

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

JOYCE MELO CARVALHO DE LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE CULTIVARES: A CONSERVAÇÃO E O  
USO PRÓPRIO DE SEMENTES NO BRASIL**

**POUSO ALEGRE – MG  
2020**

**JOYCE MELO CARVALHO DE LIMA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE CULTIVARES: A CONSERVAÇÃO E O  
USO PRÓPRIO DE SEMENTES NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito - Nível de Mestrado em Direito da FDSM, na área de concentração do eixo comum “Constitucionalismo e Democracia”.

Prof. Orientador: Dr. Elias Kallás Filho

**POUSO ALEGRE – MG  
2020**

**FICHA  
CATALOGRÁFICA**

L563p LIMA, Joyce Melo Carvalho de  
POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE CULTIVARES: A  
CONSERVAÇÃO E O USO PRÓPRIO DE SEMENTES NO BRASIL. /  
Joyce Melo Carvalho de Lima. Pouso Alegre: FDSM, 2020.  
140p.

Orientador: Elias Kallás Filho.  
Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas,  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Lei de Cultivares. 2. Propriedade Intelectual. 3. Direito dos  
Agricultores. 4. Reserva de Sementes. 5. Direito dos Melhoristas. I Kallás  
Filho, Elias. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-  
Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

JOYCE MELO CARVALHO DE LIMA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO DE CULTIVARES: A CONSERVAÇÃO E O USO  
PRÓPRIO DE SEMENTES NO BRASIL

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Elias Kallás Filho

Orientador

Faculdade de Direito do Sul de Minas

---

Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Faculdade de Direito do Sul de Minas

---

Prof. Hudson Carvalho Bianchini

Universidade José do Rosário Vellano - UNIFENAS

**Pouso Alegre - MG**

**2020**

À minha avó Ana Teresa (*in memoriam*), que mesmo questionando minhas ausências se empenhou em me apoiar, e, ainda que não fisicamente, acompanha as conquistas de minha trajetória.

# AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido até aqui não foi fácil, e o presente trabalho não teria sido concluindo sem a força que Deus colocou em meu coração para lutar o fim desta meta, nem mesmo sem o apoio incondicional de várias pessoas.

Segundo um provérbio africano, “Quando não souberes para onde ir, olha para trás e sabe pelo menos de onde vens”. Por isso agradeço aos meus pais, Antônio e Gláucia, pelo apoio e por me sempre primarem pela minha educação, me dando a oportunidade de estudar, tornando possível a realização de mais esse sonho.

Agradeço ao meu irmão, Antônio, que mesmo distante sempre me incentivou nesta trajetória. Aos meus demais familiares, em especial aos meus avós, Ana Teresa, Antônio e Maria, que nos deixaram durante esse curso, agradeço por compreenderem minhas ausências e acompanharem meus passos.

Agradeço ao meu esposo, Paulo Vitor, que esteve ao meu lado durante toda dessa empreitada, compreendendo minhas renúncias, apoiando minhas decisões e me fazendo acreditar, nos momentos mais difíceis, que o final desta etapa seria certo e gratificante.

Aos colegas deste curso, agradeço pela paciência, pela força, pela solidariedade e pela partilha de conhecimentos. Foram nos momentos mais desesperadores que o amparo de cada um me fez enxergar que tudo que vivemos era necessário ao nosso crescimento e essencial para a conclusão desta etapa.

Ao meu orientador, Professor Dr. Elias Kallás Filho e aos demais professores da Faculdade de Direito do Sul de Minas pela inestimável contribuição para o meu crescimento profissional e pessoal, me guiando pela carreira acadêmica e me fornecendo instrumentos para que a conclusão deste curso fosse possível.

Meus respeitosos agradecimentos pela contribuição da banca de qualificação, os quais enriqueceram ainda mais meu trabalho, bem como pela participação dos membros da banca examinadora da defesa dessa dissertação.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento. Mais uma etapa foi vencida. Sei que ainda é só o começo.

“Existem recursos suficientes neste planeta para atender as necessidades de todos, mas não o bastante para satisfazer o desejo de posse de cada um.”

Mahatma Gandhi

## RESUMO

LIMA, Joyce Melo Carvalho. Políticas públicas e proteção de cultivares: a conservação e o uso próprio de sementes no Brasil. 2019. 140f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre – MG, 2020.

Com o intuito de adequar o sistema de propriedade intelectual do Brasil ao Acordo TRIPS, foi editada a Lei nº 9.456/97 (Lei de Proteção de Cultivares - LPC), que tutela a proteção das variedades vegetais, e, após grande polarização de entendimentos, optou-se ainda por aderir à Ata de 1978 da UPOV, de modo a permitir a reserva e uso próprio de sementes. A reserva e uso próprio de sementes é tema de relevância cultural, social e econômica, tendo em vista que envolve tradições agrícolas inerentes à sociedade brasileira que, se não regulamentadas, de forma a atender as necessidades de todas as parcelas da população, podem obstar a produção de pequenos produtores e prejudicar conhecimentos agrícolas milenares, entretanto, a sua maior flexibilização também coloca em risco o escopo da LPC de proteger novas cultivares criadas. Deste modo, o tema protagoniza o cenário de proteção de cultivares desde a formulação da LPC, imperando até os dias atuais, o que ensejou a apresentação de projetos de lei visando reformular a LPC neste sentido. Este estudo se propõe a analisar o impasse da reserva e uso próprio de sementes no Brasil e a necessidade de reformulação da lei que a garante. Para tanto, adota-se o método analítico por meio da matriz teórica neoconstitucional de análise de políticas públicas, com realização de pesquisa bibliográfica através do estudo de documentos oficiais, legislação, doutrina e jurisprudência a respeito do tema. Visando propiciar a análise proposta, o estudo foi dividido em três capítulos, para apurar se a LPC observou o ciclo de políticas públicas, bem como se alcançou em sua implementação os resultados almejados quando de sua formulação, de forma a justificar a necessidade ou não do reinício do ciclo de políticas públicas com o intuito de reformulá-la. Intenta-se ainda sopesar se os projetos de lei elaborados pelo legislativo têm observado o ciclo de políticas públicas e, se ao serem comparados através de um prisma de implementação paradigma - no caso, a legislação de cultivares implementada na Índia - possuem perspectivas de implementação no contexto brasileiro, permitindo apurar que os resultados relatam a necessidade de reformulação da lei que garante a reserva e uso próprio de sementes. Sugere-se uma revisão dos projetos de lei elaborados, ou então a substituição destes por outros que observem todas as etapas do ciclo de políticas públicas, sendo realizada uma avaliação pormenorizada para diagnosticar todos os problemas envolvidos, tracejando a proposta a ser elaborada, bem como já antevendo os possíveis reflexos de sua implementação. Contudo, a mera existência de uma previsão legal a conciliar direitos de melhoristas e agricultores não seria capaz de solucionar o impasse, considerando principalmente os interesses políticos inerentes ao tema, sendo necessária a mobilização da sociedade civil, a exemplo da Índia, a fim de fazer prevalecer seus interesses de modo a conciliar os direitos dos melhoristas e agricultores.

**Palavras-chave:** Lei de Cultivares; Propriedade Intelectual; Direito dos Agricultores; Reserva de Sementes; Direito dos Melhoristas.

## ABSTRACT

LIMA, Joyce Melo Carvalho. *Public policies and protection of cultivars: conservation and proper use of seeds in Brazil*. 2019. 140f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre – MG, 2020.

In order to adapt Brazil's intellectual property system to the TRIPS Agreement, Law nº 9.456/97 (Law on the Protection of Cultivars - LPC) was issued, which protects the protection of plant varieties, and, after great polarization of understandings, it was also decided to adhere to the UPOV 1978, in order to allow the reserve and own use of seeds. The reserve and own use of seeds is a topic of cultural, social and economic relevance, considering that it involves agricultural traditions inherent to Brazilian society that, if not regulated, in order to meet the needs of all parts of the population, may impede the production of small producers and damage ancient agricultural knowledge, however, its greater flexibility also jeopardizes the scope of the LPC to protect newly created cultivars. In this way, the theme has been a protagonist in the cultivar protection scenario since the formulation of the LPC, which has prevailed to the present day, which has given rise to the presentation of bills to reform the LPC in this sense. This study aims to analyze the impasse of the reserve and own use of seeds in Brazil and the need to reformulate the law that guarantees it. For that, the analytical method is adopted through the neoconstitutional theoretical matrix of public policy analysis, with bibliographic research through the study of official documents, legislation, doctrine and jurisprudence regarding the theme. Aiming to provide the proposed analysis, the study was divided into three chapters, to determine whether the LPC observed the public policy cycle, as well as achieving the desired results when it was formulated, in order to justify the need or not of the restart of the public policy cycle with the aim of reformulating it. It is also intended to weigh whether the bills drafted by the legislature have observed the public policy cycle and, if compared through a paradigm of implementation paradigm - in this case, the cultivar legislation implemented in India - have prospects for implementation in the country. Brazilian context, allowing to verify that the results report the need to reformulate the law that guarantees the reserve and proper use of seeds. It is suggested to revise the drafted bills, or replace them with others that observe all stages of the public policy cycle, with a detailed assessment being made to diagnose all the problems involved, tracing the proposal to be prepared, as well as already anticipating the possible consequences of its implementation. However, the mere existence of a legal provision to reconcile the rights of breeders and farmers would not be able to resolve the impasse, considering mainly the political interests inherent to the issue, requiring the mobilization of civil society, such as India, in order to make their interests prevail in order to reconcile the rights of breeders and farmers.

**Keywords:** Cultivar Law; Intellectual property; Farmers' Law; Seed Reserve; Breeder's Right.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Principais instrumentos de proteção de variedades vegetais.....33

Figura 2: Percentual de cada insumo no custo total de produção de milho de um agricultor familiar do sul do Paraná.....87

# LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre as disposições das Atas de 1978 e 1991 da UPOV .....	24
Quadro 2: Comparação entre objeto, condições e forma de proteção de cultivares e patentes vegetais.....	30
Quadro 3: Limites do direito de propriedade das cultivares com fulcro na LPC .....	46
Quadro 4: Identificação da participação da sociedade civil na agenda de políticas públicas de proteção de cultivares (1945-1997) .....	60
Quadro 5: Paralelo entre os argumentos pró e contra à proposta de lei de proteção de cultivares .....	65
Quadro 6: Identificação da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de proteção de cultivares .....	68
Quadro 7: Análise da implementação da política em consonância com os fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos, segundo Sabatier e Mazmanian. ....	77
Quadro 8: Distinção dos tipos de resultados da política pública .....	82
Quadro 9: Comparação entre o número de cultivares registradas antes e depois da sanção da LPC .....	85
Quadro 10: Número atualizado de inscrições de cultivares perante o RNC até 17/07/2017 ...	86
Quadro 11: Comparação dos impactos da LPC com a situação anterior à sua implementação.	88
Quadro 12: Efeitos do mercado ilegal de sementes em relação a diferentes atores relacionados à política de proteção vegetal .....	90
Quadro 13: Projetos de lei que visam alterar a LPC .....	100
Quadro 14: Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 2325/2007 .....	101
Quadro 15: Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 3100/2008 .....	103
Quadro 16: Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 6862/2010 .....	104
Quadro 17: Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 827/2015 .....	106

Quadro 18: Principais direitos dos agricultores garantidos pela legislação indiana.....	116
---	-----

## LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de leos Vegetais
ABRASEM	Associação Brasileira de Sementes e Mudas
ACEBRA	Associação das Empresas Cerealistas do Brasil
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BRASPOV	Associação Brasileira dos Obtentores Vegetais
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDEICS	Comissão de Desenvolvimento Econmico, Indústria, Comércio e Serviços
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CEAGESP	Companhia de Entrepstos e Armazéns Gerais de São Paulo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNA	Confederação da Agricultura do Brasil
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

CTC	Centro de Tecnologia Canavieira
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FASER	Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil
FEPLANA	Federação dos Plantadores de Cana do Brasil
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GGC	Grupos Gestores de Cultivares
IBP	Internacional Plant Breeders
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
LPC	Lei de Proteção e Cultivares
LPI	Lei de Propriedade Industrial
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ORPLANA	Organização de Associações de Produtores de Cana do Brasil
PL	Projeto de Lei
RENASEM	Registro Nacional de Sementes e Mudanças
RNC	Registro Nacional de Cultivares
SINPAF	Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário

SNPC	Serviço Nacional de Proteção de Cultivares
SNSM	Sistema Nacional de Sementes e Mudas
Soja RR	Soja Transgênica Roundup Ready
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio
UNICA	União da Indústria de Cana de Açúcar
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants - Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais
WIPO	World Intellectual Property Organization - Organização Mundial da Propriedade Intelectual

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1 A PROTEÇÃO DE VARIEDADES VEGETAIS</b> .....	<b>21</b>
1.1 A trajetória normativa das variedades vegetais .....	21
1.2 O sistema “ <i>sui generis</i> ” brasileiro .....	33
1.3 As sementes na legislação brasileira .....	38
1.4 As sementes para uso próprio .....	42
1.5 Os limites do direito de propriedade das cultivares .....	45
<b>2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A LEI DE CULTIVARES E A RESERVA E USO PRÓPRIO DE SEMENTES</b> .....	<b>53</b>
2.1 A percepção de problemas e a fase de agenda.....	54
2.2 O processo de elaboração e a divergência de interesses .....	62
2.3 A fase de implementação em uma perspectiva sistemática.....	69
2.4 A avaliação dos resultados .....	80
<b>3 REINICIANDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>93</b>
3.1 A percepção de novos (e antigos) problemas .....	94
3.2 A elaboração de propostas para alterações à Lei de Cultivares.....	99
3.3 Uma perspectiva de implementação: o caso indiano .....	112
3.4 A avaliação do processo e a perspectiva de implementação .....	119
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

Há cerca de 10 mil anos começaram a ser desenvolvidos os primeiros cultivos de plantas, e, por muito tempo, os conhecimentos sobre o cultivo do solo foram transmitidos entre gerações a partir dos saberes tradicionalistas sobre a natureza e sobre a biodiversidade existente. O aperfeiçoamento da produção de espécies destinadas ao consumo veio com o avanço da civilização, tendo em vista a necessidade de se produzir espécies com maior valor nutricional, resistentes à pragas e adaptáveis à solos e climas diversos.<sup>1</sup>

Neste cenário surgem as práticas de melhoramento genético, que compreendem técnicas ou recursos empregados para que determinado progresso seja incorporado a uma espécie vegetal.<sup>2</sup> Logo, as cultivares são espécies de vegetais que foram aperfeiçoadas por meio de alteração ou introdução, pelo homem, de uma característica que antes não possuíam.

A primeira lei de proteção de cultivares que se noticia surgiu em 1930 nos Estados Unidos. Denominada “Plant Patent Act”, estabelecia-se por ela a proteção aos obtentores de novas variedades propagadas assexuadamente. Aproximadamente em 1950, a tendência americana foi acompanhada pela Europa, em especial por Alemanha e França, que estabeleceram legislações para a proteção “*sui generis*” de novas variedades vegetais.<sup>3</sup>

Em 1961, a proteção de cultivares tomou proporções internacionais através da Conferência de Paris e a criação da União Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais (UPOV),<sup>4</sup> a qual tinha por finalidade proteger o direito de propriedade intelectual de novas cultivares de forma eficiente, visando promover o desenvolvimento de novas cultivares, em prol de toda a sociedade.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>BONFIM, Isabela. GOMES, Pedro. HAIDAR, Christiane. GARRAFA, Volnei. (2018). Bioética e cultivares - estudo comparativo entre o projeto de Lei n. 827/2015 e a Lei de Proteção de Cultivares. Revista de Direito Sanitário, 19(1), 11-31. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/148122>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>2</sup>BONFIM, Isabela. *et. al.* Op. cit.

<sup>3</sup> MACIEL, Karina Teresa da Silva. Atuais desafios no desenvolvimento do agronegócio. Revista de Direito Empresarial. Vol. 9/2015, p. 339-358, mai/jun 2015. São Paulo. Disponível em <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001039624>>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>4</sup> MACIEL, Karina Teresa da Silva. Op. cit.

<sup>5</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 287. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

No Brasil, a atividade agrícola se destaca por ser expressamente garantida pela Constituição Federal de 1988, através de seu artigo 187. Contudo, a propriedade intelectual de cultivares foi acolhida pelo país apenas em 1994 após sua adesão ao Acordo TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights<sup>6</sup>), cujo texto determinava que países membros da OMC (Organização Mundial do Comércio) deveriam eleger para a proteção de variedades vegetais um modelo patentário, ou “*sui generis*” ou uma reunião de ambos.<sup>7</sup>

Posteriormente, visando se adequar o sistema de propriedade intelectual do Brasil ao TRIPS, foi editada a Lei nº 9.456/97 (Lei de Proteção de Cultivares - LPC), que tutela a proteção das variedades vegetais. O advento da LPC era uma exigência da UPOV para que o Brasil pudesse aderir ao sistema internacional - seja à Ata de 1991 ou à Ata de 1978.

Registra-se que a diferença fundamental entre referidas Atas é que a Ata de 1978 permitia que se instituísse a reserva e uso próprio de sementes, ou seja, o agricultor poderia guardar sementes para uso próprio sem autorização ou pagamento de “*royalties*” ao detentor de direitos sobre a cultivar, situação que, pela ata de 1991, passou a ter um tratamento mais rígido.<sup>8</sup>

Após grande polarização de entendimentos, optou o Brasil por aderir à Ata de 1978, de modo a permitir a reserva e uso próprio de sementes, opção essa que não foi julgada por setores do agronegócio como a mais acertada, já que lhes interessava a proteção conferida pela Ata de 1991 que incidia inclusive sobre o produto final, levando o agricultor que plantar uma lavoura com cultivar protegida a pagar ao detentor dos direitos sobre a cultivar, mesmo que produza suas próprias sementes.<sup>9</sup>

Lado outro, ainda que a LPC permita a reserva e uso próprio de sementes, essa possibilidade não agradou totalmente aos agricultores, que entendem que a lei acabou por aumentar em demasia os valores das sementes, diante do monopólio exercido por multinacionais, obstando o acesso dos pequenos produtores a uma gama maior de sementes. Buscam estes, portanto, um sistema mais flexível a fim de favorecer a agricultura tradicional.

Nota-se que uma das formas de conservação do material genético vegetal de espécies tradicionais é realizada pelos agricultores que costumam reservar sementes para o seu uso próprio nos próximos plantios. Deste modo, a importância das comunidades agrícolas tradicionais se dá não somente por manterem a diversidade biológica natural, mas também por

---

<sup>6</sup> Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

<sup>7</sup> MACIEL, Karina Teresa da Silva. Op. cit.

<sup>8</sup> LONDRES, Flávia (Org.). A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar. Grupo de Trabalho sobre Biodiversidade - *Articulação Nacional de Agroecologia*. Outubro de 2006. Disponível em [http://www.redsemillas.info/wp-content/uploads/2007/02/legislacao-sementes-e-mudas\\_br.pdf](http://www.redsemillas.info/wp-content/uploads/2007/02/legislacao-sementes-e-mudas_br.pdf). Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>9</sup> LONDRES, Flávia (Org.). Op. cit.

serem guardiãs da variabilidade e biodiversidade de plantas cultivadas e do conhecimento a elas relacionado<sup>10</sup>, sendo necessária a definição de instrumentos para reconhecer e apoiar o trabalho dessas comunidades que conservam a agrobiodiversidade.

Assim, a reserva e uso próprio de sementes é tema de relevância cultural, social e econômica, tendo em vista que envolve tradições agrícolas inerentes à sociedade brasileira que, se não regulamentadas de forma a atender as necessidades de todas as parcelas da população, podem obstar a produção de pequenos produtores e colocar em risco conhecimentos agrícolas milenares.

Além disso, a sua maior flexibilização também coloca em risco o escopo da LPC de proteger novas cultivares criadas que, ao estabelecer contraprestação aos melhoristas pelas novas variedades, objetiva estimular a pesquisa e os investimentos na área, além de estimular o surgimento de novas tecnologias e o mercado agrícola do país.

Durante a implementação da LPC, observou-se que os resultados quanto à reserva e uso próprio de sementes foram positivos e negativos. O avanço na produção de cultivares adaptadas à pequena produção possibilitando ao pequeno produtor produzir a sua própria semente demonstra a importância da tecnologia e da regulamentação de cultivares no setor agrícola<sup>11</sup>, fato que pode ser apontado como um resultado positivo da lei.

Contudo, um fato atribuído como resultado negativo da LPC é a formação de uma indústria ilegal de sementes que tem sido encorajada pela possibilidade de reserva e uso próprio e sementes, levando eventuais produtores ou agricultores, sob o ensejo de guarda de semente própria, a comercializar o produto da colheita como material de multiplicação vegetal.<sup>12</sup>

Deste modo, a discussão a respeito da reserva e uso próprio de sementes protagoniza o cenário de proteção de cultivares desde a formulação da LPC, imperando até os dias atuais, o que ensejou a apresentação de projetos de lei visando reformular a LPC neste sentido.

Este estudo se propõe a analisar o impasse da reserva e uso próprio de sementes no Brasil e a necessidade de reformulação da lei que a garante. A hipótese a ser investigada é que a mera existência de comando normativo adequado a conciliar direitos de melhoristas e agricultores solucionaria as questões atinentes à reserva e uso próprio de sementes que persistem desde a elaboração da LPC.

---

<sup>10</sup> BONFIM, Isabela. *et. al.*. Op. cit.

<sup>11</sup> BUAINAIN, Antônio Márcio. GARCIA, Júnior Ruiz. Evolução recente da agricultura brasileira. p. 35-58; p. 55. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.* Op. cit.

<sup>12</sup> AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.*. Op. cit.

Para tanto, adota-se o método analítico por meio da matriz teórica de análise neoconstitucional de políticas públicas, com realização de pesquisa bibliográfica através do estudo de documentos oficiais, legislação, doutrina e jurisprudência a respeito do tema.

Visando propiciar a análise proposta, o estudo foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta conceitos essenciais à compreensão do tema, bem como um panorama geral de leis e tratados internacionais quanto ao tema, abordando ainda o conceito e a importância da semente de uso próprio, e a exceção do direito de proteção de cultivar de reserva e uso próprio de sementes previsto no artigo 10, I, da LPC.

Não obstante os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política serem básicos pra a decisão, esta se dá, em regra, no nível político, motivo pela qual é essencial que se aprecie o cenário político-institucional que envolve a sua instituição.<sup>13</sup> À vista disso, o segundo capítulo expõe o cenário das políticas públicas no setor de cultivares, abordando a LPC no contexto do ciclo de políticas públicas, apurando as fases de percepção e definição dos problemas, elaboração de programas e decisão, implementação, avaliação e eventual correção de ações das políticas<sup>14</sup>.

A concepção da análise de políticas se limita a uma apreciação dos conteúdos das políticas, e faz-se apropriada para a análise da política em comento desde que seja adaptada às particularidades do contexto político-institucional do país e de sua cultura política e administrativa.<sup>15</sup> Deste modo, ao analisar a LPC inserida no ciclo de políticas públicas, busca-se evidenciar o contexto político da época, os interesses em pauta, os atores envolvidos e seus respectivos papéis em cada momento do ciclo.

A análise da política de proteção de cultivares permite vislumbrar que diversos pontos desta legislação, em especial a reserva e uso próprio de sementes, são objeto de controvérsia, ensejando a propositura de projetos de lei que visam sua reformulação. Por isso, o terceiro capítulo versa sobre o reinício do ciclo de políticas públicas, tratando das razões que levaram à percepção da necessidade de modificação da LPC, bem como analisando a elaboração dos projetos de lei que foram apresentados buscando efetivar essas mudanças.

Neste diapasão, propõe-se ainda no aludido capítulo uma perspectiva de implementação de política pública de proteção de variedades vegetais, qual seja, àquela vigente na Índia, país

---

<sup>13</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>14</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>15</sup> FREY, Klaus. Op. cit.

com características econômicas, sociais e de biodiversidade semelhantes as do Brasil, que optou por adotar um sistema “*sui generis*”, na forma permitida pelo artigo 27.3, item “b” do TRIPS<sup>16</sup>, de modo contrabalançar os direitos de melhoristas e agricultores.

A legislação indiana de proteção de variedades vegetais, “The Protection of Plant Varieties and Farmers’ Rights Act, 2001”, zela simultaneamente pelos direitos dos agricultores, criadores e pesquisadores, e pelo interesse público. Adotar o modelo indiano de proteção de variedades vegetais poderá permitir a este estudo avaliar a elaboração dos projetos de lei em pauta, orientando e delineando as necessidades em eventual implementação de uma nova lei neste sentido, bem como apurando seus potenciais efeitos em diversos setores.

Busca-se, no decorrer deste estudo, apurar se a LPC observou o ciclo de políticas públicas, bem como se alcançou em sua implementação os resultados almejados quando de sua formulação, de forma a justificar a necessidade ou não do reinício do ciclo de políticas públicas com o intuito de reformulá-la. Intenta-se ainda sopesar se os projetos de lei elaborados pelo legislativo têm observado o ciclo de políticas públicas e, se ao serem comparados com um prisma de implementação paradigma, possuem perspectivas de serem implementados de forma efetiva no contexto brasileiro.

---

<sup>16</sup>SAHAI, Suman. India’s plant variety protection and Farmer’s Rights Act, 2001. *Current Science*, vol. 84, nº 3, fev. 2003. Índia. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24107424>. Acesso em: 17 abr. 2019.

## 1 A PROTEÇÃO DE VARIEDADES VEGETAIS

Visando delinear o cenário das políticas públicas no setor de cultivares – em especial, quanto às sementes para uso próprio – para propiciar a análise do impasse da conservação e uso próprio de sementes no Brasil, o presente capítulo busca explorar conceitos essenciais ao estudo, bem como trazer diferenciações de institutos da propriedade intelectual para melhor delimitação do tema.

Inicialmente, propõe-se apresentar um panorama geral dos mais importantes fatores históricos que contribuíram com a proteção de cultivares, através da abordagem de leis específicas e tratados internacionais quanto ao tema, sem ainda cingir a discussão tão somente à reserva e uso próprio de sementes.

Em seguida, expõem-se conceitos basilares da Lei de Cultivares (LPC), sem os quais a compreensão dos próximos assuntos poderia ser prejudicada, aprofundando ainda quanto a disposições desta lei que são relevantes para o estudo, tais como os requisitos para a definição de uma cultivar e o procedimento para o depósito de pedidos de proteção de cultivares.

Posteriormente, propõe-se a discorrer quanto às sementes, dando enfoque em sua regulamentação, a qual nos remete a conceitos também importantes a este debate, bem como abordar os órgãos instituídos para, dentre outros atos, definir quanto à sua produção e utilização, dando ensejo à abordagem do conceito e da importância da semente de uso próprio, cerne da discussão quanto às limitações do direito de propriedade das cultivares, em particular à contida no artigo 10, I, da Lei nº LPC, qual seja, a exceção do direito de proteção de cultivar àquele que reserva e planta sementes para uso próprio, questão a ser debatida ao final deste capítulo.

### 1.1 A trajetória normativa das variedades vegetais

No final da década de 1940, com o pós-guerra, surge um cenário de restabelecimento de uma nova ordem mundial para o comércio internacional, em que emergiram organizações e tratados atinentes aos direitos de propriedade intelectual, a fim de viabilizar a transferência de tecnologia entre os países.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*, BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.). Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

Contudo, a primeira lei brasileira que tratou especificamente das cultivares data de 1997, e, até que fosse promulgada, percorreu-se um caminho repleto de negociações externas. Registra-se que este estudo não tem pretensão de esgotar todos os mecanismos que desencadearam aludida lei, mas sim, trazer um panorama geral dos mais importantes fatores históricos que contribuíram com a proteção de cultivares.

Gilberto Mascarenhas ressalta que houve um aumento de interesse pelos direitos de propriedade intelectual a nível mundial na segunda metade da década de 1980, que teria se dado por dois motivos: pelo fato das empresas e governos passarem a reconhecer a importância dos ativos de conhecimento frente ao comércio internacional, e pela pressão de países ricos – como, por exemplo, os Estados Unidos – para a harmonização das normas que regem os direitos intelectuais:

Na segunda metade da década de 1980, dois importantes fatores estimularam um recrudescimento do interesse pela proteção dos Direitos de Propriedade Intelectual (IPR) em bases globais: por um lado, houve crescente reconhecimento por parte de empresas e governos (principalmente em países centrais) sobre a importância dos ativos de conhecimento (knowledge assets) no comércio internacional e por outro, houve pressões dos Estados Unidos e de outros países economicamente mais ricos, durante a rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), para harmonização das normas relativas aos IPR (Aboites & Cimoli, 2002). A razão alegada por esses países, principais interessados na harmonização, era que as diferenças entre os diversos IPR nacionais criam distorções no mercado internacional e desencorajam investimentos diretos externos, notadamente quando os alvos são os países periféricos.<sup>18</sup>

Porém, anos antes, o progresso da biotecnologia levou países detentores do conhecimento científico e tecnológico a se organizarem a fim de evitar diminuição em suas margens de lucro, razão pela qual em 1961 foi assinada em Paris a “International Union for the Protection of New Varieties of Plants” – Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais, UPOV – organização intergovernamental com sede em Genebra, na Suíça:

O progresso da biotecnologia levou os países detentores do conhecimento científico e tecnológico, à necessidade de apropriar inovações para que não fossem difundidas sem o consentimento das corporações responsáveis pelos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), o que diminuiria margens de lucros. Houve a assinatura em 1961 da Convenção Internacional de Proteção de Cultivares, a qual estabeleceu a União Internacional para Proteção de Obtenções Vegetais (UPOV) [...].<sup>19</sup>

<sup>18</sup>MASCARENHAS, Gilberto Carlos Cerqueiras. A biodiversidade Brasileira no Âmbito do Acordo TRIPS. *Revista Brasileira de Inovação*. Vol. 3. Nº 2. Jul/Dez. 2004. p.393-416. [Campinas]. p. 396. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648902>. Acesso em: 23 mai. 2019.

<sup>19</sup>PECEQUILO, Cristina Soreanu. BASSI, Camila Ychikawa. Política externa e direitos de propriedade intelectual: a adesão do Brasil ao regime internacional da UPOV. In: ASSOCIAÇÃO Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais. (ABRI) 3º Encontro Nacional. 2011 - USP. 2011, São Paulo. p. 5. Disponível em

Fazia parte da Convenção da UPOV, neste primeiro momento, a Alemanha, Bélgica, França, Holanda e Itália. Posteriormente, esta Convenção foi revista em 1972, 1978 e em 1991, permanecendo, contudo, composta majoritariamente por países ricos, o que persistiu até o advento do Acordo TRIPS, em 1994<sup>20</sup> acordo que também será abordado por este estudo.

Quanto à finalidade da Convenção da UPOV, entende Bruch *et al.* que tem esta por finalidade proteger o direito de propriedade industrial de novas cultivares de forma eficiente, visando promover o desenvolvimento de novas cultivares, em prol de toda a sociedade.<sup>21</sup>

O Brasil aderiu à Ata de 1978, e atualmente, os países que desejem compor a Convenção devem aderir a Ata de 1991, pois as adesões à Ata de 1978 foram permitidas apenas até 1998.<sup>22</sup>

Há, todavia, alguns países que não aderiram à Convenção da UPOV<sup>23</sup>, como por exemplo, a Índia, que aprovou uma lei “*sui generis*”, ou seja, que não corresponde a nenhuma das atas da UPOV:

A Índia, por exemplo, aprovou, em 2001, a Lei de Proteção às Variedades de Plantas e aos Direitos dos Agricultores. A lei indiana combina aspectos da Convenção da UPOV, no que diz respeito aos direitos dos melhoristas, com os princípios estabelecidos pela Convenção sobre Diversidade Biológica em relação ao acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados. A Índia é membro da OMC e aderiu ao Acordo Trips, mas adotou uma lei que não corresponde a nenhuma das duas atas da UPOV – é um sistema *sui generis*.<sup>24</sup>

Ademais, a lei indiana estabelece outras medidas de proteção às instituições criativas, visando estimular o investimento em pesquisa, o crescimento da indústria sementeira através de investimentos, e recompensar o papel dos agricultores na agrobiodiversidade por meio do compartilhamento de benefícios e da proteção dos direitos tradicionais dos agricultores.<sup>25</sup>

---

[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100056&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100056&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 22 Set. 2018.

<sup>20</sup>SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011.

<sup>21</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 287. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>22</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>23</sup>Não obstante ter manifestado interesse em compor a organização em 2002, não há registros de sua adesão no banco de dados da UPOV, atualizado em fevereiro de 2019, que se encontra disponível em <https://www.upov.int/export/sites/upov/members/en/pdf/pub423.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>24</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 197.

<sup>25</sup>INTERNATIONAL Centre for trade and sustainable development. Intellectual Property Rights: Implications for Development. Policy Discussion Paper, 2003. *apud* PECEQUILO, Cristina Soreanu. BASSI, Camila Ychikawa. Política externa e direitos de propriedade intelectual: a adesão do Brasil ao regime internacional da UPOV. In: ASSOCIAÇÃO Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais. (ABRI) 3º Encontro

O quadro a seguir elenca as principais diferenças entre as Atas de 1978 e 1991 da UPOV. Vejamos:

**Quadro 1:** Comparação entre as disposições das Atas de 1978 e 1991 da UPOV

<b>Disposição</b>	<b>Ata de 1979</b>	<b>Ata de 1991</b>
<b>Regime de proteção</b>	Admite-se a proteção de cultivares <i>ou</i> pelo regime de patentes, <i>ou</i> por um regime “ <i>sui generis</i> ” (art. 2º).	Admite-se a proteção de cultivares tanto pelo regime de patentes, quanto por um regime “ <i>sui generis</i> ”.
<b>Objeto de proteção</b>	A proteção recai sobre as espécies vegetais listadas (art. 4º).	A proteção recai sobre todas as espécies vegetais (art. 3º).
<b>Escopo de proteção</b>	Material de propagação vegetativa ou reprodutiva da cultivar (art. 5º).	Material da propagação da cultivar e material de colheita de cultivar, incluindo plantas inteiras e em partes (art. 14).
<b>Requisitos de proteção</b>	Deve a cultivar apresentar novidade, distintividade, homogeneidade, estabilidade e denominação própria (art. 6º).	Deve a cultivar apresentar novidade, distintividade, homogeneidade, estabilidade e denominação própria (art. 5º ao 9º).
<b>Vigência da proteção</b>	Dezoito anos para videiras, árvores frutíferas, ornamentais e florestais, e quinze anos para as demais espécies (artigo 8º).	Vinte e cinco anos para videiras, árvores frutíferas, ornamentais e florestais, e vinte anos para as demais espécies (artigo 19).

Fonte: Adaptação de Moreira<sup>26</sup>, com dados elaborados pelo autor.

Conforme apontam alguns estudos, a principal distinção entre as Atas de 1978 e de 1991 da UPOV é que esta última “restringe ainda mais o acesso e o uso de variedades protegidas sem a autorização do obtentor, tornando ainda mais rígida a proteção”.<sup>27</sup>

Nacional. 2011 - USP. 2011, São Paulo. p. 5. Disponível em [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 22 Set. 2018.

<sup>26</sup>MOREIRA, Pedro. A proteção de cultivares no Brasil. *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual – ABPI*. nº 133, p. 19-31, nov/dez 2014, Rio de Janeiro, p. 23.

<sup>27</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 192.

Contudo, a rigidez da última ata não foi considerada suficiente para alguns países desenvolvidos, os quais se reuniram por meio da World Intellectual Property Organization (WIPO)<sup>28</sup>, visando acertar um tratamento mais rígido ao tema,<sup>29</sup> o que não prosperou por inúmeras razões que não influenciam neste estudo<sup>30</sup>, desencadeando, assim, na aprovação do Acordo TRIPS.

Registra-se que o Acordo TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)<sup>31</sup>, foi criado durante a Rodada do Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais, em 1994, e é considerado “um dos pilares do regime do comércio global, que define padrões de proteção para os direitos de propriedade intelectual dos 146 países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), responsável pelos maiores acordos multilaterais de comércio”.<sup>32</sup>

O que levou ao TRIPS foi a necessidade de se elaborar um conjunto de regras multilaterais sobre o comércio de bens contrafeitos, bem como de fixar objetivos para a proteção da propriedade intelectual:

O Acordo teve origem na necessidade de se elaborar um conjunto de princípios, regras e disciplinas multilaterais sobre o comércio de bens contrafeitos; na exigência premente de se fixar objetivos básicos de política pública dos sistemas nacionais para a proteção da propriedade intelectual, inclusive dos objetivos de desenvolvimento e tecnologia e, igualmente, nas necessidades especiais dos países de menor desenvolvimento relativo no que se refere à implementação interna de leis e regulamentos com máxima flexibilidade de forma a habilitá-los a criar uma base tecnológica sólida e viável.<sup>33</sup>

<sup>28</sup>Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

<sup>29</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 287. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf> . Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>30</sup> Para saber mais ver BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta, p. 288, In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 287. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf> . Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>31</sup>Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio.

<sup>32</sup>SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, [s.l.], 2005. p. 144. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI\\_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf). Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>33</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 288. Disponível em:

Os signatários do TRIPS, se viram obrigados a adequar suas leis internas relativas à propriedade intelectual às novas normas previstas naquele acordo, e, no que tange à proteção de variedades vegetais, determinou seu artigo 27, item 3, alínea b, que os países deveriam estabelecer proteção à variedades vegetais, optando pelo sistema de patentes, ou um sistema “*sui generis*”, ou por uma combinação dos dois sistemas:

**ARTIGO 27**

[...]

