

COMISSÃO ESPECIAL PARA DAR PARECER A PEC Nº 618-A, DE 1998

Proposta de Emenda Constitucional nº 618-A, de 1998.

Acresce inciso ao art. 20 da Constituição Federal.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Ricarte de Freitas

I – Relatório

O Poder Executivo propõe, por meio da Mensagem nº 977, de 20 de agosto de 1998, a inclusão de um novo inciso ao art. 20 da Constituição Federal, incluindo, entre os bens da União, o patrimônio genético – exceto o humano – e exigindo que o acesso e a utilização desses recursos sejam regulados por lei.

Na citada Mensagem, o Exmo. Sr. Presidente da República lembra a condição de país megadiverso do Brasil; assinala o valor econômico agregado à nossa biodiversidade pela moderna biotecnologia; sumaria os avanços introduzidos no regime jurídico internacional pela Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, que assegura a soberania dos países sobre sua biodiversidade; enfatiza a necessidade de um instrumento legal que assegure ao Estado meios para controlar a biopirataria e fazer com que o desenvolvimento de produtos econômicos que usem nossa biodiversidade traga benefícios para o País; registra o amplo debate conduzido no âmbito do Executivo sobre o tema, por meio do Grupo Interministerial de Acesso aos Recursos Genéticos (GIARG); mostra que alguns países já adotaram leis assegurando a soberania do Estado sobre seus recursos genéticos, como Filipinas, Equador e Costa Rica, bem como os países membros do Pacto Andino; e reafirma, finalmente, o entendimento do Executivo de que atribuir a titularidade do patrimônio genético à União é o meio mais eficaz para assegurar o efetivo controle sobre o seu uso.

A Comissão de Constituição e Justiça e Redação votou pela admissibilidade da proposta em epígrafe.

Aberto o devido prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II – Voto do Relator

O Brasil, graças à sua dupla condição de país continental e de país tropical, abriga a maior diversidade biológica do Planeta. Algo entre 10% e 20% do número total das espécies terrestres vivem em território brasileiro. São cerca de 56 mil espécies de plantas superiores já descritas que correspondem a cerca de 22% do total mundial. Em relação aos animais, abrigamos a maior diversidade biológica do mundo em dois grupos: mamíferos, 27% do total mundial; e peixes, mais de 3.000 espécies de água doce, duas vezes mais espécies do que em qualquer outro país. Estamos em segundo lugar em anfíbios (517 espécies) e em terceiro lugar em aves (1.677 espécies). Estima-se que existam no território brasileiro entre cinco e dez milhões de insetos, a maior parte ainda não descrita pela ciência.

É possível que, pela extensão e complexidade ecológica da área continental e da plataforma marítima, nunca se venha a conhecer com absoluta precisão toda a diversidade biológica brasileira, que os cientistas distribuem, hoje, em seis biomas:

- A Floresta Amazônica, a maior floresta tropical remanescente do planeta, representa 40% de toda cobertura de florestas tropicais do mundo, com 3,7 milhões de km² em território brasileiro;
- O Cerrado, incluindo campos rupestres, tem cerca de 2 milhões de km² e é a maior área de savana em um único país;
- A Mata Atlântica, que se estende do Nordeste ao Sul do País em área de cerca de 1 milhão de km², é um dos mais importantes repositórios de diversidade biológica brasileira e, por extensão, do planeta, pois inclui campos de altitude, restingas, mangues, Florestas de Araucária e Campos Sulinos;
- A Caatinga, com vastas extensões semi-áridas, matas decíduas e remanescentes de florestas úmidas, com uma área de aproximadamente 1 milhão de km²;
- O Pantanal Mato-Grossense, que representa a mais significativa área úmida do mundo, com cerca de 140 mil km² em território brasileiro;
- Os biomas costeiros e marinhos, que ocupam cerca de 3,5 milhões de km² sob jurisdição brasileira, com águas frias nas costas sul e sudeste (zona argentina) e águas quentes, nas costas leste, nordeste e norte, dando suporte a uma grande variedade de ecossistemas que incluem recifes de coral, dunas, áreas úmidas, lagoas, estuários e manguezais.

Dentro de cada um desses biomas são ainda numerosos os subsistemas e ecossistemas com características peculiares, além dos ecótonos, decisivos para a preservação da diversidade biológica de cada um deles.

