forma o Brasil atendeu às disposições internacionais a que se propôs, configurando sua lei à imagem e semelhança da Convenção da UPOV e instituindo um sistema regulamentador *sui generis* que lhe permite integrar-se aos fóruns e ao circuito internacional, uma exigência dos países desenvolvidos.

4 A POLÊMICA IDEOLÓGICA EM TORNO DA PROTEÇÃO DE CULTIVARES

Da mesma forma que a discussão da Lei de Patentes provocou intensos debates e uma marcante polarização ideológica, também a Lei de Proteção de Cultivares – pela natureza similar e pelas implicações que apresenta junto aos vários segmentos econômicos, políticos e sociais do setor agropecuário – dividiu, de forma candente, as opiniões em torno de sua conveniência, oportunidade, alcance e de sua forma e detalhamento.

Sua característica de uma política pública de grande alcance, porém de difícil entendimento – pela sofisticação dos conceitos envolvidos e especificidades técnicas – pode ter sido a razão maior para que o debate em torno de tema tão complexo não se espalhasse generalizadamente para os diversos segmentos sociais ou mesmo no amplo espectro dos setores representativos da agropecuária. Permaneceu restrito aos setores técnicos, políticos e econômicos diretamente interessados e capazes de compreender as peculiaridades do tema.

O grande divisor de ideias em sua discussão foi o conceito, intrínseco ao neoliberalismo, de atribuir ao mercado o poder de gerar recursos e avanços tecnológicos a partir de uma “privatização” do conhecimento e da concessão de caráter lucrativo ao processo de criação tecnológica.

A discussão aprofundada e detalhada dos argumentos esgrimidos em torno da formulação da Lei de Proteção de Cultivares e das bases ideológicas que os fundamentam é o objetivo principal deste capítulo.

4.1 Argumentos a favor

Basicamente, os defensores da lei, na forma original proposta, argumentavam que:

- a) a lei valorizaria o pesquisador e as instituições de pesquisa, permitindo o retorno financeiro dos investimentos feitos em melhoramento vegetal, o qual, face à inexistência, até então, de mecanismos de proteção intelectual, implicava, de um modo geral, divulgar resultados de pesquisas que eram apropriados por todos os consumidores sem retribuição financeira aos autores;
- b) como corolário de tal afirmação, passaria a haver maior volume de investimentos privados em pesquisa de melhoramento genético, com ampliação do número de cultivares de melhor qualidade oferecidas no mercado;
- c) haveria que se buscar formas privadas de financiamento das pesquisas, em vista da substancial redução dos orçamentos públicos, o que limitava os investimentos neste campo;
- d) haveria aumento da produtividade da terra na agricultura brasileira (e elevação da renda dos agricultores) na medida em que fossem oferecidas no mercado maior número de cultivares tecnicamente melhoradas. O mercado, por seu perfil de demanda, direcionaria a produção e cancelaria as cultivares de melhor desempenho;
- e) acabar-se-ia com a pirataria, representada pela livre multiplicação de cultivares, no que concerne às sementes de valor comercial;
- f) haveria maior confiança, por parte dos parceiros internacionais de pesquisa em genética vegetal, em ceder material genético para troca, na medida em que o Brasil, ao participar do sistema internacional de proteção, estaria assegurando direitos às cultivares protegidas nos respectivos países de origem;
- g) haveria maior fluxo comercial de sementes e de novas cultivares do exterior para o Brasil, na medida em que se asseguraria proteção aos detentores de direitos (evitando-se, portanto, a pirataria) e, vice-versa, as cultivares brasileiras a serem exportadas teriam os direitos de seus criadores assegurados pelos países integrantes da UPOV;
- h) os parceiros brasileiros do Mercosul e o Chile possuíam ou estavam em vias de implantação de legislação semelhante para integração ao sistema UPOV,

o que significaria a necessidade de o Brasil harmonizar sua política ao bloco, até mesmo porque o fluxo de sementes e cultivares entre esses países tende a ser maior do que entre o Brasil e outros países, pela condição de similaridade ecológica;

- i) a lei, elaborada segundo orientação dos estatutos da UPOV, permitiria ao Brasil aderir à Convenção de 1978 daquela instituição, passando a pertencer ao círculo de países que reconhecem, internacionalmente, a proteção de cultivares e a auferir as vantagens decorrentes daquele acordo internacional, menos rigoroso do que a Convenção de 1991;
- j) capítulo TRIPS do Acordo Final da Rodada Uruguai do Gatt, que o Brasil aprovara, previa que os países-membros providenciariam a elaboração de legislação *sui generis* de proteção vegetal, e a legislação proposta atendia a essa determinação;
- k) a Lei de Propriedade Industrial entraria em vigor em 14 de maio de 1997 e previa a concessão de patentes a processos utilizados na engenharia genética e a seus produtos resultantes.

4.2 Argumentos contrários

De outra parte, os opositores à lei elencavam vários argumentos contrários, inseridos em uma temática relacionada principalmente a aspectos distributivos, dentre os quais destacavam-se:

- a) o aumento do custo de produção na agricultura, decorrente da elevação do preço das sementes, por duas vias: o aumento direto, pelo pagamento dos *royalties* aos detentores dos direitos sobre as cultivares (estimados entre 3% e 5%, como prática internacional) e o aumento indireto, ditado pelo caráter monopolista que assumiria o mercado;
- b) a desnacionalização do parque produtor de sementes, com o avanço das empresas multinacionais sobre o setor sementeiro brasileiro;

- c) o caráter monopolizado que poderia assumir o parque produtor de sementes – com implicações estratégicas – na medida em que os direitos dos melhoristas são exclusivos e que tenderiam a dominar o mercado aquelas empresas de pesquisa que tivessem maior condição de investir fortemente na criação de novas cultivares;
- d) a exclusão dos pequenos produtores de sementes do mercado;
- e) a impossibilidade de dar continuidade – sem infringir a lei – a processos tradicionais de produção comunitária de sementes, em que pequenos produtores tornam-se “especializados” na produção de sementes, no âmbito de suas comunidades e cooperativas;
- f) a diminuição do patrimônio genético nacional pelo estreitamento da base genética decorrente da cada vez maior concentração de materiais sob formas comercialmente rentáveis e por sua apropriação pelos detentores dos direitos sobre as cultivares;
- g) o temor de que as eventuais salvaguardas a serem inseridas na lei não fossem aplicadas em favor da maioria dos produtores, dada a ideia de que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, coordenador do processo de proteção de cultivares no âmbito nacional, apresentava um caráter elitista e de submissão aos interesses dos grandes produtores e do setor empresarial do agronegócio.
- h) o caráter antiético da lei, que privilegiaria as novas obtenções (permitindo-lhes remuneração), as quais são, sempre, realizadas pela introdução de melhoramento em plantas que, por séculos, foram objeto de seleção natural pela humanidade, especificamente pelas comunidades camponesas e indígenas. Esse material genético, trazido até nossos dias pelo trabalho coletivo de agricultores de muitas gerações, não proporcionaria o reconhecimento de qualquer remuneração às atuais comunidades agrícolas, que o “cederiam” gratuitamente, para que outros que os melhorassem obtivessem retorno financeiro.

Como se vê, havia questões importantes e absolutamente ponderáveis a amparar os dois lados em infundáveis e aprofundados debates.

Esquemáticamente, poder-se-ia dizer que os argumentos favoráveis à lei situavam-se no âmbito da modernização das estruturas, da globalização da economia, da

valorização extremada do progresso técnico, do mercado como indutor do desenvolvimento e do lucro como instigador de avanço tecnológico.

De outra parte, os argumentos contrários, além dos aspectos éticos, estavam situados no âmbito das ideias nacionalistas, da proteção dos recursos genéticos nacionais, da maior democratização econômica, da contrariedade com a possibilidade de criação de monopólios e da oposição à concessão de exclusividade de direitos aos obtentores e, portanto, ao entendimento de que o mercado seja capaz de equilibrar a economia, em contraposição à possibilidade de o Estado regular as relações entre os melhoristas e os agricultores.

De qualquer modo, os argumentos defendidos apresentavam maior carga de cunho ideológico e análise empírica do que um embasamento em adequada fundamentação teórica ou em fatos cientificamente comprovados.

4.3 Discussão dos argumentos

Pretende-se, aqui, aprofundar a discussão acerca de alguns dos argumentos apresentados, objetivando contribuir para seu melhor entendimento e para o esclarecimento de dúvidas que eventualmente persistam.

4.3.1 Sobre a necessidade de se instituir a proteção de cultivares para viabilizar maior nível de investimentos em melhoramento vegetal

Na realidade, o melhoramento genético das espécies autógamas (das quais, por condições de ordem fundamentalmente biológica, não se podem obter híbridos comerciais, no estágio atual da tecnologia) e das espécies assexuadamente propagadas é realizado, no Brasil, quase exclusivamente por entidades públicas, já que não há interesse do setor privado em desenvolver pesquisas nesse campo, pela falta de expectativa de retorno financeiro. Em sentido contrário, no milho (e em outras plantas alógamas, em que é possível desenvolverem-se híbridos comerciais) são realizados pesados investimentos privados, já que os resultados bem-sucedidos proporcionam adequado

retorno financeiro, pela exclusividade obtida sobre as sementes, já que o processo permite algo como um “patenteamento” natural.

É de toda lógica tal argumentação, portanto. O milho híbrido, por exemplo – sobre o qual cada empresa produtora detém a fórmula ou o segredo de produção – torna-se seu produto exclusivo, somente reproduzível por ela mesma. Deste modo, os investimentos realizados – muitas vezes por cinco a dez anos – no desenvolvimento de um híbrido, retornam na forma de *royalties* sobre a produção de sementes ou, ainda, da venda direta, exclusiva, de sementes que só a empresa detentora do segredo realiza. Se um agricultor utilizar como semente o produto obtido de uma lavoura plantada com híbrido, não obterá os mesmos resultados, já a partir do segundo ano, pois que se observa rápida degeneração das características genéticas e fenológicas das plantas e comprometimento da produção, obrigando à aquisição de sementes a cada nova safra.

Em contraposição, como se faz retornar os investimentos no desenvolvimento de uma nova cultivar de soja? Uma vez testada e aprovada, aceita pelo mercado, qualquer produtor de sementes pode obtê-la a partir da multiplicação das sementes de sua própria lavoura, por várias gerações de plantas. Assim ocorre, também, com o feijão, o arroz, o trigo, o algodão, a cana-de-açúcar, a batata e muitas outras espécies de alto valor comercial.

Neste caso, o investimento em pesquisa “perde-se”, sob a ótica do financiador, uma vez que, lançada a cultivar no mercado e ainda que obtida a receita inicial da venda das sementes básicas, não há retorno financeiro capaz de pelo menos permitir o ressarcimento das despesas realizadas com as pesquisas. Os produtores de sementes – e os agricultores, consumidores finais – portanto, apropriam-se dos resultados dos investimentos feitos no desenvolvimento dessas cultivares.

Por essas condições, de natureza biológica e econômica, não há interesse privado em pesquisas de melhoramento dessas espécies. São absolutamente reduzidas as perspectivas de lucro, constituindo-se a pesquisa privada existente a exceção à regra.

Não sem razão a grande maioria das cultivares de soja, a quase totalidade das de arroz e a totalidade das de feijão lançadas nas últimas décadas foram originadas de órgãos públicos de pesquisa agropecuária, e, em contraposição, a quase totalidade dos híbridos de milho e sorgo lançados foram originados de empresas privadas.

Neste contexto, somente a instituição de um sistema de proteção intelectual no campo vegetal – a exemplo do que ocorre em razão da biologia, no campo dos híbridos

e, por força de leis, nos campos industrial e de direitos autorais (música, literatura) – incentivaria o esforço privado ao desenvolvimento de novas cultivares daquelas espécies. Em não havendo qualquer proteção, reproduzir-se-á a situação atual, com baixo nível de investimentos privados neste campo.

A instituição da proteção assegurará, a quem pesquise, condições de recuperar os investimentos feitos e de obter lucro com tal atividade, o que permite inferir que tenderá a haver um maior esforço de pesquisas com tais objetivos.

É lógico supor que a existência do processo de proteção, por si só, não assegura que aumentará o esforço de pesquisa privado. Entretanto, ele é condição *sine qua non* para que tal possa ocorrer. Sem ele, com certeza reproduzir-se-á a situação atual, pois não haverá interesse em investimentos nessa área. Com ele instituído, aprimoram-se as regras, sob a ótica do sistema capitalista e do mercado, abrindo-se a possibilidade de que mais investimentos sejam feitos e de que novas cultivares sejam criadas.

Butler e Marion, citados por Zylbersztajn (1992), concluíram, em estudo que avaliava os impactos da lei americana de proteção, que houve aumento dos recursos alocados em P&D nas culturas de trigo e soja e que existem poucas evidências de que a legislação tenha estimulado os investimentos em P&D em outras culturas.

Observaram, ainda, que houve aumento de empresas com programas próprios de melhoramento e que ocorreram fusões de empresas, tendendo a alguma concentração no mercado.

Zylbersztajn crê que a legislação brasileira possa “trazer impactos muito mais significativos no âmbito de oportunidades comerciais do que no âmbito tecnológico” como decorrência do amplo mercado do agronegócio brasileiro – atual e futuro – e das pressões internacionais a que o país está sujeito.

Um estudo de Jeroen Van Wijk (*The Impact of Plant Breeders Rights in Developing Countries*), citado por Burnquist (1996), conclui que, para a Argentina, a lei de cultivares teve mais o efeito de evitar uma redução de verbas para programas de melhoramento de trigo e soja do que o de estimular investimentos adicionais em pesquisa. Afirma, ainda, que a lei tem fortalecido programas de melhoramento públicos na Argentina e Chile, permitindo-lhes aumentar suas receitas. Finalmente, segundo Wijk, não houve efeito negativo sobre a difusão de sementes na Argentina, Uruguai e Chile após a implantação de suas respectivas leis de proteção de cultivares.

Rocha (1997), analisando os reflexos da proteção no setor de horticultura no Reino Unido, conclui que ela promove inovação em níveis diferenciados por cultura. Assim, no caso analisado, observou significativo impacto no fluxo de introdução de rosas e morangos e nenhum em maçãs e ervilhas. Conclui, ainda, que o sistema ampliou o nível de atividades inovativas no setor da indústria de batata.

Seria válido, neste momento, colocar outra preocupação relativa à aplicação da Lei, no caso brasileiro. Caso torne-se realidade a suposição de serem realizados maiores investimentos em melhoramento vegetal a partir da instituição da proteção, há que se levar em conta a seletividade dessa orientação de maiores recursos para pesquisas. Em outros termos, pode-se pressupor que, da mesma forma que nos três estudos citados, nos quais os resultados maiores foram em culturas de alto valor comercial, essas e outras poucas culturas valorizadas sejam as que venham a ser priorizadas pelas entidades públicas e privadas no desenvolvimento de suas estratégias de P&D.

Essa questão, abordada adiante (item 8.1), é deveras relevante para monitoramento e avaliação da política ora implantada no Brasil.

4.3.2 Sobre o aumento da produtividade da terra a partir da instituição do sistema de proteção de cultivares

A ideia de que a instituição desse sistema venha a contribuir para o aumento do rendimento das lavouras brasileiras pode ser considerada válida, sob uma ótica empírica de análise.

Com efeito, vários estudos demonstram que semente melhorada e novas variedades, desenvolvidas para as condições específicas da agricultura brasileira, têm sido responsáveis por notáveis incrementos de produtividade da terra.

A produtividade média da lavoura de milho, no Brasil, do início da década de 1980 a meados da década de 1990, aumentou do patamar de 1.750 kg/ha para algo em torno de 2.500 kg/ha. A produtividade média da soja, no mesmo período, elevou-se de pouco menos de 1.700 kg/ha para mais de 2.200 kg/ha. No arroz observa-se um incremento de 1.700 kg/ha para 2.700 kg/ha e, no feijão, de menos de 500 kg/ha para pouco menos de 600 kg/ha. Ao se analisar os incrementos havidos nas regiões que aplicam maior nível de tecnologia, a elevação da produtividade é, ainda, mais expressiva.

É óbvio que não se pode atribuir esse incremento exclusivamente a novas cultivares e híbridos desenvolvidos. Muitos outros fatores tecnológicos e econômicos influenciam este resultado. Porém, seguramente, o papel das novas variedades foi fundamental no resultado final.

No caso das duas primeiras culturas citadas como exemplo, o esforço de pesquisa em melhoramento é patentemente forte, havendo sido lançados grande número de híbridos e cultivares nas últimas décadas, os quais modificaram o perfil tecnológico dessas lavouras. Hoje, há híbridos de milho que apresentam potencial genético para produzir mais de 12.000 kg/ha e cultivares de soja que apresentam potencial para produzir mais de 6.000 kg/ha, enquanto a média brasileira, na safra 96/97, foi de 2.610 kg/ha e 2.300 kg/ha, respectivamente.

Provavelmente, a agricultura brasileira ainda se ressinta do desenvolvimento de cultivares adaptadas às condições específicas de cada localidade. A interação entre a carga genética de uma cultivar e o ambiente em que se desenvolve – diferente, a rigor, de fazenda a fazenda – pode maximizar sua expressão produtiva.

Assim, pode-se, empiricamente, pressupor que um incremento nos investimentos em pesquisa genética e melhoramento vegetal – no caso, como decorrência do sistema de proteção de cultivares – com consequente aumento no número de cultivares oferecidas aos agricultores, levará ao aumento da produtividade média do setor agrícola brasileiro na medida em que sejam difundidas e comercializadas em larga escala tais cultivares.

4.3.3 Da possibilidade de a proteção de cultivares induzir ao aumento do preço das sementes e à concentração do parque produtor de sementes

A preocupação externada pelos setores oposicionistas, de que a partir da instituição do sistema de proteção de cultivares ocorra um aumento do preço das sementes, possui pleno fundamento. Haverá, inevitavelmente, uma incidência de pagamento de *royalties* para multiplicação de sementes os quais, obviamente, serão repassados ao preço final a ser pago pelo agricultor.

A lei não estabelece o valor dessa taxa, restando livre ao mercado defini-la. Buso (1996) afirma que a experiência internacional demonstra que a cobrança de *royalties* oscila na faixa de 3% a 5% do valor da semente. E que, na composição do custo de produção da lavoura, o valor da semente é muito baixo, situando-se em algo como 12%, na média dos principais grãos, variando de 4,91% no milho a 19,81% no feijão de sequeiro.

Infere-se que a elevação do custo de produção total como decorrência do pagamento de *royalties* de 5% será, no caso típico de grãos, algo entre 0,25% e 0,99%, o que, sob a ótica do custo-benefício, resulta favorável à instituição do sistema de proteção, desde que dele resulte, efetivamente, a criação de cultivares mais produtivas (Quadro 3).