3. Os Membros também podem considerar como não patenteáveis:

[...]

b) plantas e animais, exceto microorganismos e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas ou 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.<sup>34</sup>

Vale elucidar que o único país em desenvolvimento que era membro da UPOV antes do advento do TRIPS foi a África do Sul, que passou a integrá-la em 1977, o que a torna o único país nestas condições que não se obrigou a adequar suas leis internas relativas à propriedade intelectual às novas normas previstas no TRIPS, nem mesmo quanto a proteção de variedades vegetais.

A principal diferença entre o sistema de patentes e um “*sui generis*” consiste na utilização do material protegido como fonte de melhoramento futuro, o que é permitido pelo sistema de patentes, apenas.<sup>35</sup> Ademais, segundo Varella,<sup>36</sup> “a forma de proteção *sui generis* é vista por alguns como uma forma mais branda de direitos de propriedade intelectual”.

Ainda neste diapasão:

O direito do obtentor é uma forma *sui generis* de propriedade intelectual por apresentar características únicas e particulares, adequadas especialmente ao objeto da proteção: as variedades vegetais. Assim, enquanto para a concessão de patentes são

<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em 22 set. 2018.

<sup>34</sup>BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. *Promulgou a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT*. - Acordo Sobre Aspectos Dos Direitos De Propriedade Intelectual Relacionados Ao Comércio (TRIPS). Brasília. Disponível em <http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>35</sup>PECEQUILO, Cristina Soreanu. BASSI, Camila Ychikawa. Política externa e direitos de propriedade intelectual: a adesão do Brasil ao regime internacional da UPOV. In: ASSOCIAÇÃO Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais. (ABRI) 3º Encontro Nacional. 2011 - USP. 2011, São Paulo. p. 5. Disponível em [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 22 Set. 2018..

<sup>36</sup>VARELLA, M. D. Propriedade intelectual de setores emergentes: biotecnologia, fármacos e informática. São Paulo: Atlas, 1996 *apud* PECEQUILO, Cristina Soreanu. *et al.* Op. cit.

necessários requisitos como novidade, aplicação industrial, atividade inventiva e suficiência descritiva, para a concessão do Certificado de Proteção de Cultivares são exigidos os requisitos de novidade, distinguibilidade, homogeneidade, estabilidade e denominação própria.<sup>37</sup>

Verifica-se que o texto do TRIPS não explica o que é considerado sistema “*sui generis*”, e, em que pese ser fundamental aos os países membros da OMC a adesão ao TRIPS, não era obrigatória a adesão à Convenção da UPOV ou uma de suas atas – já que aludidos instrumentos estruturavam o novo sistema de proteção às obtensões vegetais. Entretanto, a UPOV passou a defender que a adesão à sua Convenção seria a forma mais adequada para adotar um sistema “*sui generis*”, o que levou vários países a optarem por seguir o modelo da organização, facilitando a aprovação de suas leis internas pelo TRIPS.<sup>38</sup>

Quanto ao Brasil, considerando que sua adesão ao TRIPS se deu em 1994, e à Ata de 1978 da UPOV se deu em 1999 – ou seja, após aprovar a LPC – podemos concluir que o nosso país não aderiu à UPOV visando puramente se aderir ao TRIPS – mas talvez apenas a este se adequar – posto que já era signatário do Acordo.

Poderíamos, entretanto, ter esgotado o prazo concedido pelo TRIPS para que os países em desenvolvimento adequassem suas leis internas (que se findava em 2005), contudo, o Brasil se preocupou apenas em discutir a qual Ata aderir, não havendo discussões quanto ao fato de se aderir 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

<sup>37</sup> VIANA, Álvaro Antônio Nunes. A proteção de cultivares no contexto da ordem econômica mundial. In BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 11-16. p. 15. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protacao-de-cultivar/publicacoes/livro-protacao-cultivares>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>38</sup> SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011.

termos no que concerne à proteção intelectual, não seria de todo impróprio não se elaborar a lei brasileira, já.<sup>39</sup>

Ao ratificar o Acordo TRIPS, o Brasil promulgou um complexo de leis, a fim de abarcar todas as áreas da propriedade intelectual, quais sejam: Lei n° 9.297/96 (Lei de Propriedade Industrial – LPI), que se refere à propriedade industrial, patentes de invenção, modelos de utilidade, desenho industrial, marcas e indicações geográficas; Lei n° 9.609/98 (Lei de Software), que dispõe sobre a propriedade intelectual de programa de computador; Lei n° 9.610/98 (Lei de Direitos Autorais); Lei n° 9.456/97 (Lei de Proteção de Cultivares – LPC) e Lei n° 11.484/07, que dispõe sobre a proteção da topografia dos circuitos integrados.<sup>40</sup>

A LPI – Lei n° 9.297/96 – acaba por influenciar a proteção de cultivares ao atribuir proteção a invenções de produto ou processo (exceto a todo ou parte de seres vivos e materiais biológicos encontrados na natureza ou ainda dela isolados), e a organismos transgênicos (exceto a todo ou parte de seres vivos).<sup>41</sup>

Neste contexto, sobrepõe-se o conflito existente entre a possibilidade ou não de haver a proteção de patentes e cultivares sobre um mesmo objeto imaterial, tendo em vista que a legislação de propriedade intelectual, em face da LPC, não fixa as mesmas limitações ou exceções à proteção por patentes de processos de plantas<sup>42</sup>, abrindo assim espaço para discussões neste sentido.

Bruch *et al.*<sup>43</sup>, destaca que há grande diferença em relação a exclusividade de direitos de propriedade industrial referentes às invenções em geral e em relação às invenções relacionadas às plantas, sendo que, em relação a estas últimas, enorme é a dificuldade em se estabelecer a distinção entre produto e atributo, ou seja, verificar qual é o atributo por ela

<sup>39</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. p. 56. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>40</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em 22 set. 2018.

<sup>41</sup>BRASIL. Lei n° 9.279, de 14 de maio de 1996. *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em 26 abr. 2019.

<sup>42</sup>PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Notas sobre patentes e certificados de cultivares: conflitos ou complementos de proteção? *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, n° 118, p. 3-23. mai-jun 2012. Rio de Janeiro.

<sup>43</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Proteção de cultivares e patentes de invenção: uma coexistência possível. *PIDCC - Revista de Propriedade Intelectual - Direito Contemporâneo e Constituição*, Aracaju, Ano IV, Volume 09 n° 03, p. 67/93. Out/2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6745853.pdf>. Acesso em 22 mai. 2019.

protegido e qual é o produto que contém inovação, que deve ser objeto do direito, a fim de se selecionar a legislação aplicável.

Com fins argumentativos, Bruch *et al.*, apresenta ainda um exemplo baseado na descrição da abrangência de propriedade industrial de uma máquina:

Para responder a estas questões, pode ser aplicada às plantas a linha argumentativa utilizada na descrição da abrangência da propriedade industrial de uma máquina. Para tanto, deve ser de início considerado o fato de que a proteção das plantas pode se dar de duas formas: patentes de invenção e proteção de cultivares; e de que a lógica proposta abrange de forma diferente as duas formas de proteção. Se, na patente de invenção, a proteção abrange tudo que estiver contido no quadro reivindicatório alcançando produto e processo, no caso da proteção de cultivar a proteção abrange as características destacadas no quadro de descritores e se estende apenas ao material de propagação. Todavia, ainda que no Brasil não se possa patentear uma planta ou partes dela, permite-se sua proteção integral mediante a proteção de cultivares.

Desta forma, há três possibilidades de proteção:

- a) proteção da planta – abarcada pela proteção de cultivares;
- b) proteção de um nucleotídeo novo e sua respectiva função - abarcada pela proteção mediante patente de invenção;
- c) proteção para o processo de inserção de um determinado nucleotídeo - abarcada pela proteção mediante patente de invenção<sup>44</sup>

Há, portanto, aqueles que julgam serem os sistemas de proteção de cultivares e patentes complementares e não excludentes entre si, pois, enquanto o primeiro protege a propriedade intelectual em relação ao ser vivo, o segundo protege o esforço intelectual em relação ao seu processo de transformação.<sup>45</sup>

Lado outro, os que julgam impossível a dupla proteção, se firmam que esta impossibilidade decorre da interpretação literal do art. 2º da LPC, que prevê a proteção apenas por meio do instituto das novas cultivares às plantas.<sup>46</sup>

Entretanto, a corrente majoritária caminha na percepção de que produtos e processos agrícolas possam ser protegidos por patentes e por cultivares, observando cada qual sua natureza<sup>47</sup>, posto que as variedades vegetais – objeto de proteção das cultivares – não se enquadram na proteção clássica da propriedade industrial:

<sup>44</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. *et al.* Op. cit., p. 84-85.

<sup>45</sup>MORAES, Marcelo Gravina de. A legalidade da proteção por cultivares de plantas na propriedade intelectual e da biotecnologia com a cobrança de royalties via patente. *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual* - ABPI, nº 135, p. 3- 5, mar-abr 2015. Rio de Janeiro.

<sup>46</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Proteção de cultivares e patentes de invenção: uma coexistência possível. PIDCC - *Revista de propriedade intelectual - direito contemporâneo e constituição*, Aracaju, Ano IV, Volume 09 nº 03, p.067 a 093 Out/2015. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6745853.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.

<sup>47</sup>Segundo Moreira, são passíveis de patentes as sequências genéticas e proteínas de plantas, bem como seus processos de manipulação, enquanto plantas inteiras podem ser objeto de certificado de proteção de cultivar. In: MOREIRA, Pedro. A proteção de cultivares no Brasil. *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual* – ABPI. nº 133, p. 19-31, nov/dez 2014, Rio de Janeiro.

Embora as proteções pela LPI e LPC sejam complementares, no Brasil, a proteção dos direitos relativos à Propriedade Intelectual de cultivares prevista na LPC corresponde à única forma de proteção de cultivares e de direito que pode obstar a livre utilização de plantas ou de suas partes de reprodução ou de multiplicação vegetativa.<sup>48</sup>

No mesmo diapasão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou recentemente entendimento de que, em que pese patentes e proteção de cultivares serem diferentes espécies de direito de propriedade intelectual, não são incompatíveis entre si, nem mesmo prevalece um em detrimento do outro, posto que são complementares<sup>49</sup>.

Deste modo, quanto à proteção de cultivares e patentes vegetais, temos:

**Quadro 2:** Comparação entre objeto, condições e forma de proteção de cultivares e patentes vegetais.

	<b>Lei de Cultivares<sup>50</sup></b>	<b>Lei de Propriedade Industrial<sup>51</sup></b>
<b>Objeto de proteção</b>	Nova cultivar ou a cultivar essencialmente derivada, de qualquer gênero ou espécie vegetal.	Invenções de produto ou processo (exceto o todo ou parte de seres vivos e materiais biológicos encontrados na natureza ou ainda dela isolados), e organismos transgênicos (exceto o todo ou parte de seres vivos).
<b>Condições para a proteção</b>	Novidade, distinção, homogeneidade, estabilidade e denominação. <sup>52</sup>	Nos termos do artigo 8º desta Lei, é patenteável a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial
<b>Forma de proteção</b>	A proteção de cultivares se dá tão somente pelo certificado de Cultivar.	A proteção de organismos transgênicos, de processos, ou de produtos que não sejam partes de seres vivos ou materiais biológicos é efetivada por meio de concessão de patentes.

Fonte: Adaptação de Santilli<sup>53</sup>, com dados elaborados pelo autor.

<sup>48</sup> MOREIRA, Pedro. Op. cit., p. 22.

<sup>49</sup> Pretendia-se neste caso definir se produtores de soja poderiam reservar livremente o produto da soja transgênica Roundup Ready (soja RR), vender a produção desse cultivo, doar a outros pequenos produtores rurais ou com eles trocar as sementes, com fulcro no artigo 10 da LPC. Contudo, entendeu aquele Tribunal pela aplicação do instituto das patentes, tendo em vista que o produto da soja em debate está protegido por meio de patentes, devendo, assim, ser respeitados os direitos de seus titulares previstos na lei de propriedade industrial. Cf: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial nº 1.610.728*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Recorrente: Sindicato Rural de Sertão e Outros. Recorrido: Monsanto Do Brasil LTDA e outros. Publicado em 14/10/2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=97022993&num\\_registro=201601710999&data=20191014&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=97022993&num_registro=201601710999&data=20191014&tipo=91&formato=PDF). Acesso em 18/11/2019.

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

<sup>51</sup> BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em 26 abr. 2019.

<sup>52</sup> SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo. p. 210.

<sup>53</sup> SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 210.

Vale registrar que a Lei de Sementes em vigor – Lei nº. 10.711/03 – não se enquadra neste conjunto de leis, pois, foi promulgada para substituir a Lei de Sementes anterior – Lei nº 6.507/77 – que, por sua vez, revogou a primeira Lei de Sementes brasileira – Lei nº 4.727/65.<sup>54</sup> Logo, sua promulgação não foi influenciada diretamente pela ratificação do Acordo TRIPS.

Quanto à importância da Lei de sementes, leciona Aviani que esta fortaleceu os mecanismos da LPC, detalhando aspectos dos direitos dos obtentores, especialmente quanto à produção e comercialização de sementes e mudas de cultivares objeto de proteção.<sup>55</sup>

Depreende-se que a LPC e a Lei nº 10.711/03 (Lei de Sementes) compartilham conceitos e lógicas comuns, contudo, possuem finalidade diferentes, pois, enquanto a Lei de Sementes estabelece normas para a produção, comercialização e utilização das sementes, a LPC regula os direitos de propriedade intelectual relativos às novas variedades de plantas<sup>56</sup>

Posteriormente à ratificação do Acordo TRIPS, outro instrumento internacional importante para este estudo é o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA), promulgado pelo Brasil em 2008, que possui por principais objetivos a conservação e o uso sustentável de recursos fitogenéticos e a repartição igualitária dos benefícios oriundos de sua utilização, visando assim uma agricultura sustentável e a segurança alimentar da sociedade.<sup>57</sup>

O TIRFAA estabelece em seu Anexo I, 64 cultivares que formam o sistema multilateral para repartição equitativa dos benefícios derivados de seu uso. Assim, os membros têm acesso ao banco de cultivares compartilhado para fins de pesquisa e melhoramento genético. Caso um membro produza melhoramentos em uma variedade constante no Anexo I, há a opção dele restringir ou não seu uso, sendo que, caso restrinja, deverá ele compensar o sistema multilateral composto pelos demais signatários.<sup>58</sup>

<sup>54</sup>SANTILLI, Juliana. A Lei de Sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 2, p. 457-475, maio-ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>55</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. A proteção de cultivares no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 27-33. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protecao-de-cultivar/publicacoes/livro-protecao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>56</sup>SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011.

<sup>57</sup>BRASIL. Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2008. *Promulgou o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm). Acesso: em 17 abr. 2019.

<sup>58</sup> BRASIL. Op. cit.

Em 2015, foi promulgada a Lei nº 13.123/15, conhecida como “Novo Marco Regulatório do uso da Biodiversidade”, que dispõe, entre outros aspectos, “sobre regras de acesso, uso e repartição de benefícios decorrentes do patrimônio genético da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais associados”.<sup>59</sup> Menuchi *et al.* afirma que a legislação em referência estimula o avanço nas pesquisas ante a desburocratização do acesso:

A nova legislação representa um ganho para a sociedade brasileira como um todo, pois estimula o avanço nas pesquisas, em razão da diminuição da burocracia enfrentada pelos cientistas e técnicos que pretendem aventurar-se no acesso ao patrimônio genético brasileiro e ao conhecimento tradicional a ele associado.<sup>60</sup>

Referida lei revogou a Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, que tinha sido editada para regulamentar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)<sup>61</sup>, trazendo diversos avanços no setor da biotecnologia, regulamentando o dever do Poder Público em preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, reconhecendo a proteção dos direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais ou de agricultores tradicionais sobre o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, dispondo ainda sobre o acesso a esse conhecimento e prevendo a obrigatoriedade da repartição de benefícios pela sua exploração econômica.<sup>62</sup>

Deste modo, podemos ilustrar o panorama dos principais instrumentos de proteção de variedades vegetais da seguinte forma:

---

<sup>59</sup>MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. CONDE, Leandro Barbalho. A lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.175-205, Mai./Ago. de 2017. p. 175. Disponível em <http://sambio.org.br/wp-content/uploads/2018/04/1017-3946-2-PB.pdf>. Acesso em 26 mai. 2019.

<sup>60</sup>MENUCHI, Luciana Nalim Silva. SEGUNDO, Gesil Sampaio Amarante. ARAUO, Jacqueline Camolese. O novo marco legal para acesso ao patrimônio genético e proteção do conhecimento tradicional associado. *Revista GEINTEC: Gestão, Inovação e Tecnologias* – ISSN: 2237-0722. São Cristóvão/SE – 2016. Vol. 6/n. 1/ p. 2954-2965. p. 2963. Disponível em <http://www.revistageintec.net/index.php/revista/article/view/802/645>. Acesso em 26 mai. 2019.

<sup>61</sup>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um tratado da Organização das Nações Unidas estruturado em três bases: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. O Protocolo de Cartagena é um acordo suplementar à Convenção, que visa assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados. Em que pese a importância destes instrumentos, este estudo entendeu que suas disposições não seriam relevantes para o escopo deste trabalho, devido o enfoque destes na proteção da diversidade biológica e nos riscos de organismos geneticamente modificados. Já a Lei nº 13.123/15, ainda que conste como regulamentadora da CDB dispõe expressamente quanto à proteção do conhecimento tradicional, ponto essencial ao deslinde deste estudo. Cf. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade*. Brasília, DF, 2019. Disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade.html?view=default>. Acesso em 26 mai. 2019.

<sup>62</sup>TÁVORA, Fernando Lagares. FRAXE NETO, Habib Jorge. PÓVOA, Luciano Martins Costa. KÄSSMAYER, Karin. SOUZA, Luiz Beltrão Gomes. PINHEIRO, Victor Marcel. BASILE, Felipe Basile. CARVALHO, Daniel Melo Nunes. Comentários à Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro/2015 (Texto para Discussão nº 184). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 20 mai. 2019.

**Figura 1:** Principais instrumentos de proteção de variedades vegetais.



Fonte: Adaptação de Aviani<sup>63</sup> com dados elaborados pelo autor.

Traçado o percurso dos principais acordos e fatores históricos que desencadearam na proteção de cultivares brasileira hoje em vigor, importante tratarmos das peculiaridades da LPC, principalmente para que conceitos essenciais a este trabalho sejam elucidados.

## 1.2 O sistema “*sui generis*” brasileiro

O primeiro Código de Propriedade Industrial do Brasil – Lei nº 7.903/1945 – deu ensejo à discussão sobre a proteção de cultivares, sem, contudo, abordá-la em seu conteúdo.<sup>64</sup>

Já em 1965 foi promulgada a primeira Lei de Sementes brasileira – Lei nº 4.727/65 – com intuito de regular a fiscalização do comércio de sementes e mudas,<sup>65</sup> e em 1977 a Lei nº 6.507/77 (que revogou a primeira lei de sementes), sendo que ambas não previram quaisquer outras diretrizes de proteção.

No âmbito constitucional, o art. 5º, inciso XXIX da Constituição Federal (CF/88) primando pelo interesse social e o desenvolvimento do País, “assegura aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização e proteção às suas criações”,<sup>66</sup> os quais, segundo Barbosa<sup>67</sup>, podem ser compartilhados pela proteção de cultivares.

<sup>63</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. Op.cit.

<sup>64</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 7.903 de 27 de agosto de 1945. *Código de Propriedade Industrial*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7903.htm). Acesso em 23 abr. 2019.

<sup>65</sup>BRASIL. Lei nº 4.727, de 13 de Julho de 1965. *Dispõe sobre a fiscalização do comércio de sementes e mudas e dá outras providências*. Brasília. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4727-13-julho-1965-369034-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>66</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 230. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf> . Acesso em 22 set. 2018.

<sup>67</sup>BARBOSA, Dênis. *Bases Constitucionais da Propriedade Intelectual* [2007] [s.l.] Disponível em: <http://denisbarbosa.addr.com/bases4.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

Tal como já abordado, apenas em 1997, após a ratificação do Acordo TRIPS, o Brasil passou a ter em seu ordenamento jurídico uma lei específica que tratasse de cultivares, um sistema “*sui generis*”, justificado pelo artigo 27, item 3, alínea b, do TRIPS.

Segundo Borém<sup>68</sup>, “a palavra cultivar tem origem, no idioma inglês, pela combinação das iniciais dos termos “*cultivated*” e “*variety*”, sendo adotada no Brasil como sinônimo de variedade vegetal”. Consoante Maciel, podemos conceituar cultivar como

Toda a variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal, que seja claramente distinguível de outras conhecidas por uma margem mínima de características descritas, pela denominação própria, homogeneidade, capacidade de se manter estável em gerações sucessivas, além de ser passível de utilização no agronegócio.<sup>69</sup>

Consoante Loureiro<sup>70</sup>, a LPC se propõe a proteger uma nova obtenção vegetal, que seja distinguível de outros cultivares e espécies vegetais por um conjunto mínimo de características morfológicas, fisiológicas, bioquímicas ou moleculares, herdadas geneticamente, sendo que essas características, denominadas descritores, devem se mostrar homogêneas e estáveis por sucessivas gerações.

O artigo 3º da LPC dispõe em seu inciso IV, ser a cultivar uma

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 agroflorestal, descrita em publicação especializada disponível e acessível ao público, bem como a linhagem componente de híbridos.<sup>71</sup>

Deste modo, com base neste dispositivo, podemos afirmar que os requisitos para a definição de uma cultivar são os seguintes:

- variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal superior;
- distinguível de outras cultivares conhecidas por margem mínima de descritores;

<sup>68</sup>BORÉM, A. *Melhoramento de plantas*. 2. ed. Viçosa: Editora UFV, 1998. p. 453 *apud* AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.* Op. Cit. p. 228.

<sup>69</sup>MACIEL, Karina Teresa da Silva. Atuais desafios no desenvolvimento do agronegócio. *Revista de Direito Empresarial*. Vol. 9/2015, p. 339-358, mai/jun 2015. São Paulo. p. 5. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001039624>. Acesso em 22 set. 2018.

<sup>70</sup>LOUREIRO, Luis Guilherme de Andrade Vieira. Patente e biotecnologia: questões sobre a patenteabilidade dos seres vivos. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, no 116, p. 17-77, 1999 *apud* BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.* Op. Cit. p. 298.

<sup>71</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

- com denominação própria;
- homogênea, apresentando variabilidade mínima quanto aos descritores que a identifiquem em escala comercial;
- estável quanto aos descritores ao longo de gerações sucessivas;
- de uma espécie passível de uso pelo complexo agroflorestal;
- ou de uma linhagem componente de híbridos.<sup>72</sup>

Nos termos da LPC, uma cultivar é distinta quando se distingue de forma evidente de qualquer outra cuja existência na data do pedido de proteção seja reconhecida; já sua homogeneidade se dá quando, utilizada em plantio, em escala comercial, apresente variabilidade mínima quanto aos descritores<sup>73</sup> que a identifiquem. Já sua estabilidade é verificada quando, reproduzida a nível comercial, ela mantém sua homogeneidade através de gerações sucessivas.<sup>74</sup>

Outro requisito essencial da cultivar é a novidade. Dizer que uma cultivar é nova significa que ela não pode ter sido oferecida à venda no Brasil há mais de 12 meses em relação à data do pedido de proteção e em outros países, com o consentimento do obtentor, há mais de seis anos para espécies de árvores e videiras ou há mais de quatro anos para as demais espécies.<sup>75</sup>

Portanto, o que distingue uma cultivar existente de uma nova cultivar é o caráter temporal de novidade – novidade esta que é entendida de forma diversa de como é tratada nas patentes. Assim, “o quesito *novidade* não tem relação alguma com a atividade inventiva, como faz crer à primeira vista. Sob a ótica da LPC, o atributo de novidade diz respeito ao tempo de comercialização”<sup>76</sup>

<sup>72</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A propriedade industrial: dupla proteção ou proteções coexistentes sobre uma mesma planta. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.* Op. Cit. p. 291.

<sup>73</sup> “Tratam-se os descritores de um conjunto mínimo de características morfológicas, fisiológicas, bioquímicas ou moleculares, as quais são herdadas geneticamente”. In: MORAES, Marcelo Gravina de. *A legalidade da proteção por cultivares de plantas na propriedade intelectual e da biotecnologia com a cobrança de royalties via patente.* Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI, nº 135, p. 3- 5, mar-abr 2015. p. 3. Rio de Janeiro.

<sup>74</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências.* Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

<sup>75</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Proteção de cultivares e patentes de invenção: uma coexistência possível. PIDCC - *Revista de Propriedade Intelectual* - Direito Contemporâneo e Constituição, Aracaju, Ano IV, Volume 09 nº 03, p.067 a 093 Out/2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6745853.pdf>. Acesso em 22 mai. 2019.

<sup>76</sup>OLIVEIRA, Luiz Cláudio Augusto. Cultivares estrangeiras. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Proteção de Cultivares no Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. *Universidade Federal de Viçosa* – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 114-118. p. 116. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protecao-de-cultivar/publicacoes/livro-protecao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

Salienta-se que a legislação brasileira não distingue as cultivares convencionais e as transgênicas, para fins de aplicação da LPC, pois estas se diferenciam apenas quanto ao método de obtenção, sendo as cultivares convencionais oriundas do método de melhoramento genético clássico (que se cinge aos métodos tradicionais para criação de novas cultivares, como por exemplo o cruzamento para obtenção de descendentes com características superiores), e as transgênicas do método de melhoramento de manipulação genética (que utiliza instrumentos de engenharia genética para enriquecer o genoma da cultivar).<sup>77</sup>

Ainda em seu artigo 3º, referida lei nos remete a dezoito incisos com informações conceituais, dentre os quais são relevantes para este estudo, além do inciso IV já declinado, os incisos I, II, X, XI, XIV, XV, XVI e XVII, a seguir transcritos:

- I - melhorista: a pessoa física que obtiver cultivar e estabelecer descritores que a diferenciem das demais;
- II - descritor: a característica morfológica, fisiológica, bioquímica ou molecular que seja herdada geneticamente, utilizada na identificação de cultivar;
- [...]
- X - linhagens: os materiais genéticos homogêneos, obtidos por algum processo autogâmico continuado;
- XI - híbrido: o produto imediato do cruzamento entre linhagens geneticamente diferentes;
- [...]
- XIV - semente: toda e qualquer estrutura vegetal utilizada na propagação de uma cultivar;
- XV - propagação: a reprodução e a multiplicação de uma cultivar, ou a concomitância dessas ações;
- XVI - material propagativo: toda e qualquer parte da planta ou estrutura vegetal utilizada na sua reprodução e multiplicação;
- XVII - planta inteira: a planta com todas as suas partes passíveis de serem utilizadas na propagação de uma cultivar [...]<sup>78</sup>

Conceitos a parte, fato é que o direito de exclusividade do obtentor quanto à propriedade intelectual de uma nova cultivar é garantido pela lei através de um certificado de proteção de cultivar, o qual lhe concede o monopólio de sua produção com fins comerciais. Importante salientar que a proteção da cultivar recairá sobre o material de reprodução ou de multiplicação vegetativa da planta inteira.<sup>79</sup>

<sup>77</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. *et. al.* Op. Cit. p. 229.

<sup>78</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências.* Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

<sup>79</sup>BRASIL. Op. cit.

Nos termos do artigo 5º da mesma lei, o obtentor poderá ser pessoa física ou jurídica, podendo a proteção ser requerida pelo próprio obtentor, por seus herdeiros ou sucessores ou por eventuais cessionários mediante apresentação de documento hábil.<sup>80</sup>

Além disso, o prazo de proteção, conforme determina a lei, é de quinze anos, contados da data da concessão do certificado provisório de proteção, e de dezoito anos para videiras, árvores frutíferas, florestais e também ornamentais.<sup>81</sup>

O depósito de pedidos para proteção de cultivares se dá perante o Serviço Nacional de Proteção de Cultivares (SNPC), órgão pertencente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).<sup>82</sup>

No que tange às sanções para aquele que vende, oferece à venda, reproduz, importe, exporte, embale, armazene ou cede material de propagação de cultivar protegida sem autorização do titular, fica este obrigado a indenizar o titular do certificado, além de ter o material apreendido, bem como incorre no pagamento de multa e em enquadramento de crime de violação dos direitos do melhorista, sem prejuízo das demais sanções penais cabíveis.<sup>83</sup>

Entretanto, o artigo 10 da LPC traz exceções ao seu direito de proteção, preconizando não ferir o direito de proteção aquele que:

- I - reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha;
- II - usa ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos;
- III - utiliza a cultivar como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica;
- IV - sendo pequeno produtor rural, multiplica sementes, para doação 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.
- V - multiplica, distribui, troca ou comercializa sementes, mudas e outros materiais propagativos no âmbito do disposto no art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, na qualidade de agricultores familiares ou por empreendimentos familiares que se enquadrem nos critérios da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006<sup>84</sup>

O presente estudo se atém especialmente no inciso I do aludido artigo, ou seja, na exceção do direito de proteção de cultivar àquele que reserva e planta sementes para uso

<sup>80</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>81</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo.

<sup>82</sup>BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Serviço Nacional de Proteção de Cultivares*. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

<sup>83</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>84</sup>BRASIL. Op. cit.

próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha – o que tratamos como conservação e uso próprio de sementes.

Logo, passamos a nos ater a conceitos e dados relevantes da proteção conferida às sementes pelo nosso ordenamento jurídico, a fim de possibilitar a abordagem da problemática da conservação e do uso próprio de sementes.

### 1.3 As sementes na legislação brasileira

A Lei de Sementes em vigor estabelece normas para a produção, comercialização e utilização das sementes,<sup>85</sup> detalhando aspectos práticos dos direitos dos obtentores, em especial quanto à produção e comercialização de sementes e mudas de cultivares que poderão ser objeto de proteção.<sup>86</sup>

As Leis anteriores que dispunham quanto à matéria também se atinham ao aspecto formal, conforme leciona Santilli:

Atualmente, está em vigor no Brasil a Lei nº. 10.711, de 05/08/2003 (mais conhecida como Lei de Sementes), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e “objetiva garantir a identidade e a qualidade do material de multiplicação e de reprodução vegetal produzido, comercializado e utilizado em todo o território nacional”. Essa norma substituiu a lei de sementes anterior (nº. 6.507, de 1977), que, por sua vez, revogou a primeira lei de sementes brasileira, a 4.727, editada em 13 de julho de 1965, para regular a fiscalização do comércio de sementes e mudas. São leis essencialmente destinadas a regular o sistema ‘formal’ de sementes do país, [...].<sup>87</sup>

Logo, a referida lei “está essencialmente voltada para o sistema formal [...] [e] estabelece normas gerais que só podem ser cumpridas e respeitadas pelo setor industrial de sementes”<sup>88</sup>, destacando-se ainda que foi ela regulamentada pelo Decreto nº 5.153/04, o qual especifica a produção, a comercialização e a utilização de sementes e de mudas.

<sup>85</sup>SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011.

<sup>86</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. A proteção de cultivares no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Proteção de Cultivares no Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. *Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS*, 2011. p. 27-33. p. 28. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protacao-de-cultivar/publicacoes/livro-protacao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>87</sup>SANTILLI, Juliana. A Lei de Sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 2, p. 457-475, maio-ago. 2012. p. 459. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>88</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit. p. 465.

Pode-se afirmar que, tanto a Lei de Sementes quanto o Decreto que a regulamentou, “objetivam garantir a identidade e a qualidade do material de multiplicação e de reprodução vegetal produzido, comercializado e utilizado em todo o território nacional”.<sup>89</sup>

Destaca-se ainda que a Lei de Sementes instituiu o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças (SNSM), que engloba o Registro Nacional de Sementes e Mudanças (RENASSEM), e o Registro Nacional de Cultivares (RNC), atuando ainda na produção, certificação, análise, utilização e comercialização de sementes e mudas, bem como na fiscalização da produção, do beneficiamento, da amostragem, da análise, da certificação, do armazenamento, do transporte e da comercialização destas.<sup>90</sup>

Assim, todos aqueles que produzem, beneficiam, embalam, armazenam, analisam, comercializam, importam ou exportam sementes e mudas são obrigados a se inscrever no RENASEM, exceto aqueles que importam sementes ou mudas para uso próprio em sua propriedade, ou em propriedades de terceiros cuja posse detenham, que constam na Lei de Sementes como dispensados da inscrição:<sup>91</sup>

A Lei de Sementes e Mudanças contém exceções e dispensa de inscrição:

- Aqueles que importam sementes ou mudas para uso próprio em sua propriedade ou em propriedade de terceiros cuja posse detenha.
- Os agricultores familiares, os assentados de reforma agrária e os indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si.
- As organizações constituídas exclusivamente por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas que multipliquem sementes ou mudas de cultivar local, tradicional ou crioula para distribuição aos seus associados.<sup>92</sup>

Em complemento à inscrição no RENASEM para produção e outras atividades que envolvam sementes, é necessário não apenas o Certificado de Proteção de Cultivar – que assegura ao seu titular direitos sobre a cultivar protegida – mas também sua inscrição no RNC<sup>93</sup>,

---

<sup>89</sup>LEITE, Marcus Vinícius. CAMPOS, Silvana Rizza Ferraz. Aspectos legais da produção, comercialização e do uso de sementes no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 93-96. p. 94. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protecao-de-cultivar/publicacoes/livro-protecao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>90</sup>LEITE, Marcus Vinícius. *et al.* Op. cit.

<sup>91</sup>BRASIL. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>92</sup>LEITE, Marcus Vinícius. *et al.* Op. cit. p. 94.

<sup>93</sup>BRASIL. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em 22 set. 2018.

viabilizando assim a produção e comercialização da cultivar produzida e comercializada no território nacional:

A Lei de Sementes brasileira dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e estabelece que a produção, o beneficiamento e a comercialização de sementes e mudas estão condicionadas à prévia inscrição do respectivo cultivar no Registro Nacional de Cultivares (RNC). Para ser inscrito no RNC, o cultivar deve ser “claramente distinguível de outros cultivares conhecidos, por margem mínima de descritores e por sua denominação própria”, além de ser “homogêneo e estável quanto aos descritores através e gerações sucessivas”.<sup>94</sup>

Esclarece-se que o RNC possui a função de inscrever previamente as cultivares, a fim de habilitá-las para a proteção e comercialização. Logo, inscrever uma cultivar no RNC não significa atribuí-la a proteção pela LPC, a qual será concedida pelo SNPC, órgão responsável por expedir o certificado de proteção de cultivar<sup>95</sup>. Segundo o MAPA, o número de cultivares registradas é significativamente superior ao número de cultivares protegidas no país.<sup>96</sup>

Aviani *et al.*, destaca o padrão criterioso preconizado pelo Sistema Nacional de Sementes e Mudas para que uma variedade esteja pronta para ser usada pelo agricultor:

Até que estejam prontas para serem usadas pelos agricultores, as variedades melhoradas submetem-se ao cumprimento de aspectos legais definidos pelo Sistema Nacional de Sementes e Mudas, que disciplina a produção de sementes e mudas no país e abarca diversas normas de âmbito federal e estadual, sendo as principais delas a lei n. 10.711, de 5 de agosto de 2003, e o decreto n. 5.153, de 23 de julho de 2004, além da própria LPC. As cultivares passam por avaliações técnicas que vão desde testes de adaptação em diferentes regiões do país – conhecidos por Testes de Valor de Cultivo e Uso – até o controle de qualidade das categorias mais avançadas de sementes que serão distribuídas aos agricultores.

Não obstante a definição de *sementes* contida no artigo 3<sup>a</sup>, inciso XIV, da LPC, enquanto “toda e qualquer estrutura vegetal utilizada na propagação de uma cultivar”<sup>97</sup>, a Lei de Sementes

<sup>94</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1<sup>a</sup> ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo. p. 149.

<sup>95</sup>A produção e a comercialização de sementes e mudas ficam condicionadas à prévia inscrição da respectiva cultivar no RNC, órgão que visa garantir a qualidade do material de reprodução vegetal produzido e comercializado em todo o território nacional. Já a proteção de cultivares assegura a seu titular o direito à reprodução comercial no território brasileiro, ficando vedados a terceiros, durante o prazo de proteção, a produção com fins comerciais, o oferecimento à venda ou a comercialização do material de propagação da cultivar, sem sua autorização, proteção esta que é condicionada à emissão do Certificado Provisório de Proteção emitido pelo SNPC. Cf: FERREIRA, Natália Bonora Vidrih. *Possíveis impactos da lei de cultivares, tendo como base as diretrizes da Convenção de 1991 da UPOV*. Dissertação – Mestrado Profissional. Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI. Rio de Janeiro – RJ. 2010. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/academia/arquivo/arquivos-biblioteca/FERREIRANatliaBonoraVidrih2010.pdf>. Acesso em 07 jan. 2020.

<sup>96</sup>FERREIRA, Natália Bonora Op. Cit.

<sup>97</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

em vigor (Lei nº 10.711/03), dispõe em seu artigo, 2º, inciso XXXVIII, de forma mais pormenorizada, ser *semente* “material de reprodução vegetal de qualquer gênero, espécie ou cultivar, proveniente de reprodução sexuada ou assexuada, que tenha finalidade específica de semeadura”<sup>98</sup>.

