

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA

A PRODUÇÃO DO ESTADO
Instituições e grupos sociais no Conselho de Gestão do Patrimônio
Genético (2001-2012)

Hugo Loss

Brasília
2013

A PRODUÇÃO DO ESTADO
Instituições e grupos sociais no Conselho de Gestão do Patrimônio
Genético (2001-2012)

Hugo Loss

Orientador: Guilherme José da Silva e Sá

Dissertação apresentada ao
Departamento de Antropologia da
Universidade de Brasília como um
dos requisitos para obtenção do título
de Mestre em Antropologia.

Banca Examinadora:
Prof^ª Dr^ª Carla Costa Teixeira - UNB
Prof^º Dr^º Antônio Carlos de Souza Lima – UFRJ/Museu Nacional

Brasília
2013

Resumo

Este trabalho consiste em um estudo das relações entre representantes de instituições que atuam no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen). O Cgen tem como prerrogativas regular o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, assim como minutar normas sobre essas atividades. Por meio do estudo das relações desempenhadas no Conselho, buscamos apresentar as formas como o Estado se constrói através de disputas pela gestão de recursos naturais e de relações sociais. Dentro do Conselho ocorrem disputas ora pelo aumento da gestão do patrimônio genético pelo Cgen, ora pela diminuição do escopo de gestão do Conselho sobre este recurso. Para realizar este estudo utilizamos a estratégia analítica de fugirmos da dicotomia usualmente invocada pela sociologia política que, ao estudar os processo de formação do Estado, trabalha assentada sobre uma distinção entre ‘Estado e Sociedade’ sendo cada uma dessas unidades sectárias e distintas. Assim, buscamos adotar um olhar que não entende o Estado como sendo ele uma entidade estanque, mas sim um conjunto de práticas amplamente distintas que se sobrepõem, se antagonizam, se somam ou se diferenciam, mostrando assim a pluralidade de atores, de conflitos e de interesses que permeiam as relações que atravessam o Conselho tornando-o muito mais uma realidade ambígua e assimétrica do que uma unidade plenamente coerente e planificada.

Palavras-Chave: Estado; patrimônio genético; conhecimento tradicional associado; repartição de benefícios; Cgen.

Dedicado a:

*Arnos Loss Júnior, Arno Loss Neto e Juan Zava Loss
pela força, pela coragem e pela vontade*

Sumário

| | |
|--|------|
| <i>Agradecimentos</i> | VII |
| <i>Lista de Abreviações</i> | VIII |
| Introdução | 01 |
| Capítulo I | 05 |
| <i>Posicionamento analítico</i> | 05 |
| <i>O Objeto e os Problemas</i> | 14 |
| <i>As fontes</i> | 18 |
| Capítulo II | 25 |
| <i>A dupla função do Conselho</i> | 25 |
| <i>Estrutura formal do Conselho</i> | 28 |
| <i>O Plenário</i> | 30 |
| <i>Espaços infrainstitucionais</i> | 33 |
| <i>Secretaria Executiva – SECEX</i> | 40 |
| <i>Câmaras Temáticas – CT</i> | 46 |
| Capítulo III | 56 |
| <i>Dois olhares sobre as políticas públicas</i> | 56 |
| <i>Acesso e Repartição de Benefícios no âmbito da CDB</i> | 66 |
| <i>Acesso ao PG e ao CTA</i> | 70 |
| <i>Adaptação do sistema normativo do Estado brasileiro à CDB</i> | 73 |
| <i>Aspectos da Medida Provisória</i> | 76 |
| <i>Um processo em andamento</i> | 79 |
| Capítulo IV | 82 |
| <i>Posicionamentos no Conselho</i> | 86 |
| <i>A ambiguidade das implicações</i> | 95 |
| <i>A letra da lei e os limites do Estado</i> | 101 |

| | |
|--|------------|
| <i>Nacionalizar ou não nacionalizar</i> | 107 |
| <i>Uma possível análise formal</i> | 111 |
| Capítulo V | 121 |
| <i>Sincronicidade em Faulkner</i> | 121 |
| <i>Entre representantes e instituições representadas</i> | 123 |
| <i>Patentes fortes e patentes fracas</i> | 130 |
| <i>Das relações aos 'conceitos de consenso'</i> | 135 |
| Considerações Finais | 144 |
| Bibliografia | 148 |

Agradecimentos

Agradecemos a Deus. Também agradecemos a Arno Loss, a Arno Loss Júnior, a Arno Loss Neto, a Juan Zava Loss e a Lira dos Santos Loss, pela força. Agradecemos a Carolina Loss, a Maria Rita Dantas, a Daisy Ferreira Netto, a Ticiano Abílio Dantas e a José Abílio Dantas, pelo desafio.

Agradecemos também a Fernanda Picolotto Pinto, pela companhia. Aos amigos de Curitiba: Pedro Leonardo Cardoso de Medeiros e Fernando Baptista Leite, pelo *libido sciendi*; e Arthur Macdonald, José Vargas Júnior, Nicolas Liotto, André Pinhel, Joelcyo Veras Costa, pelas conversas.

Agradecemos aos colegas da UnB: Aline Alcarde Balestra, Carolina Perini, Chirley Mendes, Guilherme Moura, Márcio Adriano de Paula, Marco Martinez, Mariana Lima, Caio Csermak, Paulo Henrique Duques (Paique), Potyguara Alencar, Rafael Antunes Almeida, Raoni da Rosa, e a todos os demais discentes, pela saudável companhia.

Agradecemos aos mestres: Guilherme de Sá, Carla Costa Teixeira e Antônio Carlos de Souza Lima, por terem lido este trabalho. Aos mestres da UFPR: Adriano Codato, Renato Perissinotto, Marcos Silva da Silveira e Miguel, pela formação. E a Ricardo Toscano, por nos apontar o caminho.

Agradecemos ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, a todos os seus conselheiros e a todos os entrevistados, pelas informações fornecidas, pela atenção prestada e pelo trabalho que realizam para o país.

Agradecemos ao Estado brasileiro e especificamente ao CNPq, por ter financiado esta pesquisa mediante uma bolsa de mestrado, e pelo papel que cumprem para o progresso do conhecimento científico nacional.

Lista de Abreviações:

ABA- Associação Brasileira de Antropologia
ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ABRABI - Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia
ABS - Access and Benefit-Sharing
AcBantu - Associação Cultural de Preservação ao Patrimônio Bantu
AGU – Advocacia Geral da União
AIX - Associação Indígena Xerente
AKURAB-Associação Kurâ Bakairi
AmBev - Companhia Brasileira de Bebidas
AMISM - Associação das Mulheres Indígenas Sateré-Mawé
APITU - Associação dos Povos Indígenas de Tumucumaque
APIWTXA - Associação Ashaninka do Rio Amônia
BIOBRAS - Empresa para a Gestão do Licenciamento de Pesquisa no Bioma Brasileiro
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CDB – Convenção Sobre Diversidade Biológica
CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
Cemem - Cooperativa Ecológica de Mulheres Extrativistas de Marajó
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
Cgen – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CITA - Conselho Indígena Tapajós Arapiuns
CIX - Coordenação Geral Indígena Xavante
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD - Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONABIO - Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONJUR – Consultoria Jurídica
COP - Conferência das Partes
COPEL - Companhia Paranaense de Energia
CT – Câmara Temática
CTA – Conhecimento Tradicional Associado
CTCTA – Câmara Temática de Conhecimento Tradicional Associado
CTM - Consórcio Terra Medicinal
CTPGEX – Câmara Temática de Patrimônio Genético em Condições *ex situ*
CTPRO – Câmara Temática de Procedimentos Administrativos
CTRB – Câmara Temática de Repartição de Benefícios
CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUNPIR - Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas
CURB - Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios
DPG – Departamento de Patrimônio Genético
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Food and Agriculture Organization of United Nation

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FCP - Fundação Cultural Palmares
FEBRAFARMA - Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOIRN - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IEC - Instituto Evandro Chagas
Inbrapi - Instituto Indígena para Propriedade Intelectual
INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
ISA - Instituto Sócioambiental
JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LMMC - Like Minded Megadiverse Countries
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MD - Ministério da Defesa
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MinC - Ministério da Cultura
MJ - Ministério da Justiça
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP – Medida Provisória
MPF - Ministério Público Federal
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MS - Ministério da Saúde
OIBI - Organização Indígena da Bacia do Içana
OGMs - Organismos Geneticamente Modificados
OPITTAMPP – Organização dos Povos Indígenas Torá, Tenhari, Apurinã, Mura e Parintintin e Pirahã
OT – Orientação Técnica
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PG – Patrimônio Genético
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado
PROTER - Programa da Terra Assessoria, Pesquisa e Educação Popular no Meio Rural
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SECEX – Secretaria Executiva
Sisbio - Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
TIRFAA - Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura
UC – Unidade de Conservação
USIMINAS - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

*São bens da União:
os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos
(CF/88)*

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise das relações políticas e institucionais desenvolvidas no Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen). Este Conselho, que é parte do Ministério do Meio Ambiente, é formado por dezenove representantes de instituições, fundações, autarquias e ministérios, com direito a voz e a voto. Contudo, o Conselho não é paritário (isto é, não possuem assento os membros representantes de instituições da dita 'sociedade civil', mas somente do governo). No percurso deste trabalho buscaremos mapear as relações e as posições políticas adotadas pelos representantes que, formal ou informalmente, participam como atores no Conselho. Por este mapeamento buscaremos não só identificar as posições adotadas e como elas se organizam em sistemas de coalizão, mas também explicá-las, isto é, tentaremos mostrar porque elas se mostram de uma forma característica e quais os fundamentos que as organizam.

A estratégia analítica que será adotada será a de não tratar o Estado, ou o próprio Conselho, como sendo ele uma entidade. Lançando mão deste conhecimento usualmente mobilizado nos estudos sobre antropologia do Estado, nosso olhar buscará entender o Conselho como composto por inúmeras práticas que se sobrepõem e se antagonizam, por inúmeras cisões, conflitos, contradições e ambiguidades, ao invés de entendê-lo como unidade planejada, unívoca e integrada. Com efeito, buscarei 'desmontar' gradualmente cada componente do Conselho, focando os seus conflitos, encaixes e desencaixes e as especificidades de cada um de seus elementos.

No primeiro capítulo deste trabalho farei uma breve discussão bibliográfica sobre o tema formação do Estado buscando pontuar onde a bibliografia sobre Conselhos é encontrada neste tema. Foi identificado que nesta bibliografia usualmente se trabalha com uma dicotomia entre Estado e sociedade. A partir desta identificação assumimos a posição analítica de não trabalhar com esta dicotomia. Ao invés de entendermos Estado e Sociedade como duas unidades analíticas apartadas, buscaremos fazer uma análise mais integrada, mostrando como que, na prática do Conselho, esses dois eixos cristalizados assim não se apresentam. Além desta discussão bibliográfica farei também uma exposição das fontes que foram usadas para a realização deste trabalho. São elas, documentos (que compreendem leis e atos normativos da burocracia estatal, atas de reunião do Conselho e documentos oficiais); entrevistas (as quais foram realizadas tanto com funcionários do

MMA quanto com representantes de instituições que atuam no Conselho); questionários e observações das reuniões do Plenário e das Câmaras Temáticas do Cgen.

No segundo capítulo buscarei focar dois aspectos sobre o Conselho, são eles: os limites criados pelo ritmo das reuniões do Plenário e das Câmaras Temáticas e os processos identificatórios que, a partir do Cgen, são ou podem ser produzidos (bem como algumas de suas implicações). Foi constatado que, para além dos aspectos formais que regem as reuniões do Conselho (em que cada momento e cada grupo de pessoas são muito bem demarcados, instaurando-se uma distinção entre aqueles que são autorizados a falar e a permanecer nas reuniões), existe, na prática, a construção de espaços alternativos onde pessoas formalmente impedidas de se manifestar encontram formas de manifestação. Assim, no Conselho, os espaços que se constroem como normativamente impeditivos estão circundados de relações que colocam em suspenso esses impedimentos. Por outro lado, também, espaços onde a norma é a manutenção de uma abertura irrestrita podem se desdobrar em práticas de cerceamento. Além disso, outro aspecto abordado ainda neste capítulo é a forma como o Conselho desenvolve estratégias rotinizadas de identificação. Os mecanismos de identificação, como veremos, são uma das formas do Estado construir seu poder de gestão sobre atividades e pessoas, e no Cgen isso é feito por meio dos seus atos normativos e das práticas de seus funcionários. Por sua vez, a não criação desses mecanismos identificatórios geram o próprio travamento do Conselho, a inoperância de sua burocracia e a dificuldade que os usuários do sistema do Cgen têm de compreender as exigências e procedimentos criados pelo órgão.

Seguindo por este caminho, no capítulo III, apoiando-me na bibliografia antropológica sobre 'políticas públicas', buscarei demonstrar como as políticas elaboradas e aplicadas pelos órgãos do poder público são dotadas de uma ambiguidade no tocante as suas implicações. Mostrarei como esta ambiguidade se apresenta na bibliografia antropológica sobre formação do Estado e políticas públicas e iniciarei o estabelecimento da relação desta ambiguidade presente na bibliografia com os problemas relativos ao acesso e a repartição de benefícios (atividades regulamentadas pelo Cgen).

A partir desta relação, mobilizarei novamente o marco analítico explicitado nos capítulos I e II para entender os fundamentos que organizam as ambiguidades presentes nas questões debatidas no Conselho. Deixarei de entender esta ambiguidade como sendo ela uma entidade monolítica e buscarei fragmentar estas relações ambíguas nas partes que a compõem. Perceberemos ao final do capítulo que aquilo que antes era entendido como uma ambiguidade passa a ser entendido como formas de condutas diferentes que, de forma

conflituosa, se manifestam no Conselho quando são performatizadas pelos representantes que lá atuam. Uma dessas formas de conduta busca ampliar o escopo de gestão do Conselho sobre atividades relativas ao acesso ao patrimônio genético; por outro lado, a outra forma de conduta performatizada pelos representantes visa limitar o escopo de gestão do Conselho. A sobreposição destas duas formas de agir no espaço do Conselho faz com que ele seja entendido como uma única disposição ambígua (como se fosse uma única pessoa que produz ações contraditórias) para aqueles que entram em contato com o Conselho esperando dele uma ação sistemática e planejada.

Por fim, no último capítulo permanecerei imbuído do procedimento que busca não entender o órgão estatal como sendo ele uma entidade e darei um passo adiante quando realize a própria fragmentação dos tipos de conduta que são objeto de descrição no capítulo precedente. Para não entendê-los também como unidades estanques, buscarei identificar as especificidades da manifestação de alguns representantes no Conselho no intuito de entender porque eles se manifestam ora fomentando a diminuição do escopo de gestão do órgão, ora pelo contrário. Argumentarei que cada um dos representantes que atuam no Conselho possuem interesses muito particulares e muito específicos. Esses interesses, por sua vez, estão relacionados às atividades que a própria instituição representada deve desempenhar. Os representantes, ao justificarem sua tomada de posição geralmente buscavam explicar o que a sua instituição fazia e como o Conselho afetava as tarefas por ela desenvolvidas. Assim, a posição política dos representantes está intimamente ligada ao que o seu órgão de origem produz. Como cada órgão produz atividades muito diferentes, os interesses dos representantes também variam amplamente entre si, havendo, portanto, uma grande fragmentação dos interesses e não uma forma unívoca de compreensão deles.

O problema surgido a partir deste momento é o de como entender o fato de que ao mesmo tempo há uma ampla diferença entre os interesses e certa coalizão entre eles. Ou seja, embora cada representante manifeste justificativas muito peculiares para explicar sua posição política no Conselho, ainda assim é possível perceber uma convergência ou coesão entre eles. Para entender isso busquei fugir de fórmulas que invocam unidades explicativas unilaterais, isto é, aquelas que postulam uma única causa (mais ou menos monolítica) para explicar diversos fenômenos. Também, não lanço mão da ideia de que existiria uma interdeterminação ou uma coalizão estratégica e racionalmente montada para alinhar interesses no Conselho. Meu entendimento, em diálogo com Gregory Bateson, foi o de que a suposta coesão entre os diversos interesses decorre de situações conjecturais e de

equilíbrio precário em que as relações de afinidade ocorrem de forma simultânea às de oposição, sendo uma a causa da outra. Apesar de existirem diversos interesses que se manifestam no Conselho, uma parte deles se constrói em oposição a um único órgão (Cgen/MMA), portanto, ao se oporem a um objeto comum eles encontram uma afinidade, apesar da própria oposição ao órgão ser gerada a partir de princípios completamente distintos.

A lógica da organização desta dissertação, portanto, é a seguinte: nos capítulos I e II argumentei que para entender o Conselho não podemos operar com a divisão analítica Estado-Sociedade como sendo, cada uma dessas unidades, grupos reconhecíveis ou entidades reais. Nos capítulos IV e V busquei mostrar, então, quais são as relações que observei no Conselho, já que as entre grupos sociais e instituições estatais não são observáveis. E o capítulo III é um capítulo de articulação, em que saímos da crítica da bibliografia da sociologia política sobre Conselhos para apresentar uma alternativa interpretativa, em diálogo com a bibliografia antropológica de políticas públicas e os trabalhos Gregory Bateson (citados ao longo do texto).

Posicionamento analítico

Em 28 de novembro de 2012, pelo Requerimento 24, foi convocada uma audiência pública na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal para discussão do Projeto de Lei do Senado (PLS) 440/2011¹.

O referido PLS tinha o seguinte dispositivo em seu artigo 1º: “*Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública denominada Empresa para a Gestão do Licenciamento de Pesquisa no Bioma Brasileiro (BIOBRAS), com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com prazo de duração indeterminado*”. A referida BIOBRAS teria “*por finalidade a gestão do licenciamento de pesquisas nos biomas brasileiros e o monopólio das patentes originadas dessas pesquisas*”. Na ocasião da audiência pública, os setores industriais, representados na audiência pela FEBRAFARMA e CNI, se manifestaram amplamente incomodados, pois com a referida medida os senadores estariam criando um monopólio público sobre as patentes em detrimento dos interesses de determinados setores empresariais. Por sua vez, os senadores expuseram a necessidade do poder público controlar este setor do desenvolvimento como alternativa para evitar a biopirataria e concretizar a repartição de benefícios para a sustentabilidade da sociobiodiversidade.

As disputas em torno dos recursos genéticos são um processo no qual a capacidade estatal de financiamento da proteção da sociobiodiversidade e a repartição de benefícios são usualmente pensadas como colocadas frente aos interesses das indústrias de bioprospecção e da agroindústria.

A antessala da BIOBRAS é, por assim dizer, o *Conselho de Gestão do Patrimônio Genético*. Este Conselho tem como objetivos: deliberar sobre o acesso das empresas e dos pesquisadores aos recursos genéticos do país e normatizar este acesso para garantir a repartição justa e equitativa dos recursos deles derivado. Ao estudar o Cgen, portanto, pode-se entender que minha pesquisa se caracteriza como um estudo de um conselho por onde se pretende abordar aspectos relativos à formação do Estado, mais precisamente, pelas lutas em torno da repartição de benefícios, já que a repartição de benefícios pode ser

¹ A audiência foi formada por representante do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), Presidente do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), representante do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), Confederação Nacional das Indústrias (CNI), representante do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e representante da Associação de Indústrias Farmacêuticas.

vista como uma forma do poder público aportar recursos para o fomento da proteção ambiental. Aportar recursos, de alguma forma, está relacionado à capacidade de investimento e de produção de receita do Estado e com a própria formação do Estado, como nos ensina José Murilo de Carvalho: “o poder de lançar impostos e as condições de legitimidade em que ele se exerce estiveram no centro das lutas que fundaram o Estado moderno. A reivindicação de representação feita pelos barões ingleses esteve umbilicalmente liada às pretensões reais de arrecadação de impostos e de recrutamento militar. Não por acaso, o controle destas duas atividades do governo constituiu atribuição central dos parlamentos. Tratava-se, com efeito, da bolsa e da vida dos súditos” (CARVALHO, 2008 p. 263).

O tema da formação do Estado brasileiro já foi e vem sendo ainda amplamente debatido pela bibliografia das ciências sociais. Com a devida licença interpretativa e sem pretender abordar toda a diversidade dos estudos, posso dizer que dentro do tema podemos separar dois conjuntos de teses mais usuais (LOSS, 2010).

O primeiro conjunto de teses postula que a modernização estatal e o desenvolvimento econômico do Brasil estariam condicionados pelas forças sociais, isto é, pela iniciativa das classes empresariais e sua luta contra outras frações de classe. Por exemplo, a competição direta entre importadores e a indústria nacional revela que este fazia frente às indústrias emergentes, principalmente no que diz respeito às disputas em torno das políticas tarifária e cambial. São abundantes os estudos que utilizam esse enfoque. Entre eles, o de Maria Antonieta Leopoldi é um dos mais proeminentes na ênfase na contradição entre industriais e importadores. A autora afirma que “as pressões industriais e as contrapressões dos importadores geraram um ressurgimento do debate entre protecionistas e livre-cambistas a partir de 1895” (LEOPOLDI, 2000, p. 104). De maneira análoga, Nícia Vilela Luz chega à mesma constatação ao analisar a política tarifária brasileira durante a crise de 1913. Segundo a autora, “o comércio importador [...] iria combater, tenazmente, o prestígio crescente da indústria nacional” (LUZ, 1961, p. 146).

Seguindo ainda por este princípio argumentativo, podemos citar o trabalho de Sônia Draibe, que entende o Estado como uma realidade orquestrada pelas lutas de classe. Segundo a autora a relação Estado-sociedade se dá como “Uma forma de incorporação e integração objetiva dos *interesses econômicos* na máquina econômica do Estado, que passam, assim, por um processo de abstração e generalização. Os interesses deste ou daquele industrial, deste ou daquele agricultor - das empresas capitalistas - ganham expressão no

aparelho econômico e se *generalizam* através de órgãos de intervenção tais como autarquias ou institutos de regulação, empresas ou comissões executivas” (*idem*, p. 47)².

A perspectiva que interpreta o Estado como uma realidade heterônoma diante das forças econômicas é a mais recorrente na literatura. Tal explicação possui um forte viés marxista, que busca entender o Estado como uma instituição determinada pelas forças oriundas do espaço econômico. Os trabalhos que utilizam essa perspectiva procedem de maneira a mapear como se dá a luta entre os grupos econômicos ‘dentro’ do aparelho de Estado. Tais lutas giram em torno da imposição de tomadas de posição políticas que favoreçam um ou outro grupo econômico. Assim, os embates entre industriais, comerciantes e exportadores refletir-se-iam nas lutas políticas e o grupo que conseguisse predominar na estrutura econômica teria maior probabilidade de impor políticas que o favorecesse, modificando, assim, a estrutura estatal conforme os seus interesses.

Por outro lado, os autores que enfatizam a ação do Estado como o promotor da modernização seguem outro princípio argumentativo. Esses estudos entendem o Estado como uma realidade autônoma, que possui um funcionamento que, além de ser independente de lógicas externas, é dotado de um princípio criador: ele constrói a realidade social. Assim, os embates desenvolvidos no interior da máquina estatal seriam os responsáveis pelas transformações nos campos econômico e estatal.

Raymundo Faoro é um dos mais conhecidos autores que utilizam essa perspectiva analítica. Segundo Faoro o Estado financiou diretamente o desenvolvimento industrial por meio da emissão de crédito; como afirma o autor, ao analisar a crise do “encilhamento”, diz ele, “as ações depreciaram-se, furando a bolha de sabão do surto comercial e industrial, levantada sobre o crédito, manipulado este pelo Estado, por via de suas agências emissoras” (FAORO, 1975, p. 431), ou seja, o Estado neste contexto foi responsável tanto pelos incentivos quanto pelas crises econômicas.

Simon Schwartzman segue a mesma linha de Faoro ao interpretar o Estado como um organismo de cooptação. A cooptação é, diz o autor, “essencialmente, uma política de controle e manipulação das formas emergentes de participação” (SCHWARTZMAN, 1982, p. 122). Por meio desse sistema de cooptação, “no Brasil, pelo menos desde 1937, o Estado tem sempre desempenhado um papel ativo e agressivo na implementação de algum tipo de política de desenvolvimento econômico e social, embora fustigado pela crítica liberal antiintervencionista” (*idem*, p. 145).

² Grifos no original.

Ângela Maria de Castro Gomes, buscando mapear o processo de regulamentação da força de trabalho no Brasil entre 1917 e 1937, o faz buscando entender “como se articulam as relações burguesia-Estado” e expõe seu ponto de vista afirmando que sua “perspectiva de análise parte do reconhecimento da posição não-hegemônica da burguesia urbana no Brasil e do papel ativo do Estado no processo de modernização” (GOMES, 1979, p. 45).

Temos assim que uma leitura possível para pensar os vários períodos da história da modernização brasileira é a de que os estudos se dividem entre aqueles mais concentrados no papel do Estado como promotor da modernização e aqueles mais concentrados no papel das classes ou grupos sociais. Assim, por um lado, conforme nos ensina Theda Skocpol, é “essencial para os marxistas por mais diretamente as questões de saber em que consistem os Estados por direito próprio e como as suas estruturas variam e as suas atividades se desenvolvem no quadro das estruturas socioeconômicas” enquanto que, por outro lado, “o Estado não é [entendido como] uma mera arena onde se disputam as lutas socioeconômicas, mas sim um conjunto de organizações administrativas, policiais, e militares encabeçadas e mais ou menos bem coordenadas por uma autoridade executiva” (SKOCPOL, 1985, p. 41-42). O que fica evidente a partir desta leitura é que ambos os estudos operam sua fecundidade heurística sobre uma oposição entre Estado e Sociedade e visam suplantar esta oposição conferindo ora um papel predominante ao Estado ora um papel de protagonismo para as classes sociais no processo brasileiro de modernização.

Modelados assim, podemos entender que esses estudos compreendem, de forma demasiadamente rígida e dicotômica, que ou o Estado é mero aparato político das lutas de classe ou que as classes sociais são simples expectadoras das lutas políticas intraestatais. O principal problema que conseguimos constatar ao se operar a partir desta dicotomia consiste na falácia de tratar o Estado como uma *entidade* e não como um conjunto de relações e práticas empiricamente observáveis.

Em particular, o estudo dos Conselhos de Estado tem sido tratado, em alguns casos, de forma igualmente problemática (isto é, vendo o Estado como substância e não como prática)³. A própria Constituição de 1988 trabalha assentada na ideia de Estado e Sociedade como agremiações distintas e cristalizadas. Por exemplo, no inciso II do artigo 204 da CF está enunciado uma de suas normas de eficácia limitada definidora de princípio institutivo prevendo a “*participação da população, por meio de organizações representativas, na*

³ Ver A. K. PEREIRA; L. ALENCASTRO; N. D. RIBAS (2007).

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Este princípio está relacionado a um artigo que trata especificamente das ações governamentais na área de assistência social, mas segundo Silva e Abreu “a regulamentação deste princípio, por normas infraconstitucionais, privilegiou a criação de várias estruturas, ao estilo de conselhos de Estado. Cada uma das áreas, em razão das dinâmicas próprias, estruturou seus conselhos de forma particular” (2002, p. 11). Os conselhos têm assim sua implementação mais difundida a partir da redemocratização, vistos simultaneamente como espaço de intercâmbio entre sociedade civil e Estado e, com isso, como espaços de fomento e desenvolvimento da democracia; conforme afirma Ricardo Miranda Sá:

“o surgimento dos Conselhos Gestores no cenário político brasileiro foi uma grande novidade constitucional em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas no país, por serem mediadores das relações sociedade-Estado e instrumentos de expressão, representação e participação democrática da sociedade civil brasileira (...). Eles se institucionalizaram na década de 1990, sendo resultado das demandas de grupos populares que lutaram pela democratização da gestão pública na Constituição de 1988” (MIRANDA, 2010).

Por parte destes estudos os conselhos são objetivados como *fenômeno histórico* de desenvolvimento da democracia e de conquistas sociais, tendo como pano de fundo a ideia de que eles promovem o encontro entre alguns grupos da sociedade civil e algumas instituições do Estado. A maior parte dos estudos explicam os conselhos, a partir de uma perspectiva histórica, conforme postulam Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002). Estes autores defendem que, no caso brasileiro, “a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação”, sendo assim, “as assembleias regionais, as listas de acesso prévio a bens públicos e o conselho do OP [orçamento participativo], todos eles expressam essa dimensão que denominamos acima procedimentalismo participativo, um processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição” (2002, p. 65-67). Ou seja, os conselhos por este lado são simultaneamente produtos e catalizadores de reformas estatais para o aperfeiçoamento da participação social, sendo portanto parte de uma conquista das lutas sociais pela participação nas decisões sobre políticas públicas⁴; ou conforme afirma Nelson

⁴ Ver também M. G. GOHM (2003); E. DAGNINO (2002)

Rodrigues dos Santos, “o fenômeno dos conselhos [...] vem de muitas décadas de organização e crescimento dos movimentos sociais” (SANTOS, 2000, p. 14)⁵.

Não é nosso objetivo neste momento entrar no debate sobre a gênese e desdobramentos dos conselhos e sua relação com processos mais amplos de formação do Estado. Compete-nos aqui sumariamente apontar para o papel analítico e heurístico que cumpre a oposição Estado-Sociedade para estes estudos quando operacionalizam suas análises.

Outro grupo de trabalhos abordam os conselhos em particular e não como acontecimento de desenvolvimento histórico ou como efeito de qualquer rearranjo político e institucional. Trata-se de estudos de caso cujo objetivo é entender os conselhos em suas especificidades e não no resgate de sua gênese. Entretanto, estes estudos ainda reproduzem a estratégia analítica descrita acima: acostumados a entender os conselhos como “colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e Estado para formulação, gestão e controle de suas políticas” (ALENCAR & FONSECA, 2011, p. 87). O estudo de Celene Tonella trata “os Conselhos Gestores [como] estruturas que permitem a articulação entre sociedade civil e governo” e chega a dividir toda a aplicação de questionários que subsidiaram a sua pesquisa em duas unidades distintas “governo” e “sociedade civil” (TONELLA, 2004, p. 152). Assim vistos, os conselhos ou se mostram como espaços que agregam unidades essencialmente díspares e de intercâmbio amplamente complexo (Estado e Sociedade) ou são vistos como “espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação” (AVRITZER & PEREIRA, 2005, p. 21). Neste caso, os conselhos são entendidos como *unidades* deliberativas cuja qualidade é estarem entre os dois polos da oposição Estado-Sociedade.

Não podendo ser devidamente alocados em uma ou outra ponta da oposição, os conselhos são classificados como naturalmente híbridos: podem ora pender mais para o lado do Estado na dicotomia, ora para o lado da Sociedade, ou ainda serem vistos como uma entidade *sui generis* que opera entre estes dois polos. Entendidos desta forma, os conselhos se apresentam como uma terceira entidade (igualmente monolítica) entre outras duas e não como um espaço ou uma realidade empírica que de fato comprova as dificuldades que se tem ao operar com o marco analítico da oposição Estado-Sociedade. Isto é, depois de separadas as unidades, a dificuldade passa a ser a de reintegrá-las novamente sem perder de vista sua separação inicial.

⁵ Ver principalmente M. C. A. A. CARVALHO; A. C. C. TEIXEIRA (2000)

Não nos resta dúvida então de que esta é uma atividade analítica que encontrará diversas dificuldades tanto de sentido lógico quanto de indagação dos dados empíricos. As tentativas de estabelecimento de uma referência causal que explique os conselhos e a formação do Estado nos polos ou do Estado ou da Sociedade podem ser entendidas como tentativas de “purificação”, nos termos de Bruno Latour (LATOUR, 1994). ‘Estado’ e ‘Sociedade’ são dois termos purificados e os conselhos, por não se encontrarem nem em um nem em outro são, por sua vez, entendidos como unidades híbridas. Assim, afirma Latour que “o ponto essencial da Constituição moderna é o de tornar invisível, impensável, irrepresentável o trabalho de mediação que constrói os híbridos [...]. A Constituição moderna permite, pelo contrário, a proliferação dos híbridos” (Idem p. 40). Constituição, para Latour, não se trata da Carta Magna que organiza e rege o poder público, mas sim de um *modus operandi* do pensamento moderno, que procura sempre “especializar” (BERGSON, 2006), “territorializar” (DELEUZE, 2007), ou, nas palavras do próprio autor, “purificar” (LATOUR, 1994) aquilo que se mostra na realidade não como uma entidade, mas sim como um emaranhado de relações.

Por isso, com a devida licença interpretativa, defendo que para dissolver esta oposição não é suficiente optar entre um ou outro lado da dicotomia, mas sim encontrar uma terceira forma de proceder ao estudo. Podemos compreender o engate EstadoSociedade sem tratar um ou outro como unidades monolíticas e sectárias, mas sim através de um *continuum* Estado-Sociedade sem romper esta continuidade com estratégias analíticas de isolamento ou especializações. Para tanto, entendo que para escapar do vício do pensamento que trata o Estado como uma entidade acredito que seja necessário tratá-lo como um conjunto de práticas intercambiáveis.

Segundo por este raciocínio podemos nos referenciar no texto de Philip Abrams, que subsidia o que viemos dizendo acerca das dificuldades encontradas usualmente pela sociologia política ao estudar o Estado. Segundo este autor:

“It seems necessary to say, then, that the state, conceived of as a substantial entity separate from society has proved a remarkably elusive object of analysis. Aridity and mystification rather than understanding and warranted knowledge appear to be the typical outcomes of work in both the traditions within which the analysis of the state has been regarded as a significant issue in the recent past” (ABRAMS, 1988, p. 61).

O texto de Abrams faz referência ao conhecido debate entre Ralph Miliband e Nicos Poulantzas sobre teorias e métodos de análise do Estado capitalista veiculado

originariamente pela *New Left Review* (1969 – 1976). É interessante falar um pouco sobre este debate para compreendermos mais exatamente em que posição Abrams se coloca.

Dentro da teoria marxista, seguida por ambos os autores, o Estado é definido por sua finalidade e é feito para cumpri-la. Tal finalidade não é mais que a reprodução do sistema capitalista. A questão para estes autores é: como o Estado realiza esta reprodução? Por um lado, Miliband enfatiza o papel e as práticas dos agentes sociais que atuam no aparelho de Estado. Por outro lado, Poulantzas enfatiza o desempenho estrutural do Estado na reprodução do capitalismo. Guardadas as devidas proporções, pode-se dizer que Miliband enfatiza as relações face a face, enquanto Poulantzas cria um mediador lógico para realizar a sua análise, entendendo o Estado como realidade substancial dotada de poder de estruturação ideológica. Conforme definem Martuscelli e Galastri acerca do debate em questão:

os agentes de uma formação social devem ser entendidos como portadores de instâncias objetivas, no sentido de que as relações entre Estado e classes sociais constituem um “sistema objetivo de conexões regulares”? Ou tais agentes devem ser concebidos como princípio genético do todo social, no sentido de que as relações entre Estado e classes sociais reduzem-se às relações interpessoais? (MARTUSCELLI & GALASTRI, 2008, p. 90)

Por seu lado, Miliband critica Poulantzas por realizar um “abstracionismo estruturalista” (MILIBAND, 1973) ao focar sua análise nos aspectos mais ‘lógicos’ que orientam o Estado em sua relação com a reprodução do capitalismo. Por seu turno, Poulantzas enfatiza que, ao ler o trabalho de Miliband, “what we find, mainly, are narrative descriptions, along the lines of ‘that is the way it is’, recalling powerfully to mind the kind of ‘abstractionist empiricism’ that Wright Mills spoke of.” (POULANTZAS, 1976, p. 67). E que “this presupposes, as Durkheim already pointed out in his time, that one resolutely eschews the demagogy of the ‘palpitating fact’, of ‘common sense’ and the ‘illusions of the evident’. Failing this, one can pile up as many concrete analyses as one likes, they will prove nothing whatsoever.” (Idem, p. 65).