O desenvolvimento da moderna biotecnologia e, em particular, da engenharia genética, agregou um valor econômico antes inimaginável a todo esse patrimônio genético. Na verdade, desde o início da década de 90 já havia o entendimento de que a biodiversidade possuía um valor comercial nada desprezível. No final da década, o valor estimado para os usos comerciais de produtos derivados da biodiversidade mundial apontava para cifras entre 500 e 800 bilhões de dólares.

Em 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) divulgou o resultado de um estudo que avalia em pelo menos quatro trilhões de reais o valor do patrimônio genético nacional. É um valor quase quatro vezes maior que o do Produto Interno Bruto.

Não era à toa que países desenvolvidos queriam considerar a biodiversidade como patrimônio comum da humanidade. No processo de discussão que gerou a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada na Eco 92, a resistência da comunidade internacional à modificação desse conceito foi enorme. Por um lado, pelo conservadorismo das representações nacionais dos países mais desenvolvidos; por outro, pelos interesses das empresas de biotecnologia que estavam em jogo. Foi preciso muita negociação e uma determinação inabalável para se chegar a definir a biodiversidade não como patrimônio, mas como preocupação comum da humanidade, reconhecendo o princípio da soberania dos países sobre sua diversidade biológica. Foi uma vitória essencialmente brasileira.

A Convenção estabelece, ainda, que os países provedores não devem impedir o acesso aos seus recursos genéticos, mas têm o direito de estabelecer as condições em que se dará tal acesso, preservando seu direito de partilhar dos benefícios derivados da exploração econômica dos produtos biotecnológicos, em bases "justas e eqüitativas". E, o que é ainda mais importante, como contrapartida do acesso aos recursos genéticos, os países industrializados devem facilitar o acesso e a transferência das suas tecnologias.

O Brasil não dispõe ainda de lei regulando o acesso aos nossos recursos genéticos. As leis que, de algum modo, relacionam-se ao tema, foram elaboradas em um tempo anterior à atual valoração da biodiversidade e em sintonia com as regras anteriores à Convenção da Biodiversidade. A demanda por material genético, gerada pela moderna biotecnologia, e a assimetria entre países provedores e países usuários têm alimentado a corrida em busca desses recursos. A remessa de material genético para o exterior, em muitos casos, é feita

legalmente, por meio de convênios entre centros de pesquisa nacionais e estrangeiros, no suposto interesse da ciência, aproveitando-se das lacunas ou insuficiências da legislação vigente. Mas, não raro, acontece de forma francamente ilegal. Essa evasão foi amplamente documentada nesta Casa pela Comissão da Biopirataria na Amazônia, constituída em 1997.

A falta de uma legislação adequada tem dificultado enormemente o controle do Poder Público sobre a saída de material genético do País. Essas dificuldades ficaram evidentes com a denúncia recente do contrato que estava sendo negociado entre a organização social Bioamazônia e a multinacional suíça Novartis, que envolvia a remessa para o exterior de dez mil cepas de fungos e bactérias para o desenvolvimento de novos medicamentos. Outro contrato importante, pelas inovações que traz a esse tipo de acordo e cujas implicações começam a ser publicamente discutidas, é o da empresa brasileira Extracta com a britânica Glaxo Wellcome.

Considerando, pois, por um lado, a complexidade do tema, que envolve a proteção de direitos de propriedade intelectual, a proteção de conhecimentos tradicionais sobre as plantas e animais, o acesso e a transferência de tecnologia, entre outras questões difíceis; e, de outro lado, a importância estratégica do recurso genético para a conservação da diversidade biológica e o desenvolvimento social e econômico do País, urge adotar regras que ofereçam ao Poder Público os instrumentos necessários para um controle eficaz do acesso ao nosso patrimônio genético. As discussões não se esgotam com esta Proposta de Emenda Constitucional.

Os problemas levantados pela exploração da biodiversidade são complexos e precisam ser tratados com muita responsabilidade, pois o futuro do planeta depende de conseguirmos o perfeito equilíbrio entre a exploração e a preservação desses recursos. Além disso, precisamos estar conscientes de que, nesse aspecto, somos o centro da atenção mundial, pois, detentores da maior megadiversidade biológica do mundo, o que fizermos trará conseqüências imediatas para todos os países.

A maioria dos especialistas e autoridades da academia, dos centros de pesquisa e do Executivo Federal ouvidos por esta Comissão, concordam com a necessidade de se regular o acesso ao patrimônio genético, e, portanto, de se estabelecer sua titularidade.

Precisamos lembrar que, aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 2 de 1994) e promulgada pelo Decreto 2.519 de 1998, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica é, incontestavelmente, Lei no Brasil. E como tal, deve ser respeitada e cumprida.