O mesmo artigo 2º da Lei de Sementes traz alguns conceitos que merecem ser salientados, quais sejam:

- V - armazenador: pessoa física ou jurídica que armazena sementes para si ou para terceiros;
- VI - beneficiamento: operação efetuada mediante meios físicos, químicos ou mecânicos, com o objetivo de se aprimorar a qualidade de um lote de sementes;
- VII - beneficiador: pessoa física ou jurídica que presta serviços de beneficiamento de sementes ou mudas para terceiros, assistida por responsável técnico;
- [...]
- XVI - cultivar local, tradicional ou crioula: variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Mapa, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais;
- XVII - detentor de semente: a pessoa física ou jurídica que estiver na posse da semente;
- [...]
- XIX - híbrido: o resultado de um ou mais cruzamentos, sob condições controladas, entre progenitores de constituição genética distinta, estável e de pureza varietal definida;
- XX - identidade: conjunto de informações necessárias à identificação de sementes ou mudas, incluindo a identidade genética;
- XXI - identidade genética: conjunto de caracteres genotípicos e fenotípicos da cultivar que a diferencia de outras;
- [...]
- XXV - mantenedor: pessoa física ou jurídica que se responsabiliza por tornar disponível um estoque mínimo de material de propagação de uma cultivar inscrita no Registro Nacional de Cultivares - RNC, conservando suas características de identidade genética e pureza varietal;
- XXVI - muda: material de propagação vegetal de qualquer gênero, espécie ou cultivar, proveniente de reprodução sexuada ou assexuada, que tenha finalidade específica de plantio;
- [...]
- XXVIII - obtentor: pessoa física ou jurídica que obtiver cultivar, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada;
- [...]
- XXXIII - produtor de semente: pessoa física ou jurídica que, assistida por responsável técnico, produz semente destinada à comercialização;
- XXXIV - propagação: a reprodução, por sementes propriamente ditas, ou a multiplicação, por mudas e demais estruturas vegetais, ou a concomitância dessas ações; [...]<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup>BRASIL. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>99</sup>BRASIL. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

Importante ainda esclarecermos as diferenças entre algumas variedades de sementes, conforme preconiza a própria Lei de Sementes, também em seu artigo 2º. O material de reprodução obtido a partir do melhoramento de plantas, mantendo as características de identidade e pureza genéticas destas, é denominado como *semente genética*; já aquele obtido da reprodução desta primeira, visando garantir sua identidade genética e a pureza de sua variedade é denominada como *semente básica*.<sup>100</sup>

Na mesma linha, o material resultante da reprodução de uma semente básica ou de uma semente genética é nomeado de *semente certificada de primeira geração*, sendo que, aquele resultante da reprodução de semente genética, de semente básica ou de semente certificada de primeira geração é nomeado de *semente certificada de segunda geração*.<sup>101</sup>

Por fim, o conceito mais relevante para este estudo encontra-se inserido no inciso XLIII do artigo em pauta, qual seja, o *de semente para uso próprio*, a qual passa a ser abordada a seguir.

#### 1.4 As sementes para uso próprio

O artigo 2º, inciso XLIII, da Lei de Sementes – Lei nº 10.711/03 – define *semente para uso próprio* como

[...] a quantidade de material de reprodução vegetal guardada pelo agricultor, a cada safra, para semeadura ou plantio exclusivamente na safra seguinte e em sua propriedade ou outra cuja posse detenha, observados, para cálculo da quantidade, os parâmetros registrados para a cultivar no Registro Nacional de Cultivares – RNC.<sup>102</sup>

Apesar da LPC não apresentar a definição de uso próprio, trata-se de “instituto amplamente reconhecido, que originalmente traduzia a intenção de resguardar uma tradição milenar de agricultores em guardar sementes, a fim de garantir o plantio nos anos seguintes”.<sup>103</sup> Logo, significa que o agricultor, quando para seu uso próprio, tem direito de produzir sementes de cultivares protegidas, sem autorização do detentor da cultivar.

<sup>100</sup>BRASIL. Op. Cit,

<sup>101</sup>BRASIL. Op. Cit,

<sup>102</sup>BRASIL. Op. Cit,

<sup>103</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. A proteção de cultivares no Brasil. In BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Proteção de Cultivares no Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. *Universidade Federal de Viçosa* – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 27-33. p. 87. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protecao-de-cultivar/publicacoes/livro-protecao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

Por complementação, segundo Bonfim *et al.*, ao pequeno produtor rural, o artigo 10, IV, da LPC<sup>104</sup> reserva o direito de multiplicação de sementes para casos de doação ou troca com outros agricultores rurais no âmbito de programas de financiamento:

A lei atual prevê para qualquer agricultor o direito de reservar e plantar sementes para uso próprio, em estabelecimentos de cuja posse seja titular (chamado de privilégio do agricultor) e também o direito de usar e vender o produto obtido com o plantio como alimento ou matéria-prima. Mas, especificamente para o pequeno produtor rural, a lei em vigência reserva o direito de multiplicação de sementes para casos de doação ou troca com outros agricultores rurais no âmbito de programas de financiamento.<sup>105</sup>

O uso próprio de sementes é uma prática amplamente difundida no Brasil e em outros países, inclusive industrializados, sendo a guarda de sementes para safra seguinte uma tradição e uma necessidade dos agricultores familiares<sup>106</sup>, bem como uma forma de garantir a segurança alimentar familiar e a preservação genética das variedades tradicionais<sup>107</sup>.

Ademais, o uso próprio de sementes é prática comum em países membros signatários da UPOV, sendo que, para aqueles que aderiram à Ata de 1991, permite-se esse privilégio desde que dentro de limites razoáveis, que resguardem os direitos dos obtentores.<sup>108</sup>

Isto porque – conforme será abordado no próximo capítulo – a Ata de 1978 não determinava expressamente os direitos dos agricultores às sementes de salvaguarda, sendo concedidos de forma implícita, cenário que se modificou pela Ata de 1991.

Destaca-se que as condições para o uso próprio são trazidas pelo art. 115, do Decreto nº 5.153/2004, o qual aprovou o Regulamento da Lei nº 10.711/03, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas – SNSM:

<sup>104</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

<sup>105</sup>BONFIM, Isabela. GOMES, Pedro. HAIDAR, Christiane. GARrafa, Volnei. (2018). Bioética e cultivares - estudo comparativo entre o projeto de Lei n. 827/2015 e a Lei de Proteção de Cultivares. *Revista de Direito Sanitário*, 19(1), 11-31. p. 22. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/148122>. Acesso em 22 set. 2018.

<sup>106</sup>SANTILLI, Juliana. A Lei de Sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 2, p. 457-475, maio-ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>107</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. Op. cit.

<sup>108</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. p. 237 Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em 22 set. 2018.

Art. 115. O material de propagação vegetal reservado pelo usuário, para semeadura ou plantio, será considerado "sementes para uso próprio" ou "mudas para uso próprio", e deverá:

- I - ser utilizado apenas em sua propriedade ou em propriedade cuja posse detenha;
- II - estar em quantidade compatível com a área a ser plantada na safra seguinte, observados os parâmetros da cultivar no RNC e a área destinada à semeadura ou plantio, para o cálculo da quantidade de sementes ou de mudas a ser reservada;
- III - ser proveniente de áreas inscritas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quando se tratar de cultivar protegida de acordo com a Lei no 9.456, de 1997, atendendo às normas e aos atos complementares;
- IV - obedecer, quando se tratar de cultivares de domínio público, ao disposto neste Regulamento e em normas complementares, respeitadas as particularidades de cada espécie; e
- V - utilizar o material reservado exclusivamente na safra seguinte.

Parágrafo único. Não se aplica este artigo aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si.<sup>109</sup>

Deste modo, em que pese a previsão do uso próprio de sementes, verifica-se pelo artigo anteriormente destacado que este uso possui limitações, quais sejam: devem ser utilizadas na propriedade do agricultor ou outra cuja posse ele detenha; a quantidade de sementes guardadas deve respeitar aos parâmetros registrados para a cultivar perante o RNC e devem estas serem utilizadas exclusivamente na safra subsequente.<sup>110</sup>

Extraí-se ainda que o parágrafo único do artigo 115 do Decreto nº 5.153/04<sup>111</sup> exclui das limitações ali previstas os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si.

Neste diapasão, vale aqui também esclarecer que as variedades desenvolvidas, adaptadas ou produzidas por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades<sup>112</sup> são denominadas sementes crioulas<sup>113</sup>

<sup>109</sup>BRASIL. Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. *Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças - SNSM, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm). Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>110</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo. p. 165.

<sup>111</sup>BRASIL, Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. *Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças - SNSM, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm). Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>112</sup>BRASIL. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>113</sup>“Também chamadas de locais, tradicionais, sementes da paixão e da biodiversidade”. Cf: OLIVEIRA, Diego Guimarães de. CASTIGLIONI, Juliana Morais de Carvalho. SANTOS, Nivaldo dos. Direito à alimentação adequada e proteção de saberes: as tecnologias sociais e o caso das sementes crioulas. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, São Paulo, v. 21, n. 81, p. 47-62, p. 7. jan./mar. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/102580>. Acesso em 22 set. 2018.

As sementes crioulas são mantidas pelas famílias agricultoras como um patrimônio essencial à reprodução de sua tradição, sendo um misto de bem natural e bem modificado geneticamente por processos de escolha efetivados pelos agricultores. Insta destacar que as variedades tradicionais são equilibradas com ambiente de seu cultivo, contudo, são também geneticamente diversas.<sup>114</sup>

Como já dissertado neste estudo, são proibidos e constituem infração de natureza gravíssima a produção, o beneficiamento, o armazenamento, a reembalagem, o comércio e o transporte de sementes ou de mudas de cultivar protegida, sem autorização do detentor do direito da proteção.<sup>115</sup>

Neste mesmo sentido, é igualmente proibido e constitui infração de natureza gravíssima reservar sementes ou mudas para uso próprio de cultivares protegidas oriundas de áreas, viveiros ou de unidades de propagação “*in vitro*” não inscritos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.<sup>116</sup>

Assim, considerando a abordagem do conceito de sementes de uso próprio bem como a sua importância, adentra-se a seguir na discussão das limitações do direito de propriedade das cultivares, em especial à contida no inciso I do Artigo 10 da LPC, qual seja, a exceção do direito de proteção de cultivar àquele que reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha.

### 1.5 Os limites do direito de propriedade das cultivares

Com fulcro na LPC, permite-se elencar cinco modalidades de limites do direito de propriedade das cultivares, conforme exposto no quadro a seguir:

---

<sup>114</sup> OLIVEIRA, Diego Guimarães de. *et al.* Op. cit.

<sup>115</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>116</sup>LEITE, Marcus Vinícius. CAMPOS, Silvana Rizza Ferraz. Aspectos legais da produção, comercialização e do uso de sementes no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. *Universidade Federal de Viçosa* – Brasília: Mapa/ACS, 2011. p. 93-96. p. 96. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protacao-de-cultivar/publicacoes/livro-protacao-cultivares>. Acesso em: 18 abr. 2019.

**Quadro 3:** Limites do direito de propriedade das cultivares com fulcro na LPC

Limites	Previsão legal	Proteção de Cultivares
<b>Territoriais</b>	Artigo 5º da LPC	País onde é feito o depósito do pedido de proteção de nova cultivar ou de cultivar essencialmente derivada.
<b>Temporais</b>	Artigo 11 da LPC	Quinze anos, a partir da concessão do certificado provisório, exceto videiras, árvores frutíferas, florestais e ornamentais que são protegidas por dezoito anos também a partir da concessão do certificado provisório.
<b>Esgotamento de Direitos</b>	Artigo 4º, §1º, II, da LPC	Primeira colocação no mercado interno por titular ou terceiro autorizado, salvo o uso para multiplicação ou reprodução. <sup>117</sup>
<b>Compulsórios</b>	Artigos 28, I, e 36 da LPC	Comercializar o produto de maneira insatisfatória no mercado nacional; emergência nacional; abuso de poder econômico.
<b>Legais</b>	Artigo 10 da LPC	Uso como fonte de variação para fins de pesquisas e para obtenção de outros cultivares; Venda para consumo; Uso por agricultores e Uso próprio.

Fonte: Adaptação de Bruch<sup>118</sup>, com dados elaborados pelo autor.

No que tange aos *limites territoriais*, leciona Bulsing<sup>119</sup> que “os direitos de propriedade intelectual são conferidos pelos Estados no exercício de sua soberania”, não havendo assim nenhuma proteção que seja válida internacionalmente, razão pela qual o titular deve requerer tais direitos em seu país de atuação, atendendo seus requisitos legais.

Já os *limites temporais* podem ser encontrados no artigo 11 da LPC<sup>120</sup>, que prevê a proteção da cultivar no Brasil por quinze anos, exceto quanto às videiras, árvores frutíferas,

<sup>117</sup> Esta proteção diz respeito às cultivares que não atendam ao requisito de novidade, com a finalidade de obtenção de direitos sobre cultivares essencialmente derivadas da cultivar protegida. As condições do §1º são cumulativas.

<sup>118</sup> BRUCH, Kelly Lissandra. *Limites do Direito de Propriedade Industrial de Plantas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006. Porto Alegre - RS. p. 58. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8148/000569033.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 out. 2019.

<sup>119</sup> BULSING, Adriana Conterato. *Propriedade Intelectual sobre cultivares: os limites ao direito de proteção no Brasil e na Argentina*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93853/286041.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 nov. 2019. p. 78

<sup>120</sup> BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

florestais e ornamentais que será de dezoito anos, sendo que, em ambos os casos, a contagem se inicia a partir da data da concessão do Certificado Provisório de Proteção.

Findo o prazo de vigência do direito de proteção, a cultivar cairá em domínio público, não podendo nenhum outro direito obstar sua livre utilização, conforme artigo 12 da LPC.<sup>121</sup>

A duração adotada pela lei brasileira corresponde com o disposto na Ata da UPOV de 1978, da qual o Brasil é signatária, sendo que, a título de complementação, a Ata de 1991 determina que o prazo de proteção será de, no mínimo, vinte anos<sup>122</sup>.

A partir da primeira colocação da cultivar no mercado interno por titular ou terceiro autorizado – salvo o uso para multiplicação ou reprodução – ou seja, “uma vez utilizado o material de propagação para a propagação pretendida, podendo os seus frutos ou produtos serem livremente usados, exceto para fins reprodutivos”<sup>123</sup>, ocorre o *esgotamento de direitos*, outra modalidade de limitação ao direito de propriedade da cultivar também prevista na legislação.

A LPC, por seus artigos 28, I, e 36, prevê ainda a possibilidade de limitação do direito exclusivo do titular quanto à cultivar através da *licença compulsória e do uso público restrito*<sup>124</sup>, institutos que se configuram como “limitações impostas para atender a um interesse público ou para evitar monopólios e abusos por parte dos detentores dos direitos sobre cultivares”<sup>125</sup>.

Nos termos da legislação em pauta, a licença compulsória somente poderá ser requerida após decorridos três anos da concessão do Certificado Provisório de Proteção, exceto na hipótese de abuso do poder econômico. Bulsing<sup>126</sup> esclarece ainda que deverá esta requerida por um legítimo interessado perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e, a partir de sua concessão, estará permitida a exploração da cultivar independentemente da autorização de seu titular, pelo prazo de três anos, prorrogável por iguais períodos.

O uso público restrito permite a exploração de cultivar sem autorização do titular do direito, também pelo prazo de três anos prorrogável por iguais períodos, o qual é determinado “*ex officio*” pelo Ministro da Agricultura, a fim de atender às necessidades da política agrícola,

<sup>121</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>122</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. *GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial* - Universidade Federal do Paraná. 2016. p. 11-84. Disponível em: <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>123</sup>BARBOSA, Dênis Borges. Op. cit., p. 44.

<sup>124</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>125</sup>BULSING, Adriana Conterato. *Propriedade Intelectual sobre cultivares: os limites ao direito de proteção no Brasil e na Argentina*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC.2010. Disponível em < <https://repositorio.o.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93853/286041.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em 18 nov. 2019. p. 85.

<sup>126</sup> BULSING, Op. cit.

nos casos de emergência nacional, abuso do poder econômico, ou outras circunstâncias de extrema urgência e em casos de uso público não comercial, conforme previsto em lei<sup>127</sup>.

Quanto aos *limites legais* ao direito de propriedade de cultivar, estão estes previstos no artigo 10 da Lei nº LPC, os quais se resumem pela permissão do uso como fonte de variação para fins de pesquisas e para obtenção de outros cultivares, da venda para consumo, do uso por agricultores e do uso próprio:

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

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

II - usa ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos;

III - utiliza a cultivar como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica;

IV - sendo pequeno produtor rural, multiplica sementes, para doação 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.

V - multiplica, distribui, troca ou comercializa sementes, mudas e outros materiais propagativos no âmbito do disposto no art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, na qualidade de agricultores familiares ou por empreendimentos familiares que se enquadrem nos critérios da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006.<sup>128</sup>

Segundo Barbosa, os limites trazidos pela LPC possuem alicerce no art. 5º, XXIX, da CF/88, que condiciona a propriedade das criações industriais à função social. Além disso, afirma o autor que o artigo 10 da LPC deve ser interpretado extensamente, a fim de implementar os interesses que pretende tutelar:

Tratando-se de restrições a uma norma excepcional, como é a da exclusividade imposta à exploração comercial do cultivar, as limitações são interpretadas extensamente, ou melhor, com toda a dimensão necessária para implementar os interesses que pretendem tutelar.

Em suma, o art. 10 elenca exemplificativamente atos não caracterizados como de uso comercial. A regra geral é a do art. 9º. Não se pretende excluir o uso próprio, os atos de efeito comercial indireto, a cooperação entre produtores rurais, nem a pesquisa e desenvolvimento, etc., já pelo interesse social relevante na limitação, já pelo alcance intrínseco da exclusividade concedida.

De qualquer maneira enfatize-se que todos os atos privados ou de fins não comerciais, quaisquer sejam eles, mesmo não listados no art. 10, fogem ao art. 9º, e não estão assim abrangidos pela exclusividade.<sup>129</sup>

<sup>127</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>128</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>129</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - Universidade Federal do Paraná. 2016. p. 11-84. P. 46. Disponível em: <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

Bruch destaca ainda que, em pese os limites legais serem um viés negativo de limitação de direitos do proprietário, são estes de extrema importância para permitir o necessário equilíbrio entre o proprietário dos direitos da cultivar e a sociedade.<sup>130</sup>

A limitação do direito de propriedade pelo uso como *fonte de variação para fins de pesquisas* e para obtenção de outros cultivares, ou “privilégio do pesquisador/melhorista” ou ainda “*exceptions to the breeder’s right*”<sup>131</sup>, é a possibilidade de uso da cultivar como fonte de variação em pesquisas científicas. Para Santos, o “privilégio do melhorista” permite que

qualquer empresa ou indivíduo que trabalhe com melhoramento de plantas pode fazer uso de material protegido para desenvolver pesquisa científica ou para utilizá-lo em seus trabalhos de melhoramento vegetal, sem que com isto tenha necessidade de pedir autorização ao titular da proteção.<sup>132</sup>

Tal possibilidade, segundo Barbosa<sup>133</sup>, representa um limitador importante, uma vez que o direito exclusivo, que se contrapõe ao princípio da livre iniciativa, deve se prestar a incentivar o investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e não a impedi-lo.

A *permissão de venda para consumo* viabiliza o uso ou a venda do produto obtido do plantio de uma cultivar protegida como alimento ou matéria-prima. Segundo Bruch<sup>134</sup>, este limite negativo pode ser identificado como de interesse privado, por afetar diretamente aquele que utiliza o produto de uma cultivar.

A limitação do direito de propriedade pelo *uso por pequenos agricultores* permite que estes multipliquem sementes para doação ou troca, exclusivamente para outros produtores rurais, no âmbito de programas autorizados pelo poder público<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. *Limites do Direito de Propriedade Industrial de Plantas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006. Porto Alegre - RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8148/000569033.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 out. 2019. P. 60

<sup>131</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. Op. cit

<sup>132</sup>SANTOS, Nivaldo dos. O sistema de proteção das cultivares e desenvolvimento sustentável. 1996, p. 182 In PLAZA, Charlene Maria C. NERO, Patrícia Aurélio Del. (coord.). *Proteção Jurídica para as Ciências da Vida - Propriedade Intelectual e Biotecnologia*. São Paulo: IBPI – Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual, 2012. p. 173-2000. Disponível em: [https://ibpieuropa.org/?media\\_dl=157](https://ibpieuropa.org/?media_dl=157). Acesso em 18 nov 2019.

<sup>133</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). *Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - Universidade Federal do Paraná*. 2016. p. 11-84. P. 46. Disponível em: <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>134</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. *Limites do Direito de Propriedade Industrial de Plantas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006. Porto Alegre - RS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8148/000569033.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 out. 2019.

<sup>135</sup>BRUCH, Kelly Lissandra. Op, cit.

Consoante Santos, o tratamento diferenciado direcionado ao pequeno produtor rural permite a ele “produzir e negociar sementes através de doação ou troca com outros pequenos produtores (agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e os indígenas).”<sup>136</sup> O Parágrafo 3º do artigo 10 da LPC dispõe ainda que, para estes fins, considera-se pequeno produtor rural<sup>137</sup> quem simultaneamente atenda os seguintes requisitos:

- I - explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro.
- II - mantenha até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir.
- III - não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor.
- IV - tenha, no mínimo, oitenta por cento de sua renda bruta anual proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- V - resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo.<sup>138</sup>

Assim, cumpridos tais requisitos, poderá o então pequeno produtor rural devidamente caracterizado multiplicar sementes para doação ou troca, exclusivamente para outros produtores rurais, nos termos do inciso III do artigo 10, da LPC.

Finalmente, a limitação do direito de propriedade pelo *uso próprio* permite a reserva e o plantio de sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha<sup>139</sup>, conforme artigo 10, I, da LPC. Consoante Bulsing<sup>140</sup>, o uso próprio é uma restrição ao direito do obtentor quanto à multiplicação de uma cultivar protegida, permitindo ao agricultor reservar uma parte do material de sua colheita para dar origem a nova lavoura na próxima temporada, sem ter que obter autorização do titular.

<sup>136</sup>SANTOS, Nivaldo dos. Op. cit., p. 182.

<sup>137</sup>Preconiza o art. 3º, I da Lei n. 11.428/2006 que pequeno produtor rural é aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo. Cf: BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.* Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em 19 nov. 2019.

<sup>138</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências.* Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>139</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>140</sup>BULSING, Adriana Conterato. *Propriedade Intelectual sobre cultivares: os limites ao direito de proteção no Brasil e na Argentina.* Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC.2010. Disponível em <https://repositorio.o.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93853/286041.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 nov. 2019.

Tal como já abordado neste estudo<sup>141</sup>, o termo “semente” deve ser compreendido em sentido amplo como material de reprodução vegetal, ou seja, toda e qualquer estrutura vegetal utilizada na propagação de uma cultivar:

Semente para a LPC é toda e qualquer estrutura vegetal utilizada na propagação de uma cultivar. A definição legal não se identifica com a do dicionário. Semente não é, tradicionalmente, toda e qualquer estrutura vegetal. “Estrutura”, ainda que distinta - mais restrita - do que a lei entende como material propagativo, tem um alcance muito mais amplo do que “semente”. Assim, o pólen se inclui na definição legal, como também o óvulo antes da fertilização, os elementos de enxerto, etc.<sup>142</sup>

Vale lembrar<sup>143</sup> que as condições para o uso próprio estão no art. 115, do Decreto nº 5.153/04, que aprovou o Regulamento da Lei nº 10.711/03, que dispõe sobre o SNSM.<sup>144</sup>

Logo, verifica-se que os limites à proteção de cultivares se pautam no impedimento de venda, troca ou distribuição de matéria-prima para fins reprodutivos<sup>145</sup>, e este estudo irá se ater à conservação e uso próprio de sementes por agricultores, prática considerada por muitos como essencial para a conservação de diversidade de espécies, variedades e agroecossistemas:

Conforme já destacado, o uso próprio de sementes é uma prática amplamente difundida não só no Brasil e em outros países latino-americanos como também em países industrializados, como França, Alemanha e Estados Unidos, especialmente para espécies de autopolinização. A guarda de sementes para semeadura na safra seguinte é uma tradição e uma necessidade de grande parte dos agricultores familiares e abrange diferentes cultivos agrícolas. A salvaguarda legal dessa prática é essencial para os sistemas locais e para a conservação da diversidade de espécies, variedades e agroecossistemas.<sup>146</sup>

Segundo Santilli<sup>147</sup>, o uso próprio de sementes é uma prática amplamente difundida não só no Brasil, sendo a guarda de sementes para a safra seguinte uma tradição de grande parte dos agricultores familiares que abrange diferentes cultivos agrícolas. No mesmo sentido:

<sup>141</sup>Cf: seção 1.3, p. 36.

<sup>142</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. *GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial* - Universidade Federal do Paraná. 2016. p. 11-84. p. 49. Disponível em: <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>143</sup>Cf: seção 1.4.

<sup>144</sup>BRASIL. Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. *Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm). Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>145</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em 22 set. 2018.

<sup>146</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo. p. 165.

<sup>147</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

A prática de estocagem de sementes para consumo próprio é ancestral e vem garantindo a diversidade genética das espécies vegetais. O costume campesino de armazenar sementes para futuro plantio e consumo auxilia na manutenção e aumento da diversidade genética das espécies, o que é de suma importância, inclusive para a agricultura industrial, que necessita de plantas que tenham suficiente variedade genética.<sup>148</sup>

Deste modo, os direitos dos agricultores à salvaguarda de sementes são resguardados por vários instrumentos normativos, configurando, historicamente, a base econômica da sustentação de diversos segmentos produtivos da agricultura brasileira:

É fundamental a garantia pela atual Lei de Cultivares ao direito dos agricultores de reservar e plantar sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja pose detenha, de usar ou vender como alimento ou matéria-prima o produto obtido de seu plantio (exceto para fins reprodutivos). Esse direito configura, historicamente, a base econômica de sustentação, não apenas da agricultura camponesa e familiar, mas dos diferentes segmentos produtivos que integram a agricultura brasileira.<sup>149</sup>

O tema é causa de ações judiciais, por afastar o pagamento de “royalties”. Castiglioni *et. al.*<sup>150</sup> observaram que ações desta natureza são, em sua maioria, coletivas, tendo em vista que a maior parte dos agricultores se faz representar por sindicatos. Os autores observaram ainda que o mero armazenamento de cultivares não é visto como prova de comercialização – a qual se comprova apenas pela prova do intuito de mercancia da cultivar – cabendo o ônus probatório quanto ao não enquadramento para o uso próprio ao titular da cultivar.

Deste modo, considerando que o objeto do presente estudo é propiciar a análise do impasse entre a conservação e uso próprio de sementes, imperioso se faz delinear o cenário das políticas públicas no setor de cultivares – em especial, quanto às sementes de uso próprio – assunto abordado no próximo capítulo.

<sup>148</sup>BOFF, Salete Oro. GONÇALVES, Diego Marques. As tensões existentes entre interesse privado e interesse social na proteção jurídica das cultivares. *PIDCC*, Aracaju, ano V, volume 10, nº 2, p. 108-127. Julho/2016. p. 108-127. p. 120. Disponível em: <http://pidcc.com.br/artigos/07022016/04072016.pdf>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>149</sup>PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Notas sobre patentes e certificados de cultivares: conflitos ou complementos de proteção? *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, nº 118, p. 3-23. mai-jun 2012. p. 12. Rio de Janeiro.

<sup>150</sup>CASTIGLIONI, Juliana Moraes de Carvalho. SANTOS, Nivaldo dos. A Proteção Jurídica de Cultivares Legal. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 60-87, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/download/102/103>. Acesso em 04 jan. 2020.

## 2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A LEI DE CULTIVARES E A RESERVA E USO PRÓPRIO DE SEMENTES

Segundo Araújo<sup>151</sup>, a LPC foi um fato relevante no contexto das políticas públicas do setor agropecuário brasileiro, posto que até então não havia regulamentação da propriedade intelectual na agricultura. No mesmo sentido, para Santos, “o simples fato de existir a LPC constituiu um avanço extraordinário para o negócio agrícola do país.”<sup>152</sup>

As expectativas, quando de sua formulação, iam desde reflexos na pesquisa agropecuária até à influência na estrutura brasileira de produção de sementes e mudas, tratando-se de uma lei que afetaria aspectos de toda a cadeia do agronegócio brasileiro.<sup>153</sup>

Este capítulo expõe o cenário das políticas públicas no setor de cultivares, em especial quanto à exceção prevista no art. 10, I da LPC, abordando referida lei no contexto do ciclo de políticas públicas (“*policy cycle*”), permitindo a análise do impasse da conservação e uso próprio de sementes no Brasil.

Não obstante os aspectos técnicos, tecnológicos e econômicos de uma política serem básicos pra a decisão, esta se dá, em regra, no nível político, motivo pela qual é essencial que se conheça o cenário político-institucional que envolve a instituição de uma política pública, a fim de que seus formuladores avaliem melhor as decisões a serem tomadas.<sup>154</sup>

Vale salientar que o “*policy cycle*” (ciclo de políticas) é um elemento importante do “*policy analysis*” (análise de políticas), pois, segundo Frey<sup>155</sup>, permite a subdivisão do sistema político em fases parciais do sistema político-administrativo de solução de problemas, tendo em vista as modificações que podem ocorrer nas arenas das políticas setoriais durante o processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Para este estudo, adota-se o que o referido autor denomina de “uma subdivisão um pouco mais sofisticada”: em que pese todas as propostas de “*policy cycle*” apresentarem fase de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas, adotar-se-á aqui as fases

---

<sup>151</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em 18 abr. 2019.

<sup>152</sup>SANTOS, Nivaldo dos. O sistema de proteção das cultivares e desenvolvimento sustentável. 1996, p. 184. In: PLAZA, Charlene Maria C e NERO, Patrícia Aurélio Del (coord.). *Proteção Jurídica para as Ciências da Vida - Propriedade Intelectual e Biotecnologia*. São Paulo: IBPI – Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual, 2012. p. 173-2000. Disponível em: [https://ibpieuropa.org/?media\\_dl=157](https://ibpieuropa.org/?media_dl=157). Acesso em 18 nov 2019.

<sup>153</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>154</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>155</sup>FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 18 dez. 2019.

de: percepção e definição dos problemas (agenda ou “*agenda-setting*”), elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação e eventual correção de ações.<sup>156</sup>

Inicialmente, propõe-se apresentar a percepção dos problemas que tornou o tema prioritário na agenda governamental e ensejaram a formulação da LPC, bem como a polêmica entre implementar ou não um sistema próprio de cultivares, focando no contexto socioeconômico da época, em especial quanto à questão das sementes para uso próprio.

Será ainda abordada a implementação da LPC, demonstrando as dificuldades enfrentadas em sua vigência, principalmente no que tange à exceção trazida em seu artigo 10, I, e, ao final, tratar-se-á da avaliação da política pública em comento, abordando os resultados obtidos com a vigência da LPC em contraponto àqueles almejados quando de sua formulação.

## 2.1 A percepção de problemas e a fase de agenda

O fortalecimento e a padronização de direitos de propriedade intelectual em alguns países é uma atividade recente, a qual foi motivada pelo processo de globalização e pelo desenvolvimento de novas tecnologias, principalmente quanto à apropriação dos resultados inventivos, em especial na biotecnologia vegetal.<sup>157</sup>

Segundo Garcia<sup>158</sup>, alguns dos motivos que levaram os países a aderir a UPOV e implementar a proteção de cultivares em seu ordenamento foram a necessidade de produzir mais alimentos em pouco tempo, a falta de incentivos aos melhoristas e o aumento dos custos de pesquisas.

Conforme já debatido neste estudo, no Brasil, defendeu-se a adesão à Ata de 1978, pois, a Ata de 1991 restringiria “ainda mais o acesso e o uso de variedades protegidas sem a autorização do obtentor, tornando ainda mais rígida a proteção”.<sup>159</sup>

Entende-se que o Brasil, no contexto mundial, possui grande potencial competitivo no ramo da agroindústria, tendo em vista sua extensão territorial, clima e solo favoráveis, bem como por sua tecnologia no campo desenvolvida para o agronegócio. Contudo, o progresso

---

<sup>156</sup> FREY, Klaus. Op. cit.

<sup>157</sup> GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Reflexos da Globalização Sobre a Lei De Proteção de Cultivares no Brasil. *Cadernos de Direito*. 2002. p. 165-181. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/922/441>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>158</sup> GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>159</sup> SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011. p. 192.

nesse setor está ligado a vários fatores, sendo o primordial a necessidade permanente de atualização e avanço tecnológico.<sup>160</sup>

Estudos relatam que em 1996 o governo federal propôs como meta elevar o investimento direcionado à ciência e tecnologia de 0,7% para 1,5% do PIB. Contudo, ainda que tenha havido esse aumento de investimento, verifica-se que em 2010 o aumento teria sido de apenas 1,41% do PIB, percentual aquém daquele necessário para alcançar o investimento despendido por países desenvolvidos.<sup>161</sup>

Ainda assim, com investimento menor do que o necessário, a agricultura respondeu aos estímulos de inovações, observando-se a redução da área plantada com a manutenção dos níveis de produtividade e a continuidade do crescimento da produção, sendo que, de 1980 a 1996, a área plantada diminuiu 2%, contudo, a produção agrícola saltou para 34%.<sup>162</sup>

Contudo, havia necessidade de se regulamentar a proteção das cultivares, questão que desde 1945, com o advento do Código de Propriedade Industrial, vinha sendo debatida no Brasil, ainda que com menor prioridade perante a esfera governamental.

De acordo com Carvalho e Pessanha<sup>163</sup>, a LPC se prestou, em parte, a corrigir uma imprecisão da Lei de Propriedade Industrial ao estabelecer que o certificado de cultivar é a única forma de proteção de cultivares, o que sugere, segundo corrente majoritária, o impedimento do patenteamento de plantas ou sementes.

Logo, verifica-se que o problema da falta de proteção das cultivares foi assimilado e definido desde então, transformando-se em problema de “*policy*” apenas anos depois, ao adquirir relevância do ponto de vista político e administrativo<sup>164</sup>, interessando aqui como o problema se tornou apropriado para um tratamento político, gerando um “*policy cycle*”. Neste sentido, leciona Frey:

No que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns ‘policy issues’ vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ‘policy cycle’. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupo de políticos ou pela administração pública.

<sup>160</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>161</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>162</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>163</sup>CARVALHO, Sérgio Medeiros Paulino de. PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. Propriedade Intelectual, estratégias empresariais e mecanismos de apropriação econômica do esforço de inovação no mercado brasileiro de sementes. *Revista Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, p. 151-182, jan/jun 2001. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19641/11388>. Acesso em 04 jan.2020.

<sup>164</sup>Segundo Windhoff-Héritier, “somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema e ‘policy’.” In: WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987 *apud* FREY, Klaus. Op. cit.

Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.<sup>165</sup>

Pode-se afirmar que um dos principais motivos que levou à percepção do problema da falta de proteção das cultivares foi a pressão internacional. Segundo Olalde<sup>166</sup>, esta teve início com a modificação o Código de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/96 – LPI), e provinham principalmente da indústria transnacional, sendo que o mecanismo de pressão empregado foi o econômico, condicionando os investimentos no país com a aprovação da LPI.

Este cenário favoreceu para que fosse novamente proposta a extensão dos direitos de propriedade sobre variedades de plantas, destacando-se alguns episódios que relatam a pressão internacional da época:

As declarações do vice-presidente dos EUA, Dan Quayle, em ocasião de sua visita ao Brasil em 1991, estiveram centradas nesta questão. [...]

Segundo um empresário que participou da missão que acompanhou o vice-presidente, Quayle: “As oportunidades no Brasil são mais atraentes do que na Europa oriental, mas antes é preciso resolver essa questão da propriedade intelectual”.

Posteriormente, o Secretário do Comércio dos EUA, Mosbacher, criticou o governo brasileiro pela demora na aprovação da lei de patentes, responsabilizando o Congresso por não apoiar o Presidente no seu propósito de “abrir o país ao capital estrangeiro”.

Também na visita do então vice-presidente do Brasil, Itamar Franco, a Washington, o tema das patentes foi mencionado reiteradas vezes. Ao mesmo tempo, nos últimos dias as pressões parecem ter se radicalizado: a renovação dos acordos de cooperação na área de ciência e tecnologia entre os EUA e o Brasil está condicionada à aprovação da lei de patentes. [...]

Além das pressões diretas do governo norte americano, o assunto das patentes foi motivo de polêmica na última rodada do GATT (General Agreement on Trade and Tariff). Neste caso, a justificativa para o sistema de patentes é a normalização do comércio internacional e fim da pirataria.<sup>167</sup>

Registra-se que a partir de 1945 várias tentativas de regulamentação das cultivares foram feitas, citando-se o PL nº 952/1947, que buscava estender as garantias da lei de propriedade industrial às invenções agrícolas; o PL nº 3.072/76, que visava ampliar a proteção conferida às empresas industriais que se dedicavam à produção de sementes, sejam agrícolas ou florestais; o PL nº 3.674/77, que visava garantir que os processos de obtenção ou modificação de sementes não constituiriam invenção privilegiada; projetos os quais foram todos derrubados.<sup>168</sup>

<sup>165</sup>FREY, Klaus. Op. cit., p. 227.