Fica então colocada a questão de se é possível estudar a relação entre o Estado e a sociedade a partir da indagação das conexões diretas entre as pessoas (‘engates diretos’ – “abstracionismo empiricista”, conforme definiu Poulantzas). Ou se para diluir as unidades ‘Estado’ e ‘grupos sociais’ é necessário operar um estudo da lógica de funcionamento do Estado que orienta as relações entre as pessoas (‘um mediador estrutural’, ‘mediador lógico’ – “abstracionismo estruturalista”, conforme escreveu Miliband).

Partindo deste debate podemos entender que Philip Abrams se posiciona mais ao lado de Miliband, enfocando o fato de que o Estado deve ser entendido como produzido a partir de um conjunto de práticas, e não como entidade abstrata e propagadora de princípios lógicos que orientam os indivíduos, conforme afirma Shu-Yan Yang: “the state should not be treated as a natural entity, system or apparatus, but as a historical and contingent constitution” (YANG, 2005, p. 488).

Como foi dito acima, se, ao estudarmos os conselhos, adotarmos uma concepção do Estado como sendo uma entidade, o nosso trabalho encontrará dificuldades de compreensão dos processos que ocorrem na ‘unidade híbrida’ dos conselhos, já que eles são uma realidade que justamente comprova uma exceção à dicotomia Estado-Sociedade. Sendo assim, por isso optamos também por seguir Abrams em nossa pesquisa. Para tanto, ao romper com a visão do Estado como entidade rígida e em oposição à sociedade civil é necessário entendê-lo como, segundo Trouillot, “algo más que al aparato de los gobiernos nacionales”. Desta forma, “si el estado es realmente un conjunto de prácticas y procesos y sus efectos, tanto como un modo de mirarlos, necesitamos seguir la pista de esas prácticas, procesos y efectos, se coagulen o no alrededor de gobiernos nacionales” (TROUILLOT, 2001). Para Trouillot, assim como para Abrams, o Estado deve ser compreendido então como prática, sendo assim necessário seguir e observar essas práticas para evidenciar seus processos de formação. Seguindo por um caminho semelhante - sem compreender o Estado como uma entidade - Pierre Bourdieu afirma que

“o Estado é uma ficção de juristas que contribuem para produzir o Estado ao produzir uma teoria do Estado, um discurso performativo sobre a coisa pública [...]. O jurista, senhor de um recurso comum, as palavras os conceitos, oferece os meios de pensar realidades ainda impensáveis (...), propõe todo um arsenal de técnicas organizacionais, de modelos de funcionamento (...), um capital de soluções e de precedentes. (...) Isso quer dizer que não é suficiente contentar-se em tomar da realidade analisada os conceitos (por exemplo, a soberania, o golpe de Estado etc.) de que se ouve falar para entender a realidade de que fazem parte e para cuja criação contribuiu. E que, para compreender adequadamente os escritos políticos que, longe de serem simples descrições teóricas, são prescrições práticas que visam fazer existir, dando-lhe um sentido e uma razão de ser, um novo tipo de prática social (BOURDIEU, 2005, p. 63-64)”

Portanto, assumimos aqui a posição de tratar o Estado não como uma entidade sólida, mas sim como conjunto de práticas que o constituem, nos termos propostos por Abrams. Conforme sintetizam Antônio Carlos de Souza Lima e João Paulo Macedo e Castro “precisamos nos esforçar cotidianamente de modo a reconhecer e ultrapassar a ideia de ‘O Estado’ – e este ‘O Estado’ é o Estado (mono)nacional – enquanto entidade existente de uma vez por todas, instalando-se inexoravelmente quando se declara que está

criado um Estado nacional baseado no modelo liberal burguês” (SOUZA LIMA & CASTRO, 2008, p. 370). Isso significa que o estudo da formação do Estado deve estar assentado não na relação entre o Estado e os grupos sociais (ou a sociedade civil) como sendo estas duas unidades que, por mais que sejam analíticas e abstratas, possam se relacionar; mas significa sim que o estudo deve caminhar em direção à análise das relações observáveis entre as pessoas. Com efeito, não cabe atribuir às duas unidades conceituais em questão uma qualidade que seja observada somente entre as pessoas, mas, por outro lado, cabe sim caracterizar estas relações interpessoais como sendo elas constitutivas de unidades conceituais.

O mapeamento das relações que conformam o Estado pode ser mais bem entendido a partir dos estudos cuja metodologia é a análise de redes. Estes estudos consistem em descrever as ligações entre os agentes em um universo analiticamente recortado procedendo assim a recomposição deste próprio universo por meio de descrições das relações entre os agentes (LATOUR, 2005). Com efeito, esta metodologia se mostra amplamente fecunda para fragmentarmos as duas unidades ‘Estado-Sociedade’ em diversos tipos e modos de vínculos entre sujeitos, tornando-as não mais monolíticas, mas friáveis e fragmentárias, dotadas de interpenetração mútua e não de isolamentos sectários.

O Objeto e os Problemas

O objeto que recortamos para este estudo é a estrutura administrativa que compõe o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético desde sua origem (2001) até os dias atuais (2012). Deste órgão da administração federal particularmente me interessam: as suas funções, a sua composição, a disposição de sua estrutura interna (divisões intraburocráticas) e, principalmente, os diferentes arranjos de relações entre os atores que as constituem.

É possível referenciar dois estudos sobre o Cgen: o primeiro é a dissertação de Mônica Costa Pinto, que busca entender como se dá o processo de construção de normas no Conselho. Para tanto, a autora trata o “Conselho de Gestão do Patrimônio Genético como espaço híbrido em que o discurso científico tecnológico e o jurídico se encontram na produção de uma norma geral” (PINTO, 2012, p. 105). Para tratar da hibridez do Cgen a autora mobiliza a ideia de ‘campo’ de Pierre Bourdieu. O ‘campo’, para Bourdieu, é

composto de um espaço de lutas e um espaço de forças⁶ intermediados pelo *habitus* (ou espaço das disposições), que atua como unidade integradora entre os dois espaços. Assim, o *habitus* é o conceito por meio do qual Bourdieu estabelece a comunicação entre uma posição social e um gosto ou estilo de vida. O *habitus*, assim, possibilita aos agentes a visão do espaço simbólico a partir de uma posição no espaço social; posição a partir da qual são elaboradas as estratégias infraconscientes de apropriação de bens simbólicos no intuito de manter ou alçar posições sociais mais distintas e elevadas (BOURDIEU, 2007, p. 118-119). O ‘campo’ ainda possui uma lógica própria, um jogo específico, com uma *illusio* específica, que é incorporado pelo *habitus* e serve de veículo aos agentes para suas estratégias de distinção e ascensão. Sobretudo, o ‘campo’, por causa de sua lógica específica, refrata demandas externas e lógicas alheias, sendo assim um conceito que autoriza o autor a se situar entre as alternativas do ‘internalismo’ e do ‘externalismo’, isto é, entre a heteronomia e a autonomia completa do espaço em questão.

O trabalho de Mônica Pinto pretende realizar uma aplicação do conceito de ‘campo’ de Pierre Bourdieu, em que a autora busca “olhar mais de perto para o campo científico tecnológico, numa tentativa de entender como ele se relaciona com os demais campos na nossa sociedade” e o faz partindo “da concepção de Bourdieu (...) de campo” (PINTO, 2012, p. 126). Fazendo isso, a autora não passa sem criar essas características unidades atomizadas e analiticamente circunscritas que Bourdieu chamou de ‘campo’ e derivar delas uma lógica que se crê *atuar na prática e reger as relações entre os agentes no Cgen* em seus posicionamentos políticos e em seus atos normativos. Com efeito, para a autora, é a intersecção entre as lógicas dos campos que explica porque uma determinada norma é criada de uma forma e não de outra, sendo que os campos em questão são a lógica do campo científico e tecnológico e a lógica do campo dos conhecimentos tradicionais - sendo que ambos entram em conflito no Cgen e explicam as práticas que ocorrem no órgão na medida que as constroem.

O segundo estudo sobre o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, de Diego Soares, segue uma perspectiva analítica oposta. O autor parte da perspectiva de que se deve “pensar o Estado, onde este não surge como uma ‘coisa’ - um objeto fixo e localizado (em termos institucionais ou geográficos) - mas como um espaço heterogêneo marcado pelo encontro de técnicas, discursos, regras e práticas”. Busca assim “descrever os elos

⁶ Ou um espaço simbólico e um espaço social; ou um espaço de tomadas de posição e um espaço de posições; ou ainda um espaço de estilo de vida e posição social – todos estes conceitos são aplicados pelo autor para designar a mesma coisa, logo, podem ser tratados como sinônimos.

mediadores que permitem a transposição do mundo lá fora para o mundo interno ao Conselho, onde as diretrizes são concebidas e as autorizações, concedidas”. Com efeito, Soares pretende “analisar o CGEN a partir da sua materialidade prática, com ênfase no papel desempenhado pelos documentos e outros objetos que perpassam todas essas redes (plantas, substâncias, enzimas, etc.), elementos não-humanos que geralmente são percebidos como simples coadjuvantes”. O que fica claro na perspectiva do autor é que ele adota o marco analítico do ator-rede. Este marco analítico consiste em mapear o conjunto de vínculos e engates entre pessoas, coisas, humanos e não-humanos deslindando, de forma planejada e integrada, como a realidade se compõe por um conjunto de elos e *actantes* diferenciados (LATOUR, 2005).

O que podemos dizer é que apesar deste marco analítico ser muito eficaz para o mapeamento das relações e das práticas, para diluir falsas oposições (como ciência e política, Estado e Sociedade etc.) ele não nos permite ainda explicar porque as ligações e a rede acontece de uma forma e não de outra (i. é., porque um determinado arranjo jurídico é criado de uma maneira e não de outra). Isso ocorre justamente porque reduz as práticas às suas relações sem explicar o fundamento dessas relações ou os interesses que as constituem.

Portanto, se por um lado a dissertação de Mônica Pinto não aborda as práticas levadas a cabo no conselho e explica as relações a partir das lógicas refratadas entre distintos campos, formulando assim ‘entidades lógico-explicativas’ que determinam as práticas na medida em que intermedeiam as relações. Por outro lado, Diego Soares, abordando as práticas no Cgen, explica as cristalizações e purificações jurídicas a partir da “circularidade entre documentos e pessoas [que estão] na origem do processo de invenção juridicogovernamental”, mas não explica porque uma norma é aprovada de uma forma e não de outra – já que todas as práticas estão sujeitas e explicadas pelo circuito que as integra, por que umas ‘circulam’ mais que outras? Ou, em uma palavra, o que fundamenta as alianças e oposições no Conselho. Sendo assim, por um lado, as práticas no Cgen são reduzidas a uma causalidade que transcende ao Conselho, por outro lado elas são descritas sem buscar nelas algo que explique o porquê de suas relações, se restringindo ao mapeamento delas.

A partir deste ponto é possível formular uma pergunta em diálogo com as produções científicas já realizadas sobre o Cgen. Cada um dos os estudos elucidam, respectivamente, formas de *explicar* as relações e tomadas de posição no Cgen e formas de *descrever* essas relações. Uma a partir de variáveis externas ao Conselho (lógica dos campos)

outra a partir da rede de práticas do Conselho. Por este lado notamos que existe uma lacuna entre estudos: a de proceder ao mapeamento das práticas que integram o Cgen e de ao mesmo tempo explicar porque tal ou qual tomada de posição política e normativa é adotada por um grupo ou uma pessoa e não por outras *a partir da lógica própria* do Conselho e das práticas e relações que nele são performatizadas. Ou seja, a partir do mapeamento das relações criar elementos para explica-las sem reduzi-las à entidades explicativas exteriores, mas tendo como fundamento os próprios instrumentos que são performatizados no Cgen.

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético possui uma dupla função: ele é ao mesmo tempo um órgão normativo e um órgão deliberativo. No exercício de sua competência normativa ele pode minutar tanto normas privativas (orientações técnicas, resoluções e deliberações) quanto minutas de decretos a serem enviados para a Casa Civil e para a Ministra de Estado do Meio Ambiente, onde podem ou não serem aprovadas. Além disso, o Cgen trabalha apoiando a construção do novo marco legal que regulamentará as relações de acesso ao patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios. No exercício de sua função deliberativa o Cgen, basicamente, anui os contratos de acesso ao patrimônio genético e repartição de benefício, autorizando ou não a pesquisa científica com este material.

No filtro deste trabalho, foi dada mais atenção para as atividades normativas e deliberativas dos conselheiros quando estes tentam regular e interpretar as ações daqueles que praticam acesso ao patrimônio genético. As tentativas de regulação das referidas atividades passam por inúmeras dificuldades. Estas dificuldades advêm da quantidade de interesses contraditórios por parte dos representantes que atuam direta ou indiretamente no Conselho. Praticamente cada representante de instituição que compõe o Cgen possui interesses muito específicos acerca de pontos muito particulares da questão mais geral do acesso ao patrimônio genético e da repartição de benefícios. Essas fricções em torno da regulamentação de uma questão de extrema relevância atual - pois envolve a gestão de um grande potencial de recursos financeiros – são, por assim dizer, meu material mais concreto de pesquisa, portanto, o aspecto em que foi concentrada a maior parte da minha atenção.

O Cgen é composto basicamente por duas instâncias: o Plenário e as Câmaras Temáticas. A diferença entre elas é a de que, formalmente e legalmente, só podem falar e votar no Plenário representantes de instituições do governo federal, enquanto que nas Câmaras Temáticas as reuniões são livres, podendo ter o poder da palavra qualquer interessado em participar da reunião. Sendo assim, buscaremos trabalhar com estes dois tipos de relações. *a)* as relações que acontecem no âmbito mais fechado do Plenário (suas

especificidades, seus atritos, suas concepções políticas e interesses divergentes). *b)* e as relações que ocorrem nas Câmaras Temáticas, espaço formalmente mais aberto. Essas relações ocorrem entre os mais diversos representantes (de empresas, de populações detentoras de conhecimento tradicional, de organismos do governo, de ONGs etc) e marcam formas características de alinhamentos e oposições entre eles.

Nesse sentido, nos aproximamos diretamente na temática da ‘formação do Estado’, pois as normas criadas e interpretadas pelo Conselho têm a faculdade de produzir as dimensões de sua governança: até onde e como este órgão estatal pode atuar. Com efeito, pesquisar a construção das normas e suas interpretações nos permite pesquisar também como os ‘limites do Conselho’ são cotidianamente construídos dentro de suas próprias fronteiras ao caracterizar uma dada atividade. No próprio cerne de seu aparato administrativo, o Conselho se expande e se recolhe devido às fricções na rede de interesse que o integra e da qualidade particular destes interesses.

Portanto, em uma frase, nosso objeto mais específico pode ser definido como ‘a rede de relações no âmbito, nas funções e nas atividades do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e sua criação normativa’.

A partir daí podemos pensar o problema de pesquisa. Meu problema de pesquisa mais geral é: como se dão as lutas no interior do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético pela normatização do acesso ao PG ou ao CTA? As lutas em questão se dão, em princípio, por meio das relações entre representantes de instituições, representantes de grupos sociais, representantes de empresas e funcionários do Cgen. Assim, nosso trabalho pretende entender estas relações a partir do caso particular do Cgen, com o objetivo de compreender os aspectos relativos à formação do Estado e à luta pela gestão de um recurso material: o patrimônio genético. Ao entender esta relação entre as práticas buscaremos mapear a forma como elas se alinham e se opõem (formando coalizões de interesses). Mas mais do que mapeá-las, buscaremos explicar o que faz com que elas se aliem e se oponham de uma determinada forma (ou seja, porque suas relações ocorrem de uma forma e não de outra). Nos situando, assim, entre os dois estudos já mencionados: entre a explicação e o mapeamento.

As Fontes

Indaguei o objeto de pesquisa a partir de quatro conjuntos de informações: entrevistas, documentos, questionários e observações participantes.

Foram analisados dois tipos de documentos: *a)* as leis, decretos e normas específicas que as pessoas que participam do Cgen devem observar para executar uma ou outra de suas funções; *b)* e as atas das reuniões do Plenário e das Câmaras Temáticas do Conselho. Todos estes documentos estão disponíveis *online* no próprio *site* do Ministério do Meio Ambiente e quando utilizados em nosso texto tiveram seu *link* citado em nota de rodapé.

Atualmente existe uma ampla e bibliografia sobre etnografia de documentos. O recrudescimento de seu uso e a sua importância para pensarmos esta pesquisa fazem necessárias algumas considerações sobre ela. Primeiramente, podemos destacar a coletânea organizada por Annelise Riles: *Documents* (2006). A coletânea consiste em reunir estudos que exploram o potencial heurístico da etnografia de documentos. O artigo de A. Riles que compõem o livro, por exemplo, busca traçar a história de um documento fabricado em uma conferência das Nações Unidas (Quarta Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher). A pergunta do texto é “how was it possible that gender was quite literally bracket out of the proceeding?” (RILES, 2006a, p. 71). A autora trabalha no sentido de perseguir os processos que levaram a fabricação do documento e vislumbra neste processo a explicação para a pergunta acima. Assim, Riles afirma que

“the barrier to institutional progress took a particular form in the moment of the conflict: it took the form of dispute over how to spend a highly valuable time. In fact, the critics of inclusion the gender in the document were vocal, but they represented only a minority of the delegates. The real danger as it emerged in the minds of most delegates and activists, was that the debate would 'waste precious time', as Abzug put it , that is, that the ensuing procedural gridlock would impede the completion of a host of the imperative tasks. In framing a problem, the brackets also framed a unit of time, then, a bounded moment in which delegates were forced to address this issue, and hence were impeded from addressing other issue [...]. The ethnographic interest of the gender debate for anthropology, then, becomes, where time and analysis are bound together, how do delegates see progress for themselves? How do bureaucrats find the means to move their process forward?” (Idem, p. 81).

A autora utiliza esta estratégia analítica para se opor a ideia de que o documento é um passivo que informa uma correlação de forças, interesses etc. que passam, por assim dizer, por trás dele e o constituem. Assim a autora segue com sua argumentação: “when anthropologists search for the ‘politics’ behind the procedure, we are search for an engine for analysis, for how to do something with the ethnographic subject. But, in the case of UN conference the engine of analitical work is locate elsewhere, in the steps delegate set out for themselves. Hence politics cannot do the work that anthropogists expect it to do” (Idem,

p. 88). Salienta portanto que ‘por trás’ dos documentos não existe algo que o explique mais do que o próprio procedimento de sua edição.

Mariza Peirano possui alguns trabalhos onde discute pesquisa com documentos. No primeiro (PEIRANO, 1986), debatendo com Wanderley Guilherme dos Santos, a autora discute as políticas de desburocratização da década de 1980 a partir de documentos. Contudo, neste primeiro trabalho (e também nos seguintes⁷), a autora trata de documentos diferentes daqueles abordados acima por A. Riles. M. Peirano lida, por assim dizer, com documentos de ‘identificação pessoal’, tais como carteira de identidade, título de eleitor, CPF etc. e afirma que “o documento *faz* o cidadão em termos performativos e obrigatórios” (PEIRANO, 2006a, p. 27)⁸. Ou seja, o documento não é um passivo, mas sim um agente que cria algo.

O que podemos aprender com os trabalhos sobre etnografia de documentos é que este tipo de análise deriva de um ato de atenção, um ‘golpe de vista’ particular ou, como já escreveu Alfred Schutz, um “*glance of attention*” (SCHUTZ, 1967)⁹. Trabalhar etnograficamente com documentos significa não tratá-los como veículos, receptáculos, intermediários, o passivo de um *vis a tergo* que se localiza em outra parte, a ponte ou o pedágio entre o pesquisador e as informações que neles estão escritas. Trata-se, sobretudo, de entendê-los como dotados de substância própria e não de entendê-los como um mero continente de informações. O caráter informativo dos documentos excede o que neles está escrito assim como excede também a sua função informativa – pois eles em si são a própria informação: não simplesmente contém informações sobre o campo etnográfico, mas são eles próprios a matéria etnográfica. Assim, os documentos não se reduzem ao que se passa ‘por de trás’ das palavras que eles nos informam, sendo eles próprios essência não transubstanciada noutra, embora ainda sempre estejam eles nos informando sobre algo que eles não são (a saber, sínteses escritas de um ambiente vivido na prática). Por isso é preciso se situar entre a concepção de que os documentos são mero veículos de realidades outras, e a de que eles são entidades criativas absolutas: a descrição densa de sua qualidade deve se situar nesta lacuna que se forma entre uma e outra alternativa, pois é aí que o documento existe e de onde ele tira sua qualidade específica.

⁷ Ver M. Peirano (1986; 2005a; 2006b; 2009; 2011).

⁸ Grifos no original.

⁹ Segundo Schutz, “we must, therefore, distinguish between the pre-empirical being of the lived experiences, their being prior to the reflective glance of attention directed toward them, and their being as phenomena. Through the attending directed glance of attention and comprehension, the lived experience acquires a new mode of being. *It comes to be ‘differentiated’, ‘thrown into relief’,* and this act of differentiation is nothing other than the act of comprehension, and the differentiation nothing other than being comprehended, being the object of the directed glance of attention” (SCHUTZ, 1967, p. 50. Grifos no original).

As atas de reunião do Cgen foram importantes para esta pesquisa não só pelo seu caráter informativo acerca da história do Conselho, mas sobretudo pelas informações que as ‘faltam’. Como as estratégias de filmagem do terror hitchcockiano, o importante não é o que a câmera foca e projeta na tela (a ponta da faca, o punho erguido ou o vulto de cabelos longos), mas sim aquilo que ela não filma; é o que está em cena, mas fora do foco das câmeras, que instaura o suspense e a atenção do espectador. Na trama entre a porção ‘não mostrada’ e a pequena parte escrita e filmada que deve caminhar o percurso da pesquisa e a empreitada etnográfica. Isto é, a pesquisa com documentos não se concentra somente naquilo que foi impresso no papel e tampouco naquilo que não foi escrito, mas sim entre essas duas coisas. Assim não se perde de vista a própria qualidade das atas: serem elas a lacuna entre a informação e o desconhecimento – ponto em que encontram abrigo simultaneamente a curiosidade e a desconfiança.

Os questionários foram realizados em duas situações: quando me foram negadas as entrevistas e quando a pessoa que pretendíamos entrevistar não morava em Brasília – cidade onde vivo e realizo toda a pesquisa. Infelizmente, os questionários não seguiram um padrão definido, pois foram sendo aplicados conforme a pesquisa avançava. Assim, logicamente, no intercurso do avanço da pesquisa, novas questões surgiam, o que fez com que os últimos questionários ficassem mais ‘bem elaborados’ do que os primeiros.

Por outro lado, podemos entender os questionários também como espécies de documentos, embora não oficiais, ainda assim produzidos por aqueles que participam do órgão pesquisado (em coautoria com o pesquisador). Com efeito, de alguma forma ‘o fazer questionários’ também nos auxilia na compreensão da forma de modulação característica dos documentos. De uma maneira ou de outra, ao elaborá-los eu buscava conduzir respostas ou aplicar dúvidas – mesmo onde elas poderiam não existir sob o ponto de vista do interlocutor. Seguindo o argumento de Letícia Carvalho de Mesquita Ferreira “os documentos institucionalizam mecanismos e técnicas de controle, sendo signos de um exercício de poder específico: o controle do Estado-nacional sobre seus cidadãos” (FERREIRA, 2007, p. 25). Por outro lado, durante a elaboração e aplicação dos questionários, quem se via “institucionalizando mecanismos e técnicas de controle” (sobre as informações a serem coletadas) era eu, enquanto pesquisador. Assim, os questionários podem ser mais bem utilizados quando se sabe muito bem o que se quer encontrar; caso contrário eles podem veicular respostas evasivas (isso quando não forem ‘devolvidos’ completamente em branco). Sendo assim, o trabalho de elaboração e aplicação de questionários pode ser mais bem entendido como a elaboração de um documento que

modula uma interlocução de pesquisa. Com efeito, o seu trabalho de confecção pode auxiliar, de forma reflexiva, na compreensão deste outro lado dos documentos: técnicas de controle.

As entrevistas foram realizadas com os membros do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e com lideranças representativas da sociedade civil que atuam ou atuaram no Conselho. Os representantes foram escolhidos de duas formas. Primeiro, por meio das tabelas que construí a partir da lista de presença das reuniões do Cgen¹⁰. Observando as atas de reunião do Conselho, fiz um levantamento de quem participou e onde participou e a partir deste levantamento busquei entrar em contato com as pessoas que tiveram mais frequência na lista. Desta forma, evitei realizar entrevistas a esmo e não representativas do universo indagado, pois consegui articular dados quantitativos (lista de presença) aos dados qualitativos (entrevistas). Em segundo lugar, busquei entrevistar os representantes de instituições do Estado nomeados para participar do Conselho. Tive como critério de seleção para essas entrevistas o fato de a pessoa ser representante nomeada por determinado órgão do Estado para cumprir sua função de representante do órgão no Cgen. Portanto, todas as entrevistas foram realizadas com o devido cuidado para a manutenção da sua representatividade dentro de nosso universo de estudo.

Além de serem pessoas que possuem uma representatividade dentro do Conselho, os entrevistados possuem uma representatividade também dentro do discurso adotado por sua instituição de origem. Essa ideia pode ser trabalhada quando se observa que a despeito de sua individualidade particular, o representante é e invoca o todo: ele é uma abreviação do todo, uma unidade simplificada do todo, e o todo que ele representa, neste caso, é a instituição pela qual ele foi nomeado com a finalidade representá-la no Conselho. Existe a ideia ampla de que “toda a nação está, de alguma forma, encarnada em seu governante, assim como a Igreja está encarnada em Cristo ou no Papa, depois Dele. Esta é uma concepção medieval e mística: o Rei não é apenas a cabeça do corpo da nação, nem apenas o proprietário de todo o reino; ele é a coroa, o reino, a nação” (PITKIN, 2006, p. 25)¹¹. Os fragmentos da instituição são recorrentemente invocados na fala do representante e em seus motivos. Sua vontade individual é ao mesmo tempo a vontade do todo, e aquela se anula diante desta. Durante as entrevistas, percebi que a palavra do representante apontava para o coletivo por meio de um movimento direto, como se o coletivo estivesse sempre ali, dentro de nosso campo de visão; e é nesse instante que a palavra do indivíduo é emudecida

¹⁰ As tabelas estão anexadas em formato digital.

¹¹ Grifos no original.

(não sem luta) pela voz do coletivo. A voz do ‘indivíduo representante’ não só simplesmente constrói, ou inventa, o coletivo, ela é o coletivo, ela fala por aquilo que não pode falar. Ao mesmo tempo em que a voz pronunciada pelo representante é a voz do coletivo, esta mesma voz abafa, com seu ruído, a voz do indivíduo que está ali a minha frente. Quem é aquela pessoa? O que ela faz em casa? Onde mora? O que faz aos finais de semana? Este indivíduo está sob o véu do coletivo ao mesmo tempo em que se apresenta diante de mim, enquanto pessoa reconhecível. Se a palavra do indivíduo representante é o coletivo, seu corpo é uma unidade muda, desapropriado de suas particularidades, de suas vontades próprias. Mas ainda assim é ele – indivíduo - quem eu vejo pronunciando qualquer palavra. Desapropriado da palavra, resta ao indivíduo [do] representante apenas a ‘linguagem concreta’, conforme definiu Antonin Artaud (1987), aquela que me informa que diante de mim existe um ser indivíduo.

Ao longo da realização das entrevistas, notei dois riscos que eu corria ao desenvolver este método de pesquisa. Por um lado, havia sempre um risco muito grande de as entrevistas se tornarem um amontoado de dados sem a merecida indagação, e na hora da escrita vir a serem espécies de ‘coletâneas de transcrições e citações’ preenchendo laudas do texto. Por outro lado, temia que eu não conseguisse aproveitar o diminuto tempo de meus entrevistados com perguntas espirituosas, extraindo-lhes informações de qualidade. O problema estava então em como *gerenciar* e *obter* informação por meio das entrevistas. Assim, optei por focar o uso das entrevistas de forma a obter dois conjuntos de informações: aquelas relativas às posições que os representantes tinham no que diz respeito às questões atualmente discutidas no Conselho (se eram contra ou a favor, em que medida, como entendiam a questão etc.). Após perceber como o representante se posiciona em relação a essas questões, eu buscava entender porque ele se posicionava de tal forma. As respostas que eu obtinha eram, no mais das vezes, explicações sobre como funciona, quais atividades a instituição de origem do representante realiza e como aquela questão debatida no Conselho poderia afetar as suas atividades e funções¹². A partir dessa informação eu vinculei a posição política dos representantes no Conselho às atividades produzidas, geridas e desempenhadas pela instituição, pois estamos lidando, por um lado, com *representantes* legítimos a falar pela instituição e que por isso externalizam motivos que se pretendem ser reconhecidos como da própria instituição e, por outro, com *indivíduos* que referendam sua

¹² Existia ainda outro conjunto de informações que diziam respeito às justificativas jurídicas e econômicas, em um cenário nacional, que subsidiavam a tomada de posição política do representante.

posição política em informações acerca das atividades desempenhadas por sua instituição de origem (como veremos no decorrer do trabalho).

Portanto, por estarmos lidando simultaneamente com representantes que legitimamente dão voz à instituição e com indivíduos que, entre outras formas, justificam sua própria posição política nas atividades desempenhadas por sua instituição, podemos entender que seja relevante desdobrar uma relação entre 'posição política-atividades institucionais'.

Por fim, as observações participantes contemplam dois conjuntos de dados. São eles, as anotações provenientes da minha frequência nas reuniões mensais do Conselho e as anotações realizadas quando frequentei as câmaras temáticas do Cgen. Ambas as anotações guardam os assuntos e os debates desenvolvidos no Plenário ou nas Câmaras Temáticas em cada uma das reuniões de que participei. As reuniões do Cgen são mensais e frequentei todas de abril a dezembro.

Ao longo do trabalho pretendi articular o conjunto destas quatro ordens de informações de forma a conseguir ao mesmo tempo aprofundar o conhecimento sobre o Conselho e responder às inquietações de cunho antropológico.

A dupla função do Conselho

Neste capítulo abordaremos a função e a organização interna do Cgen e faremos uma análise de dois de seus aspectos: *a)* os limites criados pelo ritmo das reuniões do Plenário e das Câmaras Temáticas e *b)* os processos identificatórios que a partir do Cgen são ou podem ser produzidos, bem como algumas de suas implicações.

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético é produto da normatização brasileira da Convenção sobre Diversidade Biológica e da Medida Provisória 2.186-16/2001, como veremos no capítulo seguinte. No Brasil a adaptação da CDB foi operada por uma modificação ao mesmo tempo legal e institucional. A modificação legal encontrou reificação de fato na mencionada Medida Provisória. No aspecto institucional, o poder executivo atribuiu ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da MP, a função de gerir o patrimônio genético e criar normativas sobre a questão. Este encaminhamento teve como efeito a criação do Cgen.

Embora essas duas normativas sejam as principais e mais utilizadas normas para a gestão do patrimônio genético no Brasil, existem outras normas. Até 24 de abril de 2013 existem ao todo: uma Medida Provisória, três Decretos¹³, quinze Deliberações Normativas, trinta e uma Resoluções, seis Orientações Técnicas e o Regimento Interno do Cgen - isso fora os tratados internacionais, como a CDB e o Protocolo de Nagoya. Pelo volume de normativas pode-se intuir que as questões do marco legal que regulamenta o acesso ao patrimônio genético, ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios são demasiadamente complexas. Certamente, a principal referência para o entendimento de todas essas normativas é o livro de Simone Nunes Ferreira e Adriana Nogueira Rocha Clementino (2010), *Legislação de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios*, cujo trabalho exemplar vem a ser o melhor orientador para as empresas e pesquisadores que querem se enquadrar no marco legal e fazer bioprospecção ou pesquisa científica dentro da lei. Todas as pessoas que frequentam as reuniões do Cgen têm um exemplar deste livro debaixo do braço, pois este livro traduz uma das línguas predominantes no Conselho: a linguagem jurídica.

¹³ Decreto nº 3.945, de 28 de setembro de 2001, Decreto nº 5.459, de 7 de junho de 2005 e Decreto nº 6.915, de 29 de julho de 2009.

De todas as normas citadas acima, somente a CDB, a Medida Provisória e o mais antigo Decreto foram criados completamente independentes do Cgen – obviamente, pois elas tratam da própria criação deste órgão. Por outro lado, embora os dois Decretos mais recentes tenham sido promulgados pelo chefe do Executivo, o Cgen teve participação na sua elaboração. Já as Resoluções, Orientações Técnicas, Deliberações Normativas e o Regimento Interno do Conselho, se é exagero dizer que foram completamente elaborados pelo Cgen, é possível ao menos afirmar que foram preponderantemente gerados pelo Conselho. Qualquer conselheiro pode, no Plenário, sugerir a edição de uma norma. Por isso o Conselho possui um papel simultaneamente deliberativo e normativo, ele pode então tanto deliberar sobre quem pode e como pode acessar o patrimônio genético, como também minutar normas sobre o acesso e a repartição de benefícios.

O papel deliberativo do Conselho consiste em julgar pedidos de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Vejamos isso agora mais detalhadamente. Existem dois tipos de usuários do sistema do Cgen: os pesquisadores (acadêmicos ou membros de institutos de pesquisa) e as empresas (que realizam bioprospecção e desenvolvimento tecnológico). A diferença entre esses dois usuários é que os primeiros realizam pesquisas que não geram produtos comerciais, enquanto os segundos desenvolvem produtos de valor comercial. Só há necessidade de repartição de benefícios quando há desenvolvimento de produtos, pois neste caso existe benefício para se repartir oriundo do valor econômico destes produtos. No caso das pesquisas científicas que não têm finalidade de desenvolvimento de produtos comerciais, não há necessidade de repartição de benefícios. Entretanto, para acessar um componente do patrimônio genético a empresa ou o pesquisador (gerando produto ou não) deve se tornar usuário do sistema do Cgen. Sem a autorização do Cgen (ou seja, sem se tornar um usuário do sistema) o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado é, por assim dizer, ilegal. Por isso, mesmo os pesquisadores devem se submeter ao sistema embora não repartam benefícios. Os usuários do sistema do Cgen devem protocolar seus pedidos de acesso no Conselho preenchendo todas as etapas que foram criadas pelo Cgen. Quando o processo ingressa no Cgen, o Conselho avalia pedido por pedido e pode deliberar de quatro formas: *aprovado*; *aprovado com condições*; *não aprovado* e *pedido de esclarecimento*. Este é o lado deliberativo do Conselho que consiste, então, sumariamente, em avaliar pedidos de

acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado proveniente de dois tipos de usuários: pesquisadores e empresas¹⁴.

Por sua vez, o lado normativo do Cgen consiste na elaboração de Orientações Técnicas, Resoluções e minutas de Decreto ou de anteprojetos de leis (APL). As Orientações Técnicas e Resoluções, quando aprovadas, são imediatamente incorporadas ao léxico jurídico do Cgen. Já as minutas de Decreto são encaminhadas para a Casa Civil ou para a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente para avaliação e encaminhamento superior.

Em suma, as funções do Cgen são: julgar pedidos de acesso ao PG e ao CTA, segundo as normas em vigor, e elaborar normas que disciplinam o acesso. Isso tudo com o objetivo de promover a repartição de benefícios para uso sustentável da biodiversidade.

Os debates levados a cabo no Cgen em torno da avaliação dos processos que dão entrada no Conselho (seu caráter deliberativo) estão relacionados à construção das normas (caráter normativo) de duas maneiras.

