

# PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA - ANDB

VIVIANE AMARAL GURGEL

Doutoranda do Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UnB, Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA/UFAL, Advogada e Economista

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972 do século passado (XX), pode-se dizer que cada vez mais o Brasil fica conhecido no mundo como o detentor da maior reserva em Biodiversidade. Esse *slogan* ganhou maior projeção a partir da Conferência do Meio Ambiente, a Rio-92 e a assinatura por vários países nesta, da Convenção da Diversidade Biológica. Pode-se claramente dizer que a Amazônia entrou no século XXI conhecida como a imagem e o conceito de biodiversidade.

A presente tese trata exatamente da discrepância entre a difusão e publicidade de um *slogan*, do interesse despertado por este e a efetiva aplicação dos pressupostos da própria Convenção de Diversidade Biológica no Brasil. Para tanto, inicialmente apresenta-se as razões que consagram a biodiversidade como área estratégica para o Brasil, evidenciando sua representatividade geopolítica e reserva de patrimônio ambiental e cultural, assim como, potencial de aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável.

Em seguida elenca-se a atual estrutura da legislação e da política pública que tutelam a biodiversidade nacional. Tal diagnóstico traz a reflexão que a estrutura legal e administrativa que tratam da biodiversidade brasileira não possuem agilidade de captar e responder as demandas que o tema exige. Este fato tem propiciado o aumento da biopirataria e um avanço lento das pesquisas e a utilização sustentável com repartição de benefícios a população tradicional.

Este cenário suscita a indagação por que não tratar uma área tão estratégica para o desenvolvimento sustentável brasileiro e do mundo através da estrutura de uma agência reguladora, assim como são tratados outros setores de relevância estratégica nacional como a água (ANA), o petróleo (ANP) e a energia elétrica (ANEEL)?

Portanto, na segunda parte da tese trata-se das possibilidades e dificuldades de encaminhando de uma proposta de agência reguladora para a biodiversidade. Na conclusão procura-se evidenciar os principais pontos que fundamentam tal proposta em resposta a problematização apresentada inicialmente de discrepância entre a atual estrutura legal e administrativa que tutelam a temática da biodiver-

sidade no Brasil e as reais demandas apresentadas na realidade para um setor tal estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil.

## 2. O PAPEL ESTRATÉGICO DA BIODIVERSIDADE

O termo biodiversidade começa a ser debatido no cenário mundial ainda em Estocolmo em 1972, na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, promovida pela ONU. Contudo, a repercussão na mídia mundial do termo só ocorre na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, quando diversidade biológica foi definida pela Convenção sobre Biodiversidade Biológica.

Nos últimos 30 anos as discussões entre os países do Norte e do Sul no âmbito dos organismos internacionais, como a ONU, o GATT e posteriormente a OMC, tem alterado seu poder de barganha e sua priorização, seja frente a temática ambiental, como a de desenvolvimento. Em seu recente livro, o professor Marcelo Varela (2004)<sup>1</sup>, indica claramente que os países do Sul (leia-se hemisfério Sul) tem perdido espaço de negociação internacional em relação aos países do Norte (hemisfério Norte). Atualmente ocorre uma nítida prevalência do peso político das resoluções da OMC, em um conceito de meio ambiente e desenvolvimento que vem se distanciando do conceito de sustentabilidade, atendendo precipuamente os pressupostos de liberalismo econômico.

A relação entre os países do hemisfério Norte tidos como desenvolvidos e os do hemisfério Sul, denominados os em desenvolvimento e não desenvolvidos tem se precarizado nas relações comerciais de troca, principalmente no tocante as *commodities* agrícolas *versus* potencial tecnológico. Nessa queda de braço entre os dois blocos de países, no sistema de acumulação capitalista que valoriza os produtos de tecnologia intensiva, verifica-se que cada vez mais os países do Sul, se distanciam dos patamares de geração de acumulação dos países do Norte.