Quadro 3 – Participação da semente no custo de produção e aumento dos custos totais com hipóteses de pagamento de 3% e 5% de *royalty* pela proteção.

CULTURA	Participação da semente no custo de produção	Aumento do custo de produção/ha	
		Royalty de 3%	Royalty de 5%
ARROZ DE SEQUEIRO	16,30%	0,49%	0,82%
FEIJÃO DE SEQUEIRO	19,81%	0,59%	0,99%
FEIJÃO IRRIGADO	11,81%	0,35%	0,59%
MILHO	4,91%	0,15%	0,25%
SOJA	11,33%	0,34%	0,57%
CANA-DE-AÇÚCAR	4,54%	0,14%	0,23%

Adaptado de Buso (1996)

No estudo antes referido, Butler e Marion, citados por Zylbersztajn (1992), julgam que não houve significativos aumentos de preços de sementes que possam ser atribuídos à implantação do sistema de proteção de cultivares nos Estados Unidos.

De outra parte, é importante atentar para o fato de que, na medida em que o parque produtor de sementes (e o de criação de novas cultivares) tender à concentração empresarial e à monopolização – um risco real, decorrente da Lei – criar-se-ão condições para a elevação dos preços de sementes ofertadas aos agricultores.

O exemplo do milho híbrido, que, como visto, já possui uma proteção “natural”, é ilustrativo quanto a esse aspecto. Não obstante a dificuldade de se comparar preços em mercados tão diversificados como os de grãos e de sementes, pode-se afirmar, empiricamente, que a semente de soja custa de 1,5 a 2 vezes o preço do produto; a de arroz, de 1,2 a 2,4 vezes. No milho, em que há, inequivocamente, maior concentração da produção de sementes (no PR, apenas duas empresas são responsáveis por mais de 90% das sementes de milho comercializadas, segundo Hathaway, 1996), os preços elevaram-se de tal forma que esta semente alcança a 14 vezes, em média, a cotação do respectivo grão (Rosseto, 1991). Esta elevação de preços não pode ser explicada apenas pelo óbvio maior custo de produção das sementes de híbridos. É, seguramente, derivada também do fator monopólio incidindo sobre o mercado.

A contra-argumentação é de que, ainda que mais cara, a utilização dessa semente apresenta relação custo-benefício favorável ao agricultor, sendo vantajosa sua aquisição. Isso é verdadeiro no nível da agricultura capitalizada, não se aplicando, necessariamente, à agricultura familiar.

Resta saber se tal elevação de preço será compensada pela maior renda propiciada pela produtividade presumidamente mais elevada e, eventualmente, pela redução de custos em outros itens componentes dos custos de produção. Sobre este último aspecto, é importante registrar que os defensores da implantação da Lei apontam esta possibilidade como uma de suas vantagens: o desenvolvimento de cultivares que, por processos de engenharia genética, incorporam genes de resistência a determinadas doenças, o que permitirá reduzir as aplicações de agrotóxicos, por exemplo, com consequente redução dos custos de produção.

4.3.4 Sobre a facilitação do fluxo de material genético e de sementes comerciais entre o Brasil e o exterior

Outro pressuposto de resultados da Lei de Proteção de Cultivares era o de que sua existência facilitaria o intercâmbio de material genético e, portanto, o enriquecimento genético da agricultura brasileira, assim como propiciaria a entrada de sementes comerciais e asseguraria, em contrapartida, as exportações brasileiras nesses campos.

Tais afirmativas devem ser vistas sob diversas óticas. De um lado, tem-se como lógicas tais argumentações. Não se espera que alguém que detenha direitos sobre uma

cultivar no exterior permita que suas sementes sejam remetidas ao Brasil, em caráter de pesquisa ou comercial, se não puder se assegurar que a eventual difusão dessa cultivar no país possa lhe render os frutos do investimento feito. Comercialmente, tal preocupação tem fundamento.

Todavia, há poucos registros de real restrição ao intercâmbio de materiais genéticos para pesquisas como decorrência da inexistência da proteção. Buso (1996) faz referência a alguns casos de restrição dessa ordem, ocorridos recentemente. Tradicionalmente houve grande fluxo – oficial e não oficial – de materiais. Rosseto (1996) cita que toda a cultura de manga brasileira foi desenvolvida a partir de materiais trazidos dos EUA e que a soja, o trigo e a cana-de-açúcar tradicionalmente tiveram sua base genética brasileira desenvolvida a partir de materiais trazidos de fora, assim como a Argentina apropria-se de materiais brasileiros para o desenvolvimento de pesquisas de soja. Segundo ele, tal fato apresenta-se como favorável ao desenvolvimento tecnológico, sendo a restrição imposta pelo sistema de proteção um fator inibidor da ampliação da base genética nacional.

Ademais, é preciso levar em conta que o que está sendo protegido – para efeitos de intercâmbio genético e comercial – são as cultivares “industriais”, ou seja, o material genético desenvolvido a partir da interferência do homem sobre a natureza. Lamentavelmente, não há restrições ao intercâmbio de materiais genéticos “originais”, oriundos da biodiversidade – no caso brasileiro, a maior do Mundo –, o que induz à necessidade urgente de regulamentar-se, por lei, a proteção deste acervo contra a pirataria internacional.

Além do mais, é importante observar que o fluxo de sementes comerciais entre países, pelas próprias questões biológicas envolvidas, é, de modo geral, pequeno. Há maior racionalidade na produção local de sementes (e no desenvolvimento de cultivares) do que na importação, já que esta representa a introdução de cultivares nem sempre as mais adaptadas às condições ecológicas locais.

Assim, o argumento de facilitação de intercâmbio enfraquece-se, suaviza-se, não podendo ser determinante das vantagens do sistema de proteção instituído.

4.3.5 Da possível desnacionalização do parque produtor de sementes e de pesquisas genéticas

É flagrante o interesse de empresas multinacionais de pesquisa química e biotecnológica no mercado brasileiro do agronegócio. O grande potencial representado pelo setor agropecuário nacional – num país com muita terra, solos bons, clima favorável, população em crescimento e defasagem tecnológica – caracteriza grande espaço de crescimento para as atividades ligadas ao desenvolvimento tecnológico, à melhoria das raças e cultivares e aos resultados de pesquisa que confirmam maior produtividade e competitividade ao setor. Isso parece ser o suficiente para despertar grande interesse das empresas que detêm tecnologia e capital nesses campos. Tanto que partiram de várias dessas empresas muitas das pressões voltadas à aprovação da lei.

De outra parte, observa-se um forte movimento de aquisições de empresas nacionais desse ramo por parte de multinacionais (vide as aquisições da FT-Sementes e da Agrocere, pela Monsanto). As pesquisas de base biotecnológica e, especialmente, aquelas embasadas na engenharia genética apresentam custos elevados e, portanto, somente são viabilizadas por empresas que detêm grande capital e, obviamente, tecnologia avançada.

Na medida em que essas empresas multinacionais rapidamente desenvolverem tais pesquisas e criarem essas novas tecnologias, ocuparão maiores espaços no mercado brasileiro, estreitando-se, correspondentemente, o espaço ocupado por empresas nacionais.

Esta não é uma questão sem importância. As implicações estratégicas do setor sementeiro, para o setor agropecuário, indicam que este será um dos aspectos cruciais e marcantes da Lei na história da estrutura de melhoramento genético e produção de sementes no Brasil. O cenário traçado não pode deixar de incorporar um conjunto de novas e mais avançadas tecnologias neste campo, dominado, entretanto, por empresas cujo controle poderá estar fora das fronteiras nacionais. Resta saber, todavia, o que se torna mais importante para o país nesse momento e se saberão as futuras políticas públicas criar as devidas salvaguardas para direcionar os resultados para o bem-estar da população brasileira.

As preocupações de ordem estratégica, relacionadas não à xenofobia, mas à manutenção da soberania nacional e à autonomia no campo tecnológico, serão

importantes nas fases de monitoramento e fiscalização da aplicação da Lei e em sua avaliação futura.

4.3.6 Do risco de estreitamento do patrimônio genético na agricultura brasileira

A possibilidade de que ocorra um processo de erosão genética, apontada com fortes tintas ameaçadoras, parece não ter condições de concretizar-se como decorrência específica da aplicação da Lei. Tal possibilidade pode ser uma ameaça, independentemente de haver ou não a proteção de cultivares. Trata-se muito mais de uma questão que envolve uma adequada política de preservação e ampliação da base genética vegetal do país do que propriamente de uma decorrência da concentração de pesquisas nas variedades de maior interesse comercial.

Homem de Carvalho (1996) apontou a prejudicial tendência à homogeneização, que leva à criação de cultivares que necessitam de condições artificializadas de cultivo (mais fertilizantes, agrotóxicos etc.). Não restam dúvidas de que o processo de industrialização da agricultura, descrito por Graziano da Silva (1981), leva à menor variabilidade genética nas plantas comerciais e maior artificialismo de condições para produzir mais.

Entretanto, não parece haver razões para ampliação dos temores neste campo, já que o risco de estreitamento genético se dá tão somente nas espécies comerciais e, na realidade, a manutenção da diversidade genética dessas espécies interessa às próprias instituições de pesquisa.

Se é verdade que não deve interessar à nação uma homogeneização de seu patrimônio genético – por justificativas mais do que óbvias –, não é menos verdade que esse risco de erosão decorre muito mais de deficientes políticas públicas voltadas à preservação desse patrimônio, à ampliação de conhecimentos sobre o mesmo e à uma visão prospectiva no âmbito da genética do que da aplicação de uma lei de proteção de cultivares, que atuará em âmbito bastante limitado neste campo. Mesmo no que concerne ao estoque genético relativo às espécies comerciais, não se identifica por que uma lei de proteção causaria tal efeito senão a falta absoluta de qualquer tipo de política de pesquisa pública que levasse em conta a preservação do patrimônio genético nacional.

4.3.7 Da impossibilidade de dar continuidade a processos tradicionais de produção de sementes no âmbito das pequenas comunidades e das cooperativas

Como discutido adiante (seção 7.4), este era um ponto de contrariedade com a futura lei, por parte de seus opositores. Sabe-se que no âmbito de cooperativas e das comunidades de pequenos agricultores há um processo de produção comunitária e de troca de sementes que, nos estritos termos da proposta de lei, contrariam os dispositivos de exclusividade nela previstos. A Lei estaria, assim, colocando-os como seus potenciais transgressores. Estaria, na realidade, invadindo um direito milenar dos pequenos agricultores de se organizarem da forma mais racional possível, adequada à sua condição, sem terem de recorrer ao mercado de sementes.

Estaria a Lei, desse modo, obrigando o pequeno produtor ou a transgredi-la ou a inserir-se no mercado de compra de sementes, com as implicações econômicas de tal ato. As soluções encontradas na forma final da Lei, discutidas adiante, indicam que amenizou-se tal situação sem que se tenha reconhecido, por inteiro, o direito propugnado pelos que defendiam os interesses dos pequenos agricultores.

4.3.8 Do atendimento às disposições do Gatt e da adesão à UPOV

Procede a justificativa de que a instituição de uma lei de proteção de cultivares atendia ao compromisso, firmado pelo país no Gatt, de criar uma legislação *sui generis* relacionada à proteção vegetal e que seria, também, uma condição indispensável para permitir a adesão do Brasil à UPOV.

De fato, o Acordo Final da Rodada Uruguai do Gatt prevê a criação de tal lei por parte dos países signatários, havendo sido o referido Acordo ratificado pelo Congresso Nacional, cumpridas, portanto, todas as disposições legais e constitucionais que conferem legitimidade ao ato.

Da mesma forma, as convenções da UPOV preveem que somente possam aderir a ela os países que tenham leis específicas regulando os direitos dos obtentores e que tais leis conformem-se a determinadas exigências indispensáveis constantes das respectivas convenções.

Assim, passava a ser válida a argumentação da necessidade da Lei para atendimento a esses acordos internacionais: primeiro, para atender a uma obrigação (Gatt); segundo, para propiciar condições de adesão à UPOV.

O que seria questionável (e o foi, embora sem força para impedir a aprovação da Lei) era se a única forma de atender ao disposto no Gatt seria uma lei de proteção nos moldes dispostos pela UPOV. Desde o encerramento da Rodada Uruguai do Gatt, a UPOV vinha sendo apresentada como o modelo a ser seguido para a conformação das leis nacionais que atenderiam ao disposto naquele acordo. Entretanto, outra legislação *sui generis* neste campo seria aceitável pelo tratado, não havendo obrigatoriedade de ser correspondente aos termos das convenções da UPOV. Aparentemente aquele argumento foi utilizado como forma de confundir os conteúdos durante as discussões, apresentando-se o modelo UPOV como o único que atenderia às obrigações assumidas no âmbito do Gatt.

Pode-se também questionar se realmente seria necessário implantar-se a lei brasileira agora para atender ao disposto no Gatt/OMC. Já que não se havia esgotado o prazo estabelecido para que tal ocorresse (o que ocorreria somente no ano de 2005) e, ainda, consoante o fato de que o mesmo acordo estabelece que em 1999 seriam revistos seus termos no que concerne à proteção intelectual, não seria de todo impróprio não se elaborar a lei brasileira, já.

No que se refere à filiação à UPOV, restaria questionar-se a necessidade, mesmo, de o Brasil aderir, ainda que à Convenção de 1978. A controvérsia gerada em torno desta questão foi inquestionavelmente grande e está na raiz da polêmica em torno da lei.

Alguns países de importância agrícola, como a Índia e a China, que conferem grande relevância às questões científicas e tecnológicas, não aderiram à UPOV ainda.³

O fato de o Brasil deter a maior biodiversidade do planeta, segundo o deputado Padre Roque (BRASIL, 1996a), primeiro relator dos projetos de lei, dar-lhe-ia condições de dar as cartas neste tema, não devendo submeter-se à condições impostas por aquela organização internacional. Argumento semelhante foi desenvolvido por Rosseto (1996), que julgava dispensável a adesão à UPOV, entendendo não ser essencial que o Brasil pertencesse a tal organização e que a adesão a ela significaria domínio do

3 Nota do Autor: A China aderiu em 1999.

mercado brasileiro pelas empresas dos países desenvolvidos, que compõem a maioria dos membros da UPOV.

Entretanto, o foco da discussão colocada pelos defensores da lei não foi aderir ou não, à UPOV, mas, sim, aderir à UPOV 78 ou à UPOV 91, o que confundia o fulcro da questão. O que deveria estar em discussão, efetivamente, era a primeira das dúvidas.

Ao final imperou, politicamente, a vontade manifesta de integrar-se o Brasil ao concerto das nações que, lideradas pelos países do chamado Primeiro Mundo, compõem o sistema internacional de proteção de cultivares.

4.3.9 Da existência de leis similares nos parceiros do Mercosul

Se há necessidade (ou obrigatoriedade mesmo) de simetria nas leis com tal escopo no âmbito do Mercosul torna-se absolutamente válida a argumentação de que o Brasil deveria instituir uma lei de proteção de cultivares.

Com efeito, em 1997, o quadro de filiação à UPOV indicava que os três parceiros brasileiros no bloco, a saber, Argentina, Paraguai e Uruguai, assim como o Chile associado, estavam integrados àquela convenção, possuindo, portanto, legislação específica de proteção (Anexo I).

Na medida em que tende a ser muito forte o intercâmbio de produtos vegetais e de sementes entre esses países com muitas semelhanças ecológicas, legislações de proteção seriam adequados mecanismos de regulação e organização dos fluxos e dos interesses econômicos envolvidos no comércio agrícola e no intercâmbio tecnológico.

4.3.10 Da necessidade e da urgência da Lei de Proteção de Cultivares em função da Lei de Patentes

Um dos mais fortes argumentos utilizados pelos que defendiam a imediata aprovação da lei era o de que a Lei de Propriedade Industrial, nº 9.279, de 14/5/96 (1996.d), entraria em vigor em 14 de maio de 1997 e que ela permite que sejam patenteados os microorganismos transgênicos e os processos (art. 18–III e art. 42–II). Segundo a interpretação de muitos pesquisadores, contrários ou favoráveis à Lei de Proteção de Cultivares,

esses dispositivos da Lei de Patentes – a despeito de o patenteamento de plantas ou de suas partes ser vedado pela mesma lei (art. 10–IX e art. 18–III) – permitiriam o patenteamento dos genes isolados e transferidos de outros organismos para uma espécie vegetal comercial ou, ainda, do processo biotecnológico utilizado na transferência, permitindo-se o patenteamento do produto resultante (art. 42–II), no caso, a planta.

Ocorreria aí o “patenteamento virtual” de plantas, a que se referiram vários pesquisadores (Rosseto, 1996; Sampaio, 1996; Vasconcelos Neto, 1996; e outros).

A matéria é controversa. O que está explícito na Lei de Patentes é a vedação ao patenteamento de plantas. Aparentemente, somente a aplicação daquela lei e eventuais decisões do Judiciário permitirão aclarar esta dúvida.

Todavia, não era equivocada a argumentação de necessidade e urgência da Lei de Proteção de Cultivares para elidir tal possibilidade. Para atender a essa preocupação e prevenir dúvidas posteriores, ela determina, em data anterior à vigência da Lei de Patentes, que o Certificado de Proteção de Cultivares é a “única forma de proteção de cultivares e de direito que poderá obstar a livre utilização de plantas ou de suas partes de reprodução ou de multiplicação vegetativa no país”.

4.3.11 Do temor de que as salvaguardas sejam aplicadas segundo critérios discriminatórios

A Lei está dotada de salvaguardas para evitar a utilização abusiva do direito exclusivo do obtentor e para amenizar os riscos de monopolização da produção de sementes. Entretanto, a promessa de que tais salvaguardas confeririam um caráter isento e seguro à lei, como argumento de que ela poderia ser aprovada sem que isso significasse potencial prejuízo aos agricultores, especialmente aos pequenos, não foi suficientemente convincente para fazer com que seus opositores acatassem a ideia de instituir a proteção de cultivares.

Tal temor decorria da ideia de que haveria submissão do Ministério da Agricultura e do Abastecimento às demandas dos setores hegemônicos do setor agropecuário – como de resto praticamente todo o setor público brasileiro é submisso aos setores economicamente mais fortes como decorrência do modelo concentrador e elitista que permeia o tecido político-institucional brasileiro. Também derivar-se-ia da tradicional

influência que sobre o mesmo ministério exercem os setores representativos da produção de insumos e da agroindústria, de um modo geral.

Assim, afigurava-se difícil imaginar o Ministério da Agricultura arbitrar, imparcialmente, uma demanda que envolvesse setores de expressão do agronegócio (uma indústria multinacional produtora de agroquímicos e pesquisadora em genética, por exemplo) questionada por ONGs ou por entidades representativas de pequenos produtores.

O histórico de decisões do Ministério bem demonstra quais setores são normalmente beneficiados por seus atos, dada a influência política e econômica que os mais fortes detêm junto à alta burocracia governamental em seus estamentos técnicos e políticos.