A primeira decorre do fato de que os casos particulares de pedido de acesso que dão entrada no sistema do Cgen (e que são deliberados) aproximam o Conselho da realidade da relação que existe entre os usuários e os provedores de PG. Ao avaliar os processos que dão entrada no Cgen, os conselheiros conseguem se aproximar da realidade prática do acesso ao patrimônio genético, vislumbrar em que condições o acesso ocorre e como ele ocorre. Os conselheiros assim aprendem com os processos que eles deliberam e isso lhes permite construir normas que possam maior diálogo com a realidade das situações de acesso. Desta forma, os processos, enquanto janela prática do Cgen, subsidiam as discussões acerca das normas. Sem esta janela prática as normas poderiam se tornar completamente inúteis para as finalidades e objetivos do Conselho ou até mesmo absolutamente impraticáveis.

A outra forma de relação entre a função deliberativa e a função normativa do Conselho é um pouco mais complexa. As discussões dos casos não só auxiliam na construção das normas, por aproximar os conselheiros efetivamente da prática do acesso, mas também por criar a *jurisprudência* do Cgen. As decisões/deliberações são afirmações de consenso em torno de um caso concreto de solicitação de acesso ao PG ou ao CTA. Ao avaliar um processo e tomar uma decisão, o Conselho cria para si um precedente. Este

¹⁴ Durante a pesquisa o Cgen criou um sistema mais simplificado de cadastro dos *pesquisadores* em um sistema do CNPq e do Ibama para acesso ao PG e no IPHAN para acesso ao CTA. A partir daí o Cgen passou a se concentrar mais nos pedidos de acessos provenientes de empresas para bioprospecção.

precedente deve ser respeitado, pois o Conselho deve prezar por manter a coerência, caso contrário, poderia ser acusado de estar favorecendo ou desfavorecendo um ou outro requerente. Como mecanismo de segurança e de autopreservação do Cgen, este deve então manter decisões iguais para casos semelhantes.

À medida que as decisões se repetem cria-se um padrão de comportamento do Conselho observável pelos requerentes. A repetição da decisão do Conselho torna-se assim uma naturalização de seu comportamento. Com efeito, o processo de construção normativa é decorrente também de cada pedido de acesso que é deliberado e das decisões e consensos que se cristalizam como costume do Cgen. Sendo assim, enquanto se delibera também se constroem normas, portanto, ambas as funções do Conselho são de extrema importância para a compreensão da forma de construção de gestão empregada pelo Cgen e apesar da existência de uma separação formal entre as duas funções, na prática elas se apresentam amplamente conexas quando não completamente interdependentes.

Estrutura formal do Conselho

O Cgen é uma estrutura burocrática dividida em três partes: o Plenário (espaço deliberativo); a Secretaria Executiva do Departamento de Patrimônio Genético (um órgão administrativo); e as Câmaras Temáticas (estruturas de apoio técnico e informativo). Essas três estruturas necessariamente se relacionam entre si de forma profunda e elas, como um todo, são o Cgen propriamente dito. A relação entre elas se dá primordialmente por meio da troca e da produção de informações. Enquanto a Secretaria Executiva produz e troca informações de caráter administrativo (quem solicitou acesso, como o processo de solicitação está instruído etc.), as Câmaras Temáticas produzem e trocam informações de caráter técnico (o que é um ‘acesso’, o que é ‘condição *in situ*’, o que é ‘conhecimento tradicional associado’ etc.). O Plenário é a estrutura superior na hierarquia, pois ele pode alterar a composição ou as funções das Câmaras Temáticas e as funções da Secretaria Executiva, dentro da lei.

Além dessas estruturas formais existem ainda os Grupos de Trabalho, que funcionam mais ou menos como as Câmaras Temáticas. Como estas, sua composição é estabelecida nas reuniões do Plenário. Contudo, os GTs possuem um caráter que os distingue das CTs: embora também sejam formados pelos conselheiros nomeados, suas reuniões, ao contrário das reuniões de câmaras temáticas, não são abertas ao público.

Para refinar mais os dados acerca do Conselho é possível que tomemos como uma das bases de descrição do Cgen o próprio documento em que ele se anuncia:

“O CGEN, órgão de caráter deliberativo e normativo criado pela MP no 2.186-16, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, é integrado por representantes de 19 órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O CGEN é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, atualmente representado pela Secretária de Biodiversidade e Florestas, e reúne-se, ordinariamente, uma vez por mês, preferencialmente em Brasília, DF. O Departamento de Patrimônio Genético - DPG, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas - SBF/MMA, exerce a função de Secretaria Executiva do CGEN. O CGEN possui cinco câmaras temáticas, de caráter técnico, que subsidiam as discussões do Conselho. São elas: Procedimentos Administrativos, Conhecimento Tradicional Associado, Repartição de Benefícios, Patrimônio Genético Mantido em Condições ex situ e Acesso à Tecnologia e Transferência de Tecnologia. O CGEN, por meio de sua Câmara Temática de Procedimentos, está avaliando a melhor maneira de ampliar a representação da sociedade no Conselho.

O Brasil se notabiliza por sua biodiversidade. São mais de 200 mil espécies já registradas em seus biomas (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa) e na Zona Costeira e Marinha. Estima-se que este número possa chegar a mais de 1 milhão e oitocentas mil espécies. Além disso, o Brasil conta com uma sociodiversidade expressiva. São mais de 220 etnias indígenas e diversas comunidades locais (quilombolas, caiçaras, seringueiros, etc.) que detêm importantes conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Histórico

Historicamente, o uso dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados tem ocorrido de forma injusta. A importante contribuição destes componentes para o desenvolvimento de novos produtos comerciais, muitos deles patenteados, tem sido apropriada pelos países desenvolvidos sem que tenha havido previamente alguma solicitação para o acesso, o respeito a algum tipo de consentimento prévio ou alguma forma de repartição de benefícios para com os países de origem da biodiversidade ou para com as comunidades tradicionais detentoras.

Diante deste cenário, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) representou um avanço notável no âmbito das negociações internacionais, especialmente para os países megadiversos como o Brasil. Ao reconhecer a soberania nacional sobre a biodiversidade, estabelecer o objetivo da repartição de benefícios, decorrente do uso dos recursos genéticos e reconhecer os direitos das comunidades indígenas e locais sobre seus conhecimentos, definiu as bases para uma nova cultura no uso destes componentes.

A CDB também estabeleceu que cabe a cada país regular, por legislação nacional, o acesso e a repartição de benefícios, bem como o consentimento prévio fundamentado, relativos aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais.

No Brasil, o tema é regulado pela Medida Provisória 2.186-16/01 que instituiu regras para o acesso, a remessa e a repartição de benefícios. Também estabeleceu o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético como a autoridade nacional, com função normativa e deliberativa sobre as autorizações de acesso e remessa.

A regulação do acesso e da repartição de benefícios, juntamente com a promoção do uso sustentável da biodiversidade, representam ações estratégicas para a conservação da biodiversidade - e oportunidade de afirmação dos direitos soberanos sobre a biodiversidade e dos direitos das comunidades tradicionais”¹⁵.

¹⁵ <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico> acessado em 12 de julho de 2012

Partindo dessas noções introdutórias, vamos agora nos ater mais demoradamente em cada uma dessas estruturas que elencamos acima (o Plenário, a Secretaria Executiva e as Câmaras Temáticas).

O Plenário

Segundo o Decreto do Executivo nº 3.495/2001, participam do Plenário do Cgen representantes de 19 instituições do Governo Federal. São elas: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Defesa (MD); Ministério da Cultura (MinC); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA); Instituto Evandro Chagas (IEC); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); Fundação Cultural Palmares (FCP).

Todos os órgãos que foram enumerados acima possuem um representante titular e dois suplentes no Cgen, com direito de voz e de voto. Além destes conselheiros, o Plenário do Cgen conta com os *convidados permanentes* que atuam no auxílio de esclarecimentos acerca de questões mais específicas e fora da alçada do conhecimento dos conselheiros. Estes têm apenas poder de voz. São eles: Associação Brasileira das Empresas de Biotecnologia (ABRABI); Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA); Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Conselho Nacional dos Seringueiros; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); Federação Brasileira da Indústria Farmacêutica (FEBRAFARMA); Ministério Público Federal (MPF); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Área de Humanas); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FBOMS).

A figura do ‘convidado permanente’ foi criada por sugestão da Ministra Marina Silva em 2003¹⁶. A partir daí, várias instituições passaram a solicitar ao Cgen o seu credenciamento como ‘convidados permanentes’ do Conselho. A questão da participação da ‘sociedade civil’ no Cgen começou a ser normatizada a partir da 35ª Reunião Ordinária do Plenário e foi incluída como item de pauta da 30ª Reunião da Câmara Temática de Procedimentos Administrativos, para ser mais profundamente trabalhada. Por meio da ata da Câmara Temática pode-se identificar algumas controvérsias que permearam a instalação da figura do ‘convidado permanente’ na estrutura do Conselho. Os representantes do MAPA e do MCTI questionaram amplamente a legalidade desta instalação, tendo em vista que nem a Medida Provisória, nem o Decreto, previram a ‘figura dos convidados permanentes’. Por outro lado “Os representantes da Secretaria Executiva lembraram, então, o histórico do funcionamento do Conselho e que a figura dos Convidados Permanentes foi uma forma estabelecida pela Ministra de Meio Ambiente para incorporar, ainda que precariamente a presença da sociedade civil. Assim, desde 2003, o CGEN conta com os Convidados Permanentes, que têm tido direito apenas a voz nas reuniões do CGEN”¹⁷.

Além desses dois grupos de fala (os conselheiros e os convidados permanentes), qualquer usuário (empresa, universidade, instituto de pesquisa, instituição estatal etc.) que submeta ao Cgen um processo de pedido de acesso (de solicitação de acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa científica, por exemplo) pode usar a “*palavra para exposição sucinta da matéria de seu interesse*”¹⁸. Para isso, o processo do requerente tem de estar em pauta, ele deve encaminhar por escrito ao Secretário Executivo do Cgen a vontade de se expressar oralmente até antes de ser feita a relatoria do processo em Plenário e o requerente terá até cinco minutos para se expressar¹⁹. A incorporação dos interessados nas discussões do Plenário pode ser acompanhada a partir da ata da 23ª Reunião da Câmara Temática de Procedimentos Administrativos, quando “surgiu a necessidade de discutir a presença do interessado durante discussão/deliberação de matéria de seu interesse em Plenário”²⁰.

Além disso, o Presidente do Conselho pode convidar, “por deliberação própria ou a pedido dos demais Conselheiros, especialistas para participar de reunião plenária ou de

¹⁶ http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/ata35.pdf

¹⁷ http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/ataproad30.pdf

¹⁸ http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/regintcm.pdf

¹⁹ Este dispositivo de ‘participação’ foi discutido a partir da 23ª Reunião da Câmara Temática de Procedimentos Administrativos. A primeira minuta que alteraria o Regimento Interno do Conselho no sentido de incorporar a participação dos interessados está anexada à ata da 28ª Reunião da referida Câmara Temática.

²⁰ http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/ata23.pdf

Câmaras Temáticas, a fim de subsidiar a tomada de decisão.”²¹ Assim, membros da sociedade civil titulados ou dotados de reconhecido conhecimento sobre um tema em questão podem participar do Plenário do Conselho, quando os conselheiros acharem que sua participação seja necessária.

Portanto é interessante atentarmos para a seguinte configuração *formal* do Plenário do Cgen: *a)* pelo lado da composição do Plenário existem apenas representantes de órgãos do Estado com poder de voz e de voto; *b)* enquanto que pelo lado dos convidados permanentes existem alguns membros da sociedade civil, apenas com poder de voz; *c)* os interessados diretos nas decisões do Cgen possuem um reduzido e bem regulamentado poder de intervenção no Plenário, uma fala condicionada à autorização prévia; *d)* demais membros da sociedade civil, quando possuidores de notável conhecimento em determinada matéria, podem participar do Plenário do Conselho, se este achar que sua participação se faz necessária para subsidiar as decisões (apenas com poder de voz). *e)* as reuniões são abertas ao público, mas este não pode se manifestar de nenhuma forma, salvo se encaixado em alguma das situações acima.

O Plenário do Conselho é uma sala onde existe uma mesa em forma de ‘U’. Todos os conselheiros enumerados no Decreto têm assento a esta mesa. No vértice da mesa tem lugar o presidente do Conselho (MMA). À frente de cada conselheiro existe uma plaquinha de acrílico escrita com seu nome e instituição de origem, além de um moderno microfone – como aqueles do Senado ou da Câmara. Para pedir a palavra, o conselheiro deve erguer a plaquinha com seu nome colocando-a na posição vertical. O presidente do Conselho então dá a palavra ao conselheiro segundo a ordem de pedido. Dada a palavra, o conselheiro liga o microfone e se expressa oralmente. Na mesa, no lado oposto ao presidente (no que seria a fenda superior do ‘U’), encontra-se uma tela de projeção de imagens (Projeto Multimídia – *data-show*) que é operada por um técnico do DPG (também sentado à mesa). Nesta tela são projetados os documentos alvo de deliberação no Conselho, textos e demais informações relevantes sobre qualquer questão que esteja na pauta de discussão.

Fora da mesa, em seu entorno, encontram-se os interessados membros da ‘sociedade civil’ – como representantes de empresas, advogados etc. - alguns funcionários do DPG (Secretaria Executiva) e os convidados permanentes. Enquanto frequentei as reuniões do Conselho estive também sentado junto a estas pessoas: fora da mesa, mas em seu entorno, junto à ‘sociedade civil’ e aos funcionários do DPG.

²¹ http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/regintcm.pdf

As discussões no Plenário seguem uma pauta divulgada antecipadamente no site do Cgen. A ordem dos assuntos na pauta pode ser alterada por votação. Os conselheiros também podem solicitar inclusão de assuntos na pauta por escrito com antecedência de sete dias ou após abertos os trabalhos (neste caso, o assunto somente será incluso na pauta após deliberação favorável). Todas as deliberações no Plenário se dão por maioria absoluta.

O Plenário é uma estrutura que se condensa com certa temporalidade, suas reuniões ocorrem uma vez ao mês durante dois dias consecutivos, em geral. Assim, uma vez a cada mês todos aqueles Ministérios e entidades do governo que compõem o Plenário do Cgen enviam seus representantes para se reunirem e para deliberarem sobre o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. Portanto, conforme o artigo 6º do Regimento Interno do Cgen “*o Plenário, órgão superior de deliberação do Conselho, reunir-se-á em caráter ordinário, uma vez por mês, conforme calendário aprovado [disponível no site do Cgen], e, extraordinariamente, a qualquer momento mediante convocação escrita de seu Presidente, ou da maioria absoluta de seus membros, acompanhada de pauta justificada*”²².

As reuniões do Conselho são mensais, ordinárias e públicas (para participar é necessário agendar a presença com uma semana de antecedência – eu agendava a minha participação por e-mail). Atualmente (2013) as reuniões acontecem no Ministério do Meio Ambiente, W3 Norte, SEPN 505, Bloco B, Ed. Marie Prendi Cruz, Brasília. Assim é desde 11 de dezembro de 2008. Antes, as reuniões ocorriam usualmente na sede do Ibama SCEN, Trecho 2, Bloco G. Também já houve reuniões no Ministério da Cultura; na Sede da EMBRAPA; na EMBRATUR; no Ministério do Meio Ambiente (Esplanada dos Ministérios) e na Agência Nacional de Águas. Contudo, as maiores frequências são, certamente, no lugar atual.

Adjacentes a esta organização do Plenário, existem duas outras estruturas institucionais distintas: as Câmaras Temáticas e a Secretaria Executiva (Departamento do Patrimônio Genético - DPG). Estas duas instituições exercem respectivamente as funções de caráter técnico e de caráter administrativo.

Espaços infrainstitucionais

A descrição do Plenário do Conselho a partir de sua estrutura funcional formal (i. é., o que está escrito nas leis), como visto, reitera oposições e dicotomias que dificultam a

²²<http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico/regimento-interno>

análise. A saber, oposições entre Estado-Sociedade, ao criar dois grupos de fala distintos: os legitimados a falar e votar no Plenário (os representantes de instituição) e os não-legitimados (os representantes de grupos da sociedade civil). Contudo, se olharmos para as práticas que ocorrem nas situações de reuniões do Plenário, perceberemos que embora exista um limite artificialmente criado a partir da disposição das pessoas na mesa do Plenário, existem também situações em que estes limites desaparecem – apontando assim para a própria arbitrariedade destes limites.

Nos intervalos das reuniões do Conselho; na espera para o início das reuniões; no encontro ao final delas; em encontros fortuitos na mesinha do café com biscoitos (que fica na própria sala do Plenário); quando entram em pauta os itens sigilosos; ou mesmo durante as reuniões (por tímidos cochichos que se deslocam pelo espaço limítrofe entre a mesa dos conselheiros e as cadeiras dos ‘interessados’) é observável como advogados de empresas entram em contato direto com os representantes do governo, ou estes com representantes de ONGs ou com representantes detentores de conhecimento tradicional associado. Nestes encontros, que se formam por consequência da própria existência do espaço institucional, é notável a exceção que a própria instituição consolida aos limites que nela se buscam construir.

Vejamos o que ocorre, por exemplo, quando no Plenário são discutidos os itens sigilosos. Primeiramente, cabe salientar, a pauta de discussão do Cgen pode ser dividida em duas partes: a primeira são os itens abertos à presença do público externo; a segunda é a parte dedicada à discussão dos itens sigilosos. Os itens sigilosos são assim pois as empresas solicitam sigilo sobre a deliberação deles, já que eles envolvem segredos de patentes que não podem ser ouvidos pelo público. Quando estes itens estão na pauta todos os não-autorizados a permanecer na reunião são assim chamados pelo presidente do Conselho e ‘convidados a se retirar’ da sala do Plenário até que a discussão destes itens acabe (o que pode demorar até uma tarde ou uma manhã inteira).

O papel do ‘sigilo’ ou do ‘segredo’ na burocracia estatal é um objeto interessante de ser abordado. Max Weber já escreveu que o poder da burocracia está baseado no segredo dos conhecimentos e intenções de cada especialidade do sistema burocrático. As intenções são cada vez mais ocultadas e os conhecimentos cada vez mais especializados em uma razão proporcional direta ao aumento da burocratização. Sendo o segredo um dos fundamentos do poder burocrático, escreve M. Weber que “um Parlamento mal informado y, por lo tanto, sin poder, es naturalmente mejor acogido por la burocracia, siempre que tal ignorancia sea conciliable com sus propios intereses” (WEBER, 1964, p. 745). Com

efeito, instaura-se um equilíbrio dentro da burocracia estatal a partir do segredo, pois existe uma importância do senhor (do parlamento, do monarca etc) como forma de regular o poder dos funcionários, e uma importância dos funcionários como forma de regular o poder do senhor: o senhor tem o monopólio do cargo (o qual garante a existência material do funcionário) e o funcionário tem o monopólio do segredo do conhecimento especializado (o qual faz o sistema de dominação estatal funcionar). Assim sendo, por um lado, o poder do funcionário é baseado no seu conhecimento de especialista e na manutenção deste conhecimento em segredo; por outro lado, o soberano deve (e tem a necessidade de) dispor desse conhecimento e o faz criando cargos.

Para Georg Simmel o ‘segredo’ é uma forma social que implica em uma dupla relação de liberalização e fechamento de conteúdos. Não importa assim, para Simmel, estritamente o conteúdo que é encapsulado como secreto, mas sim a forma mais geral que estabelece assuntos ora como secretos, ora como públicos. Entendido, portanto, como uma forma social, o segredo não implica simplesmente no conteúdo daquilo que é, por assim dizer, secreto, mas no duplo segredo/revelação, pois um se faz no outro ou contra o outro. Onde há privação de informação é porque existe ainda uma parcela de informação acessível que permite denunciar a falta ao princípio da publicidade, ou seja, o segredo não se constrói sem que haja ao menos o conhecimento de que algo está sendo escondido. Também, onde existe publicidade forma-se em outra ponta um conjunto de informações secretas, pois nunca nada está completamente às claras. Para Simmel, ainda, o segredo constrói barreiras e torna aqueles que o possuem dotados de qualidades que os colocam acima dos outros nas relações sociais. Assim se segue também quando na ocasião das discussões dos itens sigilosos no Cgen.

Cria-se uma barreira no Plenário, mas a construção desta barreira serve de incentivo para a quebra de outras, em outra parte. Quando são anunciados os itens sigilosos, todos os não-autorizados saem do Plenário para se aglomerarem na sala da biblioteca do MMA, ainda no mesmo prédio, bem próxima à sala do Plenário do Cgen. Assim, a biblioteca assume a aparência de uma sala de espera, onde ficam lá, ao aguardo do término das deliberações dos itens sigilosos, vários representantes de empresas e de comunidades detentoras de conhecimento tradicional associado – e eu, enquanto realizava a pesquisa. Como toda sala de espera, as conversas começam muito silenciosas e abordando temas gerais, mas ao passar do tempo logo os não-autorizados encontram assuntos em comum, obviamente, recaem sempre no assunto ‘Cgen’. Os contatos que se estabelecem lá são, no mais das vezes, realmente muito polidos, embora muito longe de serem consensuais e

amistosos. A pauta da conversa dos não-autorizados geralmente é a discussão de casos ouvidos durante as reuniões do Cgen, onde cada um expressa sua opinião. A discussão geralmente é polarizada entre os representantes de comunidades e os representantes de empresas. Contudo, essas discussões não ocorrem em bloco, mas elas ocorrem espalhadas pela biblioteca, em uma mesa, em pé diante de uma estante de livros, no balcão da biblioteca etc., ou seja, elas ocorrem por toda a parte. Pelo lado das empresas, geralmente se ouve reclamações sobre as dificuldades de se realizar o acesso ao PG atualmente, devido o Cgen e suas exigências, e são expostas diversas alternativas para o problema. Já pelo lado dos detentores do conhecimento tradicional, ouve-se argumentações sobre a necessidade de receberem os benefícios, formas alternativas de recebê-los, o descaso de alguns conselheiros com a questão do CTA, o fato de não terem seus conhecimentos reconhecidos e valorizados etc. Com efeito, forma-se assim um espaço infrainstitucional de discussão de assuntos relativos ao Cgen em que aqueles que não têm voz no Plenário encontram-se autorizados a falar (e, principalmente, serem ouvidos) em outro local.

Interessante observar que este espaço é viabilizado por um limite criado pelo próprio Conselho – quando nos pedem para sair durante a deliberação dos itens sigilosos. Sendo assim, a criação dos não-autorizados, por um limite imposto pelo Conselho, cria em outra parte do mesmo espaço um grupo de autorizados – o segredo cria um limite no Plenário e ao mesmo tempo prolonga um espaço de diálogo que acontece em outra parte do MMA. Muito provavelmente, se não houvesse o limite criado pelo dispositivo dos itens sigilosos não existiria também o espaço de confronto entre os diferentes representantes na biblioteca do MMA, pois o que nos une naquele espaço é exclusivamente a espera do fim da deliberação dos itens, fora esta circunstância, cada um seguiria seu próprio caminho.

O intervalo do almoço também é outro espaço de suspensão de limites. É recorrente observar representantes de empresas e de povos tradicionais indo almoçar com representantes de governo ou ainda debates que saem do Plenário e continuam nas calçadas do lado de fora do Ministério, mas, desta vez, com participação ampliada. Advogados de empresas pleiteando algo junto a representantes de entidades governamentais, explicando seus motivos e suas dificuldades, alongando o debate para além do espaço institucional. Em um destes intervalos de almoço eu estava a conversar com o representante do Ministério da Saúde sobre assuntos relativos ao Cgen. Enquanto ele me explicava a necessidade de se erigir um novo marco regulatório fomos abordados por uma advogada de uma empresa que havia sido multada pelo Ibama por praticar acesso ilegal. A advogada trazia uma mala cheia de documentos e mostrava-a ao representante

tentando justificar que a empresa jamais havia praticado acesso ilegal e que estava amparada pelos documentos para comprovar isso. Reclamava com o representante sobre as inconsistências e entraves do Cgen, suas ambiguidades e exigências contraditórias. Em suma, ela visava persuadir o representante de que a multa que a empresa havia recebido não tinha justificativa ou amparo legal.

Este fato denota que embora a instituição imponha limites formais, o debate encontra brechas para se manifestar e acontece aqui e ali, atomizado, ignorando a barreira formal do espaço deliberativo do Plenário. Por outro lado, é a unidade da temporalidade da reunião que possibilita estes espaços alternativos. Se cada um tivesse seu próprio horário de almoço, se cada um não estivesse de alguma forma vinculado à temporalidade própria da reunião do Conselho, muito provavelmente estes encontros eventuais que desossificam os espaços formais não ocorreriam e a representante de empresa não teria este espaço onde pode tentar uma persuasão em favor de sua causa. O almoço, enquanto um evento formal e vinculado a uma temporalidade formalmente instituída, trabalha contra outros tipos de formalidades que o órgão tenta instituir.

Mesmo durante as reuniões do Conselho, na própria sala do Plenário, é recorrente observar representantes de empresas conversando com suplentes de conselheiros governamentais. Espaços como o café com biscoitos ou mesmo uma cadeira estrategicamente aproximada da mesa do Plenário, habilitam uma voz emudecida pela força da formalidade. O espaço que ‘separa’ os autorizados dos não autorizados na situação de reunião não é mais do que um arranjo específico de cadeiras cujos assentos e os posicionamentos estratégicos são disputados.

Na primeira reunião do Plenário que fui cheguei rigorosamente muito cedo, ninguém tinha chegado ainda. Fiquei lá sentado esperando o início da reunião e sentei-me em qualquer lugar que me pareceu agradável. Conforme as pessoas foram chegando e se posicionando em seus pontos estratégicos, senti alguma violência simbólica que me dizia lá no fundo: “você está no lugar errado”. De fato, eu estava sentado logo atrás do representante do MAPA e atrás de mim ainda existiam duas fileiras de cadeira, ou seja, eu estava muito próximo da mesa e muito próximo de um dos representantes mais fortes do Conselho. Antes mesmo do início da reunião senti-me completamente fora de lugar. Ao mesmo tempo, sentia-me constrangido em levantar-me e mudar de lugar ou em mover-me de qualquer forma, o que me colocava em uma situação realmente dramática em que eu me sentia constrangido por estar em um suposto lugar errado e mais ainda constrangido em me levantar em meio a todo mundo e me reposicionar. Permaneci ali até o intervalo do

almoço e voltei um pouco atrasado, pois estava envolvido com minhas anotações. Quando voltei, a configuração das posições no Conselho já tinha mudado bastante. Minha posição inicial havia sido ocupada por uma advogada de uma empresa e me sobrou um lugar na última fileira, próximo aos técnicos do DPG. Este lugar me foi cativo por todas as vezes que frequentei as reuniões do Conselho.

Ao longo das reuniões, portanto, percebi que os lugares são disputados e os advogados e pesquisadores (ou seja, os usuários do sistema) sempre disputavam uma colocação mais estratégica, mais próxima da mesa. Nessa situação, eu não poderia ser expulso do lugar por um representante de empresa, pois eu me apoderei do ponto estratégico primeiro (mesmo que por puro acaso). Qualquer tentativa deles de me desalojar poderia ser infrutífera, pois eles não sabiam quem eu era. Mas conforme as pessoas foram se posicionando, eu senti que eu estava no lugar errado, pois minha posição estratégica não era aquela (seria outra, lá no fundo da sala e imperceptível). Certamente, as empresas que participam do Cgen são competidoras entre si. A negação de um pedido de acesso ou uma multa a uma empresa é também a vantagem de outra em uma competição empresarial. Nesse sentido, as empresas competem também por acessar pontos estratégicos no Plenário, em detrimento de outras, pois sabem que nesses locais terão mais acesso aos representantes que atuam legitimamente no Conselho podendo criar um espaço alternativo de argumentação. E, de fato, a comunicação que se estabelece a partir destes pontos estratégicos é intensa.

O espaço do café com biscoitos é geralmente muito bem aproveitado pelos não-autorizados. Este espaço consiste em uma pequena mesinha, no canto da sala do Plenário, com duas garrafas de café, três tipos de biscoitos e um bebedor de galão d'água de vinte litros. Eventualmente algum conselheiro se levanta de seu assento para se alimentar e, ao mesmo tempo, alguns representantes não-autorizados a falar no Plenário sentem-se repentinamente famintos e se dirigem para a mesinha do café. Promove-se assim um espaço alternativo de diálogo sobre uma questão que pode inclusive ainda estar em discussão. Este é outro espaço estratégico do Conselho amplamente utilizado pelos advogados de empresas. Sob o pretexto (ou mesmo por uma vontade real) de se alimentar ou beber o ânimo do café, algumas barreiras formais são facilmente transponíveis.

A partir destas informações, pode-se observar que existem diversos *locus* infrainstitucionais de manifestação da suspensão dos limites formalmente impostos e que se realizam, no mais das vezes, justamente como efeito das intenções de se criar limites – como no caso exemplar dos itens sigilosos. Guardadas as devidas proporções, estes

espaços infrainstitucionais podem ser também entendidos como aquilo que Marshall Sahlins já chamou de “estrutura da conjuntura” (SAHLINS, 1990, p. 160). Obviamente, não é que no Conselho se realiza na prática uma estrutura mítica (*mitopraxis*), mas sim que ao empregar sua diligência normativa – criar limites – promove-se uma energia que produz em outra parte do mesmo Conselho pequenos laços onde estes limites são colocados em suspenso, são rompidos ou são relativizados. Assim como o duplo do sigilo é a publicidade, o duplo do limite é o diálogo ampliado que pode acontecer por toda parte, mesmo que eventualmente e ainda que ligado ou derivado diretamente das iniciativas restritivas das normas a serem seguidas no Plenário. Com efeito, nesses espaços as divisões normativas entre os grupos sociais e o Estado são amplamente diluídas sendo inviável pensarmos a partir desta dicotomia.

Contudo, a partir daí não se pode inferir que a estrutura formal do Cgen é completamente ignorada. As práticas dos conselheiros performatizam sua estrutura formal a todo o tempo. É muito improvável que um representante de uma ONG, por exemplo, tome em mãos o microfone da mesa dos autorizados e comece a falar ou a votar e isso seja aceito pelos demais. Também os conselheiros a todo o tempo reiteram as divisões formais, seguindo pressupostos legais para a criação de Câmaras Temáticas, por exemplo, e se apoiando em argumentos essencialmente legalistas para consolidar seu ponto de vista. Por outro lado, esta estrutura formal é um âmbito diminuto de controle, um espaço muito restrito em que todas as variáveis, digamos assim, permanecem controladas. Na verdade, a análise ficaria ainda mais fidedigna se entendêssemos o espaço formal como o real espaço de exceção, levando em conta o volume de relações que podem ocorrer em uma reunião do Cgen.

O que entra e o que sai, como entra e como sai da mesa de negociações do Cgen é sempre muito bem controlado pela norma. Mas é justamente pela existência desta diligência normativista que se formam outras relações, no próprio Conselho, em que os limites formais se tornam inócuos. Quando o espaço de controle se excede, se torna mais do que ele mesmo e exacerba seus princípios é que em outra parte, do mesmo espaço, acontece sua negação. Não há, portanto, uma diferença pura entre os dois objetos distintos, o ‘formal’ e o ‘informal’, mas é quando aquele objeto exacerba as próprias qualidades que o definem que ele se distingue e se separa de si mesmo. Quando o Conselho se excede em formalidades (uma hora certa para o almoço que deve ser seguida por todos, por exemplo) ele transborda em informalidades. Portanto, não há que se separar duas unidades de práticas distintas, mas sim de se entender que dentro de um mesmo conjunto de práticas o

excesso de seus princípios pode acarretar a sua própria inversão, como diria Marcel Mauss “os tabus foram feitos para serem quebrados”.

Secretaria Executiva - SECEX

A Secretaria Executiva também foi criada pelo Decreto nº 3.945, de 2001. Suas atribuições e funções constam no artigo 7º do referido Decreto e no Regimento Interno do Cgen. Também, muito provavelmente, seja à atual Secretaria Executiva que se refere o artigo 15 da Medida Provisória. As funções da Secretaria Executiva também estão mais bem delineadas no Regimento Interno do Cgen. A SECEX é uma estrutura de caráter permanente, contínuo e diário, diferente do Plenário que se reúne uma vez ao mês ou das Câmaras Temáticas que podem ser criadas e dissolvidas pelo Plenário conforme sua conveniência e oportunidade.

O trabalho da SECEX consiste basicamente em organizar as atividades do Conselho, registrar e manter bases de dados, gerenciar informações, dar prosseguimento e implementação às deliberações do Cgen e instruir parte dos processos que solicitam acesso ao patrimônio genético. A Secretaria Executiva funciona, por assim dizer, basicamente como um órgão administrativo. A SECEX além de administrar as funções do Cgen também recebe pedidos de acesso, envia respostas e estabelece a comunicação entre os interessados em fazer o acesso ao PG e ao CTA e o Conselho. Ao instruir um processo de pedido de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, a Secretaria Executiva também tem a faculdade de implementar as normas que são criadas pelo Conselho. Na Secretaria Executiva, basicamente, acontece o dia a dia burocrático do Cgen. No mais, todas as atribuições da SECEX estão detalhadamente dispostas no Decreto nº 3.945, de 2001, e no Regimento Interno do Cgen²³.

Realizei uma entrevista com dois técnicos do DPG/Secretaria Executiva que haviam ingressado no DPG há pouco mais de seis meses, por isso não podiam falar em nome do Departamento e conheciam pouco de sua história. Na ocasião das entrevistas, foi retratada uma impressão recorrente sobre a SECEX: a de que ela já esteve absolutamente sobrecarregada. Houve uma decisão, em 2007, de sobrestar os processos até que outro marco legal fosse editado. A dificuldade de operacionalização do atual marco legal e o número reduzido de funcionários são as principais causas apontadas para a falta de

²³ <http://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico/secretaria-executiva>

agilidade nos procedimentos de análise e de concessão de autorização para o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, conforme as informações oriundas de entrevistas.

P.: *Em que consiste o trabalho de você aqui?*

R.: O que a gente tem feito desde que entramos: nós temos um passivo grande. Os pesquisadores vivem dizendo que o Cgen tem uma demora para tramitar os processos e nós entramos nesse período, em que temos um passivo para lidar, então a gente tem participado das reuniões tramitando processos até o Conselho. Das câmaras temáticas a gente não tem participado, até porque tivemos poucas reuniões este ano. [...]. Somos analistas ambientais. O DPG é a secretaria executiva do Cgen, no decreto tem todas as competências como Secretaria Executiva, no momento, a principal da nossa área técnica é instruir e tramitar esses processo, desse passivo acumulado, então este tem sido nosso principal trabalho. Mas a gente auxilia toda a organização das reuniões do Cgen, a questão das normas, tem a área de regulatórios que auxilia na elaboração, então a gente faz esse apoio ao Cgen, execução e apoio ao Cgen.

P.: *Por que esses projetos demoram tanto para tramitar?*

R.: Esta foi uma decisão no passado, no Cgen. Que optou por, dada a falta de normatização, sobrestar a tramitação de alguns processos que não estavam claros na legislação. Assim esses processos pararam de tramitar e ficaram aguardando a decisão do Cgen para a elaboração de uma norma para que eles pudessem voltar a tramitação. Acredito que o motivo é este. E agora os projetos que tem chegado estão tramitando de uma forma mais rápida que no passado.

P.: *O que falta para a SECEX conseguir se tornar operacional?*

R.: Uma coisa que precisamos é de mais analistas ambientais. Pois embora tivéssemos um concurso grande ele não supre toda a demanda do ministério. Mas acredito que a tramitação na SECEX já está bem mais acelerada que no passado. Com o fim dos passivos isso ficará bem facilitado. É claro que um marco legal condizente com a realidade facilitaria. Um marco que onerasse menos a pesquisa, que fosse facilitado em termos de documentação, do processo operacional mesmo, da entrada dos processos, de sua tramitação²⁴.

Atualmente afirma-se (por meio das entrevistas e inclusive no próprio Plenário) que, a partir da Resolução N° 35, de 27 de abril de 2011²⁵, os trabalhos da SECEX parecem estar menos obstruídos²⁶. Justamente por ter sido adaptada uma questão normativa, cristalizando o final de uma controvérsia, as dúvidas e os cerramentos decisórios foram diminuídos.