A não repartição do conhecimento tecnológico em biotecnologias, o sistema mundial de patentes, a adoção de tecnologias agrícolas dependentes, a biopirataria tem sido apontados por autores como Vandana Shiva (2001)<sup>2</sup>, como causadores do empobrecimento de vários povos e países do hemisfério Sul, assim como agentes de erosão da biodiversidade destes. A mesma autora num livro mais recente, ressalta a importância de um sistema de valorização da diversidade se contrapondo e criticando os modelos de monocultura. Neste sentido, a autora se refere não só aos modelos produtivos, especificamente agrícolas, mas questiona a própria racionalidade produtiva que não valoriza o conhecimento tradicional e a biodiversidade, envolvendo a diversidade cultural e ambiental (2003)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> VARELLA, Marcelo. *Direito internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

<sup>2</sup> SHIVA, Vandana. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

<sup>3</sup> SHIVA, Vandana. *Monoculturas da mente: perspectivas biodiversidade da biotecnologia*. São Paulo: Gaia, 2003.

As obras acima referenciadas ressaltam o quanto a biodiversidade possui um papel extremamente estratégico no âmbito das negociações e disputas políticas, jurídicas e econômicas mundiais. Esse caráter geopolítico foi muito bem abordado por Sarita Albagli (1998)<sup>4</sup>, nesta obra a autora enfoca a importância da relação ciência, tecnologia e meio ambiente, tendo em vista que o sistema de acumulação atual, pós-fordista, privilegia o aspecto técnico-científico, intensivo em capital. Desta forma, os países desenvolvidos possuem atualmente melhores condições de apropriação de ganhos com a biodiversidade. Observa-se que os países do Sul possuem potencial de biodiversidade, enquanto que os países do Norte detêm a acumulação de conhecimento técnico-científico e de capital para explorá-la.

Contudo, a autora assinala que a dicotomia efetiva é entre países detentores de reserva de biodiversidade e aqueles detentores de tecnologia. Como não ocorre o compartilhamento de conhecimento e de capital entre os países que possuem essa reserva e aqueles que não, tem-se observado o aumento da desigualdade da capacidade de tratamento da biodiversidade com o preconizado na Convenção sobre Diversidade Biológica. Como assinala Albagli<sup>5</sup>, a abordagem frente a biodiversidade sofre as oscilações entre uma perspectiva economicista e mais ambientalista, que ocorre em países do Norte, como do Sul:

O desenvolvimento sustentável, do mesmo modo, está longe de ser uma estratégia hegemônica ou consensual. Hoje convivem e, freqüentemente, colidem formas tradicionais de exploração dos recursos naturais e de produção de bens e formas características do que se apresenta como um novo paradigma técnico-produtivo menos intensivos em recursos naturais, o qual, entretanto, introduz-se de modo diferenciado e desigual nos vários segmentos econômicos e nas diversas realidades nacionais e regionais.

Esses distintos padrões expressam, por sua vez, diferentes projetos e estratégias de intervenção sobre o meio ambiente e o território, caracterizando igualmente distintas formas de apropriação da natureza, tais como:

- exploração predatória, pelos segmentos do capital baseados no velho paradigma intensivo em matérias-primas e energia;
- preservação como reserva de valor futuro, promovida pelos segmentos do capital de alta tecnologia, baseados no novo paradigma intensivo em conhecimento e informação;
- preservação sob motivações estritamente ecológicas, pelos que desejam conservar a natureza motivados por seu valor intrínseco;
- conservação associada ao uso sustentável, pelos que valorizam o meio ambiente e dele dependem para a sua sobrevivência imediata; e
- exploração, predatória ou sustentável, dos recursos naturais como base para o desenvolvimento dos países periféricos.

<sup>4</sup> SARITA, Albagli. *Geopolítica da biodiversidade*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

<sup>5</sup> Idem: 1998.

O que se depreende tanto da obras dos três autores acima é que a biodiversidade possui um papel estratégico para o desenvolvimento sustentável no âmbito internacional e nacional. E que os países que possuem potencial em biodiversidade, mas que não possuem potencial equivalente técnico-científico e de capital estão deixando de obter benefícios com a diversidade que possuem., ficando a mercê de serem expropriados nesta, pelos interesses dos países que possuem estruturas que detenham capacidade técnico-científico e de capital para explorar a biodiversidade. Entretanto, normalmente esta exploração está ocorrendo a margem da lei, através da biopirataria, não beneficiando as populações tradicionais envolvidas.