4.3.12 A questão ética ou a falta de indenização às comunidades camponesas e indígenas

Parece pouco provável que tal argumentação pudesse prosperar. A despeito de ter aparente lógica ética, ver-se-á, sob o estrito enfoque tecnológico, que, a partir da instituição do sistema de proteção de cultivares, o que estará sendo cobrado serão *royalties* sobre os melhoramentos introduzidos em cultivares tradicionais e, no mais das vezes, em cultivares já melhoradas e, futuramente, já protegidas. Assim, estar-se-á permitindo a cobrança de taxas para recuperar os investimentos feitos não na manutenção da variedade ao longo do tempo, mas sim no aperfeiçoamento dela pela introdução de genes ou aprimoramentos outros que lhe configurem melhores características agronômicas.

Assim, da mesma forma como se permite a proteção de inventos industriais sem levar em conta quem descobriu o fabrico do ferro ou o importante trabalho dos artesãos que ao longo da História desenvolveram tecnologias de trabalho desse material, está-se permitindo proteção sobre o aprimoramento de recursos da natureza ou da sociedade – e somente sobre o que foi melhorado – permanecendo não protegidas as variedades naturais e as cultivares tradicionais. Trata-se, na realidade, de permitir a proteção (e incentivar, pelo lucro) àquilo que é inovação, que é incorporação de ciência e conhecimentos sobre o estado da arte existente em cada momento.

Uma forma contrária a isso poderia ser desenvolvida, não fosse capitalista o sistema que estrutura a economia e a sociedade brasileiras.

5 OS PROJETOS DE LEI

Conforme descrito anteriormente, a Lei de Proteção de Cultivares decorre basicamente da apreciação, pela Câmara dos Deputados, de dois projetos de lei, que deram origem a um substitutivo de relator, que foi a base da redação da lei finalmente aprovada, após modificações introduzidas pelo Senado Federal e, em grande parte, referendadas pela Câmara.

A descrição dos projetos de lei, suas principais características e conteúdos, bem como o registro dos processos de sua tramitação nas duas casas legislativas e o apontamento das principais alterações havidas, como decorrência do processo político envolvido, são os objetivos deste capítulo. Uma síntese da tramitação é apresentada no Anexo V.

Os projetos de lei foram o PL nº 1.325, de 1995 (BRASIL, 1995a), de autoria do deputado Renato Johnson, do PPB-PR e o PL nº 1.457, de 1996 (BRASIL, 1996c), de autoria do Poder Executivo. Ademais, no Senado Federal tramitava o PL nº 199, de 1995, de autoria do senador Odacir Soares (PFL-RO), que na fase final não foi apreciado por ser considerado “prejudicado”, nos termos regimentais.

5.1 Características dos projetos de lei

O PL nº 1.325/95 e o PL nº 1.457/96 apresentavam características muito semelhantes, indicadoras de terem sido inspirados em uma mesma matriz, no caso, o anteprojeto de lei elaborado pela Comissão Interministerial em 1991 e apreciado pelo

CNPA. Poder-se-ia dizer que os dois projetos de lei eram, na essência, iguais, pois propunham os mesmos dispositivos fundamentais para uma lei de proteção de cultivares.

Diferenciavam-se quanto à forma, na medida em que o PL 1.457/96 era mais enxuto, não prevendo uma série de detalhes operacionais presentes no PL 1.325/95. Em ambas as proposições constavam dispositivos que excediam às condições mínimas requeridas pela UPOV – Convenção de 1978.

Das disposições contidas nos dois projetos de lei, destacam-se (Quadro 4) alguns pontos principais, relevantes para o entendimento das intenções de seus autores.

Quadro 4 – Principais diferenças entre os projetos de lei originais e as disposições da Convenção de 1978 da UPOV.

DISPOSITIVO	PROPOSTA NOS PLs	UPOV/98
Duração da Proteção	Perenes e semiperenes – 25 anos Demais - 15 anos	Perenes e semiperenes – 18 anos Demais - 15 anos
Cultivar essencialmente derivada	Prevista a proteção	Não prevista
Exclusividade do detentor do direito sobre a cultivar	Previsto	Previsto
Extensão da proteção ao produto final das lavouras	Prevista para as espécies de propagação vegetativa	Prevê que um país pode proteger espécies até a comercialização do produto final
Uso Público Restrito	Previsto, com remuneração ao obtentor	Previsto (“por razões de interesse público”) com remuneração ao obtentor
<i>Pipeline</i>	Prevista a proteção para cultivares existentes no mercado, pelo prazo remanescente da proteção.	Não previsto. Somente cultivares “novas” são passíveis de proteção.

5.2 A tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional

5.2.1 Na Câmara dos Deputados

Por força das disposições regimentais, o Projeto de Lei nº 1.325/95, embora apresentado antes, não foi apreciado no primeiro momento: o projeto de Lei nº 1.457/96, por ser de autoria do Poder Executivo e por este havê-lo incluído na pauta da convocação extraordinária do Congresso Nacional, com solicitação de urgência, mereceu, nos termos constitucionais, apreciação específica.

Diferentemente do que seria esperado, a distribuição desse Projeto para apreciação das comissões técnicas da Câmara dos Deputados somente contemplou as Comissões de Economia, Indústria e Comércio (CEIC); de Agricultura e Política Rural (CAPR); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), estas últimas somente para análise de adequação financeira ou orçamentária e de constitucionalidade ou juridicidade, respectivamente. Portanto, somente para duas comissões de análise de mérito. Diz-se “diferentemente do que seria esperado” porque o tema é suficientemente amplo para que fosse analisado no mérito também pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) e de Constituição e Justiça e de Redação. Isso implicaria, entretanto, de acordo com o Regimento Interno, criar-se uma Comissão Especial, já que estariam analisando o mérito da matéria mais de três comissões.

Dado o caráter de urgência da matéria, ela foi apreciada simultaneamente pelas duas comissões de mérito. Em três comissões (CEIC, CFT e CCJR) não chegou a ser apresentado parecer pelos respectivos relatores.

Na Comissão de Agricultura e Política Rural, então presidida pelo deputado Alcides Modesto, do PT-BA, foi promovida uma reunião de audiência pública, com participação de sete convidados (Quadro 6). A relatoria do projeto foi atribuída ao deputado Padre Roque (PT-PR).

O relator apresentou proposta de substitutivo, em que retirava o caráter de exclusividade de direitos do obtentor, propondo a livre multiplicação e comercialização de sementes, somente que condicionada ao pagamento (regulado pelo Estado) de

royalties aos melhoristas e ainda liberava a produção e o comércio de sementes para pequenos agricultores e cooperativas. Tal forma, por opor-se a disposições essenciais da convenção da UPOV, não permitiria a adesão do Brasil àquela organização, o que contrariava o desejo governamental.

Esse substitutivo não chegou a ser apreciado pela comissão. O impasse criado pela proposta e a reação generalizada contra o caráter de urgência solicitado pela Presidência da República ensejaram uma negociação entre as várias correntes políticas da Câmara dos Deputados e o Poder Executivo, da qual resultou a retirada do pedido de urgência e a constituição de uma Comissão Especial para apreciação dos projetos de lei segundo os ritos regimentais de tramitação ordinária, agora sem apreciação por várias comissões técnicas, substituídas pela citada Comissão Especial.

A despeito de tal decisão haver sido tomada em fevereiro de 1996, somente em junho foi instalada a comissão, presidida pelo deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), tendo como relator o deputado Carlos Melles (PFL-MG).

Também essa Comissão Especial realizou reuniões de audiência pública, colhendo o depoimento de 21 pessoas – representantes de instituições públicas e privadas, cientistas, parlamentares e técnicos do governo federal (Quadro 7).

Quadro 5 – Participantes da audiência pública promovida pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, sobre proteção de cultivares, em 18 de maio de 1995.

CONVIDADO	QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTO QUANTO AO TEMA*
MÁRCIO MIRANDA SANTOS	Chefe do CENARGEN-Embrapa	Favorável
CARLOS JORGE ROSSETO	Pesquisador do IAC	Contrário
NELSON TROMBETA	Assessor do Departamento de Tecnologia de Produção Vegetal do Ministério da Agricultura	Favorável
JOÃO LUIZ HOMEM DE CARVALHO	Secretário de Agricultura do Distrito Federal	Contrário

Quadro 6 – Participantes da audiência pública promovida pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, sobre proteção de cultivares, em 8 de fevereiro de 1996.

CONVIDADO	QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTO QUANTO AO TEMA *
CARLOS JORGE ROSSETO	Pesquisador do IAC	Contrário
ÂNGELA CORDEIRO	Pesquisadora da AS-PTA	Contrário
JOÃO BOSCO UMBELINO SANTOS	Representante da CNA	Favorável
DINO CASTILHO	Representante da CONTAG	Contrário
CARLOS PIETA FILHO	Presidente da FAEAB	Favorável
FRANCISCO DACHIANON	Representante do MST	Contrário
MAÇAO TADANO	Presidente do COBRAFI	Favorável

Quadro 7 – Participantes das audiências públicas promovidas pela Comissão Especial constituída pela Câmara dos Deputados para apreciar os Projetos de Lei nºs 1.325/95 e 1.457/96 (Proteção de Cultivares) de 25 de junho a 24 de julho de 1996.

CONVIDADO	QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTO QUANTO AO TEMA*
Deputado RENATO JOHNSSON	Autor do Projeto de Lei nº 1.325/95	Favorável
MAÇAO TADANO	Presidente do Cobrafi	Favorável
FRANCISCO TERASAWA	Pesquisador privado e produtor de sementes	Favorável
MANOEL OLÍMPIO DE VASCONCELOS NETO	Diretor substituto do Departamento de Fiscalização e Fomento da Produção, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Favorável
LUIZ ANTÔNIO BARRETO DE CASTRO	Secretário do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia	Favorável
CARLOS JORGE ROSSETO	Pesquisador do IAC	Contrário

CONVIDADO	QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTO QUANTO AO TEMA*
LAIA MATTAR E RODRIGUES	Assessora da Subsecretaria Jurídica da Casa Civil da Presidência da República	Favorável
MARIA JOSÉ AMISTALDEN SAMPAIO	Pesquisadora da Embrapa	Favorável
JOÃO LUÍS HOMEM DE CARVALHO	Secretário da Agricultura do Distrito Federal	Contrário
WILLIAN BURNQUIST	Gerente de Fitotecnia do Centro de Tecnologia da Copersucar	Favorável
CLÁUDIO MANOEL DA SILVA	Presidente da Cotton S/A	Favorável
JOSÉ AMAURI DIMARZIO	Presidente da Abrasem	Favorável
JOSÉ AMAURI BUSO	Chefe técnico do CNPH/Embrapa	Favorável
LINDA CALDAS	Professora de Botânica da UnB	Favorável
ELZA BATTAGGIA BRITO CUNHA	Diretora executiva da Embrapa	Favorável
GUNTOLF VAN KAICK	Assessor da Ocepar e representante da OCB	Favorável
CARLOS PIETA FILHO	Presidente da Faeab	Favorável
JAIRO SILVA	Pesquisador e representante da Abrasem	Favorável
DAVID HATHAWAY	Pesquisador da AS-PTA	Contrário
JOÃO BOSCO U. SANTOS	Representante da CNA	Favorável
ADAUTO SILVA EMERENCIANO	Diretor da Icamp-Marcas e Patentes	Favorável

* Considerou-se “posicionamento quanto ao tema” a opinião predominante, favorável ou contrária à instituição de uma lei de proteção de cultivares, nos moldes exigidos pela UPOV.

O relator, deputado Carlos Melles, patrocinou um processo de negociação entre as várias áreas técnicas envolvidas, especificamente com os órgãos do Poder Executivo interessados (Palácio do Planalto, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e do Comércio, MCT, Embrapa e outros), além de articulações com alguns setores que

se opunham à Lei, objetivando dar forma mais aprimorada à futura lei e atender, na medida do permitido pelas restrições governistas, aos diversos segmentos interessados.

Nessa fase foram apreciadas dezessete emendas aos PLs, apresentadas na fase inicial de tramitação, e outras dezessete, apresentadas na fase final, já no Plenário da Câmara. O relator aprovou, total ou parcialmente, seis daquelas emendas, incorporando-as em seu substitutivo.

O conteúdo dos debates, estudos e negociações empreendidas proporcionaram a ocorrência de modificações de expressão, comparativamente aos projetos de lei originais, no sentido de aperfeiçoar as propostas, ampliar as salvaguardas e cercar a futura lei de cuidados com sua posterior operacionalização no contexto do setor agrícola brasileiro. Tais aprimoramentos constaram do substitutivo aprovado, e as principais diferenças, relativamente aos projetos de lei, estão apontadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Proteção de cultivares. Principais alterações introduzidas pelo projeto substitutivo do relator, relativamente aos projetos de lei originais.

DISPOSITIVO	PROJETOS DE LEI ORIGINAIS	SUBSTITUTIVO DO RELATOR
Duração da Proteção	15 e 25 anos	15 e 18 anos
Extensão da proteção ao produto final das lavouras.	Proteção até o produto final, no caso das espécies de propagação vegetativa.	Proteção somente para a comercialização de sementes (exceto cana-de-açúcar, em que a proteção estende-se ao produto comercializado).
<i>Pipeline</i>	Prevista, para todos os fins, a proteção a cultivares “não novas”, pelo prazo remanescente.	Prevista, nos mesmos moldes, mas restrita à utilização para desenvolvimento de novas cultivares (e não para o comércio de sementes).
Essencialmente derivada	Prevista a proteção	Prevista a proteção, inclusive de “derivada de derivada”.
Salvaguardas	Previsto “Uso Público Restrito”	Previstos o “Uso Público Restrito” e a “Licença Compulsória”

Obs.: Uma discussão mais aprofundada sobre estes aspectos é feita no capítulo 7 – “Aspectos Específicos da Lei – discussão e análise”.

Durante todo o processo de tramitação dos projetos, na Comissão Especial e, posteriormente, no Plenário, os setores oposicionistas buscaram, nos limites permitidos pelo Regimento, obstruir e obter mais tempo para o aprofundamento das discussões e até mesmo inviabilizar a conclusão do processo. A aprovação, entretanto, ocorreu como decorrência de organizada ação de articulação dos setores governistas, que, nas duas oportunidades da votação final, lograram obter a presença suficiente de parlamentares para aprovar a matéria.

A Comissão Especial e, posteriormente, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovaram o projeto de lei na forma do substitutivo apresentado pelo relator e que, em síntese, atendia ao interesse maior de o Brasil possuir uma lei de proteção de cultivos que lhe permitisse a filiação à UPOV, conforme o desejo do Poder Executivo e o entendimento da maioria parlamentar.

5.2.2 No Senado Federal

Uma vez aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto foi apreciado, a partir de dezembro de 1996, pelo Senado Federal, onde recebeu o nº PLC 0094/96, sendo a ele apensado o PLS nº 199/95.

Naquela Casa, o projeto de lei recebeu um total de 27 emendas (incluindo 12 de relator) nas comissões técnicas e no Plenário. Foram relatores os senadores Jonas Pinheiro, pela Comissão de Assuntos Econômicos, e Lúcio Alcântara, pela Comissão de Educação. Este simplesmente acatou o parecer do senador Jonas Pinheiro.

Para dar maior velocidade à tramitação da matéria, foi obtido, pela liderança governista no Senado, regime de urgência, com o que sua apreciação ocorreu diretamente no Plenário.

O relator, senador Jonas Pinheiro, articulou um acordo com os setores que apresentavam resistências ao projeto de lei aprovado pela Câmara, acolhendo muitas das emendas que estes haviam apresentado. Os setores oposicionistas reconheceram o caráter “respeitoso e transigente das negociações”, mantendo, todavia, o voto contrário ao projeto de lei quando da votação, em abril de 1997, não obstruindo, entretanto, o processo de votação.

Ao final do processo, o Senado aprovou o projeto de lei oriundo da Câmara, com 14 emendas, das quais é importante destacar, por modificarem-no mais substancialmente

1) Emenda nº 13 – art. 4º, § 2º (inclusão)

Para os efeitos do inciso V do art. 3º desta Lei, será também considerada como nova a cultivar que tenha sido oferecida à venda ou comercializada no país, com o consentimento do obtentor, durante o período de até 4 anos anteriores à data da inclusão da espécie a que pertença a cultivar na lista de espécies passíveis de proteção e desde que o respectivo requerimento de proteção seja efetuado durante um período de até 6 meses após a mencionada inclusão.

Esta emenda propunha fazer retornar ao texto do projeto de lei, sob nova roupagem, o instituto do *pipeline*, que fora extirpado na versão da Câmara. Permitia a proteção de cultivares já comercializadas há até quatro anos (e não há um ano, como na definição de “cultivar nova”) quando da inclusão da espécie no sistema de proteção.

2) Emenda nº 3 – art. 10, inciso IV e § 3º (inclusão)

IV – sendo pequeno produtor rural, multiplica sementes, para doação, venda ou troca, exclusivamente para outros pequenos produtores rurais, no âmbito de programas de financiamento ou de apoio a pequenos produtores rurais, conduzidos por órgãos públicos ou organizações não governamentais, autorizados pelo Poder Público.

§ 3º – Considera-se pequeno produtor...

Esta emenda resgatava uma das primeiras versões discutidas na Câmara dos Deputados (porém não contemplada no projeto de lei lá aprovado), criando uma exceção que atendia às pressões dos setores mais ligados à defesa de interesses dos pequenos agricultores.

3) Emenda nº 8 – art. 42, V (inclusão)

V – pela comprovação de que a cultivar tenha causado, após a sua comercialização, impacto desfavorável ao meio ambiente ou à saúde humana

A emenda atendeu a antiga pressão dos setores ambientalistas que propugnavam pela inclusão desse dispositivo como parte das razões para cancelamento do certificado de proteção de uma cultivar.

5.2.3 No retorno à Câmara dos Deputados

Atendendo ao disposto na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das duas casas congressuais, a matéria, uma vez aprovada no Senado com emendas, retornou à Câmara dos Deputados, agora para apreciação exclusiva das 14 emendas introduzidas pelo Senado Federal.

Como houvera solicitação de caráter de urgência por parte das lideranças governistas na Câmara, a apreciação deu-se diretamente no Plenário, sob a relatoria do deputado Mário Cavallazzi (PPB-SC).

A Câmara dos Deputados acatou, aprovando e incorporando ao texto da futura lei, treze das quatorze emendas do Senado. A emenda rejeitada foi a de nº 13 (que incluía um § 2º no art. 4º), que previa o retorno do *pipeline* ao projeto de lei.

Além disso, foi extirpada, por uma emenda supressiva, a expressão “venda”, integrante da emenda nº 3 do Senado Federal, eliminando a possibilidade, arduamente defendida pelos setores ligados aos pequenos produtores, de que estes tivessem formas mais amplas de liberdade no trato das questões de produção e comercialização de sementes.

