

Uso da biodiversidade e acesso a recursos genéticos no Brasil: atual regulamentação dificulta pesquisa e desenvolvimento

ANA FLÁVIA FERRO, MARIA BEATRIZ BONACELLI e ANA LÚCIA ASSAD

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) apresenta as diretrizes para a regulamentação dos mecanismos de conservação e acesso a este recurso, assim como para a repartição dos benefícios advindos de sua exploração. Os países signatários devem elaborar normas e estratégias específicas para este tema, levando em consideração outros acordos internacionais correlatos, os direitos de comunidades locais e indígenas – detentoras do conhecimento tradicional associado aos recursos –, a sustentabilidade e os diferentes propósitos – científico e comercial – da exploração da biodiversidade, entre outros.

O Brasil, um dos primeiros países a assinar a CDB, é o país com maior diversidade biológica do mundo. A Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, instituiu as regras para o acesso a componentes do patrimônio genético e a conhecimentos tradicionais associados, cuja coordenação está a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), via Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) – criado em 2002. Ao CGEN compete deliberar e emitir autorização específica sobre as solicitações de acesso a componente do patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado para quaisquer das finalidades: pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico. Qualquer instituição, pública ou privada, que queira desenvolver alguma pesquisa ou produzir algum produto que utilize patrimônio genético nacional ou que venha a acessar conhecimento tradicional, deve procurar o CGEN.

Desde o início de suas atividades, o CGEN vem lidando com questionamentos de setores da academia e da indústria com relação aos instrumentos legais adotados para fazer valer a legislação. Alguns desses questionamentos e críticas estão resumidamente apresentados no Quadro 1, que foi elaborado a partir de leitura sobre o tema, entrevistas com pesquisadores de universidades e do terceiro setor, além de pesquisa feita.

Síntese de algumas exigências do CGEN que receberam críticas de pesquisadores brasileiros

Exigência do CGEN	Crítica dos pesquisadores
Necessidade de indicar antecipadamente os locais de coleta	Nem sempre é possível saber antecipadamente onde serão realizadas as coletas; é necessário duplicar as idas a campo, encarecendo a pesquisa.
Anuência prévia do titular da área a ser feito o acesso	Dificuldade de identificar com segurança o titular da área.
Depósito obrigatório de amostra de componente do patrimônio genético em instituição credenciada como fiel depositária	Muitas dessas instituições não estão preparadas para exercer esta função e têm sido pouco eficientes os esforços dos órgãos reguladores de implementar políticas para a sua capacitação técnica, fortalecimento institucional e suporte na infra-estrutura. Os órgãos nacionais, dentre eles o CGEN, não estão capacitados para monitorar e avaliar o desempenho das instituições credenciadas.
Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios	Esta atividade demanda tempo, recursos e habilidades nem sempre disponíveis nas instituições de pesquisa; o acesso para fins de pesquisa científica remotamente gerará benefícios econômicos passíveis de serem repartidos, mas sim benefícios que são incorporados em outras atividades.
Período de análise dos processos	Varia de dois meses a dois anos; as pesquisas não podem ser paralisadas por tanto tempo, uma vez que resultados devem ser apresentados ao financiador do projeto (agências de fomento, organismos internacionais etc.); os alunos de pós-graduação devem finalizar suas pesquisas num prazo cada vez menor, no máximo em 2 e 4 anos, nos casos de mestrado e doutorado, respectivamente.

A fim de agilizar a tramitação das solicitações de acesso ao patrimônio genético, o CGEN credenciou o Ibama, em 2003, para que este deliberasse sobre solicitações para pesquisa científica. Após um ano do credenciamento, apenas 62 autorizações foram emitidas, dentre os 159 processos que tramitaram no órgão durante o período¹. Além disso, nos casos em que há a previsão da presença de pessoa jurídica estrangeira, a solicitação de autorização de acesso para pesquisa cien-

tífica deve ser encaminhada a um terceiro órgão, o CNPq. A burocracia atual de formulários e relatórios é tão grande que muitos cientistas que dependem das autorizações do órgão para trabalhar simplesmente ignoram a legislação.

O levantamento de alguns dados sobre as solicitações de universidades, institutos públicos de pesquisa (IPPs) e empresas, encaminhadas ao CGEN até maio de 2005, mostra que pouco mais de 50% das solicitações foram aprovadas. Além disso, apenas 25% do total de universidades que encaminharam solicitações – 8 entre 32 – são responsáveis por 37% do total geral de solicitações dirigidas ao CGEN e por 34% do total geral de aprovações obtidas. Ainda mais, 45% do total de IPPs que encaminharam solicitações – 5 de 11 – respondem por 23% do total geral de solicitações e por 24% do total geral de aprovações. Ou seja, poucas instituições têm conseguido se adequar às exigências.