Desenvolver uma estrutura legal, institucional, reguladora e administrativa que possua condições de cumprir os objetivos preconizados na Convenção sobre Diversidade Biológica constitui um dos maiores desafios do Estado brasileiro. Tendo em vista que a biodiversidade é sem sombra de dúvida uma variável estratégica geopolítica, que só tem intensificado seu peso ao longo do tempo, com perspectivas de aumentar cada vez mais, devido os interesses econômicos das indústrias de biotecnologias para a geração de patentes na área de medicamentos, cosméticos e alimentos nutracêuticos. Interesses esses que acobertados por preocupações pseudo ambientais com a erosão dos recursos naturais podem colocar inclusive países que não “cuidam” de sua biodiversidade numa rota de ingerência e intervenção internacional, por parte da ONU ou de alguns país, por exemplo, como bem assinalado por Marcelo Varella<sup>6</sup>.

### 3. ESTRUTURA LEGAL

A Constituição Federal de 1988, já previa no art. 225, § 1º, inciso II, a proteção da diversidade biológica e do patrimônio genético. O referido artigo afirma que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético. Convém enfatizar que a Constituição de 1988 foi a primeira das Cartas Magnas brasileiras a disciplinar a biodiversidade e o acesso ao patrimônio genético. Contudo, há que assinalar que anteriormente a Constituição de 1988, o país possuía estrutura infraconstitucional nessa temática facilmente identificável no Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), a Lei de Proteção a Fauna (Lei nº 5.197, de 1967), o Decreto-Lei sobre o Estímulo e Proteção à Pesca (DL nº 221, de 1967), Lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981) e a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985).

A Convenção sobre Diversidade Biológica assinada pelo Governo Brasileiro na Rio-92, obteve sua ratificação no país através do Decreto Legislativo n.º 2, de

<sup>6</sup> VARELLA, Marcelo. *Direito internacional econômico e ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004: 89-131.

1994 e posterior promulgação com o Decreto n.º 2.519, de 1998. Nesse ínterim contudo, foram promulgadas outras legislações com franco rebatimento no tema da biodiversidade, como a Lei de Biossegurança (Lei n.º 8.974, de 1995 e objeto de novo projeto de Lei em debate no Congresso Nacional), a Lei de Patentes (Lei n.º 9.279, de 1996), a Lei de Cultivares (Lei n.º 9.456, de 1997) e a Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605, de 1998). Pode-se assinalar outras legislações que contemplam o tema da biodiversidade posterior a 1998, como a Lei de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795, de 1999) e a Lei de Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n.º 9.985, de 2000).

Contudo, ainda não se têm no país uma lei promulgada específica sobre biodiversidade. Somente possuímos no ordenamento jurídico pátrio uma Medida Provisória, a de n.º 2.186, de 23 de agosto de 2001<sup>7</sup>, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência dessa para sua conservação e utilização e o Decreto n.º 3.945, de 2001, que dispõe sobre a criação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, procurando aplicar os pressupostos da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Os objetivos da Convenção da Diversidade Biológica, inscrito no seu primeiro artigo, consagram-se em três, a saber: a conservação da diversidade biológica; a utilização sustentável de seus elementos; e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Já a segunda parte do referido artigo, destina-se a evidenciar como esses objetivos devam ser alcançados: “(...) mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado” (grifo nosso).

O governo brasileiro tem realizado nos últimos anos várias medidas na consecução dos três objetivos elencados acima e na formatação de uma estrutura de construção e disciplinamento das diretrizes para atingir os mesmos, de acordo com a forma preconizada na referida Convenção. Todavia, o que se observa no relato de vários estudos sobre biodiversidade, nos aspectos de conservação, preservação, fiscalização, pesquisa científica e projetos de repartição de benefícios é que ocorre lentidão e burocracia. A estrutura legal e administrativa criada coloca-se bem aquém das necessidades e anseios das comunidades, da academia e também do setor privado. Ao invés de se obter com a legislação e estrutura institucional montada uma maior proteção da biodiversidade brasileira, têm-se observado que essa fica cada vez mais vulnerável<sup>8</sup>. Principalmente quando depara-se com o fato que trata-se do país campeão entre os de mega-biodiversidade.

<sup>7</sup> Originalmente Medida Provisória n.º 2.052, de 29 de junho de 2000. Tramitam na Câmara dos Deputados sobre a matéria o Projeto de Lei n.º 4.842/98 (ou PL 306/95 do Senado Federal) e os projetos de lei a este apensados, o PL do Executivo n.º 4.751/98 e o PL n.º 4.579/98.

<sup>8</sup> BENSUSAN, Nurit (org.) *Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade, como, para que, por quê. Brasília: Editora UnB/Instituto Socioambiental, 2002. 252p.