Como, no geral, as emendas do Senado foram obtidas por acordo com os setores oposicionistas, tal situação estendeu-se à Câmara dos Deputados para apreciação final. Assim, embora manifestando-se em desacordo com a aprovação da Lei, os setores oposicionistas não obstruíram a votação final, no Plenário da Câmara dos Deputados, concordando apenas em manifestar seus votos contrários.

Uma vez aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o projeto de lei subiu à sanção presidencial, a qual ocorreu em 25 de abril de 1997, tomando a Lei de Proteção de Cultivares o nº 9.456, publicada no Diário Oficial da União de 28 de abril de 1997.

6 OS ATORES NA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI

Uma análise sucinta e objetiva da atuação dos diferentes atores envolvidos no processo de elaboração da Lei de Proteção de Cultivares proporciona um mapeamento dos diversos interesses vinculados a esta política pública e a identificação da correlação de forças que conformou o desenho final da Lei. Este é o objetivo deste capítulo: registrar o comportamento dos diferentes segmentos sociais e políticos ao longo do período de tramitação dos projetos de lei.

O principal ator que viabilizou a concretização da lei foi, inquestionavelmente, o Poder Executivo, que se empenhou de diversas formas para o alcance do resultado final.

Respalda-se nos órgãos técnicos de sua estrutura e nos argumentos de urgência (decorrente do iminente encerramento do prazo para adesão à UPOV) e de absoluta necessidade da lei para o aprimoramento jurídico do setor do agronegócio, coordenou um importante processo de discussão e negociação técnica com vistas a aparar as arestas no âmbito do Legislativo. O próprio Palácio do Planalto, por meio da Subchefia para Assuntos Parlamentares, foi ativo personagem desse processo, coordenando as demais entidades governamentais e postando-se como o hegemônico interlocutor governamental com o Congresso.

Posteriormente, ao final do processo, também a ação política do Planalto foi ativa, na medida em que articulou-se com a bancada governista para obter o quórum e os votos favoráveis na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e no Plenário das duas casas legislativas.

Talvez a função coordenadora do Planalto objetivasse não apenas obter maior eficiência e eficácia da ação governamental, mas também orientar um processo de maior

disciplina hierárquica de modo a evitar eventuais divergências entre os órgãos governamentais ou entre seus técnicos, no processo de interlocução com o Congresso Nacional.

Com efeito, dada a complexidade do tema e as diferentes sensibilidades em torno do mesmo, não há uma unanimidade de posições dentro das fileiras dos favoráveis à lei ou de seus opositores. Um eventual posicionamento contrário (ou parcialmente contrário), por hipótese, da Embrapa ou de alguém de seus quadros, fragilizaria por demais a posição do Poder Executivo, empenhado em demonstrar as virtudes da futura lei a um Congresso Nacional que, pela complexidade do tema, ressentia-se de posições claras e firmes que respaldassem a futura decisão e transbordava questionamentos e dúvidas acerca do assunto.

Os principais atores coadjuvantes do Palácio do Planalto foram o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e a Embrapa. O primeiro, buscando ocupar um espaço para compensar o muito que perdeu, no que se refere ao comando da política agrícola, provavelmente visualizava, na Lei de Proteção de Cultivares, uma oportunidade ímpar de se fortalecer e criar uma nova estrutura interna responsável pelo registro e concessão das proteções. Registre-se que tal sentimento foi percebido no nível da burocracia do Ministério, não em seu nível político, aparentemente ausente das discussões do tema.

Interessava a lei, entretanto, à sua burocracia. Talvez porque estava dando vazão à influência dos setores empresariais da agricultura junto ao Ministério da Agricultura (que, tradicionalmente, foi fortemente influenciado pelas organizações patronais – CNA, OCB, SRB e, neste caso, também pela Abrasem). Talvez porque estava permitindo a criação da já citada nova estrutura organizacional e isto representava aumento do poder interno e externo. Talvez, ainda, porque a instituição da Lei (e da função que desempenharia o Ministério) abrisse novas possibilidades de aprofundar conhecimentos, ampliar relações, realizar viagens internacionais e dinamizar intercâmbios, atividades várias que tirassem do marasmo as estáticas estruturas existentes.

À Embrapa, oficialmente, interessava a lei pelo que ela representaria de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Sabe-se que não havia consenso entre os pesquisadores não somente quanto à conveniência da existência da Lei, como também quanto a diferentes aspectos de seu conteúdo. Entretanto, o vínculo estatal determinou uma posição institucional de defesa intransigente da Lei, até mesmo porque havia argumentos apropriados e de vantagens à empresa: a Lei propiciaria retorno financeiro pelas cultivares que lançasse no mercado; havia a expectativa de que a Lei contemplasse

um *pipeline* amplo, ou seja, a possibilidade de proteger não apenas as inovações, mas também as cultivares já comercializadas no ato de sua sanção, o que significaria mais recursos para a empresa; e a proteção a suas cultivares – detentora que é, a Embrapa, do maior estoque de cultivares no país – abriria a possibilidade de negociar, com as empresas multinacionais que detêm a tecnologia da engenharia genética, acordos para desenvolvimento de cultivares engenheiradas, com correspondente pagamento à empresa estatal.

Acessoriamente atuou também em favor da Lei o Ministério da Ciência e Tecnologia (mediante o posicionamento do secretário do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico), que a defendia por força da ideologia da modernidade, do progresso técnico e da inevitabilidade de que as tecnologias de ponta estariam sendo utilizadas cada vez mais no país, e porque seria necessário regulamentar, da forma feita nos demais países, a questão da propriedade intelectual na agricultura.

Igualmente defendia a aprovação da lei, sob os aspectos técnico-normativos envolvidos, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, responsável pelas negociações internacionais relativas à propriedade intelectual no âmbito do Gatt e, agora, da OMC, e sob supervisão do qual está o INPI, órgão normativo das patentes, que detém o *know how* do tema e contribuiu para a formatação final dos aspectos normativos da Lei. Também interessava a Lei, por motivos óbvios, ao Ministério das Relações Exteriores, responsável pelas negociações, no âmbito diplomático, com as organizações internacionais, como a UPOV, no caso em tela.

No que se refere à sociedade civil e influências da órbita privada, pode-se referir a participação proeminente do Cobrafi, organismo técnico constituído, em parte, por entidades que representam os interesses do setor agroindustrial produtor de agrotóxicos, as quais apresentavam forte e aberto interesse na aprovação da lei. Talvez esta instituição haja se constituído no mais forte interessado e no mais eficiente articulador do setor privado no processo de aprovação da lei.

Entre as razões que orientaram esse setor a lutar tão obstinadamente pela lei parece estar o forte componente de desenvolvimento tecnológico que caracterizava as empresas químicas multinacionais, que enveredavam pelo ramo da engenharia genética. Pesados investimentos são feitos nesse campo e se observa nítida tendência de aquisição de empresas brasileiras produtoras de sementes por grupos multinacionais, conforme já referido.

Os exemplos mais proeminentes, nesse caso, foram a compra da FT–Sementes em meados do ano de 1996 e, ao final do ano seguinte, da Agroceres, a maior empresa do setor no Brasil, ambas adquiridas pela Monsanto, gigante multinacional do campo da agroquímica e, posteriormente, da biotecnologia.

Não por acaso foi desse setor empresarial que se fez sentir grande pressão, ao longo da tramitação dos projetos de lei, pela rápida aprovação, nos termos desejados pelo Poder Executivo e, conseqüentemente, pela UPOV.

O segmento patronal dos produtores rurais apresentou-se algo dividido em relação ao tema, conquanto, na média, tenha apoiado e exigido a aprovação da Lei.

A poderosa Confederação Nacional da Agricultura (CNA) parece ter se absterido de debater mais aprofundadamente, em seu âmbito, a questão e seus reflexos para o agricultor. Talvez pela complexidade do tema ou pela dificuldade de, eventualmente, posicionar-se contrária a uma forte proposta do governo federal, carregada de tintas modernizadoras e liberais, optou por delegar o tratamento do tema e a definição da posição oficial da entidade a um setor na sua estrutura organizacional, o qual estava vinculado exatamente aos interesses dos produtores de sementes.

Assim, a CNA estava representada pelo segmento – integrante de sua estrutura – com interesse direto na lei e atuou fortemente, manifestando-se oficialmente pela necessidade de sua imediata aprovação. Entretanto, aparentemente, havia outros segmentos internos, representativos dos produtores de grãos, que teriam interesses contrários, mas cuja voz não obteve canal e condições de ser oficialmente veiculada, dada a opção assumida pela instituição.

De qualquer modo, imperou, no âmbito da Confederação, a ideia do *trade off*, ou seja, de que a Lei seria, no futuro, benéfica aos agricultores e não restritiva a suas atividades, superando, por seus benefícios futuros, os malefícios que poderia causar, de imediato, ao coibir a livre comercialização de sementes.

A também poderosa Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) aparentemente estava algo dividida em suas posições, em razão de uma peculiaridade: ela coordena um sistema que produz grãos (e, portanto, em princípio, poderia ser contra a Lei) e outro que faz pesquisas de melhoramento genético em estações experimentais (e, portanto, seria a favor da Lei). E o choque de opiniões ocorreu, embora não tornado público. Prevaleceu, entretanto, um posicionamento favorável à Lei, com ressalvas relativas exatamente aos aspectos que claramente prejudicariam os agricultores. Esta

instituição foi uma das que mais fortemente combateu a pretendida extensão da proteção ao produto final das espécies de propagação vegetativa.

A Abrasem constituiu-se também num dos mais importantes atores a lutar em favor da Lei. A despeito de presumíveis posições internas divergentes relativamente a aspectos que potencialmente prejudicariam os pequenos produtores de sementes e, principalmente, de forte reação à proposta de *pipeline*, a posição da direção da entidade foi de apoio total à Lei, havendo articulado fortemente, até à sanção, para sua concretização. Sua atuação nos fóruns oficiais e nas articulações políticas foi marcadamente empenhada na luta pela aprovação da Lei, o que permite concluir que esse segmento beneficia-se, de forma expressiva, com a existência de proteção de cultivares no país.

Internamente ao Congresso Nacional, os interesses em favor da Lei estiveram agrupados em torno da base governista, que se articulou o suficiente para aprová-la mantendo a estrutura básica desejada. O relator, deputado Carlos Melles, desempenhou relevante papel de articulador político na busca de uma síntese que atendesse aos diversos interesses envolvidos sem perder de vista, no entanto, seu estreito vínculo com a bancada governista e os interesses do Poder Executivo.

A bancada ruralista ou, agora, Frente Parlamentar da Agricultura posicionou-se, sempre, por seus integrantes, favorável à Lei, a despeito de, em alguns momentos, haver demonstrado preocupação, como decorrência da manifestação contrária de agricultores das bases dos parlamentares. Pode-se afirmar que não houve, até o final do processo, um pleno convencimento de que a existência da Lei representasse uma clara vantagem para os agricultores, embora se julgasse conveniente sua implantação, sob o enfoque da política tecnológica nacional. Além do mais, a aprovação da Lei seguiria a orientação maior do Poder Executivo, ao qual a Frente, quase sempre, apoia nas horas decisivas.

Os interesses articulados contra a formulação da lei, ou contra seus principais aspectos, estiveram centrados em atores da sociedade civil e em parlamentares do bloco oposicionista.

Destacou-se, aí, a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), ONG de assessoramento a pequenos produtores e que sempre manifestou-se contra a lei por considerá-la prejudicial aos interesses nacionais e, especificamente, a essa categoria de produtores. Não obstante, dessa organização emergiram sugestões de emendas que, ao final, converteram-se em alguns dos aprimoramentos da lei.

Também é importante registrar o posicionamento contrário, eivado de argumentos técnicos e jurídicos, do pesquisador Carlos Jorge Rosseto, do Instituto Agronômico de Campinas, que, embora não descartasse a instituição do sistema de proteção, julgava absolutamente deletério o sistema monopolista que se propunha. Este pesquisador não falava em nome dos pesquisadores brasileiros, mas certamente repercutia o pensamento de boa parcela dos mesmos.

Outros atores coadjuvantes na oposição à ideia da Lei foram o Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário (Sinpaf), a Contag, o Deser e a Faser. A respeito do posicionamento do Sinpaf – ligado umbilicalmente à Embrapa – é importante ressaltar que apresentou participação ativa, contrária à Lei, na fase inicial das discussões, no início da década, inclusive distribuindo documento com sua posição de denúncia aos interesses envolvidos. Entretanto, na fase posterior, ou seja, no ano em que se deu a discussão final para aprovação da Lei, o Sinpaf recuou – ou por haver mudado de posição ou por se haver desinteressado do tema – não mais posicionando-se frente ao mesmo.

No âmbito parlamentar a oposição ativa esteve restrita aos partidos oposicionistas, liderados pelo Partido dos Trabalhadores.

Quando da discussão no Senado Federal, assumiram importância as negociações patrocinadas pelos senadores Jonas Pinheiro e Marina Silva. Aquele, defendendo os setores que apoiavam a Lei; e esta, representando os setores que se posicionavam contrariamente ou que propugnavam por mudanças na forma aprovada pela Câmara dos Deputados. Do acordo resultante dessas negociações, que incluíram o senador Osmar Dias, foi obtida a forma final das emendas propostas pelo Senado Federal.

7 ASPECTOS ESPECÍFICOS DA LEI – DISCUSSÃO E ANÁLISE

Este capítulo contempla uma das principais abordagens do conjunto deste trabalho: o registro, a análise e a discussão de aspectos específicos da Lei de Proteção de Cultivares, sua gênese, o foco e o conteúdo dos debates, os fatores que os condicionaram, o posicionamento dos atores, assim como as razões que levaram à forma final aprovada. A discussão de cada aspecto, de um modo geral, está estruturada com abordagem sob os seguintes enfoques: como prevê a UPOV; como previam os projetos de lei; posição dos defensores e dos opositores à lei; como foram modificadas as propostas originais, e a decisão final.

Pelo menos sete aspectos específicos merecem destaque e aprofundamento da discussão para análise: a exclusividade do direito do obtentor; o *pipeline*; a “cultivar essencialmente derivada”; o “privilégio de agricultor”; o tratamento a ser dado às espécies de propagação vegetativa; as salvaguardas ao direito exclusivo do obtentor; e o livre uso da cultivar protegida como fonte de variação genética.

7.1 A exclusividade para o obtentor

Como já visto, a exclusividade do direito do obtentor é um requisito essencial, não flexibilizado nas convenções da UPOV. A Convenção de 1978 estabelece, em seu Artigo 5º – Direitos Protegidos; âmbito da proteção:

1) O direito concedido ao obtentor tem o efeito de submeter à sua autorização prévia:

- a produção com fins comerciais
- o oferecimento à venda
- a comercialização do material de reprodução ou de multiplicação vegetativa, como tal, da variedade..

....

2) O obtentor pode subordinar a sua autorização a condições por ele definidas...

Depreende-se que, segundo essa normatização, o direito do obtentor sobre a cultivar é absoluto, ressalvados os casos previstos de salvaguardas legais, comentados adiante. Desta forma, se a respectiva lei de um país não prevê esse direito exclusivo, não é permitida a adesão desse país àquela organização.

Esse foi, ao início das discussões da Lei brasileira, um dos aspectos mais polêmicos e que mais dividiu os contendores. De um lado, os defensores da Lei entendiam que era fundamental, para o obtentor, deter direito exclusivo para permitir-lhe melhor apropriar-se dos benefícios de sua criação e, também, que era essencial atender a esse requisito para permitir a adesão à UPOV, considerada importante para o País. Do outro lado, os opositores entendiam não ser tão essencial a filiação à UPOV e que o direito exclusivo propiciaria um direito absoluto, contrário ao interesse público e facilitador da criação de monopólios sobre a produção de sementes de determinadas cultivares. Os opositores aceitavam, no máximo, a cobrança de *royalties* sobre as cultivares protegidas, desde que essa cobrança fosse regulada pelo Estado e não pelo mercado e que fosse livre a multiplicação de material de reprodução.

Ao final, imperou a vontade daqueles que entendiam ser importante para o país a filiação à UPOV, constando da Lei brasileira a característica de exclusividade do obtentor.

7.2 O *pipeline*

A proposta dos projetos de lei contemplava a possibilidade de que todas as cultivares existentes na data da lei (e não somente as “novas”) pudessem ser protegidas, desde que o pedido fosse apresentado até 12 meses após a autorização para apresenta-

ção de pedidos de proteção. Isto significaria que uma cultivar já comercializada há 10 anos, por exemplo, já de domínio público, pudesse também ser protegida (sempre pelo saldo de tempo entre a data da primeira comercialização e o prazo legal de proteção para a espécie).

De um lado, argumentavam os defensores da medida, isso significaria apoiar a pesquisa nacional, que, ao longo dos últimos anos, havia lançado grande número de cultivares, e que a proteção dessas cultivares ensejaria a recuperação de parte dos investimentos feitos. Por essa forma, elas não seriam liberadas, gratuitamente, às transnacionais interessadas em aprimorar, por processos de engenharia genética, as cultivares já existentes no Brasil, com o que estariam se apropriando do material genético desenvolvido durante muitos anos.

De outra parte, a proteção a todas as cultivares significava uma colisão com a razão maior da Lei de Proteção de Cultivares, que é o incentivo à novidade, à criação de novas cultivares. Na medida em que se permitisse a proteção de cultivares já existentes, não se estaria fazendo diferença entre a inovação e o não novo. Além do mais, estar-se-iam criando dificuldades para os produtores de sementes que já multiplicavam cultivares que viessem a ser protegidas, posto que, a partir daí, eles estariam obrigados a obter, dos respectivos detentores de direitos sobre a cultivar, autorização para continuar sua atividade, provavelmente mediante pagamentos aos quais não estavam, até o momento, obrigados.

O tema suscitou polêmicas variadas, destacando-se, em defesa do instituto da proteção a cultivares já comercializadas, a Embrapa, detentora do maior número de cultivares no mercado.

Ao final das discussões, quando da primeira apreciação pela Câmara dos Deputados, optou-se por uma solução conciliatória, de meio-termo: instituiu-se o *pipeline* apenas para efeito de obtenção de uma cultivar essencialmente derivada. Isto significa que não haverá proteção de cultivares *não novas* (portanto, comercializadas há mais de 12 meses da data de abertura da possibilidade de proteção) para efeito de multiplicação de sementes. Com isso, os produtores de sementes poderão continuar a produzir sementes de cultivares *não novas*, independentemente de autorização dos respectivos melhoristas. Todavia, as cultivares *não novas* poderão ser protegidas (dentro de prazos estabelecidos na lei), para efeito de derivação, obrigando as empresas que quiserem criar uma cultivar essencialmente derivada a partir de uma cultivar *não nova* protegida a obterem a respectiva autorização do detentor do direito.

