Direitos de propriedade sobre cultivares no Brasil: há opções?

ANDRÉ LACOMBE PENNA DA ROCHA*

Está ocorrendo no Brasil uma discussão silenciosa acerca da forma como o país se propõe a proteger os direitos de propriedade dos inovadores de variedades de plantas. Este debate, que teve início na década passada, tem resultado em propostas pouco claras à sociedade brasileira e à rural em particular. Às vésperas do vencimento do prazo imposto ao Brasil pelo acordo firmado no Gatt em 1993, o país corre o risco de ter de adotar um sistema legal, cujos efeitos são pouco conhecidos.

Por ocasião da última rodada de negociações do antigo Gatt (General Agreement on Tariff and Trade) iniciada no Uruguai em 1986, pela primeira vez na história o debate sobre a implantação e homogeneização de padrões mínimos de proteção aos direitos de propriedade tomou vulto global. Os argumentos usados acerca da questão, então chamada de *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIP), defendiam a necessidade de um padrão legal internacional que garantisse o livre comércio de tecnologias. Embora a ênfase maior fosse dada às novas biotecnologias, produtos de informática e farmacêuticos, alimentos e, em especial, variedades de plantas foram também incluídos.

É importante esclarecer que há uma diferença considerável entre as legislações em vigor no mundo para proteger inovações aplicáveis à produção industrial e à agricultura.

É importante esclarecer que há uma diferença considerável entre as legislações em vigor no mundo para proteger inovações aplicáveis à produção industrial e à agricultura. A chamada Convenção de Paris de 1883 constitui a lei de patentes mais conhecida da população em geral, cujo texto, no Brasil, exclui variedades de plantas. Na verdade, até o advento da Rodada Uruguai, poucos países no mundo dispunham de leis sobre cultivares de plantas.

* Bacharel em administração de empresas (PUC-RJ), pós-graduado em *marketing* (IAG-Master/PUC-RJ), Master of Science in Agricultural Economics (London), PhD in Agricultural Economics (London), professor de *marketing* do Departamento de Administração da PUC-RJ e pesquisador do CNPq.

O mais antigo e abrangente sistema legal em prática no mundo para variedade de plantas é conhecido como sistema Upov (Union Pour la Protection des Obtentions Végétales), criado na Europa em 1961. Nos EUA já vigorava o Plant Protection Act, criado em 1930, embora só cobrisse plantas reproduzidas assexuadamente. A extensão legal às outras plantas deu-se nos EUA somente em 1970, através do Plant Variety Protection Act, extraído da lei européia. Ambos os sistemas são exclusivos dos EUA e próximos aos direitos concedidos na lei de patentes, como conhecemos: o proprietário da invenção protegida tem direito exclusivo de produzi-la, usá-la e comercializá-la, sendo vedada a outros, inclusive, sua posse para quaisquer dessas atividades. No caso dos países menos desenvolvidos, a Argentina e o Chile também dispunham de leis de cultivares próprias, diferentes da lei norte-americana e da Upov. As diferenças nos níveis de proteção de cada sistema fazem com que, na prática, atinjam com diferentes magnitudes o objetivo comum a que se propõem: promover inovação no setor agrícola, proporcionando condições dos inovadores recuperarem os investimentos feitos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Inovação, nesse contexto, representa a divulgação e oferta (comercial) de novas variedades de plantas ao mercado em questão.

O objetivo de proporcionar aos inovadores condições de apropriarem-se de eventuais lucros de seus esforços é justificável, em especial no caso das variedades de plantas, as quais são caracterizadas como bens públicos. Isto é, uma vez difundida uma nova variedade, é fácil para o público — agricultores e propagadores — reproduzir e apropriar-se de novas plantas sem compensação financeira aos seus criadores, seja através da multiplicação das sementes, seja pela propagação de partes das plantas. Exceção se faz aos híbridos de primeira geração, os quais desfrutam de proteção biológica, garantida

pela guarda das linhagens puras que os originam. Por isso, essas plantas dispensam proteção legal, o que pode explicar o maior envolvimento da iniciativa privada no Brasil e no mundo nesse tipo de atividade.