<sup>166</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>167</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Op. cit. p. 98.

<sup>168</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Reflexos da Globalização Sobre a Lei De Proteção de Cultivares no Brasil. *Cadernos de Direito*. 2002. P. 165-181. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/922/441>. Acesso em 18 dez. 2019.

Em 1991, a partir do PL nº 824/91, que deu origem ao novo Código e Propriedade Industrial, passou-se novamente a discutir a proteção de cultivares, e, após um estudo realizado pela EMPRAPA, foi elaborado o anteprojeto nº 199/95, que foi convertido na Lei nº 9.456/97, a atual LPC.<sup>169</sup>

Segundo Capella<sup>170</sup>, uma das perspectivas de formação da agenda sustenta que o governo se permeia por três fluxos decisórios relativamente independentes, quais sejam: problemas (“*problems stream*”); soluções ou alternativas (“*policy stream*”); e política (“*political stream*”). Esta perspectiva afirma que as mudanças na agenda resultam da convergência desses três fluxos, em momentos críticos denominados de janelas de oportunidade (“*policy windows*”) em que se favorece a mudança, através de empreendedores de políticas (“*policy entrepreneurs*”).

O modelo proposto por Kingdon<sup>171</sup> visa explicar, através de fluxos, como esses elementos se combinam, afetando o processo de formação da agenda e definição de alternativas. O primeiro fluxo visa analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas. Nesta fase, determinada condição (situação social percebida, mas que não gera, em regra, uma ação em contrapartida) pode ou não se transformar em um problema, o que ocorre quando os formuladores de políticas julgam que devem fazer algo a respeito.

A definição do problema na fase de agenda é fundamental para a política pública, pois, “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*.”<sup>172</sup>

O segundo fluxo apresentado por Kingdon<sup>173</sup> visa tratar das soluções para o problema, ou seja, da apresentação de alternativas e soluções para este que geralmente são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas de diferentes atores. Alguns critérios como viabilidade técnica, custos toleráveis e aceitação pelo público, são apontados pelo autor por como fatores que permitem a permanência de ideias.

Já o terceiro fluxo busca tratar da dimensão política, em que três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o clima nacional (que se refere às questões

<sup>169</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>170</sup>CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

<sup>171</sup>KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª. ed. New York. Longman Classics in Political Science, 1995.

<sup>172</sup>CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit., p. 41.

<sup>173</sup> KINGDON, John W. Op. cit.

compartilhadas pela sociedade durante determinado lapso temporal); as forças políticas organizadas (que se refere principalmente a influência exercida pelos grupos de pressão); e as mudanças ocorridas no interior do governo (seja de pessoas, de gestão, de composição no Congresso, órgãos ou empresas públicas).<sup>174</sup>

Segundo Kingdon<sup>175</sup>, quando esses três fluxos se coadunam, geram uma oportunidade de mudança na agenda denominada “janelas de oportunidade política”, momento em que “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda”<sup>176</sup>.

Logo, é na fase em debate – agenda ou “*agenda setting*” – que se decide se um tema deve ou não ser excluído ou adiado da pauta política atual, não obstante sua relevância de ação. Para que seja tomado tal posicionamento, sugere-se a realização de uma avaliação preliminar sobre custos, benefícios e capacidade do tema em se impor na arena política.<sup>177</sup>

Salienta-se aqui a repentina importância atribuída à proteção de cultivares, o qual se tornou tema prioritário na agenda governamental. Consoante Rua<sup>178</sup>, para que um tema se torne prioritário em uma agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilize ação política; constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, em que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; estabeleça uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens a serem obtidas ao tratar daquele problema.

Para Araújo<sup>179</sup>, no que tange à proteção de cultivares, a inclusão do tema na agenda governamental atendeu às duas primeiras características delineadas pela autora, pois, decorreu, sobretudo, pela mobilização de grupos organizados vinculados ao agronegócio brasileiro, que mantinham ligações com multinacionais, bem como pela importância do tema ao governo, o qual atendia a sua política de abertura comercial, vindo a conferir maior força ao mercado durante seu processo de crescimento econômico.

Deste modo, a janela de oportunidades neste caso surgiu quando houve reconhecimento da necessidade de uma lei que protegesse as variedades vegetais (primeiro fluxo), havendo a

<sup>174</sup> KINGDON, John W. Op. cit.

<sup>175</sup> KINGDON, John W. Op. cit.

<sup>176</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit., p. 43.

<sup>177</sup> FREY, Klaus. Op. cit.

<sup>178</sup> RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

<sup>179</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

apresentação de propostas por grupos mobilizados a elaborar a política (segundo fluxo), que ocorreram em um momento político de liberalidade econômica, que visava o aumento das exportações e crescimento econômico e tecnológico (terceiro fluxo), possibilitando que a questão das cultivares ascendesse à agenda governamental.

No que se refere à reserva e uso próprio de sementes, este aspecto gerou grande polêmica desde os debates sobre a lei, polarizando os produtores de sementes e pesquisadores em face dos pequenos agricultores e seus simpatizantes:

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, [...] 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.<sup>180</sup>

Os argumentos que seguiram durante a agenda da política em pauta foram igualmente sustentados durante sua formulação, motivo pela qual serão abordados de forma efetiva quando da explanação daquela fase.

Segundo Agudelo<sup>181</sup>, trata-se a agenda, portanto, do ponto de partida de uma política pública, permitindo identificar a sociedade civil como ator dessa política, permitindo o planejamento de suas ações estratégicas, havendo várias formas de participação da sociedade civil – seja por seus grupos ou isoladamente – nesta fase de uma política pública.

Analisando o contexto da época da aprovação da LPC – desde 1945, quando teve início a percepção do problema em relação à proteção de variedades vegetais – é possível elencar por quais formas se deu a participação da sociedade civil na agenda desta política:

---

<sup>180</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>181</sup> AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. P. 480. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

**Quadro 4:** Identificação da participação da sociedade civil na agenda de políticas públicas de proteção de cultivares (1945-1997)

Formas de participação da sociedade civil na fase de agenda segundo Agudelo <sup>182</sup> .	Formas de participação da sociedade civil na agenda de políticas públicas de proteção de cultivares (1945-1997)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajudar na identificação de um problema público ou de um tema suscetível de se tornar um – ou seja, um “problema potencial”.</li> </ul>	<p>Conforme já relatado, a percepção do problema se deu pela pressão internacional exercida sobre o Brasil quanto ao tema. Portanto, não se observa a participação direta a sociedade civil nesta primeira forma.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar da discussão e promoção do problema público coletivamente;</li> <li>- Identificar e promover acordos com outros atores interessados na inclusão do tema na agenda política; e</li> <li>- Propor soluções aos problemas sociais identificados, coerentes com seus princípios e interesses.</li> </ul>	<p>Em 1977 iniciou-se um movimento de segmentos agrícolas, originando na proposta de lei de proteção às cultivares, elaborada pela ABRASEM.<sup>183</sup> Tal proposta teve o apoio do grupo multinacional IPB, já que ambos almejavam que a lei fosse aprovada rapidamente<sup>184</sup>. Além disso, foi emitido um relatório pela “Comissão de Acompanhamento à Criação da Lei de Proteção de Cultivares” – comissão criada pela Abrasem, para elaborar este projeto – que trouxe diversas conclusões e recomendações quanto à proteção de cultivares.<sup>185</sup> O apoio entre as entidades se exterioriza como um “acordo”, visando a inclusão do tema na agenda política (de um lado, uma associação brasileira e, de outro, um grupo multinacional da indústria sementeira). Ademais, o projeto proposto e o relatório emitido demonstram a participação da sociedade civil na discussão do problema, propondo-lhe soluções. Logo, houve participação da sociedade civil na discussão do problema, na oferta de soluções a estes e na realização de acordos com outros atores interessados na inclusão do tema na agenda política.</p>

<sup>182</sup> AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit., p. 482.

<sup>183</sup> Trata-se a Abrasem de pessoa jurídica de direito privado, do tipo associação, de fins não econômicos, criada em 1972 com o intuito de congregar, representar, assistir e orientar as Associações de Sementes e entidades correlatas. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SEMENTES E MUDAS – ABRASEM. *Estatuto Social*. Brasília. 2014. Disponível em <http://www.abrasem.com.br/wp-content/uploads/2013/01/Novo-Estatuto-28.04.2014.pdf> . Acesso em 18 dez. 2019).

<sup>184</sup> OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>185</sup> GARCIA, Selemara Berckembrock Ferreira Garcia. Reflexos da Globalização Sobre a Lei De Proteção de Cultivares no Brasil. *Cadernos de Direito*. 2002. P. 165-181. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/922/441>. Acesso em 18 dez. 2019.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar estudos que permitam uma melhor compreensão do problema para defesa (analisar o problema, suas causas e consequências);</li> <li>- Analisar os resultados dos estudos para estabelecer objetivos, metas e resultados desejados; e</li> <li>- Difundir entre os atores principais estudos e conclusões a fim de conseguir a inclusão da política.</li> </ul>	<p>O estudo mais relevante para a agenda foi realizado pela EMBRAPA em 1991, quando, a partir da discussão do PL nº 824/91 – que originou o Código de Propriedade Industrial – abriu-se novamente o debate da proteção de cultivares no Congresso Nacional.<sup>186</sup> O estudo foi apreciado pelo CNPA, aprovado e encaminhado para escalões superiores, com a intenção de divulgá-lo à sociedade civil para obter sugestões, o que, aparentemente, não chegou a ocorrer.<sup>187</sup> Segundo Garcia<sup>188</sup>, este estudo foi adotado como referência na elaboração do PL nº 1.457/96, que deu origem à atual LPC. Registra-se ainda que de 1992 a 1995 foram realizados simpósios, com a participação de entidades científicas, contudo, com o claro propósito de aprofundar os debates técnicos<sup>189</sup>, não havendo referência à participação efetiva da sociedade civil. Logo, o estudo foi realizado por uma empresa pública, motivo pela qual não houve participação da sociedade civil em sua realização, análise ou difusão de resultados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajudar a estabelecer prioridades frente aos problemas mais urgentes e importantes;</li> <li>- Criar um plano de promoção do tema, visando criar uma agenda efetiva: mensagem, atores, atividades, ferramentas, recursos; e</li> <li>- Pressionar os responsáveis políticos para que acreditem em uma nova política ou uma mudança nela.</li> </ul>	<p>Evidencia-se essas três formas de participação da sociedade civil pela pressão popular exercida em 1978, que levou à derrubada de dois projetos de lei (nº 3.072/76 e 3.674/77), tendo em vista a ausência de consulta da sociedade sobre a matéria.<sup>190</sup> Ao se posicionar contrariamente a tais projetos, a sociedade civil pressionou os responsáveis políticos para que acreditassem em uma nova política, gerando novas discussões que abarcassem as prioridades do tema, levando ainda à um plano de criação de uma agenda efetiva (prova disso foram os outros projetos que vieram posteriormente, visando um trabalho final que abrangesse todas as necessidades do tema).</p>

Fonte: Adaptação de Agudelo<sup>191</sup>, com dados elaborados pelo autor.

<sup>186</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>187</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>188</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>189</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>190</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>191</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. P. 482. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

Extrai-se que, não obstante a inclusão do tema na agenda governamental ter decorrido, sobretudo, pela mobilização de grupos vinculados ao agronegócio brasileiro, a sociedade civil não teve participação integral por todas as formas propostas por Agudelo<sup>192</sup>.

Vale ainda ressaltar que, no relatório e conclusões e recomendações da ABRASEM supramencionado, foi sugerido ao Ministério da Agricultura ouvir as organizações envolvidas, possibilitando a aprovação célere de um projeto final,<sup>193</sup> o que, presume-se não ter ocorrido, ante a ausência de relatos científicos neste sentido.

Deste modo, após ter se tornado prioridade na agenda governamental, inicia-se o processo de formulação de alternativas ao problema<sup>194</sup>, ou elaboração de programas e de decisão<sup>195</sup>. No caso, foi elaborada a LPC enquanto política pública para solucionar o problema de proteção às cultivares, cuja elaboração é abordada a seguir.

## 2.2 O processo de elaboração e a divergência de interesses

Nesta etapa, busca-se o desenvolvimento de uma política pública que responda à questão e possa ser aprovada pelo ente governamental competente, após estabelecida a agenda política.<sup>196</sup> Segundo Frey, a fase de elaboração de programas e de decisão é destinada à escolha da alternativa mais apropriada à ação, normalmente precedendo ao ato de decisão propriamente dito:

Na fase de elaboração de programas e decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões “verdadeiras”, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político.<sup>197</sup>

<sup>192</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit., p. 480.

<sup>193</sup>GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Op. cit.

<sup>194</sup>RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

<sup>195</sup>FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>196</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit.

<sup>197</sup>FREY, Klaus. Op. cit., p. 227-228.

Foram dois os projetos de lei apresentados que deram origem à LPC, um oferecido pelo deputado Renato Johnson (PPB-PR) e outro pelo poder executivo, os quais foram elaborados com o intuito de permitir a adesão do Brasil à Ata da UPOV de 1978.<sup>198</sup>

Os projetos eram semelhantes, propondo os mesmos dispositivos fundamentais à proteção de cultivares – posto que ambos foram baseados no já mencionado anteprojeto elaborado pela EMBRAPA e apreciado pela CNPA em 1991, sendo aquele proposto pelo Executivo mais extenso por prever vários detalhes operacionais.<sup>199</sup>

O trâmite dos projetos de lei no Congresso Nacional foi marcado por intensos debates e peculiaridades. As propostas sofreram alterações expressivas, visando aperfeiçoá-las e ampliar salvaguardas. Na primeira passagem pela Câmara dos Deputados, em observância ao artigo 64 da CF/88<sup>200</sup>, foi analisado um total de trinta e quatro emendas aos projetos, tendo sido aprovadas pelo Relator apenas seis daquelas, as quais incorporaram o texto substituto.<sup>201</sup>

Restou evidente, durante toda essa primeira fase de tramitação, os atos dos setores oposicionistas, os quais buscavam obstruir a aprovação da proposta:

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.<sup>202</sup>

A pressão dos movimentos de pequenos agricultores e de uma rede de ONGs engajadas na conservação de recursos fitogenéticos conseguiu modificar alguns pontos da lei, em especial no que se refere ao privilégio do pequeno agricultor<sup>203</sup> – emenda proposta durante apreciação do projeto pelo Senado, a qual foi devidamente incorporada ao texto.

Após ser aprovado na Câmara, o projeto seguiu para apreciação do Senado, onde tramitou em regime de urgência a pedido da liderança governista da casa, recebendo um total de vinte e sete emendas, das quais quatorze foram aprovadas. Retornou, assim, para a Câmara

<sup>198</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo.

<sup>199</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. *A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo*. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>200</sup>BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>201</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>202</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit. p. 68.

<sup>203</sup>HATHAWAY, David. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 15-17. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

dos Deputados, para que fossem analisadas as emendas advindas do Senado, sendo que, dentre estas treze foram aprovadas e incorporadas ao texto que seguiu para a sanção presencial, tendo sido publicada em 28 de abril de 1997 no Diário Oficial da União.<sup>204</sup>

Por sua natureza e por implicar em setores importantes – sejam estes econômicos, políticos ou sociais – a discussão de uma política pública para a proteção de variedades vegetais provocou debates e polarização, especialmente quanto à reserva e uso próprio de sementes, ponto central deste estudo.

Segundo Barbosa<sup>205</sup>, havia uma pressão nacional promovida pelos centros de pesquisa agropecuária e pelas empresas de biotecnologia, e, consoante documento apresentado pela EMBRAPA, analisado pelo aludido autor, havia necessidade que o Brasil adotasse modelo de proteção de variedades vegetais, aumentando a arrecadação de “royalties”, a fim de solucionar a crise financeira dos centros de pesquisas nacionais – responsáveis pela grande maioria dos cultivares brasileiros em uso pelos agricultores, sendo que, a falta de pagamento de “royalties” se tornou um dos motivos ensejadores das dificuldades econômicas destes centros.

Os que defendiam a proposta da referida lei asseveravam o favorecimento do melhoramento genético, com mais opções aos agricultores, além do aumento do investimento privado e dos retornos obtidos com as variedades criadas às instituições públicas de pesquisas. Lado outro, os contrários à proposta argumentavam a falta de exemplos práticos de países com este tipo de legislação que tenham alcançado este aumento de investimento, e, mesmo que o Brasil viesse a alcançá-lo, haveria o risco de privatização do melhoramento genético e de oligopolização do mercado de sementes, prejudicando os agricultores de baixa renda.<sup>206</sup>

Vários foram os argumentos daqueles que defenderam e daqueles que criticaram a proposta de lei, passando este estudo a apresentar àqueles mais relevantes, com fulcro na exposição de Araújo<sup>207</sup>, fazendo um paralelo entre estes, não possuindo aqui a intenção de esgotar cada argumento, tendo em vista o desígnio principal deste estudo:

<sup>204</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>205</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - Universidade Federal do Paraná. 2016. p. 11-84. Disponível em <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>206</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>207</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

**Quadro 5:** Paralelo entre os argumentos pró e contra à proposta de lei de proteção de cultivares

<b>Argumentos pró-proposta de lei</b>	<b>Argumentos contra a proposta de lei</b>
Valorização do pesquisador e das instituições de pesquisa, permitindo o retorno financeiro dos investimentos em melhoramento vegetal, evitando a apropriação de dados de pesquisa sem retribuição financeira aos autores.	O caráter monopolizado a ser assumido pela produção sementeira ao tornar exclusivos os direitos dos melhoristas, levando ao domínio do mercado pelas empresas que pudessem investir mais na criação de novas cultivares.
Maior volume de investimentos privados em pesquisa de melhoramento genético, aumentando o número e a qualidade de cultivares ofertadas.	Diminuição do patrimônio genético nacional ante a apropriação de materiais pelos titulares dos direitos sobre as cultivares,
Aumento da produtividade da terra e da renda dos agricultores, na medida em que fosse oferecido maior número de cultivares melhoradas ao mercado.	O aumento do custo de produção agrícola ante a elevação do preço das sementes (seja pelo pagamento de “royalties”, seja pelo caráter monopolista adotado pelo mercado),
Fim da pirataria de sementes de valor comercial.	O fim dos processos tradicionais de produção de sementes em comunidades e cooperativas.
Aumento na cessão de material genético para troca por parceiros internacionais de pesquisa, ante a confiança acarretada ao Brasil por participar do sistema internacional de proteção.	Desnacionalização do setor de produção de sementes, com o avanço das empresas multinacionais sobre o setor sementeiro do Brasil.
Aumento do fluxo comercial de sementes e novas cultivares do exterior para o Brasil e vice-versa.	A exclusão dos pequenos produtores do mercado sementeiro.
Ao elaborar a lei segundo a orientação da UPOV permitiria ao Brasil aderir à Ata de 1978 daquela instituição, menos rigorosa que a Ata de 1991. Além disso, a lei também atendia à determinação do Acordo TRIPS de que seus países membros deveriam providenciar a elaboração de lei “ <i>sui generis</i> ” de proteção vegetal.	O receio de que as salvaguardas propostas não fossem aplicadas em favor da maioria dos produtores, bem como a imoralidade da lei que privilegiaria novas obtenções advindas de melhoramento em plantas de seleção natural, especialmente em comunidades indígenas e camponesas.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Araújo<sup>208</sup>

<sup>208</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit., p. 42-44.

Verifica-se que os argumentos a favor da proposta de lei visavam o lucro, a abertura da economia, a criação de monopólios, enquanto aqueles contra visavam proteger o setor agrícola e econômico internos, bem como a variedade e a tradição sementeira do país.

Para Hathaway<sup>209</sup>, um crítico à proposta de lei na época, o nome que foi conferido à lei era um eufemismo, uma vez que ela não se prestava a proteger cultivares, mas sim, as indústrias melhoristas transnacionais. Além disso, o autor denunciava o potencial prejuízo a ser acarretado à indústria sementeira interna, bem como aos agricultores, ante a monopolização da oferta das sementes.

Quanto à restrição das propostas legislativas ao direito dos agricultores, lecionava Santilli que estas atendiam “principalmente aos interesses da agricultura industrializada e altamente capitalizada, em detrimento dos sistemas agrícolas locais”.<sup>210</sup>

Extrai-se que o texto final da lei tratou como exceção à proteção a reserva e o plantio de sementes para uso próprio pelo agricultor, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha, conforme artigo 10, inciso I da LPC. Logo, na fase de elaboração da política, fez-se constar instrumento que ampliasse os direitos dos agricultores, beneficiando, em tese, a tradição sementeira local.

Agudelo<sup>211</sup> observa que também nesta fase a sociedade civil pode contribuir muito para o desenho do programa, sendo que, tal como na fase de agenda, deve esta ser tratada como um jogo político, devendo as organizações da sociedade civil formar alianças e buscar apoio público para promover suas opções políticas ou se opor àquelas que consideram contrárias às suas preferências.

Segundo Araújo, a análise dos atores envolvidos no processo de elaboração da LPC permite um mapeamento dos diversos interesses vinculados a esta política pública.<sup>212</sup> No caso da política em debate, verificou-se a presença de setores governamentais e de entidades da sociedade civil, sejam representando a indústria agrícola ou pequenos agricultores.

Vislumbra-se que o principal ator na elaboração da lei em pauta foi o Poder Executivo, que se empenhou na aprovação da lei sob o argumento da necessidade desta para o

---

<sup>209</sup> HATHAWAY, David. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 15-17. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>210</sup> SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo, p. 211.

<sup>211</sup> AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. P. 480. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

<sup>212</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

aprimoramento do setor jurídico do agronegócio, que coordenou as demais entidades governamentais, dialogando inclusive com o Congresso Nacional.<sup>213</sup>

Dentre os atores coadjuvantes nesta causa, podemos citar o Ministério da Agricultura e Abastecimento, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, o Ministério das Relações Exteriores e a Embrapa.<sup>214</sup>

O primeiro visava a aprovação da lei a fim de recuperar seu espaço na política agrícola através da concessão de proteções; o segundo por entender como inevitável o progresso tecnológico no país e necessária a sua regulamentação nesta seara; o terceiro e o quarto por questões diplomáticas, em especial quanto às organizações internacionais deste âmbito, e, finalmente, à EMBRAPA visava a aprovação pelo seu viés de apoio tecnológico e por propiciar retorno financeiro pelas cultivares que lançasse no mercado.<sup>215</sup>

Verifica-se que os mencionados atores coadjuvantes se posicionam a favor da lei de proteção de cultivares, sendo que os contrários a ela se situam em parlamentares da oposição política em relação aos apoiadores da lei, e, de forma expressiva, no bojo da sociedade civil.

Dentre a articulação oposicionista pode-se citar a AS-PTA, uma organização não governamental de assistência a pequenos agricultores – que foi responsável por sugestões que derivavam em emendas ao projeto – o pesquisador Carlos Jorge Rosseto do Instituto Agrônomo de Campinas, O SINPAF – que se posicionou apenas no início da elaboração – a CONTAG, o DESER e a FASER. Todos e opunham à lei sob o argumento de que esta era prejudicial aos interesses dos produtores, ainda que demonstrassem entender como necessária a proteção de cultivares.<sup>216</sup>

O que se evidencia quanto à participação da sociedade civil nesta fase – em que pese a presença da classe de pequenos agricultores – foi a predominância do poder econômico, através do empresariado agrícola, tendo em vista a facilidade de acesso destes atores a quem decide, bem como por sua capacidade de dialogar e penetrar nos ambientes de decisão<sup>217</sup> – ou seja, pelo privilégio destes de acesso ao poder:

Entre os atores privados destacam-se os empresários. Sem qualquer sombra de dúvida, são atores dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país: controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos.<sup>218</sup>

<sup>213</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>214</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>215</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>216</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>217</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>218</sup>RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. p. 4. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3)

Tal como na fase de agenda, Agudelo propõe formas de participação da sociedade civil na fase de elaboração, pelas quais se propõe pelo quadro abaixo identificar a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de proteção de cultivares:

**Quadro 6:** Identificação da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de proteção de cultivares

<b>Formas de participação da sociedade civil na fase de elaboração segundo Agudelo<sup>219</sup></b>	<b>Formas de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de proteção de cultivares</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar as negociações entre os agentes do governo;</li> <li>- Verificar o projeto e a capacidade institucional para implementar a política; e</li> <li>- Propor soluções viáveis que possam ser executadas e aceitáveis do ponto de vista político.</li> </ul>	<p>Essas três formas de participação se deram de forma indireta, pela articulação política na elaboração da lei. Dentre os articuladores políticos que influenciaram na aprovação da lei, temos: a ABRASEM, que atuou em fóruns oficiais e se beneficia com a proteção de cultivares – e, não obstante ter defendido a aprovação da lei, possuía posições internas divergentes a alguns aspectos que poderiam prejudicar pequenos produtores; o relator e deputado Carlos Melles, que atuou internamente ao Congresso Nacional, visando uma síntese que atendesse aos diversos interesses envolvidos, inclusive aos interesses do Poder Executivo; e os senadores Jonas Pinheiro (representando os que apoiavam a lei) e Marina Silva (representando os contrários à lei ou que defendiam modificações no projeto), discussões que originaram as emendas propostas pelo Senado.<sup>220</sup></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inovação e divulgação de exemplos.</li> </ul>	<p>Os contrários à proposta alarmavam para a falta de exemplos práticos de países com legislação análoga com aumento de investimento na área, além do risco de privatização do melhoramento genético e oligopolização do mercado de sementes.<sup>221</sup> Portugal<sup>222</sup>, presidente da EMBRAPA à época, citou a Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e alguns países da América do Norte como possuidores de legislação similares à brasileira nesta seara, o que favoreceria o desempenho das companhias sementeiras do Brasil no mercado internacional. Logo, não há evidências de que a sociedade civil tenha se manifestado nesta forma de participação.</p>

% A lise% 20de% 20pol% C3% ADticas% 20p% C3% BAblicas% 20-% 20Maria% 20das% 20Gra% C3% A7as% 20Rua.pdf?forcedownload=1. Acesso em 18 dez 2019.

<sup>219</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit., p. 485.

<sup>220</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>221</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>222</sup>PORTUGAL, Alberto Duque. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 15-17. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<p>- Ponderar a viabilidade da política e as externalidades que ela pode gerar.</p>	<p>Os impactos da lei em apreço foram apresentados pela ponderação dos argumentos a seu favor e contra. Destaca-se a articulação realizada pela Abrasem a favor da lei, que atuou fortemente em fóruns oficiais defendendo fortemente sua aprovação, e, em contrapartida, a articulação da AS-PTA, que se posicionou contrária a lei, por considera-la prejudicial aos produtores, posicionamento este que ensejou as emendas que contribuíram com o projeto. Assim, a participação da sociedade civil neste tocante se deu e forma indireta, pelos seus órgãos representativos.<sup>223</sup></p>
---	--

Fonte: Adaptação de Agudelo<sup>224</sup>, com dados elaborados pelo autor.

Chama a atenção o transcorrer de vinte e um anos entre o primeiro registro de discussão do tema e a sanção da lei. Contudo, defende Araújo que o tempo despendido na formulação da lei foi necessário ao resultado final, afirmando ainda que não se pode exigir a elaboração de uma lei em um prazo reduzido, “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.”<sup>225</sup>

Assim, após ser elaborada com o intuito de proteger os direitos de quem obtém uma cultivar, além de estimular a pesquisa e incentivar a criação de novas cultivares, a Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.366 de 5 de novembro de 1997, foi implementada, ou seja, colocada em prática, a fim de cumprir com os objetivos propostos nas fases anteriores do *policy cycle*.

Considerando que o escopo central deste estudo é abordar a reserva e o uso próprio de sementes, a fase de implementação da lei em pauta será explanada com ênfase nesta questão, a fim de analisar se foram observados os objetivos da fase de elaboração, bem como se os argumentos a favor e contra a proposta foram vislumbrados durante sua vigência.

### 2.3 A fase de implementação em uma perspectiva sistemática

A fase de implementação, também denominada de fase de aplicação ou execução da política pública, pretende colocar em prática os programas delineados, visando cumprir com os

<sup>223</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>224</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit., p. 485.

<sup>225</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit. p. 35.

objetivos da política.<sup>226</sup> Na lição de Rua, trata-se essa fase do “conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas”.<sup>227</sup>

Para Van Meter e Van Horn<sup>228</sup>, a fase da implementação visa efetivar objetivos previamente definidos, não bastando, para seu início, que tenham sido delineados os objetivos e as metas da política, mas sim – considerando o estudo em debate – que tenha havido a promulgação da dita legislação.

Para Frey<sup>229</sup>, o interesse da análise do ciclo de políticas públicas na fase de implementação é ponderar se os seus impactos reais correspondem àqueles projetados na sua fase de formulação. Quanto à análise de seus processos, afirma o autor que se pode discernir as abordagens, analisando a qualidade dos projetos, seja por suas estruturas político-administrativas, seja pela atuação de seus atores.

Este estudo se filia ao entendimento de que o processo de implementação varia de acordo com as características da política em prática, tendo em vista que, para cada tipo de decisão correspondem determinados processos e fatores que influenciam na execução da política pública.<sup>230</sup> Neste mesmo sentido:

A forma como é concebido o “problema de implementação” molda a análise. Cline (2000) apresenta duas definições predominantes. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses. A preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo. A solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se, grosso modo, nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.<sup>231</sup>

<sup>226</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit.

<sup>227</sup>RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. p. 15. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

<sup>228</sup>VAN METER, Donald S. VAN HORN, Carl E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. p. 99-100 In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrua, 1993 (p. 97-146).

<sup>229</sup>FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. P. 227/228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>230</sup>VAN METER, Donald S. *et. al.* Op. cit.

<sup>231</sup>LIMA, Luciana Leite e D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 04 jan. 2020.

Portanto, a definição do problema de implementação influencia a escolha das variáveis e do foco da análise da política pública, sendo que estudos de grande relevância apresentam diversos modelos de análise de implementação de políticas públicas, seja considerando as políticas enquanto atos dissociados ou enquanto sistemas.

Neste diapasão, cita-se o modelo proposto por Van Meter e Van Horn<sup>232</sup>, que considera a política e desempenho como categorias distintas, diferenciando aqui do modelo sistemático que é mais comum na área, proposto originalmente por Easton<sup>233</sup>.

Lado outro, cita-se o modelo proposto por Sabatier e Mazmanian<sup>234</sup>, que considera a análise da política em etapas, modelo que será adotado por este estudo, tendo em vista que melhor se aplica ao caso em debate, em que se adota uma lei específica como política a ser analisada. Para esses autores, o processo de implementação se inicia com a aprovação da lei, passando por etapas (variáveis dependentes), possuindo por função principal a identificação dos fatores (variáveis independentes) que condicionam o êxito dos objetivos normativos durante o processo.

Sabatier e Mazmanian<sup>235</sup> dividem os fatores que condicionam o êxito dos objetivos da política em três grupos: “tratabilidad del problema”; “capacidade de la ley para estructurar el proceso de implementación”; “variables no normativas que condicionam la implementación”<sup>236</sup>. O primeiro grupo se refere ao tratamento dos problemas objetos da lei; o segundo, à capacidade da lei para estruturar o processo de implementação da lei; e o terceiro ao efeito de variáveis diversas em relação ao objeto da lei.

Para esse estudo, faz-se necessário a análise tão somente dos fatores inseridos no segundo e terceiro grupo – capacidade da lei para estruturar o processo de implementação da lei e efeito de variáveis diversas em relação ao objeto da lei – tendo em vista que não se pretende aqui esgotar todo marco conceitual do processo de implementação proposto pelos autores, mas

---

<sup>232</sup>VAN METER, Donald S. VAN HORN, Carl E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. p. 99-100 In: VAN METER, D. S.; *et. al.* Op. cit.

<sup>233</sup>A título de complementação, Easton - juntamente com outros autores como Laswell, Simon e Lindblom - é considerado um dos fundadores da área de políticas públicas, que visou conciliar o conhecimento científico com as práticas governamentais, sendo por ele atribuído à política pública um enfoque sistemático, ou seja, trata-se a política pública de um sistema exteriorizado pela relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, Celina. Estado da Artes da Pesquisa em Políticas Públicas. Cf: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. [online]. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86. Disponível em Scielo Books: <http://books.scielo.org>. Acesso em 04 jan. 2020.

<sup>234</sup>SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; *et. al.* Op. cit.

<sup>235</sup>SABATIER, Paul A.; *et. al.* Op. cit.

sim, analisar a implementação da política pública de proteção de cultivares, em enfoque na reserva e uso próprio de sementes.

Na concepção de Frey<sup>237</sup>, a fase ora abordada busca descrever o que acontece durante a implementação da lei, quais atores atuaram e por quais motivos, bem como quais os resultados obtidos. Contudo, tendo em vista que esse estudo tratará dos resultados dessa implementação em tópico próprio ao avaliar a política pública em debate<sup>238</sup>, os resultados da implementação não serão abordados neste momento.

Portanto, busca-se por ora averiguar se a lei apresenta objetivos, metas e direção clara para sua implementação efetiva; se os recursos necessários para sua implementação foram considerados na formulação e se os atores que estão envolvidos na implementação aquiescem e compreendem a política.<sup>239</sup>

Através de seus cinquenta e seis artigos<sup>240</sup>, a LPC é esclarecedora quanto aos seus objetivos, trazendo conceitos que auxiliam na compreensão de seu objeto de proteção. A complexidade do tema e dos conceitos científicos dificultaram o processo de elaboração da lei, pois, seria impossível que as questões técnicas fossem lançadas de modo a permitir absoluto conhecimento por aqueles que estavam participando daquela fase. Há relatos de que a complexidade científica ocasionavam defesas sem base técnica, baseadas apenas em avaliação de vantagens ou desvantagens da implementação da lei.<sup>241</sup>

Logo, a fim de se fazer compreender pelo seu público alvo, o instrumento tornou-se claro e didático, permitindo que a sociedade civil se envolva em sua implementação. Pela lição de Agudelo<sup>242</sup>, há muitas maneiras pelas quais a sociedade civil pode influenciar na implementação de políticas públicas, como por exemplo, capacitar os beneficiários (público-alvo da lei, no caso), para que participem de sua aplicação e fiscalização.

Vários estudiosos do setor, membros da sociedade civil, se posicionaram durante a implementação da lei, desde o seu início, visando demonstrar ao público alvo as principais

<sup>237</sup>FREY, Klaus. Op. cit.

<sup>238</sup>Conforme será abordado na próxima seção, a avaliação da política em comento será realizada pelos seus resultados, motivo pela qual a pertinência da apresentação de seus dados, efeitos e impactos naquele momento.

<sup>239</sup>BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

<sup>240</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>241</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. p. 93. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>242</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

questões da lei, para que pudessem participar efetivamente da sua aplicação, bem como auxiliar na supervisão de seu cumprimento.

Já se afirmava<sup>243</sup>, quando do advento da lei, que a sua implementação representaria uma alteração profunda no sistema que regulamentava a política agrícola à época, refletindo na pesquisa, na produção de sementes, no desenvolvimento tecnológico, no lançamento de novas cultivares, na produtividade e no mercado agrícola.

Afirmava-se ainda que a implementação da LPC poderia acarretar reflexos positivos para o setor agrícola interno, em especial para o segmento tecnológico – em que pese o interesse pelo aumento da participação de empresas multinacionais – desde que “ministrada em consonância com os interesses maiores da política agrícola e segundo uma ótica que incorpore a grande massa de produtores rurais do país”.<sup>244</sup>

O receio neste ponto era que as instituições nacionais não se adaptassem ao novo modelo, tendo em vista a cultura nacional de pesquisa e investimentos de inovação no setor agrícola:

O argumento é de que nossas instituições, com uma prática de pesquisa em nível/volume inferiores talvez às estrangeiras, acabarão por perder suas parcelas do mercado. No entanto, este não é um resultado da lei em si. Trata-se, portanto, de uma expectativa do resultado de sua implantação em função da cultura/tradição nacional quanto à prática de pesquisa e investimentos de inovação no setor agrícola. Sob esta ótica, as instituições nacionais que não tiverem condições ou predisposição para investir mais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), aparentemente terão menores condições de explorar os benefícios da lei. Isto não representa dizer, contudo, que a lei as prejudica. Vai depender da forma como elas tirarão proveito deste novo instrumento.<sup>245</sup>

Considerando a escassez de investimentos nesta seara na época da implementação da lei, Lacombe<sup>246</sup> defendia que a previsão de sua implementação era favorável não apenas aos inovadores, mas também à sociedade, que ganharia com novos produtos mais benéficos. Sherwood comungou do mesmo entendimento ao afirmar que “todos se beneficiam de uma planta melhorada. A nação ganha melhor alimento. Os produtores que a comprarem terão melhores colheitas, e aquele que produzir a nova planta terá sua recompensa”.<sup>247</sup>

<sup>243</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>244</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Op. cit. p. 102.

<sup>245</sup>LACOMBE, André. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p.13. p. 12-14. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>246</sup>LACOMBE, André. Op. cit.

<sup>247</sup>SHERWOOD, Robert. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 17. p. 17-18. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

Neste mesmo sentido, Silva<sup>248</sup> afirmava que a pesquisa em novas plantas mais resistentes levaria à redução de inseticidas despejados no meio ambiente diariamente, favorecendo assim o ecossistema e a sociedade consumidora.