Primeiramente analisaremos a adequação legal. Para tanto tomaremos como referência a análise feita por Simone Wolff<sup>9</sup> sobre o grau de adequação da legislação brasileira à Convenção sobre Diversidade Biológica, onde há o cotejamento entre os princípios da referida Convenção e os instrumentos normativos e regulamentares da legislação pátria. A análise da autora configura-se em duas partes. A primeira destinada ao inventário jurídico-ambiental, federal, estadual e do Distrito Federal orientado à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e do patrimônio genético. Nesta parte realiza-se o cotejamento dos pressupostos inscritos nos cinco primeiros artigos da Convenção sobre Diversidade Biológica e a legislação brasileira. A segunda parte do estudo da referida autora, elenca a contemplação dos princípios da Convenção dispostos a partir do sexto artigo. O estudo colhe na Constituição e na legislação infra-constitucional os pressupostos de adequação.

De acordo com a análise da autora diante da primeira parte da Convenção pode-se dizer que referente aos princípios a observação que faz é a seguinte:

É relevante esclarecer que em qualquer momento na Convenção é utilizado o conceito 'patrimônio comum da humanidade' em alusão à biodiversidade, apesar de o vocábulo 'patrimônio' remeter à idéia de apreciação econômica, que permeia por completo o instrumento multilateral. (...) A doutrina internacional do 'patrimônio comum da humanidade' compreende duas definições (entre cinco) que não se adaptam à realização da Convenção: a **não-apropriação** e a **gestão comum**. Ora, a CDB cria condições para a apropriação legítima dos recursos genéticos, por meio do acesso a esses, deixando às legislações nacionais o encargo de criar condições para permitir que a 'justa posse' aconteça. Quanto à gestão comum dos bens naturais, tal noção afronta o princípio da soberania nacional, que coloca os recursos naturais sob a administração exclusiva do país de origem. No tocante às outras três definições: repartição dos benefícios; utilização para fins pacíficos; e preservação com vistas ao interesse da humanidade, estão em consonância com os preceitos estabelecidos na Convenção. A responsabilidade sobre a promoção da conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos deve fundamentar-se no ideário de **preocupação comum à humanidade** conforme adotado na CDB.<sup>10</sup>

Já na segunda parte da análise a referida publicação ressalta que somente o artigo 17, que trata do intercâmbio de informações foi insatisfatoriamente atendido pela legislação pátria. Contudo, a análise aponta para a consideração de que vários artigos encontram-se atendidos parcialmente, como verifica-se da análise transcrita abaixo:

Como se depreende, os artigos da Convenção sobre Diversidade Biológica considerados de atendimento satisfatório, aos quais a legislação ambiental brasileira se adequou inteiramente são aqueles mais abrangentes e genéricos: o

<sup>9</sup> WOLFF, Simone. *Legislação ambiental brasileira: grau de adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 2000. 88p. (Biodiversidade, 3).

<sup>10</sup> Idem: p.11.

art. 6º, que trata das medidas gerais para a conservação e utilização sustentável e o art. 11, que trata dos incentivos econômicos e sociais.

De atendimento insatisfatório, o art. 17, sobre intercâmbio internacional de informações, remete tanto ao direito internacional quanto ao direito interno das Partes Contratantes. O Brasil ainda não dotou a informação ambiental de aspectos jurídico-normativos. Quanto aos arts. 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 19, estão parcialmente atendidos.

Conservação e uso sustentável da biodiversidade são inseparáveis das questões sociais e econômicas. Alguns ingredientes da problemática ambiental, que constituem grande desafio à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil são: utilização indevida da fauna, da flora, do solo, da água, dos recursos genéticos; desperdício de energia; crescimento demográfico; superprodução de bens e capitais; produção de lixo; poluição sob todas as formas; doenças e pobreza.

Foram fixadas as bases para a compreensão do estado da adequação da legislação ambiental brasileira à Convenção sobre Diversidade Biológica, bem como da importância da implementação desse instrumento internacional na busca de uma nova ordem nacional conservacionista-desenvolvimentista.<sup>11</sup>

Da análise do estudo exposto acima conclui-se que a CDB está praticamente contemplada na legislação pátria mesmo não tendo ainda instrumentalizada em lei federal específica. Entretanto, apesar da constatação que os instrumentos jurídicos pátrios existentes contemplam quase que completamente o que dispõe a CDB a maioria dos estudos de casos, experiências, dissertações e teses a respeito a biodiversidade no Brasil apontam para um panorama de avanços tímidos, retrocessos e futuro pouco promissor. Tal situação suscita a indagação se o fato de não haver uma contemplação jurídica específica, de forma robusta não traria resultados mais significativos e eficazes?