Desta maneira – é a expectativa do texto legal – as empresas multinacionais que pretendessem realizar, por engenharia genética, melhoramentos nas cultivares desenvolvidas pela pesquisa agropecuária nacional dos quais resultassem cultivares essencialmente derivadas deveriam pagar *royalties* à instituição nacional que desenvolvera aquelas cultivares originais. De outra parte, os produtores nacionais de sementes poderiam dispor livremente das citadas cultivares originais, pois, para esse efeito, não se aplicaria a proteção legal.

Os interesses em torno desse dispositivo eram tão fortes que, embora houvesse sido essa a forma acordada na votação na Câmara dos Deputados, tal dispositivo, com prazos menores, ressurgiu na versão do Senado mediante uma emenda, provavelmente inspirada pela Embrapa, a qual foi rejeitada na votação final da Câmara dos Deputados.

Todavia, por um aparente lapso da Lei, já que contraria o espírito do texto final, instituiu-se o *pipeline* apenas para derivação quando, pela lógica, deveria o mesmo ser estendido à utilização de cultivares protegidas para a criação de outra cultivar ou de híbrido, não somente por derivação, mas também pela utilização repetida da cultivar original, nos termos do inciso I, do § 2º do art. 10 da Lei. Se assim fosse feito, estar-se-ia liberando os produtores de sementes, como foi feito, e protegendo integralmente os resultados das pesquisas existentes, onerando todo e qualquer lançamento de cultivares que tivessem como base materiais genéticos já comercializados no mercado, porém passíveis de proteção, de forma excepcional, pelo instituto do denominado *pipeline*.

7.3 A cultivar “essencialmente derivada”

Conceito novo, não totalmente sedimentado e de complexa interpretação, a cultivar “essencialmente derivada” não consta da Convenção da UPOV de 1978, somente surgindo na de 1991 (capítulo V – artigo 14º – alínea 5 – a.i e b). Não é um conceito absolutamente claro, mesmo no âmbito dos meios científicos, até mesmo porque sua caracterização depende de uma diferenciação das cultivares por descritores mínimos, a serem estabelecidos pelo órgão competente, no caso da Lei brasileira. Este fato leva a conceituação ao campo do normativo técnico, sujeito às naturais flexibilizações inerentes ao processo de definição burocrática das normas, mais subjetivo e suscetível a pressões.

Aparentemente, a “essencialmente derivada” decorre dos avanços da biotecnologia e da engenharia genética, especificamente, posto que, pela manipulação genética por esses meios, é possível criar-se uma nova cultivar com todo o genoma de outra, exceto pela introdução de um gene específico. Isto ocorre no caso de introduzir-se, em uma cultivar de soja, um gene que a torna resistente à aplicação de herbicidas que, sem a presença daquele gene específico, trariam danos à planta. Essa nova cultivar é, em tudo (inclusive em sua carga genética) igual à anterior, exceto pela presença desse gene específico. No caso, seria uma “essencialmente derivada” da primeira.

Interessante notar que a Convenção da UPOV de 1991 prevê a proteção da “essencialmente derivada” de uma variedade protegida, “desde que esta não seja, ela própria, uma variedade essencialmente derivada” (cap. V – 14º – 5 – a – i), o que pode significar que não haveria a “derivada da derivada”. A Lei brasileira, diferentemente, considerou a possibilidade de haver uma cultivar “essencialmente derivada” de uma já “essencialmente derivada” existente, permitindo sua proteção. Isso será possível, no exemplo acima descrito, com a introdução de um outro gene (de resistência a uma doença, por exemplo) na cultivar de soja (essencialmente derivada) já transformada pela introdução do gene de resistência ao herbicida. Ou seja, a Lei brasileira conceituou a “essencialmente derivada”, para efeito de proteção, de uma forma mais ampla do que o conceito da UPOV. Resta saber, por sua aplicação, como se comportará tal dispositivo frente às diferentes realidades decorrentes das complexas questões técnicas e científicas envolvidas.

No que se refere aos projetos de lei, eles previam a “essencialmente derivada”, basicamente na forma como foi aprovada (exceto no que se refere à “derivada da derivada”). Ao longo das discussões, foi interessante verificar um movimento pendular da parte principalmente de alguns melhoristas e pesquisadores sobre essa questão: a um momento, propunham que a “essencialmente derivada” fosse excluída da Lei (até mesmo porque não é requisito essencial para a UPOV/78). Em outro momento, propunham que constasse exclusivamente na forma de “essencialmente derivada” por engenharia genética, portanto não permitindo a proteção de cultivares “essencialmente derivadas” por formas convencionais de melhoramento para, finalmente, julgarem necessário permitir a proteção de todas as formas de “essencialmente derivada”, como, afinal, constou da Lei.

Esse movimento pendular – objeto de profundas discussões científicas, técnicas e normativas (e, provavelmente, também de cunho econômico) – reflete a

complexidade do tema e a dificuldade de seu entendimento e do traçado de cenários futuros, tanto para a aplicação da Lei como em relação ao desenvolvimento dos processos biotecnológicos e de manipulação genética.

7.4 O “privilégio do agricultor”

O denominado “privilégio do agricultor” refere-se à exceção dos efeitos da proteção, relativamente à multiplicação (ou à produção de sementes) de uma cultivar protegida, quando realizada por um agricultor para utilização do material para fundar nova lavoura em sua propriedade. Significa, na prática, o direito que tem o agricultor de produzir sementes de cultivares protegidas, quando para seu uso próprio, sem necessitar obter autorização do detentor do direito sobre a cultivar.

A Convenção de 1978 da UPOV não explicita isso, mas o concede de forma implícita ao estabelecer direitos de proteção sobre “a produção com fins comerciais do material de reprodução” (artigo 5 – 1). Não estaria, portanto, sujeito à autorização do obtentor aquele (o agricultor, no caso) que fosse produzir sementes sem fins comerciais, o que é o caso daquele que as produz para uso próprio. A mesma convenção, entretanto, em seu art. 5 – 4, prevê a possibilidade de cada país-membro incluir em sua lei a extensão da proteção até o produto agrícola comercializado, e não somente às sementes, ou seja, não conceder o “privilégio do agricultor”.

De forma inversa, a Convenção de 1991 prevê que essa seja a regra. Em seu capítulo V – artigo 14º – 2 (Atos Praticados Relativamente ao Produto da Colheita) estabelece que deve haver autorização do obtentor para que o agricultor comercialize sua produção agrícola obtida a partir de sementes de cultivar protegida (mesmo quando produzidas em sua propriedade), admitindo que

...cada parte contratante pode, dentro de limites razoáveis e sob reserva da salvaguarda dos interesses legítimos do obtentor, restringir o direito de obtentor, em relação a qualquer variedade, a fim de permitir que os agricultores utilizem para efeitos de reprodução ou de multiplicação, nas suas próprias terras, o produto da colheita que obtiverem pela cultura, nas suas próprias terras, da variedade protegida.... (Artigo 15 – Exceções ao direito do obtentor – § 2 Exceção facultativa).

Ou seja, o que era regra na Convenção de 1978 transformou-se em exceção na de 1991.

Exceto para as espécies de propagação vegetativa, conforme descrito na seção 7.5, adiante, os projetos de lei submetidos ao Congresso Nacional previam o “privilégio de agricultor” na seguinte forma:

Art. Não fere o direito de propriedade sobre cultivar protegida, aquele que:

I – reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiro cuja posse detenha;

.....

Assim, ficava estabelecido o direito de o agricultor produzir suas sementes para uso próprio sem necessidade de obtenção de autorização do detentor do direito sobre a cultivar protegida. Esta determinação ficou contemplada na Lei brasileira.

Entretanto, sobre este aspecto específico criou-se grande polêmica ao longo dos debates sobre a Lei. Havia a intenção, por parte de setores ligados à defesa dos pequenos agricultores, de liberá-los da obrigatoriedade de obter autorização do obtentor, mesmo para a comercialização de sementes. Essa intenção consubstanciou-se na forma de várias emendas, apresentadas ao longo da tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados, incluindo nas exceções previstas (“privilégio do agricultor”) mesmo a venda de sementes, quando no âmbito dos pequenos agricultores.

A polêmica em torno da proposta estabeleceu-se, gerando reação dos produtores de sementes, da pesquisa agropecuária e de outros defensores da Lei, que julgavam ser tal modificação um ralo pelo qual se escoaria o direito dos obtentores, isto é, uma brecha na legislação que a tornaria inócua, na medida em que permitiria haver um nicho de comércio de sementes de cultivares protegidas, sem a autorização dos obtentores (e o respectivo pagamento de *royalties*).

De outra parte, os defensores da proposta julgavam-na indispensável, para assegurar aos agricultores familiares a produção de sementes (e comercialização entre eles) sem o pagamento de direitos (e, portanto, livrando-os de eventuais monopólios sobre determinadas cultivares), inclusive preservando os programas de troca-troca e de produção comunitária de sementes, desenvolvidos por órgãos governamentais e organizações não governamentais junto às pequenas comunidades rurais.

Após muitos debates e articulações (inclusive com a aceitação parcial da exceção aos pequenos produtores na redação do primeiro substitutivo do relator), foi atendido o desejo do grupo hegemônico, com o que o projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados não contemplou uma exceção para o pequeno agricultor.

Entretanto, como visto na seção 5.2, que tratou da tramitação dos projetos de lei, o Senado aprovou uma emenda ao projeto de lei (de autoria do relator, senador Jonas Pinheiro) que, inspirada na redação do citado primeiro substitutivo da Comissão Especial da Câmara, fazia constar essa exceção.

Ao retornar o projeto de lei à Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado, essa tornou-se a mais polêmica, já que contrariava os interesses daqueles que propugnavam por uma proteção integral, sem muitas exceções, contrariamente aos setores que defendiam tratamento diferenciado aos pequenos produtores.

A solução veio de forma intermediária: a Câmara aprovou uma emenda, retirando a palavra “venda” da redação da emenda do Senado, permitindo-se, aos pequenos agricultores, na forma da Lei sancionada, além da multiplicação de sementes para uso próprio (igual a todos os demais agricultores), a produção de sementes para doação ou troca com outros pequenos agricultores.

7.5 O tratamento a ser dado às espécies de propagação vegetativa

Os conceitos de semente ou de material de multiplicação, para efeitos da proteção, constantes nas convenções da UPOV, nos projetos de lei e na Lei brasileira são claros: a proteção refere-se a toda parte da planta que pode dar origem a uma nova planta. Não faz diferença se diz respeito a espécie que se multiplique por semente (estrito senso) ou por estolões, estacas, tubérculos ou outras formas vegetativas.

As convenções da UPOV não preveem diferenças de tratamento entre as espécies, embora concedam a cada país autonomia para tal.

Entretanto, os projetos de lei previam um tratamento diferenciado no que se refere à concessão de proteção às cultivares de espécies de reprodução vegetativa (dentre as quais podem-se referir a mandioca, o abacaxi, a batata, a cana-de-açúcar, o alho e as principais plantas ornamentais). Previam que, para essas, a proteção não se daria

apenas sobre o material de reprodução propriamente dito, mas se estenderia ao produto final da lavoura, exceto em cultivos para fins de subsistência. Ou seja, o produtor, mesmo que implantasse sua lavoura a partir da multiplicação de mudas (ou estolões ou estacas) de produção própria, deveria, para comercializar sua produção (o produto final de sua lavoura), obter a autorização do obtentor, naturalmente que mediante o pagamento de *royalties*.

Isto estava estabelecido no art. 10 do projeto de lei do Poder Executivo da seguinte forma (bem como, com mínimas diferenças, no art. 9º do projeto de lei de autoria do deputado Renato Johnson):

Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre cultivar protegida aquele que:

- I – reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiro cuja posse detenha;
- II – usa ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos;

.....

§ 1º O disposto nos incisos I e II deste artigo também se aplica às cultivares de espécies de propagação essencialmente vegetativa, desde que utilizadas em cultivos para fins de subsistência;

....

Aqui estaria uma grande diferença de tratamento das espécies vegetais e, também, entre os propósitos da Lei (que era proteger a produção de sementes, ou seja, proibir a produção de material de multiplicação da cultivar protegida) e uma nova realidade, em que a proteção estender-se-ia ao produto final da lavoura. Estar-se-ia, no caso, ampliando, na Lei brasileira, o âmbito da proteção ao produto final (para as espécies de propagação vegetativa), adotando-se, para essas, a forma prevista como regra na Convenção de 1991 da UPOV (capítulo V – artigo 14 – 2) e, apenas como exceção, em sua versão de 1978 (art. 5 – 4).

Ao que tudo indica, essa proposta constava dos projetos de lei por força de supostas pressões exercidas pelo setor da cana-de-açúcar, interessado em obter proteção integral. Provavelmente para não propor um tratamento diferente para uma única espécie, os autores dos projetos tenham optado por propô-lo para todas as espécies com

esta característica de reprodução, embora comercialmente haja diferença gritante entre a cana-de-açúcar e a batata-doce, por exemplo.

Esse assunto suscitou grande polêmica na fase inicial das discussões, já que a ele se posicionavam contrariamente muitas das forças que apoiavam os projetos de lei e a instituição de uma lei de proteção de cultivares. Entidades como a OCB, Faeab, parlamentares que apoiavam o governo, entre outros, uniram-se às vozes de oposição, em contrariedade à essa proposta específica. O relator da matéria na Câmara dos Deputados, deputado Carlos Melles (BRASIL 1996b), assim expressou-se sobre o assunto, em seu primeiro relatório:

...

d) Outra preocupação refere-se à polêmica forma prevista nos dois PL, no que concerne ao tratamento diferenciado a ser dado às espécies de propagação vegetativa e às propagadas por semente (estrito senso), no art. 9º § 1º do PL 1.325/95 e no art. 10 § 1º do PL 1.457/96. Preconizam que os produtores de espécies de propagação vegetativa (cana-de-açúcar, mandioca, abacaxi, batata, batata-doce e muitas outras mais) deverão obter autorização do titular do direito da cultivar mesmo que sua produção não se destine a sementes (como previsto para as demais espécies) e desde que se destine ao comércio de alimentos ou matéria-prima.

Significa, tal dispositivo, que um pequeno produtor catarinense de mandioca que vende o excedente de sua produção para as pequenas indústrias de farinha e fécula ou, ainda, o pequeno produtor de cana-de-açúcar do interior de Minas Gerais que vende seu produto para um alambique deverão obter – sob pena de caírem na ilegalidade se não o fizerem – autorização dos titulares de direitos sobre as cultivares que produzirem, mesmo para reproduzir em seu próprio estabelecimento as manivas ou os toletes retirados de sua própria lavoura.

Creemos absurdamente rigoroso tal dispositivo, prejudicial, sob todos os sentidos, à agricultura nacional, além de aparentemente inaplicável, o que tenderia a desmoralizar a lei, o que é socialmente indesejável.

Entretanto, na medida em que a Comissão Especial tendia a expurgar o dispositivo, fez-se sentir, novamente, a pressão do setor sucroalcooleiro, capitaneado pela Copersucar. Embora esse setor não se tenha referido ao assunto, quando da audiência pública da qual participou, sua intenção era, ao longo das articulações, demonstrar a inocuidade da Lei para a cultura da cana-de-açúcar se a proteção não fosse estendida ao produto final. Por não haver um comércio aberto, controlável, de

toletes, não haveria como identificar o comércio de material de multiplicação da espécie, sabidamente uma das que encerra um razoável esforço de pesquisas genéticas há longo tempo.

Havia um dilema a ser resolvido: optava-se por dar proteção específica – com um tratamento diferenciado à cana-de-açúcar, contemplando-a com proteção até o produto final – para atender aos pleitos do setor de pesquisa genética com a cultura, mais especificamente à Copersucar, que apresentava grande esforço de pesquisa nessa área, com inúmeras cultivares desenvolvidas. Por essa forma permitir-se-ia o retorno dos investimentos feitos, com a cobrança de *royalties* pela multiplicação de toletes nas próprias lavouras (na forma de taxação sobre o produto final) e, naturalmente, incentivar-se-ia a continuidade e ampliação das pesquisas com a cultura.

Ou, alternativamente, dava-se ao produto o mesmo tratamento concedido aos demais, de proteção somente do material de reprodução, com a peculiaridade de ser impossível instrumentalizar um controle sobre a comercialização de material de multiplicação e, portanto, não se permitir, na prática, a proteção às cultivares de cana-de-açúcar desenvolvidas.

Tecnicamente o pleito do setor sucroalcooleiro apresentava lógica e poderia ser facilmente entendido. Restava a questão política, de dar um tratamento especial a uma cultura. Esta acabou sendo a opção da Comissão Especial, acatando a proposta de um tratamento especial à cana-de-açúcar, com salvaguardas para o pequeno produtor e para assegurar os direitos daqueles que já haviam iniciado a formação de suas lavouras com materiais que viessem a ser protegidos.

O voto do relator, em complementação de voto apresentada à Comissão Especial, assim tratou do assunto:

Art. 10 – O substitutivo que apresentamos previa o chamado “privilégio do agricultor” para todas as culturas, o que significa que os agricultores poderão multiplicar sementes, para uso próprio, em suas próprias propriedades sem necessidade de obter o consentimento do melhorista. Isto está disposto na Convenção da UPOV de 1978, embora a Convenção de 1991 já disponha de forma contrária.

Entretanto, a se manter aquela redação, estar-se-ia excluindo, na prática, dos benefícios da lei, a cultura da cana-de-açúcar, que estaria, portanto, condenada a não ter os mesmos incentivos das demais culturas, para o melhoramento genético. Isto

porque a característica especial dessa cultura leva a uma situação de não haver comércio de sementes (toletes, no caso) e de sua multiplicação ocorrer no âmbito das propriedades rurais.

Atendendo à sugestão do ilustre deputado Nelson Marquezelli (e, mesmo, a emenda anteriormente apresentada pelo ilustre deputado Welson Gasparini) e, ainda, a manifestações do setor sucroalcooleiro, inclusive do setor plantador de cana-de-açúcar, optei por incluir dispositivo específico estabelecendo a necessidade de autorização do melhorista mesmo para a multiplicação do material de propagação para uso próprio, estabelecendo, todavia, salvaguardas e exceções nesta disposição, como a aplicação restritiva apenas aos produtores que detêm propriedades com mais de 4 módulos fiscais e quando a produção destinar-se ao processamento industrial.

Dessa forma, a Comissão Especial e, após, o Plenário da Câmara aprovaram um tratamento diferenciado para a cana-de-açúcar. O posicionamento dos parlamentares, aparentemente, foi de aceitação desse tratamento diferenciado, desde que fosse específico para a cana e não afetasse as demais espécies, em especial as típicas de pequeno produtor (mandioca, batata-doce e outras). As salvaguardas introduzidas foram capazes de vencer as resistências a um tratamento privilegiado a uma única espécie.

A ausência de polêmica em torno dessa proposta na fase final de votação, o fato de não haver sido sugerida sua alteração no Senado Federal e a não repercussão quando da sanção da Lei são indicativos de que deva ter sido correta a solução final encontrada.