Portanto, extrai-se que a sociedade necessitava e almejava por uma forma de proteção de variedades vegetais naquele momento, a fim de se beneficiar pela oferta de maior diversidade de produtos agrícolas, fator que influenciaria diretamente na economia, aumentando a sustentabilidade do setor agrícola no país.<sup>249</sup>

Sherwood<sup>250</sup> previa para esta política reflexos além dos comumente afirmados pelos demais autores: segundo ele, a produção de plantas melhoradas as adequariam para a produção em áreas deficitárias de crescimento, aumentando assim novas áreas de plantio no país. Com isso, àqueles que migraram para a zona urbana nos últimos cinquenta anos poderiam retornar ao campo, reduzindo a população urbana em 5%, aliviando assim a sobrecarga social destes centros.

Depreende-se, portanto, que as condições tecnológicas e socioeconômicas para a implementação da lei foram propiciadas durante a sua implementação, por seu próprio efeito, unindo o necessário ao inevitável. Estudos revelam<sup>251</sup> uma alteração no modelo de geração de tecnologia na área agrícola com o advento da LPC, na qual a iniciativa privada é inserida na geração de novas tecnologias, ensejando a necessidade de remuneração na comercialização de novas cultivares desenvolvidas.

Consoante Portugal<sup>252</sup>, dentre as principais modificações introduzidas pela lei que viabilizaram sua aprovação – e posterior implementação – estão as imperiosas garantias aos produtores quanto ao uso próprio, o que, segundo ele, foi satisfatoriamente negociado, permitindo a aprovação da lei.

Pela dicção da lei implementada, a reserva e uso próprio de sementes permite a reserva e o plantio de sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de

---

<sup>248</sup>SILVA, Cláudio Manuel da. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 14-15. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>249</sup>PORTUGAL, Alberto Duque. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 11-12. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>250</sup>SHERWOOD, Robert. Op. cit.

<sup>251</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC). A importância para a pesquisa e o desenvolvimento das variedades vegetais. Abrasem-Conteúdo Especial. *Revista Agroanalysis*. Janeiro/2017. p. 38-43. p. 40. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/viewFile/71341/68808>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>252</sup>PORTUGAL, Alberto Duque. Op. cit.

terceiros cuja posse detenha<sup>253</sup>, conforme prevê o inciso I do artigo 10, da LPC. Entretanto, ao analisar a implementação da LPC quanto à reserva e uso próprio de sementes, faz-se necessário ainda abordar o advento da Lei de Sementes (Lei nº 10.711/03) e de seu regulamento (Decreto nº 5.153/04), que complementaram o instituto, detalhando aspectos dos direitos dos obtentores, especialmente quanto à produção e comercialização de sementes e mudas de cultivares objeto de proteção<sup>254</sup>. Contudo, estes instrumentos trouxeram restrições ainda maiores para a aplicação do limite de uso próprio:

Somando-se os efeitos da legislação posterior à LPC, verifica-se que teor original da limitação para uso próprio encontra-se agora (aceitando-se, como hipótese, a validade e aplicabilidade da Lei de Sementes e de seus Regulamento) bastante restrito: o uso é limitado à quantidade necessária (definida pela autoridade) para replantio na safra seguinte. Há, aqui, uma afiliação tácita aos parâmetros da UPOV 1991/87. Essa limitação é um dos instrumentos mais característicos do sistema de cultivares, e um significativo instrumento de política pública em face do sistema de patentes. Ainda que bastante constricto, não foi excluído pela UPOV 1991. No entanto, mesmo no âmbito do estado brasileiro, é um instituto sempre sob crítica e discussão.<sup>255</sup>

Destaca-se que as condições para o uso próprio são trazidas pelo art. 115, do Decreto nº 5.153/2004, o qual aprovou o Regulamento da Lei nº 10.711/03, que dispõe sobre o SNSM<sup>256</sup>, quais sejam: que sejam utilizadas na propriedade do agricultor ou em outra cuja posse detenha; que a quantidade de sementes guardadas não seja superior aos parâmetros registrados para o cultivar no RNC, e; que as sementes guardadas sejam utilizadas exclusivamente na safra seguinte.

Registra-se que Santilli<sup>257</sup> apresentou em seu estudo críticas às restrições impostas pela lei de sementes, pois, se a sua intenção é garantir a identidade e a qualidade das sementes

<sup>253</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>254</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. A proteção de cultivares no Brasil. In BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. *Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS*, 2011. p. 27-33. p. 28. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protecao-de-cultivar/publicacoes/livro-protecao-cultivares>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>255</sup>BARBOSA, Dênis Borges. O Objeto e os limites ao direito sobre cultivares - doutrina e precedentes correntes in BARBOSA, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). *Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura*. GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial - Universidade Federal do Paraná. 2016. p. 11-84. p. 51-53. Disponível em <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>256</sup>BRASIL. Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. *Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm). Acesso em 20 mai. 2019.

<sup>257</sup>SANTILLI, Juliana. A Lei de Sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 2,

produzidas, ninguém melhor que o próprio agricultor para selecionar, a cada safra, as sementes ideais para a próxima semeadura, não fazendo sentido restringir o uso próprio para assegurar tais características de material que já se conhece.

Asseverou ainda a autora<sup>258</sup> que as leis de proteção neste sentido foram desenvolvidas com uma rigidez desnecessária, extrapolando os seus limites de evitar a disseminação de sementes de má-qualidade, impondo um único modelo agrícola de caráter industrial e produtivista, uma vez que as sementes em sua maioria ou são produzidas e comercializadas em um mesmo local – podendo ser produzidas, inclusive, pelos próprios agricultores, ou são adquiridas em trocas entre eles.

No mesmo diapasão, Hathaway<sup>259</sup> alarmou a possibilidade da lei encarecer as sementes, seja pela cobrança de “*royalties*”, seja pela força econômica das empresas que passariam a dominar o mercado sementeiro no país.

Nota-se que, ao ser implementada, a LPC ainda polarizava os entendimentos de seus estudiosos. Muitos a viam como uma chave para o avanço agrícola, seja este econômico ou na produção, propiciando produtos melhores e em maior número para o consumo da população – inclusive novas variedades para plantio pelos pequenos produtores. Lado outro, muitos a viam como o fim de uma era marcada pelo tradicionalismo, uma violação à cultura de reserva e uso próprio de sementes pelos pequenos agricultores, com efeitos drásticos e muitos deles irreversíveis, conforme será avaliado nesse estudo.

Em conjunto com a efetiva atuação da sociedade civil, a implementação da LPC contou com a atuação efetiva de outros atores, tais como órgãos instituídos pela Lei de Sementes, conforme já relatado neste estudo<sup>260</sup> – quais sejam, o Sistema Nacional de Sementes e Mudas (SNSM), que engloba o Registro Nacional de Sementes e Mudas (RENASEM), o Registro Nacional de Cultivares (RNC).

Além disso, o MAPA possui uma estrutura organizacional que contém órgãos de assessoramento direto ao Ministro, dando suporte aos órgãos singulares, com o apoio operacional das Unidades Descentralizadas, Superintendências Federais, nas unidades da

---

p. 457-475, maio-ago. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

<sup>258</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>259</sup>HATHAWAY, David. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. Revista Agroanalysis. Julho de 1997. p. 15-17. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>260</sup> Cf. seção 1.3, .36

federação, bem como com empresas públicas como a EMBRAPA, CONAB e empresas de economia mista, como CEAGESP, os quais atuaram na implementação da lei,<sup>261</sup>

Para Araújo<sup>262</sup>, a extensão da aplicabilidade prática da LPC deveria ser considerada de maneira suposta antes mesmo da sua implementação, a fim de não somente apurar e punir eventuais transgressores e sopesar sua efetividade, mas, principalmente, para mensurar os custos da fiscalização de sua implementação – que somente será compensatória se for muito inferior aos benefícios decorrentes da proteção conferida pela lei.

Além disso, o aumento das despesas estatais com a aplicação de aludida lei já era previsto pelo referido autor<sup>263</sup>, na expectativa de que estas fossem supridas pelos benefícios advindos do sistema de proteção. Tais despesas seriam consequências do controle burocrático realizado pelo MAPA, ou do controle de transgressões a ser realizado pelas ações policiais, pelo CADE ou pelo judiciário para a implementação efetiva da lei<sup>264</sup>.

Com base no exposto, a fim de melhor analisar a implementação da política em pauta, adota-se, de forma adaptada, os fatores que, segundo Sabatier e Mazmanian<sup>265</sup>, condicionam o êxito dos objetivos normativos – em específico quanto a capacidade da lei em estruturar o processo de implementação e as variáveis externas que condicionam este processo – conforme quadro abaixo colacionado:

**Quadro 7:** Análise da implementação da política em consonância com os fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos, segundo Sabatier e Mazmanian.

<b>Fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos, segundo Sabatier e Mazmanian<sup>266</sup></b>	<b>Análise da implementação da política em consonância com os fatores</b>
Objetivos claros e coerentes da legislação	A complexidade do tema e dos conceitos científicos dificultaram a elaboração da lei. A fim de se fazer compreender pelo seu público alvo, apresentou-se um texto com conceitos técnicos, para facilitar a disseminação do objeto da lei, permitindo que a sociedade civil se envolva em sua implementação.

<sup>261</sup>BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Estrutura Organizacional*. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 07 jan. 2020.

<sup>262</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>263</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>264</sup>Vale aqui elucidar que este estudo não vislumbrou nenhuma pesquisa publicada que trouxesse os dados de valores despedidos pelo governo com a implementação da lei até o presente momento.

<sup>265</sup>SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1993 (p. 323-372).

<sup>266</sup>SABATIER, Paul A.; et. al. Op. cit.

<p>Integração hierárquica entre as instituições responsáveis pela implementação da lei.</p>	<p>A implementação da LPC contou com a atuação efetiva de órgãos hierarquicamente instituídos, além daqueles que compõem a estrutura organizacional do MAPA, tais como o SNSM, o RENASEM, o RNC, bem como de empresas públicas – como a EMBRAPA, CONAB – e de empresas de economia mista – como CEAGESP.<sup>267</sup></p>
<p>Condições socioeconômicas e tecnológicas para implementação da lei.</p>	<p>A sociedade necessitava e almejava por uma forma de proteção de variedades vegetais naquele momento, a fim de se beneficiar pela oferta de maior diversidade de produtos agrícolas, fator que influenciaria diretamente na economia, aumentando a sustentabilidade do setor agrícola no país.<sup>268</sup> Logo, as condições tecnológicas e socioeconômicas para a implementação da lei foram propiciadas durante esta mesma etapa, por seu próprio efeito, unindo o necessário ao inevitável.</p>
<p>Recursos financeiros para a implementação</p>	<p>O aumento das despesas estatais com a aplicação de aludida lei já era previsto quando de sua implementação<sup>269</sup>, na expectativa de que fossem supridas pelos benefícios advindos do sistema de proteção. Tais despesas seriam consequências do controle burocrático realizado pelo MAPA, ou do controle de transgressões a ser realizado pelas ações policiais, pelo CADE ou pelo judiciário para a implementação efetiva da lei. Contudo, este estudo não vislumbrou nenhuma pesquisa publicada que trouxesse os dados de valores despendidos pelo governo com a implementação da lei.</p>
<p>Atenção da mídia</p>	<p>Em busca de materiais jornalísticos do período de implementação da lei – em especial, do início de sua vigência – extrai-se que houve atenção despendida pela mídia ao tema, em especial pela Revista <i>Agroanalysis</i><sup>270</sup>, a qual veiculou diversas matérias quanto ao assunto, tendo sido, inclusive algumas delas citadas neste estudo.</p>

<sup>267</sup>BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Estrutura Organizacional*. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 07 jan. 2020.

<sup>268</sup>PORTUGAL, Alberto Duque. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 11-12. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>269</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>270</sup>Além das matérias específicas adotadas neste estudo, outros exemplares da Revista podem ser encontrados em <http://www.agroanalysis.com.br/>.

<p>Apoio, atitudes e recursos de grupos de cidadãos.</p>	<p>No caso em tela, coadunando a teoria de Agudelo<sup>271</sup> ao modelo de Sabatier e Mazmanian<sup>272</sup>, apura-se que a sociedade civil atuou fortemente ao polarizar várias questões da lei durante a sua implementação, reforçando os impactos da política, propiciando uma posterior avaliação mais alinhada. Quanto a eventuais recursos de grupos de cidadãos, não se revela nenhum outro gasto despendido por estes além daqueles destinados ao pagamento de “royalties”, como determina a lei.</p>
<p>Qualidade do comprometimento e da liderança dos funcionários responsáveis e apoio das autoridades responsáveis pela implementação da lei.</p>	<p>Em que pese os resultados da implementação da lei – sejam eles positivos ou negativos – que serão relatados na fase de avaliação, este estudo entende que a qualidade do comprometimento e da liderança dos funcionários responsáveis pela implementação foi satisfatória, bem como o apoio das autoridades foi explícito e fundamental para a elaboração e implementação da lei, uma vez que todos os instrumentos da trazidos pela lei foram colocados em prática, tal como já exposto, na busca de cumprir com a sua proposta de proteger às variedades vegetais, propiciando um ambiente seguro aos que se engajavam na produção de novas espécies<sup>273</sup>.</p>

Fonte: Adaptação de Sabatier e Mazmanian<sup>274</sup>, com dados elaborados pelo autor.

O estudo e acompanhamento da implementação de políticas públicas, em regra, enfrentam dificuldades em identificar o que está sendo efetivamente implementado, tendo em vista ser as políticas públicas fenômenos complexos.<sup>275</sup>

Contudo, o que se vislumbra é que a LPC foi implementada em todos seus termos, tendo sido fortalecida pela Lei de Sementes – que trouxe mais requisitos para a caracterização da reserva e uso próprio de sementes – e, ao longo de sua vigência, faz-se também possível

<sup>271</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

<sup>272</sup>SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrua, 1993 (p. 323-372).

<sup>273</sup>BRASIL. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 07 jan. 2020.

<sup>274</sup>SABATIER, Paul A.; *et. al.* Op. cit.

<sup>275</sup> RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. p. 15. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

verificar a persistência da polarização entre os grandes produtores de sementes e os pequenos agricultores.

Deste modo, cabe a este estudo passar a avaliar a política em comento, com amparo em seus resultados, conforme passa a expor na seção que se segue.

#### 2.4 A avaliação dos resultados

Para Frey<sup>276</sup>, a fase de avaliação de políticas públicas – ou *evaluation* – também envolve a correção da ação, pois, é o momento de se apreciar os programas implementados, ponderar seus efeitos desejados e os efetivamente concretizados, levando assim à suspensão, ao fim ou ao reinício do ciclo de políticas públicas.

Contudo, por questões didáticas, a presente seção se limitará a tratar da avaliação da política em comento, analisando os resultados advindos de sua implementação em contrapartida aqueles esperados quando de sua elaboração, tendo em vista que eventual correção de ação será objeto do próximo capítulo.

A fase de avaliação é um momento fundamental para o desenvolvimento da política pública, que deve ser utilizada para fortalecê-la, modificá-la ou cessá-la se necessário. O principal ponto desta etapa é a comparação dos resultados da implementação da política com as ideias iniciais trazidas na fase de sua formulação.<sup>277</sup>

Agudelo<sup>278</sup> orienta que, a fim de melhorar a política tracejada, a avaliação deveria ser realizada em outros momentos do ciclo de políticas públicas, e não apenas nessa fase, entendimento este que é partilhado por outros autores:

Embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo.<sup>279</sup>

<sup>276</sup>FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. P. 227/228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>277</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

<sup>278</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Op. cit.

<sup>279</sup>BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. p. 7-8. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

Há diversos tipos de avaliações, sendo estas classificadas por diversos critérios, tais como conforme o agente que avalia e quem participa deste processo; conforme a natureza da avaliação; conforme o momento de realização da avaliação; conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde<sup>280</sup>, entre outros. O presente estudo adota a classificação apresentada por Draibe<sup>281</sup>, especificamente por dois principais critérios: quanto ao momento do ciclo em que é realizada e quanto à sua natureza.

A classificação quanto ao momento do ciclo em que é realizada, permite a divisão entre avaliação “*ex-ante*” e “*ex-post*”. A primeira, também denominada de avaliação diagnóstico, ocorre geralmente nas fases de preparação e formulação da política, visando produzir orientações que melhorem a implementação. Já a segunda é realizada ao mesmo tempo em que é realizado o programa ou após sua realização, visando elencar pontos de deficiência e de eficácia, a fim de sopesar se a política cumpre seus objetivos, analisando seus resultados, impactos e efeitos.<sup>282</sup>

No que tange à natureza da avaliação, ainda segunda Draibe<sup>283</sup>, essa pode ser classificada como *avaliação de processo* e *avaliação de resultados*. A primeira objetiva identificar elementos que, no decorrer da implementação possam facilitar ou obstar que a política atinja seu escopo. Já a segunda busca apurar se a política alcançou seus objetivos, quais deles e com qual qualidade. No mesmo sentido, leciona Patta e Schabbach:

A avaliação processual procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente. Acompanhando os processos internos, ela focaliza os fatores que influenciam a implementação, estimulando mudanças, quando necessárias.

[...]

Por sua vez, a avaliação de resultados procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após sua implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas.<sup>284</sup>

<sup>280</sup>RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em 09 de jan. 2020.

<sup>281</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

<sup>282</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit.

<sup>283</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit.

<sup>284</sup>RAMOS, Marília Patta; *et al.* Op. cit. 1276.

Quanto à apuração dos resultados da política em específico, no que tange aos seus resultados, Draibe<sup>285</sup> observa que podem estes ser divididos em três tipos quais sejam, resultados, impactos e efeitos. Afirma a autora que há indicadores muito distintos para aferir cada um deles, contudo, há uma confusão na acepção de seus conceitos, razão pela qual opta por distingui-los e por apresentar seus marcadores de forma particularizada, conforme sintetizado no quadro a seguir:

**Quadro 8:** Distinguição dos tipos de resultados da política pública

<b>Denominação</b>	<b>Conceito</b>	<b>Indicadores de avaliação</b>
Resultados (em sentido estrito)	Tratam-se dos produtos da política previstos em suas metas e decorrentes de seu processo de elaboração.	O avaliador buscará responder se a política realizou os objetivos pretendidos, bem como se atingiu seu público-alvo e, caso afirmativo, em qual quantidade e qualidade atingiu as metas propostas na fase de elaboração. Os indicadores adotados, portanto, examinam os graus, as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas da política foram cumpridas.
Impactos	São as mudanças ocasionadas efetivamente pela política na prática, ou aquelas que tiveram sua influência para ocorrer.	Aqui o avaliador buscará apurar se a política efetivamente produziu os resultados que pretendia alcançar, e, caso afirmativo, em que medida e sentido modificaram o objeto alvo. Dentre as exigências metodológicas na apuração destes encontra-se a definição da situação ou grupo de referência, com o qual se compararão os impactos do programa (por exemplo, o confronto entre a situação anterior e posterior à implementação da política).
Efeitos	Reportam-se a impactos “indiretos”, previstos ou não em sua fase de elaboração.	Quanto à apuração destes resultados, visa-se avaliar se a implementação da política teve efeitos mais duradouros sobre os agentes implementadores, a comunidade local ou grupos interessados na sua execução, bem como sobre as instituições associadas à sua implementação.

Fonte: Adaptação de Draibe<sup>286</sup>, com dados elaborados pelo autor.

<sup>285</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit.

<sup>286</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit., p. 20-21.

Em que pese a possibilidade de levantamento dos três tipos de resultados, o que se extrai é que, na maioria das vezes, as avaliações se limitam apenas à apuração dos resultados propriamente ditos de determinada política – ou seja, avalia-se tão somente seu desempenho, deixando de lado eventuais impactos e efeitos.<sup>287</sup>

A fim de avaliar a lei de proteção de cultivares, em especial no que se refere à reserva e uso próprio de sementes, adota-se neste momento uma *avaliação dos resultados e ex-post*<sup>288</sup>, ou seja, avalia-se a política ainda durante sua implementação, a fim de apurar, especialmente, se seus objetivos foram alcançados, bem como quais seus resultados, impactos e efeitos até o presente momento.

Observa-se que todo o conteúdo abordado nas fases anteriores propicia uma avaliação mais completa, demonstrando que, ainda que indiretamente, foi realizada uma avaliação de processos, a fim de que fosse possível a avaliação de seus resultados.

Isso porque as avaliações de processo, conforme já relatado, buscam identificar os atores a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os estágios pelos quais se desenvolve a implementação<sup>289</sup>, e, por este estudo, desde a fase de percepção de problemas, buscou-se enfatizar todo o contexto de agenda, elaboração e implementação da LPC, a fim de que seus resultados fossem avaliados considerando todos os atores e interesses envolvidos.

Para que seja possível uma avaliação adequada, é imprescindível o papel da sociedade civil nesta etapa, a qual segundo Agudelo<sup>290</sup>, deve apresentar informações precisas quanto à implementação da política, avaliando os efeitos do processo, refletindo sobre as lições aprendidas, identificando o caminho a seguir e fazendo recomendações.

Araújo já afirmava que a implementação da LPC traria reflexos à pesquisa agropecuária, bem como à administração do processo de proteção de cultivares:

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

<sup>287</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit.

<sup>288</sup>Vale esclarecer que alguns autores como Secchi dividem a avaliação em três modalidades: a avaliação ex ante, que ocorre antes da implementação; avaliação ex post, realizada posterior a implementação; e, a avaliação in itinere, que ocorre durante a implementação. Contudo, este estudo optou por adotar o entendimento de Draibe, que nos apresenta apenas duas modalidades, “ex ante” e “ex post”. cf: SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

<sup>289</sup>RAMOS, Marília Patta; *et. al.* Op. cit.

<sup>290</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, assim como ao papel de árbitro e intermediador de várias instituições do Estado brasileiro.<sup>291</sup>

Ainda assim, esclareceu referido autor não ser possível antecipar naquele momento eventuais reflexos positivos ou negativos da implementação da lei, a não ser por mera especulação, pois, apenas o monitoramento da lei ao longo dos anos e sua posterior avaliação permitiriam uma discussão dos seus aspectos vantajosos ou prejudiciais ao setor agropecuário.<sup>292</sup>

Quanto aos resultados propriamente ditos da LPC – ou seja, quanto aos seus produtos – estudos relatam<sup>293</sup> que desde a sua promulgação os mecanismos de proteção à propriedade intelectual tornaram-se fundamentais para a pesquisa agropecuária, para o incentivo das parcerias público-privadas e entre empresas nacionais e multinacionais, viabilizando assim o desenvolvimento de novas cultivares, especialmente em mercados em que já estava estabelecido o cultivo.

Inclusive, em pesquisas específicas quanto a cultivares de milho, apurou-se que, sem desprezar o conhecimento agrícola tradicional, o avanço em cultivares adaptadas à pequena produção possibilitou ao pequeno produtor produzir a sua própria semente, demonstrando assim a importância da tecnologia e da regulamentação de cultivares no setor agrícola:

A adaptação do milho com alta produtividade nos solos dos Cerrados se deu a partir de alterações genéticas inéditas no mundo que incluem uma melhor absorção de nutrientes pela planta de milho em solos ácidos.

Outro aspecto, vinculado às inovações foi o avanço em cultivares adaptadas à pequena produção, possibilitando ao pequeno produtor produzir a sua própria semente.

[...]

Sem desprezar a importância do conhecimento tradicional, do aperfeiçoamento feito pelos próprios produtores com base em sua vasta experiência acumulada, parece não haver dúvida de que a principal fonte do desenvolvimento do setor foram as inovações tecnológicas e organizacionais que sustentaram a revolução do agronegócio brasileiro e que resultaram, principalmente, de investimentos públicos e privados em P&D, realizados em um contexto no qual grande parte das tecnologias voltadas para a agricultura era tratada como bem público ou quase público, relegando a propriedade intelectual a um papel coadjuvante e até mesmo irrelevante.<sup>294</sup>

<sup>291</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. p. 93. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>292</sup> ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>293</sup> VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A inovação na agricultura brasileira: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares. *Texto para discussão – Sumário Executivo*. Rio de Janeiro, agosto de 2013. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD\\_1866\\_sumario\\_executivo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD_1866_sumario_executivo.pdf). Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>294</sup> BUAINAIN, Antônio Márcio. GARCIA, Júnior Ruiz. Evolução recente da agricultura brasileira. p. 35-58; p. 55. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em

Estudos afirmam<sup>295</sup> ainda que, em decorrência do aumento da diversificação produtiva, o agronegócio é cada vez mais importante para a economia brasileira, representando cerca de 30% do PIB (em 2012), levando à conquista de novos mercados e contribuindo para a geração de emprego e renda.

Ao analisar dados do Ministério da Agricultura, Araújo<sup>296</sup> apurou que, nos anos após a sanção da LPC (excluindo-se aqui o ano de 1998, tendo em vista que o número de cultivares registradas foi elevadíssimo, por possível contenção dos registros pelos produtores em face da iminência da lei), houve aumento no número de registros de cultivares<sup>297</sup>, permitindo supor aumento das pesquisas para criação de novas cultivares em decorrência do sistema de proteção recém-sancionado:

**Quadro 9:** Comparação entre o número de cultivares registradas antes e depois da sanção da LPC

Produto	Média de cultivares registradas no Brasil	
	1988-1997	1999-2009
Arroz	6	9
Feijão	4	14
Soja	16	47
Trigo	6	11

Fonte: Adaptação de Araújo<sup>298</sup>, com dados elaborados pelo autor.

Este estudo buscou dados mais recentes quanto ao registro de cultivares, contudo, não conseguiu acesso a dados parciais referentes aos mesmos produtos analisados pelo estudo acima. Os dados obtidos foram gerais, atualizados até 17/07/2017, totalizando 35.621 inscrições perante o RNC, conforme espécies inseridas no quadro a seguir:

<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018

<sup>295</sup>VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *et. al.* Op. cit.

<sup>296</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

<sup>297</sup>Vale aqui relembrar que o RNC possui a função de inscrever previamente as cultivares, a fim de habilitá-las para a proteção e comercialização. Logo, inscrever uma cultivar no RNC não significa atribuí-la a proteção pela Lei de Cultivares, a qual será concedida pelo SNPC, órgão responsável por expedir o certificado de proteção de cultivar. Segundo informações do MAPA, o número de cultivares registradas é expressivamente superior ao número de cultivares protegidas no país. Cf: FERREIRA, Natália Bonora Vidrih. Possíveis impactos da lei de cultivares, tendo como base as diretrizes da Convenção de 1991 da UPOV. Dissertação – Mestrado Profissional. *Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI*. Rio de Janeiro – RJ. 2010. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/academia/arquivo/arquivos-biblioteca/FERREIRANatliaBonoraVidrih2010.pdf>. Acesso em 07 jan. 2020.

<sup>298</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit. p. 93.

**Quadro 10:** Número atualizado de inscrições de cultivares perante o RNC até 17/07/2017

<b>Espécies</b>	<b>Número atualizado de inscrições de cultivares perante o RNC até 17/07/2017</b>
Florestais	2.529
FORAGEIRAS	433
FRUTÍFERAS	1.522
Grandes Culturas	7.485
Olerícolas	8.274
Ornamentais	14.233
Outras	1.145
<b>TOTAL:</b>	<b>35.621</b>

Fonte: Adaptação de CARPI<sup>299</sup>, com dados elaborados pelo autor.

Os dados demonstram um aumento no número de cultivares registradas, aumento este que teve vários fatores como responsáveis, dentre eles o advento da lei de proteção e cultivares, que gerou maior segurança aos produtores de variedades vegetais.

A LPC visava o favorecimento do melhoramento genético, além do aumento do investimento privado e dos retornos obtidos com as variedades criadas às instituições públicas de pesquisas.<sup>300</sup> Extrai-se pelos dados acima que a política alcançou seus principais objetivos, motivo pela qual seus resultados propriamente ditos foram positivos.

Quanto aos impactos da LPC – ou seja, as mudanças efetivas por ela provocadas – entende Rodrigues<sup>301</sup> que esses foram positivos, permitindo maiores parcerias e investimento privado, bem como a obtenção de cultivares mais adaptadas às diferentes condições do país. Outro impacto foi a evolução agrícola quanto à área plantada, produção e produtividade – ou seja, produziu-se mais em áreas menores nos últimos anos – desempenho este que foi possível pelo trabalho de pesquisadores, que encontraram na LPC um estímulo adicional:

Durante esses dezenove anos de vigência da LPC, pode-se dizer que os impactos da sua publicação foram positivos, com reflexos como o incentivo à parceria público-privada. Houve aumento na capilaridade da rede de ensaios, e, com isso, ocorreu a obtenção de cultivares mais adaptadas às diferentes condições do País, com altos desempenho, qualidade e produtividade.

<sup>299</sup>CARPI, Virgínia Arantes Ferreira. Registro Nacional de Cultivares – RNC – MAPA. *II Workshop DFIA – ABCSEM*. Julho/2017. Campinas – SP. p. 24. Disponível em [http://www.abcsem.com.br/upload/arquivos/II\\_Workshop\\_DFIA-ABCSEM\\_-\\_RNC.pdf](http://www.abcsem.com.br/upload/arquivos/II_Workshop_DFIA-ABCSEM_-_RNC.pdf). Acesso em 05 jan. 2019.

<sup>300</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>301</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC). A importância para a pesquisa e o desenvolvimento das variedades vegetais. *Abrasem-Conteúdo Especial. Revista Agroanalysis*. Janeiro/2017. p. 38-43. p. 40. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/viewFile/71341/68808>. Acesso em 05 jan. 2020.

Os dados do levantamento de cereais e oleaginosas (conhecidos como grãos) realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) mostram o sucesso na relação da evolução da área, da produção e da produtividade. [...]

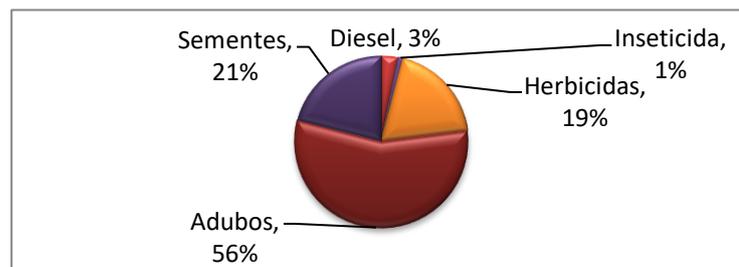
Esse sólido desempenho foi possível graças à contribuição substancial do trabalho árduo e persistente dos melhoristas geneticistas. Há de se reconhecer que a LPC, criada em 1997, estimulou a indústria de sementes a investir pesadamente durante todos esses anos. Assim, os produtores tiveram acesso a cultivares mais produtivas, melhor adaptadas às novas condições ambientais e a diferentes épocas de plantio e/ou resistentes a pragas e doenças.<sup>302</sup>

No que tange às sementes em específico, a LPC alterou o modelo de geração de tecnologia nessa área, sendo que até o seu advento a maioria das cultivares estava concentradas na EMPRAPA, passando então a ter participação privada, ratificando a necessidade de garantia de remuneração na comercialização das cultivares desenvolvidas.<sup>303</sup>

Rodrigues<sup>304</sup> apresenta ainda alguns impactos da implementação da LPC na indústria de sementes, dentre estes, o alcance de metas governamentais de aumento de produção agrícola, a valorização ao resultado de pesquisas nacionais na área, a atração de investimentos públicos e privados, a aceleração de programas de melhoramento vegetal, o ingresso de conhecimento e tecnologias estrangeiros e benefícios para determinadas espécies vegetais.

Lado outro, Hathaway<sup>305</sup> apresenta dados do impacto negativo da legislação no mercado de sementes: o custo da semente aumentou 246% entre 1994 e 2006, insumo o qual representa entre 3 a 10% do custo total da produção:

**Figura 2:** Percentual de cada insumo no custo total de produção de milho de um agricultor familiar do sul do Paraná.



Fonte: Adaptação de Hathaway<sup>306</sup>, com dados elaborados pelo autor.

<sup>302</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC). A importância para a pesquisa e o desenvolvimento das variedades vegetais. Abrasem-Conteúdo Especial. *Revista Agroanalysis*. Janeiro/2017. p. 38-43. p. 40. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/viewFile/71341/68808>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>303</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit..

<sup>304</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>305</sup>HATHAWAY, David. Audiência Pública da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 827/2015 (Lei de Proteção de Cultivares). *Câmara dos Deputados*, 23 fev. 2016. p. 4. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-0827-15-aprimora-lei-de-protacao-de-cultivar/documentos/audiencias-publicas/david-hathaway-economista-e-consultor>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>306</sup>HATHAWAY, David. Op. cit.

Como um dos principais motivos que levaram a este aumento no custo da semente pode-se citar o alto investimento em tecnologia, que encarecem o seu custo de produção. Para demonstrar os impactos – ou seja, as mudanças efetivas – decorrentes da LPC, faz-se necessário observar uma de suas exigências metodológicas, qual seja, a definição da situação ou grupo de referência, com o qual se irá comparar os impactos do programa, adotando aqui como parâmetro a situação anterior vislumbrada em sua fase de elaboração, consoante dados de Araújo<sup>307</sup>:

**Quadro 11:** Comparação dos impactos da LPC com a situação anterior à sua implementação

Situação anterior à LPC	Impactos da LPC
Desvalorização do pesquisador e das instituições de pesquisa e ausência de retorno financeiro dos investimentos em melhoramento vegetal, bem como necessidade de aumento na cessão de material genético para troca por parceiros internacionais de pesquisa, e do fluxo comercial de sementes.	Observa-se que houve a valorização ao resultado de pesquisas nacionais na área, a aceleração de programas de melhoramento vegetal, o ingresso de conhecimento e tecnologias estrangeiros e benefícios para determinadas espécies vegetais. <sup>308</sup>
Escassez de investimentos privados em pesquisa de melhoramento genético, com poucas cultivares ofertadas, de qualidade inferior.	Estudos relatam <sup>309</sup> o aumento do incentivo das parcerias público-privadas e entre empresas nacionais e multinacionais, viabilizando o desenvolvimento de novas cultivares, especialmente em mercados em que já estava estabelecido o cultivo.
Necessidade de aumento de produtividade da terra e da renda dos agricultores, através do aumento da oferta do número de cultivares melhoradas ao mercado.	Verifica-se a evolução agrícola quanto à área plantada, produção e produtividade desempenho este que foi possível pelo trabalho de pesquisadores que foram estimulados pela LPC. <sup>310</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de Araújo.<sup>311</sup>

A comparação entre os impactos da LPC e a situação anterior à sua implementação nos permite afirmar que houve mudanças efetivas por ela ocasionadas na realidade de todos os

<sup>307</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.

<sup>308</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>309</sup>VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A inovação na agricultura brasileira: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares. *Texto para discussão – Sumário Executivo*. Rio de Janeiro, agosto de 2013. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD\\_1866\\_sumario\\_executivo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD_1866_sumario_executivo.pdf). Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>310</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>311</sup>ARAÚJO, José Cordeiro de. Op. cit.

setores sob os quais influencia, não obstante o aumento do valor das sementes, o que ocasionou influenciou diretamente na colheita dos pequenos agricultores.

No tocante aos efeitos da LPC – ou seja, seus impactos “indiretos”, esperados ou não, que influenciam diretamente no meio social ou institucional em que foi implementada – têm-se que o principal foi aquele relacionado à reserva e uso próprio de sementes, pois, em que pese o anseio quanto à disposição legal neste sentido, o efeito observado refletiu em diversas searas, em especial a socioeconômica, e de forma prolongada, desde o início de sua implementação.

Um dos receios daqueles contrários à lei quanto à reserva e ao uso próprio de sementes, era que esta acabasse por atender os apenas os interesses da grande indústria agrícola em detrimento dos sistemas agrícolas locais.<sup>312</sup> Lado outro, uma das expectativas daqueles a favor da lei era o favorecimento do melhoramento genético, com mais opções aos agricultores, além do aumento do investimento privado e dos retornos obtidos com as variedades criadas às instituições públicas de pesquisas.<sup>313</sup>

Não obstante a LPC ter estimulado as empresas a desenvolverem novas cultivares, permitindo o acesso aos obtentores às melhores e mais diversificadas opções de variedades e tecnologias, veio à tona, junto com esse processo de evolução tecnológica, um crescente comércio ilegal de sementes como efeito da permissão legal de reserva e uso próprio de sementes<sup>314</sup>, considerando aqui ainda o alto custo das sementes após a implementação da lei.

Dados informam<sup>315</sup> o desenvolvimento de uma indústria ilegal de sementes encorajado pela possibilidade de reserva e uso próprio e sementes prevista pela LPC, levando alguns produtores ou agricultores, sob o ensejo de guarda de semente própria, a comercializar o produto da colheita como material de multiplicação vegetal. Segundo Rodrigues<sup>316</sup>, estima-se que em torno de 3 a 4 milhões de hectares de soja no Brasil, por exemplo, sejam utilizados para produzir e comercializar sementes de forma ilegal.

---

<sup>312</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo.