Atualmente vemos que em áreas que suscitam polêmica junto a população, que requerem regulamentação imediata, porque afligem diretamente a credibilidade do consumidor sobre produtos, como é o caso dos transgênicos, o poder legislativo e o executivo federal tem prestado uma atenção maior. Esse comportamento não é exclusividade do Estado brasileiro. Na maioria dos países verifica-se que há legislação específica sobre a questão da biossegurança, mas não sobre biodiversidade, que acaba sendo tangenciada por vários instrumentos legais<sup>12</sup>. Há que se ressaltar contudo que no Brasil os estados do Acre e do Amapá possuem legislações estaduais sobre diversidade biológica, que possuem artigos que sofrem questionamento constitucional.

#### 4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E REGULADORA

Nesse tópico iremos analisar os aspectos institucionais e regulatórios direcionados a biodiversidade na esfera executiva federal. Primeiramente iremos

<sup>11</sup> Ibidem: p.40.

<sup>12</sup> VARELLA, Marcelo Dias. FONTES, Eliana. ROCHA, Fernando A. Nogueira Galvão. *Biossegurança e biodiversidade: contexto científico e regulamentar*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999.

apresentar sucintamente as iniciativas do Governo Federal brasileiro de políticas públicas em prol do desenvolvimento de iniciativas privadas e públicas em pesquisa científica, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico. E posteriormente elencaremos a estrutura reguladora a cargo do Departamento de Patrimônio Genético e o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN.

A primeira iniciativa governamental de política pública quanto a biodiversidade constituiu na criação do Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO, criado pelo Decreto Presidencial de nº 1.354, de 1994. O referido programa foi criado com o objetivo principal de promover parceria entre o Poder Público e a sociedade civil na conservação da diversidade biológica, utilização sustentável dos seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes dessa utilização, sendo, portanto, o principal instrumento para a implementação da convenção sobre diversidade biológica no país. Esse decreto também criou uma Comissão Coordenadora com o objetivo de coordenar, acompanhar e avaliar as ações do PRONABIO.

Com o Decreto Presidencial nº 4.339, de 2002, instituiu-se novos princípios e diretrizes para uma Política Nacional da Biodiversidade, para tanto o PRONABIO teve de ser modificado para atender a tais princípios e diretrizes. Com o Decreto nº 4.703, de 2003 modificou-se ainda mais a estrutura do PRONABIO, ampliando seu escopo, as atribuições e a representação de sua Comissão Coordenadora, doravante denominada Comissão Nacional da Biodiversidade. Uma das principais mudanças que o novo decreto traz é a inclusão, na Comissão Nacional da Biodiversidade, de representações dos povos indígenas, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA).

Outra relevante iniciativa do governo executivo federal foi realizada através do Decreto presidencial de 18 de março de 1999, que deu origem a Associação Brasileira da Biodiversidade para o Uso Sustentável da Amazônia - BIOAMAZÔNIA, organização social sem fins lucrativos criada com a finalidade de cooperar com a implementação ao Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para Uso Sustentável da Amazônia - PROBEM Amazônia, instituído pela Portaria nº 273, de 10 de dezembro de 1997, do Ministro do Meio Ambiente.

A criação da BIOAMAZÔNIA foi inspirada no INBio, Instituto Nacional de Biodiversidade da Costa Rica, país que realizou um interessante experiência sob o aspecto de eficiência operacional e de ganhos com a biodiversidade, através de parcerias com universidades americanas, alemãs, institutos de pesquisas internacionais e grandes multinacionais, como a Merck<sup>13</sup>. A despeito das críticas acerca do caráter mercantilista da experiência promovida pelo Estado da Costa Rica, pode-se dizer que trata-se de uma iniciativa que tem apresentado uma estrutura administrativa ágil que tem acompanhado as demandas da iniciativa privada e de pesquisa.

---

<sup>13</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. *Diversidade biológica e conhecimento tradicional associado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002: 55-59p.