7.6 As salvaguardas relativas ao direito exclusivo do obtentor

Naquele capítulo talvez esteja um dos principais aperfeiçoamentos introduzidos pelo Congresso Nacional nos projetos de lei.

As Convenções de 1978 (art. 9.1) e de 1991 (art. 17), da UPOV, preveem que haja restrições ao direito absoluto do obtentor, nos casos de interesse público, sempre mediante remuneração equitativa.

Os projetos de lei previam a instituição do Uso Público Restrito, que se referia à possibilidade de que o Poder Executivo, para atender ao interesse público nas hipóteses

de abastecimento insatisfatório do mercado de sementes ou por abuso do poder econômico, determinasse a possibilidade de multiplicação do material, por terceiros, sem autorização do detentor do direito, desde que mediante remuneração de forma devida.

A intenção, aqui, seria a de impor salvaguardas para evitar monopólios ou abusos por parte dos detentores dos direitos sobre cultivares. Esta era, como já visto, uma das grandes preocupações daqueles que se opunham à Lei: a possibilidade de se formarem carteis ou a oligopolização do mercado de sementes melhoradas. E a salvaguarda prevista nos projetos de lei não parecia suficiente, pela redação genérica, sem determinação de quem efetivamente poderia tomar as providências ali previstas.

As discussões técnicas levadas a efeito, ao longo do processo de tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados, permitiram substancial modificação nesse capítulo, identificando-se dois tipos de salvaguardas: a Licença Compulsória e o Uso Público Restrito.

A primeira está na esfera da defesa da concorrência e da regulação do mercado. Para tal ela está conceituada, e foram detalhados os mecanismos e procedimentos para sua utilização, no âmbito do setor privado, com a arbitragem do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Ela será aplicada para assegurar

a disponibilidade da cultivar no mercado, a preços razoáveis, quando a manutenção de fornecimento regular esteja sendo injustificadamente impedida pelo titular do direito de proteção sobre a cultivar e a regular distribuição da cultivar e manutenção de sua qualidade.

Em processo julgado pelo Cade, a Licença Compulsória significará a autorização para exploração da cultivar, sem exclusividade, independentemente da autorização do titular, por prazos de três anos prorrogáveis e mediante remuneração ao mesmo.

É importante frisar que a Licença Compulsória é concedida sem exclusividade, ou seja, é uma permissão para quem assim o deseje multiplicar as sementes da cultivar protegida, sempre com remuneração (cuja forma será definida pelo regulamento da Lei) ao titular do direito.

A segunda salvaguarda, o Uso Público Restrito (previsto nos projetos de lei) foi mantida, com modificações. Ele passou a ser concedido “no exclusivo interesse público, para atender às necessidades da política agrícola, nos casos de emergência nacional

ou outras circunstâncias de extrema urgência e em casos de uso público não comercial”. O Uso Público Restrito é determinado pelo ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola) e significa que a cultivar protegida pode “ser explorada diretamente pela União Federal ou por terceiros por ela designados, sem exclusividade, sem autorização de seu titular.”, também por prazo de três anos, prorrogável, e mediante remuneração ao titular.

Vale ressaltar que aqui surge também a ideia da não exclusividade daquele a quem for conferido o direito de reprodução da cultivar. Também foi determinada a audiência do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), órgão instituído pela Lei Agrícola e que, nos últimos anos, está desativado. Supõe-se que a Lei de Proteção de Cultivares pretendeu “ressuscitar” o CNPA e conferir novos poderes a ele.

De qualquer forma, tanto a Licença Compulsória como o Uso Público Restrito significam, pelas determinações da Lei, um fortalecimento do papel do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na condução de um novo instrumento da política agrícola.

Além do mais, revestem-se da especial característica de serem instrumentos de interferência estatal no mercado – entidade à qual se destina a legislação regulamentária aprovada –, objetivando amenizar as possibilidades de instalação de monopólios ou oligopólios no abastecimento de sementes de cultivares protegidas.

7.7 A permissão para uso em pesquisas e melhoramento genético

Também denominada “Privilégio do Pesquisador”, trata-se de uma exceção ao direito exclusivo do obtentor destinada a permitir o livre uso de cultivares protegidas para o desenvolvimento de pesquisas genéticas e de melhoramento vegetal.

A Convenção da UPOV, versão 1978 (assim como a versão 1991), prevê que não se aplica o direito sobre a cultivar protegida para efeito de utilização em pesquisas genéticas, inclusive para o desenvolvimento de novas cultivares, desde que esta utilização não seja repetitiva. O texto da Convenção de 1978, sobre este aspecto estabelece o seguinte:

Artigo 5 – 3) A autorização do obtentor não é necessária para a utilização da variedade como fonte inicial de variação com a finalidade de criar outras variedades nem para a comercialização destas. Porém, essa autorização é exigida quando a utilização repetida da variedade é necessária para a produção comercial de uma outra variedade.

A despeito de os projetos de lei apreciados pela Câmara dos Deputados também contemplarem tal hipótese, o assunto tornou-se polêmico na medida em que muitos interpretavam que o direito de proteção cercearia o direito do melhorista que pretendesse utilizar uma cultivar protegida para efeito de obter variabilidade genética em suas pesquisas.

Não se pode negar que tal receio pudesse ter fundamento, com base nos muitos condicionamentos que se pretendia criar, pela futura lei, ao até então livre direito de uso de todas as cultivares existentes.

Instalada a polêmica, restou o debate voltado ao oferecimento de garantias de que tal não ocorreria, ou seja, de que não haveria restrições à livre utilização das cultivares para efeito de pesquisa e melhoramento genético na forma de obtenção de fontes de variação genética. A redação final da Lei, neste ponto, estabeleceu que:

Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que:

....

III – utiliza a cultivar como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica.

Entretanto, para atender ao disposto na Convenção da UPOV, a Lei estabelece, em seu § 2º do mesmo art. 10:

Para os efeitos do inciso III do *caput*, sempre que: ...

I – for indispensável a utilização repetitiva da cultivar protegida para produção comercial de outra cultivar ou de híbrido, fica o titular da segunda obrigado a obter a autorização do titular do direito de proteção da primeira;

Por essa construção final, entendeu-se suficientemente explícita a norma legal para permitir a utilização de cultivares protegidas como fonte de variação genética, sem cerceamento, portanto, do direito do melhorista, e adequadamente resguardado o direito do obtentor quanto ao uso continuado do material genético protegido quando utilizado como base de criação de outra cultivar.

8 ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE QUESTÕES DE ORDEM INSTITUCIONAL PÚBLICA

A implantação da Lei de Proteção de Cultivares trará, inequivocamente, reflexos sobre a orientação e execução das políticas públicas brasileiras, no mínimo no que concerne à pesquisa agropecuária, à função de fiscalização e controle exercida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, assim como ao papel de árbitro e intermediador de várias instituições do Estado brasileiro. Estas transformações serão sucintamente discutidas neste capítulo.

8.1 Possíveis reflexos sobre a orientação da pesquisa agropecuária

É importante registrar a preocupação com os rumos a serem tomados pela pesquisa agropecuária pública a partir da implantação da Lei.

De um lado, ela estará experimentando muito maior concorrência nas atividades de pesquisa e melhoramento de espécies autógamias, na medida em que se espera que o setor privado passe a investir, com muito mais intensidade, neste campo.

Na realidade, esta nova configuração legal abre um amplo espectro de oportunidades de maior integração público-privada, com a possibilidade de ampliação das parcerias das entidades públicas – detentoras de grande número de cultivares que, num primeiro momento, serão protegidas – com empresas privadas que venham a

pretender utilizar esses materiais para a criação de novas cultivares melhoradas, a serem, também, protegidas.

Isto será absolutamente intenso no campo da engenharia genética, onde se prevê que haja forte movimento das empresas detentoras dessa tecnologia (especialmente multinacionais) em busca de material genético “tradicional”, em poder da Embrapa e dos demais órgãos estatais de pesquisa.

No período imediato pós-implantação da Lei, a pesquisa pública protegerá cultivares: a) amparadas pelo instituto do *pipeline*; b) novas (lançadas há menos de um ano); e c) aquelas que estão em desenvolvimento e serão lançadas dentro de alguns anos. Tornar-se-á, assim, detentora do maior número de cultivares protegidas. Esse material genético possibilitará negociações de parcerias com empresas privadas detentoras de tecnologias de ponta.

Resta saber se, passada aquela fase inicial – esgotada a proteção conferida àqueles cultivares – haverá espaço comercial para atuação das entidades estatais no campo do melhoramento genético das culturas mais rentáveis ou se a concorrência estabelecida a partir da instituição da proteção mostrará condições mais competitivas de atuação do setor privado frente ao setor público.

Presume-se que se possa repetir com as demais espécies agora protegidas o ocorrido com o milho a partir do “patenteamento natural” propiciado pela criação de híbridos: a forte presença do setor privado no desenvolvimento genético e na produção de sementes em contraposição ao setor estatal, minoritário no processo de geração de novas cultivares e híbridos.

Neste caso, decorrida a fase inicial, em que o setor estatal terá, ainda, posição proeminente por alguns anos, poder-se-á observar um declínio dessa participação relativa no mercado produtor de cultivares e de sua importância como indutor do desenvolvimento genético, no que se refere a essas culturas de maior valor comercial.

Para que tal cenário não se concretize, entende-se que deverá haver significativo esforço de modernização das estruturas públicas de pesquisa, maior valorização de suas atividades e aprimoramento de critérios operacionais para conferir maior agilidade e flexibilidade de ação e melhores condições de atuar em ambiente de alta competitividade.

Ademais, há que se considerar, também, um cenário de preocupação quanto ao possível conteúdo dos programas de pesquisa das instituições públicas a partir da fac-

tibilidade de se obter retornos financeiros aos programas de melhoramento genético, conforme discutido, na seção 4.3.1.

Na tradição da pesquisa agropecuária brasileira – com majoritária presença estatal – a geração de tecnologias cuja difusão não representava possibilidade de retornos financeiros ficou adstrita ao setor público. Assim, afora alguma exceção especialmente localizada, as pesquisas voltadas ao manejo de culturas, a práticas culturais, a processos de trabalho e outros campos, de um modo geral foram desenvolvidas pelas instituições públicas de pesquisa, financiadas com recursos fiscais, extraídos da sociedade. Da mesma forma, como já demonstrado neste trabalho, essas mesmas instituições foram as responsáveis pela criação da maioria das cultivares das espécies autógamas e de propagação vegetativa utilizadas na agricultura brasileira.

Agora, na medida em que se propicia retorno financeiro à atividade de melhoramento vegetal nessas espécies, pode-se presumir que tal fato venha a redirecionar os programas dessas entidades. O raciocínio primário é de que estes programas poderão tender a privilegiar pesquisas que gerem novas cultivares de soja, trigo, arroz, batata e outras culturas de alto valor comercial, uma vez que isto passará a representar um potencial de geração de recursos financeiros, escassos nos orçamentos públicos. Por via de consequência, teme-se que possam ficar relegadas a menor prioridade – e, portanto, receber reduzido esforço – as pesquisas voltadas a desenvolver tecnologias de manejo e produção e, principalmente, aquelas que objetivam o melhoramento genético de culturas cujo comércio de sementes seja menos rentável, que coincidem com aquelas tipicamente dos agricultores familiares.

Ou seja, como se orientarão os órgãos públicos de pesquisa – Embrapa e as instituições estaduais – ao definir suas prioridades de pesquisa, a alocação de seus recursos e de seus melhores pesquisadores? Exercitarão adequado esforço para pesquisas em mandioca, feijão, inhame, batata-doce, etc. ou concentrarão esses mesmos esforços naquelas culturas de grande interesse comercial e que, a partir da proteção de cultivares, permitirão um retorno financeiro pelas cultivares lançadas no mercado?

Uma possibilidade aventada é de que os órgãos estatais de pesquisa possam ver acrescidos seus orçamentos por uma adequada aplicação dos direitos sobre as cultivares desenvolvidas (e protegidas) e que venham a destinar esses recursos, em maior escala, ao financiamento de pesquisas com as culturas de importância “social”, não rentáveis comercialmente.

De qualquer modo, pode-se suavizar tais preocupações com a observação de que o fato de haver a possibilidade de obter híbridos de milho (com o “patenteamento natural”) ou de patentear máquinas e equipamentos não levou a pesquisa pública a centrar suas atividades nesses dois ramos, pois permanece desenvolvendo atividades com as demais culturas e tecnologias.

De outra parte, é de se perguntar se, da mesma forma que se retraiu na pesquisa de milho e sorgo (pela impossibilidade de concorrer com as empresas privadas), não poderá ocorrer de a pesquisa pública declinar no esforço de pesquisa em culturas autógamias ao final de um período em que perca a corrida de competitividade com as empresas privadas.

Ou, alternativamente, que ocorra num primeiro momento o primeiro cenário (a concentração de esforços nas culturas rentáveis) e, num segundo momento, o outro (o declínio pela não condição de competitividade), o que resultaria ser mais deletério para o sistema público de pesquisa agropecuária.

Resta que a formulação das políticas de pesquisa pública levem em conta tais dilemas e equacionem suas diretrizes de forma a inserir em seus programas conteúdos estratégicos que privilegiem a oferta de tecnologias de qualidade, consentâneas com as necessidades do setor agropecuário e direcionadas ao maior número de produtores rurais.

8.2 A questão da coordenação e administração do processo de proteção de cultivares

Desde o início das discussões relativas à Lei de Proteção de Cultivares, havia consenso quanto a dois aspectos: o de que a coordenação do processo deveria permanecer no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e de que este não apresentava as melhores condições operacionais para desempenhar tal função.

Com efeito, a Lei estabelece que a coordenação é do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criando, em seu âmbito, o Serviço Nacional de Proteção de Cultivares, conferindo-lhe, portanto, condições organizacionais para executar suas atribuições, dentre as quais se destacam a análise dos pedidos e a concessão dos certi-

ficados de proteção, a manutenção do cadastro de cultivares protegidas, a regulamentação normativa geral relativa à proteção de cultivares, inclusive decidindo quais os gêneros e espécies que serão passíveis de proteção.

Entretanto, mesmo criando o Serviço, a Lei não pôde instrumentalizá-lo, o que caberá a atos do Poder Executivo.

Ocorre que na primeira metade da década de 1990, o Ministério da Agricultura – da mesma forma que todo o serviço público brasileiro – passou por um processo de desmantelamento e enfraquecimento institucional sem igual na história recente. E as ações voltadas às reformas organizacionais levadas a efeito não indicavam que, pelo menos a curto e médio prazos, haveria retorno aos níveis de eficiência observados nas duas décadas anteriores, em especial nos anos setenta (os quais já não poderiam ser considerados ideais, absolutamente).

Assim, não se pode desconsiderar – ou reduzir a pouca expressão – a preocupação com a capacidade operacional daquele ministério para o cumprimento da importante responsabilidade que a Lei lhe cometeu.

Ao analisar-se que o Ministério da Agricultura vinha perdendo seu corpo técnico – razoavelmente bem formado e experiente – por força de demissões e aposentadorias, decorrentes das várias reformas e do clima de terror imposto aos funcionários, além dos baixos níveis salariais e das dotações orçamentárias limitadas, era válido pressupor-se que afigurar-se-ia difícil àquela instituição, se não modificados os procedimentos até então adotados, administrar competentemente o processo de coordenação da proteção de cultivares.

Tal análise faz ressaltar a necessidade de dar-se continuidade a um processo de reorganização do setor específico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento partindo-se da premissa de que a questão não se esgota com a sanção da lei, antes, inicia-se neste ponto, havendo muito o que percorrer em termos de regulamentação e definição de instrumentos burocráticos que possibilitem dar credibilidade ao sistema em implantação.⁴

4 Nota do autor: Em 2010, podem-se avaliar como positivos os esforços empreendidos. O MAPA estruturou-se adequadamente, com equipes técnicas capazes de fazer frente aos desafios impostos pela Lei de Proteção de Cultivares.

8.3 A fiscalização da aplicação da lei

Outro importante aspecto a ser considerado como avaliação *ex ante* da Lei de Proteção de Cultivares referia-se à extensão de sua aplicabilidade prática. Uma lei somente se torna válida e aplicável se há condições de obrigar a cumpri-la aqueles que a devem cumprir e permitir-se verificar o fiel cumprimento de seus dispositivos. Em outras palavras, ela somente apresentará viabilidade se for possível fiscalizar sua aplicação e punir a quem a transgrida.

Esse papel é exercido pelo Estado, que detém o poder de polícia e que se vale da autoridade para apurar as transgressões e punir os infratores, assim como monitorar o pleno alcance de seus objetivos sociais.

No caso em tela, os eventuais transgressores estão, por sua própria natureza, atomizados espacialmente. São, muitas vezes, agricultores que exploram, na intimidade de suas propriedades rurais, lavouras que podem, eventualmente, ser plantadas com sementes pirateadas. E que comercializam, muitas vezes de maneira informal, na base de vendas diretas de um para outro (não se caracterizando, portanto, um comércio ostensivo) as sementes que produziram em suas lavouras. Ou, ainda, pequenos produtores de sementes que as comercializam nas pequenas cidades interioranas.

Assim, a fiscalização a ser exercida sobre o comércio de sementes pode tornar-se, conforme o caso, complexa e de elevados custos, somente sendo compensatória no caso em que o custo da fiscalização (que, primariamente, deverá ser exercida pela parte interessada, ou seja, o detentor do direito sobre a cultivar) seja muito inferior aos benefícios decorrentes do exercício dos direitos de proteção. Rocha (1997) e Zylbersztajn (1992) apontam tal situação em seus respectivos estudos.

Ademais, é importante observar que a aplicação da Lei aumentará as despesas do Estado. Haverá mais gastos com controle burocrático no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (espera-se que ressarcidos, todavia, pelas taxas previstas na lei), mais despesas com ações policiais (nos casos de apreensão e investigação) e, obviamente, mais despesas no âmbito do Cade (para julgamento dos casos de abuso do poder econômico que lhe forem levados) e do Judiciário, que será chamado a arbitrar as pendências que surgirem da aplicação da Lei.

Essas despesas não oneravam o Estado anteriormente à aplicação da Lei. Resta a expectativa de que as despesas estatais sejam cobertas pelos benefícios previstos

pelo sistema de proteção, de maior arrecadação de recursos por parte dos organismos públicos de pesquisa (o que configurará maior justiça fiscal, na medida em que os usuários efetivos dos resultados serão os que pagarão por eles, não se distribuindo o ônus por toda a sociedade), de aumento de produtividade e de renda na agricultura e elevação, portanto, da arrecadação tributária extraída da sociedade.

9 CONCLUSÕES⁵

Para finalizar, não se pode deixar de apresentar algumas conclusões de ordem geral como fechamento das observações e análises feitas.