<sup>313</sup>OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

<sup>314</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>315</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>316</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

Consoante Aviani *et. al*<sup>317</sup>, em face da autorização legal da reserva e uso próprio de sementes, agricultores que cultivam em áreas amplas podem igualmente guardar suas próprias sementes, impactando a arrecadação de “royalties” pelos obtentores, criando dois efeitos negativos: a *insustentabilidade econômica de obtentores privados de menor porte* (ante a impossibilidade de reaverem os investimentos efetuados no melhoramento) e a *disseminação das cultivares geneticamente modificadas, em detrimento das convencionais* (já que a cobrança de “royalties” pelo uso de cultivares portadoras de eventos patenteados é prevista pela LPI, que não prevê o uso próprio de sementes, ao contrário da LPC).

Outros efeitos do mercado ilegal de sementes podem ser elencados em relação a atores do ciclo da política em debate, conforme quadro a seguir, com dados de Rodrigues<sup>318</sup>:

**Quadro 12:** Efeitos do mercado ilegal de sementes em relação a diferentes atores relacionados à política de proteção vegetal

<b>Atores relacionados à política de proteção vegetal</b>	<b>Efeitos do mercado ilegal de sementes</b>
Governo	Perdas em investimento em pesquisa e desenvolvimento no país (dados informam que em 2015 essa perda foi de 1 bilhão de reais).
Obtentores	Queda na taxa interna de retorno em pesquisa e desenvolvimento.
Produtores de sementes	Competição desleal devido ao preço das sementes no mercado
Agricultores	Ao adquirirem sementes sem garantia de qualidade, sofrem queda na produção e na produtividade da lavoura, levando à queda de sua receita.
Detentores de tecnologia	Desestímulo à geração de novos materiais.
Sociedade Civil	Exposição da sociedade à riscos fitossanitários, ante o risco de proliferação de pragas e doenças pelas sementes comercializadas sem qualquer inspeção.

Fonte: Adaptação de Rodrigues<sup>319</sup>, com dados elaborados pelo autor.

Além dos efeitos já elencados quanto à reserva e uso próprio de sementes, afirmam autores, quanto a outros efeitos, que as legislações em vigor nesta seara revelam a “prevalência do interesse privado retirando agricultores da esfera tradicional, do papel de conhecedores de práticas intergeracionais de melhoramento, conservação e preservação da

<sup>317</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. *et al.* Op. cit.

<sup>318</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>319</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op.cit., p.42.

agrobiodiversidade”<sup>320</sup>, desencadeando uma dependência econômica e tecnológica que abre espaço para a apropriação de recursos naturais e genéticos por empresas multinacionais.

O efeito revés trazido por estes autores se justifica por esta prática ser considerada por muitos como essencial para a conservação de diversidade de espécies, variedades e agroecossistemas.<sup>321</sup> Além disso, argumentam estes que os direitos dos agricultores à salvaguarda de sementes configuram, historicamente, a base econômica da sustentação de diversos segmentos produtivos da agricultura brasileira,<sup>322</sup> e que o favorecimento da agricultura de exportação gera uma crise de abastecimento de alimentos e agravam a violação e direitos humanos ao afetar a segurança alimentar dos indivíduos afetados:

O impacto que as leis de propriedade intelectual geram no setor agrícola, a cobrança de taxas, o monopólio sobre o mercado e, conseqüentemente, o aumento da dependência econômica desencadeiam uma crise de abastecimento de alimentos em razão do encarecimento da produção e do favorecimento da agricultura para exportação. Essas condições agravam a violação de direitos humanos essenciais para uma vida digna e de qualidade dos indivíduos, uma vez que a agrobiodiversidade é fundamental para a segurança alimentar e nutricional, com base no entendimento de que todos têm direito de se alimentar em quantidade suficiente com regularidade e qualidade.<sup>323</sup>

Durante todo o ciclo em debate, observou-se esta polarização entre os produtores de sementes e os agricultores, sendo que, no que tange à reserva e uso próprio de sementes, ela se revela na defesa do tradicionalismo e das necessidades dos agricultores em contrapartida ao mercado ilegal de sementes que se apoia na permissão legal da reserva e uso próprio.

Para Frey, “a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”<sup>324</sup>, ou seja, realizada a avaliação da política, pode ela, com base nos resultados obtidos, ter continuidade ou ser suspensa – caso seus objetivos tenham sido alcançados – ou dar início a um novo ciclo, com uma nova fase de percepção visando a elaboração de uma nova política a modificar àquela implementada.

<sup>320</sup>AVANCI, Juliana. PACKER, Larissa. Transnacionais, legislações e violações dos direitos dos agricultores. p. 48. p. 47- 55 In: FERMENT, Gilles. FERNANDES, Gabriel; AVANCI, Juliana (Org.). *Seminário sobre proteção da agrobiodiversidade e direito dos agricultores: Propostas para enfrentar acontaminação transgênica do milho*. Brasília : MDA, 2010.

<sup>321</sup>SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo. p. 165.

<sup>322</sup>PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Notas sobre patentes e certificados de cultivares: conflitos ou complementos de proteção? *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, n° 118, p. 3-23. mai-jun 2012. p. 12. Rio de Janeiro.

<sup>323</sup>AVANCI, Juliana. *et. al.* Op. cit., p. 53.

<sup>324</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. P. 229. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 18 dez. 2019.

Quanto à LPC, verificou-se a necessidade de se elaborar uma nova política, a fim de corrigir alguns de seus resultados negativos da política anterior, bem como aprimorar alguns outros positivos, ampliando sua repercussão, motivo pelo qual foram apresentados projetos de lei que visam modificar a legislação em debate, os quais serão analisados também sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas no próximo capítulo deste estudo.

### 3 REINICIANDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao avaliar a LPC depreende-se que se encontra em vigor no país uma legislação de propriedade intelectual, visando proteger variedades vegetais, que tem sido eficaz ao menos a garantir os direitos do criador de cultivares e os investimentos em tecnologia e pesquisa injetados no setor. Contudo, diversos pontos desta legislação vem sendo debatidos desde o início de sua implementação e acabam por demonstrar a necessidade de sua reavaliação.

A apuração de que seria necessário reavaliar a atual LPC partiu do MAPA e de empresas de pesquisa brasileiras, a partir de sua experiência na implementação, visando tornar seus mecanismos mais eficazes e fortalecidos, principalmente quanto à pirataria de sementes.<sup>325</sup> Há outros<sup>326</sup> que defendem a reavaliação da lei por outros motivos, como a necessidade de adequação do instrumento às novas demandas socioeconômicas, incluindo a proteção das práticas tradicionais de cultivo e das comunidades que detêm esse conhecimento.

Um terceiro motivo a encorajar a reavaliação da LPC que merece aqui ser elencado seria a possibilidade do privilégio de exploração da propriedade intelectual vir a atuar como um obstáculo ao desenvolvimento tecnológico econômico, tendo em vista a concentração econômica do setor pelas empresas sementeiras globais impedindo o ingresso de outras empresas neste mercado do agronegócio.<sup>327</sup>

Diante deste cenário, foram apresentados sete projetos de lei que visam modificar a LPC – dentre os quais apenas cinco estão atualmente em trâmite – apontando assim para o reinício do ciclo de políticas públicas, ao se depreender as problemáticas, debater uma nova perspectiva de agenda e elaborar um novo instrumento neste sentido.

Registra-se que as pretensas modificações trazidas pelos projetos de lei atingem, em suma, os mesmos artigos anteriormente discutidos, dentre eles aquele que permite a reserva e o

---

<sup>325</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>326</sup>BONFIM, Isabela. GOMES, Pedro. HAIDAR, Christiane. GARRAFA, Volnei. (2018). Bioética e cultivares - estudo comparativo entre o projeto de Lei n. 827/2015 e a Lei de Proteção de Cultivares. *Revista de Direito Sanitário*, 19(1), 11-31. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/148122>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>327</sup>MACIEL, Karina Teresa da Silva. Atuais desafios no desenvolvimento do agronegócio. *Revista de Direito Empresarial*. Vol. 9/2015, p. 339-358, mai/jun 2015. São Paulo. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001039624> >. Acesso em: 22 set. 2018.

uso próprio de sementes, permitindo observar a polarização de interesses e “o peso político elevado em elos específicos da cadeia produtiva”<sup>328</sup>.

Deste modo, este capítulo abordará o reinício do ciclo de políticas públicas relativos à proteção de cultivares, com fulcro nos projetos de lei apresentados visando sua modificação, a fim de apresentar perspectivas de implementação aos instrumentos elaborados, propiciando, ao fim, uma avaliação “*ex ante*” ou diagnóstico do compilado das propostas elaboradas e da perspectiva de implementação apresentada, visando produzir orientações que melhorem eventual implementação.

Na primeira seção, tratar-se-á da percepção dos problemas, sejam eles novos ou antigos – que se arrastam desde a elaboração da LPC vigente – apresentando assim os motivos ensejadores para a elaboração de uma nova lei versando sobre a matéria.

Posteriormente, serão apresentadas as propostas legislativas elaboradas com o intuito de modificar a LPC, pormenorizando seus autores, suas justificativas, sua forma de elaboração, os interesses políticos, econômicos e sociais que as regeram, e a pretensão de cada proposta em relação aos artigos da lei atualmente em vigor.

Considerando as propostas elaboradas, a terceira parte deste capítulo irá propor uma perspectiva de implementação de política pública de proteção de variedades vegetais, similar vigente na Índia, país com características econômicas, sociais e de biodiversidade semelhantes às do Brasil, que optou por adotar um sistema “*sui generis*”, na forma permitida pelo artigo 27.3, item “b” do TRIPS<sup>329</sup>.

Ao fim, este capítulo propõe realizar um estudo prospectivo, avaliando as propostas elaboradas e a perspectiva de implementação apresentada, a fim de orientar e delinear as necessidades em uma eventual implementação de uma nova lei neste sentido, bem como de apurar seus potenciais efeitos em diversos ambientes.

### 3.1 A percepção de novos (e antigos) problemas

Tal como já abordado, a agenda de políticas públicas pode ser entendida como o resultado de complexas interações e adaptações de forças. Traz em seu bojo um conjunto de

---

<sup>328</sup>JUK, Yohanna Vieira. *Tramitação de alternativas da lei de proteção de cultivares no Brasil*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/64552/R%20-%20T%20-%20YOHANNA%20VIEIRA%20JUK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>329</sup>SAHAI, Suman. India’s plant variety protection and Farmer’s Rights Act, 2001. *Current Science*, vol. 84, nº 3, fev. 2003. Índia. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24107424>. Acesso em: 17 abr. 2019.

problemas que carecem de atenção da população e de gestores públicos, sendo sua elaboração uma construção social pela qual problemas e suas prováveis soluções são debatidos, ocasionando disputas entre grupos pelas divergências de posicionamentos.<sup>330</sup>

A LPC surgiu em um contexto de necessidade de se proteger tanto a agricultura em si como aqueles que são responsáveis por ela, dentre os quais se incluem os pequenos, médios e grandes agricultores.<sup>331</sup> Contudo, logo após o início de sua implementação, já se previa que seriam necessários ajustes em seu texto, visando atender interesses específicos de cada setor de proteção vegetal<sup>332</sup>, cenário que se confirmou, tendo em vista os intensos debates ocorridos durante seu processo de implementação, os quais refletem suas falhas e a necessidade imperiosa de sofrer alterações:

Ao longo de 20 anos, a LPC continua sendo alvo de discussões, controvérsias e questionamentos por todos os atores envolvidos na cadeia produtiva de melhoramento de sementes, demonstrando as falhas e brechas legais e as necessidades emergenciais de sua alteração. No entanto, mesmo sendo alvo de constante questionamento, a LPC foi (e ainda é) continuamente discutida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem que uma ação concreta resulte na aprovação, rejeição e arquivamento dos PLs.<sup>333</sup>

Trata-se a proteção de cultivares de uma “demanda recorrente” na agenda governamental, e, demandas deste tipo, segundo Rua, “expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental”<sup>334</sup>.

Em outra classificação, pode-se considerar a proteção de cultivares como um “*wicked problem*”<sup>335</sup>, ou seja, um problema desestruturado e que instiga continuamente os analistas de

<sup>330</sup>LOCKS, Pompilio. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. *Otra Economía*, vol. 8, n. 14, janeiro-junho. 2014. Disponível em <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/viewFile/otra.2014.814.05/4152>. Acesso em 17 jan. 2019.

<sup>331</sup>BONFIM, Isabela. *et. al.* Op.cit.

<sup>332</sup>VELHO, Paulo Eduardo. *Análise da controvérsia sobre a lei de proteção de cultivares no Brasil: implicações socio-econômicas e os condicionantes políticos para o seu encerramento*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279818>. Acesso em 17 jan. 2020.

<sup>333</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op.cit. p. 212.

<sup>334</sup>RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. p. 3. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

<sup>335</sup>Segundo Capella, “o termo foi utilizado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em um artigo crítico à racionalidade ortodoxa então vigente nos estudos sobre planejamento público. Os autores procuraram mostrar que problemas urbanos e sociais não poderiam ser resolvidos por meio da aplicação do conhecimento científico, normalmente mobilizados na resolução de problemas de áreas como a engenharia, por exemplo. [...] Para os autores, na sociedade contemporânea, os problemas de planejamento governamental são mal definidos, inter-relacionados e baseiam-se em julgamentos – e não em critérios científicos. E esclarecem: para esse tipo de

políticas públicas.<sup>336</sup> São questões complexas, que exigem a atenção do poder público, sofrem constantes modificações, e incorporam características de densas interações entre vários subsistemas de políticas públicas.<sup>337</sup>

Os “*wicked problems*” tendem a serem problemas sem resolução, deixando a agenda ao se exaurirem os recursos disponíveis para enfrentá-lo. São problemas difíceis de serem definidos porque estão sempre sujeitos à contestação por diferentes grupos sociais, estando sempre interligados a outros problemas, o que pode gerar novos problemas a cada tentativa de solução. Suas soluções se categorizam apenas como melhores ou piores à situação, além de ser impossível testar soluções previamente, ante a sua especificidade em cada contexto.<sup>338</sup>

Verifica-se que o problema da proteção de cultivares é complexo e interligado a diversos outros problemas que podem se agravar dependendo da solução que lhe é proposta. Além disso, sua contestação por diferentes grupos sociais restou marcante desde a elaboração da LPC, através da discussão de seus pontos mais controvertidos, cenário que ainda persiste.

Dentre os pontos mais debatidos na LPC podemos citar o prazo de proteção conferido pela lei, as sanções em caso de violação de direitos e a reserva e uso próprio de sementes. Outra questão polêmica que se refere ao objetivo da lei em específico é o risco da formação de monopólios em detrimento de pequenos produtores, em contrapartida ao aumento de investimentos tecnológico e aumento do número de cultivares produzidas após a implementação da lei.

Outra questão que influenciou a caracterização da proteção de cultivares enquanto uma “demanda recorrente” e/ou um “*wicked problem*”, nos termos das classificações acima apresentadas, foi a inexistência de estratégia política para inovação, fato que, segundo Aviani<sup>339</sup>, faz com que não haja ambiente para reformulação de aspectos problemáticos

---

problema, não há solução.” In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018. p. 26/27. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

<sup>336</sup>CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit..

<sup>337</sup>CAVALCANTI, Pedro. MENDONÇA, Letícia. BRANDALISE, Isabella. Políticas públicas e design thinking: Interações para enfrentar desafios contemporâneos. In CAVALCANTI, Pedro (org.) *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 1ª ed., 2019. Brasília. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530\\_livro\\_inovacao\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530_livro_inovacao_e_politicas_publicas.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

<sup>338</sup>CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit.

<sup>339</sup>AVIANI, Daniela de Moraes. MACHADO, Ricardo Zanatta. Proteção de cultivares e inovação. In: BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

identificados nas legislações em vigor, como por exemplo, à permissão de reserva e uso próprio de sementes prevista na LPC.

No que tange ao objeto deste estudo, foi esclarecido no capítulo anterior que os efeitos da implementação da LPC quanto à reserva e uso próprio e sementes foram significantes, sejam positivos – pelas novas variedades de sementes produzidas pelos investimentos em novas cultivares – sejam negativos – pelo mercado ilegal de sementes que se configura.

Diante dessa polarização de efeitos, bem como por se constituir uma prática milenar, a reserva e uso próprio de sementes é um tema presente – direta ou indiretamente – em todos os projetos de lei elaborados visando modificar a LPC, tratando-se de um assunto controverso, que não possui condições ou restrições de prática especificados em lei.<sup>340</sup>

Logo, o principal e “novo” problema que desencadeou o reinício do ciclo de políticas ora depreendido é, na realidade, antigo e se arrasta desde a elaboração da LPC. Prova disso é que, segundo Santilli, “os impactos socioambientais da Lei de Proteção de Cultivares e da Lei de Sementes sobre a agricultura familiar e agroecológica têm sido frequentemente apontados por organizações da sociedade civil brasileira e pelos próprios agricultores”<sup>341</sup>.

Dados da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul relatam que os agricultores têm solicitado o estabelecimento de um teto máximo de “royalties” cobrados por obtentores, de modo a afastar alegada exploração que ocorre atualmente com a cobrança de 7,5% a este título.<sup>342</sup>

De acordo com Plaza<sup>343</sup>, a previsão atual da LPC que garante aos agricultores o direito de reservar e plantar sementes para uso próprio configura, em termos históricos, a base econômica de sustentação da agricultura camponesa e familiar, bem como dos diferentes segmentos produtivos agrícolas.

Além disso, a manutenção e a troca de sementes de cultivares crioulas da agricultura familiar, como fonte de recursos genéticos para manejo de variabilidade genética entre e dentro da espécie, representa uma estratégia fundamental no desenvolvimento de cultivares mais

---

<sup>340</sup>JUK, Yohanna Vieira. *Tramitação de alternativas da lei de proteção de cultivares no Brasil*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/64552/R%20-%20T%20-%20YOHANNA%20VIEIRA%20JUK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>341</sup>SANTILLI, Juliana. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, p. 19. out./dez. 2011.

<sup>342</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>343</sup>PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Notas sobre patentes e certificados de cultivares: conflitos ou complementos de proteção? *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, nº 118, p. 3-23. mai-jun 2012. Rio de Janeiro.

produtivas e resistentes, o que torna de extrema importância o desenvolvimento de trabalhos de pesquisa para avaliar o potencial das cultivares crioulas.”<sup>344</sup>

Santilli<sup>345</sup> aduz que há uma manifesta desigualdade entre os tratamentos jurídico e econômico assegurados aos agricultores e aos detentores da biotecnologia agrícola, pois, enquanto os direitos dos melhoristas asseguram benefícios aos seus titulares, inexistente sistema, efetivamente funcional que garanta uma contrapartida aos agricultores.

Por seu turno, Rodrigues<sup>346</sup> afirma que a permissão de reserva e uso próprio de sementes previsto na LPC carece de definições quanto aos agricultores enquadrados nessa categoria, o que tem permitido a adoção do instituto de forma indiscriminada por qualquer agricultor. Para o mesmo autor, essa questão pode ser considerada uma das mais danosas ao direito de proteção de cultivares, o que a torna tema central de todos os projetos de lei que visam à alteração da LPC.

Deste modo, o que se permite constatar é que a reserva e uso próprio de sementes é controversa por dois vieses: por um lado, entende-se que o instituto não é eficaz em assegurar aos agricultores benefícios no mesmo patamar àqueles conferidos aos melhoristas; por outro, entende-se que essa exceção é ampla e prejudica os melhoristas por permitir uso próprio de forma desenfreada. Portanto, por qualquer perspectiva que se analise a situação, subsiste a insatisfação com a previsão legal da reserva e uso próprio de sementes.

Entretanto, não obstante a percepção dos problemas ora elencados, o que se extrai é a ausência de uma agenda governamental bem definida, a fim de reinserir formalmente o tema no ciclo de políticas públicas, fato que, somado a outras circunstâncias como o conflito dos interesses e ausência de unanimidade entre os atores envolvidos, torna o processo incompleto e moroso.<sup>347</sup>

Mesmo diante deste cenário de indefinições, entidades como a ABRASEM e BRASPOV têm participado ativamente das discussões para a modernização da LPC, buscando

---

<sup>344</sup>BEVILÁQUA, Gilberto Antônio Peripolli. ANTUNES, Irajá Ferreira. BARBIERI, Rosa Lia. SCHWENGBER, José Ernani. SILVA, Sergio Delmar Anjos e. LEITE, Daniela Lopes. CARDOSO, Joel Henrique. Agricultores guardiões de sementes e ampliação da agrobiodiversidade. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 31, n. 1, p. 99-118, jan./abr. 2014. Disponível em <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/19445/12516>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>345</sup>MACHADO, Altair Toledo. SANTILLI, Juliana. MAGALHÃES, Rogério. A agrobiodiversidade com enfoque agroecológico: implicações conceituais e jurídicas. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica: *Embrapa-Secretaria de Gestão e Estratégia*, 2008. Disponível em <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/123784>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>346</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC). A importância para a pesquisa e o desenvolvimento das variedades vegetais. Abrasem-Conteúdo Especial. *Revista Agroanalysis*. Janeiro/2017. p. 38-43. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/viewFile/71341/68808>. Acesso em 05 jan. 2020.

<sup>347</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

defender alguns pontos principais para o setor, tais como buscando defender alguns pontos principais para o setor, tais como a manutenção da reserva uso próprio de sementes por integrantes de comunidades tradicionais produtivas, da pequena agricultura e da familiar; a diminuição da vulnerabilidade da proteção sobre espécies de propagação vegetativa e a criminalização do uso ilegal de sementes, visando à reparação de danos à sociedade.<sup>348</sup>

Além das entidades mencionadas, outros atores como o SNPC e a FPA<sup>349</sup> têm se engajado em modificar a LPC, e em especial a reserva e o uso próprio de sementes, o que se comprova pelos sete projetos de lei elaborados no decorrer da implementação da atual LPC, visando modificá-la, dos quais cinco são de autoria e membros da FPA, entidade que declara defender os interesses tanto de produtores como de obtentores de cultivares, quando de sua argumentação de defesa do agronegócio nacional.<sup>350</sup>

### 3.2 A elaboração de propostas para alterações à Lei de Cultivares

Como já declinado, apenas cinco dos sete projetos de lei apresentados no Congresso Nacional encontram-se ainda em trâmite, tendo em vista o arquivamento de dois deles. Dentre estes projetos, cinco são de autoria de membros da FPA, que se posicionam de forma defensora, tanto de agricultores como de melhoristas. Entretanto, a análise destes projetos demonstrará uma parcialidade desta instituição em defender os direitos dos melhoristas.

O quadro a seguir sintetiza as principais informações dos projetos propostos, tais como a casa do Congresso em que foi apresentado, autoria, filiação partidária do autor, proposta de alteração e a situação atual do projeto. Outra informação exibida é se o autor do projeto é ou não membro da FPA:

---

<sup>348</sup>RODRIGUES, José Américo Pierre. Op. cit.

<sup>349</sup>Consoante Juk, a FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária) é uma das maiores frentes parlamentares brasileiras, tem composição pluripartidária com 200 deputados e configura um grupo de pressão muito articulado e atuante, defendendo os interesses “do agronegócio nacional” visando melhorias e alterações de políticas públicas para “garantir segurança jurídica necessária à competitividade do setor”. In: JUK, Yohanna Vieira. Op. cit., p.171.

<sup>350</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

**Quadro 13:** Projetos de lei que visam alterar a LPC

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Casa do Congresso em que foi apresentado</b>	<b>Autoria e Filiação</b>	<b>Proposta de Alteração</b>	<b>Situação e última movimentação</b>
2325/2007	Câmara dos Deputados	Rose de Freitas, deputada filiada ao PMDB, membro da FPA.	Altera os artigos 8º, 9º, 10 e 37.	Aguardando parecer do relator na CDEICS, última manifestação em 09/05/2019 na Câmara dos Deputados.
3100/2008	Câmara dos Deputados	Moacir Micheletto, deputado filiado ao PMDB.	Altera o artigo 10.	Aguardando parecer do relator na CDEICS, última manifestação em 09/05/2019 na Câmara dos Deputados. Foi apensado ao PL nº 2325/2007.
6862/2010	Câmara dos Deputados	Beto Faro, Deputado filiado ao PT.	Altera os artigos 8º e 10.	Aguardando parecer do relator na CDEICS, última manifestação em 09/05/2019 na Câmara dos Deputados. Foi apensado ao PL nº 2325/2007.
827/2015	Câmara dos Deputados	Dilceu Sperafico, deputado filiado ao PP, membro da FPA.	Altera os artigos 8º, 9º, 10 e 37.	Arquivado em 31/01/2019.
8926/2017	Câmara dos Deputados	Luis Carlos Heinze, deputado filiado ao PP, membro da FPA.	Altera o artigo 11.	Arquivado em 31/01/2019.
32/2017	Senado Federal	Rose de Freitas, senadora filiada ao PMDB, membro da FPA.	Altera os artigos 8º, 9º e 10.	Matéria com a relatoria. Redistribuído ao Senador Wellington Fagundes, para emitir relatório. Última manifestação em 26/03/2019 no Senado.
404/2018	Senado Federal	Givago Tenório, senador filiado ao PP, membro da FPA.	Altera o artigo 11.	Matéria com a relatoria. Encaminhado ao Relator, para reexame do relatório. Última manifestação em 16/07/2019 no Senado.

Fonte: Adaptação de Juk<sup>351</sup>, com dados elaborados pelo autor.

<sup>351</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit., p. 175.

O primeiro projeto apresentado foi o *PL n° 2325/2007*, que teve como autora a então Deputada Rose de Freitas. Pretendia-se alterar os artigos 8º, 9º 10 e 37 da LPC, que tratam respectivamente da extensão da proteção de cultivar, das limitações a essa proteção e das sanções aos que infringirem a lei.<sup>352</sup>

Segundo a justificção do PL<sup>353</sup>, tais modificações se faziam necessárias para adequá-la à Ata de 1991 da UPOV (considerada mais abrangente), a qual, segundo a Deputada, seria mais pertinente ao país, criticando assim a adesão do Brasil à Ata de 1978 da UPOV. Para a autora do PL, a avaliação positiva da implementação da LPC e a atual situação do agronegócio embasam a reabertura da discussão, tendo em vista ainda que a legislação atual tem encorajado o aumento de processos clandestinos de produção e a pirataria de sementes.

Ainda por sua justificção, o PL informa a manutenção de exceções que a lei previa, relativamente aos pequenos agricultores familiares, de modo a preservar as condições de produção.<sup>354</sup> Comparando com a LPC em vigor, o dispositivo referente à reserva e uso próprio de sementes contaria com a seguinte modificação:

**Quadro 14:** Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL n° 2325/2007

Previsão pela atual LPC	Proposta do PL n° 2325/2007
<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que: I - reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha</p>	<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que: I - reserva e planta sementes <i>ou material de propagação vegetativa</i> para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha, <i>com fins exclusivos de consumo próprio.</i></p>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da LPC<sup>355</sup> e do PL n° 2325/2007<sup>356</sup>

<sup>352</sup>FREITAS, Rose. Projeto de Lei n° 2325/2007. *Altera a Lei n° 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007). Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>353</sup>FREITAS, Rose. Op. cit.

<sup>354</sup>FREITAS, Rose. Op. cit.

<sup>355</sup>BRASIL. Lei n° 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>356</sup>FREITAS, Rose. Op. cit.

Verifica-se que a principal modificação pretendida pelo PL em debate quanto à reserva e uso próprio de sementes é estender a exceção a qualquer material de propagação vegetativa, bem como limitar que esse uso próprio seja exclusivamente para consumo próprio. Essa limitação para consumo próprio, na concepção deste estudo, seria um de seus maiores problemas em uma eventual implementação, tendo em vista demandar uma fiscalização mais contundente, o que pode onerar os custos da política além dos retornos que se pretende auferir com essa previsão.

O PL foi classificado como de regime ordinário, determinando sua apreciação conclusiva pelas Comissões CAPADR, CDEICS e pela CCJC. Foi designado como relator o Deputado Leonardo Vilela e, no ano seguinte, sem discussão ou parecer do relator, solicitou-se que este fosse colocado apenso ao PL nº 3100/2008.<sup>357</sup>

O segundo projeto apresentado foi o *PL nº 3100/2008*, que teve como autor o Deputado Moacir Micheletto. Pretendia-se alterar tão somente o artigo 10 da LPC, que trata das limitações a proteção de cultivares.

De acordo com a justificação do PL, o termo “uso próprio” é um dos pontos mais criticados na LPC, tendo em vista sua abrangência e ausência de definição, “extrapolando o objetivo inicial de resguardar a tradição milenar de agricultores de guardar sementes, a fim de garantir safras futuras e, assim, garantir a segurança alimentar da família.”<sup>358</sup>

Para o autor do PL<sup>359</sup>, a falta de definição deste termo passou a justificar a guarda de qualquer número de sementes, atingindo negativamente diversos programas de pesquisa de melhoramento vegetal, levando-o a avaliar negativamente a implementação da PC quanto ao estímulo e sustento de pesquisas de novas cultivares.

Comparando com a LPC em vigor, o dispositivo referente à reserva e uso próprio de sementes contaria com a seguinte modificação:

---

<sup>357</sup>JUK, Yohanna Vieira. *Tramitação de alternativas da lei de proteção de cultivares no Brasil*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/64552/R%20-%20T%20-%20YOHANNA%20VIEIRA%20JUK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>358</sup>MICHELETO, Moacir. Projeto de Lei nº 3100/2008. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008). Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>359</sup>MICHELETO, Moacir. Op. cit.

**Quadro 15:** Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL n° 3100/2008

Previsão pela atual LPC	Proposta do PL n° 3100/2008
<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que: I - reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha</p>	<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que: I – <i>usa, em consumo próprio como alimento, o produto obtido do seu plantio;</i></p>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da LPC<sup>360</sup> e do PL n° 3100/2008<sup>361</sup>

Verifica-se que o dispositivo apresentado no PL restringe a exceção apenas ao uso, em consumo próprio como alimento, o produto de seu plantio. Contudo, tamanha restrição deixa lacunas na interpretação do dispositivo, pois, a reserva de sementes passa a ser omissa na LPC, influenciando na Lei de Sementes que trata dos requisitos da semente para uso próprio.

Seria necessário, portanto, uma regulamentação do dispositivo, o que tira a eficácia da reformulação da LPC. Além disso, restringir que o consumo deva se dar como alimento – termo que acredita-se que foi inserido visando confirmar a exclusão das plantas ornamentais do uso próprio – acaba por trazer reflexos a tipos de vegetação que possam não ser fonte de alimento direto ao homem.

Ao mesmo tempo em que os Projetos de Lei n° 2325/207 e 3100/2008 tramitavam no Legislativo, outro projeto tramitava no Executivo visando alterar a LPC, elaborado pelo SNPC tendo sido revisado pelo MAPA, MDIC, MCT, MDA, MMA, INPI dentre outras instituições. Após demandas de ONGs serem debatidas em 2009, concluiu-se a elaboração do projeto o qual foi engavetado pela própria Casa Civil. Devido ao engavetamento do PL foi elaborado pelo Deputado Leonardo Vilela um substitutivo aos Projetos de Lei n° 2325/2007 e 3100/2008 visando incorporar algumas contribuições da proposta do executivo.<sup>362</sup>

<sup>360</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>361</sup>MICHELLETO, Moacir. Op. cit.

<sup>362</sup>JUK, Yohana Vieira. Tramitação de alternativas da lei de proteção de cultivares no Brasil. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/64552/R%20-%20T%20-%20YOHANNA%20VIEIRA%20JUK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

Contudo, em 2010, o *PL nº 6862/2010*<sup>363</sup> foi apensado ao processo, projeto este de autoria do Deputado Beto Faro, com escopo de modificar os artigos 8º e 10 da LPC, possibilitando a cobrança de contraprestação pecuniária pela utilização de cultivares ou variedades vegetais para a produção agrícola.

Este PL pretendeu modificar o artigo 8º e 10, inciso II, da LPC, a fim de fazer constar que as obrigações pecuniárias referentes à utilização de cultivar protegida incidem *exclusivamente sobre a comercialização* de sementes ou de outros materiais reprodutivos. Além disso, visa a proposta delimitar, expressamente, o que cabe à LPC e o que cabe à LPI proteger.

364

A justificação do projeto<sup>365</sup> se fundamenta em casos de dupla proteção, em que empresas cobram “*royalties*” sobre sementes e taxas tecnológicas, com base respectivamente na LPC e na LPI.

Comparando com a LPC em vigor, pretende o PL a seguinte modificação quanto às exceções ao direito do melhorista:

**Quadro 16:** Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 6862/2010

Previsão pela atual LPC	Proposta do PL nº 6862/2010
<p>Art. 8º A proteção da cultivar recairá sobre o material de reprodução ou de multiplicação vegetativa da planta inteira.</p> <p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que: [...]</p> <p>II - usa ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos.</p>	<p>Art. 2º Nos termos dos art. 8º e 10, inciso II, da Lei nº 9.456, de 1997, <i>as obrigações pecuniárias referentes à utilização de cultivar protegida incidem exclusivamente sobre a comercialização de sementes ou de outros materiais reprodutivos.</i></p> <p>Parágrafo único. O valor das obrigações pecuniárias corresponderá a percentual sobre o valor de mercado das sementes e será pactuado entre as entidades nacionais representativas dos agricultores e dos trabalhadores rurais, e as entidades de representação das empresas obtentoras, na forma do Regulamento.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da LPC<sup>366</sup> e do PL nº 6862/2010<sup>367</sup>

<sup>363</sup>FARO, Beto. Projeto de Lei nº 6862/2010. *Dispõe sobre o disciplinamento da cobrança de contraprestação pecuniária pela utilização de cultivares ou variedades vegetais para a produção agrícola; e dá outras providências.* Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=737346&filename=PL+6862/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=737346&filename=PL+6862/2010) Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>364</sup>FARO, Beto. Op. cit..

<sup>365</sup>FARO, Beto. Op. cit..

<sup>366</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>367</sup>FARO, Beto. Op. cit.

Os três projetos apensados foram encaminhados à CDHM e em meados de 2013 foi designada relatora, a Deputada Keiko Ota, que apresentou um substitutivo por considerar a necessidade de melhorias e adaptações nos projetos apresentados, tais como:

[...] a relatora discorda do PL 2325/2007 que mantém o direito à salvaguarda de sementes para todas as categorias de agricultores (pequenos, médios e grandes), considerando que essa prática pode desestimular a P&D de novas cultivares. Portanto, a deputada mantém e concorda com as proposições do PL 3100/2008 que restringe a prática do ‘uso próprio’ apenas aos agricultores enquadrados como ‘usuários especiais’ (agricultores familiares que se enquadrem nos requisitos da Lei nº 11.326/200681, assentados da reforma agrária, indígenas e remanescentes de quilombos). A proposta é importante, segundo Keiko Ota, por procurar diminuir a multiplicação e plantio de sementes protegidas sem a autorização do obtentor. No que diz respeito ao PL 6862/2010, a deputada reitera que a alteração proposta já está contemplada no artigo 2º da LPC, não demonstrando a necessidade de alteração. Assim, o substitutivo apresenta alterações nos artigos comumente alterados pelos PLs, estes: os artigos 8º, 9º, 10º e 37º.<sup>368</sup>

Após a aprovação do parecer na CDHM, o PL retorna ao CAPADR, e, após esse período, os Projetos de Lei foram arquivados e novamente apreciados apenas em maio de 2015. Neste lapso temporal foram vários os pedidos de apensamento/desapensamento a outro PL (de nº 827/2015), estando eles sem avaliação desde 2018, tendo sido arquivados em janeiro de 2019 em face das eleições presidenciais e desarquivados em 23 de Abril de 2019, aguardando até o momento nova designação de relator.<sup>369</sup>

O PL 827/2015<sup>370</sup>, de autoria do Deputado Dilceu Sperafico foi apresentado em março de 2015, propondo alterações nos artigos 8º, 9º, 10 e 37 a LPC. Para este estudo, sua pretensão mais importante é que pretende limitar a produção e a conservação de sementes protegidas por agricultores, concedendo maiores garantias aos detentores dos direitos sobre as cultivares, prevendo, por exemplo, o pagamento de “royalties” para salvamento de sementes e a proibição de doação destas últimas.

Considerando que foi distribuído em mais de três comissões da casa, foi determinada a criação de uma Comissão Especial para a sua apreciação. Em novembro de 2015, após vinte e sete audiências públicas, o relator Nilson Leitão apresentou seu primeiro parecer favorável ao PL em conjunto a um substitutivo. Desde o início da tramitação do PL, diversas instituições se

<sup>368</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit., p. 181/182.

<sup>369</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>370</sup>SPERAFICO, Dilceu *Projeto de Lei nº 827/2015. Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015). Acesso em 13 jan. 2019.

manifestaram, com intuito de demonstrar os pontos polêmicos da atual LPC, bem como para apresentar suas demandas para uma possível modificação desta política.<sup>371</sup>

Tais instituições participaram das discussões legislativas, apresentando a necessidade de aprovação do PL desde que suas solicitações fossem incluídas em um substitutivo. Deste modo, o relator apresentou à Comissão Especial em dezembro de 2017 um substitutivo propondo modificações nos artigos 3º, 8º, 10, 11, 28 18 e 31, bem como a criação de um Grupo Consultivo. O relator reconheceu “a necessidade de olhares diferenciados para determinadas cadeias produtivas, considerando que cada cultura demanda soluções e proteções específicas”<sup>372</sup>, embasando assim as alterações dispostas no substitutivo.