Após da sucinta apresentação dos principais programas direcionados a promoção de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e bioprospecção frente a biodiversidade, vamos mostrar a estrutura do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. Na estrutura do Ministério do Meio Ambiente existe o Departamento do Patrimônio Genético, a qual pertence a Secretaria Executiva do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. No Departamento de Patrimônio Genético sofrem recepção e tramitação processos: de autorização de acesso e de remessa de amostras de componente do patrimônio genético e de autorização de acesso ao conhecimento tradicional associado, tanto para pesquisa científica, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico.

Ficam também a cargo de recepção e tramitação administrativa desse departamento os processos de autorização especial de acesso e de remessa de amostras de componente do patrimônio genético para fins de pesquisa científica; autorização especial de acesso e de remessa de amostras de componente do patrimônio genético para fins de constituição de extratoteca; credenciamento de instituição pública nacional de pesquisa e desenvolvimento, ou de instituição pública federal de gestão, para autorizar outra instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividade de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, a acessar amostra de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, e bem assim a remeter amostra de componente do patrimônio genético para instituição sediada no exterior; e credenciamento de instituição pública nacional de pesquisa e desenvolvimento como fiel depositária de amostra de componente do patrimônio genético.

Contudo, esses processos sofrem a regulamentação e autorização concedida em votação plenária do Conselho de Patrimônio Genético - CGEN pelos membros que possuem assento e voto. O referido Conselho iniciou suas atividades em 2002. As decisões são baseadas na legislação vigente e nas resoluções emitidas pelo próprio Conselho. Houve a criação de seis câmaras temáticas, quais sejam: patrimônio genético; conhecimento tradicional; repartição de benefícios; procedimentos administrativos; acesso à tecnologia e transferência de tecnologia; e de legislação. A formação das Câmaras temáticas auxilia o Conselho e apresenta propostas de resoluções e diretrizes. A composição do Conselho é formada por vários Ministérios, institutos de pesquisa, conselhos e outros órgãos e instituições convidadas.

As reuniões ocorrem uma vez por mês em Brasília, isso porque existem vários órgãos e instituições com assento e representação no Conselho e uma frequência maior não seria operacional. Ademais não há verba orçamentária por parte do Departamento de Patrimônio Genético para bancar os custos de transportes de qualquer entidade, o que por vezes inviabiliza a presença de várias entidades representantes da sociedade civil. Exatamente por ser bastante plural a operacionalidade das reuniões, torna-se complicada. As reuniões duram um dia todo, mas por conta dos deslocamentos dos vários representantes, acaba por demorar a começar e por vezes fica impedida de votar por falta de quórum. As discussões para votação de alguns processos são morosas devido a várias intervenções, mesmo daqueles que não possuem direito a voto, mas podem se pronunciar, como o Ministério Público.

Observa-se também que o trabalho aprofundado de conhecimento e análise dos processos é realizado pelos técnicos membros da Secretaria executiva, ou seja, a *expertise* não parte dos representantes dos órgãos ali representados. Havendo nitidamente mais interesse e acuidade de opinião de alguns membros que são meramente convidados, sem direito a voto. O ritmo de análise e votação é lento e chega a surpreender positivamente os dados de atividades e processos analisados evidenciado relatório de atividades do Conselho referentes ao ano de 2003, com dados também do ano de 2002. Há nitidamente conflitos de competência quanto a certas decisões contidas em resoluções do Conselho. Ficando por vezes o proponente de um processo sem saber bem quem irá decidir, emitir parecer e diretrizes, no caso departamento jurídico e/ou Departamento de Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente. Observa-se que a Secretaria Executiva do Conselho, pertencente ao Departamento de Patrimônio Genético modera e formula as proposições, os membros do Conselho ratificam e retificam algo. Da mesma forma ocorre nas câmaras técnicas do CGEN.

Sabidamente para mencionar a fiscalização, que faz parte da estrutura administrativa relacionada ao tema, teríamos forçosamente que mencionar o IBAMA (Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Renováveis) e a Polícia Federal. Porém, acreditamos que a estrutura de fiscalização seria imensamente auxiliada se houvesse regras claras, seguras e duráveis para a bioprospecção. A própria agilidade e eficiência da seara administrativa de tramitação processual de autorizações de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e bioprospecção inibiria boa parte da biopirataria. Nesse sentido, não acredita-se que a estrutura de fiscalização e de poder de polícia no tocante a biodiversidade deve-se ser reconfigurada e sim melhor aparelhada para potencializar sua atuação, precisamente através do CIVAM.