A Resolução 35 tem sua história²⁷ iniciada com o “caso do pau-pereira”. O caso é o seguinte: uma empresa estava desenvolvendo medicamentos e patenteando-os a partir da casca da árvore do ‘pau-pereira’. A tal empresa contratou uma exportadora brasileira e esta

²⁴ Entrevista com funcionários do DPG.

²⁵ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/res35_222.pdf

²⁶ A referida Resolução detalha minuciosamente os processos a que se devem submeter aqueles que visam *regularizar* suas atividades de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado e sua exploração econômica

²⁷ Dados obtidos através de entrevista realizada com a Conselheira do MMA no Cgen (presidente do Conselho).

exportadora foi pega no porto pelo Ibama exportando toneladas desta árvore. O Ibama exigiu a autorização do Cgen para enviar o patrimônio genético para o exterior. Como a situação estava irregular, foi proferida sentença judicial para estas empresas se regularizarem no Cgen. Contudo, até então, o Cgen não possuía um dispositivo de ‘regularização’. Assim, a SECEX entendeu que as empresas não poderiam obter a autorização de acesso. No entanto, havia uma sentença judicial que o Cgen deveria obedecer e, com a decisão da SECEX, ficou entendido que o Cgen não estava cumprindo a tal ordem judicial. Com efeito, foi criado um inquérito civil público investigando os conselheiros e a SECEX com suspeita de proteção às empresas (suspeita de que eles estavam sendo coagidos de alguma forma para emitir a referida deliberação). O efeito disso tudo foi a geração de um ambiente de insegurança na SECEX e os funcionários do Cgen como um todo ficaram apreensivos para julgar as questões de regularização. Assim, os trabalhos no Cgen foram ficando cada vez mais obstruídos.

A partir daí, durante dois anos, a chefia do Cgen desejava negociar no governo um decreto que permitisse ao órgão regularizar o acesso. Mas não havia acordo no governo, pois existia um argumento do MAPA, principalmente, de que não existia nenhum dispositivo na MP que permitisse claramente a regularização²⁸. Por outro lado, outros juristas entendiam que todos possuem direito a regularizar sua situação e que o Cgen tinha autoridade para emitir uma resolução. Assim foi editada a Resolução 35: uma norma do Cgen que autoriza a regularização.

Toda essa situação desgastou amplamente os funcionários da Secretaria Executiva. No entanto, conforme foi dito, entrevistamos técnicos do DPG que estavam lá há pouco mais de seis meses. A própria entrada recente destes funcionários ilustra uma mudança que ocorreu na SECEX: uma renovação dos quadros de funcionários (a maioria dos anteriores eram funcionários temporários).

Como visto, por meio das entrevistas com os funcionários do DPG busquei saber em que consistia os seus trabalhos. Notadamente, as respostas vieram no sentido de explicar como o Conselho esteve, por assim dizer, ‘travado’ e como ele vem se desembaraçando, rotinizando suas atividades a partir do trabalho dos novos funcionários contratados. A preocupação em deixar as atividades do Conselho mais azeitadas é uma

²⁸ Conforme também salienta o **representante H** em entrevistas: “Então nós achamos muito importante estar lá para defender esta repartição de benefícios e temos acompanhado bem mais assiduamente, estamos trabalhando junto, nos posicionando sempre junto ao MMA nessa defesa do Cgen, buscar aperfeiçoar o sistema pois ele tem algumas falhas. Nós apoiamos a portaria que nos permite regulamentar processos irregulares (que o MAPA não apoia ele vota sistematicamente contra qualquer processo que venha para se regulamentar, ele acha que o Cgen não teria autonomia para fazer isso)”.

preocupação amplamente legítima, já que a maior crítica que o Cgen recebe é a da demora e exagerada burocracia a que os usuários são submetidos.

Além da entrevista, tive conversas informais com técnicos do DPG. Essas conversas, contudo, não são representativas da opinião comum do DPG, porque estas conversas ocorriam rigorosamente a esmo. Essas conversas ocorriam durante as reuniões do Cgen, ocasião na qual eu geralmente me sentava ao lado dos técnicos do DPG e cochichávamos sobre diversos aspectos relativos ao Cgen, enquanto os autorizados deliberavam.

Primeiramente, a técnica que eu utilizava para me aproximar das pessoas que frequentavam o Plenário do Cgen era sempre a mesma. Eu começava a conversa com a seguinte pergunta “de qual instituição você é?”. Isso sempre deu certo. Talvez porque aquele ambiente seja muito bem demarcado pelas instituições. Tacitamente cria-se a impressão de que se pode intuir mais ou menos o que a pessoa é, o que ela pensa ou sua posição política sobre questões relativas ao Conselho a partir do seu vínculo institucional. Então, saber de qual instituição se é originário é uma forma inicial de conhecer a pessoa e de, por assim dizer, classificá-la. Quando eu perguntava “de qual instituição você é?” respondiam-me e me faziam, na sequência, a mesma pergunta. Quando eu respondia: “sou antropólogo da UnB e faço uma pesquisa sobre o Cgen”, as reações eram várias. Alguns representantes institucionais diziam, em tom jocoso, “então tenho que tomar cuidado com o que vou dizer aqui!” e os técnicos do DPG sempre tentavam me enquadrar dentro da legislação. Contudo, eu de fato não me enquadrava dentro da legislação sobre acesso ao PG ou ao CTA, pois tinha certeza que para desenvolver esta pesquisa não precisava fazer qualquer tipo de acesso. Eu explicava isso a eles e eles ainda tentavam me enquadrar no escopo do Cgen – da MP. De fato eu não tinha nenhuma atividade profissional passível de enquadramento na MP, mas talvez, por ser antropólogo, os funcionários do DPG achavam que eu fazia acesso ao conhecimento tradicional associado e se eu não estava no escopo do Cgen eu estaria, certamente, pelo menos no escopo do IPHAN.

Assim, estes técnicos sempre, a primeira vista, achavam que eu era um usuário do sistema do Cgen e que participava das reuniões a título de interessado na deliberação de processos pessoais de solicitação de acesso ou para entender os procedimentos antes de submeter um processo. Quando eu conseguia me fazer entender sobre o que eu fazia, os funcionários então entendiam que eu não estava nem no escopo do IPHAN nem do Cgen e me perguntavam então se o que eu fazia era realmente antropologia. Isso provavelmente porque a própria concepção que os técnicos tinham de ‘antropologia’ era uma que eles

aprenderam a partir da análise dos projetos de pedido de acesso que chegavam ao Cgen. Com efeito, quando eu me dizia antropólogo eles me classificavam entre aqueles projetos de pedido de acesso. Por outro lado, quando eu dizia que não fazia acesso, mas mesmo assim era antropólogo, ocorria o desentendimento.

Juntando esta informação com a informação obtida a partir das entrevistas e com a história da Resolução nº 35 podemos perceber que tanto a interrupção dos processos (que gerou o passivo e o consequente travamento da pauta do Cgen), quanto os meus cochichos com os técnicos do DPG durante as reuniões do Plenário, apontam para o fato de que esses técnicos do DPG trabalhavam no sentido de enquadrar atividades no escopo da legislação. Por ser este órgão responsável pela implementação da legislação de acesso ao PG ou ao CTA, necessariamente, seus funcionários têm de saber se os projetos de pesquisa e de bioprospecção que são submetidos à SECEX se enquadram – e em que medida se enquadram - dentro do escopo da legislação. Isto é, eles precisam saber até que ponto o Cgen pode gerir as atividades de pesquisa para assim encaminhar o processo previamente instruído para o Plenário.

Conforme visto pelas entrevistas, o motivo geral para o Cgen sobrestar os processos foi o de que a tramitação de alguns deles não estava clara na legislação, isto é, as práticas da burocracia do Cgen não encontravam uma linguagem jurídica que as habilitassem a ler, identificar e dar prosseguimento a esses processos. Assim também ocorreu em minhas conversas com os técnicos do DPG, pois estes não encontravam um espaço jurídico para me enquadrar na legislação (ou nas funções do Conselho) enquanto eu explicava a eles a minha pesquisa. Isso gerou uma incomunicabilidade inicial entre mim e os funcionários exigindo de nós mais e mais cochichos explicativos durante as reuniões e, no mais das vezes, olhares de reprimenda por parte dos conselheiros devido a nossa descompostura. Podemos entender por este lado que a minha própria atividade de pesquisa permanecia também como um objeto não identificado a partir da ótica dos funcionários do DPG, assim como os processos não se encaixavam na legislação (gerando a sua interrupção até que uma legislação nova fosse editada).

A partir daí, podemos pensar a edição da Resolução 35 (e todo o amontoado de resoluções e orientações técnicas editadas pelo Cgen) como uma forma de o órgão criar uma espécie de ‘olho’ que habilita seus funcionários a identificarem e processarem alguns tipos de atividades. O papel de identificação promovido pelos órgãos estatais é amplamente abordado na literatura antropológica. Entre ela cabe destacar a coletânea organizada por A. C. de Souza Lima e H. T. Barreto Filho que trata, principalmente, de processos de

identificação de terras indígenas promovidas pelo poder público e as diversas implicações que acarreta (SOUZA LIMA & BARRETO FILHO, 2005). L. C. de M. Ferreira também produziu um trabalho enfocando o papel da *identificação* nos processos de instauração de tecnologias de *governança* por parte do Estado, conforme afirma: “paralelamente a técnicas e práticas voltadas para lugares, bens, mercadorias e etc, sistemas de identificação de indivíduos os tornariam não só legíveis, como também acessíveis e controláveis para determinados órgãos e agentes oficiais de administração pública, justificando sua existência e permitindo sua atuação” (FERREIRA, 2007, p. 29)²⁹.

Podemos contribuir com esta bibliografia, a partir desta pesquisa, quando se observa que a não produção destes ‘olhos jurídicos’, por meio dos quais se pode identificar e enquadrar atividades, acarreta necessariamente um travamento e uma obstrução do encaminhamento normal das atividades burocráticas. A dificuldade que os técnicos do DPG tinham de enquadrar as atividades no escopo da MP gerou um passivo enorme de processos, que tiveram de ser sobrestados até que fosse instituída uma norma que os habilitasse a ‘enxergar’ estes processos, alocá-los em seu devido lugar e dar-lhes prosseguimento. No caso da Resolução 35, foi a partir de sua edição que as atividades de regularização passaram a ser identificadas, inseridas e operacionalizadas pelas atividades da SECEX. Esta Resolução permitiu que os funcionários do DPG não só conseguissem enquadrar o ‘caso do pau-pereira’ como também os habilitou a enquadrar todos os casos que pediam regularização – eles conseguiram, digamos assim, ‘ver’ a regularização e praticá-la. Antes disso, o DPG simplesmente não sabia o que fazer com estes casos não identificados, sobrestando-os, adiando-os, gerando passivos e travando a pauta. Pode-se entender assim que a *gestão* de uma norma possibilita ao departamento *gerir* uma atividade sendo a norma criada justamente para esta finalidade (SOUZA LIMA, 2002).

Nos casos expostos, portanto, tanto a minha presença peculiar nas reuniões quanto o passivo de projetos são exemplos de objetos que não encontravam encaixe em qualquer entrada do Conselho, o que gerava uma incomunicabilidade homóloga entre mim e os funcionários e entre os funcionários e os processos documentais. O efeito disso, no caso dos processos documentais, foi o acúmulo deles em um grande passivo e o travamento da pauta do Cgen; no meu caso, foi o prolongamento de conversas e explicações na sala do Plenário, durante suas reuniões; em ambos os casos, ruídos inquietantes atormentavam e aborreciam os conselheiros do Cgen.

²⁹ Ver também: S. Carrara (1985).

Câmaras Temáticas - CT

Regulamentadas pelo Regimento Interno do Cgen, as Câmaras Temáticas estiveram também previstas no art. 10, § 2º, da Medida Provisória 2.186-16/2001. A discriminação original de suas competências consta no Regimento Interno do Cgen. Nas Câmaras Temáticas³⁰ são elaborados estudos, avaliações e formadas opiniões que serão encaminhadas ao Plenário do Cgen. As CTs são espaços que funcionam como apoio técnico ao Conselho, pois recebem demandas do Conselho e enviam-lhe resultados para apreciação. As Câmaras Temáticas são criadas por iniciativa do próprio Conselho em suas reuniões ordinárias e podem ser temporárias ou permanentes.

Por meio da Deliberação nº 003, de 25 de julho de 2002, o Conselho criou quatro Câmaras Temáticas, a saber: Conhecimento Tradicional Associado, Repartição de Benefícios, Procedimentos Administrativos e Patrimônio Genético Mantido em Coleções *Ex Situ*³¹. Para cada uma delas foram delegadas competências, foi determinada a composição (quais membros do Conselho participariam de cada uma) e o tempo de duração. Todas elas, segundo a Deliberação nº 003, tinham um tempo de duração de doze meses, renovável por igual período, segundo decisão do Cgen. Contudo, pela Deliberação nº 50, de 29 de janeiro de 2004, essas quatro câmaras temáticas tornaram-se permanentes – sem que fossem alteradas suas competências e composição. Para cada uma delas, no momento de sua criação, foi elaborado um Termo de Referência, uma espécie de guia para as atividades das câmaras temáticas³². Na primeira reunião de uma câmara temática é eleito, entre seus componentes, o seu coordenador. Embora os componentes da câmara temática sejam nomeados pelo Plenário do Cgen, a qualquer momento um conselheiro do Cgen pode solicitar seu credenciamento numa CT.

³⁰ Identifiquei, por meio das atas de reunião, que já existiram as seguintes Câmaras Temáticas: de Patrimônio Genético; de Conhecimento Tradicional Associado; de Repartição de Benefícios; de Procedimentos Administrativos. Há ainda duas Câmaras Temáticas de reunião conjunta, que reuniram duas das mencionadas acima: Reunião Conjunta de Procedimentos Administrativos e Repartição de Benefícios e Reunião Conjunta de Conhecimento Tradicional Associado e Repartição de Benefícios. Como os documentos a que tivemos acesso datam da fundação do Cgen (2001), acredito que esta configuração mapeada seja antiga, prevalecendo a informada pelo texto disponibilizado pelo Conselho, transcrito acima.

³¹ Pela Deliberação Nº 20, de 19 de março de 2003, criou-se a Câmara Temática de Legislação sobre acesso ao Patrimônio Genético, Proteção ao Conhecimento Tradicional Associado e Repartição de Benefícios. Sua competência era realizar uma proposta de revisão da legislação de acesso. Apesar de ser uma Câmara Temática que desperta interesse, não conseguimos ter acesso a nenhuma de suas atas de reunião pois estas não estavam disponíveis *online*.

³² http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/del3.pdf

As Câmaras Temáticas funcionam para viabilizar a discussão de assuntos mais específicos, que não poderiam ser trabalhados com a devida profundidade e nem a eles dedicado o tempo necessário, caso fossem objeto de debate no Plenário (por demandarem conhecimento e tempo insuficiente, dada a própria dinâmica do Plenário do Cgen). Assim, ao se depararem com um assunto ou um problema concreto mais complexo, os conselheiros geralmente encaminham o ponto em questão para uma Câmara Temática já existente ou criam uma exclusivamente para discutir o ponto em questão. Tanto o Plenário do Conselho quanto a Secretaria Executiva podem encaminhar pontos de pauta a serem trabalhados nas Câmaras Temáticas. Também, por outro lado, as CTs podem encaminhar demandas para serem apreciadas no Plenário ou na Secretaria Executiva.

Além de ser uma parte mais técnica e amplamente submetida aos outros órgãos do Conselho, outra relevante diferença formal entre o Plenário e as Câmaras Temáticas é que no primeiro só existem representantes de instituições do Estado e os convidados permanentes, com poder de voz, enquanto que nas Câmaras Temáticas pode existir a participação ativa de qualquer pessoa, pois suas reuniões são absolutamente abertas. Assim, participam das CTs grupos empresariais interessados direta ou indiretamente nas atividades do Cgen (como empresas de bioprospecção ou empresas de advocacia), representantes de comunidades e lideranças de movimentos sociais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos e ONGs), especialistas (juristas, cientistas sociais e biólogos) e outros representantes ou funcionários de instituições da administração pública que não fazem parte do Cgen nem como conselheiros nem como convidados permanentes. Desta forma, segundo o art. 27 do Regimento Interno do Cgen, as Câmaras Temáticas são abertas à participação do público, pois ali o objetivo é justamente agregar o maior conhecimento possível sobre determinada temática, como forma de subsidiar as discussões.

É importante salientar que, embora o conhecimento especializado sobre determinada matéria seja valorizado nas Câmaras Temáticas, este conhecimento não se reduz ao saber douto, mas engloba também saberes diversos de posse de alguns participantes. Assim, por exemplo, uma liderança indígena que não tenha qualquer conhecimento sobre o direito público, teria participação reconhecida na Câmara Temática de Conhecimento Tradicional Associado (CTCTA) ou em qualquer outra se dominasse informações e saberes úteis para discussão de determinadas matérias que eventualmente envolvam sua comunidade. Portanto, as Câmaras Temáticas são, *formalmente*, o espaço do Conselho onde ocorre a interlocução mais direta e ampliada.

Particpei da reunião de duas câmaras temáticas sendo que em uma delas (Câmara Temática de Repartição de Benefícios, em 25 de outubro de 2012) fiz uma intervenção. O assunto em pauta era sobre o que fazer com acessos obtidos a partir de amostras de provedor não identificado. Por exemplo, digamos que um acesso tenha sido feito a partir de uma amostra coletada no mercado Ver-o-Peso há mais de dez anos e somente hoje esse acesso tenha gerado um produto comercializável. Neste caso, fica inviável descobrir o provedor da amostra, já que o mercado possui um número enorme de fornecedores e a pessoa que a obteve, passados dez anos, dificilmente se lembrará de quem a forneceu. A partir daí, não identificado o provedor, necessariamente vem a questão: com quem repartir benefícios? Ou seja, neste caso também a dificuldade operacional era a de *identificar* os provedores e, a partir daí, *com quem repartir benefícios*.

Acerca desta questão os debates foram abertos. A representante do MCTI aventou de não haver CURB nesta situação, pois se não há uma parte do contrato, o contrato não deveria existir. A representante de FIOCRUZ, por sua vez, argumentou que a repartição deveria ser feita com os bancos de germoplasma, para fomentar a sua preservação. E, assim por diante, foram aventadas hipóteses de destinatários para a repartição de benefícios provenientes de amostras de provedores não identificados. A partir destas alternativas aventadas, foi projetada na tela do *data-show* diversas possibilidades para destinatários da repartição de benefícios segundo listado abaixo:

- a) Projetos de conservação em áreas de ocorrência da espécie acessada.
- b) Pessoa Física ou Pessoa Jurídica que tenha condições de executar um projeto de sustentabilidade.
- c) Fundos da MP ou Fundações representantes de Universidades e coleções.
- d) Fundos privados de interesse público, cuja atividade seja voltada para conservação da diversidade biológica.
- e) Fundações estaduais de pesquisa, CNPq, FINEP, EMBRAPA³³.

Enquanto possíveis destinatários para a repartição de benefícios eram incluídos na lista por um ou outro participante, argumentei, durante a reunião, que ela havia deixado de ser uma reunião sobre identificação de provedores e passou a ser uma reunião sobre criação de destinatários para a repartição de benefícios. Argumentei, além disso, que se estavam criando destinatários para a repartição de benefícios que não estavam previstos na Medida Provisória ou em qualquer outra normativa que rege o Cgen, portanto se estavam criando destinatários ilegais e que o Conselho deveria trabalhar estritamente dentro da lei. Disse também que a repartição deveria ser destinada para a preservação da biodiversidade e

³³ Lista projetada no *data-show* na ocasião da reunião e copiada por mim.

do conhecimento tradicional associado e não para qualquer outra finalidade e que os únicos destinatários previstos na MP para esta finalidade eram ou o proprietário da terra ou os detentores de CTA, como não se identifica o proprietário da terra, o único legitimado passa a ser os detentores de CTA. A partir daí a representante da FIOCRUZ argumentou que não concorda que vá todo o dinheiro da repartição de benefícios para as comunidades, mas que teria de ir parte para a pesquisa, pois o objetivo é a preservação ambiental e esta é a finalidade principal das pesquisas. No entanto, apesar do comentário da representante, ainda assim foi acrescentado outro destinatário na lista “*f) comunidades tradicionais ou locais*”, mas, por outro lado, com esta inclusão, a dúvida de “com quem repartir benefícios?” ainda permanecia. Isso porque surgiu o argumento de “como identificar essas comunidades para que elas recebam os benefícios?” (por um cadastro, banco de dados etc). Isto é, o problema da identificação dos destinatários da repartição de benefícios permanecia ainda que as comunidades tenham entrado para lista e é isso que inviabilizará, como veremos, o acesso aos benefícios por parte das comunidades.

Dentro desta controvérsia, ‘os Fundos’ sempre surgem como a alternativa mais imediata – pois trazem celeridade ao processo e são facilmente identificados. Contudo, a alternativa do fundo é uma forma que as pessoas que compõem este departamento de Estado geralmente aderem e que consiste em nada mais do que adiar o problema identificatório do Estado, vejamos como se procede: já que os detentores de CTA são dificilmente identificados opta-se por criar o Fundo I para toda a repartição de benefícios com os detentores de CTA; a partir daí torna-se necessário criar o Fundo Setorial I, Fundo Setorial II, Fundo Setorial III, e assim por diante, para que os recursos cheguem mais próximos de seu destino. Os Fundos Setoriais em geral são acessados pela prefeitura do município que repassa a verba em projetos de preservação ambiental e de fomento às atividades de produção de CTA. Ou seja, todos estes fundos são feitos para chegar o mais perto possível do destinatário final e ao mesmo tempo feitos porque não se consegue chegar destinatário final. Assim, eles podem ser mais bem entendidos como um constante adiamento da destinação efetiva do recurso e acaba que os recursos se diluem nestes fundos e a repartição de benefícios passa a existir exclusivamente para a manutenção deles (de seus funcionários e gestores, de eventos, de cafés, de lançamento de livros etc.). Os fundos podem então ser entendidos como forma de expressão do “poder tutelar” do Estado em que, conforme A. C. de Souza Lima, “a história de *proteção aos índios* ao longo deste século [século XX] é reveladora da tentativa de concentração de serviços em mãos de aparelhos estatizados de governo nacional, isto é, dos dispositivos administrativos de poder

destinados a anular a heterogeneidade histórico-cultural, submetendo-a a um controle com algum grau de centralização e a imagem de homogeneidade fornecida pela ideia de uma nação” (SOUZA LIMA, 1995, p. 129)³⁴. Com efeito, os Fundos visam concentrar, em aparelhos de Estado, as atividades de gestão de recursos que deveriam ser destinados aos detentores de CTA e, ao mesmo tempo, criam uma homogeneidade em que recursos provenientes das mais diversas fontes são realocados segundo critérios estabelecidos pelos gestores dos fundos. Se o poder tutelar do SPILTIN, conforme A. C. Souza Lima, estava relacionado a um projeto nacional de construção de uma força de trabalho agrícola (i.é., transformar os indígenas em trabalhadores rurais para a nação a partir de sua integração), os fundos para repartição de benefício também correm o risco de tornar os detentores de CTA uma força de trabalho intelectual geradora de recursos para a manutenção de uma dada estrutura administrativa do Estado. Por outro lado, o repasse direto traz em si as dificuldades da identificação: o fato de não existir um sujeito estável do outro lado. Portanto, a questão, como pode ver, é demasiadamente complexa.

Uma questão semelhante foi abordada por Cori Hayden ao estudar a repartição de benefícios no México. A autora coloca a questão das amostras obtidas no comércio e em beiras de estrada onde não há provedor identificado. Constata que, no México, ocorre uma publicização deste material, no sentido de que ele se torna parte do Estado (do poder público) não sendo nele reconhecido o conhecimento tradicional e a posse legítima das populações sobre o recurso (HAYDEN, 2003).

O panorama final que foi veiculado pela ata desta reunião de CT seguiu-se da seguinte forma:

Possibilidades de beneficiários da repartição de benefícios quando não for possível identificar o provedor original tanto nos casos de solicitação prévia de autorização quanto nos casos de regularização do acesso:

- a. Promoção de projetos de conservação em áreas de ocorrência da espécie acessada;
- b. Comunidades locais tendo como base cadastro de referência. Prioritariamente em Unidades de Conservação, territórios quilombolas e áreas indígenas;
- c. Fundos previstos na MP 2.186-16/2001, sendo esses utilizados de forma específica para repartição de benefícios, por biomas, na área de ocorrência da espécie;
- d. Fundos privados de interesse público cuja atividade seja voltada para conservação da diversidade biológica (exemplos: FUNDO DEMA e FUNBIO);
- e. PF ou PJ que tenha condições de executar um projeto de sustentabilidade;
- f. Instituições Públicas de Pesquisa, por intermédio de suas Fundações de apoio;
- g. FAPs, CNPq, FINEP, EMBRAPA³⁵

³⁴ Grifos no original.

³⁵ http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80043/camara-tematica/atas/ata28_ctrb.pdf (acessado em 24 de abril de 2012).

Nas tentativas de incluir as comunidades detentoras de conhecimento tradicional na lista sem passar pelo problema da dificuldade de localizá-las, o escopo das comunidades beneficiadas foi sensivelmente diminuído, sendo listadas apenas aquelas que já estão previamente identificadas. Esta modificação foi de iniciativa de membros do Departamento de Extrativismo, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA. Fechada a lista, esta e outras questões foram levadas para a análise da CONJUR/MMA e a partir daí seguem para o Plenário.

Na reunião do Plenário do Cgen (98ª Reunião, entre 20 e 21 de novembro de 2012) que ocorreu após reunião da CT em questão foi discutida rapidamente uma minuta de Resolução sobre o tema acima abordado. No entanto, o que foi levado ao Plenário não foi o conteúdo exposto acima, mas um parecer da CONJUR/MMA e uma minuta de Resolução de autoria da representante do MCTI. Na ata desta reunião do Plenário ficou disposto sobre o tema:

“em razão da aprovação da minuta de Resolução sobre coincidência entre as partes e amostra obtida em comércio foi informado que assuntos relacionados ao tema, dentre eles amostra sem rastreabilidade, sairão da pauta das Câmaras Temáticas”³⁶.

No dia 22 de abril de 2013 foi publicada no D.O.U. a referida Resolução (Seção 1, p. 67). Vejamos como ficou parte do texto final da Resolução 40.

Art. 2º Em qualquer das situações previstas no artigo anterior, a instituição requerente apresentará projeto de repartição de benefícios de acordo com o art. 25 da Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001.

Parágrafo único. *O projeto de que trata o caput contemplará, preferencialmente, proposta que contribua para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade brasileira, em benefício da coletividade, incluindo a recuperação, criação e manutenção de coleções ex situ, o fomento à pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico associado ao patrimônio genético e a capacitação de recursos humanos associados ao desenvolvimento das atividades relacionadas ao uso e à conservação do patrimônio genético.*

Art. 3º *O CGEN avaliará, caso a caso, a proposta de repartição de benefícios, nas hipóteses de que trata esta Resolução, bem como a dispensa de Termo de Anuência Prévia e de Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios – CURB.*

Por fim, como podemos ver, nesta Resolução do Cgen nada foi mencionado sobre detentores de conhecimento tradicional associado. Em contrapartida, toda a verba será destinada para a pesquisa científica.

³⁶<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80043/ata/ata98.pdf> (acessado em 24 de abril de 2012)

A opção pela repartição de benefícios com a produção científica foi certamente uma das piores alternativas para os detentores de CTA. Isso porque ao fomentar a pesquisa científica com biodiversidade também se está fomentando a transformação do conhecimento tradicional em conhecimento acadêmico. Está-se criando um espaço de expropriação e patenteamento do conhecimento tradicional quando se promove investimentos exclusivamente na pesquisa científica. Assim, mesmo que indiretamente, ao fomentar a pesquisa com biodiversidade também se fomenta a transformação do CTA em conhecimento acadêmico e assim ele é expropriado de seus detentores.

Existe, no âmbito das discussões sobre *destinação* dos recursos, uma grande oposição entre órgãos de Estado (mais notadamente os das autoridades ambientais) e as comunidades detentoras de CTA. Conforme afirma Cori Hayden, “with the CBD and its ambivalent mandate to compensate source *countries* and/or *communities*, this history of nationalization takes on some new implications and significance” (HAYDEN, 2003, p. 109). Em outra parte do mesmo livro a autora afirma que

at this level of discussion, one in which indigenous peoples are more often ventriloquized than present, the concept of ‘cash payments’ has had a rather disproportionately large role. Discussions of the merits and pitfalls of directly compensation indigenous communities of access to their resources often hinge on the same question that Fernández directed at himself: will bioprospecting benefits be channeled to the right hands and will they be managed for the long-term, greater good? Several people within this Project have conveyed to me the sentiment that cash payments are appropriate for rewarding community participation – people, they say, will only spend the Money on booze and pick-up trucks, and then where will long-term biodiversity conservation be left? This formulation is na all too familiar one that slides quite easily into a particular form of racism (Idem, p. 77)

Munidos destas informações podemos pensar algumas coisas sobre as Câmaras Temáticas. Embora formalmente elas sejam reconhecidas como um espaço de interlocução, na prática, como podemos ver, essa interlocução é prejudicada por interesses e forças que transcendem o espaço institucional legítimo instaurado pelas reuniões das Câmaras Temáticas. Por mais que lá os limites entre o Estado e os grupos sociais estejam formalmente colocados em suspensos, estes limites são criados em outra parte do mesmo órgão.

Assim como procedemos ao analisar o Plenário, em que uma maior normatividade e criação de limites formais lá abre simultaneamente espaço para que aquele local se diferencie em si mesmo e crie *locus* infrainstitucionais onde estes limites são suspensos, podemos pensar que o mesmo ocorre nas Câmaras Temáticas, mas pelo contrário. A partir

do momento em que na CT se abre um espaço de diluição dos limites onde qualquer um pode falar a abertura inserida naquele espaço o diferencia e cria em outra parte do mesmo objeto o avesso da exacerbação de sua qualidade. Com efeito, se nas estruturas infrainstitucionais do Plenário os limites desaparecem, nas estruturas infrainstitucionais das Câmaras Temáticas os limites são construídos ao ponto de eu, como pesquisador, não conseguir adentrá-los. Não se sabe o que ocorreu da reunião da CT até a reunião do Plenário e desta até a edição da Resolução 40. O meu conhecimento permanece restrito a estas três situações de aparecimento da controvérsia, não me habilitando a entender o que aconteceu entre elas. Isso se deve ao fato de terem surgidos estruturas infrainstitucionais onde os limites são criados e reiterados. Vimos que da abertura promovida só restaram dúvidas, as quais foram respondidas pela CONJUR/MMA e depuradas em respostas para o Plenário subsidiar a edição da Resolução. Quando se propõe abrir o diálogo drasticamente em uma ponta do Conselho, a partir daí ele só pode caminhar para o fechamento, caso contrário não encontrará prosseguimento nas atividades burocráticas. Não há o limite sem quebra dele assim como não há quebra sem instauração de limite. Ao mesmo tempo, não é que existem dois espaços distintos que se contrapõem, mas sim um mesmo espaço que se distingue de si mesmo quando eleva ao extremo os princípios que o definem. É porque a CT se propõe completamente aberta que ela se fecha no *prosseguimento de sua atividade*, sendo assim, ela é ao mesmo tempo algo puramente *pro forma* e algo que realiza de fato o seu propósito. Não há que se questionar que nas CT os limites são diluídos, como também não se pode dizer que ela instaura perfeitamente seu propósito do começo ao fim de suas atividades, mas ela permanece exatamente entre estas duas qualidades irreduzíveis uma a outra e incomunicáveis entre si, um deslocamento do meu olhar sobre o prosseguimento de um processo iniciado na CT permite verificar o momento em que o propósito da CT deixa de ser o que é para se tornar o seu avesso.

Sendo assim, conforme foi argumentado no capítulo anterior, este Conselho não se funda exatamente sob a definição usual, amplamente utilizada na sociologia política, de que “os conselhos de políticas públicas são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, gestão ou controle de políticas públicas” (ALENCAR; CRUXÊN; FONSECA; PIRES; RIBEIRO, 2013, p. 113). *Já que esta divisão entre ‘sociedade e Estado’ aparece e desaparece em várias partes do conselho.* Além disso, esta divisão pode aparecer onde não se deseja que ela apareça e desaparecer justamente quando se é criado um esforço para que ela se realize. Conforme foi visto a partir dos dados apresentados com relação ao Plenário e às Câmaras Temáticas, ao observar as práticas e as

relações entre os agentes, percebe-se que estas práticas são tão abundantes que tornam a estrutura formal do Conselho - que busca separar os representantes legitimados (todos de organizações do Estado) dos representantes não legitimados (todos de setores da dita 'sociedade civil') – em uma verdadeira exceção.

Outro ponto que pode ser explorado é: a dificuldade que o departamento estatal em questão tem de 'enxergar' as comunidades implica também na não garantia de seus direitos. O argumento mais sólido que inviabilizou a repartição de benefícios com os detentores de CTA no caso em questão e que consolidou a repartição com o 'grupo da ciência' é o de que aqueles não são identificáveis. Quando se trata de identificar provedor da amostra - e com isso com quem se deve repartir benefícios - os detentores de CTA saem perdendo naquele espaço porque o Estado não é capaz de 'vê-los'. Com efeito, terminam por reiterar a pergunta, propriamente estatal, que deveria ser respondida: repartir benefícios com quem? A incapacidade do Conselho de usar os detentores de CTA para responder à pergunta formulada pelo próprio Conselho impede que ocorra a repartição de benefícios com este grupo – um direito 'criado' pelo próprio Conselho. O que se procede assim é um jogo no qual se um grupo específico seguir as regras a risca ele jamais será vencedor, pois as próprias regras são impraticáveis por este grupo. Se o objetivo é resolver a questão dos provedores não identificados, de saída não se poderá ter como resposta um grupo de pessoas não identificáveis. Com efeito, assim como a Resolução 35 habilitou os funcionários do Cgen a dar prosseguimento aos processos de regularização, a Resolução 40 criou um destinatário identificável para a repartição de benefícios proveniente de amostras cujo provedor não pode ser identificado. Ambas as resoluções conferiram aos funcionários do Cgen a capacidade de identificar coisas e assim dar continuidade às suas atividades.

Neste ponto, encontramos-nos com uma interessante ambiguidade: à medida que o Cgen cria identificações ele cria seu poder de gerir atividades. Ao mesmo tempo, a não identificação dos detentores de CTA implica em sua proscricção enquanto destinatários no sistema de repartição de benefícios. Para pensar esta ambiguidade não podemos tratá-la como uma entidade estanque (como já foi argumentado), mas sim proceder a fragmentação dela em suas diversas partes demonstrando como se articulam os atores, práticas e interesses que as fundam. Faremos no capítulo seguinte uma caracterização deste procedimento.

Capítulo III

Dois olhares sobre as políticas públicas

Reinhard Bendix já afirmou que o conhecimento historiográfico sofre de uma incapacidade crônica: “a falácia do determinismo retrospectivo” (BENDIX, 1996, p. 47). Na intenção de reconstruir e entender a vida das pessoas que viveram em um tempo anterior, o historiador possui, antes mesmo de iniciar a análise, o futuro realizado por essas pessoas. O passado assim é reconstruído pelo pesquisador em função de algo dado, que não é nada mais que o presente do historiador ou o futuro daquelas pessoas que ele busca entender. Este procedimento é entendido como uma falácia principalmente quando o historiador reconstrói um cenário de circunstâncias que só pode ser entendido de determinada forma quando se sabe de antemão os desdobramentos resultantes deste

cenário. Com efeito, o presente passa a ser uma unidade capaz de intervir no passado quando nele consegue inserir um resultado conhecido. Assim o historiador trabalha como se montasse uma equação de trás para frente: dos resultados ao problema.