As análises realizadas evidenciam a realidade da implementação da MP nº 2.186-16/01. Percebe-se que um percentual muito baixo de instituições brasileiras que fazem uso da biodiversidade tem conseguido se adequar à nova regulação, e menor ainda é o percentual de sucesso nesse processo. Para usuários do sistema, quem criou a MP tem pouco conhecimento sobre como se faz ciência. Mais do que inadequada, a legislação nacional é considerada errada por muitos, pois não conseguiu cumprir seu maior objetivo: combater a biopirataria. Além disso, a comunidade científica foi colocada na ilegalidade porque o CGEN não consegue analisar tantos projetos.

Com a publicação do Decreto 5.459 em junho de 2005, regulamentando o artigo 30 da MP nº 2.186-16/01 e disciplinando as sanções – advertências, multas, apreensão de amostras, cancelamento de patente, entre outros – aplicáveis às condutas ditas lesivas ao patrimônio genético, questionam-se as condições existentes hoje no país para sua aplicação. Teme-se que essa maioria de pesquisadores que ainda não se regularizou perante o CGEN tenha que paralisar suas atividades e sofrer sanções penais devido à legislação vigente.

Recentemente, foi divulgada pela imprensa a elaboração de um novo anteprojeto de Lei (APL) por parte do MMA, com o intuito de simplificar o acesso a recursos genéticos. Pela regra proposta, dentre outras melhorias, está a necessidade de apenas realizar um cadastro no CGEN para obter autorização e informar ao órgão, posteriormente, quando houver patente ou licenciamento de um produto derivado da pesquisa. Assim, ao fim de cada ano, declara-se quanto foi repartido, com base em uma taxa de 1% a 1,5% da renda do produto.

É NÍTIDO O CONFLITO DE INTERESSES ENTRE OS PAÍSES DETENTORES DE TECNOLOGIA E OS QUE DETÊM DIVERSIDADE BIOLÓGICA

O APL cria também um fundo para onde os benefícios serão destinados. Esta nova proposta é, em parte, um reconhecimento do governo à inoperância do CGEN e às reclamações provenientes dos setores acadêmico e produtivo. Contudo, para que esta proposta seja encaminhada ao Congresso Nacional, deve ser primeiramente aprovada pelo executivo.

Como se percebe, mesmo com as atuais diretrizes para simplificar o processo de autorização de projetos, sobressai a lentidão e a burocracia. Chama a atenção o volume de exigências, as quais implicam aumentos substanciais dos custos diretos e indiretos das atividades de pesquisa e geração de produtos derivados da biodiversidade. No entanto, é imprescindível incentivar essas atividades por parte das instituições de pesquisa, assim como dar apoio às empresas nacionais interessadas em atuar nessa área, contribuindo para o desenvolvimento do setor produtivo no país. O incentivo se faz ainda mais importante por ser nítido o conflito de interesses entre os países detentores de tecnologia e os que detêm diversidade biológica.

Não se pode permitir que o Brasil perca um dos principais veículos de agregação de valor e de retorno de resultados na exploração econômica da biodiversidade.

Um entendimento mínimo da lógica do desenvolvimento da ciência, assim como da dinâmica da inovação tecnológica é mais do que necessário. Para tal, é indispensável a superação de barreiras ideológicas e a construção de um arcabouço regulatório mais realista e que permita o avanço das pesquisas e da capacitação em instituições de investigação e produtivas, além do fortalecimento dos mercados interno e externo. Essas seriam as condições básicas para tornar o Brasil um participante ativo no mercado internacional de produtos advindos da biodiversidade.

NOTAS

1. Dados apresentados pelo CGEN mostram que em 2005 o Ibama concedeu 79 autorizações para pesquisa científica. No entanto, nenhum dos dois órgãos informou o total de solicitações recebidas pelo Ibama nesse ano.

Ana Flávia Ferro é doutoranda em política científica e tecnológica (DPCT/IG/Unicamp).

Maria Beatriz Bonacelli é professora do DPCT e coordenadora do Grupo de Estudos sobre a Organização da Pesquisa e da Inovação (Geopi).

Ana Lúcia Assad é pesquisadora associada ao Geopi.