- a) A implantação do processo de proteção de cultivares no Brasil representa uma alteração profunda no atual sistema regulamentário existente na política agrícola e deverá acarretar variados reflexos sobre a pesquisa, a produção de sementes, a produtividade agrícola, os custos e as relações de mercado, no âmbito do agronegócio.
- b) Sua instituição atendeu aos interesses maiores do Poder Executivo e de setores vinculados à produção de sementes e à pesquisa em biotecnologia e agroquímicos, estes, em geral, multinacionais. A decisão final atendeu, assim, aos interesses da elite agrícola e do agronegócio, ensejando a suspeita de que possa vir a ser, eventualmente, mais uma política pública concentradora de renda, como tantas aplicadas no Brasil.
- c) Os principais argumentos utilizados para a introdução deste sistema dizem respeito a razões de inserção do país na comunidade internacional (meta da orientação governamental), de modernização da regulamentação do Estado brasileiro e de criação de mecanismos que, pela perspectiva de lucro, motivassem o setor privado para maior investimento em melhoramento genético. O tema apresenta um forte viés econômico, sendo esta a principal motivação para o empenho em sua aprovação: um passo a mais

5 Nota do autor: Importante lembrar que essas conclusões, assim como todos os capítulos, espelham análises da data de elaboração da monografia (1998).

para estruturas genuinamente capitalistas no campo, com ampliação do espectro do agronegócio brasileiro.

- d) Houve razoável oportunidade de discussão técnica na fase de elaboração legislativa, e a lei sancionada é, claramente, melhor do que os projetos de lei que lhe deram origem, incorporando muitos aprimoramentos suscitados pelo intenso processo de debate de que foi objeto no âmbito do Congresso Nacional.
- e) Pressupõe-se que, com a implantação da proteção de cultivares, haja um incremento de investimentos privados em melhoramento vegetal e uma elevação geral das atividades do agronegócio no campo do desenvolvimento tecnológico em melhoramento vegetal, lançamento de novas cultivares e maior atividade de pesquisa, com consequente incremento na produtividade agrícola brasileira, no que concerne às culturas de maior valor comercial.
- f) Dado o caráter de exclusividade dos direitos sobre as cultivares e o acentuado desenvolvimento da tecnologia de ponta – em especial nos campos da biotecnologia e da engenharia genética – prevê-se que haja uma gradual concentração empresarial no setor produtor de sementes brasileiro, inclusive com maior participação de empresas multinacionais vinculadas à agroquímica.
- g) Entende-se que não era indispensável, ao Brasil, instituir a proteção de cultivares na forma como foi aprovada. No entanto, entende-se também que a Lei poderá ser positiva para o setor agropecuário nacional, desde que administrada em consonância com os interesses maiores da política agrícola e segundo uma ótica que incorpore a grande massa de produtores rurais do país. Com esses cuidados, poderá resultar em aspectos favoráveis ao desenvolvimento do segmento tecnológico do setor agropecuário.
- h) Prevê-se que ocorram alterações substanciais nos programas de trabalho das instituições públicas de pesquisa agropecuária. Não se tem elementos, todavia, para identificar, *a priori*, em que sentido se darão essas transformações no que diz respeito principalmente à dimensão dos programas de melhoramento de espécies de maior valor comercial vis à vis as de maior valor social, podendo-se, quando muito, presumir que poderá haver tendência a concentração em pesquisas na primeira categoria.

- i) Não há como identificar *ex ante* os reflexos positivos ou negativos da aplicação da Lei, senão como exercício especulativo. Somente o adequado monitoramento e a correta avaliação permitirão identificar, dentro de alguns anos, o valor substantivo dos argumentos discutidos e quais os aspectos que foram vantajosos ou prejudiciais para o setor agropecuário como um todo, bem como quem mais ganhou e quem mais perdeu com a instituição do sistema de proteção de cultivares.
- j) Como corolário da afirmação anterior, faz-se fundamental que se fortaleçam as instituições públicas de pesquisa e de controle e fiscalização, de tal modo a permitir, por um lado, o fortalecimento das políticas públicas de avanço tecnológico e, de outro, a correta aplicação da Lei e a formulação de normas que objetivem atender a seu espírito e às demandas da maioria da população rural, assim como permitir uma adequada avaliação futura do sistema ora em implantação.

REFERÊNCIAS

- BARRETO DE CASTRO, Luiz Antônio. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 9/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Agricultura e Política Rural. Parecer ao Projeto de Lei n. 1.457. Relator: Deputado Padre Roque. 1996. Não paginado.
- _____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Cultivares. Parecer aos Projetos de Lei n. 1.325 e 1.457. Relator: Deputado Carlos Melles. 1996. Não paginado.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.325. Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Registro e Proteção de Cultivares - CNRPC, institui o direito de proteção de cultivares e dá outras providências. Autor: Deputado Renato Johnsson. 1995. Não paginado.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.457. Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Autor: Poder Executivo. 1996. Não paginado.
- _____. Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *Diário Oficial da União*. Brasília, Ano CXXXIV, n. 93, p. 8353-8366. 15 mai. 1996. Seção 1.
- _____. Lei n. 9.456, de 25 de abril de 1997. Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, Ano CXXXV, n. 79, p. 8241-8246. 28 abr. 1997. Seção 1.

- _____. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Ciência e tecnologia no Governo Federal*. Brasília, 1995. 87 p.
- _____. Ministério da Ciência e Tecnologia. <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9058.html>. Acesso em: 2 fev. 2010.
- _____. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer ao PLC n. 94/96 e ao PL n. 199/95. Relator: Sen. Jonas Pinheiro. 1997. Não paginado.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria operacional na EMBRAPA*. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Brasília, 1991. 210 p.
- BURNQUIST, Willian. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 10/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- BUSO, José Amauri. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 16/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- CUNHA, Elza B. de Brito. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 16/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo: Hucitec, 1981. 210 p.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalism State*. 2.ed. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993. 210 p.
- HATHAWAY, David. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 23/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- HOMEM DE CARVALHO, João Luiz. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 10/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- ROCHA, André Lacombe Penna. Direitos de propriedade sobre cultivares no Brasil: há opções? *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, p. 11-14, jul. 1997.

- ROSSETO, Carlos Jorge. Depoimentos na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 9/7/96 e na Comissão de Agricultura e Política Rural, em 18/5/95 e 8/2/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados. Não paginado.
- _____ et al. Efeito da patente no preço da semente. In: HATHAWAY, David. *Notas críticas sobre a proposta de Lei de Cultivares*. Rio de Janeiro: AS-PTA - FLACSO, 1991. p. 17-19.
- RUA, Maria das Graças. *Algumas considerações preliminares sobre política e políticas públicas*. Brasília, 1994. 17 p. Mimeografado.
- SAMPAIO, Maria José. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 9/7/96. Notas taquigráficas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 1, p. 127-150, jun. 1989.
- UPOV-União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais. *Convenção internacional para a proteção das obtenções vegetais de 2 de dezembro de 1961 revista em Genebra em 10 de novembro de 1972 e a 23 de outubro de 1978*. Genebra, 1983. 32 p.
- _____ *Convenção internacional para a proteção das obtenções vegetais de 2 de dezembro de 1961 revista em Genebra em 10 de novembro de 1972, a 23 de outubro de 1978 e a 19 de março de 1991*. Genebra, 1992. 31 p.
- VASCONCELOS NETO, Manoel Olímpio. Depoimento na Audiência Pública da Comissão Especial de Cultivares, em 26/6/96. Notas taquigráficas. Brasília : Câmara dos Deputados, 1996. Não paginado.
- ZYLBERSZTAJN, Décio. A Lei de Proteção de Cultivares: algumas considerações. *Anuário ABRASEM*. Brasília, p. 16-18, 1992.

ANEXO I

Relação de países que aderiram à UPOV até meados de 1998

States party to the international convention for the protection of new varieties of plants.

International Convention for the Protection of New Varieties of Plants *

UPOV Convention (1961), as revised at Geneva (1972, 1978 and 1991)

Status on June 25, 1998

	Date on which State became member of UPOV	Number of contribution units	Latest Act ¹ of the Convention to which State is party and date on which State became party to that Act	
Argentina	December 25, 1994	0.5	1978 Act	December 25, 1994
Australia	March 1, 1989	1.0	1978 Act	March 1, 1989
Austria	July 14, 1994	1.5	1978 Act	July 14, 1994
Belgium ²	December 5, 1976	1.5	1961/1972 Act	December 5, 1976
Bulgaria	April 24, 1998	0.2	1991 Act	April 24, 1998
Canada	March 4, 1991	1.0	1978 Act	March 4, 1991
Chile	January 5, 1996	0.2	1978 Act	January 5, 1996

	Date on which State became member of UPOV	Number of contribution units	Latest Act¹ of the Convention to which State is party and date on which State became party to that Act	
Colombia	September 13, 1996	0.2	1978 Act	September 13, 1996
Czech Republic	January 1, 1993	0.5	1978 Act	January 1, 1993
Denmark ³	October 6, 1968	1.5	1991 Act	April 24, 1998
Ecuador	August 8, 1997	0.2	1978 Act	August 8, 1997
Finland	April 16, 1993	1.0	1978 Act	April 16, 1993
France ⁴	October 3, 1971	5.0	1978 Act	March 17, 1983
Germany	August 10, 1968	5.0	1991 Act	July 25, 1998
Hungary	April 16, 1983	0.5	1978 Act	April 16, 1983
Ireland	November 8, 1981	1.0	1978 Act	November 8, 1981
Israel	December 12, 1979	0.5	1991 Act	April 24, 1998
Italy	July 1, 1977	2.0	1978 Act	May 28, 1986
Japan	September 3, 1982	5.0	1978 Act	September 3, 1982
Mexico	August 9, 1997	0.7 ⁵	1978 Act	August 9, 1997
Netherlands	August 10, 1968	3.0	1991 Act	April 24, 1998 5
New Zealand	November 8, 1981	1.0	1978 Act	November 8, 1981
Norway	September 13, 1993	1.0	1978 Act	September 13, 1993
Paraguay	February 8, 1997	0.2	1978 Act	February 8, 1997
Poland	November 11, 1989	0.5	1978 Act	November 11, 1989
Portugal	October 14, 1995	0.5	1978 Act	October 14, 1995
Russian Federation	April 24, 1998	0.5	1991 Act	April 24, 1998
Slovakia	January 1, 1993	0.5	1978 Act	January 1, 1993
South Africa	November 6, 1977	1.0	1978 Act	November 8, 1981

	Date on which State became member of UPOV	Number of contribution units	Latest Act¹ of the Convention to which State is party and date on which State became party to that Act	
Spain ⁶	May 18, 1980	1.5	1961/1972 Act	May 18, 1980
Sweden	December 17, 1971	1.5	1991 Act	April 24, 1998
Switzerland	July 10, 1977	1.5	1978 Act	November 8, 1981
Trinidad and Tobago	January 30, 1998	0.2	1978 Act	January 30, 1998
Ukraine	November 3, 1995	0.5	1978 Act	November 3, 1995
United Kingdom	August 10, 1968	5.0	1978 Act	September 24, 1983
United States of America ⁷	November 8, 1981	5.0	1978 Act	November 8, 1981
Uruguay	November 13, 1994	0.2	1978 Act	November 13, 1994

(Total: 37 States)

* The International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV), established by the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants, is an independent intergovernmental organization having legal personality. Pursuant to an agreement concluded between the World Intellectual Property Organization (WIPO) and UPOV, the Director General of WIPO is the Secretary-General of UPOV, and WIPO provides administrative and financial services to UPOV.

¹“1961/1972 Act” means the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants of December 2, 1961, as amended by the Additional Act of November 10, 1972; “1978 Act” means the Act of October 23, 1978, of the Convention; “1991 Act” means the Act of March 19, 1991, of the Convention.

²With a notification under Article 34(2) of the 1978 Act.

³With a declaration that the Convention of 1961, the Additional Act of 1972, the 1978 Act and the 1991 Act are not applicable to Greenland and the Faroe Islands.

⁴With a declaration that the 1978 Act applies to the territory of the French Republic, including

the Overseas Departments and Territories.

⁵Ratification for the Kingdom in Europe.

⁶With a declaration that the Convention of 1961 and the Additional Act of 1972 apply to the entire territory of Spain.

⁷With a notification under Article 37(1) and (2) of the 1978 Act.

Note: Belarus, Bolivia, Brazil, China, Croatia, Kenya, Morocco, Nicaragua, Panama, the Republic of Moldova and Venezuela, as well as the European Community, have initiated with the Council of UPOV the procedure for becoming members of the Union. Many other non-member States currently have laws to protect plant varieties, or proposals for laws before their legislatures.

ANEXO II

Relação dos países que aderiram à UPOV até outubro de 2009

MIEMBROS DE LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES

Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales*

Convenio de la UPOV (1961), revisado en Ginebra (1972, 1978 y 1991)

Situación al 22 de octubre de 2009

Estado/ Organización	Fecha en que el Estado/la Organización pasó a ser miembro de la UPOV	Acta ¹ más reciente del Convenio de la que el Estado/ la Organización es parte	Fecha en que el Esta- do/la Organización pasó a ser parte en esa Acta
Albania	15 de octubre de 2005	Acta de 1991	15 de octubre de 2005
Alemania	10 de agosto de 1968	Acta de 1991	25 de julio de 1998
Argentina	25 de diciembre de 1994	Acta de 1978	25 de diciembre de 1994
Australia	1 de marzo de 1989	Acta de 1991	20 de enero de 2000
Austria	14 de julio de 1994	Acta de 1991	1 de julio de 2004
Azerbaiyán	9 de diciembre de 2004	Acta de 1991	9 de diciembre de 2004
Bélgica ²	5 de diciembre de 1976	Acta de 1961/1972	5 de diciembre de 1976

Estado/ Organización	Fecha en que el Estado/la Organización pasó a ser miembro de la UPOV	Acta ¹ más reciente del Convenio de la que el Estado/ la Organización es parte	Fecha en que el Esta- do/la Organización pasó a ser parte en esa Acta
Belarús	5 de enero de 2003	Acta de 1991	5 de enero de 2003
Bolivia	21 de mayo de 1999	Acta de 1978	21 de mayo de 1999
Brasil	23 de mayo de 1999	Acta de 1978	23 de mayo de 1999
Bulgaria	24 de abril de 1998	Acta de 1991	24 de abril de 1998
Canadá	4 de marzo de 1991	Acta de 1978	4 de marzo de 1991
Chile	5 de enero de 1996	Acta de 1978	5 de enero de 1996
China	23 de abril de 1999	Acta de 1978 ³	23 de abril de 1999
Colombia	13 de septiembre de 1996	Acta de 1978	13 de septiembre de 1996
Comunidad Europea	29 de julio de 2005	Acta de 1991	29 de julio de 2005
Costa Rica	12 de enero de 2009	Acta de 1991	12 de enero de 2009
Croacia	1 de septiembre de 2001	Acta de 1991	1 de septiembre de 2001
Dinamarca ⁴	6 de octubre de 1968	Acta de 1991	24 de abril de 1998
Ecuador	8 de agosto de 1997	Acta de 1978	8 de agosto de 1997
Eslovaquia	1 de enero de 1993	Acta de 1991	12 de junio de 2009
Eslovenia	29 de julio de 1999	Acta de 1991	29 de julio de 1999
España	18 de mayo de 1980	Acta de 1991	18 de julio de 2007
Estados Unidos de América	8 de noviembre de 1981	Acta de 1991 ⁵	22 de febrero de 1999
Estonia	24 de septiembre de 2000	Acta de 1991	24 de septiembre de 2000

Estado/ Organización	Fecha en que el Estado/la Organización pasó a ser miembro de la UPOV	Acta ¹ más reciente del Convenio de la que el Estado/ la Organización es parte	Fecha en que el Esta- do/la Organización pasó a ser parte en esa Acta
Federación de Rusia	24 de abril de 1998	Acta de 1991	24 de abril de 1998
Finlandia	16 de abril de 1993	Acta de 1991	20 de julio de 2001
Francia ⁶	3 de octubre de 1971	Acta de 1978	17 de marzo de 1983
Georgia	29 de noviembre de 2008	Acta de 1991	29 de noviembre de 2008
Hungría	16 de abril de 1983	Acta de 1991	1 de enero de 2003
Irlanda	8 de noviembre de 1981	Acta de 1978	8 de noviembre de 1981
Islandia	3 de mayo de 2006	Acta de 1991	3 de mayo de 2006
Israel	12 de diciembre de 1979	Acta de 1991	24 de abril de 1998
Italia	1 de julio de 1977	Acta de 1978	28 de mayo de 1986
Japón	3 de septiembre de 1982	Acta de 1991	24 de diciembre de 1998
Jordania	24 de octubre de 2004	Acta de 1991	24 de octubre de 2004
Kenya	13 de mayo de 1999	Acta de 1978	13 de mayo de 1999
Kirguistán	26 de junio de 2000	Acta de 1991	26 de junio de 2000
Letonia	30 de agosto de 2002	Acta de 1991	30 de agosto de 2002
Lituania	10 de diciembre de 2003	Acta de 1991	10 de diciembre de 2003
Marruecos	8 de octubre de 2006	Acta de 1991	8 de octubre de 2006
México	9 de agosto de 1997	Acta de 1978	9 de agosto de 1997
Nicaragua	6 de septiembre de 2001	Acta de 1978	6 de septiembre de 2001
Noruega	13 de septiembre de 1993	Acta de 1978	13 de septiembre de 1993

Estado/ Organización	Fecha en que el Estado/la Organización pasó a ser miembro de la UPOV	Acta ¹ más reciente del Convenio de la que el Estado/ la Organización es parte	Fecha en que el Esta- do/la Organización pasó a ser parte en esa Acta
Nueva Zelandia	8 de noviembre de 1981	Acta de 1978	8 de noviembre de 1981
Omán	22 de noviembre de 2009	Acta de 1991	22 de noviembre de 2009
Países Bajos	10 de agosto de 1968	Acta de 1991 ⁷	24 de abril de 1998
Panamá	23 de mayo de 1999	Acta de 1978	23 de mayo de 1999
Paraguay	8 de febrero de 1997	Acta de 1978	8 de febrero de 1997
Polonia	11 de noviembre de 1989	Acta de 1991	15 de agosto de 2003
Portugal	14 de octubre de 1995	Acta de 1978	14 de octubre de 1995
Reino Unido	10 de agosto de 1968	Acta de 1991	3 de enero de 1999
República Checa	1 de enero de 1993	Acta de 1991	24 de noviembre de 2002
República de Corea	7 de enero de 2002	Acta de 1991	7 de enero de 2002
República de Moldova	28 de octubre de 1998	Acta de 1991	28 de octubre de 1998
República Dominicana	16 de junio de 2007	Acta de 1991	16 de junio de 2007
Rumania	16 de marzo de 2001	Acta de 1991	16 de marzo de 2001
Singapur	30 de julio de 2004	Acta de 1991	30 de julio de 2004
Sudáfrica	6 de noviembre de 1977	Acta de 1978	8 de noviembre de 1981
Suecia	17 de diciembre de 1971	Acta de 1991	24 de mayo de 1998

Estado/ Organización	Fecha en que el Estado/la Organización pasó a ser miembro de la UPOV	Acta ¹ más reciente del Convenio de la que el Estado/ la Organización es parte	Fecha en que el Esta- do/la Organización pasó a ser parte en esa Acta
Suiza	10 de julio de 1977	Acta de 1991	1 de septiembre de 2008
Trinidad y Tabago	30 de enero de 1998	Acta de 1978	30 de enero de 1998
Túnez	31 de agosto de 2003	Acta de 1991	31 de agosto de 2003
Turquía	18 de noviembre de 2007	Acta de 1991	18 de noviembre de 2007
Ucrania	3 de noviembre de 1995	Acta de 1991	19 de enero de 2007
Uruguay	13 de noviembre de 1994	Acta de 1978	13 de noviembre de 1994
Uzbekistán	14 de noviembre de 2004	Acta de 1991	14 de noviembre de 2004
Viet Nam	24 de diciembre de 2006	Acta de 1991	24 de diciembre de 2006

(Total: 68)

* La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), establecida por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, es una organización intergubernamental independiente con personalidad jurídica. En virtud de un acuerdo concertado entre la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la UPOV, el Director General de la OMPI es el Secretario General de la UPOV y la OMPI presta servicios administrativos a la UPOV.