## 5. A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA NACIONAL

A biodiversidade é reconhecidamente uma variável estratégica para o Brasil, seja pela importância da conservação e preservação da diversidade biológica e o conhecimento tradicional associado, seja pelo potencial do uso sustentável deste. Não há setor no Brasil que possua esse potencial e desperte, por isso mesmo, tamanho interesse de instituições de pesquisa e empresas multinacionais interessadas em investir. Contudo, devido a configuração dispersa da estrutura legal, reguladora e administrativa dedicada a biodiversidade, verifica-se que a biopirataria cresce exponencialmente, enquanto que a bioprospecção aritmeticamente.

Os *cases* de parcerias de repartição de benefícios com conhecimento tradicional associado ainda são pequenas e recentes. As pesquisas e o desenvolvimento tecnológico são processos de tramitação morosa que requerem muita paciência de pesquisadores e empresas. Se o Governo brasileiro federal e os estaduais, principalmente da região amazônica, pretendem impulsionar a biodiversidade como variável fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável há que se alterar a configuração da estrutura legal, reguladora e administrativa.

Somente a intensificação e proliferação de experiências e projetos de desenvolvimento sustentável dentro das diretrizes da CDB podem afirmar no cenário internacional um diferencial produtivo de alto valor agregado, inserido na atual lógica de capital, intensivo em tecnologia, que possua capilaridade territorial com capacidade de integrar comunidades excluídas economicamente e socialmente, sem que haja erosão da diversidade biológica e cultural.

Evidentemente há uma teia de interesses contrários a investida eficaz de toda a legislação e políticas públicas concernentes a biodiversidade no Brasil. A maioria dos estudos e obras sobre biodiversidade relatam, descrevem e estudam a gama de conflitos de interesses envolvidos nessa temática. A leitura de experiências de ONGs permite uma melhor compreensão da importância dos processos participativos e a distância entre a norma e o fato. Contudo, essa mesma leitura evidencia que os entraves e lacunas da burocracia tem inibido uma maior impulsão dos negócios e pesquisas envolvendo a biodiversidade.

Quanto mais se cria dificuldades através da lei em matéria da biodiversidade, mais se propugnam pesquisas e negócios que se utilizam da biodiversidade e não cumprem os pressupostos da CDB e/ou não levam em consideração essa variável, preferindo investir inclusive em setores que acabam por erodir a biodiversidade como a pecuária e agricultura extensiva ou simplesmente se utilizam de forma predatória dos recursos biológicos. A economia tem demonstrado que em áreas que requerem investimentos de vulto, são estratégicas para o desenvolvimento de outros setores, possuem implicações na soberania nacional e possuem considerável interesse público devem apresentar uma estrutura legal, reguladora e administrativa, ágil, segura, transparente e forte. Com este escopo surgiram as agências reguladoras no mundo todo.

Todos os setores de infra-estrutura para o desenvolvimento do país receberam um tratamento combinado de regulamentação e agilidade que sinalizassem para o mercado regras que combinassem segurança, estabilidade e atração para investimento. Desta forma observou-se no mundo um movimento a partir da década de 80 e respectivamente no Brasil na década de 90, de criação de Agências com regulação própria de setores estratégicos para o país, no âmbito do desenvolvimento e da segurança e soberania nacional. Nesse sentido foram criadas as ANEL, ANP, ANATEL, ANA, etc.

Pôde-se verificar também que a década de 90 no Brasil foi prodigiosa na criação de vários conselhos. Evidentemente não se quer entrar aqui num debate sobre qual a estrutura mais eficiente se agência ou conselho. Ambas possuem características, meios e fins diferenciados. Contudo a pergunta-se que se faz é qual a estrutura mais apropriada para regulamentar e fiscalizar a biodiversidade de forma que esta seja atraente para o mercado, fazendo com que este reparta adequada os benefícios com as comunidades tradicionais?

Verifica-se que somente a estrutura de Conselhos, assessorado por secretarias executivas e técnicos, já demonstrou ser temerário para dar respostas ágeis e eficazes a setores estratégicos. Observa-se que processos permanecem no CADE por muito tempo e o seu desfecho acaba se distanciando tanto da conjuntura que o gerou que acaba por permitir alterações da situação pelo decurso do

tempo. O mesmo ocorre com os pedidos de patentes feitos ao INPI. Evidentemente a atual estruturas das agências reguladoras também possuem fragilidades administrativas, como a ausência de um corpo de profissionais concursados, com plano de cargos e salários. Certamente a estrutura de agências têm que ser fortalecidas e não precarizadas para conseguirem cumprir ser papel de transmitir ao mercado regras claras e estáveis.