R. Bendix escreveu isso para que entendamos que não é necessariamente a partir da realização do interesse particular de um grupo, de uma pessoa ou de uma classe que se desdobra um efeito hoje observável, pois esse mesmo grupo, pessoa ou classe, por maior que seja sua diligência em realizar a sua vontade, podiam não ter claro ainda o resultado que pretendiam alcançar. Além disso, mesmo que o alcançassem com eficácia máxima e com total clareza em seus objetivos, não teriam controle sobre as acomodações posteriores dos efeitos de sua ação. A projeção dos acontecimentos presentes na conjuntura passada é operada quando se procede à construção de grupos e pessoas que são, por assim dizer, ‘agentes históricos’. Atribui-se assim a um determinado ator da época a capacidade de realizar sua ação e esta ação, por sua vez, é dotada das qualidades que são contrabandeadas do presente para época estudada. A este ‘agente histórico’ é atribuído um caráter visionário ou uma habilidade fora do comum, mas isso porque o historiador precisa deste agente como um espaço para projeção das realizações que são atualmente observáveis.

Para não cairmos nesse suposto anacronismo, ensina Bendix, é necessário devolver ao povo estudado a capacidade de ‘duvidar’. Eles não sabem (pois ninguém sabe) para onde caminhará a história, e é com essa dúvida que se deve trabalhar. É necessário então reconhecer que ter um desejo ou um interesse não necessariamente implica em sua realização, que pode haver desvios que fazem com que a própria diligência na realização de um interesse seja o fator que mais obste a sua concretização. O interesse (de uma classe ou grupo) pode ainda estar bem claro para aquele que o deseja, mas os seus efeitos ainda podem ser vários.

O autor chama a nossa atenção assim para uma relação peculiar que ocorre entre o pesquisador e o tempo pesquisado. Ele chama a atenção para uma espécie de lacuna que se forma no encontro entre dois tempos e que é necessário indagá-la profundamente, antes de resolvê-la imediatamente. Antes de proceder diretamente a uma ligação entre problema e solução, trata-se de remontar cada detalhe do problema. Retornar a dúvida aos agentes que protagonizaram os feitos pretéritos não é mais do que também se permitir duvidar, hoje, enquanto pesquisador. Sendo assim, é necessário povoar o passado de contradições, paradoxos, antinomias, ambiguidades e tudo o que parece sucatear nossa construção de sentido e preenchê-las com nada mais do que um conjunto de dúvidas. As ambiguidades assim não serão jamais suficientemente exploradas caso já haja no sujeito que as indaga algum

desejo escuso de destituí-las de seu caráter próprio através de procedimentos e soluções já previamente conhecidas. Mas só serão suficientemente exploradas a partir do aprofundamento da compreensão de seus fundamentos e componentes. Não se trata, portanto, de importar-lhes resoluções, mesmo se já tivermos as resoluções prontas.

Os fundamentos de uma ambiguidade aqui se apresentam no detalhe que lhes é específico. Devemos detalhá-las, descrevê-las, antes de desejar sua imediata resolução. Sem o detalhamento dos termos que instauram as ambiguidades do passado, somente serão geradas técnicas retóricas mais e mais refinadas de aplicação de soluções já conhecidas. Conforme afirma Roy Wagner, “a antropologia é teorizada e ensinada como um esforço para *racionalizar* a contradição, o paradoxo e a dialética, e não para delinear e discernir suas implicações; tanto estudantes quanto profissionais aprendem a reprimir e ignorar essas implicações, a ‘não enxergá-las’ e a imaginar as mais terríveis consequências como o suposto resultado de não fazê-lo. Eles reprimem a dialética para que possam *sê-la*” (WAGNER, 2010, p. 10)³⁷.

Ao escrever um trabalho sobre o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (e com isso, sobre o acesso ao patrimônio genético e repartição de benefícios), a questão, na verdade, é um pouco diferente. Caminha-se no sentido inverso do conhecimento historiográfico: se com ele já se tem o resultado e a partir deste se deseja montar a equação, na questão do acesso ao PG e ao CTA, só existem equações, dúvidas e contradições e nada de resultados. Como todos os acontecimentos relativos às questões que envolvem a repartição de benefícios estão ainda em curso, nossa pesquisa pode ser mais bem entendida como uma pequena documentação deste processo ainda não cristalizado. Mesmo assim, cabe ainda aplicar a técnica de Bendix: ao invés de tentar somente apresentar uma imagem *consensual* das questões sobre repartição de benefícios, nos cabe também apresentar seus desequilíbrios, suas ambiguidades e as dúvidas que as cercam, pois assim, também, não corremos o risco de supor a existência de alguma entidade fixa, como a noção de ‘o Estado’ ou de ‘o grupo social’. O que se faz assim, ao ver a realidade como brutalmente ambígua e não cristalizada, é entender que tudo o que ocorrerá é produto de controvérsias já resolvidas, mas que em um momento anterior denotaram não mais que o caráter completamente arbitrário de suas definições. Nesta parte, então, nos cabe iniciar uma apresentação de algumas ‘equações’ ainda não solucionadas e que povoam as relações de acesso e repartição de benefícios.

³⁷ Grifos no original.

Para realizar este procedimento acredito que torna-se mais que necessário entrar em diálogo com a bibliografia antropológica sobre ‘políticas públicas’, para que assim se possa ampliar um pouco mais nosso escopo de reflexão e a compreensão da inserção desta pesquisa neste conjunto de trabalhos antropológicos. Isso porque o que é feito no Cgen não são mais do que políticas públicas sobre o acesso e repartição de benefícios. Obviamente, sem pretender esgotar toda a discussão com a bibliografia, peço a devida licença interpretativa para fazer uma pequena exploração desta tão ampla bibliografia, elucidando apenas um de seus pontos que vem a ser útil para minha pesquisa.

Primeiramente, podemos citar a coletânea de Thomas Hansen e Finn Stepputat (2001). Deste livro um destaque merecido pode ser dado ao trabalho de Akhil Gupta. Neste trabalho Gupta indaga o Integrated Child Development Service (ICDS), programa implementado pelo governo indiano voltado para mulheres (majoritariamente gestantes) e crianças pobres que careciam de proteção do poder público. A pergunta do autor é: “how does the functioning of one government program shape the conduct of workers, clients, and bureaucrats?” (HANSEN & STEPPUTAT, 2001, p. 92). Para responder esta questão o autor necessariamente deve pensar no contato entre os aplicadores de políticas públicas e as pessoas com os quais estes aplicadores interagem no decorrer de seu trabalho. No texto de Gupta fica ressaltado que da ação dos aplicadores de políticas públicas decorrem dois tipos de consequências. Primeiro, ocorre um alargamento do escopo do poder governamental estatizado, pois as fronteiras do poder público se expandem enquanto se pretende *moldar* a conduta daqueles que recebem as políticas. Segundo, a própria estrutura estatal é alterada neste contato, assim as práticas dos agentes não são entendidas como ações de caráter unilateral, mas sim em um processo de interação e relação. Conforme afirma o autor:

“State efforts to alter, regulate, monitor, measure, record, and reward the conduct of politically disempowered groups of lower-caste women and children emerge from an effort to manage the size and quality of the population. At the same time, the conduct of government itself was changed as a result of this interaction, as these groups imbued the state with their own agendas, interpretations, and actions.” (Idem).

Pode-se dizer que uma parte dos estudos que enfatizam o contato entre funcionários que aplicam políticas públicas e algum grupo social está preocupada com esta questão da *governança* (i.é., como os órgãos públicos moldam a ação das pessoas por meio de políticas públicas). Assim, os estudos têm como objetivo entender como, em situações de

contato, o Estado se constrói enquanto estende laços de governabilidade. Contudo, certamente, não podemos simplesmente dizer que a questão se resumiria a isso: pois, como mostrado, estes estudos jamais veem os órgãos estatais somente como portadores de práticas que atuam de forma absolutamente unilateral, pois são elas vistas em relação. Portanto, podemos resumir que estes estudos perguntam: como as práticas dos agentes estatais são afetadas enquanto estes agentes se engajam em um processo em que pretendem afetar? Com essa pergunta chega-se a resposta de que o Estado é formado não só em um processo de consolidação de uma forma de governança, mas também é criado pelo refluxo de sua ação, pela (re)ação dos governados, pela reinterpretação das normas etc. Pode-se dizer também que é justamente ao invocar este modelo multicausal que esses autores conseguem diluir a separação entre ‘Estado’ e ‘sociedade’ e demonstrar como essas esferas se integram em um conjunto de relações ao invés de se antagonizarem.

O Estado é visto por estas bibliografias como sendo feito enquanto pretende elaborar políticas públicas. Por sua vez, estas políticas públicas são vistas também como estratégias de governança e de desenvolvimento. Sendo a questão da *governança*³⁸ uma questão importante para estes autores, ao etnografarem condições de aplicação de políticas públicas, A. Gupta inicia o seu ensaio não pelo caráter ‘benevolente’ da ICDS em face do fato incontroverso e trágico da alta taxa de mortalidade de crianças e mulheres gestantes na Índia, pois antes de qualquer coisa,

“the program promised to inexpensively increase the human capital of the nation and, thus, promote its rapid development”. Em uma palavra “the ideology of humanitarian intervention, given an economic rationale as an investment in the future of the nation, was accompanied by a discount of protection [...]. Investment in human capital and benevolent protection colluded with the third feature that was a necessary effect of such a program, and that was the vast increase in the monitoring, surveillance, and regulation of the target population.” (Idem, p. 93.).

Agora já estamos nos aproximando do ponto controverso desta perspectiva, o que mais nos chama a atenção. Pelos trechos acima podemos notar que as políticas públicas implementadas por organismos estatais seriam constituídas por um *duplo* caráter. Assim, alguns órgãos que compõem o poder público podem ser pensados como compostos de práticas que visam governar, e dominar, ao mesmo tempo em que possibilitam o acesso a bens legítimos e à melhoria de condições de vida da população que recebe as políticas. Como já disse Durkheim, enquanto caracterizava o fato social, “o meio no qual vivemos

³⁸ Ver C. C. TEIXEIRA & A. C. S. LIMA (2010).

nos aparece como povoado de forças ao mesmo tempo imperiosas e prestativas, augustas e benfazejas, com as quais estamos em relação” (DURKHEIM, 1989, p. 267). Podemos pensar também que esta ambiguidade que caracteriza o fato social pode ser transposta para caracterizar a ação dos órgãos e dos aplicadores de políticas públicas sendo elas ao mesmo tempo veículos de garantia de direitos e de formas de dominação e governança.

Este *duplo* caráter do Estado em formação foi também mais recentemente explorado na coletânea organizada por Ananya Roy e Aihwa Ong (2011). Trabalhemos mais precisamente, e exemplificativamente, com o artigo de Shannon May, publicado nesta coletânea. A autora acompanha o processo de criação de uma “eco-city” em uma zona rural chinesa - *Huangbaiyu*. Salienta que o Estado chinês, ao se preocupar com a ‘problemática ambiental’, o que faz é transpor um problema típico da vida urbana e cosmopolita para uma lógica rural e camponesa. Mobilizando a ideia de que o mundo está carente de políticas ambientais que evitem desastres ecológicos irreparáveis, um órgão do poder público cria a ‘eco-city’. Contudo, ao criar a ‘eco-city’ o que o órgão faz, na prática, é o deslocamento de pessoas, a recriação de comportamentos, a indução a tipos de pensamentos, ou, em uma palavra, ele instaura formas de governar. Conforme sintetiza May “the case of Huangbaiyu makes clear how a new fear can generate authority to continue old patterns of power and domination” (ROY & ONG, 2011, p. 120). Pode-se notar assim que, por este lado, conforme afirma A. C. de Souza Lima, as “*políticas governamentais* devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo” (SOUZA LIMA, 2008, p. 369)³⁹.

A referência a May na questão ambiental é interessante para se pensar a ambiguidade que permanece nesses estudos sobre formação do Estado e políticas públicas. Vejamos mais um exemplo operacional. O Estado brasileiro das décadas do desenvolvimentismo e da marcha para o oeste (1930-1985) elaborava políticas que visavam ‘resgatar’ os povos indígenas de sua condição de subdesenvolvimento, livrando-os das “práticas de caça e coleta [para] dar lugar a atividades ‘racionais’ orientadas para o mercado, como a agropecuária” (GARFIELD, 2011, p. 65)⁴⁰. O que estava em jogo na elaboração dessas políticas era também a consolidação do poder público na porção central do Brasil. Contudo, esta alcunha ‘desenvolvimentista’, que antes justificavam as políticas do Estado com relação às populações indígenas, é vista hoje como absolutamente degradantes da condição indígena, como estratégias de ‘proletarização’, de dominação e de conquista de

³⁹ Grifos no original.

⁴⁰ Ver também: A. C. Souza Lima (1995).

seu território. A partir daí pode-se lançar a hipótese de que assim também seriam as atuais atitudes de membros do poder público brasileiro de livrar os povos indígenas e populações tradicionais de práticas degradadoras do meio ambiente – como o uso do fogo para abrir roças ou uso de material predatório para pesca – para educá-las a viver de forma ‘sustentável’. Assim, a política de alteração do costume dos indígenas evidenciaria, em ambos os casos, duas estratégias de governança semelhantes: embora uma seja orientada pelo paradigma desenvolvimentista e outra seja orientada pelo paradigma ambientalista ou do ‘desenvolvimento sustentável’ (RIBEIRO, 1992)⁴¹.

Essa questão fica mais explicitada quando entendemos os problemas que envolvem as iniciativas de construção de Unidades de Conservação e seu conflito com Terras Indígenas, conforme escreveu Paul Little:

Entre os focos principais de disputa, estão os casos de superposição entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação nos Parques Nacionais do Araguaia (TO), Monte Pascoal (BA), Superagüi (PR) e Pico da Neblina (AM), situações que colocaram os órgãos ambientais do Estado contra esses povos, que, repentinamente, foram proibidos de realizar suas atividades habituais de uso do meio biofísico para sua subsistência. As comunidades de remanescentes de quilombos do rio Trombetas se encontraram em situação igualmente constrangedora com a criação de uma Reserva Biológica e uma Floresta Nacional em suas áreas tradicionais de usufruto, de tal forma que o IBAMA se tornou para os negros o símbolo do poder opressor do Estado, criando obstáculos para a utilização tradicional dos recursos naturais de seu território (LITTLE, 2002, p. 17)⁴²

O *duplo* do processo de formação do Estado e das políticas públicas, sob estas abordagens, emerge quando pensamos: mas não seria melhor mesmo que as populações vivessem sob um registro sustentável ao invés de atearem fogo indevidamente na floresta? E ao mesmo tempo pensamos: mas será bom impor qualquer espécie de comportamento ignorando a diversidade de práticas autóctones e reiterar com isso o poder governamental sobre pessoas e territórios? Notemos então como se constitui o duplo caráter da ação do poder público, do qual Durkheim já nos avisava. A mesma ação é duplamente e contraditoriamente valorada imprimindo nela duas orientações antagônicas.

Em artigo, Daniel Simião (2006) aborda o complexo trabalho de agências internacionais em um processo de elaboração da categoria de ‘violência familiar’ ou ‘violência doméstica’ em Timor-Leste, na ocasião da construção deste Estado. O ponto

⁴¹ Ver também: G. L. Ribeiro (2008). Para estudo da emergência dos debates sobre ambientalismo e desenvolvimento sustentável cabe também o trabalho de Wagner Costa Ribeiro (2010) e John McCormick (1992) que fazem uma retrospectiva da emergência do debate ambiental em nível internacional.

⁴² Ver também: P. Little (2005) e R. P. Faleiro (2005).

focal do autor é demonstrar como categorias *ocidentais* e *universais*, como a ‘violência contra a mulher’, são implantadas em contextos diversos. As questões que levanta são de que o sistema jurídico a ser implantado em Timor-Leste pelos organismos ligados à ONU não trata adequadamente os problemas autóctones e que esse mesmo sistema jurídico cria problemas antes não existentes em Timor-Leste. Conforme explica o autor: “ora o que a lei define como crime não é assim percebido no imaginário das comunidades locais, ora o que se percebe localmente como crime não é assim definido pela lei” (SIMIÃO, 2006).

Assim como foi colocado no texto de Gupta e de May em suas críticas a formas de estabelecimento da governança do Estado, no texto de Simião está desenhada uma ideia geral de *crítica à governança* ou a formas específicas de governança, quando a política pública a ser implantada não está atenta aos problemas da população que a recebe. O autor recorre assim à desnaturalização ou relativização da noção de ‘violência doméstica’, substituindo o foco na crítica de gênero pelo foco na crítica à governança, pois essas políticas implantadas em Timor-Leste participam de uma moralidade que só encontrará respaldo nos problemas e construções sociais do ocidente, não podendo ser aplicada indefinidamente por toda parte. Por fim, o reconhecimento da ‘diversidade cultural’ e a crítica às formas moralmente institucionalizadas de ‘governança’ (que infringem o reconhecimento de sistemas sociais diversos), são os valores cultivados pelo autor. Desta forma ele pode criticar modelos de políticas públicas usualmente vistas como formas de ‘empoderamento de grupos sociais’ sem, contudo, estar defendendo que grupos marginalizados devam permanecer em sua condição de subalternidade. O que ocorre assim é um reposicionamento da crítica social: a crítica sai da dominação masculina e vai para formas de governança/colonização.

Em 2010, Lia Machado, contrapondo-se à tese de Simião, escreve em seu livro que “violência contra as mulheres é um conceito para as movimentações feministas que supõe que sua ocorrência possa se dar com amplitude universal, mas de formas diversas” (MACHADO, 2010, p. 88)⁴³. Assim, uma relação de violência é uma discriminação contra a mulher por toda parte, pois a discriminação contra a mulher é universal, embora se manifeste de forma diversa. O detalhe desta forma de concepção do conceito de ‘violência doméstica’ ou ‘violência contra a mulher’ é que a introdução do conceito em uma sociedade qualquer jamais poderá ser vista como uma prática imperiosa, ou ‘neo-colonial’, pelo fato dele próprio ser construído como “categoria subversiva e não fechada, porque sempre faz diferentes ecos aos sentidos e sentimentos vividos em torno dos atos de

⁴³ Ver também L. Z. Machado (2009).

agressão de gênero, sejam somente morais ou físicos e morais, e experimentados tanto nos espaços privados, quanto públicos” (MACHADO, 2010, p. 131).

No capítulo de livro publicado em 2009, a autora lista um conjunto abundante de políticas públicas voltadas para a proteção do direito das mulheres implantadas por diversas agências estatais e internacionais. Demonstra como no Brasil os programas de proteção da mulher indígena tiveram grande aceitação por parte dessas mulheres. Assim, embora os órgãos públicos estejam atuando ‘governamentalmente’ por meio das políticas de gênero, eles também estão de fato atendendo às perspectivas das pessoas. Se assim é, por que então substituir a defesa dos direitos da mulher por uma crítica às formas de governança? Fica latente no texto de Machado que o valor da defesa dos direitos da mulher antecede outros valores, sendo de responsabilidade do poder público a implantação de políticas voltadas para a manutenção dos direitos da mulher. A autora faz assim uma *crítica à omissão pública*, que gera a falta de políticas de garantia de direitos, exaltando a criação de mecanismos institucionais para redução da assimetria de gênero e, de alguma forma, exaltando também o trabalho do Estado na consolidação de sua governança.

Com efeito, pela crítica à governança, Simião denuncia as formas de colonização atuais, mas quando colocado face à crítica feminista de Machado, pode ser pensado como um mecanismo de reprodução da dominação masculina. O debate estaria em torno das implicações políticas de cada uma das proposições em choque – ou como interpretar criticamente as atitudes do Estado que se constrói por meio de políticas públicas. Se o efeito perverso da proposição de Simião seria a reprodução da dominação masculina, o efeito perverso das assertivas de Machado seria a manutenção da assimetria colonial.

Outra ambiguidade homóloga pode ainda ser retratada no artigo de Virgínia Ferreira da Silva Castro que, estudando o uso do trabalho infantil na quebra de coco babaçu, sintetiza: “se, de um lado, o envolvimento de crianças e jovens nas atividades produtivas é prática que contraria a legislação de proteção infância e à adolescência, devendo ser erradicada, de outro, tal prática pode ser compreendida como essencial para a reprodução cultural do grupo e, nesse sentido, estaria amparada por leis, decretos e convenções que asseguram respeito à identidade cultural” (SILVA CASTRO, 2012, p. 183). Rompendo para um dos lados da ambiguidade a autora conclui que

“a concepção ocidental de trabalho infantil não está presente nas localidades estudadas, ou seja, o desempenho de atividades agrícolas por crianças e jovens não é vivenciado como uma violência. Historicamente, essas populações conseguiram sobreviver desprotegidas e sem qualquer amparo dos direitos trabalhistas. Hoje,

reivindicam o direito de autonomia na gestão de suas relações produtivas, segundo seu discernimento do que seria melhor para suas crianças e jovens” (Idem, p. 204).

O tema de estudos da política pública guarda uma ambiguidade que pode ser elucidada pela construção de uma relação de homologia entre os mais diversos objetos de estudo que se organizam sob o tema. Desde questões sobre políticas voltadas para crianças e gestantes, questões de gênero e violência familiar, trabalho infantil e desenvolvimento sustentável. Homologia aqui pode ser entendida conforme define Gregory Bateson: “organs are said to be ‘homologous’ when it can be shown that they have similar structure or bear similar structural relations to other organs, e.g., the trunk of the elephant is homologous with the nose and lip of a man because it has the same formal relation to other parts - eyes, etc”⁴⁴ (BATESON, 1991, p. 76)⁴⁵. Portanto, cabe aqui entender que os mais heteróclitos objetos ainda se organizam sob um tema a partir de uma relação específica e, como foi dito, esta relação é uma relação de ambiguidade, sendo assim, este é um modo de relação que é razoavelmente independente de seu conteúdo. A partir daí entende-se que este ‘sistema de compensação crítica’ (em que a crítica de um(a) autor(a) compensa/contrapõe a crítica de outro(a)) criado na intersecção entre os argumentos de ambos pode ser visto como um *zeitgeist* deste tipo de antropologia que trata das políticas públicas⁴⁶. O espírito de indecisão que habita este modelo de estudo coloca o estudioso e a estudiosa entre a cruz e a caldeira, exigindo-lhes posicionamento de escolha entre o lado julgado como mais virtuoso da ambiguidade. Cada um dos lados visa identificar naqueles que recebem as políticas públicas suas verdadeiras vontades e anseios. Se aqueles que recebem as políticas se incomodam com formas de governança ou se se incomodam com relações de violência familiar, por exemplo.

Ora, o leitor ou a leitora deve ter notado que no percurso de nosso texto há um pequeno movimento. Partimos do registro de uma antropologia que visa estudar o Estado, para uma antropologia que passa a pensar criticamente as ações do Estado. Saímos assim de uma antropologia que visa refinar os seus instrumentos metodológicos (diluindo oposições – Estado/sociedade) para uma antropologia que visa refinar o pensamento acerca das implicações da ação do poder público. A antropologia, sob este registro, pensa menos sobre o que o Estado *é* e mais sobre o que ele “faz-fazer” (LATOUR, 2002, p. 69). As perguntas de pesquisa então mudam sensivelmente de sentido, de forma que a

⁴⁴ G. Bateson ainda distingue homologia de analogia, continuando no mesmo trecho “but the trunk of an elephant is analogous to the hand of a man because both have the same uses” (Idem).

⁴⁵ Ver também P. Bourdieu (2007, p. 18).

⁴⁶ Ver R. L. Segato (2006).

antropologia é também levada simultaneamente a estudar a política pública que está sendo implantada e a pensar criticamente (isto é, julgar) a pertinência de tal ou qual ação do poder público. Automaticamente, a própria tese antropológica é acrescida de uma componente ética: ‘O Estado é assim e age desta forma, mas deveria agir por outra’, pode-se pensar. A tese antropológica passa então a disputar um espaço de aplicação com a própria política desenvolvida por gestores estatais. É na reflexividade da antropologia, quando o antropólogo ou a antropóloga pensam também naquilo que sua tese ou artigo “faz-fazer”, que se encontra a ambiguidade desta bibliografia. O que a antropologia faz, neste caso, ao sintetizar assim a sua análise científica à sua posição política, não é mais do que agir, também, como mais um departamento de Estado, elaborando e pensando as ‘melhores’ formas de se criar políticas públicas/teorias antropológicas, pautadas por princípios éticos e científicos cuja distinção entre si é amplamente difícil.

Com efeito, ao abordar a questão a partir de uma ambiguidade conseguimos retornar ao universo pesquisado o conjunto de dúvidas que o habitam, sem cristalizar posições, sem impor um consenso forçado e sem reiterar resoluções já previamente conhecidas. Continua-se assim a tratar tanto as políticas públicas quanto o próprio Estado como não sendo entidades fixas e imóveis, mas sim como dotadas de inúmeras cisões constitutivas e ambiguidades cujo resultado de sua resolução é reconhecidamente arbitrário. Abordaremos, na parte seguinte, algumas das questões características do nosso campo de estudo, tendo como eixo o mapeamento das ambiguidades que lhes são *particulares*, mas ainda seguindo um princípio *geral*, cuja propriedade já foi caracterizada acima.

Acesso e Repartição de Benefícios no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB

O Cgen teve origem com a Medida Provisória 2.186-16, de 2001. Tal Medida Provisória (MP) é produto de uma ordem jurídica não muito usual, pois esta MP não é uma norma cujo objetivo tenha sido, na sua origem, o de disciplinar algum dispositivo da Constituição Federal, mas sim o de regulamentar um tratado internacional. A saber, a referida MP regulamenta a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um dos tratados-quadros⁴⁷ que foi estabelecido na ocasião da Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e

⁴⁷ Seguindo a definição de Guido Soares sobre ‘tratado-quadro’: “Segundo sua engenharia normativa, os Estados-Partes traçam grandes molduras normativas, de direitos e deveres entre eles, de natureza vaga e que, por sua natureza, pedem uma regulamentação mais pormenorizada; para tanto, instituem, ao mesmo tempo,

Desenvolvimento (CNUMAD ou ECO/92) entre 3 e 14 de junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. A CDB conta com três eixos principais de objetivos expostos da seguinte forma em seu Art. 1º: “a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos”. No que é atinente a este capítulo, nos deteremos com mais ênfase no terceiro eixo de objetivos da moldura normativa da CDB e em seus conceitos correlatos.

A questão do ‘acesso e repartição justa de benefícios’ (*Access and Benefit Sharing – ABS*) foi incluída na CDB por pressão dos principais países ‘em desenvolvimento’. No contexto da Convenção, os países em desenvolvimento distinguem-se dos países desenvolvidos por serem dotados de maior diversidade biológica em seus territórios. Porém, tal diversidade contrasta com a baixa capacidade tecnológica e investimentos escassos para realização de estudos e produção de tecnologia para bioprospecção⁴⁸.

A expressão ‘acesso e repartição justa de benefícios’ é um dos tantos conceitos elaborados nas reuniões de cúpula internacional que visam dirimir opostos que, por sua vez, se revelam expressões de conflitos de interesse entre os distintos grupos sociais que compõem a ordem mundial. Neste caso, seria o conflito entre o grupo dos países detentores de biodiversidade e sem tecnologia para prospecção e o grupo de países dotados de tecnologia, mas com ausência de biodiversidade em seu território. A evolução do conceito de repartição de benefícios é extremamente relevante, pois com este conceito se pensava que seria possível

“diminuir conflitos (de cunho econômico) entre o “Norte” e o “Sul” nas formas de acesso e de direitos relativos à biodiversidade. Os países megadiversos, em sua maioria, detêm baixa capacidade institucional e econômica para a utilização dos recursos genéticos, enquanto os países desenvolvidos, por outro lado, possuem alta capacidade tecnológica, (...) e empresas com potencial econômico suficiente para realização de pesquisas e registro de patentes” (SCHIMIDT, 2009, p. 106).

reuniões periódicas e regulares, de um órgão composto de representantes dos Estados-Partes, a Conferência das Partes, COP, com poderes delegados de complementar e expedir normas de especificação, órgão esse auxiliado por outros órgãos subsidiários, técnicos e científicos, previstos no tratado-quadro, compostos de representantes de cientistas e técnicos de todos ou alguns dos Estados-Partes. O conjunto normativo que se forma, dos dispositivos do tratado-quadro e das decisões das Conferências das Partes, as COPs, devem formar um sistema harmônico, entre os mesmos Estados-Partes submetidos a todas elas (sendo impossível, portanto, reservas nas decisões das COPs), devendo, portanto, as decisões de complementação do tratado-quadro, ser consideradas como decisões dos Estados-Partes, tal como tivessem sido tomadas no momento em que os Estados assinaram o tratado-quadro. Outros tratados multilaterais sobre meio ambiente internacional, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica, igualmente adotada durante a ECO/92, igualmente consagram a engenharia normativa dos tratados-quadros” (SOARES, 2002)

⁴⁸ Acesso a matérias da biodiversidade com a finalidade de exploração genética para objetivos de criação de produtos comercializáveis – medicamentos, cosméticos, etc.

Portanto, o conflito de interesses que sedimentou o conceito⁴⁹ de ‘repartição de benefícios’ estava no fato de que os países desenvolvidos recolhem material genético em território dos países megadiversos (*Like Minded Megadiverse Countries* – LMMC)⁵⁰, criam produtos a partir de bioprospecção e patenteiam estes produtos. Desta forma, aumentam o valor agregado do material genético recolhido que, por meio das patentes dos produtos a partir deles geradas, concentram o lucro em um único ponto da cadeia de produção. A CDB foi criada então para resolver esta contradição no processo produtivo de produtos fabricados mediante acesso ao material genético.

A partir de uma perspectiva interna ao Estado brasileiro, percebe-se que a tese mais conhecida que explica a adesão do Brasil aos acordos internacionais sobre meio ambiente contrapõe dois momentos políticos da história brasileira. O primeiro, na ditadura militar, é caracterizado pela busca de autonomia nacional por meio do *distanciamento* dos temas de relevância internacional. Um segundo momento, o da redemocratização, é caracterizado pela autonomia brasileira alcançada pela *participação* nos grandes temas. Segundo o que ensina Gelson Fonseca:

“A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais”. (FONSECA, 1998, p. 368)

Segundo a tese supracitada, a mudança na orientação política estaria ligada ao interesse do Estado brasileiro em adquirir maior legitimidade perante a sociedade internacional. O nascente Estado democrático necessitava assim de maior aceitação pelos outros Estados, sendo a participação nos grandes fóruns um interesse eminentemente político. A este processo político G. Fonseca (1998) chamou de “renovação de credenciais”, que consiste em uma espécie de internalização e releitura dos conceitos internacionais pela ótica brasileira, não implicando assim na adesão incondicional aos termos do debate embora a eles o Brasil pretenda se vincular.

Por outro lado, existe ainda a tese de Antônio Carlos Lessa (2010) que propõe que “em dois casos - comércio e meio ambiente -, há dissonância clara com a categorização [de

⁴⁹ E pode-se dizer hipoteticamente que um dos grandes ‘produtos’ das conferências intergovernamentais sejam justamente esses ‘*conceitos de consensos*’.

⁵⁰ São 17 países que formam a LMMC: Bolívia, Brasil, China, Colômbia, Costa Rica, República Democrática do Congo, Equador, Índia, Indonésia, Kenya, Madagascar, Malásia, México, Peru, Filipinas, África do Sul e Venezuela. Estes países juntos abrigam de 60 a 70 por cento da diversidade biológica mundial (LIN, Lim Li; HEONG, Chee Yoke, 2005).

Fonseca]”, salientando o fato de que o Brasil “esteve longe de manter sistemática distância, ausência, isolacionismo ou não participação; e, mesmo quando foram a resultante da posição brasileira, muitas vezes ela não derivava de uma opção tática da diplomacia do país” (LESSA, 2010). Desta forma, A. C. Lessa salienta o fato de que não é possível categorizar a participação do país em acordos internacionais relativos ao meio ambiente a partir da ruptura em sua orientação nos debates internacionais, pois os dados que o autor apresenta apontam mais para uma continuidade do trabalho político do Brasil.

De uma forma ou de outra, os condicionantes que operaram para a adesão do Brasil à CDB – tanto pela sua movimentação como um bloco dos países megadiversos quanto pela construção de sua posição particular - devem ser analisados ainda em maior profundidade. Longe desta controvérsia, o dado que nos é relevante é o de que a adesão do Brasil à CDB propiciou ao país a *nacionalização* do material genético e a ampliação da *governança* sobre relações de acesso a este material. Ou seja, isso aponta para uma maior soberania do país sobre seus recursos naturais e para a possibilidade da instauração de um sistema de repartição de benefícios no cenário internacional assim como para um maior poder de gestão do poder público sobre atividades que se realizam em seu próprio território.

Esta mudança instaurada no ‘material genético’, entendemos como uma ‘nacionalização do material genético’. Do artigo 15 ao artigo 20 da CDB, onde estão escritas as diretrizes que regem a questão da repartição de benefícios, esta mudança pode ser mais bem observada. O artigo 15, §1º, estabelece que “*a autoridade para determinar o acesso aos recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional*”. Desta forma, deixa a diversidade biológica sob a jurisdição do Estado, acentuando o princípio da soberania nacional⁵¹. A ‘nacionalização da biodiversidade’ é também tratada no artigo 3º da CDB que determina “*o direito soberano de [cada Estado] explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais*”. Por estes mecanismos, a biodiversidade passa a ser gerida pelo Estado (deixando de ser um bem comum da humanidade), estando este patrimônio sujeito às legislações que regem o território onde se encontra o material genético. Após a ratificação da CDB, para acessar os recursos genéticos presentes em um dado território nacional, todo Estado deve observar as leis soberanas que regem aquele território. Desta forma, com a CDB os limites e as fronteiras dos Estados foram estendidos ao ponto de englobarem o

⁵¹ A evolução posterior do artigo 15 CDB por meio das Conferências das Partes (COPs) está muito bem documentada e sistematizada no próprio site da CDB, que conta com um amplo estoque de informações: <http://www.cbd.int/abs/decisions.shtml>.

‘material genético’ e algumas relações de produção e de conhecimento – como veremos logo a seguir.

A CDB, além de estabelecer a soberania do Estado sobre os recursos genéticos existentes em seu território, estabelece algumas diretrizes para relações interestatais de acesso aos recursos genéticos. A contrapartida dos países que praticam acesso ao patrimônio genético que deve ser dada aos países que fornecem o material foi esclarecida pela CDB em cinco mecanismos: pelo acesso à tecnologia e transferência de tecnologia de um grupo de países ao outro, artigo 16; intercâmbio de informações entre os fornecedores e receptores de material genético, artigo 17; cooperação técnica e científica, artigo 18; acesso prioritário aos resultados e benefícios derivados de biotecnologia, artigo 19; transferência de recursos financeiros, artigo 20. Todas essas são formas de *repartição de benefícios*, ou seja, a repartição de benefícios não é simplesmente o pagamento por variedades genéticas provenientes da biodiversidade, pois pode contemplar diversas formas de compensação não estritamente econômicas e são também formas que visam *sempre* a conservação ambiental (segundo os três eixos da CDB dispostos em seu artigo 1º). Com efeito, a repartição de benefícios também possibilita uma maior capacidade de receita e de investimento do poder público.

Assim, *ao mesmo tempo* em que ela pode ser vista como um mecanismo de *proteção da biodiversidade*, também pode ser vista como meio do Estado *ampliar a governança e angariar recursos* para levar a cabo quaisquer outras de suas finalidades. Sendo assim, a biodiversidade passa a ser um bem passível de gestão estatal, entra no registro das posses do Estado, é, por assim dizer, catalogada e marcada indelevelmente com o selo da proteção/gestão estatal⁵².