Dentre as modificações trazidas pelo substitutivo<sup>373</sup>, pode-se elencar a inserção de cinco novos incisos no artigo 3º da LPC, que apresentam novas definições que possam auxiliar no entendimento das legislações e a alteração do artigo 8º determinando que o direito à proteção recairá sobre o *qualquer forma de propagação* da planta inteira, quando a LPC em vigor estabelece que recairá sobre o *material de reprodução ou de multiplicação vegetativa* da planta inteira. Contudo, a principal modificação incidiu sobre o objeto deste estudo, o artigo 10, I da LPC:

**Quadro 17:** Comparação entre a previsão da LPC e proteção à reserva e uso próprio de sementes e a proposta pelo PL nº 827/2015

Previsão pela atual LPC	Proposta do PL nº 827/2015
<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que:</p> <p>I - reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha;</p>	<p>Art. 10. Não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que:</p> <p>I- reserve e planta sementes para uso próprio, ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, <i>desde que respeite o que for definido pelos grupos mencionados no parágrafo único do artigo 45-A desta Lei.</i></p>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos da LPC<sup>374</sup> e do PL nº 827/2015<sup>375</sup>

<sup>371</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>372</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>373</sup>LEITÃO, Nilson. *Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 827, de 2015, que “altera a lei de proteção de cultivares, que institui a lei de proteção de cultivares e dá outras providências”*. Câmara dos Deputados. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1629467&filename=SBT+4+PL082715+%3D%3E+PL+827/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1629467&filename=SBT+4+PL082715+%3D%3E+PL+827/2015). Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>374</sup>BRASIL. Op. cit.

<sup>375</sup>Leitão, Op. cit.

Verifica-se que a pretensa modificação no inciso I do artigo 10 da LPC visa limitar a exceção à deliberação dos os Grupos Gestores de Cultivares (GGC), previstos no artigo 45-A deste substitutivo, a seguir transcrito:

Art. 45-A. São instituídos Grupos Gestores de Cultivares – GGCs por espécie vegetal ou grupo de espécies afins, formados pelos representantes dos obtentores, dos produtores de sementes e mudas e dos agricultores, que definirão, mediante acordos realizados anualmente, o valor, a forma eficiente de cobrança e o momento em que se dará o exercício e a destinação dos direitos pecuniários pelo uso da semente ou muda própria, podendo se estender até ao produto da colheita.

Os GGCs são instituídos por espécie vegetal ou grupo de espécies afins, sendo formados por representantes de obtentores, dos produtores de sementes e que, mediante acordos privados anuais, definirão o valor, a forma de cobrança e o momento em que ocorrerá o exercício e a destinação dos direitos pecuniários pelo uso da semente ou muda própria, podendo, inclusive, estender o direito de proteção até o produto da colheita.

Pelo artigo 45-A extrai-se que o intuito dos GGCs é definir valores e formas de cobranças. Logo, ao submeter a reserva e uso próprio a este grupo, o legislador deixa presumida a obrigatoriedade de cobrança de “*royalties*” para o exercício de uma exceção legal permitida pela UPOV de 1978 e que se insere na prática tradicionalista que se arrasta há milênios.

Deste modo, o PL condiciona a reserva e uso próprio de sementes à deliberação de um grupo consultivo, instalado sem qualquer estudo sobre sua possibilidade de eficácia – já que nada consta no trâmite deste projeto – o qual irá mensurar o valor dos “*royalties*” a ser pago por este uso próprio, bem como a forma e o momento em que deverão ser pagos. Na concepção deste estudo, o que se pretendeu pelo PL foi a transferência de responsabilidade: por razões não mencionadas, não foi possível inserir expressamente os patamares dos “*royalties*” a serem cobrados, razão pela qual criou-se um “grupo consultivo” para tanto.

Para o SNPC, a alteração no artigo 10, inciso I e a inclusão do artigo 45-A do substitutivo afrontam o princípio da exaustão, pois, uma vez compradas as sementes e remunerado o melhorista, o agricultor pode dar o destino que melhor entender ao produto de sua colheita<sup>376</sup> – desde que não seja a comercialização como material reprodutivo.

As propostas do aludido projeto, quanto à limitação da produção e da conservação de sementes protegidas por agricultores, içam questionamentos que, não obstante já serem inerentes à proteção de cultivares, se tornam neste momento mais enfáticos por possuírem, principalmente, implicações econômicas e sociais:

---

<sup>376</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

O ajuste pretendido na Lei de Cultivares se estabelece por intercessão do PL n. 827/2015, que traz alterações na legislação vigente, as quais, contudo, podem afetar diretamente os produtores de pequena escala, em especial os pequenos agricultores entre outros segmentos sociais vulneráveis, como os quilombolas e indígenas. [...] o PL n. 827/2015 dá mais garantias aos detentores dos direitos sobre as cultivares, ao prever o pagamento de royalties para salvamento de sementes e a proibição de doação de sementes, além de restringir mais ainda os grupos e comunidades não atingidos pelas restrições da lei.<sup>377</sup>

Segundo a justificacão da proposta, um dos principais motivos para tanto é contemplar a justa remuneraçã pela pesquisa e preservar o direito ao uso de sementes por pequenos, médios e grandes produtores rurais:

Tendo em vista a necessidade de melhoria desses pontos apresentamos o referido projeto com a finalidade de contemplar a justa remuneraçã pelo indispensável trabalho de pesquisa e desenvolvimento realizado pelos melhoradores e, ao mesmo tempo, preservar o direito de uso de sementes salvas por pequenos, médios e grandes produtores rurais na medida de suas especificidades.<sup>378</sup>

Além disso, aponta-se a elevada taxa de pirataria de sementes, decorrente da permissã legal do uso próprio destas, bem como a substancial reduçã da captaçã de recursos pelos obtentores – acarretando diminuicã dos investimentos em pesquisa de novas variedades.<sup>379</sup>

Posicionaram-se a favor do o substitutivo apresentado a CTC, UNICA e ORPLANA. Já as manifestações contrárias vieram de instituições como a CNA, ABRASEM, BRASPOV, OCB, ABIOV, ACEBRA e FEPLANA. Todas apresentaram cartas abertas à Comissão Especial do PL, explicitando as razões pelas quais o substitutivo era insatisfatório e nocivo ao agronegõcio brasileiro. Atualmente, o PL encontra-se arquivado.<sup>380</sup>

O PL n° 8926/2017, de autoria do Deputado Luis Carlos Heinze, propõe alterar o artigo 11 da LPC, aumentando o prazo de proteçã de cultivares como forma de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de novas variedades. Pela a justificacão do PL, verifica-se a ênfase dada ao cultivo de cana de açúcar em específico.<sup>381</sup>

<sup>377</sup>BONFIM, Isabela. GOMES, Pedro. HAIDAR, Christiane. GARRAFA, Volnei. (2018). Bioética e cultivares - estudo comparativo entre o projeto de Lei n. 827/2015 e a Lei de Proteçã de Cultivares. *Revista de Direito Sanitário*, 19(1), 11-31. p. 23. Brasília, 2018. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/148122>>. Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>378</sup>SPERAFICO, Dilceu *Projeto de Lei n° 827/2015. Altera a Lei n° 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteçã de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015). Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>379</sup>SPERAFICO, Dilceu. Op. cit.

<sup>380</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit..

<sup>381</sup>HEINZE, Luis Carlos. *Projeto de Lei n° 8926/2017. Altera a Lei n° 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteçã de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1613800&filename=PL+8926/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1613800&filename=PL+8926/2017). Acesso em 13 jan. 2019.

O projeto está atualmente arquivado, sendo que seu autor agora é senador e relator de um projeto no Senado, *PL 404/2018*<sup>382</sup>, de autoria do Senador Givago Tenório, que visa alterar o mesmo artigo 11 da LPC com fulcro em justificativas análogas.<sup>383</sup>

O PL 404/2018 permanece atualmente na CRA no Senado, aguardando o relatório pelo relator e movimenta instituições privadas que destacam que a demora no retorno do investimento de cana-de-açúcar é uma justificativa importante para o aumento do prazo de proteção, visando viabilizar também novas pesquisas e cultivares de cana-de-açúcar. Vale ainda registrar que os prazos das variedades de cana mais cultivadas no país (RB 966928 e RB 92579) expiram respectivamente em 2020 e em 2025, justificando o interesse nesta pauta.<sup>384</sup>

Finalmente, o *PL 32/2017*<sup>385</sup>, de autoria da então Senadora Rose de Freitas, mesma autora do PL nº 2325/2007 por ela apresentado quando deputada. Talvez por essa razão, o texto do PL 32/2017 é idêntico ao do PL nº 2325/2007, visando alterar o artigo 8º, 9º e 10, se embasando na mesma necessidade de adequar a legislação vigente à Ata de 1991 da UPOV. Atualmente, referido projeto permanece na relatoria da CRA do Senado e aguarda manifestação da relatoria.<sup>386</sup>

Pela análise dos projetos, verifica-se que suas pretensões são específicas e permitem identificar quais os interesses que buscam resguardar. Outra questão evidente são as soluções institucionais adotadas para atrasar o trâmite dos projetos, como por exemplo a retirada do projeto de pauta e os inúmeros pedidos de apensamento e desapensamento de projetos uns aos outros. Resta também evidente a importância do legislativo neste processo, acompanhado de diversas instituições públicas e privadas, cada qual defendendo seus interesses.

As tentativas de alteração da LPC no decorrer de sua implementação ocorreram de forma geral ou pontual, buscando de adaptar a partir das necessidades de culturas específicas, conforme já se esperava.<sup>387</sup> Contudo, em que pese os projetos de lei apresentados, Juk afirma

---

<sup>382</sup>TENÓRIO, Givago. Projeto de Lei nº 404/2018. *Modifica o art. 11 da Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Senado Federal. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7874279&ts=1567532222657&disposition=inline> Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>383</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>384</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>385</sup>FREITAS, Rose. Projeto de Lei nº 32/2017. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares para estender sua proteção à comercialização do produto final do processo de produção agrícola*. Senado Federal. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5051792&ts=1567528910715&disposition=inline> Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>386</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>387</sup>VELHO, Paulo Eduardo. *Análise da controvérsia sobre a lei de proteção de cultivares no Brasil: implicações socio-econômicas e os condicionantes políticos para o seu encerramento*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279818>. Acesso em 17 jan. 2020.

que “o processo de alteração da LPC ainda é considerado moroso, com mais de duas décadas de discussões constantes.”<sup>388</sup>

Conforme já declinado neste estudo, uma das razões para a morosidade do processo é a ausência de uma agenda governamental bem definida. Outra razão sustentada por Juk é a ausência de demandas internacionais, tendo em vista que o ciclo da LPC foi possibilitado não apenas pelo estabelecimento de uma agenda e pela pressão internacional por meio dos Acordo TRIPS e da Ata 1991 da UPOV.<sup>389</sup>

Outra questão que influencia a morosidade do processo é a resistência adquirida pelas políticas, ao longo do tempo, a se submeterem a mudanças. Este fenômeno da inércia apresentado por Pierson<sup>390</sup>, retrata que instituições já estabelecidas tendem induzir processos que reforçam sua própria estabilidade, ou seja, cursos de ação específicos, uma vez introduzidos, podem ser quase impossível de ser revertidos. Essa característica da vida política preconiza que, estabelecido um processo de retorno crescente, o feedback positivo pode levar a um único equilíbrio, que, por sua vez, será resistente a mudança.

Deste modo, considerando o longo período de implementação da LPC, tende essa legislação à estabilidade, sendo que a dificuldade enfrentada em sua elaboração pode indicar uma dificuldade proporcional para a sua alteração. Neste sentido:

Após 20 anos de sua promulgação, e com os atores já estabelecidos e institucionalizados na cadeia produtiva, a tendência é de permanência. A própria dificuldade na elaboração da legislação da LPC pode indicar uma dificuldade de igual proporção para sua alteração. Muito embora diversos atores e instituições que atuam na cadeia de melhoramento de sementes considerem que a legislação necessite de alterações e adaptações, essa alteração pode ser difícil. O mercado ilegal de sementes, apontado como a principal problemática, pode não ser um argumento forte o suficiente para submeter o contexto institucional à mudança.<sup>391</sup>

Vislumbrou-se ainda na elaboração dos Projetos de Lei uma participação menos ativa da sociedade civil, a qual, segundo Agudelo<sup>392</sup>, deve formar alianças por meio de suas organizações e buscar apoio público para promover suas opções políticas ou se opor àquelas

<sup>388</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit., p. 199.

<sup>389</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.,

<sup>390</sup>PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and a Study of Politics. *American Political Science Review*. vol. 94, n. 2, 2000, p. 251-267. Disponível em <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/Grad%20American/Overviews%20&%20Syntheses/Pierson.Increasing%20Returns,%20Path%20Dependence,%20and%20Study%20of%20Politics.pdf>. Acesso em 14 jan. 2020.

<sup>391</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit., p. 208.

<sup>392</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. P. 482. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

que consideram contrárias às suas preferências. Neste momento, extrai-se que, não obstante as organizações da sociedade civil se esforçarem em participar, têm estas deixado de lado a viabilidade do projeto para implementação, premissa essencial à elaboração da política, visando apenas defender cada qual seus próprios interesses.

Portanto, não obstante as questões técnicas referentes ao campo do “*policy cycle*”, ante a inobservância de uma agenda e uma elaboração bem delineadas, extrai-se que a principal controvérsia da LPC persiste ainda na fase de elaboração: de um lado, defende-se que o instituto da reserva e uso próprio de sementes não é eficaz em assegurar aos agricultores benefícios no mesmo patamar àqueles conferidos aos melhoristas; e, em contrapartida, entende-se que essa exceção é ampla e prejudica os melhoristas por permitir uso próprio de forma desenfreada.

O cenário demonstra três posicionamentos possíveis quanto ao tema: o primeiro, protagonizado pelo Executivo através do SNPC, defende uma alteração na LPC a fim de aperfeiçoar os sistemas de controle, mantendo os níveis de incentivo tecnológico, visando assim aumentar os direitos dos obtentores, fortalecendo a legislação vigente; o segundo, protagonizado pelo setor sementeiro, que visa a regulamentação do pagamento de “*royalties*” “*justos*” que não onerem os produtores, posicionamento que é inclusive defendido por outras instituições como a APASEM e a ABRASEM, a fim de confrontar o mercado ilegal de sementes que se relaciona com a questão; por fim, o terceiro posicionamento, é protagonizado pelos agricultores, os quais objetivam manter seu direito milenar de salvaguardar sementes, e não desejam modificações, tendo em vista que a LPC não impõe condições à está prática.<sup>393</sup>

Considerando os fatores apresentados por Sabatier e Mazmanian<sup>394</sup>, conforme já abordado neste estudo<sup>395</sup>, os quais condicionam o êxito dos objetivos normativos da fase de implementação, verifica-se os projetos ora analisados não cumprem com a integralidade de tais fatores, principalmente por não trazerem objetivos claros e coerentes, nem mesmo uma análise pormenorizada das condições socioeconômicas e tecnológicas para implementação da lei.

Portanto, a probabilidade de êxito dos objetivos dos projetos apresentados em uma eventual fase de implementação seria mínima, razão pela qual se faz necessária e pertinente a análise de uma perspectiva de implementação, inserida em um contexto semelhante ao brasileiro, a fim de balizar possíveis novos projetos a serem elaborados.

---

<sup>393</sup>JUK, Yohanna Vieira. Op. cit.

<sup>394</sup>SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1993 (p. 323-372).

<sup>395</sup>Cf. Quadro 7, p. 77

Para tanto, o cenário escolhido deve conter características que o aproximem do nosso país, e, sendo o Brasil um país em desenvolvimento, dotado de um alto grau de biodiversidade e com grande população rural composta majoritariamente por pequenos produtores agrícolas<sup>396</sup>.

Portanto, optou-se por analisar a perspectiva de implementação da proteção de variedades similar ao modelo indiano, fim de que, posteriormente se realize uma avaliação “*ex ante*” da elaboração dos projetos de lei propostos no Congresso Nacional em contrapartida ao contexto de implementação indiano explorado.

### 3.3 Uma perspectiva de implementação: o caso indiano

Estudos relatam que Brasil e Índia compartilham preocupações no que se refere à flexibilização dos direitos de propriedade intelectual, levando ambos os países a assumir uma liderança em discussões referentes à governança global da propriedade intelectual. Além disso, vislumbra-se uma cooperação do Brasil com aquele país, principalmente na troca de informações sobre o patenteamento de medicamentos, e, pelo alto grau de biodiversidade de ambos os países, o Brasil também poderá se favorecer da experiência daquele país na normatização do setor de biotecnologia.<sup>397</sup>

A riqueza da Índia em recursos biológicos e biodiversidade pode ser demonstrada pelas mais de 45 mil plantas identificadas<sup>398</sup>, número que se aproxima do Brasil que em 2016 contabilizava 46.097 plantas identificadas, considerando que em média, os botânicos apresentam cerca de 250 novas espécies por ano, podendo atualmente este número chegar próximo a 47 mil plantas identificadas.<sup>399</sup>

A Índia tem a agricultura como uma de suas atividades essenciais, compondo cerca de 25% de seu PIB e é fonte de subsistência de 70% de sua população.<sup>400</sup> No Brasil, dados revelam que em 2018, a soma de bens e serviços gerados no agronegócio chegou a 21,1% do PIB brasileiro, sendo a maior parcela referente ao ramo agrícola, que corresponde a 74% desse valor, sendo os 26% restantes referentes à pecuária.<sup>401</sup>

<sup>396</sup>SOUZA, André de Mello e. A legislação da Índia relativa ao uso e à propriedade da biotecnologia. Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA. p. 47-60. Número 10. Abr/Jun 2012. [s.l.] Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI\\_n10\\_legislacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI_n10_legislacao.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>397</sup>SOUZA, André de Mello e. Op. cit.

<sup>398</sup>SOUZA, André de Mello e. Op. cit.

<sup>399</sup> ECODEBATE. Brasil possui a maior diversidade de plantas do mundo. Fonte: Pesquisa Fapesp / Jornal da Ciência. Publicada em 23/03/2016. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2016/03/23/brasil-possui-a-maior-diversidade-de-plantas-do-mundo/>. Acesso em 19 jan. 2020.

<sup>400</sup>SANTILLI, Juliana. Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo.

<sup>401</sup>CONFEDERAÇÃO da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Panorama do agro. Nov/2019. Disponível em <https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro>. Acesso em 19 jan. 2019.

Outra questão de relevância na Índia é a segurança alimentar. Isto porque contava em 2015 com 1,31 bilhão de habitantes – com previsão de 1,39 bilhão agora em 2020 e de 1,69 bilhão em 2050 – possuindo limitados recursos naturais. Logo, é um desafio garantir o sustento alimentar de sua crescente população, particularmente ao extrato mais pobre e dependente.<sup>402</sup>

A importância da proteção das variedades vegetais na Índia se justifica, portanto, pela relevante participação da agricultura no PIB e na subsistência de sua população. Inserido neste contexto, ressalta-se ainda a importância dos direitos dos agricultores em salvaguardar sementes para uso próprio, que têm espaço de destaque na legislação ora em fase de implementação naquele país.

A preocupação com os direitos dos agricultores de salvaguardar sementes se justifica pelo alto percentual de agricultores indianos dependentes dos sistemas locais de sementes - em que há a reserva destas para troca entre eles, produção ou guarda para reutilização nas safras seguintes. Estudos relatam que cerca de 80% dos agricultores indianos dependem destes sistemas, sendo que a segunda fonte mais importante é o comércio de sementes entre os próprios agricultores.<sup>403</sup>

De acordo com Gopalakrishnan<sup>404</sup>, a agricultura na Índia passou a ser tratada como um atividade industrial apenas no final da década de 1980, quando houve autorização no país para ingresso de empresas estrangeiras sementeiras. Esse desenvolvimento agrícola ensejou demandas por proteção de propriedade intelectual na área, resultando em pressões de atores estrangeiros no mercado indiano, usando a OMC como uma ferramenta eficaz para tanto.

Em 1993/1994 foi apresentado o primeiro projeto de lei indiano referente à proteção de variedades vegetais. Contudo, preocupados com os efeitos desta política sobre os agricultores, inúmeras ONGs protestaram contra o projeto – protestos que se alastraram por todo o país – uma vez que este visava proteger apenas os direitos dos melhoristas sobre as variedades produzidas.<sup>405</sup>

Diante do descontentamento da sociedade civil, o projeto de lei foi revisto cinco vezes, tendo sido aprovado apenas em 2001. Dentre as principais exigências das organizações da sociedade civil indiana podemos salientar a reivindicação por um sistema “*sui generis*” de

---

<sup>402</sup>SOARES, Mário. CONTINI, Elisio. SEIXAS, Cleber Oliveira. Índia: o despertar de um gigante do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXVII – Nº 3 – Jul./Ago./Set. 2018. P. 95-113. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa\\_3-2018.pdf](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa_3-2018.pdf). Acesso em 19 jan. 2020.

<sup>403</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>404</sup>GOPALAKRISHNAN, N. S. An “Effective” Sui Generis Law to Protect Plant Varieties and Farmers' Rights in India: A Critique. *The Journal of the World Intellectual Property*. 01 nov, 2005. [s.l.]. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-1796.2001.tb00168.x>> Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>405</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

proteção às variedades vegetais que reconhecesse e assegurasse tanto os direitos dos agricultores como os direitos dos melhoristas, além da criação de um registro de variedades dos agricultores e da participação desses nos órgãos responsáveis pela implementação do novo sistema de proteção.<sup>406</sup>

Deste modo, foi aprovada em 30 de outubro de 2001 a “The Protection of Plant Varieties and Farmers’ Rights Act, 2001”, lei Indiana de proteção de variedades vegetais e dos direitos dos agricultores, que conta com 97 seções (artigos), divididos em onze capítulos.<sup>407</sup>

Já em seu preâmbulo<sup>408</sup>, a lei esclarece quais os objetivos de sua promulgação, quais sejam: estabelecer um sistema eficaz de proteção de variedades vegetais, direitos dos agricultores e melhoristas e incentivar o desenvolvimento de novas variedades de plantas; reconhecer e proteger os direitos dos agricultores em relação a sua contribuição a qualquer momento para conservar, melhorar e disponibilizar recursos de genética vegetal para o desenvolvimento de novas variedades vegetais; proteger os direitos dos criadores de plantas para estimular investimentos em pesquisa e desenvolvimento, tanto no setor público quanto no privado setor, para o desenvolvimento de novas variedades vegetais, visando o desenvolvimento agrícola acelerado do país e o crescimento da indústria de sementes no país, que garantirá a disponibilidade de sementes e materiais de plantio de alta qualidade para os agricultores; além de cumprir com o artigo 27, item 3, alínea b, do TRIPS, ratificado pelo país.

Vale salientar que, conforme já relatado neste estudo, a Índia é membro da OMC, e aderiu ao TRIPS, contudo, não aderiu à UPOV<sup>409</sup>. Portanto, adotou uma lei que não corresponde a nenhuma das Atas da UPOV, mas sim, um sistema “*sui generis*” de proteção às variedades vegetais, tal como permitido pelo TRIPS.

Deste modo, a lei indiana, ainda em fase de implementação, é considerada uma das mais abrangentes quanto aos direitos dos agricultores, uma vez que a não adesão as Atas da UPOV permitiu que fossem combinados aspectos de ambas na confecção da lei quanto aos direitos dos melhoristas, combinando ainda princípios da CDB quanto ao acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados.<sup>410</sup> Neste sentido:

---

<sup>406</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>407</sup>INDIA, *The Protection of Plant Varieties and Farmers’ Rights Act, 2001*. Agosto de 2001. Índia. Disponível em <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1909/1/200153.pdf> Acesso em: 22 set 2018.

<sup>408</sup>INDIA. Op. cit.

<sup>409</sup>INTERNATIONAL Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV). Members of the International Union for the protection of New Varieties of Plants. *Convention (1961), as revised at Geneva (1972, 1978 and 1991*. Status on November 1, 2019. Disponível em <https://www.upov.int/export/sites/upov/members/en/pdf/pub423.pdf>. Acesso em 19 jan. 2020.

<sup>410</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

Na Índia, a proteção de cultivares deu-se pelo Indian Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act, aprovado em 2001. A lei, apesar de apresentar, algumas similaridades a UPOV 1978, ao introduzir proteção aos direitos dos criadores de plantas, estabelece medidas adicionais para proteger as instituições de criação no setor público e os direitos dos agricultores. Podemos destacar os seguintes objetivos: estimular o investimento em pesquisa nos setores público e privado, para o desenvolvimento de novas variedades vegetais; auxiliar o crescimento da indústria sementeira por meio de investimentos; reconhecer o papel dos agricultores e a contribuição das comunidades tradicionais, rurais e tribais na agrobiodiversidade, recompensando-as por meio do compartilhamento de benefícios e da proteção dos direitos tradicionais dos agricultores.<sup>411</sup>

Não se vislumbra prejuízos à Índia pela sua não adesão às atas da UPOV. Isso porque, segundo Sahai<sup>412</sup>, a UPOV não foi criada para os países em desenvolvimento e, portanto, não se ocupa com as suas preocupações e é insensível às suas necessidades. Portanto, a legislação indiana é incompatível com as disposições da UPOV no que tange a previsão dos direitos dos agricultores e dos fortes interesses públicos que contém, os quais a UPOV não sustenta.

A lei reconhece que, para dar cumprimento aos objetivos anteriormente mencionados, é necessário tomar medidas para proteção dos direitos dos agricultores e melhoristas.<sup>413</sup>

Quanto aos direitos dos melhoristas, a lei indiana prevê a exclusividade para comercialização, produção, venda, distribuição, importação ou exportação de variedades registradas, ou de designar outra parte para fazê-lo. Tais direitos se aplicam às variedades, às embalagens e às marcas registradas, e havendo suspeitas de violação destes direitos o ônus da prova de inocência recai sobre o suposto acusado, que pode ser punido com altas multas e até dois anos de prisão.<sup>414</sup>

Registra-se que, ao definir “melhorista”, a lei indiana inclui não só os aqueles de instituições de pesquisa, mas também os agricultores e comunidades de agricultores que possam ter melhorado ou desenvolvido variedades de plantas<sup>415</sup>, conforme disposto em seu artigo 39, 1, i.<sup>416</sup> Portanto, há o reconhecimento do papel dos agricultores não apenas como usuários, mas também como melhoristas, integrando este processo.

---

<sup>411</sup>PECEQUILO, Cristina Soreanu. BASSI, Camila Ychikawa. Política externa e direitos de propriedade intelectual: a adesão do Brasil ao regime internacional da UPOV.. In: ASSOCIAÇÃO Brasileira de Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais. *3º Encontro Nacional ABRI 2011 - USP*. 2011, São Paulo. p. 10. Disponível em [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100056&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 22 Set. 2018.

<sup>412</sup>SAHAI, Suman. India's plant variety protection and Farmer's Rights Act, 2001. *Current Science*, vol. 84, nº 3, fev. 2003. Índia. Disponível em < <https://www.jstor.org/stable/24107424>> Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>413</sup>INDIA. Op. cit.

<sup>414</sup>SAHAI, Suman. Op. cit.

<sup>415</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>416</sup>INDIA. Op. cit.

O requerimento de direitos de variedades vegetais e seu respectivo registro podem ser realizados tanto pelos melhoristas de instituições de pesquisa como pelos agricultores/melhoristas, os quais se submetem aos mesmos critérios para registro das variedades (distinção, homogeneidade e estabilidade) exceto quanto ao requisito da novidade que não é exigido para as variedades dos agricultores, bem como quanto às taxas de registros, das quais estão isentos os agricultores.<sup>417</sup>

A maioria dos direitos dos agricultores indianos se insere no sexto capítulo da lei, entre os artigos 39 e 46. Santilli<sup>418</sup> e Souza<sup>419</sup> apresentam, de forma sintetizada, os direitos destes agricultores, organizados a seguir, com seus respectivos artigos:

**Quadro 18:** Principais direitos dos agricultores garantidos pela legislação indiana

Previsão legal <sup>420</sup>	Direitos dos agricultores
Art. 39, 1, iv.	Os agricultores têm direito de guardar, usar, semear, ressemeiar, compartilhar e vender as sementes, inclusive de variedades protegidas, e o produto do plantio delas. Em se tratando de sementes de variedades protegidas, os agricultores não podem vender as sementes em embalagens que contenham rótulos ou etiquetas que indiquem tratar-se de variedades protegidas <sup>421</sup> . Caso ao agricultor fosse negado o direito de vender sementes, sua renda seria reduzida, bem como a comunidade de agricultores deixaria de ser o maior produtor de sementes da Índia, podendo afetar a segurança alimentar do país.
Art. 42, i.	Havendo violação de direitos de melhoristas por agricultores, caso reste comprovado que estes não tinham conhecimento de tais direitos ao praticar o ato, não poderão ser responsabilizados pela violação. O objetivo é proteger agricultores de boa-fé, que desconhecem o <i>The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act, 2001</i> .
Art. 44	Os agricultores que desejarem examinar trabalhos ou documentos, bem como receber cópias das regras ou decisões adotadas pelas autoridades, poderão assim proceder com isenção de todas as taxas.

<sup>417</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>418</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>419</sup>SOUZA, André de Mello e. A legislação da Índia relativa ao uso e à propriedade da biotecnologia. Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA. p. 47-60. Número 10. Abr/Jun 2012. [s.l.] Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI\\_n10\\_legislacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI_n10_legislacao.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>420</sup>ÍNDIA. Op. cit.

<sup>421</sup>Para estes fins, Vale aqui elucidar que “sementes de marca” são quaisquer sementes colocadas em uma embalagem ou recipiente e rotuladas de maneira a indicar que essas são de uma variedade protegida pela lei. Assim, o agricultor pode vender sementes com a restrição de que essas não podem ser marcadas com o nome registrado do criador, protegendo assim os direitos de agricultores e criadores. O criador é recompensado por sua inovação, tendo o controle do mercado, mas sem ameaçar a capacidade dos agricultores de se envolverem independentemente em seus meios de subsistência e apoiar os meios de subsistência de outros agricultores. In: SAHAI, Suman. Op. cit.

Art. 40	Qualquer melhorista que solicite o registro de uma variedade deve informar se utilizou materiais genéticos conservados por comunidades indígenas ou de agricultores no melhoramento ou desenvolvimento dessa variedade. Caso não revele, os agricultores podem acioná-lo, a fim de obrigá-lo a repartir benefícios, recebendo ainda os agricultores uma compensação através do Fundo Nacional de Genes (National Gene Fund), desde que tais materiais genéticos tenham sido realmente utilizados como fontes de genes para o desenvolvimento de variedades registradas.
Art. 39, 2.	As empresas de sementes são obrigadas a informar os agricultores da qualidade e dos rendimentos esperados de quaisquer sementes vendidas a eles. Se as sementes não produzirem os rendimentos esperados, os agricultores têm o direito de pedir indenizações às empresas.

Fonte: Adaptação de Santilli<sup>422</sup> e Souza<sup>423</sup> com dados elaborados pelo autor.

De acordo com Swaminathan<sup>424</sup>, visando garantir que os criadores e conservadores irão usufruir das previsões desta lei, foram necessários centros de recursos para o direito dos agricultores, visando mobilizar profissionais que possam se dirigir até as aldeias e ajudar os membros do “*Panchayati Raj*”<sup>425</sup> e das famílias agrícolas locais a entenderem melhor a disposições legais.

Mesmo diante da busca pela legislação indiana em atender aos direitos dos agricultores e melhoristas de forma justa, houve os que não acreditavam em sua eficácia. Gopalakrishnan<sup>426</sup> afirmou que, tendo em vista a preocupação do país com os interesses das comunidades locais, que são as guardiãs dos materiais genéticos e do conhecimento tradicionais, a melhor forma de lidar com a questão seria a aprovação de uma legislação apartada para proteger essa faixa social, adotando princípios da gestão coletiva, atribuindo gerenciamento do conhecimento tradicional aos representantes das comunidades locais e das aldeias, juntamente com representantes do povo, governo, especialistas, etc., na forma de relações de confiança.

<sup>422</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit., p. 350-356.

<sup>423</sup>SOUZA, André de Mello e. Op. cit., p. 55.

<sup>424</sup>SWAMINATHAN, M. S. The Protection of Plant Varieties and Farmers’ Rights Act: From Legislation to Implementation. NISCAIR Online Periodicals Repository. Vol.07, Jul. 2002. [s.l.]. Disponível em <<http://nopr.niscair.res.in/handle/123456789/4928>> Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>425</sup>Consoante Ananth, o “*Panchayati Raj*” é um sistema político do sul da Ásia, principalmente na Índia, onde é considerado o sistema mais antigo de governo local. In: ANANTH, P. *Panchayati Raj in India*. *Journal of Education & Social Policy*. Vol. 1 No. 1; June 2014. Disponível em [http://jespnet.com/journals/Vol\\_1\\_No\\_1\\_June\\_2014/1.pdf](http://jespnet.com/journals/Vol_1_No_1_June_2014/1.pdf). Acesso em 19 jan. 2020.

<sup>426</sup>GOPALAKRISHNAN, N. S. An “Effective” Sui Generis Law to Protect Plant Varieties and Farmers’ Rights in India: A Critique. *The Journal of the World Intellectual Property*. 01 nov, 2005. [s.l.]. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-1796.2001.tb00168.x>> Acesso em: 17 arb. 2019.

Contudo, o entendimento majoritário é de que a legislação indiana é única em proporcionar amplas garantias aos direitos dos agricultores, contrabalanceando-os com os direitos dos produtores, buscando evitar a biopirataria e proteger os direitos dos detentores desses recursos e dos conhecimentos tradicionais a eles associados.<sup>427</sup>

A lei indiana ainda está em fase de implementação, sendo escassas as informações efetivas quanto aos seus resultados na prática. Segundo Santilli<sup>428</sup>, tende a legislação a adotar um enfoque no reconhecimento de direitos de propriedade sobre as variedades de plantas, desenvolvidas pelos agricultores ou pelos melhoristas. A autora ainda ressalta o direito dos agricultores de guardar, usar, semear, compartilhar e vender as sementes, inclusive de variedades protegidas, desde que não contenham rótulos ou etiquetas que indiquem tratar-se de variedades protegidas, como uma das maiores conquistas da legislação.

Não há notícias de avaliações “*ex post*” da legislação indiana, apenas dados esparsos quanto à sua produção agrícola e questões socioeconômicas que nos permitem sopesar os efeitos da lei nestes âmbitos. Dados apresentados por Soares *et al.*<sup>429</sup>, relatam que há uma estimativa de que o número de pessoas subnutridas na Índia caiu de 262 milhões (dados em 1993–1995) para 213 milhões (dados em 2010–2012), decorrente do aumento da produção agrícola e do desenvolvimento econômico. A estimativa de crescimento anual da agricultura indiana é de cerca de 3%, o que permite o fornecimento de alimentos para a população crescente, renda às áreas rurais, bem como matéria-prima para um grande número de indústrias.

Verifica-se que a queda no número das pessoas subnutridas relacionada ao aumento da produção agrícola e ao desenvolvimento econômico ocorreu já com a implementação da lei, o que nos permite apurar que o balanceamento de direitos de melhoristas e agriculturas trouxe efeitos positivos na área agrícola e socioeconômica.

Portanto, a implementação da lei indiana de proteção aos direitos de variedades vegetais deve servir como um parâmetro para a elaboração de novos projetos no Brasil neste sentido, tendo em vista a similaridade de cenários e a apresentação de resultados positivos a favor do sistema indiano.

Considerando os projetos elaborados pelo legislativo com o escopo de modificar a atual LPC, já discutidos na seção anterior, bem como considerando a perspectiva de implementação

---

<sup>427</sup>SOUZA, André de Mello e. Op. cit.

<sup>428</sup>SANTILLI, Juliana. Op. cit.

<sup>429</sup>SOARES, Mário. CONTINI, Elisio. SEIXAS, Cleber Oliveira. Índia: o despertar de um gigante do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXVII – Nº 3 – Jul./Ago./Set. 2018. P. 95-113. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa\\_3-2018.pdf](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa_3-2018.pdf). Acesso em 19 jan. 2020.

da lei indiana ora apresentada, passa-se a realizar uma avaliação “*ex ante*” da elaboração dos aludidos projeto, em consonância com a implementação da lei indiana, visando assim auxiliar na elaboração de futuros projetos – ou até mesmo a reformulação dos que ainda tramitam no Congresso Nacional.

### 3.4 A avaliação do processo e da perspectiva de implementação

Consoante com Draibe, as avaliações “*ex ante*” ou “diagnóstico”, precedem o início do projeto, ocorrendo em regra durante as sua preparação e formulação, devendo ser realizadas para apoiar decisões finais da formulação.<sup>430</sup> Além disso, esse tipo de avaliação se presta a orientar a fase de formulação e a tomada de decisões de determinada política<sup>431</sup>, devendo ser realizada sempre para sopesar a pertinência da implementação de um projeto, bem como, quando há mais de um, ordená-los com fulcro em sua eficiência.

A avaliação “*ex ante*” é adotada visando orientar a decisão a ser tomada para que ela recaia sobre a alternativa mais eficaz, sendo necessário, para tanto, que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, bem como um delineamento que permita alcançá-los de forma efetiva, uma vez que, a qualidade das informações coletadas e das ações concretizadas nesta análise afetam diretamente o desenvolvimento de todo o ciclo da política, bem como a sua qualidade.<sup>432</sup>

De acordo com Draibe<sup>433</sup>, este tipo de avaliação deve atender os seguintes objetivos: fornecer orientações e parâmetros que se incorporem ao projeto, melhorando seu delineamento e suas estratégias de implementação; e fixar um ponto de partida que comporte comparações futuras, objetivos estes que são o escopo dessa seção.