Pois bem. Em seu Art. 15 – Acesso a Recursos Genéticos – diz a Convenção: “Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional”. A Convenção foi ratificada por mais de 150 países. É, portanto, uma norma reconhecida e aceita internacionalmente.

Além da Convenção sobre Diversidade Biológica, a Constituição brasileira, em seu artigo 225, parágrafo 1º, estabelece como incumbência do Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. E vai mais longe a nossa Lei Maior. No inciso II do mesmo parágrafo 1º do art. 225, a Constituição declara a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira “patrimônio nacional”.

Ora, isso implica, obviamente, que compete ao poder público definir regras de acesso, controle e fiscalização sobre todo o patrimônio genético brasileiro não importando sua localização ou titularidade.

Nesse sentido, e, especialmente nesse momento, quando a questão da preservação e da exploração do potencial industrial de nossa diversidade biológica está em jogo, definir a titularidade do patrimônio genético brasileiro é um primeiro passo fundamental.

Ao propor a discussão do tema ao Congresso Nacional pela primeira vez, a Senadora Marina Silva sugeriu, em projeto de lei de 1995, que o patrimônio genético brasileiro fosse considerado “bem público de uso especial da Nação brasileira”. Em projeto de lei de 1998, o Deputado Jacques Wagner, propõe considerar o patrimônio genético “bem de interesse público”, enquanto o Executivo, em PL do mesmo ano, já sugeria que o patrimônio genético fosse considerado “bem da União”. Definição mantida pelo Deputado Silas Câmara em projeto de lei apresentado a esta Casa em 1999.

Por todas essas propostas e por tudo o que se tem dito sobre o patrimônio genético, há pelo menos um claro consenso: o patrimônio genético não deve ser considerado um bem particular, a não ser quando se tratar de patrimônio genético de origem humana.

O Código Civil Brasileiro define em seu Art. 65 que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios e que todos os demais são particulares.

Ora, se há um consenso de que o patrimônio genético não deva ser considerado um bem particular, por exclusão, só poderemos considerá-lo um bem público.

E o que é um bem público?

O Art. 66 do mesmo Código Civil define três categorias de bens públicos:

I – de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviços ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; e

III – os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

Do ponto de vista jurídico, por eliminação, entre as categorias existentes, a mais apropriada para acomodar a classificação de titularidade do patrimônio genético é a de bem dominical. Isto porque o uso do patrimônio genético pode levar a situações econômicas muito diversas daquelas previstas para mares, rios, praças ou edifícios, entre outros. O patrimônio genético se transforma em bem protegido pelo direito de propriedade intelectual.

Mas a que instância administrativa alocá-lo? Imaginemos a titularidade do patrimônio genético definida como estadual ou municipal. Haveremos de ver disputas internas no País sobre condições de acesso, visto que projetos de bioprospecção serão negociados pela parte privada no sentido de garantir maiores vantagens para si. Assim, o interesse na obtenção de recursos financeiros derivados da bioprospecção pode vir a ser um fator para o relaxamento ou a falta de harmonia dos critérios de autorização de acesso.

Convém lembrar que o setor privado a que estamos nos referindo é um negociador poderoso, tanto economicamente quanto pelo domínio da informação e da tecnologia.

Se desejarmos a simetria e a reciprocidade propostas pela Convenção da Biodiversidade aprovada na Eco 92 é importante que tenhamos critérios e procedimentos únicos, assim como condições financeiras para fazer parte do desenvolvimento conjunto de produtos derivados da biodiversidade.

Estamos falando de um patrimônio avaliado em quatro trilhões de reais. Valor suficiente para mudar inteiramente o fluxo da economia nacional. E não só ela, mas se considerarmos o que significa a biodiversidade para o mundo, teremos a noção exata de que estamos tratando um tema realinhador da geopolítica global. Um assunto, portanto, de estratégia nacional, visto que poderá permitir que países, hoje considerados periféricos, venham a se inserir de forma privilegiada na economia internacional.

Outro fator determinante para conceituar o patrimônio genético como bem da União é a necessidade de que o Brasil venha a negociar estratégias conjuntas de acesso a esse patrimônio com os países integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica e do Mercosul. A ausência de estratégias regionais permite que o setor privado, legitimamente movido pela obtenção e maximização do lucro, busque as condições mais favoráveis a si, o que envolverá a identificação das fragilidades dos eventuais parceiros e o seu uso em processos de negociação.

Sala da Comissão, em de de 2002.

7