Com o empobrecimento do Estado, o acirramento da competição internacional nos vários segmentos da indústria alimentícia e a necessidade de acesso a novas variedades de plantas que se ajustem às variações ambientais e às mudanças dos padrões de produção e consumo, é importante que a iniciativa privada contribua com o processo de geração e desenvolvimento de novas variedades de plantas. Compreensivelmente, sem a expectativa de poderem recuperar seus investimentos — proporcionada teoricamente pelas leis de cultivares — poucos são os incentivos para o envolvimento deste tipo de capital em P&D na agricultura.

O mais antigo e abrangente sistema legal em prática no mundo para variedade de plantas é conhecido como sistema Upov (Union Pour la Protection des Obtentions Végétales).

Com o advento da lei de cultivares, o próprio setor público pode beneficiar-se financeiramente, uma vez que não estará impossibilitado de cobrar *royalties* sobre o uso de seus produtos. Nesse caso, a lei constitui uma nova fonte de recursos para a manutenção de programas de P&D nos diversos segmentos da agricultura nacional, em especial naqueles em que as empresas privadas não demonstrem interesse. A experiência mostra, contudo, que o afastamento imediato do Estado desses programas pode acarretar redução do ritmo de inovação em setores onde não sejam identificados *a priori* investimentos por parte da iniciativa privada. Interessa então ao governo fazer com que o sistema funcione como fonte de incentivo às atividades inovativas para que seus esforços possam ser concentrados em pesquisas de interesse eminentemente público. As principais contribuições para tanto incluem: a manutenção de baixos custos de proteção, o estabelecimento de um critério claro e imparcial de avaliação das variedades submetidas à proteção legal e a organização de sistemas de certificação de qualidade para sementes e plantas que auxiliem no processo de policiamento dos direitos públicos e privados. Garantias de agilidade e eficiência no julgamento de litígios concluem as condições básicas para o funcionamento da lei.

A literatura internacional oferece numerosos estudos sobre os diversos efeitos econômicos originados de leis de patente e o conseqüente balanço entre seus custos e benefícios. Contudo, são poucos aqueles que buscam testar a hipótese básica que envolve a existência dessas leis: "direitos de propriedade promovem inovação". De um modo geral, as conclusões são pouco claras. Isso se deve em parte à complexidade do tema e em parte à tentativa fracassada dos pesquisadores de identificar vários efeitos da lei, englobando diversos setores da economia. A abordagem mais recomendável é a de análises individuais por setor ou mesmo por produto e limitada a efeitos específicos. Poucos trabalhos seguiram essa orientação e, conseqüentemente, pouco sabemos sobre até que ponto as leis de direito de propriedade são eficientes na obtenção de seus objetivos.

No caso das leis de cultivares, o número de estudos é sensivelmente menor. Dos sistemas legais vigentes para variedades de plantas, o mais estudado é o norte-americano, embora uma análise crítica dos métodos e dados utilizados no passado sugiram que as conclusões encontradas são pouco confiáveis. Os poucos trabalhos desenvolvidos sobre o sistema europeu, de um modo geral menos aprofundados, apresentam indicações mais claras dos efeitos da lei. No entanto, os métodos aplicados também carecem de validade científica. Uma visão crítica da literatura internacional e o desenvolvimento de uma metodologia alternativa de análise científica sobre o efeito das leis de cultivares, no processo de introdução de novas variedades de plantas em um país, foram objeto de um trabalho de pesquisa do autor.

Analisando a experiência do setor de horticultura britânico com o sistema Upov, adotado em 1964 e atualizado em sua última versão (1978), identifica-se o seguinte:

• O sistema Upov promove inovação em níveis diferenciados por cultura. Fatores como facilidade de propagação, custo e extensão dos programas de melhoramentos e perspectivas de vendas influenciam os esforços de inovação. Nesses casos, a efetividade da lei se manifesta de acordo com a estrutura do mercado, o tipo de ligação entre inovadores e compradores ou consumidores e a conseqüente estratégia mercadológica adotada.

• Analisando rosas, morangos, maçãs, feijões, ervilhas e batatas como estudos de caso para os segmentos de ornamentais, *soft fruits*, frutas arbóreas, legumes e tubérculos, a pesquisa revela que o sistema tem um significativo impacto no fluxo de intro-

dução de novas variedades de rosas e morangos. Mostra menor impacto no mercado de feijões, provavelmente devido à ainda incipiente ascensão do feijão na dieta inglesa e ao próprio clima que, no Reino Unido, contribui como uma barreira natural à reutilização de sementes. A pesquisa não identificou maiores impactos da lei nas indústrias de maçãs e ervilhas.