Neste caso, a avaliação “*ex ante*” é realizada a fim de analisar os projetos de lei elaborados pelo Congresso Nacional com o intuito de modificar a LPC, em consonância com as informações disponíveis sobre a implementação da lei indiana de variedades vegetais, a fim de orientar a elaboração de futuros projetos ou a reformulação dos que ainda tramitam no

---

<sup>430</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

<sup>431</sup>BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. p. 7-8. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

<sup>432</sup>INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, v. 1. Brasília. 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em 19 jan. 2020.

<sup>433</sup>DRAIBE, Sandra Miriam. Op. cit.

Congresso Nacional, se prestando, portanto, como um parâmetro para outras avaliações que virão.

A avaliação “*ex ante*” pode ser realizada, em regra, em três contextos: para a criação de uma nova política pública; para a expansão de uma política pública já implementada; ou para o aperfeiçoamento de uma política pública. Contudo, outro contexto em que se recomenda para a execução de uma análise deste tipo é quando a política implementada passou por uma avaliação “*ex post*” e os resultados apresentados foram insatisfatórios, havendo necessidade de reformulação da política em mais de um de seus elementos.<sup>434</sup>

Em que pese se tratar de uma nova lei a ser elaborada, entende-se que houve o reinício do ciclo de políticas públicas no sentido de reformular a LPC, considerando que a avaliação “*ex post*” realizada por este estudo apontou pontos da lei que deveriam ser corrigidos e/ou aprimorados.

Extraí-se que a principal controvérsia da LPC na fase de elaboração ainda persiste: de um lado, defende-se que o instituto da reserva e uso próprio de sementes não é eficaz em assegurar aos agricultores benefícios no mesmo patamar àqueles conferidos aos melhoristas; por outro, entende-se que essa exceção é ampla e prejudica os melhoristas por permitir uso próprio de forma desenfreada.

Tal como já explanado, os projetos não apresentam integralmente os fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos da fase de implementação<sup>435</sup>, o que já denuncia um provável insucesso em sua implementação. Outro problema dos projetos em referência, também já detectado, é a inobservância de uma agenda e uma elaboração bem delineadas.

Além disso, com fulcro nas considerações da participação da sociedade civil apresentadas por Agudelo<sup>436</sup>, observou-se uma participação menos ativa da sociedade civil, as quais, não obstante se esforçasse em participar por meio de algumas de suas organizações, foideixado de lado a viabilidade do projeto para implementação, premissa essencial à elaboração da política, visando apenas defender cada qual seus próprios interesses.

A avaliação “*ex ante*” nos permite antecipar situações quanto à prática da política, para que possam ser elas corrigidas, modificadas ou excluídas. Assim, as propostas de políticas

---

<sup>434</sup>INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Op. cit.

<sup>435</sup>SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1993 (p. 323-372).

<sup>436</sup>AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. P. 482. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.

públicas devem apresentar objetivos claros, bem como estimativa de custos e benefícios esperados com a sua implementação:

Na análise *ex ante*, partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demandaria intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, bem como um desenho que efetivamente permita alcançá-los, considerando, por exemplo, os incentivos dos agentes envolvidos. Antes de implementar a ação governamental, precisa-se estimar os custos e os benefícios esperados, ainda que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração. Essa relação de custo-benefício deve ser apresentada aos tomadores de decisão e estar transparente para a sociedade como um todo.<sup>437</sup>

A fim de se realizar a avaliação “*ex ante*”, este estudo adota as orientações trazidas em um estudo realizado pelo IPEA, o qual sugere que as propostas de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento de políticas públicas podem ser formuladas de forma a contemplar determinadas etapas, quais sejam: diagnóstico do problema; caracterização da política (objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados); desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; e impacto orçamentário e financeiro.<sup>438</sup>

Analisando os projetos de lei sob a ótica das etapas ora elencadas, verifica-se que estes observaram apenas duas delas, o que inclusive dispensa a demonstração de forma didática em quadros, como tem sido feito em todo o decorrer deste estudo.

O *diagnóstico do problema*, primeira etapa apresentada, foi a primeira observada neste caso. Não obstante cada projeto se ater a uma parte controversa da lei, os temas se cingem ao prazo de duração da proteção e à principal controvérsia da LPC, qual seja, os direitos de melhoristas *versus* agricultores, no que tange à reserva e uso próprio de sementes, defendendo alguns que o instituto da reserva e uso próprio de sementes não é eficaz em assegurar aos agricultores benefícios no mesmo patamar àqueles conferidos aos melhoristas; enquanto outros defendem que essa exceção é ampla e prejudica os melhoristas por permitir uso próprio de forma descomedida.

A segunda etapa, referente a *caracterização da política*, também foi observada. Verifica-se que cada projeto apresenta seus objetivos, bem como com quais ações pretende alcançá-los (ainda que superficialmente), qual seu público-alvo e, finalmente, quais os resultados pretendem com a implementação. Em regra, tais características se repetem em todos

---

<sup>437</sup>INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Op. cit., p. 12.

<sup>438</sup>INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Op. cit.

os projetos (por objetivarem modificar a LPC, atingindo melhoristas, agricultores, institutos de pesquisa, e a sociedade em geral), modificando apenas as ações pretendidas e os resultados esperados, tendo em vista que cada projeto possui em enfoque, mesmo que no mesmo assunto.

*O desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade e estratégia de implementação*, respectivamente terceira, quarta e quinta etapas, não foram adequadamente observadas pelos projetos. Isso porque o delineamento de ações que visam estruturar sua implementação (que envolveria os atos destas três etapas) foram feitas de forma superficial, sem detalhes, que inclusive podem levar a uma necessidade de regulamentação de algumas propostas, caso aprovada. Exemplo disso é a previsão do PL nº 3100/2008<sup>439</sup> que restringe a exceção apenas ao uso, em consumo próprio como alimento, o produto de seu plantio, deixando lacunas na interpretação do dispositivo, uma vez que a reserva de sementes passa a ser omissa na LPC, influenciando a Lei de Sementes que trata dos requisitos da semente para uso próprio.

Finalmente, a sexta, sétima e oitava etapas, quais sejam, *estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício e impacto orçamentário e financeiro* também não foram devidamente observadas pelos projetos, os quais foram apresentados sem quaisquer dados neste sentido, trazendo inclusive previsões que demandariam uma fiscalização mais contundente, ensejando assim, mais gastos, sem informar como seria feita essa fiscalização, quanto custaria e qual seu custo-benefício.

Um exemplo seria a previsão do PL nº 2325/2007<sup>440</sup> que estende a reserva e uso próprio de sementes a qualquer material de propagação vegetativa, bem como limita que esse uso próprio seja exclusivamente para consumo próprio. A previsão não dispõe como seria realizada a fiscalização desta questão de “consumo próprio”, nem mesmo quanto custaria aos cofres públicos e qual seu custo-benefício.

Portanto, demonstra-se que os projetos elaborados pelo legislativo, caso sejam aprovados e implementados (quaisquer deles) possuem grande chance de fracassarem em sua implementação. Consoante Baptista *et al*<sup>441</sup>, devido à complexidade de elementos que se

---

<sup>439</sup>MICHELETTTO, Moacir. Projeto de Lei nº 3100/2008. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008) Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>440</sup>FREITAS, Rose. Projeto de Lei nº 2325/2007. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007). Acesso em 13 jan. 2019.

<sup>441</sup>BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. p. 7-8. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272

concentram na fase de implementação, esta é considerada como um momento primordial no ciclo da política, que traz importantes contribuições para a análise de políticas.

E a essencialidade desta fase restou evidente a partir da análise da implementação da legislação indiana, confirmando que os projetos tais como elaborados não possuem condições técnicas ou práticas de garantir direitos de melhoristas e/ou agricultores ao tratar de forma insubsistente de um tema tão complexo.

No que tange à implementação da lei indiana, apurou-se ser esta progressista e detentora de aspectos notáveis, ao sopesar direitos dos melhoristas e dos agricultores utilizando a flexibilidade do TRIPS, bem como ao trazer artigos que protegem os direitos dos pesquisadores bem como o interesse público.<sup>442</sup>

Outro ponto significativo da legislação indiana é que ela abaliza sua própria direção, deixar de aderir às Atas da UPOV, apresentando assim uma nova possibilidade para o desenvolvimento de uma política para países em desenvolvimento visando normatizar os direitos de melhoristas e agricultores, de modo que ambos sejam reconhecidos e protegidos.<sup>443</sup>

Considerando o exposto, devemos refletir a respeito de uma revisão dos projetos de lei elaborados, ou então à substituição por outros que observem as etapas do “*policy cycle*”, sendo realizada uma avaliação pormenorizada para diagnosticar todos os problemas envolvidos, bem como tentar antever os reflexos de sua implementação, tudo isso com uma efetiva participação da sociedade civil que. No caso indiano, esta participação foi peça fundamental para equilibrar os direitos de melhoristas e agricultores, de modo a proporcionar a implementação de um sistema considerado por muitos<sup>444</sup> como progressista e adequado à condição de desenvolvimento do país.

---

<sup>442</sup>INDIA, *The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act, 2001*. Agosto de 2001. Índia. Disponível em <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1909/1/200153.pdf> Acesso em: 22 set 2018.

<sup>443</sup>SAHAI, Suman. India's plant variety protection and Farmer's Rights Act, 2001. *Current Science*, vol. 84, n° 3, fev. 2003. Índia. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24107424>. Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>444</sup>SAHAI, Suman. Op. cit.

## CONCLUSÃO

O presente estudo demonstrou que a LPC traz em seu bojo conceitos que auxiliam na compreensão de seu objeto de proteção, esclarecendo assim seus objetivos e procurando superar a complexidade científica do tema, um dos fatores que dificultou seu processo de elaboração.

A reserva e uso próprio de sementes é uma exceção ao direito do melhorista, prevista no artigo 10, I, da LPC, pela qual se permite a guarda de sementes para uso próprio do agricultor, em seu estabelecimento ou em estabelecimento cuja posse detenha, que é regulamentado ainda por outros instrumentos normativos, devendo observar requisitos como o dever de serem utilizadas na propriedade do agricultor ou cuja posse detenha; que a quantidade reservada respeite os parâmetros registrados para a cultivar no RNC, e que sejam utilizadas exclusivamente na safra seguinte.

A elaboração da legislação “*sui generis*” visando à proteção de variedades vegetais no Brasil se deu de acordo com o previsto no TRIPS, bem como pela forte pressão internacional. Além disso, a adesão do Brasil à Ata da UPOV de 1978 foi de certo modo desnecessária, tendo em vista que a adesão a uma das atas se servia a adequar a adoção de um sistema “*sui generis*” - o que já estava devidamente estruturado no Brasil desde 1991 – considerando ainda que a UPOV não foi criada para os países em desenvolvimento, sendo indiferente às suas necessidades, ratificando assim essa desnecessidade.

Exemplo disso foi o posicionamento da Índia, membro da OMC que aderiu ao TRIPS, contudo, não aderiu à UPOV, adotando uma lei que não corresponde integralmente a nenhuma de suas atas, mas sim, um sistema “*sui generis*” de proteção às variedades vegetais, tal como permitido pelo TRIPS, que acaba por combinar aspectos de ambos os instrumentos da UPOV.

Analisando a LPC no contexto do ciclo das políticas públicas é possível depreender que esta observou as fases do ciclo conforme apresentadas neste estudo, apresentando uma agenda bem delineada, permitindo que sua formulação fosse devidamente estruturada, observando ainda em sua implementação os fatores que condicionam o êxito dos objetivos normativos de uma política pública.

Uma questão de relevância que se observa por todo o ciclo em debate é a participação ativa da sociedade civil desde a fase de agenda, a qual foi responsável por ajudar na identificação do problema, participando de sua discussão no âmbito coletivo, facilitando as negociações, propondo soluções viáveis em sua fase de elaboração, bem como polarizando várias questões da lei durante a sua implementação, o que permitiu uma posterior avaliação de seus resultados.

Ao avaliar a implementação da LPC, depreende-se que esta promoveu significativas mudanças no setor agrícola, econômico e social, como o aumento de investimentos em pesquisas de novas cultivares, a inovação de tecnologias neste campo, o aumento da produtividade da terra, o número de cultivares ofertadas no mercado, dentre outros. Contudo, não obstante os resultados positivos elencados, vislumbrou-se também outros de cunho negativos como o aumento do preço as sementes pela concentração de sua produção nas mãos de multinacionais, e o mercado paralelo de sementes pela permissão da reserva e uso próprio destas pela própria LPC.

No que tange à reserva e ao uso próprio de sementes, sua problemática se polariza, por um ângulo, pelo entendimento de que o instituto não é eficaz em assegurar aos agricultores benefícios no mesmo patamar àqueles conferidos aos melhoristas; e, por outro, pelo entendimento de que essa exceção é ampla e prejudica os melhoristas por permitir uso próprio sem parâmetros ou limitações. Portanto, por qualquer perspectiva que se analise o impasse, subsiste a insatisfação com a previsão legal da reserva e uso próprio de sementes desde as discussões iniciais da LPC.

Não obstante todo o contexto de controvérsias da LPC apresentado, este estudo apurou que o crescente mercado ilegal de sementes foi considerado um dos principais impactos da reserva e uso próprio de sementes, demonstrando que a LPC, ao preconizar referido instituto, o fez de forma vaga, deixando de consolidar parâmetros. Assim, ainda que a LPC tenha observado o ciclo de políticas públicas, seus resultados acabaram por impulsionar a elaboração de projetos visando a sua reformulação, reiniciando assim o ciclo de políticas públicas.

Pelo exame dos projetos de lei apresentados, verifica-se que nenhum deles foi elaborado considerando as fases do ciclo de políticas públicas. Suas justificações revelam argumentos de natureza estritamente política, de bases que visam cada qual proteger seus interesses. Ademais, não se vislumbra em nenhum projeto a participação efetiva da sociedade civil durante a fase de elaboração, a não ser uma tímida manifestação de algumas de suas organizações, nem mesmo o debate em seu bojo aspectos técnicos que demonstrem, por meio de dados, a necessidade de se reformular a LPC a flexibilizar ou tornar mais rígida a reserva e o uso próprio de sementes.

Diante da insubsistência dos projetos, imperioso se faz adotar um cenário de implementação paradigma visando orientar eventual elaboração de um novo projeto. Neste caso, discutiu-se a legislação indiana de proteção de variedades vegetais, considerada progressista e inovadora ao contrabalancear os direitos dos agricultores e melhoristas.

Extraí-se do contexto indiano que a sua legislação que está atualmente em fase de implementação visa fornecer um sistema mais eficiente de proteção dos direitos dos agricultores

e melhoristas, a fim de estimular investimentos em pesquisa e desenvolvimento, objetivando o crescimento agrícola do país, que é responsável por grande parte de sua renda. Quanto aos agricultores, a lei permite que estes guardem, usem, semeiem, ressemeiem, compartilhem e vendam sementes, inclusive de variedades protegidas, desde que não o façam em embalagens rotulada com indicação de que se tratam de variedades protegidas.

A legislação indiana se destaca pela participação efetiva da sociedade civil durante sua elaboração, procurando estabelecer direitos equilibrados para agricultores e melhoristas. Outro destaque foi o tratamento atribuído aos agricultores que também produzem suas sementes, ou seja, aqueles agricultores que tenham melhorado ou desenvolvido variedades de plantas podem ser considerados melhoristas, usufruindo de tais direitos de exclusividade com relação à determinada variedade.

É possível apurar pelo processo de elaboração da lei indiana ora apresentado que a preocupação com suas comunidades tradicionais foi condição observada em suas discussões, tendo em vista a massa de agricultores responsáveis pelo desenvolvimento do país, bem como a riqueza de seus conhecimentos agrícolas que se transmitem através de gerações.

Contudo, por ainda estar em fase de implementação, a lei indiana não nos permite dados mais apurados quanto aos seus resultados, sendo que os apresentados por este estudo pressupõem que o equilíbrio de direitos de melhoristas e agricultores têm trazidos resultados positivos, como reflexos socioeconômicos na questão alimentar da população.

Assim, ao se sopesar o contexto indiano de proteção, restou demonstrado que a fase de implementação é basilar ao ciclo da política ao apresentar importantes elementos e contribuições à sua análise, confirmando que os projetos de leis tais como elaborados no contexto brasileiro não possuem condições técnicas ou práticas de garantir direitos de melhoristas e/ou agricultores ao tratar de forma insubsistente de um tema tão complexo.

Sugere-se, portanto, uma revisão dos projetos de lei elaborados, ou então a substituição destes por outros que observem as etapas do ciclo de políticas públicas, sendo realizada uma avaliação pormenorizada para diagnosticar todos os problemas envolvidos, tracejando a proposta a ser elaborada, bem como já antevendo os possíveis reflexos de sua implementação, tudo isso com efetiva participação da sociedade civil a auxiliar na elaboração de um instrumento harmônico com a condição de desenvolvimento do país.

Ainda assim, mesmo que os aspectos técnicos, tecnológicos, econômicos e sociais de uma lei sejam básicos para a decisão, é cediço que esta se dá no nível político, motivo pela qual é importante a apreciação do cenário político-institucional que envolve a sua elaboração e posterior implementação.

Portanto, ao se analisar o impasse da reserva e uso próprio de sementes no Brasil, verifica-se que o assunto é uma demanda que persiste na agenda governamental desde as discussões iniciais para elaboração da LPC, sendo que os resultados observados indicam a necessidade de reformulação da lei. Contudo, a mera existência de comando normativo adequado a conciliar direitos de melhoristas e agricultores não seria capaz de solucionar todas as questões atinentes à reserva e uso próprio de sementes, considerando sobretudo os interesses políticos inerentes ao tema, sendo necessária a mobilização da sociedade civil, à exemplo do que ocorreu na Índia, a fim de fazer prevalecer seus interesses e conciliar os direitos dos melhoristas e agricultores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDELO, Germán Darío Valencia. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pap. Polít. Bogotá* (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012. Disponível em <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>. Acesso em 18 dez 2019.
- ANANTH, P. Panchayati Raj in India. *Journal of Education & Social Policy*. Vol. 1 No. 1; June 2014. Disponível em [http://jespnet.com/journals/Vol\\_1\\_No\\_1\\_June\\_2014/1.pdf](http://jespnet.com/journals/Vol_1_No_1_June_2014/1.pdf). Acesso em 19 jan. 2020.
- ARAÚJO, José Cordeiro de. A Lei de Proteção de Cultivares: análise de sua formulação e conteúdo. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, 2010, Brasília. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3543>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. (ABRI) *3º Encontro Nacional*. 2011 - USP. 2011, São Paulo. p. 5. Disponível em [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100056&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100056&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 22 Set. 2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SEMENTES E MUDAS – ABRASEM. *Estatuto Social*. Brasília. 2014. Disponível em <http://www.abrasem.com.br/wp-content/uploads/2013/01/Novo-Estatuto-28.04.2014.pdf> . Acesso em 18 dez. 2019).
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.
- BARBOSA, Dênis. *Bases Constitucionais da Propriedade Intelectual* [2007] [s.l.] Disponível em <<http://denisbarbosa.addr.com/bases4.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_, Dênis Borges. WACHOWICZ, Marcos (Org.). Propriedade Intelectual Desenvolvimento na Agricultura. *GEDAI - Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial* - Universidade Federal do Paraná. 2016. P. 11-84. Disponível em <http://www.gedai.com.br/publicacoes/propriedade-intelectual-desenvolvimento-na-agricultura/>. Acesso em 05 jan. 2020.
- BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

BEVILÁQUA, Gilberto Antônio Peripolli. ANTUNES, Irajá Ferreira. BARBIERI, Rosa Lia. SCHWENGBER, José Ernani. SILVA, Sergio Delmar Anjos e. LEITE, Daniela Lopes. CARDOSO, Joel Henrique. Agricultores guardiões de sementes e ampliação da agrobiodiversidade. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 31, n. 1, p. 99-118, jan./abr. 2014. Disponível em <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/19445/12516>. Acesso em 14 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.903 de 27 de agosto de 1945. *Código de Propriedade Industrial*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7903.htm). Acesso em: 23 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.727, de 13 de Julho de 1965. *Dispõe sobre a fiscalização do comércio de sementes e mudas e dá outras providências*. Brasília. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4727-13-julho-1965-369034-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.507, de 19 de dezembro de 1977. *Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de sementes e mudas, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6507.htm). Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1988*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 26 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. *Promulgou a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. - Acordo Sobre Aspectos Dos Direitos De Propriedade Intelectual Relacionados Ao Comércio (TRIPS)*. Brasília. Disponível em <http://www.inpi.gov.br/legislacao-1/27-trips-portugues1.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em 26 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.711 de 05 e agosto de 2003. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.711.htm). Acesso em: 22 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.153, de 23 de julho de 2004. *Aprova o Regulamento da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas - SNSM, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5153.htm). Acesso em 20 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2008. *Promulgou o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002*. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm). Acesso: em 17 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Serviço Nacional de Proteção de Cultivares*. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). *Estrutura Organizacional*. Brasília. 2015. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 07 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade*. Brasília, DF, 2019. Disponível em <http://www.mma.gov.br/biodiversidade.html?view=default>. Acesso em 26 mai. 2019.

\_\_\_\_\_, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Proteção de Cultivares no Brasil*. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. Universidade Federal de Viçosa – Brasília: Mapa/ACS, 2011. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/protacao-de-cultivar/publicacoes/livro-protacao-cultivares>. Acesso em 18 abr. 2019.

BOFF, Saete Oro. GONÇALVES, Diego Marques. As tensões existentes entre interesse privado e interesse social na proteção jurídica das cultivares. *PIDCC*, Aracaju, ano V, volume 10, nº 2, p. 108-127. Julho/2016. p. 108-127. Disponível em <http://pidcc.com.br/artigos/07022016/04072016.pdf>. Acesso em 05 jan. 2020.

BONFIM, Isabela. GOMES, Pedro. HAIDAR, Christiane. GARRAFA, Volnei. (2018). Bioética e cultivares - estudo comparativo entre o projeto de Lei n. 827/2015 e a Lei de

Proteção de Cultivares. *Revista de Direito Sanitário*, 19(1), 11-31. Brasília, 2018. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/148122>. Acesso em: 22 set. 2018.

BRUCH, Kelly Lissandra. *Limites do Direito de Propriedade Industrial de Plantas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2006. Porto Alegre - RS. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8148/000569033.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 out. 2019.

\_\_\_\_\_. DEWES, Homero. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. Proteção de cultivares e patentes de invenção: uma coexistência possível. *PIDCC - Revista de propriedade intelectual - direito contemporâneo e constituição*, Aracaju, Ano IV, Volume 09 nº 03, p.067 a 093 Out/2015. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6745853.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BUAINAIN, Antônio Márcio. BONACELLI, Maria Beatriz Machado. MENDES, Cássia Isabel Costa (org.) *Propriedade Intelectual e Inovações na Agricultura*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. 2015. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1047036/1/LVPIeInovacoesnaAgricultura.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

BULSING, Adriana Conterato. *Propriedade Intelectual sobre cultivares: os limites ao direito de proteção no Brasil e na Argentina*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis - SC. 2010. Disponível em <https://repositorio.o.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93853/286041.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 nov. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

CARPI, Virgínia Arantes Ferreira. Registro Nacional de Cultivares – RNC – MAPA. *II Workshop DFIA – ABCSEM*. Julho/2017. Campinas – SP. Disponível em [http://www.abcsem.com.br/upload/arquivos/II\\_Workshop\\_DFIA-ABCSEM\\_-\\_RNC.pdf](http://www.abcsem.com.br/upload/arquivos/II_Workshop_DFIA-ABCSEM_-_RNC.pdf). Acesso em 05 jan. 2019.

CARVALHO, Sérgio Medeiros Paulino de. PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. Propriedade Intelectual, estratégias empresariais e mecanismos de apropriação econômica do esforço de inovação no mercado brasileiro de sementes. *Revista Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, p. 151-

182, jan/jun 2001. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19641/11388>. Acesso em 04 jan.2020.

CASTIGLIONI, Juliana Moraes de Carvalho. SANTOS, Nivaldo dos. A Proteção Jurídica de Cultivares Legal. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 60-87, jul/dez. 2015. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/download/102/103>. Acesso em 04 jan. 2020.

CAVALCANTI, Pedro (org.) Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. 1ª ed., 2019. Brasília. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530\\_livro\\_inovacao\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190530_livro_inovacao_e_politicas_publicas.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Panorama do agro. Nov/2019. Disponível em <https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro>. Acesso em 19 jan. 2019.

ECODEBATE. *Brasil possui a maior diversidade de plantas do mundo*. Fonte: Pesquisa Fapesp / Jornal da Ciência. Publicada em 23/03/2016. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2016/03/23/brasil-possui-a-maior-diversidade-de-plantas-do-mundo/>. Acesso em 19 jan. 2020.

FARO, Beto. Projeto de Lei nº 6862/2010. *Dispõe sobre o disciplinamento da cobrança de contraprestação pecuniária pela utilização de cultivares ou variedades vegetais para a produção agrícola; e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=737346&filename=PL+6862/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=737346&filename=PL+6862/2010) Acesso em 13 jan. 2019.

FERMENT, Gilles. FERNANDES, Gabriel; AVANCI, Juliana (Org.). *Seminário sobre proteção da agrobiodiversidade e direito dos agricultores: Propostas para enfrentar acontaminação transgênica do milho*. Brasília : MDA, 2010. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/livro/sem%C3%A9rio-sobre-prote%C3%A7%C3%A3o-da-agrobiodiversidade-e-direito-dos-agricultores-propostas>. Acesso em 21 jan. 2020.

FERREIRA, Natália Bonora Vidrih. *Possíveis impactos da lei de cultivares, tendo como base as diretrizes da Convenção de 1991 da UPOV*. Dissertação – Mestrado Profissional. Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI. Rio de Janeiro – RJ. 2010. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/academia/arquivo/arquivos-biblioteca/FERREIRANatliaBonoraVidrih2010.pdf>. Acesso em 07 jan. 2020.

FREITAS, Rose. Projeto de Lei nº 2325/2007. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=518770&filename=PL+2325/2007). Acesso em 13 jan. 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 18 dez. 2019.

GARCIA, Selemara Berckermbrock Ferreira Garcia. Reflexos da Globalização Sobre a Lei De Proteção de Cultivares no Brasil. *Cadernos de Direito*. 2002. P. 165-181. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/922/441>. Acesso em 18 dez. 2019.

GOPALAKRISHNAN, N. S. An “Effective” Sui Generis Law to Protect Plant Varieties and Farmers' Rights in India: A Critique. *The Journal of the World Intellectual Property*. 01 nov, 2005. [s.l.]. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-1796.2001.tb00168.x>> Acesso em: 17 abr. 2019.

HATHAWAY, David. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 15-17. Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Audiência Pública da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 827/2015 (Lei de Proteção de Cultivares). *Câmara dos Deputados*, 23 fev. 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-0827-15-aprimora-lei-de-protecao-de-cultivar/documentos/audiencias-publicas/david-hathaway-economista-e-consultor>. Acesso e 14 jan. 2020.

HEINZE, Luis Carlos. Projeto de Lei nº 8926/2017. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1613800&filename=PL+8926/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1613800&filename=PL+8926/2017) Acesso em 13 jan. 2019

HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. [online]. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86. Disponível em Scielo Books: <http://books.scielo.org>. Acesso em 04 jan. 2020.

INDIA, *The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act, 2001*. Agosto de 2001. Índia. Disponível em <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1909/1/200153.pdf> Acesso em: 22 set 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, v. 1. Brasília. 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688) Acesso em 19 jan. 2020.

INTERNATIONAL Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV). Members of the International Union for the protection of New Varieties of Plants. *Convention (1961), as revised at Geneva (1972, 1978 and 1991)*. Status on November 1, 2019. Disponível em <https://www.upov.int/export/sites/upov/members/en/pdf/pub423.pdf>. Acesso em 19 jan. 2020.

JUK, Yohanna Vieira. *Tramitação de alternativas da lei de proteção de cultivares no Brasil*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/64552/R%20-%20T%20-%20YOHANNA%20VIEIRA%20JUK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 jan. 2020.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª. ed. New York. Longman Classics in Political Science, 1995.

LACOMBE, André. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 12-14. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

LEITÃO, Nilson. *Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 827, de 2015, que “altera a lei de proteção de cultivares, que institui a lei de proteção de cultivares e dá outras providências”*. Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1629467&filename=SBT+4+PL082715+%3D%3E+PL+827/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1629467&filename=SBT+4+PL082715+%3D%3E+PL+827/2015). Acesso em 13 jan. 2019.

LIMA, Luciana Leite e D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 04 jan. 2020.

LOCKS, Pompilio. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. *Otra Economía*, vol. 8, n. 14, janeiro-junho. 2014. Disponível em <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/viewFile/otra.2014.814.05/4152>. Acesso em 17 jan. 2019.

LONDRES, Flávia (Org.). A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar. Grupo de Trabalho sobre Biodiversidade - *Articulação Nacional de Agroecologia*. Outubro de 2006. Disponível em [http://www.redsemillas.info/wp-content/uploads/2007/02/legislacao-sementes-e-mudas\\_br.pdf](http://www.redsemillas.info/wp-content/uploads/2007/02/legislacao-sementes-e-mudas_br.pdf). Acesso em 14 jan. 2020.

MACHADO, Altair Toledo. SANTILLI, Juliana. MAGALHÃES, Rogério. A agrobiodiversidade com enfoque agroecológico: implicações conceituais e jurídicas. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica: *Embrapa-Secretaria de Gestão e Estratégia*, 2008. Disponível em <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/123784>. Acesso em 14 jan. 2020.

MACIEL, Karina Teresa da Silva. Atuais desafios no desenvolvimento do agronegócio. *Revista de Direito Empresarial*. Vol. 9/2015, p. 339-358, mai/jun 2015. São Paulo. Disponível em <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2015;1001039624>. Acesso em: 22 set. 2018.

MASCARENHAS, Gilberto Carlos Cerqueiras. A biodiversidade Brasileira no Âmbito do Acordo TRIPS. *Revista Brasileira de Inovação*. Vol. 3. Nº 2. Jul/Dez. 2004. p.393-416. [Campinas]. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648902>. Acesso em: 23 mai. 2019.

MENUCHI, Luciana Nalim Silva. SEGUNDO, Gesil Sampaio Amarante. ARAUO, Jacqueline Camolese. O novo marco legal para acesso ao patrimônio genético e proteção do conhecimento tradicional associado. *Revista GEINTEC: Gestão, Inovação e Tecnologias* – ISSN: 2237-0722. São Cristóvão/SE – 2016. Vol. 6/n. 1/ p. 2954-2965. Disponível em <http://www.revistageintec.net/index.php/revista/article/view/802/645>. Acesso em 26 mai. 2019.

MICHELLETO, Moacir. Projeto de Lei nº 3100/2008. *Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=547826&filename=PL+3100/2008) Acesso em 13 jan. 2019.

MORAES, Marcelo Gravina de. A legalidade da proteção por cultivares de plantas na propriedade intelectual e da biotecnologia com a cobrança de royalties via patente. *Revista da*

*Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, nº 135, p. 3- 5, mar-abr 2015. Rio de Janeiro.

MOREIRA, Pedro. A proteção de cultivares no Brasil. *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual – ABPI*. nº 133, p. 19-31, nov/dez 2014, Rio de Janeiro.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. CONDE, Leandro Barbalho. A lei n. 13.123/2015 e o retrocesso na proteção dos conhecimentos tradicionais. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.14, n.29, p.175-205, Mai./Ago. de 2017. Disponível em <http://sambio.org.br/wp-content/uploads/2018/04/1017-3946-2-PB.pdf> . Acesso em 26 mai. 2019.

OLALDE, Alicia Ruiz. Lei de proteção de cultivares: algumas anotações para o debate. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. Brasília, v. 9, n.11/3, p. 97-109, 1992. Disponível em <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/9048/5147>. Acesso em 18 dez. 2019.

OLIVEIRA, Diego Guimarães de. CASTIGLIONI, Juliana Moraes de Carvalho. SANTOS, Nivaldo dos. Direito à alimentação adequada e proteção de saberes: as tecnologias sociais e o caso das sementes crioulas. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, São Paulo, v. 21, n. 81, p. 47-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/102580>. Acesso em 22 set. 2018.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and a Study of Politics. *American Political Science Review*. vol. 94, n. 2, 2000, p. 251-267. Disponível em <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/Grad%20American/Overviews%20&%20Syntheses/Piererson.Increasing%20Returns,%20Path%20Dependence,%20and%20Study%20of%20Politics.pdf>. Acesso em 14 jan. 2020.

PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Notas sobre patentes e certificados de cultivares: conflitos ou complementos de proteção? *Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual - ABPI*, nº 118, p. 3-23. mai-jun 2012. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. NERO, Patrícia Aurélio Del Coordenadoras. *Proteção Jurídica para as Ciências da Vida - Propriedade Intelectual e Biotecnologia*. São Paulo: IBPI – Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual, 2012. p. 173-2000. Disponível em [https://ibpieuropa.org/?media\\_dl=157](https://ibpieuropa.org/?media_dl=157). Acesso em 18 nov. 2019.

PORTUGAL, Alberto Duque. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 11-12. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em 09 de jan. 2020.

RODRIGUES, José Américo Pierre. A Lei de Proteção de Cultivares (LPC). A importância para a pesquisa e o desenvolvimento das variedades vegetais. *Abrasem-Conteúdo Especial. Revista Agroanalysis*. Janeiro/2017. p. 38-43. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/viewFile/71341/68808>. Acesso em 05 jan. 2020.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Disponível em [https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod\\_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C7A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C7A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1). Acesso em 18 dez 2019.

SAHAI, Suman. India's plant variety protection and Farmer's Rights Act, 2001. *Current Science*, vol. 84, nº 3, fev. 2003. Índia. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24107424>. Acesso em: 17 abr. 2019.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, [s.l.], 2005. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI\\_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/SANTILLI_Juliana-Socioambientalismo-e-novos-direitos.pdf). Acesso em 23 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*. 1ª ed., Editora Peirópolis, 2009, São Paulo.

\_\_\_\_\_. Os direitos de propriedade intelectual sobre as variedades de plantas (cultivares): uma visão crítica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 64, p.175-214, out./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. A Lei de Sementes brasileira e os seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 7, n. 2, p. 457-475, maio-ago. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em 23 mai. 2019.

SHERWOOD, Robert. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 17-18. Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

SILVA, Cláudio Manuel da. Entrevista Especial sobre a Lei de Cultivares. *Revista Agroanalysis*. Julho de 1997. p. 14-15. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/48580/46935>. Acesso em 18 dez. 2019.

SOARES, Mário. CONTINI, Elisio. SEIXAS, Cleber Oliveira. Índia: o despertar de um gigante do agronegócio. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXVII – Nº 3 – Jul./Ago./Set. 2018. P. 95-113. Disponível em [http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa\\_3-2018.pdf](http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/rpa_3-2018.pdf). Acesso em 19 jan. 2020.

SOUZA, André de Mello e. A legislação da Índia relativa ao uso e à propriedade da biotecnologia. *Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA*. p. 47-60. Número 10. Abr/Jun 2012. [s.l.] Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI\\_n10\\_legislacao.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4126/1/BEPI_n10_legislacao.pdf). Acesso em: 22 set. 2018.

SPERAFICO, Dilceu *Projeto de Lei nº 827/2015. Altera a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Câmara dos Deputados. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311226&filename=PL+827/2015). Acesso em 13 jan. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial nº 1.610.728*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Recorrente: Sindicato Rural de Sertão e Outros. Recorrido: Monsanto Do Brasil LTDA e outros. Publicado em 14/10/2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=97022993&num\\_registro=201601710999&data=20191014&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=97022993&num_registro=201601710999&data=20191014&tipo=91&formato=PDF). Acesso em 18/11/2019.

SWAMINATHAN, M. S. The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act: From Legislation to Implementation. NISCAIR Online Periodicals Repository. Vol.07, Jul. 2002. [s.l.]. Disponível em <<http://nopr.niscair.res.in/handle/123456789/4928>> Acesso em: 17 abr. 2019.

TÁVORA, Fernando Lagares. FRAXE NETO, Habib Jorge. PÓVOA, Luciano Martins Costa. KÄSSMAYER, Karin. SOUZA, Luiz Beltrão Gomes. PINHEIRO, Victor Marcel. BASILE, Felipe Basile. CARVALHO, Daniel Melo Nunes. Comentários à Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade. Brasília: *Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado*, outubro/2015 (Texto para Discussão nº 184). Disponível em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 20 mai. 2019.

TENÓRIO, Givago. Projeto de Lei nº 404/2018. *Modifica o art. 11 da Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, que “Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. Senado Federal. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7874279&ts=1567532222657&disposition=inline> Acesso em 13 jan. 2019.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1993 (p. 97-146).

VELHO, Paulo Eduardo. *Análise da controvérsia sobre a lei de proteção de cultivares no Brasil: implicações socio-econômicas e os condicionantes políticos para o seu encerramento*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279818>. Acesso em 17 jan. 2020.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A inovação na agricultura brasileira: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares. *Texto para discussão – Sumário Executivo*. Rio de Janeiro, agosto de 2013. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD\\_1866\\_sumario\\_executivo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2209/2/TD_1866_sumario_executivo.pdf). Acesso em 05 jan. 2020.