Acesso ao patrimônio genético (PG) e ao conhecimento tradicional associado (CTA)

Além de regulamentar a relação entre os países megadiversos e os países detentores de tecnologia avançada para bioprospecção, a CDB, em seu artigo 8º(j) versa sobre a relação entre os bioprospectores e as “*comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais*” que possuem conhecimento tradicional associado ao material genético. A CDB, neste ponto, estende o mesmo princípio de repartição de benefícios existente entre os países desenvolvidos e os megadiversos às relações entre as populações tradicionais, os

⁵² O mais recente acordo multilateral que versa diretamente sobre o tema da repartição de benefícios e acesso ao patrimônio genético é o Protocolo de Nagoya (criado na COP 10), assinado pelo Brasil em 2012. Até o momento em que escrevemos esta dissertação o Protocolo de Nagoya não foi ratificado, o que pode mudar sensivelmente a realidade dos dados que apresentaremos, caso ele seja ratificado em curto prazo

pesquisadores e as empresas. Desta forma, por meio da repartição de benefícios, a CDB garante às populações indígenas e tradicionais a proteção dos seus conhecimentos, evitando que os lucros obtidos a partir do desenvolvimento de produtos fiquem restritos às empresas que realizam bioprospecção ou que eles sejam patenteados pelos estudos acadêmicos.

Os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade vão “desde técnicas de manejo de recursos naturais até métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna utilizadas pelas populações tradicionais” (SANTILLI, 2005, p. 192). As empresas de bioprospecção encontram no conhecimento tradicional um valor. Isso porque quando uma população local identifica em uma planta ou animal determinadas propriedades farmacêuticas (como alívio de dor de dente, da febre etc.), as empresas e pesquisadores utilizam essa informação para eliminar um tempo de pesquisa. Esse tempo seria perdido caso as empresas e os pesquisadores tivessem de buscar a esmo, no meio da mata, plantas ou animais com determinadas propriedades relevantes.

O conhecimento das propriedades do material genético, próprio das populações tradicionais, por participar do processo produtivo das empresas deve também participar nos lucros da empresa. Portanto, nesses casos deve ocorrer *repartição de benefícios* entre as empresas e as populações tradicionais, pois

“o que tem sido normalmente patentado até hoje vem de um laboratório ou empresa ocidental, ou do Norte, que pegam o conhecimento indígena, uma planta, por exemplo, e identificam DNA ou identificam em nível molecular o que acontece ali e patenteiam em um outro marco de referência tecnológica, que não o tradicional, e chamam isso de novidade. Ou então, desenvolvem uma aplicação comercial, que vai um pouco além em termos de agregar novidades ao que era tradicional. Assim, patentando o que é novo e aproveitando o que era tradicional, não se consegue nenhuma remuneração, porque não cabe no sistema de patentes” (ISA, 1996, p. 12).

Com o advento da CDB, o conhecimento tradicional foi reconhecido como conhecimento autêntico e vinculado a uma comunidade que o cultiva, e não mais como um conhecimento de uso e acesso público. A repartição de benefícios justa e equitativa deve assim assegurar que as comunidades também sejam beneficiadas pelas apropriações e transformações de seus conhecimentos quando manipulados por agentes externos com finalidades de ganhos econômicos.

Por outro lado, a normatização e formalização desta relação delegou ao poder público a responsabilidade por gerir os acessos ao conhecimento tradicional associado. Com efeito, o conhecimento tradicional se torna objeto de regulamentação jurídica e submetido às normas expedidas pelo órgão público competente instaurando uma ampliação do poder de governança destes órgãos sobre o conhecimento tradicional. Assim, o poder público alcança prerrogativas para regulamentar e gerir as relações de acesso ao CTA.

A evolução da normatização e aplicação deste tipo de repartição de benefícios podem ser mais bem entendidas pelo acompanhamento do Grupo de Trabalho sobre o artigo 8(j) (GT-8(j))⁵³ criado na 4ª Conferência das Partes da CDB. Este GT tem, entre outros feitos de ordem ética e de recomendações gerais, a elaboração das Diretrizes de Bonn (*Bonn Guidelines*), adotadas na COP 7. As Diretrizes de Bonn, por sua vez, produziram grande avanço na questão do *consentimento prévio e informado* para o acesso ao patrimônio genético com conhecimento tradicional associado (CTA).

O ‘consentimento prévio e informado’ significa que o acesso ao material genético que possua conhecimento tradicional associado deve ocorrer somente por meio do consentimento das comunidades que detém o CTA. Tal consentimento deve ser feito por um acordo, muito bem informado, entre ambos os lados – comunidades e pesquisadores/empresas⁵⁴.

Percebe-se assim que por um lado a CDB garantiu alguns direitos às comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais com a institucionalização do “consentimento prévio”. No entanto, por outro lado, a derivação da aplicação deste princípio da relação entre nações para a relação com povos detentores de conhecimento tradicional não poderia passar sem gerar grandes dificuldades. A partir desta derivação a implementação do sistema sofre das dificuldades características da ação estatal. Por exemplo, quem dará o consentimento? Pois, como se sabe,

“existe uma quantidade de conhecimentos e de informações que circulam nas comunidades indígenas, que não são coletivas de forma alguma, são privadas, [...] são do pajé, não são de todos. Há famílias que detêm os conhecimentos, linhagens, clãs, há uma série de entidades, há mais que uma coletividade, um nome que não corresponde a um grande indivíduo... os Krahô não são simplesmente um

⁵³ Ad Hoc Open-Ended Inter-Sessional Working Group on Article 8 (j) and Related Provisions

⁵⁴ Um processo similar ao do consentimento prévio a ser estabelecido entre populações tradicionais e demais agentes interessados no acesso ao patrimônio genético se aplica também às relações entre os Estados. Ou seja, ambos os Estados – megadiversos e detentores de tecnologia – devem entrar em um acordo mútuo para o início das atividades de pesquisa que envolva material genético.

indivíduo composto, um leviatã. Este é justamente o ponto — não há um leviatã indígena” (ISA, 2003, p. 108)

A aplicação do dispositivo do consentimento prévio e informado torna-se assim complicada, haja vista que não há sempre um sujeito estável pelo lado dos detentores de conhecimento tradicional que possa ser claramente identificado pelos processos usualmente adotados pelo poder público tal como ocorre na relação entre Estados-nação, em que ambos os lados seguem as mesmas prerrogativas jurídicas. Questões como a diversidade da cultura, de línguas, de costumes, implicam em diferentes formas de ‘posse’ do conhecimento tradicional, de legitimados na aldeia para darem a anuência, de critérios de estabilidade do contrato (que pode ser rompido ou estendido, dentro da lógica da temporalidade particular indígena, distinta das prerrogativas do direito ordinário) etc. Essas são questões que fazem com que a aplicação do consentimento prévio (e da própria repartição de benefícios – repartir benefícios com quem? Como? Onde? Quando?) não sejam simples e automáticas.

A partir do momento em que um determinado órgão público cria um conceito jurídico como o de ‘consentimento prévio e informado’ ele passa a criar a necessidade de categorização e de discriminação de atividades onde antes não existia. Desta forma, este órgão público se impõem e governa, pois a partir da necessidade de *identificar* provedores responsáveis por dar o consentimento prévio surgem questões como “quais seriam os mecanismos ideais, para manter a confidencialidade destes conhecimentos tradicionais? Seria um banco de dados, um registro, um cadastro, o que seria?” (Idem, p. 115). Com efeito, a solução alcançada para sanar a ‘indeterminação’ pelo lado dos interlocutores detentores de conhecimento tradicional passa a ser a de cadastrá-los, cristalizá-los, purificá-los a partir de procedimentos artificialmente criados para cumprir uma finalidade propriamente estatal, tais como banco de dados e cadastros. Alguns órgãos de Estado passam, por assim dizer, a agir de forma sub-reptícia à catalogação para sanar os problemas criados pelos próprios órgãos, ou seja, para aplicar os conceitos por eles próprios desenvolvidos e incorporados e a aplicação destes conceitos então implica em um ato de identificação onde antes não existia (SOUZA LIMA & BARRETO FILHO, 2005). Além disso, este ato classificatório ou identificatório pode ser entendido como o meio pelo qual os órgãos da administração pública constroem sua governança sobre atividades e conhecimentos (FERREIRA, 2007; CARRARA, 1984).

À medida que a CDB possibilitou que os recursos genéticos fossem geridos pelos Estados, criou-se também a necessidade de os Estados adaptarem seus ordenamentos jurídicos internos. Isto é, uma normatização interna tornou-se necessária como forma de fazer funcionar os dispositivos jurídicos que compõem o tratado internacional e o delineamento de seus conceitos para que eles venham a se tornar realmente operacionalizáveis.

Daqui em diante veremos como, no Brasil, ocorreu a incorporação dos dispositivos constantes na CDB. Chamo a atenção para dois dados distintos: Projetos de Lei que não foram aprovados ou ainda tramitam e a norma atual em vigor: a Medida Provisória 2.186-16/2001. É interessante mapear os Projetos de Lei (PL) que não foram aprovados ou que ainda tramitam porque eles apontam para a ambiguidade que sustentava a discussão. A saber, esta ambiguidade diz respeito à ‘força’ ou à ‘intensidade’ da lei: se a lei que normatiza a CDB e regulamenta seus dispositivos e práticas de acesso e repartição de benefícios deve ser uma lei mais intensa e com diversas prescrições, ou uma lei mais branda, que deixa as forças sociais e do mercado mais livres. Na parte que reservamos à Medida Provisória em vigor, abordaremos alguns de seus pontos relevantes, também salientando a forma como o poder público constrói a sua presença por meio de dispositivos constantes na Medida Provisória: como a ‘anuência prévia’, ‘transferência de tecnologia’ e os ‘Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios’ (CURB).

O principal impasse que a normatização da questão da biodiversidade impõe é o de “como regular o acesso sem afastar os bioprospectores?” (SACCARO, 2011). Ou seja, a legislação que regeria o tema não poderia ser tão flexível ao ponto de deteriorar o sistema de repartição de benefícios, mas também não poderia ser tão rígida ao ponto de obstruir as iniciativas dos países desenvolvidos de realizar a bioprospecção. Caso fosse gerada uma legislação muito rígida, poderia ocorrer de as empresas dos países desenvolvidos optarem por fazer pesquisa nos países megadiversos onde a legislação é mais flexível e os processos burocráticos menos morosos⁵⁵. Também, uma legislação muito rígida, afastando as empresas, impediria o Estado de conseguir maiores recursos para realizar a proteção ambiental da biodiversidade e para o empoderamento das populações tradicionais, a partir da posse dos recursos provenientes da repartição de benefícios. Isto é, uma legislação muito rígida não geraria acesso e com isso não geraria benefícios a serem repartidos e, por

⁵⁵ Esta dificuldade decorre da própria competição entre os países megadiversos para atrair investimentos e transferências de tecnologia.

outro lado, uma legislação mais flexível talvez não fosse suficientemente efetiva para realizar a repartição de benefícios devido à precariedade das prerrogativas que a lei poderia gerar para, por exemplo, a fiscalização, o cadastro e a punição dos infratores.

O Brasil assinou a CDB em 1994 e promulgou-a pelo Decreto 2.519, em 16 de março de 1998. A partir daí várias iniciativas de normatização da CDB foram criadas. Existem três núcleos normativos distintos para entender, de modo geral, o exercício das tentativas de adaptação jurídica à CDB, a saber: a PEC 618/1998; o PL 4.751/1998; e o PLS 306/1995.

A PEC (Projeto de Emenda Constitucional) visa incluir o patrimônio genético no âmbito dos bens da União (Art. 20 da Constituição Federal de 1988). Para isso, a PEC estabelece a garantia constitucional da gerência do Estado sobre seus recursos de biodiversidade e separa a “informação genética” – propriedade do Estado - da matéria que a contém – que pode estar em propriedade privada. Assim, por exemplo, uma árvore em um território privado seria, segundo a PEC, de propriedade do titular da terra. Contudo, o material genético desta árvore (o seu patrimônio genético) seria de propriedade da União. Este Projeto de Emenda Constitucional foi arquivado.

A segunda iniciativa partiu do executivo e “foi o embrião da atual legislação em vigor” (AZEVEDO, 2005), a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, principal norma sobre o acesso ao patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios atualmente.

A terceira iniciativa legislativa, o PLS 306/1995, da então Senadora Marina Silva, desdobrou-se na mais complexa relação legislativa sobre o tema. Este Projeto de Lei foi substituído pelo PL 4.842/1998. Este último Projeto de Lei é o eixo principal para o mapeamento das demais iniciativas legislativas sobre as questões atinentes à CDB⁵⁶. Ao PL 4.842/1998 estão anexados outros oito projetos⁵⁷. Dentre eles, salientaremos dois grupos de projetos⁵⁸: *a)* o grupo daqueles que criam crimes e estabelecem sanções penais previstas para o acesso irregular ao patrimônio genético. *b)* o grupo daqueles que visam acelerar o processo de desenvolvimento científico e de pesquisas que envolvem o acesso ao patrimônio genético. Ou seja, um grupo de projetos que visam criar leis mais rígidas, e um grupo de projetos que visam flexibilizar o processo de acesso ao patrimônio genético.

⁵⁶ Todos os Projetos de Lei podem ser encontrados através da ferramenta de busca do site da Câmara dos Deputados <http://www2.camara.gov.br/>

⁵⁷ PL 1953/1999; PL 4579/1998; PL 5078/2005; PL 2360/2003; PL 287/2007; PL 3170/2008; PL 7709/2010; PL 7710/2010 (até 2012).

⁵⁸ Estes grupos foram criados por mim para facilitar a exposição dos argumentos veiculados pelos PLs.

Para não tornar este texto demasiadamente enfatiado, abordo apenas dois PLs. Eles são utilizados, portanto, como casos exemplificativos daqueles dois grupos de Projetos de Lei. São eles: o PL 7.710/2010, apresentado pelo Deputado Ricardo Tripoli, e o PL 3.170/2008, apresentado pelo Deputado Takayama, ligados respectivamente ao primeiro e ao segundo grupo que criamos acima.

O primeiro PL tem como um de seus dispositivos o seguinte artigo: *“constitui crime acessar, remeter ou transportar patrimônio genético sem licença da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida”* e busca instituir *“pena – reclusão, de dois a quatro anos, e multa”* para os infratores. Este Projeto de Lei se justifica da seguinte forma: *“a presente proposição, visando combater a biopirataria, coibir ações e práticas que coloquem em risco a conservação da biodiversidade e o uso indevido de componentes do patrimônio genético, criminaliza condutas e institui sanções de caráter penal, cujo processo deve seguir o rito da legislação penal e processual ambiental vigentes.”*

Por outro lado, o PL 3.170/2008 pondera que deve ser *“permitida, independentemente de autorização [do referido consentimento prévio informado], a retirada de folhas verdes ou secas com características farmacológicas comprovadas, segundo critério ecologicamente correto estabelecido pela autoridade competente, com garantia de sustentabilidade e condicionada à multiplicação e difusão da espécie pelo interessado”*. A justificativa para este PL é a de que a atual legislação está atualmente inadequada, contudo, não pela precariedade da fiscalização na gestão do patrimônio genético, mas pela excessiva regulamentação. Este Projeto de Lei justifica-se pelo fato de que a atual legislação em vigor (MP 2.186-16/2001)

“estabelece todo um complexo procedimento de acesso ao patrimônio genético, que é regulamentado pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético que, entre outras funções, estabelece critérios para as autorizações de acesso e remessa. Além de complexo, o procedimento administrativo é deveras moroso, razão pela qual muitos interessados, contando com a conhecida fragilidade fiscalizatória do órgão ambiental, acabam atuando na clandestinidade”.

Colocando esses dois Projetos de Lei face a face, podemos ver como se articula a ambiguidade entre uma legislação mais rígida, que dificultaria a pesquisa e afastaria os bioprospectores, e uma legislação mais flexível, que prejudicaria o controle sobre o acesso ao patrimônio genético e a fiscalização em torno da repartição de benefícios.

Se a CDB autoriza os Estados a estenderem seus limites sobre o material genético, os limites da gestão pública são também sempre renegociados dentro de suas próprias fronteiras por meio das práticas legislativas. Os PLs que foram apresentados são formas diferentes entre si de entendimento dos limites da gestão do poder público sobre um

recurso natural. Neste caso, os limites não estão previamente dados, mas são objeto de luta a partir de práticas legislativas. Cabe salientar ainda o choque de orientações que estas práticas legislativas guardam quando manifestadas pelos parlamentares; por um lado, tentativas de limitar o poder gestor e da governança; por outro, tentativas de ampliar a governança sobre os recursos naturais, cada uma delas orientadas por justificativas distintas, embora ambas visem à efetivação da repartição de benefícios.

Aspectos da Medida Provisória

Como foi mencionado anteriormente, a legislação que atualmente regulamenta os dispositivos da CDB sobre o acesso ao patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios é a Medida Provisória 2.186-16, de 2001. A Medida Provisória (MP) foi resultado da repercussão que gerou o “contrato entre a Organização Social Bioamazônia e a empresa farmacêutica Novartis Pharma AG” (AZEVEDO, 2005), em maio de 2000, quando a Bioamazônia se arvorava do direito de gerir o patrimônio genético brasileiro e receber os benefícios provenientes do acesso. Assim é que:

“em troca da possibilidade de exploração de cerca de 10.000 bactérias e fungos (microorganismos) da Amazônia e da detenção exclusiva das patentes dos eventuais produtos desenvolvidos com base nesses organismos, a Bioamazônia receberia 4 milhões de dólares em treinamento e transferência de tecnologia, por três anos. A Novartis repassaria à Bioamazônia 1% em *royalties* por produto criado” (SANTILLI, p. 186, 2005)

A ausência de legislação sobre o tema, a emergência desse tipo de relação com a referida empresa de bioprospecção e a grande repercussão do evento tornou imperativa a necessidade da rápida regulamentação das atividades de acesso ao patrimônio genético no Brasil. Daí surgiu a iniciativa para a edição da Medida Provisória que, segundo Bensusan, “atropelou” (LIMA & BENSUSAN, 2003, p. 10) a discussão em torno dos Projetos de Lei que tramitavam no Congresso, criando uma normativa ao mesmo tempo insuficiente e amplamente confusa.

A referida Medida Provisória disciplina o *acesso ao material genético*⁵⁹, o *acesso ao conhecimento tradicional associado*⁶⁰ e as diretrizes mais gerais a serem seguidas para realização

⁵⁹ Artigo 7º IV - *acesso ao patrimônio genético: obtenção de amostra de componente do patrimônio genético para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando a sua aplicação industrial ou de outra natureza.*

⁶⁰ Artigo 7º V - *acesso ao conhecimento tradicional associado: obtenção de informação sobre conhecimento ou prática individual ou coletiva, associada ao patrimônio genético, de comunidade indígena ou de comunidade local, para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando a sua aplicação industrial ou de outra natureza.*

da *anuência prévia* e da *repartição de benefícios*. A Medida Provisória também define conceitos como *patrimônio genético*⁶¹ e outros que trabalharemos a seguir.

Segundo a MP, o acesso ao material genético se dá mediante o consentimento do proprietário da terra, da União ou da comunidade com estilo de vida tradicional – dependendo de onde estiver localizado o material genético⁶². Assim, é interessante notar que a Medida Provisória criou outro tipo de internalização da CDB, pois ela garante o direito da repartição de benefícios ao *proprietário da terra* (ou ao detentor do CTA) onde se localiza o material genético coletado. Assim, o material genético passou a ser um bem particular e o contrato de acesso ao patrimônio genético é praticado entre particulares. Neste ponto fica claro que há uma considerável diminuição da capacidade de governança do órgão público responsável pela gestão do patrimônio genético, pois o controle que ele pode exercer em um contrato entre particulares pode ser, em alguns aspectos, muito restrito. Para que ocorra o acesso, o proprietário da terra ou o detentor do CTA devem ser informados dos benefícios, malefícios, riscos, oportunidades e implicações específicas que tal acesso pode gerar em seu território ou em seu conhecimento. A efetiva troca de informações nesses termos é o pressuposto da ‘anuência prévia’. Ou seja, o proprietário da terra deve saber de tudo o que pode envolver o acesso ao material proveniente de seu território, ele e a empresa devem entrar em acordo, assinar um contrato, submetê-lo ao Cgen, ser aprovado e só depois disso a pesquisa pode ser iniciada.

É interessante notar também que a Medida Provisória utiliza o conceito de ‘anuência prévia’ no lugar de ‘consentimento prévio informado’ (este último, conceito da CDB). N. Bensusan (2003) salienta que este é um grande exemplo de como a Medida Provisória se tornou flexível em relação ao que estava disposto na CDB, sendo que o conceito de ‘consentimento prévio e informado’ é mais completo do que o de ‘anuência prévia’, pois ressalta que as partes interessadas devem estar devidamente e *constantemente* informadas das implicações dos usos do material genético obtido em seu território ou a partir de seu conhecimento.

O acesso e a repartição de benefícios devem ser feitos mediante um contrato entre as partes (Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios –

⁶¹ Artigo 7º I - *patrimônio genético: informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições **in situ**, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções **ex situ**, desde que coletados em condições **in situ** no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva*

⁶² É bom ressaltar que a MP trata somente do conhecimento tradicional quando associado ao material genético, não sendo possível a aplicação da MP e de repartição de benefícios em ocasiões de acesso ao conhecimento tradicional normalmente reconhecidos como ‘imateriais’. A MP assim faz com que a questão das populações tradicionais e a questão ambiental estejam amplamente relacionadas.

CURB). O CURB é, segundo disposto na MP, o “*instrumento jurídico multilateral, que qualifica as partes, o objeto e as condições de acesso e de remessa de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, bem como as condições para repartição de benefícios*”. Assim, o CURB é o principal instrumento legal que viabiliza todo o processo de acesso ao patrimônio genético, o seu uso e a repartição de benefícios no Brasil. O CURB é um contrato estabelecido entre particulares: o proprietário da terra – provedor – e o usuário do material genético – empresa ou pesquisador.

Mas, para nosso trabalho, a principal notação da Medida Provisória é a criação, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen) – Capítulo IV da MP. O Cgen é um órgão *deliberativo e normativo*, formado por representantes ministeriais e de instituições do governo. Basicamente as atribuições do Cgen consistem na deliberação sobre a autorização de acesso e remessa de componentes do patrimônio genético e a discussão política em torno de formas de regulamentar o acesso e a repartição de benefícios.

Além da Medida Provisória, o Cgen é regulamentado pelo Decreto do executivo nº 3.495/2001 que delinea a composição e as atribuições do Cgen refinando os dispositivos contidos na Medida Provisória. Este Decreto e a Medida Provisória são as principais normas que delegam ao Cgen a iniciativa de gerir o patrimônio genético e estabelecem seus limites de atuação.

Assim, em última instância, o Cgen é a consolidação institucional de uma norma internacional refratada pela sua adaptação jurídica no Brasil. A fundação do Cgen entra como parte do resultado de uma adequação do Estado brasileiro ao direito internacional criado pela CDB. O Cgen é de fato uma reificação institucional de uma cadeia normativa oriunda de relações internacionais.

Um processo em andamento

A partir destas informações pode-se perceber que, ainda hoje, a regulamentação da CDB pelas instituições estatais que ratificaram a Convenção é um processo amplamente complicado e tortuoso. Os países da Comunidade Andina, por exemplo, foram os primeiros países que tomaram a iniciativa da regulamentação da CDB (GRAJAL, 1999). Mas, ainda hoje o processo de acesso e repartição de benefícios nesses países encontra grandes dificuldades.

O governo colombiano, em 12 de julho de 2012, recebeu uma carta dos pesquisadores onde estes manifestavam sua inquietação com a legislação de acesso do país. Por meio da carta os pesquisadores informavam ao governo que

la Comunidad científica y las instituciones que desarrollan investigación sobre Biodiversidad en el país vemos con mucha preocupación las dificultades que estamos encontrando para poder desarrollar proyectos de investigación sobre la Biodiversidad en Colombia por que es necesario tener un permiso de investigación científica. En caso de que la investigación requiera análisis genético, se es necesario obtener un contrato de acceso a recursos genéticos (CARG)⁶³.

O incômodo dos pesquisadores somatizava ao mesmo tempo a iniciativa do governo em erigir um marco legal e as contradições e ambiguidades que esta iniciativa gerava. Assim, ao mesmo tempo que os países identificaram a necessidade de construir mecanismos para a gestão do patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, eles se deparavam com a dificuldade de realizar este procedimento por meio da criação de *dispositivos jurídicos* (leis) e *dispositivos administrativos* (departamentos e procedimentos burocráticos).

Questões como ‘quem faz o acesso?’, ‘o que é um acesso?’, ‘o que é patrimônio genético?’, ‘quem deve receber ou repartir benefícios?’, ‘quando a pesquisa envolve a produção de produtos comercializáveis?’, ‘como fiscalizar?’, ‘quem fiscalizar?’, ‘como identificar os detentores de CTA?’ etc. são questões de ordem prática que encontram, nos procedimentos mais usuais do Estado, ora barreiras, ora incentivos. As dificuldades maiores estão no que diz respeito ao conhecimento necessário para se realizar qualquer projeto de regulamentação da CDB. É necessário que se conheça de direito interno, direito internacional, economia, processos de organização de uma pesquisa científica, etapas que envolvem a bioprospecção, biologia, ecologia, antropologia, e todas as infinitas especialidades que organizam estas disciplinas. Por exemplo, um herpetologista provavelmente teria mais dificuldades em avaliar um projeto que envolvesse bioprospecção de um inseto que um entomologista, e se este inseto fosse uma formiga, um mirmecologista certamente faria uma avaliação mais adequada que um dipterologista. Mas também, de nada adiantaria se todos estes conhecessem tudo sobre anatomia de insetos e ao mesmo tempo desconhecessem qualquer coisa sobre as etapas dos procedimentos industriais de bioprospecção e desenvolvimento de produtos. O desconhecimento sobre os processos desempenhados pelas empresas de bioprospecção é também um

⁶³<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?fromEmail=true&formkey=dGhhhd2dZTm5Yc0JkbE52TjIMcER6V1E6MQ> (Acessado em 24/09/2012)

desconhecimento sobre como fazer com que o Estado regule efetivamente as atividades dessas empresas.

Outro entrave, também, e mais verdadeiro, é o conjunto de interesses contraditórios que se manifestam no processo de regulamentação de um assunto como este. Interesses das empresas, interesses dos pesquisadores, das populações tradicionais e indígenas, dos órgãos públicos etc. E dentro de cada um deles: interesses de grupos empresariais específicos e concorrentes entre si, interesses de institutos de pesquisa e de universidades, e assim por diante. Desta forma, fica a questão de como entender (e se posicionar) diante deste conglomerado de práticas e interesses que quando se chocam constroem uma realidade, digamos assim, consideravelmente ambígua. Para desdobrar este ponto um caminho possível é pensar junto com a bibliografia antropológica sobre políticas públicas.

O que se nota a partir daí é que não é suficiente, de fato, permanecer com o olhar voltado exclusivamente para as formulações conceituais e para suas oposições. Pois quando começamos a elucubrar sobre estas questões da ambiguidade do argumento e de suas implicações políticas, nos deparamos com um problema da limitação de informações que temos disponíveis para nos posicionarmos. Limitação esta derivada do próprio tratamento dessa ambiguidade da ação do poder público como se fosse ele uma entidade. Para sanar este problema é necessário dar um passo atrás. Assim, antes de estudar a forma de como a política é implantada por meio do dia a dia dos funcionários do governo em relação com a população, é necessário observar também o que ocorre na instituição ou no departamento que cria essas disposições políticas ambíguas. Isto é, quais são as condicionantes que atuam na formulação do problema: quais são os interesses que as geram? O que com elas se pretende? Quem atua? Com quem atua? Onde atua? Por quê? Qual é o interesse daquele que defende uma ou outra tomada de posição política? O que caracteriza este interesse? etc. Em outras palavras, é necessário entender estas formulações ambíguas não como se fossem elas emanadas de um órgão dotado da capacidade de, como um sujeito, gerar práticas. Mas, por outro lado, devemos fragmentar o órgão no conjunto de práticas e interesses que o integram, para assim compreender com mais profundidade as relações que fundamentam essas disposições contraditórias.

Capítulo IV

Em fevereiro de 2013, em Curitiba, fui apresentado a um biólogo geneticista por um amigo meu. Conversando sobre minha pesquisa de mestrado, encontramos um assunto em comum, pois, para o exercício do seu ofício, este biólogo necessariamente deveria se tornar usuário do sistema do Cgen, ou seja, para realizar acesso às moléculas que estuda deveria obter a anuência do Conselho. Conversando sobre o Cgen o geneticista desabafou uma opinião corrente entre os pesquisadores: o Conselho é, como ele próprio definiu, uma “*black-box*”, amplamente contraditório em suas exigências, não se sabe exatamente o que ele quer, o que ele faz, como se adequar a ele e além disso produz várias exigências redundantes e virtualmente despropositadas. Assim, o Conselho foi caracterizado como algo que, sumariamente, “só serve para travar a pesquisa” e que não consegue “realizar seus objetivos”.

De fato, esta é a opinião comum que se ouve ao conversar sobre o Conselho, sob o ponto de vista dos usuários com quem tive contato: de que ele é um órgão em si completamente ambíguo, que por ora produz exigências inalcançáveis, ora flexibiliza completamente o processo de acesso. Assim o Conselho é visto ‘de fora’ como uma entidade cujas características principais são ser ambíguo em suas exigências e, como

resultado, travar o andamento das pesquisas. Se ‘entificarmos’ ou ‘monolitificarmos’ o Conselho em nossa análise certamente se chegará a esta conclusão: de que ele é uma *unidade ambígua* e que sua ambiguidade é causa de as pesquisas terem seus andamentos *travados* por não se saber exatamente como lidar com esta ambiguidade.

No entanto, para entender de forma mais refinada como o Conselho se mostra como ‘ambíguo’ e ‘travado’ é necessário *não indagá-lo como sendo ele uma entidade*, mas sim *fragmentá-lo no conjunto de suas práticas*, conforme já foi argumentado anteriormente. Nesta parte, portanto, buscaremos explicar porque o Conselho se mostra como uma entidade ambígua, *seguindo os problemas expostos no capítulo anterior e o marco analítico explicitado nos capítulos I e II*.

Como sabemos, o Cgen é um colegiado de representantes cujo um número reduzido deles tem poder de voz e de voto nas reuniões, embora os demais participem do Conselho por meio de estruturas infrainstitucionais. Para entender o Conselho, e o que justifica a visão que se tem sobre ele, não podemos tratá-lo somente como uma entidade, mas sim estar atento às pessoas que participam do Conselho e às práticas que elas performatizam em suas *relações*. Portanto, é preciso saber quais são os termos que regem as relações que ocorrem no Conselho. Para realizar esta tarefa, foram feitas entrevistas com os/as representantes que atuam no Conselho, assim como análises de documentos e observações nas reuniões. Para mapear as relações que ocorrem no Plenário do Cgen resolvi adotar como estratégia tratar de questões que são comuns a eles (i. é., um problema com o qual eles se deparam) e a minha própria pesquisa. Abordaremos então alguns casos específicos onde esta relação comum ocorre, mas estando sempre atento de que o importante para este estudo não é em si a resolução dessas questões, mas o aspecto formal que os diferentes casos aqui apresentados podem nos ajudar a compreender.

A Medida Provisória 2.186-16/2001 possui um desequilíbrio no que diz respeito ao acesso ao Patrimônio Genético. Este desequilíbrio da MP é categorizado pelos conselheiros como sendo a Medida Provisória uma ‘MP capenga’. O que seria a ‘capenguisse’ da Medida Provisória? Para compreendê-la devemos estar atentos para dois lados da Medida Provisória. O primeiro é o da relativa ‘privatização’ do patrimônio genético; o segundo é o do parágrafo único do artigo 24 e o papel da União na repartição de benefícios.

A Medida Provisória determina que a repartição de benefícios deve ser feita entre duas partes por meio do Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios (CURB). As duas partes do CURB são os provedores da amostra, de um lado, e

aqueles que farão o acesso⁶⁴, de outro. Os provedores da amostra são os titulares da terra onde se localiza o patrimônio genético. Os que fazem o acesso são, principalmente, pesquisadores (de universidades e institutos de pesquisa) e empresas de bioprospecção. Neste caso, quem recebe o benefício é o proprietário da terra de onde a amostra foi obtida quando, a partir desta, se desenvolve um produto do qual seja gerado algum benefício comercial. Se é com o proprietário que se assina o contrato e se é ele quem recebe o benefício, então o proprietário da terra é também o proprietário do patrimônio genético.

Esta situação de ‘privatização’⁶⁵ do patrimônio genético gera diversos transtornos. Primeiro, para as empresas/pesquisadores. Estes devem entrar em um processo amplamente complexo, pois devem primeiro identificar o proprietário da terra, buscar sua autorização para acessar o patrimônio genético em suas terras (anuência prévia), assinar com ele o CURB, enviar o processo (com o CURB) para o Cgen, que, por sua vez, deve aprovar o processo para que só assim a pesquisa tenha início⁶⁶. Fazer todas essas etapas pode demorar de um a dois anos e só depois delas que a pesquisa pode então *começar*. Nesta situação, bolsistas de mestrado e doutorado, por exemplo, jamais conseguiriam fazer suas teses em tempo hábil e as empresas perderiam o tempo da inovação: o *time to market*. Com este cenário, corre-se o risco de os pesquisadores e empresas se afastarem do sistema do Cgen e optarem por fazer pesquisa com material sintético, com espécies exóticas ou até mesmo praticar o acesso sem autorização (biopirataria).

Outro transtorno gerado com a ‘privatização’ do PG é para a sustentabilidade do meio ambiente. A repartição de benefícios nesta situação não dá segurança de que o proprietário da terra irá investir os benefícios na proteção da espécie explorada economicamente (proteção ambiental). O Cgen, desta forma, não possui mecanismos de controle sobre o uso do benefício pelo proprietário da terra para garantir que o benefício seja invertido em formas de sustentabilidade do ambiente e da espécie explorada. Esta situação vai contra a articulação dos três eixos da CDB, conforme disposto em seu artigo 1º: “a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos” e ao próprio parágrafo único do artigo 33 da Medida Provisória: “os recursos de que trata este artigo serão utilizados

⁶⁴ Segundo o artigo 27 da Medida Provisória. “O Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios deverá indicar e qualificar com clareza as partes contratantes, sendo, de um lado, o proprietário da área pública ou privada, ou o representante da comunidade indígena e do órgão indigenista oficial, ou o representante da comunidade local e, de outro, a instituição nacional autorizada a efetuar o acesso e a instituição destinatária”.

⁶⁵ Ouvimos este conceito de ‘privatização’ na ocasião da conversa com o conselheiro do Ministério da Saúde.

⁶⁶ O Cgen pode ainda não aprovar imediatamente o projeto, voltando-o para o solicitante para que este corrija as falhas e faltas até que esteja apto para anuência do Cgen.

exclusivamente *na conservação da diversidade biológica, incluindo a recuperação, criação e manutenção de bancos depositários, no fomento à pesquisa científica, no desenvolvimento tecnológico associado ao patrimônio genético e na capacitação de recursos humanos associados ao desenvolvimento das atividades relacionadas ao uso e à conservação do patrimônio genético*". Ou seja, na situação da atual Medida Provisória, com a privatização e territorialização do PG, não há garantias de que os recursos sejam devidamente empregados exclusivamente na conservação da biodiversidade.

A 'privatização' do patrimônio genético pode gerar ainda um terceiro problema. Ela pode abrir brechas para que a repartição de benefícios simplesmente não ocorra. Com a 'privatização' do PG algumas empresas compravam terras como pessoa jurídica diferente (outro CNPJ), acessavam o recurso genético em suas próprias terras e repartiam benefícios consigo mesmas, pois o CURB (assinado entre provedor e usuário) era assinado entre duas partes de uma mesma empresa com pessoas jurídicas distintas.