• Há várias possíveis explicações para esses resultados. No caso particular das maçãs, a forte concentração da demanda do mercado em poucas variedades de mesa e culinária — desprotegidas pela lei — torna esses segmentos pouco atraentes. Há indícios, no entanto, de que o segmento de maçãs ornamentais no Reino Unido, menos conservador, apresenta diferentes respostas. No caso das ervilhas, há indícios de que grandes empresas têm se beneficiado da lei — particularmente as multinacionais — embora não se observe incremento significativo no volume de inovações no setor com a implementação da lei.

Argentina e Chile já dispunham de leis de cultivares próprias, diferentes da lei norte-americana e da Upov.

• Pesquisa de opinião junto a diversos empreendedores públicos e privados sugere que a indústria de batatas também tem se beneficiado com a lei, aumentando o nível de atividades inovativas no setor.

Embora haja explicações específicas para os resultados identificados em cada estudo de caso, as conclusões gerais são:

• As leis de cultivares representam um instrumento de *marketing* cujos dividendos não se concretizam por si próprios, mas dependem de orientação mercadológica e estruturação gerencial que possibilitem o policiamento dos direitos adquiridos.

• Nos casos de sucesso, a lei de cultivares Upov proporciona condições para os inovadores apropriarem-se dos benefícios de seus esforços, seja através da coleta de *royalties*, seja pela imposição de uma barreira de entrada à concorrência, pelo uso dos direitos de exclusividade no estabelecimento de parcerias comerciais, pela abertura de novos contratos de fornecimento e financiamento, pelo seu uso no composto promocional da instituição ou pelo maior controle sobre a utilização de suas invenções.

• A estrutura da indústria influencia o comportamento dos inovadores em relação a suas práticas. Com isso, uma indústria com poucos multiplicadores de sementes, por exemplo, reduz as condições de melhoristas não-integrados verticalmente capturarem os benefícios da lei, dado o reduzido nível de controle e poder de barganha que eles têm sobre sua comercialização.

• O conservadorismo por parte do mercado tem também um forte impacto sobre o sucesso comercial de novas variedades. Conseqüentemente, a lei de cultivares por si só torna-se ineficaz como instrumento de incentivo ao processo de inovação.

• Os custos referentes ao processo de obtenção e, principalmente, de manutenção dos direitos de propriedade representam um forte fator inibidor dos incentivos da lei, em especial em mercados de pequeno porte ou em fase inicial de expansão.

• Por fim, a aptidão dos inovadores para se apropriar dos benefícios da lei está diretamente relacionada à organização gerencial de seus direitos, os quais não são garantidos pela simples existência do sistema legal. Nesse caso o cooperativismo é indicado, sobretudo para empresas de pequeno porte, tanto para salvaguardar os interesses do setor quanto para proporcionar condições razoáveis de exploração dos direitos — extensos programas de monitoramento, serviços de coleta de *royalties*, representação política e acompanhamento legal a baixos custos —, conforme ilustra a experiência da indústria de flores britância.

Portanto, as condições de mercado, a organização industrial e as estratégias comerciais dos inovadores representam variáveis que influenciam o funcionamento da lei de cultivares. Embora em alguns casos um sistema mais rigoroso possa resultar em incentivos ainda maiores à iniciativa privada para investir em P&D e difundir suas novas variedades ao público, a desconsideração das condições citadas poderá não confirmar as melhores expectativas. Sob a ótica do interesse público, o diferencial de incentivos eventualmente concedidos por uma lei de patentes pode não compensar a potencial restrição à maior utilização das novas tecnologias que ela própria origina.

No Brasil, um seleto grupo de pessoas tem debatido conteúdos alternativos de uma lei a ser implementada no país, embora não seja clara a participação

dos segmentos potencialmente sujeitos aos efeitos desta lei. Ocorre que esse "enclausuramento" pode vir a representar uma limitação das opções disponíveis que permitam acatar o acordo com o Gatt e ao mesmo tempo conceder direitos de propriedade aos inovadores no país sem causar ônus excessivos à sociedade em geral.