Concorda-se que a temática da biodiversidade precisa ter um acompanhamento com representação de diversos órgãos do Governo executivo federal, Centros de pesquisas, universidade, da sociedade civil e da comunidades tradicionais. Contudo esse processo não ocorre plenamente no CGEN. Órgãos federais enviam seus técnicos, nem sempre os mesmos, para discutirem o tema. O Conselho não possui recursos para custear as passagens e estadias dos representantes de ONGs e comunidades (estes não possuem assento para participação, nem deliberação). As decisões são lentas e apriorísticas. Não ganha nem a comunidade, nem as empresas e nem o governo. O que tem se observado é o aumento latente da biopirataria, em detrimento dos processos de bioprospecção.

A estrutura de agência reguladora pode trazer um benefício para assuntos e temas ligados a biodiversidade, fazendo inclusive que a temática e a estrutura de biossegurança fique subordinada a essa. Desta forma há que se robustecer a Medida Provisória que disciplina a Diversidade Biológica no país, prevendo a criação da figura de uma agência reguladora que concentre as funções atualmente exercidas pelo Conselho de Gestão e do Departamento do Patrimônio Genético, assim como da secretaria executiva desse segundo e que serve ao Conselho.

Quanto aos programas PROBEM e o BIOAMAZÔNIA acredita-se que ambos devem continuar com a atual estrutura, certamente intensivando as possibilidades de parcerias operacionais e científicas público-privadas e nacionais-internacionais, como intensivando a captação de recursos externos. Certamente uma estrutura administrativa e processual das atividades relacionadas a biodiversidade acabe por criar um cenário mais profícuo para os dois programas.

Enfim a proposta de agência reguladora para a biodiversidade, que poderia ser denominada de Agência Nacional de Diversidade Biológica - ANDB, pode impulsionar a consecução dos objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica. A agilidade e a profusão de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e bioprospecção nos moldes adequados possuem grande capacidade de geração de *cases* de desenvolvimento sustentável, envolvendo populações tradicionais em área considerável do território nacional. Tal iniciativa cooperaria com a defesa da soberania nacional de áreas como a Amazônia evitando a ingerência internacional pela eficiência e inovação demonstrada. Essa estrutura poderia abarcar, assim como a legal, a temática da biossegurança, até para demonstrar que esta estaria subordinada a um conceito maior o de biodiversidade, assim como as diretrizes dessa.

## 6. CONCLUSÕES ARTICULADAS

**6.1** Ficou demonstrado que a biodiversidade possui valor estratégico para o Brasil, tanto pelo aspecto geopolítico e os interesses externos que podem suscitar ações de ingerência em áreas de mega-biodiversidade como a Amazônia, por parte de organismos internacionais e países desenvolvidos com carência de recursos naturais.

**6.2** A polarização de desigualdade das relações de troca situa-se atualmente entre os países detentores de tecnologia e os que detêm biodiversidade e não possuem o potencial tecnológico e vice-versa.

**6.3** Não há no Brasil e na maioria dos países legislação específica sobre biodiversidade, o inverso ocorrendo com a temática da biossegurança. Contudo, há previsão na legislação pátria no instrumento Constitucional, na legislação infra-constitucional, havendo especificamente uma medida provisória e alguns decretos. Assim como, legislação estadual no Acre e no Amapá. A legislação não específica enfraquece e dificulta as ações com interpretação correta sobre a diversidade biológica.

**6.4** A atual estrutura administrativa e reguladora sobre patrimônio genético possui estrutura frágil no âmbito orçamentário e operacional, demonstrando morosidade e comportamento apriorístico nas decisões processuais. Este comportamento desestimula e causa desgaste às proposições e a continuidade de projetos dentro da legalidade, que visam a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a bio-prospecção da biodiversidade.

**6.5** A proposição do robustecimento e da promulgação da medida provisória sobre diversidade biológica ou gestão e acesso do patrimônio genético, prevendo ainda a criação da estrutura de agência reguladora para nortear e criar resoluções com diretrizes, em substituição a atual estrutura de departamento e conselho de gestão do patrimônio genético, objetiva impulsionar as iniciativas frente a biodiversidade de acordo com os moldes previstos na CDB.