Este é um lado da Medida Provisória – o da 'privatização' do patrimônio genético como um efeito perverso do marco legal. O outro lado (que instaura de fato o desequilíbrio da MP) pode ser mais bem observado pelo parágrafo único do artigo 24, que diz: "*À União, quando não for parte no Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios, será assegurada, no que couber, a participação nos benefícios a que se refere o caput deste artigo, na forma do regulamento*". O **caput** do artigo segue assim: "*Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto ou processo desenvolvido a partir de amostra de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado, obtidos por instituição nacional ou instituição sediada no exterior, serão repartidos, de forma justa e equitativa, entre as partes contratantes, conforme dispuser o regulamento e a legislação pertinente*". Este parágrafo único do artigo 24 determina então que a União pode ter participação em benefícios gerados em contratos entre particulares.

Ora, de certa forma, neste caso o problema anterior estaria momentaneamente resolvido. As empresas e pesquisadores poderiam depositar diretamente a parcela de repartição de benefícios para a União, fazendo um contrato diretamente com ela, desonerando assim o tempo necessário para se obter a autorização do Cgen. Resolveria o problema das empresas repartirem benefícios consigo mesmas (pois a União sempre receberia parte dos benefícios). Também resolveria o problema do uso inadequado dos benefícios, pois a União poderia, por iniciativa própria, fazer as inversões de recursos obtidos a partir da lei de acesso e repartição de benefícios em prol da sustentabilidade ambiental (sem deixar esses recursos ao uso arbitrário dos provedores/proprietários da terra), atendendo assim aos princípios da CDB.

Contudo, este parágrafo único é amplamente questionado em sua constitucionalidade, pois a União não poderia ter participação em um contrato estabelecido entre particulares sem criar, para isso, um imposto ou sem ter ela própria posse dos recursos utilizados. Lembremo-nos agora do terceiro capítulo deste trabalho de dissertação. Ao mesmo tempo que a Medida Provisória foi criada, tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 618/1998, que tinha como dispositivo assegurar à União a posse dos recursos genéticos. Segundo a PEC, o patrimônio genético integraria a lista dos bens da União (art. 20 da Constituição Federal). O que defendem alguns membros do Conselho é que este parágrafo único do artigo 24 foi criado no ‘espírito da PEC’, mas a PEC não foi ratificada pelo Congresso Nacional e o parágrafo único do artigo 24 ficou, por assim dizer, sobrando. Ou seja, o parágrafo único do artigo 24 funcionaria somente em um cenário onde a União fosse proprietária do patrimônio genético. Contudo, ela só seria proprietária de fato caso a PEC fosse ratificada, mas a PEC não foi.

O desequilíbrio da MP, sua ‘capenguisse’, é então devido a um duplo caráter: a ‘privatização’ do patrimônio genético e a ‘PEC que não foi’. Ela é demasiadamente pressurizada de um lado (o lado do detentor da terra e fornecedor do patrimônio genético – o privado) e despressurizada de outro (o lado da União – o público). Isso gera um ônus tanto para as empresas e pesquisadores (pois eles demoram muito tempo para iniciar a pesquisa) quanto para a sustentabilidade do meio ambiente. Assim, se por acaso a Medida Provisória teve como efeito perverso a geração de uma ampla ‘privatização’ do patrimônio genético, por outro lado, o próprio artigo da Medida Provisória que poderia corrigir sua inconsistência é tido por alguns como uma janela cuja normatização seria inconstitucional. Por isso a MP é ‘capenga’, pois não permite, por meio de seus dispositivos, o estabelecimento de um equilíbrio entre os contratos entre particulares e a presença regulatória da União.

Neste contexto, foi colocada no Cgen a necessidade da *regulamentação* do parágrafo único do artigo 24 da Medida Provisória⁶⁷. Vamos, portanto, agora explorar alguns aspectos relativos às tentativas de normatização do artigo 24 da MP.

Posicionamentos no Conselho

⁶⁷ O artigo 24 vem necessariamente acompanhado do artigo 33 e 27 da MP. Pois o artigo 33 estabelece como devem ser aplicados os recursos devidos à União e o artigo 27 estabelece as partes que devem estar constantes nos Contratos de Utilização do Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios (CURB).

Para compreender melhor os pontos levantados realizei uma compilação, organização e análise dos debates em torno da normatização do artigo 24 da Medida Provisória. Para coleta de informações que subsidiaram os textos que se seguem adotei o seguinte procedimento: primeiramente busquei mapear as discussões que eram levadas a cabo no Plenário do Cgen por meio de observação participante. Assim fui me ambientando às questões que eram pertinentes ao universo de pesquisa. Logo no início percebi que a questão da normatização do parágrafo único do artigo 24 da Medida Provisória era uma questão candente, que mexia com os humores do Conselho. Em seguida, busquei entender mais esta questão estudando a legislação e as atas das reuniões pretéritas. Comecei, por fim, a agendar as entrevistas com o objetivo de entender, pela voz de cada representante, as suas impressões, interesses e leitura do Conselho (sem, contudo, abandonarmos as participações no Conselho, o estudo das atas e da legislação). Para as entrevistas trabalhei com dois blocos de questões: ao lado das questões mais gerais acerca do Cgen, como por exemplo, as impressões do conselheiro sobre o Conselho, seus interesses institucionais, a forma como chegou a ser conselheiro etc. introduzi questões mais específicas ligadas à agenda atual de discussão do Cgen, por exemplo, a questão sobre o artigo 24. Assim eu poderia ter acesso aos olhares específicos de cada representante de instituição sobre o Conselho de um modo geral e às suas impressões sobre as questões circunstanciais trabalhadas no Cgen.

Aos poucos notei que a questão da normatização do artigo 24, que parecia em princípio ser circunstancial, era na verdade uma questão que tinha uma centralidade considerável, pois pontuava o debate entre duas vertentes de opiniões opostas que se antagonizavam no Conselho. Por um lado, um grupo de representantes que tendia a incentivar a normatização o artigo 24; por outro lado, um grupo de representantes que ponderava esta normatização. Conforme foi exposto anteriormente, a normatização do artigo 24 é uma forma de o Conselho conseguir intervir em um contrato entre particulares e de alocar recursos para o financiamento da proteção ambiental, realizando o desenvolvimento sustentável. Também, é uma forma de o Conselho conduzir, por suas próprias mãos, as iniciativas da proteção ambiental, tomar a frente neste tipo de desenvolvimento. O que está em disputa então é se o Conselho pode assumir este papel ou se a repartição de benefícios deve ser mantida por meio dos contratos entre particulares. Portanto, uma questão muito semelhante a que foi apresentado logo no início da dissertação sobre as iniciativas do Senado Federal para a construção da suposta *BIOBRÁS* por onde o poder público teria o monopólio das patentes oriundas de acesso ao PG e, portanto, da gestão da repartição de benefícios.

A partir deste ponto, podemos dizer que existe, dentro do próprio Conselho, um grupo de representantes que ativa questões que suscitam uma ampliação do papel da União na condução do desenvolvimento e um grupo que busca refrear este impulso do poder público buscando manter o setor privado mais livre da intervenção estatal. Ou seja, um conjunto argumentativo que, nas palavras de um representante ('representante A' como veremos a seguir), tem "uma visão mais extensiva até onde a *garra* da União pode ir para cobrar sua parcela de benefícios" e de que "não acho que flexibilizar demais é o caminho, pois se não a gente não vai garantir nenhuma repartição de benefícios [...]. Como você quer ao mesmo tempo flexibilizar e garantir a repartição de benefícios? Não dá, é uma coisa ou outra." ('Representante H')⁶⁸. Outra posição é a de que se deve diminuir o escopo da participação da União na gestão da repartição de benefícios, isto é, a "garra da União" não deve ser tão extensiva. Cada um desses grupos de ideias tem uma concepção diferenciada do papel do poder público no controle das atividades que regem a repartição de benefícios e cada um desses grupos pode ser mais bem identificado em sua relação com uma questão de ordem prática: a normatização do artigo 24 da MP.

Para ilustrar isso vamos primeiramente acompanhar, pelas atas das reuniões, as discussões em torno da normatização do artigo 24. Copiei na íntegra as informações disponíveis nas atas. Poderemos observar que elas, quando tratam do tema, não são muito detalhadas (resumidas em média por um parágrafo) exceto pela ata da *Reunião Conjunta das Câmaras Temáticas de Procedimentos Administrativos e de Repartição de Benefícios*, onde o tema foi explorado com mais detalhes e a qual, pela natureza extensa das informações nela apresentadas, não foi copiada integralmente abaixo. Em seguida agregarei às informações coletadas das atas os dados obtidos por meio das participações nas reuniões do Conselho e as informações provenientes das entrevistas.

A iniciativa da normatização do parágrafo único do artigo 24 ocorreu na octogésima sétima reunião ordinária do Plenário do Cgen, em 20 de setembro de 2011. Nesta ocasião,

"o Sr. Bruno Barbosa (IBAMA) destacou a importância de regulamentar o parágrafo único do art. 24 da MP 2186-16/2001 'A União, quando não for parte do CURB, será assegurada, no que couber, a participação nos benefícios'. Sugeriu, então, que se iniciassem as discussões para criação de um fundo que beneficiasse projetos ou coleções do Brasil inteiro relativos à biodiversidade e se propôs a apresentar, durante a próxima reunião do Conselho, uma minuta de decreto para regulamentar o parágrafo único do art. 24".⁶⁹

⁶⁸ Informações provenientes de entrevistas e identidades preservadas.

⁶⁹ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ata87_222.pdf

Na octogésima oitava reunião ordinária do Plenário do Cgen, o item sobre a normatização do parágrafo único do artigo 24 não estava inicialmente em pauta. Contudo, ocorreu que

“o Sr. Braulio Dias (MMA) iniciou a reunião dando boas vindas a todos e passou ao item 1. Leitura e Aprovação da Pauta da 88ª Reunião Ordinária. O Conselheiro Bruno Barbosa (Ibama) solicitou a inclusão de um item na pauta para apresentar uma proposta de norma para regulamentar o art. 24, parágrafo único e o art. 33 da Medida Provisória nº 2186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõem sobre a repartição de benefícios, resultante do acesso ao patrimônio genético, com a União e dá outras providências”. [...]

“Ao final do dia o conselheiro Bruno Barbosa (Ibama) solicitou a antecipação do item incluído na pauta para apresentar a proposta de norma para regulamentar o art. 24, parágrafo único e o art. 33 da Medida Provisória nº 2186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõem sobre a repartição de benefícios, resultante do acesso ao patrimônio genético, com a União e dá outras providências. Todos concordaram. Após a apresentação a Sra. Eliana Fontes (MMA) informou que o assunto seria levado à Câmara Temática para discussão e os resultados apresentados durante a 89ª Reunião Ordinária do Conselho”⁷⁰.

O tema foi levado para uma Reunião Conjunta das Câmaras Temáticas de Procedimentos Administrativos e de Repartição de Benefícios (décima quinta reunião), discutido no dia 21 de novembro de 2011. Na octogésima nona e na nonagésima reunião ordinária do Plenário do Conselho foram feitos os relatos

“referente à proposta de Decreto para regulamentar o artigo 24, parágrafo único e o artigo 33 da Medida Provisória No. 2186-16, de 23 de agosto de 2001, que dispõe sobre a repartição de benefícios com a União, resultantes do acesso a patrimônio genético e dá outras providências. O relato foi feito pela Sra. Francine Cunha, Gerente Técnica do Departamento do Patrimônio Genético e coordenadora da reunião. Os conselheiros solicitaram que fosse enviada a ata, bem como a nova Minuta de resolução oriundas da reunião, ao que a Sra. Francine informou que o faria antes da próxima reunião conjunta das Câmaras de Procedimento e de Repartição de Benefícios”⁷¹.

No item treze da ata da nonagésima reunião ordinária do Plenário do Cgen ainda consta a continuidade do relato sobre a reunião na Câmara Temática.

“Informou-se aos conselheiros o encerramento dos trabalhos conjuntos das Câmaras temáticas de Repartição de Benefícios e de Procedimentos Administrativos que realizara três encontros para discutirem a proposta de Decreto que regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 33, da MP. Encerradas as discussões no âmbito das Câmaras Temáticas, a minuta do Decreto

⁷⁰ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ata88_222_1.pdf

⁷¹ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ata89_222.pdf

será encaminhada aos conselheiros para embasar a discussão a ser realizada no Plenário do Cgen em sua 91ª Reunião Ordinária”⁷².

Apesar da ata da nonagésima reunião ordinária do Cgen falar de três encontros da Câmara Temática, encontramos apenas uma ata, referente ao primeiro encontro, (dia 21 de novembro de 2011), sendo este o único documento *publicamente* disponível que informa sobre as discussões ocorridas em Câmaras Temáticas sobre o tema da normatização do artigo 24⁷³.

Na nonagésima primeira reunião ordinária do Plenário do Cgen, no item três da Ordem do Dia, é notável que a discussão sobre o tema tinha avançado consideravelmente. Pois a esta altura já se discutia uma *minuta de Decreto* “para regulamentar o artigo 24, parágrafo único e o artigo 33 da MP: Foi promovido o debate no plenário do CGEN durante todo o dia. Ficou decidido que as discussões terão continuidade na 92ª Reunião do Conselho”⁷⁴.

A partir da discussão da minuta de Decreto a ser encaminhado para a Casa Civil, na nonagésima segunda reunião ordinária do Plenário do Conselho, foi decidido pela criação de “um grupo de trabalho composto pelos seguintes órgãos: IBAMA, MCTI, MAPA, MMA, MD e MRE, [este] que exerceu a função de coordenador, com mandato para discutir o percentual de repartição de benefícios. A coordenadora do GT apresentou relato das discussões e as conclusões serão submetidas ao Pleno do CGEN por ocasião da 93ª Reunião Ordinária do Conselho”⁷⁵.

Neste ponto se observa que a discussão saiu do escopo das Câmaras Temáticas (que são abertas ao público) e entrou no âmbito de um grupo seletivo de representantes institucionais (um GT). O objetivo, nesta ocasião, era mais específico. Buscava-se encontrar um valor ou uma porcentagem referente à repartição de benefícios a ser paga à União.

Por fim, na nonagésima terceira reunião ordinária do Plenário do Cgen, no item cinco da pauta de reunião, foi deliberado que “após discussão e sugestões de alterações, o Plenário do Conselho formulou uma versão final da minuta que, mesmo contendo dissenso nos arts. 2º e 3º, foi colocada em votação para encaminhamento à Ministra de Estado do Meio Ambiente para análise e providências que entender cabíveis”⁷⁶.

⁷² http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ata90_222.pdf

⁷³ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ataproadrb15_222.pdf

⁷⁴ http://www.mma.gov.br/estruturas/222/_arquivos/ata91_222.pdf

⁷⁵ http://www.mma.gov.br/images/arquivos/patrimonio_genetico/conselho_gestao_patrimonio/ata92.pdf

⁷⁶ http://www.mma.gov.br/images/arquivos/patrimonio_genetico/conselho_gestao_patrimonio/ata93.pdf

Como foi visto pelos dados documentados nas atas, a iniciativa da normatização do parágrafo único do artigo 24 partiu do representante do Ibama. Por outro lado, segundo as observações das reuniões e as entrevistas, pode-se notar que MAPA, MCTI, Embrapa, as empresas entre outros, não se mostravam necessariamente contrários a esta normatização, mas buscavam sempre pontuar suas dificuldades e problemas. Existem outros ainda que ou não se manifestaram durante as reuniões do Cgen, no período da pesquisa, sendo assim impossível identificar a sua postura em relação ao tema do artigo 24, como no caso da FUNAI, FCP, IEC, (os quais, além de não se manifestarem durante as reuniões, ainda não consegui contatar para realizar entrevistas). E outros que declararam, em entrevistas, não terem opinião formada sobre isso, como o MDIC⁷⁷, CNPq, FIOCRUZ⁷⁸ e INPI. Por fim, temos ainda aqueles que apresentam uma posição mais nuançada, por exemplo, o MD. Quando respondeu, em questionário, a questão sobre o artigo 24, a representante MD informou que

- O MD [Ministério da Defesa] apoia a repartição de benefícios (RB) decorrente do acesso ao PG [Patrimônio Genético] e ao CTA [Conhecimento Tradicional Associado]. Apoia também a necessidade de estabelecer critérios para torná-la justa e equitativa em consonância com o disposto na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Entretanto, o MD entende que o CGEN está limitado ao cumprimento da legislação, não podendo interferir no acordo firmado entre partes, no que se refere ao CURB. Apesar disso, o tema incomoda o Conselho de maneira geral e, por isso, foi elaborada minuta de decreto que destinará à União participação nos benefícios decorrentes do acesso ao PG, quando, por exemplo, não for possível identificar o provedor da amostra. Assim, a RB poderá então ser negociada e destinada aos aspectos de conservação e uso sustentável da biodiversidade nacional. A referida minuta foi aprovada pelo Conselho e deverá ser encaminhada à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) em breve. Considera-se, então, um avanço para a implementação dessa política pública, em busca do atendimento aos objetivos da CDB e, conseqüentemente, aos interesses brasileiros.

Naquele momento a pessoa que me respondeu o e-mail em nome do MD mostrava que o órgão era contrário à possibilidade da União receber benefícios oriundos de contratos entre particulares. Contudo, nas situações em que não fosse possível encontrar o fornecedor da amostra (por exemplo, amostras obtidas há muitos anos, obtidas no comércio etc.), o MD parece apoiar que a repartição de benefícios ocorra, nestes casos, com a União. Isso difere

⁷⁷ A nossa impossibilidade de conhecer a posição do MDIC foi devida a fatos circunstanciais: a representação deste ministério foi alterada durante o período de realização desta pesquisa. Ocorreu então que os representantes do MDIC antes de sua substituição não podiam se manifestar por não terem instrução para tanto (estavam em um processo de transição) e os representantes que assumiram o cargo em seguida não estavam ainda completamente inteirados da discussão e assim também não estavam ainda instruídos sobre como se manifestar.

⁷⁸ A representação da FIOCRUZ respondeu-nos por questionário sobre o artigo 24 o seguinte: “Esta é uma questão que não foi debatida o suficiente na Fiocruz para um posicionamento institucional”.

amplamente da postura que o MCTI, por exemplo, defende em reuniões: a de que nas situações em que não seja possível identificar o provedor da amostra, por não existir a outra parte do CURB, este também deve ser dispensado (ou seja, quando não houver provedor identificado não deve haver repartição de benefícios com ninguém). Também difere dos representantes de empresas que, durante as reuniões de câmara temática, também sempre se mostram completamente avessos à repartição de benefícios com a União, argumentando que a União apresenta casos de corrupção, que já têm de arcar com vários custos provenientes de impostos, que o dinheiro não seria bem aplicado etc. Mas, sobretudo, é interessante observar como o MD cria uma diferenciação dentro de sua postura em relação ao artigo 24. Pois ele pode se manifestar *contrário* à iniciativa de normatização do artigo 24, contudo ainda cultivando o desejo de que a União seja depositária de repartição de benefícios em casos específicos.

Buscando identificar como os representantes se posicionam no Plenário do Cgen em relação à questão do artigo 24, como estava dizendo, percebi que há de fato uma polarização no Conselho cujas posições podem ser mais bem tipificadas pelas posturas do MAPA e do Ibama. Esta tipificação aqui significa simplesmente que essas duas unidades representativas conseguem *exemplificar* um conjunto argumentativo que encontra sintonia também em outras representações. Simplificando então a equação, podemos dizer que existe no Conselho uma polarização entre dois blocos argumentativos díspares que podem ser exemplificados (mas não reduzidos) ao conflito existente entre o MAPA e o Ibama. Esse antagonismo não aparece de forma clara nas atas de reunião que analisamos anteriormente, mas somente pode ser captado pelas observações e pelas entrevistas.

Conforme segue abaixo, na transcrição das entrevistas, quando se foi perguntado sobre a questão da normatização do parágrafo único do artigo 24, podemos perceber que existem essas posições divergentes:

Representante A: O que acontece hoje, em função do rigor da legislação (não só para CTA)... ela tinha um pressuposto de se ter uma emenda constitucional que daria legitimidade ao Estado de poder exigir, cobrar, e administrar com maior rigor a questão do PG. Essa PEC que dava a titularidade ao Estado do PG acabou não saindo, e essa MP foi construída tendo por referência essa PEC. Pois o PG não tem um dono, não tem um titular, então a MP foi editada esperando o congresso aprovar a PEC que não saiu. Então essa é uma MP um pouco capenga, ela não tem uma estabilidade jurídica que dá segurança jurídica ao Estado de cobrar determinadas situações. Ele não tem essa titularidade. Ele tem a obrigação de gerir, a MP dá ao Estado a gestão do PG – que é o papel que o Cgen faz. Na gestão cumprimos os princípios da CDB, ou seja, quando o titular do conhecimento (a MP tratou o PG também como titular, o título real, o detentor do PG em sua propriedade ele será o provedor ele tem de ser ouvido previamente, tem de ser contratado previamente) no mesmo patamar o CTA.

Acho que este é o grande desafio da legislação e que ela não se tornou um grande atrativo para a pesquisa regular. Hoje você tem vários produtos, pesquisas desenvolvidas sem respeitar a legislação, pela dificuldade dela, pois ela tratou o PG como CTA, tudo prévio, quando não haveria essa necessidade. Esses dez anos de experiência levaram a isso. Não tinha essa necessidade de se ter esse comando e controle do Estado sobre o recurso genético.

Representante B: Como se justifica o parágrafo único do 24? Ele não se justifica! Isso é enriquecimento sem causa. Por isso ele nunca foi feito, ele já tinha sido discutido várias vezes e nunca se chegou a um bom termo, porque a União não teria direitos, do ponto de vista legal, de se apropriar disso aí. Se ela não é proprietária do bem, qual seria a fundamentação legal para ela receber? Não tem fundamentação legal, por isso ela não foi regulamentada até hoje, pois dava muita discussão sobre qual argumento legal respaldaria, é um enriquecimento sem causa. Se ela não conserva, não faz a manutenção e não é proprietária por que ela receberia aquela remuneração? Agora essa discussão voltou a baila porque sempre se discute no Cgen se a repartição é justa e equitativa, aqueles percentuais 0.1, 0.5... daí alguém acha que não é justo, que acha que tinha que ser mais, que tinha que ser menos. Mas o Cgen não tem como interferir em uma negociação em que a própria legislação diz que ela deveria ser mutuamente acordada entre as partes. Se a parte se deu por satisfeita com aquele valor, nós não podemos chegar lá e dizer que ela não é justa, que deveria ser dez vezes o valor. Então como sempre se tem essa impressão de que essa não é uma repartição justa e equitativa e que se o parágrafo único do 24 fosse regulamentado o Estado poderia fazer essa coisa com mais equilíbrio para daí sim ter um dinheiro para aportar em um fundo para retornar para a implementação efetiva da CDB, que é garantir o uso sustentável e a conservação, então é com base nisto aí que este decreto foi submetido. Agora eu não acredito que ele será aprovado (essa é minha opinião pessoal).

Representante C: Houve uma impropriedade neste artigo da MP [art. 24]. Tem um parecer da CONJUR que considera esse parágrafo único inconstitucional. Pois se você não é parte do contrato e quer aportar para si uma parcela do lucro alheio, isso é imposto. Qualquer participação do poder público brasileiro sobre o lucro alheio é imposto. Não poderia, na forma do regulamento, a União fazer parte da repartição de benefícios entre partes alheias. Não tem como o Cgen regulamentar pelas suas normativas, por infradecreto, esta questão. O parágrafo único do 24 é inconstitucional, ele só teria pertinência se a PEC dissesse que o PG é bem da União. Se ele é bem da União ela pode tributar. A natura, boticário, que explorasse a riqueza brasileira e transformasse em perfume ou cosmético teria que pagar um, dois ou três por cento sobre o seu faturamento bruto para a União (ou faturamento líquido, depende como fosse). É mais um tributo para pagar, como ICMS, IPI... é mais um tributo, que seria repassado para o consumidor final. Fato! Mas o que não pode é o Cgen discutir em plenário a proposta de um decreto que já disse exaustivamente que é inconstitucional este decreto só lei pode regulamentar. Esse parágrafo único ficou capenga. Porque a MP foi feita por quem acreditava que a PEC fosse aprovada logo, só que ela nunca foi aprovada e nunca será. Porque não é fácil dizer que o governo é dono do território inteiro, uma área privada não pode usar patrimônio genético? Sujeitar todas as fazendas ao controle público. [...]. Entende agora a questão, o parágrafo único do artigo 24 é inconstitucional. Porque quem criou pensou na aprovação rápida da PEC. Mas como ela não saiu, fica uma incongruência.

Por outro lado, existem os que defendem que:

Representante D: A posição da atual representação do XXX quanto à minuta de Decreto que regulamente o artigo 24, parágrafo único, da MP 2186-16/01 foi de

total pró-atividade, [...]. Esta questão é da mais alta relevância porque a experiência prática que temos no CGEN e nas operações Novos Rumos de combate aos acessos ilegais a PG e a CTA é que, do modo com está hoje, há válvula de escape para os que não desejam realizar a repartição de benefícios. A MP elenca os destinatários da repartição: donos das áreas em que se deu a coleta e a União, esta última conforme regulamento em Decreto. Como várias empresas tem anunciado serem proprietárias das áreas ou revelam negociações com valores insignificantes é necessário que se tomem medidas urgentes para regulamentar como se dará a repartição com a União como previsto na norma atual. Por isso o XXX dedicou tantos esforços para a formação de opinião favorável no CGEN e envio da proposta a Sra. Ministra do Meio Ambiente na esperança de que inste a Presidenta da República a aprovar a medida. Fizemos nossa parte no CGEN, que ao aprovar a minuta cumpriu sua missão com zelo, e agora só nos cabe aguardar o desenvolvimento do tema.

Representante E: Eu apoio essa proposta [normatização do parágrafo único do art. 24]. Acho que toda repartição de benefícios deveria envolver a União. A minha grande preocupação é como o fundo será usado. Se conseguir amarrar esse valor recolhido em benefício das comunidades ou do meio ambiente.

Realizei entrevista também com funcionários de carreira do MMA (isto é, funcionários antigos) que, sobre a questão, externalizaram a seguinte posição:

Funcionário F: A MP dialogava com a PEC que tramitava no Congresso. Com a PEC não andando esse dispositivo permaneceu na MP. E tem gente que consegue enxergar uma possibilidade da União ter uma participação. Até porque ela compensa isso, essa visão de você não ter só naquele local em que foi obtida a amostra a informação de origem genética, na verdade não é só naquela situação ali que vai se beneficiar de ABS. Você teria ali um valor enquanto bem difuso, em benefício da sociedade, mais do todo. Tem-se tido uma leitura de que o ABS é um direito ligado a terra. Do tipo, você é o dono da área, você recebe o benefício, e quando aparece as comunidades tradicionais nesse dispositivo seria só para a questão de CTA. Então ficou consolidado uma visão de propriedade da área. Mas isso conversa muito bem com a flora, mas quando você vai ver fauna e outros reinos isso não funciona, pois você espera a aranha caminhar para sua área coleta ela lá? Tem pessoas que tem uma leitura de que a fauna vem da União e construções jurídicas nesse sentido. Mas essa visão muito territorializada, de propriedade, não conversa com PG, pois a informação genética não tem essa questão só territorial.

Outras entrevistas e conversas com representantes foram realizadas também, mas como não pude fazer a gravação (pelas próprias circunstâncias em que elas ocorriam: em cafés, eventualmente etc) não reproduzirei suas informações literalmente. Entretanto, pelo o que foi apresentado, já podemos notar que A, B e C adotam uma postura x enquanto D, E e F adotam uma postura y , sendo que x e y são antagônicos e inversamente proporcionais, quando suas relações envolvem a deliberação sobre a repartição de benefícios com a União. Isso significa que existe, na questão da normatização do artigo 24, uma relação inversamente proporcional entre dois conjuntos de interesses necessariamente antagônicos, em que um se manifesta pontuando seus problemas e dificuldades desta

normatização enquanto outros se sentem interessados em realiza-la e veem nela uma necessidade.

Além disso, podemos perceber que os que defendem a posição x, embora sejam todos representantes do governo, adotam a mesma posição que os grupos empresariais adotam. Com efeito, podemos perceber que dentro do próprio Estado existem diferenças (o que o coloca muito longe de ser uma entidade monolítica) e que dentro do próprio Estado podem aparecer tomadas de posição que ora se afinam com grupos sociais, ora se opõem a eles. O que faz com que trabalhar com uma oposição ou dicotomia entre Estado-Sociedade seja amplamente infecundo, já que dentro do próprio Estado temos vários 'Estados' os quais se aproximam e se afastam dos grupos sociais de forma diferente, e não como um bloco homogêneo.

A ambiguidade das implicações

Como foi visto até agora a normatização do artigo 24 da Medida Provisória 2.186-16/2001 implica na participação da União em recursos provenientes dos contratos de acesso ao patrimônio genético realizado por empresas que desenvolvem produtos de valor comercial criados a partir do uso de componente do patrimônio genético. Esta participação da União é chamada de 'repartição de benefícios' e deve ser usada pela União para financiamento da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável. Desenvolvendo um pouco mais essa questão, baseados aqui nas observações das reuniões do Conselho e nas entrevistas, observei que as argumentativas em torno da normatização do artigo 24 são ambíguas de duas formas.

A primeira ambiguidade é da validade jurídica dessa regulamentação. Com a normatização do artigo 24, a União se arvoraria de um bem que até então não lhe é garantido constitucionalmente (o patrimônio genético), pois o artigo 24 é produto de uma PEC que não foi ratificada ainda. Este é o argumento que geralmente é levantado contra a normatização do artigo 24 no Plenário do Cgen – sua inconstitucionalidade. Contudo, este próprio argumento pode não estar correto, tendo em vista que o Brasil assinou a CDB e colocou sob a gestão do Estado Nacional o patrimônio genético – conforme visto no capítulo II. Sob esta ótica, a normatização do artigo 24 na verdade estaria atendendo aos interesses contratados pelo Brasil com assinatura da CDB, pois sem a normatização do 24 acontecem precariedades nas repartições de benefícios. Por este lado, pode ser argumentado que a repartição de benefícios com a União não seria inconstitucional por não

se estar criando um tributo, pois este recurso é direcionado a um fim específico – os tributos não podem ser direcionados, vão para a Conta Única do Tesouro Nacional, salvo exceções expressamente discriminadas na CF/88. Enfim, esta é uma discussão jurídica complexa que tende a surgir durante as reuniões do Conselho e na qual não temos tempo nem competência – até o momento – para nos aprofundar. Em suma, o primeiro ponto ambíguo em torno da normatização do artigo 24 é uma questão de ordem jurídica: a adequação desta iniciativa à Constituição Federal (i.é., a normatização é ou não é constitucional?).

A segunda ambiguidade é de ordem econômica e pode ser entendida por duas formas. Na primeira, busca-se resolver se a repartição de benefícios ocorrerá por *acesso* ou por *produto*. Vejamos isso de forma exemplificada. Para desenvolver um produto X muitas vezes a empresa deve acessar mais de um componente da biodiversidade para obter um produto: uma folha e uma raiz, duas plantas distintas etc., entretanto, a partir de mais de um acesso pode ser gerado um único produto. A questão das cultivares exemplifica este processo de forma exemplar. Nos processos de melhoramento para obtenção de uma espécie é necessário acessar, na maioria dos casos, dezenas de variedades ao longo de anos. Para obter uma variedade de maracujá de valor comercial, por exemplo, é preciso acessar um maracujá que tenha uma propriedade de ser mais doce, outro que tenha a propriedade de demorar mais para apodrecer, outro que tenha uma germinação forte, e assim por diante. Cada uma dessas variedades é acessada ao longo de anos e cruzadas para que se fixem todas essas características em uma única variedade da espécie. Esta última (a variedade criada) possui um valor comercial, pois ela será ao mesmo tempo doce, se conservará por mais tempo e possuirá uma alta germinação, porque ela aglutina em uma única variedade todas as qualidades das variedades anteriores. A primeira ambiguidade de cunho comercial que se coloca, então, é: se para obter um único produto é preciso fazer mais de um acesso ao patrimônio genético, o valor da repartição de benefícios se dará então: *a)* por número de acessos ou *b)* por produto? Vemos que no caso '*a*' um produto que acessou cinquenta amostras de patrimônio genético repartiria um valor correspondente às cinquenta amostras (um único produto :: cinquenta acessos :: cinquenta repartições de benefícios). Já no caso '*b*' independente do número de acessos, cada produto acessado repartiria benefícios como se tivesse feito um único acesso (um único produto :: cinquenta acessos :: uma repartição de benefícios). A ambiguidade se constrói quando observamos que pela primeira opção fica claro que se conseguiria mais recursos para o financiamento da proteção ambiental – pois uma taxa maior de repartição de benefícios incidiria por

produto. Por outro lado, este mesmo dispositivo, caso aprovado, encareceria os produtos no mercado, diminuindo sua competitividade com os importados, em alguns casos, e dificultando o acesso dos consumidores de baixa renda a estes produtos. Encontramo-nos aqui, desta forma, em uma ambiguidade em que é necessário optar entre ter mais recursos para a proteção ambiental ou facilitar a produção das empresas e o consumo das famílias.

Na segunda, a questão é: quem repartirá benefícios caso o artigo 24 fosse normatizado? Novamente, para ilustrarmos melhor, vamos exemplificar. Imaginemos que uma empresa X realizou um acesso ao amendoim e deste amendoim retirou um extrato. Digamos agora que a empresa X vendeu este extrato para uma empresa Y, por isso a empresa X auferiu lucro e deveria repartir benefícios com a União. A empresa Y que comprou o extrato fez dele uma farinha e vendeu esta farinha para uma empresa Z. Assim, a empresa Y, que obteve lucro comercial, deveria também repartir benefícios com a União. Em seguida, suponhamos que a empresa Z transformou a farinha em uma paçoca e a vendeu a um mercado do atacado. Logicamente a empresa Z também recebeu lucro e também deveria repartir benefícios com a União. No atacado, o mercado vendeu a paçoca para um consumidor final ou para outro comerciante do varejo, obtendo lucro e, por consequência, repartiria benefícios. Isso tudo pode acontecer desta forma que exemplificamos (em que todos os elos da cadeia produtiva repartem benefícios) ou então poderia ocorrer que somente um ou outro elo da cadeia produtiva repartisse benefícios (isso depende da forma que o parágrafo único do artigo 24 da MP fosse normatizado). Portanto, apresentada esta situação, a questão que surge é: toda a cadeia de produção deveria repartir benefícios? Se não, qual(is) elo(s) da cadeia deveria(m) repartir? Logicamente, o gasto adicional da empresa seria repassado de alguma forma pelo aumento de preço do produto: pela redução da produção, pelo desemprego dos meios produtivos etc. Se todos os elos da cadeia repartissem benefícios o efeito multiplicador dos gastos repassados pelas empresas seria muito maior do que em uma situação onde apenas um ou outro elo da cadeia produtiva repartisse benefícios. Mas também, por outro lado, se todos os elos da cadeia produtiva repartissem benefícios ocorreria que mais recursos para a proteção ambiental estariam disponíveis. Como vemos outra ambiguidade surge aqui, entre a proteção ambiental/provedores de patrimônio genético e a indústria/consumo das famílias.