Segundo o acordo assinado no Gatt, o sistema Upov, em sua versão atual, constitui o padrão mínimo de proteção a ser adotado. Ou seja, os direitos e limitações expressos nessa lei são considerados aceitáveis pelos seus signatários. Contudo, sabe-se que há uma articulação por parte de países mais desenvolvidos tecnologicamente, com o objetivo de implementar uma versão mais rigorosa quanto à restrição ao uso das variedades protegidas por lei. A nova versão, em fase final de negociação dentro da Upov, propõe os seguintes tópicos não cobertos pela versão em vigor até o momento:

Uma vez difundida uma nova variedade, é fácil para o publico — agricultores e propagadores — reproduzir e apropriar-se de novas plantas sem compensação financeira aos seus criadores.

• Variedades de plantas encontradas na natureza não são passíveis de proteção. Tais exceções reduzem, sensivelmente, a possibilidade de inovadores informais nacionais beneficiarem-se da lei e a possibilidade de colhermos dividendos do germoplasma existente em nossos campos e florestas.

• As variedades de plantas protegidas por lei deixam de ser livremente utilizadas por outros pesquisadores ou melhoristas sem prévia autorização e o ônus dos *royalties*. Nesse caso, cria-se uma vantagem para as instituições com maior tradição em P&D e maior número de inovações, características pouco cabíveis às empresas brasileiras em geral.

• O reaproveitamento de sementes colhidas por agricultores — como insumo de novas plantações — fica proibido sem que incorram sobre seu uso novos *royalties*. Embora seja difícil o policiamento da medida na prática, nesse caso o agricultor estaria pagando *royalties* sobre um produto cuja propriedade caberia, pelo menos em parte, a si próprio (dados seus custos de produção) e cuja garantia de rendimento estaria comprometida, devido às possíveis alterações genéticas resultantes do processo de reprodução. Com isso, torna-se menos aceitável a idéia da reincidência de cobranças sobre seu uso, embora tenha sido proposta a utilização de alíquotas progressivamente menores sobre as gerações provenientes do primeiro cultivo.

• Por fim, eventuais invenções originadas de variedades protegidas deverão ser de propriedade comum do inventor da nova variedade e do inventor daquela(s) que fora(m) utilizada(s) no processo. Mais uma vez, a medida restringe a capacidade de atuação de novos melhoristas, embora possa representar um incentivo para acordos de cooperação em P&D. A proposta pode ser vista como inconsistente e tendenciosa, uma vez que propõe salvaguardar o inventor do uso "indevido" do material genético contido na variedade que desenvolveu, embora não seja previsto o reconhecimento dos direitos daqueles que mantiveram o material genético presente nas variedades encontradas nos campos e florestas, fontes de inovação desses mesmos inventores (primeiro item).

Tais iniciativas estão baseadas no argumento de que o sistema Upov atual, embora aceitável, não proporciona proteção suficiente para um envolvimento maior da iniciativa privada. Conforme identificado na experiência britânica, pelo menos no setor hortifrutigranjeiro, incluindo batatas, o sistema tem, de um modo geral, atingido seus objetivos, observadas certas condições do mercado.

O acordo estabelece ainda que, tendo pelo menos cinco países signatários aderido ao novo sistema legal mais restritivo, todos os demais, que ainda não dispuserem de uma lei de cultivares em vigor, automaticamente serão "obrigados" a adotá-lo. Cabe àqueles já incluídos no sistema atual o livre arbítrio de aderirem ou não à sua nova versão e quando assim o quiserem. Um encontro entre países-membros da Upov está previsto para o último trimestre deste ano, quando se estima que aquele número será alcançado.

Diante da obrigatoriedade de o governo brasileiro adotar alguma lei nesse sentido, fica a dúvida: por que não promulgar de imediato o sistema Upov atual, mais amplamente conhecido e menos restritivo, e evitar o risco de ter que adotar um sistema cujos efeitos são desconhecidos? Diante da falta de divulgação, por parte dos grupos envolvidos, quanto às alternativas disponíveis e aos processos de análise em uso, fica obscuro até que ponto a sociedade brasileira está informada sobre o processo de decisão entre essas alternativas e, portanto, apta a participar dele. Pelo tempo decorrido e pelo ritmo dos trabalhos no congresso, temo que não tenhamos mais o direito à opção.