¹“Acta de 1961/1972” significa el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales de 2 de diciembre de 1961, modificado por el Acta Adicional de 10 de noviembre de 1972; “Acta de 1978” significa el Acta de 23 de octubre de 1978 del Convenio; “Acta de 1991” significa el Acta de 19 de marzo de 1991 del Convenio.

² Con una notificación en virtud del Artículo 34.2) del Acta de 1978.

³Con una declaración en el sentido de que el Acta de 1978 no es aplicable a la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

⁴Con una declaración en el sentido de que el Convenio de 1961, el Acta Adicional de 1972, el Acta de 1978 y el Acta de 1991 no son aplicables a Groenlandia y a las Islas Faroe.

⁵Con una reserva en virtud del Artículo 35.2) del Acta de 1991.

⁶Con una declaración en el sentido de que el Acta de 1978 se aplica al territorio de República francesa, incluidos los Departamentos y Territorios de Ultramar.

⁷Ratificación para el Reino en Europa.

Dados extraídos de <http://www.upov.int/export/sites/upov/es/about/members/pdf/pub423.pdf>.
Acesso em 29 mar. 2010 – 17h.

ANEXO III

Cultivares incluídas nas listas de Recomendações de Cultivares

Cultivares incluídas, no período 1988-1997, nas listas de “recomendações de cultivares”, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Produtos selecionados: Arroz, Feijão, Trigo e Soja.

ARROZ

Cultivares incluídas em 1997	(*)
Cultivares incluídas em 1996	Supremo I-Seleção colombiano INIA-Yerbal EPAGRI-109 Canastra Maravilha Itapemirim

<p>Cultivares incluídas em 1995 (**)</p>	<p>BR/IRGA-417 EMBRAPA-38-Ligeirinho EMBRAPA-39-Agrisul EPAGRI-108 Samburá Mucuri Nanicão</p>
<p>Cultivares incluídas no período 1990-1994 (**)</p>	<p>Aliança BR-IRGA-416 BR/MS-1; BR/MS-2 Caiapó Cativari Carajás Curumim El Paso-L144 EMBRAPA -6- Chuí; EMBRAPA-7-Taim EPAGRI-106; EPAGRI-107; IAC-100; IAC-101; IAC-102; IAC-201 IAPAR-58; IAPAR-62; IAPAR-63; IAPAR-64 Javaé PESAGRO-106; PESAGRO-107 Progresso Rio Paraguay; Rio Verde; Rio Doce Sapucai Urucuia</p>

Cultivares incluídas em 1989	Douradão Franciscano Skrivimanhót Tangará Triunfo
Cultivares incluídas em 1988	Araguaia Brazoz Cabaçu
Cultivares incluídas em 1988	EMCAPA-1 IAC-238 IAC-242 Oryzica-1 Pericumã Xingu

(*) – Não houve inclusão de novas cultivares, no Norte e Nordeste. Demais regiões, dados não obtidos.

(**) – Norte e Nordeste (exceto BA) – dados não obtidos.

FEIJÃO

Cultivares incluídas em 1997	Iacuna IAPAR-80 IAPAR-81
Cultivares incluídas em 1996	FT-Nobre IAC-Carioca Akyta IAC-Carioca Aruã IAC-Maravilha
Cultivares incluídas em 1995	BR/IPAGRO-44-Guapo Brilhante IAC-Carioca Pyatã IAC-Bico de Ouro IAPAR-72
Cultivares incluídas no período 1989-1994 (*)	BR/IPAGRO-1-Macanudo BR/IPAGRO-2-Pampa BR/IPAGRO-3-Minuano BR/IPAGRO-35-Macotaço BR-6-Barriga Verde EMCAPA-404-Serrano EMCAPA-405-Goytacazes EMGOPA-201-Ouro FT-206 IAPAR-31; IAPAR-44;

Cultivares incluídas no período 1989-1994 (*)	IAPAR-57; IAPAR-65 Neginho Ouro Negro Porto Real Rudá Varre-Sai Xamego
Cultivares incluídas em 1988	FT-Paulistinha Rio Doce

(*) Somente RS, SC, PR, ES e RJ.

Obs.: Não obtidos dados específicos de 1989.

TRIGO

<p>Cultivares incluídas em 1997</p>	<p>COODETEC-101; EMBRAPA-52; EMBRAPA-119; EMBRAPA-120; FUNDECEP-29; MANITOBA-97;</p>
<p>Cultivares indas em 1996</p>	<p>EMBRAPA-48; EMBRAPA-49; IAPAR-78; OCEPAR-23; OR-1;</p>
<p>Cultivares incluídas no período 1990-1995 (*)</p>	<p>BR-37; BR-38; BR-43; CEP-24-Industrial; CEP-27-Missões; EMBRAPA-10-Guajá; EMBRAPA-15; EMBRAPA-16; EMBRAPA-24; EMBRAPA-27; EMBRAPA-40; IAPAR-41-Tamacoré; IAPAR-42-Ibiara; IAPAR-46; IAPAR-47;</p>

<p>Cultivares incluídas no período 1990-1995 (*)</p>	<p>IAPAR-53; IAPAR-60; OCEPAR-18; OCEPAR-19; OCEPAR-21; OCEPAR-22; OR-Juanito; RS-8-Westphalen; Trigo-BR-36-Ianomami; Trigo-BR-37; Trigo-BR-40-Tuiúca; Trigo-BR-41-Ofaié; Trigo-BR-42-Nambiquara;</p>
<p>Cultivares incluídas em 1989 (**)</p>	<p>BR-34; BR-35; CEP-21-Campos; IAC-160-Juruá; IAPAR-32; OCEPAR-15; OCEPAR-16; OCEPAR-17; OCEPAR-32; Panda;</p>

(*) Somente RS, SC, PR e MS.

(**) Somente RS, SC, PR, SP e MS.

Obs.: Não obtidos dados específicos de 1988 e 1995.

SOJA

<p>Cultivares incluídas em 1997</p>	<p>Bras-60-Celeste; Bras-62-Carla; Dois Marcos-118; EMBRAPA-133; EMBRAPA-134; EMBRAPA-135; EMBRAPA-136; EMBRAPA-137; EMBRAPA-138; FT-105; FT-110; FT-111; FT-114; FT-2002; FT-2005; FT-2006; FT-2007; FT-2008; FT-2009; FT-2010; FT-2011; FT-Cristalina RHC; KI-S-605; MA/BR-65-Sambaíba; MA/BR-64-Parnaíba; MG//BR-54-Renascença MG/BR-56-Confiança; MG/BR-58-Segurança; MS/BR-55-Uirapuru; MS/BR-57-Lambari; MS/BR-59-Mandi; MS/BR-61-Surubi UFV-19-Triângulo; UFV-20-Florestal</p>
<p>Cultivares incluídas em 1996</p>	<p>BR/IAC-21; CAC/BR-43; COODETEC-201-Nova Iguaçu; COODETEC-202; COODETEC-203;</p>

<p>Cultivares incluídas em 1996</p>	<p>CS-301; Dois Marcos-247; Dois Marcos-339; EMBRAPA-48; EMBRAPA-58; EMBRAPA-59; EMBRAPA-60; EMBRAPA-61; EMBRAPA-62; EMBRAPA-63-Mirador; EMBRAPA-64-Ponta Porã; EMBRAPA-65-Itapoty; EMBRAPA-66; EMGOPA-315-Rio Vermelho; EMGOPA-316-Rio Verde; FT-109; FT-489; FT-2004 MT/BR-49-Pioneira; MT/BR-50-Parecis; MT/BR-51-Xingu MT/BR-52-Curió; MT/BR-53-Tucano</p>
<p>Cultivares incluídas em 1995</p>	<p>BR/EMGOPA-314- Garça Branca; FEPAGRO-RS-10; FT-103; FT-106; FT-107; FT-108; FT-2000; FT-2001; MG/BR-46-Conquista MT/BR-47-Canário; Nobre;</p>

<p>Cultivares incluídas em 1995</p>	<p>Rainha; Soberana; UFV-16-Capinópolis; UFV-17-Minas Gerais; UFV-18-Patos de Minas; Vitória;</p>
<p>Cultivares incluídas no período 1989-1994</p>	<p>BA/BR-31; BR-23; BR-24; BR-30; BR-32; BR-35-Rio Balsas; BR-36; BR-37; BR-38; BR-40-Itiquira; BR/EMGOPA-312-Potiguar; CAC-1; CAC/BR-43; CEP-16-Umbu; EMBRAPA-1(IAS-5-RC); EMBRAPA-2; EMBRAPA-3; EMBRAPA-4(BR-4-RC); EMBRAPA-9-Bays; EMBRAPA-19; EMBRAPA-20(Doko-RC); EMBRAPA-25; EMBRAPA-26; EMBRAPA-30-Vale do Rio Doce; EMBRAPA-31-Mina; EMBRAPA-32-Itaqui; EMBRAPA-33-Cariri-RC; EMBRAPA-34-Teresina-RC; EMGOPA-313-Anhanguera; EMGOPA-308-Serra Dourada; EMGOPA-309-Goiana; EMGOPA-307-Caiapó; FT-100; FT-101; FT-102; FT-104; FT-489; FT-25.500-Cristal; FT-45.263; FT-Fronteira; FT-Morena; FT-Saray; FT-Líder; FT-Iramaia; GO/BR-25-Aruanã;</p>

<p>Cultivares incluídas no período 1989-1994</p>	<p>KI-S-702; MG/BR-22-Garimpo; MG/BR-42-Kage; MS/BR-34(EMPAER-10); MS/BR-39-Chapadão; MS/BR-44; MT/BR-45-Paiaguás; OCEPAR-10; OCEPAR-11; OCEPAR-12; OCEPAR-13; OCEPAR-14; OCEPAR-15-Paracatu; OCEPAR-16; OCEPAR-17; OCEPAR-18; OCEPAR-19-Cotia; RS-7-Jacuí; RS-6-Guassupi; RS-9-Itaúba;</p>
<p>Cultivares incluídas em 1988</p>	<p>BA/BR-31 BR-23 BR-24 BR-29-Londrina CEP-20-Guajuvira EMGOPA-306 FT-Abyara FT-Bahia FT-Canarana FT-Eureka FT-Guaíra FT-19-Macacha FT-Manaca OCEPAR-6 RS-5-Esmeralda UFV-15-Uberlândia</p>

ANEXO IV

Lista dos atos que homologaram as Recomendações de Cultivares

Lista dos Atos do Ministério da Agricultura e do Abastecimento que homologaram as Recomendações de Cultivares.

ATO	DATA	DIÁRIO OFICIAL		UF
		Data	Página	
FEIJÃO				
SNPA/DS	19/10/87	29/10/87	17.875	Sul (+RJ, ES)
SNPA/DS	12/2/88	14/3/88	4.060	AL, BA, CE, PB, PE, SE, PA
SNPA/DS	28/7/88	5/8/88	14.827	Sul (+RJ, ES)
SDR/DS	28/4/95	3/5/95	6.192	S, CO, SE, NO, NE
SDR/DS	3/4/96	8/4/96	5.759	S, CO, SE, NO, NE
SDR/Port.nº 36	23/10/96	24/10/96	21.829	Sul
SDR/Port.Nº 54	9/12/96	10/12/96	26.395	NO, NE, CO
SDR/Port.nº 132	10/11/97	13/11/97	2.618	Sul

ATO	DATA	DIÁRIO OFICIAL		UF
		Data	Página	
SOJA				
SNPA/DS	s/data	21/10/87	17.386	S, CO, NO, NE (+SP,MG)
SNPA/DS	18/11/88	24/11/88	22.816	S, CO, NO, NE (+MG)
SDR/DS	22/11/94	23/11/94	17.705	S, CO, NO, NE (+MG)
SDR/DS	22/1/96	24/1/96	1.109	S, CO, NO, NE (+MG)
SDR/Port.nº 27	9/10/96	10/10/96	20.496	S, CO, NO, NE (+MG)
SDR/Port.nº 141	20/11/97	28/11/97	28.045	S, CO, NO, NE (+MG)
TRIGO				
SNPA/DS	19/1/88	28/1/88	1.738	MG, GO, DF, BA, MT
SNPA/DS	12/2/88	14/3/88	4.059	PR,SP,MS
SNPA/DS	2/5/88	10/5/88	8.137	RS, SC
SNPA/DS	6/3/89	17/3/89	4.206	PR, SP, MS
SNPA/DS	24/4/89	17/5/89	7.607	RS, SC
SDR/DS	10/10/95	18/10/95	16.439	RS, SC, PR, MS
SDR/Port. nº 15	23/4/96	25/4/96	7.018	S, CO - MG
SDR/Port. nº 10	26/5/97	28/5/97	11.109	S, CO - MG
ARROZ				
SNPA/DS	s/data	16/10/87	17.120	CO, SE (+PR)
SNPA/DS	15/10/87	29/10/87	17.874	RS, SC
SNPA/DS	27/10/87	16/11/87	19.163	NO, NE (-BA)
SNPA/DS	29/9/88	14/10/88	20.039	CO, SE (+PR)
SNPA/DS	s/data	31/10/88	20.950	NO, NE (-BA)

ATO	DATA	DIÁRIO OFICIAL		UF
		Data	Página	
SNPA/DS	9/11/88	21/11/88	22.407	RS, SC
SNPA/Port.nº 7	8/8/89	9/8/89	13.466	CO, SE (+PR)
SNPA/DS	17/8/89	1/9/89	15.363	RS, SC
SNPA/DS	4/10/89	29/11/89	21.886	NO, NE (-BA)
SDR/DS	3/11/94	4/11/94	16.608	RS, SC
SDR/DS	22/11/94	23/11/94	17.704	CO, SE (+PR)
SDR/DS	25/1/96	29/1/96	1.422	S, CO, SE, NO, NE
SDR/Port. nº 29	16/10/96	22/10/96	21.511	CO, SE (+PR, BA)
SDR/Port. nº 35	23/10/96	24/10/96	21.828	RS, SC
SDR/Port. nº 43	29/11/96	4/12/96	2.579	NO, NE (-BA)

ANEXO V

Síntese da tramitação dos projetos de lei

Síntese da tramitação dos projetos de lei que deram origem à Lei de Proteção de Cultivares.

DATA	EVENTO
06/12/95	Apresentação do PL nº 1.325, pelo deputado Renato Johnsson
19/01/96	Encaminhamento do PL nº 1.457, pelo Poder Executivo (com solicitação de urgência)
08/02/96	Audiência Pública na CAPR
13/02/96	Apresentação de parecer do relator, deputado Padre Roque
15/02/96	Ato do presidente da CD, determinando a redistribuição dos PLs e a constituição de Comissão Especial
16/02/96	Retirada do pedido de urgência, pelo Poder Executivo
10/06/96	Ato do presidente da Câmara dos Deputados, constituindo a Comissão Especial (Cesp)
25/06-24/07/96	Audiências públicas na Cesp

DATA	EVENTO
11/09/96	Cesp: apresentação do parecer do relator, deputado Carlos Melles, com substitutivo.
23/10/96	Cesp: aprovação do parecer do relator, deputado Carlos Melles, com substitutivo
19/11/96	Plenário da Câmara dos Deputados: apresentação de 17 emendas e retorno dos PLs à Cesp
27/11/96	Cesp: aprovação do parecer do relator, deputado Carlos Melles, às emendas de Plenário.
03/12/96	Plenário da Câmara dos Deputados: apreciação do parecer da Cesp, sendo aprovado o substitutivo do deputado Carlos Melles, por 261 votos a favor, 83 contrários e 1 abstenção (Total=345)
04/12/96	Encaminhamento do Projeto de Lei aprovado, para apreciação pelo Senado Federal
03/04/97	Comissão de Assuntos Econômicos (CAE): apresentação do parecer do relator, senador Jonas Pinheiro, após apresentação de duas minutas de parecer, apreciando emendas apresentadas entre janeiro e março de 1997.
08/04/97	Plenário do Senado: aprovação de requerimento de urgência.
10/04/97	Plenário do Senado: aprovação do PLC 094/96, com 14 emendas
14/04/97	Encaminhamento do PL à Câmara dos Deputados, para apreciação das emendas do Senado
24/04/97	Plenário da Câmara dos Deputados: aprovação de requerimento de urgência para a matéria.

DATA	EVENTO
24/04/97	Plenário da Câmara dos Deputados: aprovação de parecer, da Cesp, apreciando as emendas do Senado Federal. Aprovação da redação final.
27/04/97	Sanção da Lei de Proteção de Cultivares, nº 9.456.

SÉRIE MEMÓRIA E ANÁLISE DE LEIS

A série Memória e Análise de Leis destina-se a divulgar obras elaboradas por consultores legislativos da Câmara dos Deputados, analisando o conteúdo, o contexto e a dinâmica da formulação de leis específicas.

Busca-se, assim, registrar e analisar, a partir da perspectiva daqueles que desempenharam atividades técnicas na fase de elaboração e criação da lei, o processo em que foram gerados os textos legais e, na medida do possível, os fatores determinantes da forma final de seus termos.

Pretende-se que, desta forma, o Legislativo cumpra mais um dos papéis a que se propõe. Em apreço à transparência dos atos e fatos legislativos, busca-se aprofundar o debate em torno da construção das leis e de seus conteúdos, além de proporcionar melhor nível de informação à sociedade brasileira acerca da legislação que a orienta e disciplina.



ISBN 978-85-736-5710-4



9 788573 657104