Além disso, imaginemos agora que o Cgen finalmente decida que apenas um ou outro elo da cadeia produtiva repartirá benefícios. Torna-se necessário agora escolher qual elo da cadeia repartirá benefícios. Se fosse escolhido o primeiro elo, estar-se-ia recolhendo

recursos do setor de desenvolvimento industrial – a pesquisa, inovação etc. - que é um setor estratégico. Poder-se-ia escolher o elo do atacado, e interesses poderosos estariam sendo confrontados. Mas escolhendo qualquer outro elo, ainda assim, a empresa pode simplesmente se ramificar um pouco mais para repartir menos benefícios. Ou seja, se for escolhido, por exemplo, que somente o primeiro elo da cadeia produtiva repartirá benefícios, nessa situação a empresa pode auferir um lucro diminuto na primeira venda, repartindo pouco benefício, vender o produto para uma filial sua ou para outra parte da mesma empresa com CNPJ diferente e auferir o grande lucro em outro elo da cadeia que não precise repartir benefícios. Ou seja, as empresas podem simplesmente fragmentar um pouco mais seu modo de produção para evitar repartir benefícios em grande escala, postergando ou antecipando a repartição de benefícios em um setor que auferir pouco lucro (caso esteja ela diante de uma situação em que somente um ou outro elo da cadeia produtiva deva repartir benefícios com a União).

Organizamos as ambiguidades em torno da normatização do artigo 24 então na seguinte ordem. Existem duas ambiguidades gerais (que, obviamente, se somam ao invés de se oporem): 1) de ordem jurídica; 2) de ordem econômica. A ambiguidade de ordem jurídica diz respeito à inconstitucionalidade da normatização Vs. constitucionalidade e adequação aos princípios da CDB. A ambiguidade de ordem econômica, por sua vez, se divide em dois tipos: 2.1) se a repartição de benefícios deveria incidir por produto ou por acesso; 2.2) e se a repartição de benefícios deveria incidir em toda a cadeia produtiva ou só em um ou outro elo do sistema de produção - 2.2.1) e caso fique decidido que somente um ou outro elo da cadeia de produção deveria repartir benefícios, qual desses elos será o repartidor de benefícios. Nestes últimos casos de ordem econômica temos um *trade-off* entre recursos para proteção ambiental/provedores de patrimônio genético e desenvolvimento industrial/consumo das famílias. Assim por um lado a extensão da “garra da União” poderia gerar mais recursos para a proteção ambiental, mas também encareceria os produtos gerados a partir do acesso. Vejamos como estas questões aparecem nas entrevistas⁷⁹:

Representante A: na agricultura temos uma questão um pouco diferenciada quando você tem uma pesquisa pra outros usos, para outras finalidades, a gente trata de uma visão um pouco diferente de, por exemplo, um representante do MS. Pois quando você vai pesquisar na agricultura você não tem como aplicar a legislação de acesso para efeitos comparativamente ao desenvolvimento de um

⁷⁹ Os pseudônimos usados nesta parte correspondem aos usados na parte anterior, assim, quando escrevemos ‘Representante A’ por exemplo, estaremos fazendo referência sempre a mesma pessoa.

fármaco. Se você vai desenvolver uma nova variedade, por exemplo, o maracujá. Então você tem o maracujá nativo, azedo, não comercial. Enquanto pesquisador, você para desenvolver um maracujá que gere um proveito econômico, você vai acessar uma série de maracujás, vai fazer cruzamentos, vai fazer melhoramento. Então vai encontrar um aqui, outro ali, em uma cadeia durante dez ou quinze anos até no final chegar em um determinado maracujá. Este tem o que eu queria comercialmente: é doce, ele é resistente, menos ácido etc. Agora imagina aplicar a legislação para esta série de melhoramentos e cruzamentos aqui para chegar ao produto final. A legislação atual, e o ABS, e a CDB exige que a cada maracujá deste coletado deve haver um contrato de repartição de benefícios e muitas vezes uma anuência prévia para que quando eu chegue no produto final eu possa repartir benefícios. Então muitas vezes dependendo da pesquisa ele chega a acessar quarenta ou cinquenta maracujás diferentes. Quando chego ao produto final qual a parcela de cada um desses aqui no produto que eu conquistei? Como vou repartir benefícios com cada um desses aqui. Então o sistema para a agricultura a gente sempre raciocina de uma forma diferente. Tanto é que este sistema já foi discutido pelo mundo lá atrás. Em 1994, em 1992 o Brasil aderiu à CDB, e em 1994 o mundo entendeu que não dá para atender à convenção a forma de repartir benefício quando a finalidade é agricultura e alimentação, mesmo que envolva CTA. Por que? Pois não é como o fármaco. O fármaco ele vai buscar o barbatimão e vai chegar ao produto com o barbatimão. Mas com a agricultura é diferente, o mundo entendeu que não dava para ser o mesmo sistema, tem de ser um sistema diferente. Tanto é que concedeu à FAO que ela estabelecesse um modelo de ABS para quando a pesquisa fosse voltada gerar produto para alimento e agricultura. E a FAO, em um primeiro ensaio, criou o TIRFAA e dentro do TIRFAA, para viabilizar o ABS, se criou o sistema multilateral que foi um ensaio para ver se funcionava o sistema de ABS. Pois não tem como reverter o princípio da CDB, soberania de países sobre seus recursos genéticos e a ABS, com o país provedor desses recursos. Pois imagina, você pega a soja, a batata, milho, que são difundidos em vários países, como vai repartir com vários países. Até porque com a migração dos povos pelo mundo todo há milhares e milhões de anos alguns componentes da biodiversidade não se tem certeza se é originário daqui ou dali, então como pode repartir com um e não com o outro, como pegar anuência de um e não de outro. Então criou-se o sistema, que é o sistema multilateral, onde os países que detêm recursos genéticos disponibilizam para este sistema suas coleções ex situ (ou in situ dependente da legislação de cada país) e estes recursos disponibilizados qualquer país acessa. E a RB através o contrato, que é prévio, chega a seguinte conclusão: se você gerou uma nova variedade, independente do número de acessos que você fez uma restrição de uso a esta variedade (gerou patente) vai pagar um potencial X sobre o *royalties* que você auferir sobre esta patente e este valor vai se reverter para o sistema multilateral (que é a FAO) e a FAO vai reverter estes recursos para onde estiver havendo a maior perda de biodiversidade (não necessariamente ao país de origem do PG). Então foi uma forma para fugir deste emaranhado de contratos e anuências, etc. onde se chegou a um modelo que está sendo implementado e está sendo ampliado. Pois agora com o protocolo de Nagoya a regra de ABS com o país de origem, quando se tem tratado com regras específicas de repartição de benefícios, prevalecem esses tratados. Então já temos hoje o TIRFAA que tem seu sistema multilateral, o que a FAO fez, está criando novos tratados de zoogenéticos, recursos florestais, psicultura, microorganismos, e está revendo este sistema multilateral com a possibilidade de ampliação das espécies que compõe esse sistema multilateral. Por que? Pois o ABS do Nagoya vai ficar exclusivamente para fármacos e outros usos que não alimentação e agricultura. Isso é uma grande vantagem para o Brasil que é um grande utilizador na área agrícola de recursos genéticos exóticos.

Representante B: argumentamos na negociação de revisão da medida provisória é sobre a necessidade de se dar um tratamento específico para a alimentação e agricultura por força inclusive desse reconhecimento internacional. Do ponto de vista operacional: por que a agricultura precisaria de um tratamento especial? Quando você pega uma cultivar resultado de um programa de melhoramento, às

vezes você demora dez anos para ter uma nova planta. Esta nova planta às vezes é resultado do cruzamento de trinta, quarenta, cinquenta outras plantas. Então eu pego uma planta na sua fazenda, vou cruzá-la com uma que eu já tenho (pois a sua planta tem uma característica de resistência à seca, e o que me interessa em sua planta é então um gene) então eu pego um gene da sua planta para passar para a minha. Vou em outra propriedade e pego outra planta que tem uma característica de reprodutibilidade, assim eu cruzo a sua, com a minha, com esta e o programa de melhoramento vai fixando essas características. No final das contas, se eu tiver que repartir benefícios com todo mundo eu terei que fazer cinquenta contratos e no final não saberei qual o valor da contribuição do seu gene. Quantos por cento do bolo terei que dar a você e ao outro? E se é que terá repartição de benefícios a ser feita... pois se não for uma commodities não terá benefícios para repartir, pois o ganho é social: você desenvolve uma nova variedade de mandioca e aquilo é colocado à disposição da sociedade, não tem exploração econômica. De tudo que nós comemos, 1% é do Brasil, arroz, feijão, soja, batatinha, tudo isso não é do Brasil. E um dia teremos que pagar para usar, pois vai entrar no protocolo de Nagoya e para eu continuar usando esses materiais terei que repartir benefícios com o país de origem dessas espécies

Por outro lado:

Representante F: Vou explicar porque defendemos isso. Em primeiro lugar, na atual legislação não existe nada que exclua nenhum elo da cadeia. Em segundo, aqui nós acabamos tendo contato com o ilícito, a todo momento temos contato com o ilícito e as manobras que as empresas para fugir das obrigações. Então, eu tenho certeza que se colocássemos em um elo da cadeia só o país deixaria de conseguir direcionar a maior parte dos recursos oriundos da repartição de benefícios. As indústrias farmacêuticas estariam fora, as de cosméticos também. Então apesar de que em um shampoo tenha muito menos extrato de uma planta que um óleo inteiro, mas ali é onde foi agregado o maior valor. E é ali onde você vende um produto chamando atenção para todos aqueles atributos, é ali que você coloca o apelo mercadológico daquele produto. Então é por isso que se colocarmos em um elo da cadeia você vai ter um monte de empresas criando outro CNPJ para não repartir.

Representante G: 0,5%, 1% que são os valores que se discutem para a repartição de benefícios são facilmente assimiláveis pela cadeia produtiva. Qual é o argumento das empresas: que eles trabalham em um campo de incerteza muito grande e eles trabalham sob muitas normas. Mas aí você pega, no mundo, tem vários estudos que indicam que várias indústrias farmacêuticas beberam em recursos genético. Então esse gasto que eles fazem para chegar ao produto se paga. A indústria farmacêutica vem com esse discurso puritano [de que um aumento no custo aumenta o preço do produto], principalmente nesses medicamentos que tem um amplo consumo, a patente tem vinte anos, quando a patente está para expirar eles pegam a mesma molécula e tiram um hidroxila daqui e colocam ali e fazem uma nova molécula, um novo produto, uma nova patente, mais vinte anos de propriedade, então eles têm recursos para ficar gozando sobre e propriedade da informação por mais tempo que a lei permite a eles. Quem faz a opção de entrar no setor de cosméticos e medicamentos faz uma opção pelo um grau de incerteza que ele terá, ele sempre trabalhará com essa incerteza, e é injusto colocar nas costas dos provedores esse custo. É uma repartição dos não-benefícios, então eu arco com um custo extraordinário para produzir o produto e eu quero repassar para você esses custos não pagando para você o que você deveria receber. Eles têm os custos, mas quem assumiu este custo?

Podemos perceber pelas entrevistas que os representantes A e B defendem que a repartição de benefícios não deveria incidir sobre toda a cadeia de produção, pois isso, no caso da agricultura, geraria um imenso transtorno para o desenvolvimento, tanto em tempo quanto em gastos. Por outro lado, os representantes F e G defendem que a repartição de benefícios deveria incidir, justificando que as empresas elaboram estratégias para se desvencilhar da obrigação e que os custos adicionais no produto final não seriam tão altos e que as empresas deveriam assumi-los. Assim como a questão inicial sobre a normatização do artigo 24, mostrada anteriormente, percebe-se que existem duas ordens argumentativas antagônicas e indiretamente proporcionais, uma que defende que a repartição de benefícios incida sobre toda a cadeia, independente se isso encarecerá os produtos e dramatiza menos este encarecimento. Outra que defende que a repartição de benefícios não deve abarcar certos tipos de atividade ou certos elos da cadeia de produção, pois isso acabará por prejudicar o Brasil principalmente no que diz respeito ao consumo básico (arroz, feijão, batata etc), dramatizando mais com o encarecimento destes produtos que chegam à mesa da população.

Sendo assim, por meio das entrevistas, podemos perceber então que *o que antes se mostrava como uma ambiguidade, agora se mostra como pessoas argumentando de forma divergente acerca de um tema comum*. A ambiguidade surge como tal quando entendemos a questão toda como sendo ela uma *entidade*, no entanto, quando fragmentamos a questão em seus vários participantes (quando perguntamos: quem está falando? e por que está falando?) vemos que o que sedimenta o argumento ambíguo não é mais do que uma sobreposição estereoscópica das argumentativas de dois grupos de fala. Assim, *tanto pelo lado da ambiguidade quanto pelo lado das diversas posições e grupos de fala, nota-se que estamos longe da ideia de 'O Estado' enquanto uma unidade coesa e livre de ruídos*. Vamos refinar um pouco mais este ponto trazendo alguns debates que ocorreram sobre a questão no Plenário do Cgen.

A letra da lei e os limites do Estado

Conforme vimos anteriormente, na nonagésima segunda reunião ordinária do Cgen foi criado um Grupo de Trabalho que se debruçaria sobre a normatização do artigo 24. Tal GT foi composto pelos representantes das instituições: IBAMA, MCTI, MAPA, MMA, MD, e seu mediador foi a representação do MRE. A criação deste grupo foi sugerida pelo presidente do Conselho (MMA) e o objetivo exposto na ocasião era tentar *chegar a um número* que designaria o montante de benefícios a serem repartidos. Ou seja, encontrar uma

porcentagem (sobre o lucro líquido, bruto etc.) que as empresas deveriam conceder à União como repartição de benefícios. O grupo elaborou assim um texto que foi apresentado na nonagésima terceira reunião ordinária do Plenário do Cgen. Tal texto embasaria a produção de uma minuta de Decreto a ser enviada para a Casa Civil com o objetivo de regulamentar o artigo 24 da MP.

O texto elaborado pelo grupo de discussão foi projetado na tela através do *data-show* e apresentado pelo representante do Ibama. Este texto tinha o formato de uma lei (dividido em artigos, parágrafos e incisos), o que denota que ele já seria realmente o esboço de uma norma legal. A minuta continha o seguinte conteúdo em um de seus artigos: “*A obrigação de repartição de benefícios previstas nos parágrafos anteriores incidirá uma única vez por produto, independente do número de acessos a componentes do patrimônio genético realizados*”⁸⁰. O representante do Ibama, ao explicar porque a minuta havia sido elaborada desta forma, justificou que assim independente do número de acessos que uma empresa tiver realizado para desenvolver um produto ela teria de repartir benefícios uma única vez. Nesse sentido, a repartição de benefícios ocorreria por produto e não por acesso (ambiguidade 2.1). Entretanto, é bom salientar que esta foi uma concessão do Ibama e não a manifestação da sua vontade original.

O representante do MAPA reagiu a este artigo da minuta dizendo que ele, embora estabeleça que a repartição de benefícios ocorra por produto e não por acesso, não impede que a repartição de benefícios incida sobre toda a cadeia produtiva (ambiguidade 2.2). O representante sugeriu assim uma nova redação para o artigo: “*A obrigação de repartição de benefícios prevista nos parágrafos anteriores incidirá uma única vez, no primeiro produto resultante do acesso autorizado, independente do número de acessos a componentes do patrimônio genético realizados*”. A frase que foi adicionada ao texto pela representação do MAPA (sublinhada) impede que a repartição incida por toda a cadeia de produção. A representante do MRE reagiu a isso dizendo que “a proposta do MAPA dá margem para que poucos produtos sejam abarcados”. Também ao MAPA reagiu a representação do Ibama, dizendo que assim seria criada “uma estrutura que penalizaria um tipo de indústria e que *todos* deveriam repartir benefícios”. O MAPA assim se viu propondo outra alteração na sua frase: “*...no primeiro produto disponibilizado no comércio varejista resultante do acesso autorizado...* (assim se ganha pouco, mas sobre um elo lucrativo da cadeia, [justificou o representante])”. Ainda não havendo

⁸⁰ Copiado por mim da tela do *data-show*, como todas as citações seguintes sobre o tema.

consenso, a questão continuou em aberto e o Conselho decidiu por prosseguir a reunião discutindo outro artigo da minuta de Decreto.

O artigo discutido em seguida continha inicialmente o seguinte texto: *“Quando a exploração econômica de produtos ou processos resultantes do acesso ao patrimônio genético tiverem como finalidade a alimentação e a agricultura, o valor da repartição de benefícios prevista no inciso I será de 0,7% do faturamento bruto sobre a comercialização de produtos ou processos”*. Diante desta redação, a representante da Embrapa sugeriu a adição do seguinte complemento ao texto, mas mantendo ainda o original: *“... produtos ou processos, com exceção de que não deverá ser realizado nenhum pagamento relacionado a qualquer produto ou produtos que tenham sido adquiridos ou obtidos para fins de agricultura ou de outra pessoa ou entidade que já tenha efetuado o pagamento sobre esse produto ou produtos”*. A adição desta frase pela Embrapa claramente limita o escopo da repartição de benefícios, fazendo-a incidir em um único elo da cadeia, de forma que se um elo reparte benefícios os outros elos ficam dispensados de repartir, gerando o mesmo efeito desejado pelo representante do MAPA na discussão do artigo anterior (ambiguidade 2.2).

Pela forma como estava escrito este artigo da minuta, percebe-se que a parcela de repartição de benefícios devida à União seria de 0,7% do faturamento bruto no caso de produtos direcionados à alimentação e à agricultura. Contudo, o artigo referente à parcela devida à União (*o número* que o grupo de trabalho deveria chegar, segundo ficou acordado com o presidente do Conselho) estava escrito em outro artigo, da seguinte forma: *“A repartição de benefícios prevista no inciso I será realizada anualmente mediante pagamento em moeda nacional de 1,5% do faturamento bruto advindo da exploração econômica de produtos ou processos”*. É notável assim que os acessos realizados a produtos cuja utilidade seja a alimentação ou a agricultura deveriam repartir uma porcentagem menor de benefícios do que os demais produtos que não são utilizados para estas finalidades (como cosméticos, medicamentos etc.). A representante da FIOCRUZ sugeriu assim que os produtos da área da saúde repartissem também, como a agricultura, 0,7%. Portanto, tirando-os do 1,5% referente aos demais produtos que não os agrícolas. O Ibama explicou que estabeleceu-se tratamento a parte para a agricultura por causa da existência do tratado da FAO (Food and Agriculture Organization of United Nation), o TIRFAA (Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura), que já estipula para os produtos agrícolas a porcentagem de 0,7. A sugestão dada pela representante da FIOCRUZ visava certamente reduzir o ônus econômico sobre o setor de medicamentos, reduzir assim a participação do Estado nos rendimentos deste setor (e devemos lembrar que a FIOCRUZ é também, como

a Embrapa, uma entidade que realiza acesso, que tem cadeira cativa no Cgen e atua, preponderantemente, em defesa dos pesquisadores de um modo geral).

Ora, vemos assim novamente que *o que antes era uma ambiguidade* (2.2 e 2.1) entre duas construções distintas da forma de realizar a repartição de benefícios e a sua *implicação política na sociedade*, tornou-se, depois que refinamos a análise trazendo a posição dos conselheiros, *oposição entre pessoas dentro do Conselho*. Por um lado, a representação do Ibama e do MRE visando ampliar o escopo da União sobre a repartição de benefícios; por outro lado, o MAPA, Embrapa, FIOCRUZ tentando limitar escopo da participação da União, visando excluir alguns setores da necessidade da repartição de benefícios. Ou seja, *o que antes era ambiguidade veio a se tornar conflito de interesses, conforme fragmentamos a questão no conjunto de atores que a conformam*.

O que é interessante notar a partir daí é que a questão da normatização do parágrafo único do art. 24 significa, necessariamente, um aumento do poder de gestão de certos organismos do Estado - neste caso, do Cgen - sobre certas atividades. Como o conteúdo do artigo 24 versa sobre a capacidade de gestão do Conselho, a sua normatização marca a forma como o poder público poderá atuar. Podemos, então, entender os dois grupos de interesse que se manifestam dentro do Conselho como sendo interesses que buscam gerar o efeito ou de ampliação do escopo de gestão do Conselho ou da diminuição do escopo de gestão do Cgen. Podemos entender este processo como um processo em que se está criando uma *política pública*, um tipo de atividade estatal que: estende o poder de gestão do Conselho; implica na imperiosidade do poder público sobre uma atividade; e ao mesmo tempo garante e protege alguns direitos ou ao meio ambiente ou aos consumidores, de modo geral.

A partir da análise feita aqui, então, percebemos que parte da ambiguidade da política pública (conforme foi descrita no capítulo anterior – ‘simultaneamente imperiosa e prestativa’) está relacionada com a ambiguidade interna do Cgen (ou do órgão que ‘a pensa’). A questão a ser entendida, portanto, é a de como compreender esta dupla ambiguidade (‘política pública’: imperiosidade e prestatividade; ‘dentro do Cgen’⁸¹: interesses pela ampliação do poder de gestão do órgão e interesses pela diminuição das atividades geridas pelo órgão). Esta dupla ambiguidade guarda entre si certa homologia, pois os interesses, por assim dizer, ‘contra-Cgen’, geralmente percebem a ampliação do poder do órgão como imperioso, atuando de forma coercitiva sobre as empresas e a

⁸¹ ‘Dentro do Cgen’ e ‘política pública’ vistas aqui como unidades.

capacidade de consumo. Por outro lado, as forças ‘pró-Cgen’ entendem que, caso o órgão não tome a frente no processo de repartição de benefícios, alguns direitos (ambientais e de detentores de CTA, por exemplo) não serão efetivamente garantidos. O ponto é que quando esses dois conjuntos de interesses atuam em um mesmo espaço não verticalizado (como é o caso do Conselho, em que não existe uma hierarquia entre os representantes) e são vistos ‘desde longe’ eles aparecem como sobrepostos e, assim, como uma *unidade ambígua*. Por outro lado, quando nos aproximamos da realidade prática do Conselho, quando nos deslocamos em relação a ela e não a entendemos mais como uma entidade unívoca, mas sim como um conjunto de pessoas em relação, notamos também que esta mesma *unidade ambígua* se torna pessoas em relação. Relações que, por sua vez, ora se apresentam como de afinidade, ora de oposição.

Portanto, podemos perceber, por meio do que foi exposto, que esta ambiguidade é erodida quando entendemos que ela é formada por uma sobreposição de imagens provenientes de interesses diferentes que se organizam no Cgen. Esta sobreposição de imagens pode ser entendida como um efeito estereoscópico e a ambiguidade, assim, é a tridimensionalização de uma questão ‘vista de longe’: ela ocorre quando uma mesma questão pode ser lida de duas formas antagônicas devido a sobreposição de duas imagens divergentes. Conforme define Willian Byers:

Ambiguity involves a single situation or idea that is perceived in two self-consistent but mutually incompatible frames of reference [...]. Ambiguity, as the term is being used here, is not mere duality. The two frames of reference must be mutually incompatible, even though they are individually self-consistent. Yet, in spite of this incompatibility, there exists an over-riding unitary situation or idea. On the one hand, there is the harmony of consistency— things are in peaceful equilibrium. On the other, there is the disorder of incompatibility (BYERS, 2007 p. 28).

É a partir da ambiguidade, também, que novos conceitos e novas formas de gestão/direitos estatais são criados. Pelo confronto instaurado entre os representantes, que também é a expressão da própria dúvida que eles possuem, emergem construções de sentido e de formas de gestão diferentes e antes impensadas (como as dúvidas que cercam as tentativas de normatização do artigo 24). A ambiguidade, que pode possuir dois significados mutualmente antagônicos, guarda em si uma potencialidade criativa e não dogmática. Ela é, com efeito, uma entidade não necessariamente monolítica e estanque, pois a partir dela se pode pensar uma diversidade de sentidos, conforme já argumentou Simone de Beauvoir (1948).

O sistema ambíguo, assim, é parcialmente composto como uma consequência da coexistência de um conjunto de interesses e argumentativas antagônicas que se sobrepõem. Certamente, o fato de o Cgen possuir uma forma de controle interno *transversal*, em que qualquer conselheiro pode se contrapor a palavra de qualquer outro sem que exista um controle *vertical* e hierárquico, contribui para a formação deste ambiente notadamente ambíguo em sua unidade e conflituoso em seu detalhe.

Assim, visto ‘de longe’, o Conselho é necessariamente uma unidade ambígua e desta ambiguidade emergem ao mesmo tempo formas de gestão criativas, novas tecnologias de governo e novas formas de garantia de direitos. Mas se nos aproximarmos do objeto, se nos deslocarmos em relação ao objeto, *se nosso olhar se inscrever nele de uma forma diferente*, observaremos que esta mesma unidade passa a ser uma realidade conflituosa em que pontos de vista diferentes e divergentes estão em contato. Conforme salienta Moacir Palmeira e Beatriz Heredia ao refletirem sobre a ‘política’:

“Política está associada a divisões e conflitos. A sua circunscrição a um período determinado [temo da política] é importante para regular esses conflitos, mas também potencializa a possibilidade de sua ocorrência. Ajustes têm que ser feitos a cada passo. A ambiguidade (das situações, dos atores, das ações, das avaliações recíprocas) é recorrente. Tentar entender como se engendra essa ambiguidade – que faz, por exemplo, com que um eleitor temeroso da política ou decepcionado com os políticos não abra mão de votar e exalte convictamente as virtudes de seu candidato – pode nos ajudar a entender a fidelidade desconfiada dos eleitores (e dos políticos) que estudamos e as nossas próprias incertezas em lidar com a política, a deles e a nossa de cada dia, que talvez não sejam tão diferentes quanto parecem ser”. (PALMEIRA & HEREDIA, 2010, p. 11)

Com efeito, não cabe aqui produzir qualquer um dos dois reducionismos: nem entender a unidade ambígua como absoluta, tampouco reduzi-la aos termos que a compõem, mas entender que tudo se passa como se a inscrição do meu olhar sobre o campo, conforme se desloca, desloca também a própria forma que o campo pode assumir. Se o observo desde longe ele é ambíguo, se aproximo e me atenho aos seus detalhes, ele se mostrará diverso e conflituoso, mas ambas as coisas são o mesmo objeto, que muda de caráter conforme me desloco em relação a ele ou conforme produzo, como já escreveu Alfred Schutz (1967), um novo *glance of attention*.

A partir da reconstrução da questão em torno da normatização do artigo 24 nota-se que existem, dentro do Conselho, forças que se sobrepõem estereoscopicamente e que lutam pela ampliação ou recuo do poder de gestão do Conselho. Para entendermos melhor essa relação de oposição deveremos ampliar um pouco mais a análise, trazendo outros exemplos e nuançando as questões que eles fazem surgir. Nosso objetivo, então, é

encontrar um padrão *formal*, relativamente independente do conteúdo, nas relações que ocorrem no Cgen, conforme nos ensina Gregory Bateson, ao encontrar um padrão gerador da esquizofrenia (a saber, o *doble-bind*):

I am not talking at all about the content of these traumatic sequences, whether they be sexual, or oral. Nor am I talking about the age of the subject at the time of trauma, nor about which parent is involved. That is all episodic as far as I'm concerned. I'm only building up toward the statement that the trauma must have had formal structure in the sense that multiple logical types were played against each other to generate this particular pathology in this individual [...]. Now there is a regular maternal dominance picture in this family, but I am not concerned at the moment to say that this is the necessary form of the trauma. I am only concerned with the purely formal aspects of this traumatic constellation; and I presume the constellation could be made up with father taking certain parts of it, mother taking certain other parts of it, and so forth. (BATESON, 1987, p. 149-152)

Nesse sentido, podemos entender que a questão da normatização do artigo 24 é o conteúdo de uma forma mais ampla de como são construídas as relações e as posições dentro do Plenário. No entanto, para conseguir explorar com mais profundidade esta relação em seu aspecto formal, é preciso apresentar outros casos em que o conteúdo, por assim dizer, é importante no processo de identificação deste padrão de equilíbrio, contudo, não lhe é exclusivo.

Nacionalizar ou não nacionalizar

Em 2009 a empresa de bebidas PepsiCo informou a ampliação de sua estrutura com a aquisição da empresa brasileira Amacoco, que produz água de coco em processo industrial. A aquisição da Amacoco pela PepsiCo gerou a necessidade de consulta da empresa ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético sobre a aplicação da Medida Provisória 2.186-16/2001 ao coco, dada a necessidade que a empresa tinha de fazer remessa de amostras do coco para o exterior. A consulta, que ocorreu na nonagésima reunião do Cgen, consistia em saber se o coqueiro (*Cocos Nucifera Linnaeus*) é ou não é um patrimônio genético do Brasil. Caso o Cgen manifestasse que o coqueiro é um patrimônio genético brasileiro, a empresa PepsiCo deveria observar as normas contidas na Medida Provisória, para dar continuidade em seu trabalho. Tal observância levaria a empresa a entrar no sistema de repartição de benefícios, ter de arcar com um custo a mais em seu processo de produção e também adentrar no escopo burocrático do Cgen, aguardando sua autorização para remessa de amostras para o exterior.

A deliberação em Plenário sobre se a PepsiCo estaria dispensada ou não da autorização do Cgen para fazer a remessa do coco para o exterior (i.e. se ela estaria enquadrada na MP ou não, ou ainda, se o coco é ou não um PG brasileiro) ficou da seguinte forma: votaram pela dispensa de autorização do Cgen o MAPA, MS, Embrapa, JBRJ, FIOCRUZ, CNPq. Votaram pela necessidade da PepsiCo se enquadrar na MP: MRE e MMA. Abstiveram-se: Ibama, MDIC, MD, MJ, FCP⁸². Em vista do resultado, a deliberação foi considerada inconclusiva. O presidente do Conselho (MMA) colocou em votação então que o projeto retornasse posteriormente ao Plenário com maiores informações sobre o assunto para assim reduzir o âmbito de insegurança antes da votação. Com dez votos favoráveis, sem abstenções ou votos contrários, este encaminhamento foi aprovado.

Na nonagésima terceira reunião do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, em 22 de maio de 2012, o tema voltou à pauta. Foram apresentados dois estudos sobre as possíveis origens do coqueiro para saber se o coco é ou não é um PG nacional. Sendo os frutos do coqueiro adaptados à dispersão intercontinental (capacidade de boiar pelas correntes marítimas), os estudos buscaram identificar as redes de dispersão da espécie do coqueiro pelos oceanos. O objetivo era saber se o coqueiro que se reproduz no Brasil se dispersou para Ásia e para África ou se ele chegou ao território que hoje pertence ao Estado brasileiro vindo destas regiões do mundo. Saber se o coqueiro é original do Brasil significa saber se ele desenvolveu características genéticas singulares no bioma brasileiro. Portanto, caso ele tenha desenvolvido essas características ele pode ser considerado mais um patrimônio genético do Brasil.

Os dois estudos científicos que foram apresentados no Conselho trouxeram informações sobre a dispersão intercontinental do coco ocorrida há milhões de anos, período em que já era iniciada a separação dos continentes segundo a geografia atual. As conclusões apontaram para as evidências de que o coqueiro que se reproduz no Brasil é originário da região que hoje corresponde à Malásia. Assim, segundo os estudos apresentados, o coqueiro 'brasileiro' teria um ancestral comum na Malásia, o qual se dispersou pelo mundo chegando ao Brasil através das correntes oceânicas.

Feita a leitura dos laudos científicos, o Conselho estava pronto para deliberar sobre a aplicabilidade da Medida Provisória ao caso do coco. As opiniões do Conselho se dividiram entre os representantes do MAPA, MD e INPI, de um lado, MRE e Ibama, de

⁸² Dado proveniente da ata de reunião.

outro. Os primeiros argumentaram a favor da não aplicabilidade da MP; já os segundos, pela aplicação da Medida Provisória ao coqueiro.

O representante do MAPA argumentou que aplicar a Medida Provisória neste caso implicaria em atribuir ao Brasil a qualidade de ser o bioma de origem do coqueiro, face aos países que integram a região da Malásia, apesar de não haver evidências científicas para isso. Caso isso ocorresse, disse o representante, abrir-se-ia um precedente para que a Malásia se arvorasse do direito de se empossar de material genético de evidente origem brasileira, como a seringueira (*Havea Brasiliensis*). A economia da Malásia é amplamente baseada na exploração da borracha (a Malásia é a maior produtora de borracha do mundo) sendo assim de grande interesse para ela ter a posse definitiva deste material genético. O representante do MAPA assim argumentava que se o Cgen firmasse o entendimento de que o coqueiro se originou no bioma brasileiro, a Malásia, como contrapartida, poderia nacionalizar a seringueira – e exigir benefícios pelo seu uso.

O representante do Ibama, por outro lado, indo contra o MAPA, argumentou que o material genético do coco deveria ser nacionalizado, pois os estudos científicos apresentados não davam conta de uma questão básica: teria o coqueiro brasileiro desenvolvido outras características genéticas ao longo desses milhões de anos, gerando uma diferenciação que o tornasse exclusivo? Assim, o Ibama ponderou que embora os estudos apontassem para a tese de que o coco não é originário do Brasil, o mapeamento da origem do coqueiro não poderia dar conta de uma possível mutação genética que a planta poderia ter sofrido ao longo de sua adaptação ao bioma brasileiro. Com efeito, uma nova questão sobreveio nas discussões da mesa do Cgen: Se o coqueiro é originário de um território que hoje não corresponde ao Estado brasileiro, o coqueiro que se reproduz no Brasil hoje chegou a desenvolver características genéticas *sui generis*?

Por seu turno, argumentaram os representantes do MAPA e da Embrapa que na Malásia as seringueiras passaram por um grande processo de melhoramento genético, o que pode também ter feito com que elas desenvolvessem características genéticas únicas ou variedades muito específicas. Portanto, este fato ainda mantinha em aberto o risco de o Cgen criar um precedente para que a Malásia nacionalize a seringueira. O raciocínio que opunha MAPA e Ibama era que, por um lado, o Brasil teria mais material genético a perder do que a ganhar caso nacionalizasse o coco, por outro, o Brasil não poderia abrir mão de qualquer um de seus patrimônios genéticos. Percebe-se assim que o MAPA se mostra sempre cauteloso com relação à nacionalização do patrimônio genético (e à consequente extensão do poder de gestão do Cgen), pois entende que isto pode gerar o efeito inverso

(os outros países podem começar a exigir que o Brasil reparta benefícios pelo uso de espécies exóticas). Por seu turno, o Ibama busca sempre ampliar o escopo de gestão do Conselho sobre o patrimônio genético, pois percebe ali um grande potencial de recursos para proteção ambiental.

Por fim, temerários de que a referida relação de política internacional entre Brasil e Malásia fosse construída, o Conselho deliberou pela seguinte minuta de resolução: “*por falta de evidência científica, o coco não é do Brasil, podendo esta decisão ser revista à luz de novas evidências*”. O que significa que, com base nos estudos que foram apresentados, a evidência mais forte é de que o coqueiro teve origem na Malásia, mas havia a hipótese ainda não estudada da possível mutação genética do coco em território brasileiro. Assim, caso estudos posteriores comprovassem essa hipótese, o Cgen permitiu a si mesmo uma possibilidade para rever a sua decisão. Em suma, o coco não é brasileiro (até o momento) e a PepsiCo não está, neste caso, enquadrada na Medida Provisória⁸³.

A deliberação do Cgen em torno da aplicabilidade da Medida Provisória ao coco também pode ser vista como uma deliberação sobre a ‘nacionalização do material genético’. Este movimento, iniciado com a CDB, implica em uma negociação das fronteiras do Estado acerca da gestão do patrimônio genético. O papel do estudo científico enquanto um ‘aliado’ da construção das fronteiras ficou evidente no caso enunciado. Contudo, o mais patente no processo da extensão ou retração da soberania nacional sobre um recurso foi a relação de poder que estaria sendo construída no âmbito das relações internacionais. O risco da decisão do Cgen implicar no atravessamento da soberania malaia na gestão de seu patrimônio e esse movimento gerar um efeito equivalente sobre material genético brasileiro, refreou os impulsos de nacionalização do coco – ou de extensão da soberania nacional ao coqueiro. Neste caso, é observado que o papel do laudo científico dentro do Cgen condiciona um realinhamento das dimensões do poder de gestão do Conselho, mas esse realinhamento está condicionado não só pelo laudo científico – cuja interpretação hermenêutica poderia conduzir à ampliação da governança assim com à sua retração – mas também pela relação entre os dados científicos e o olhar sobre a conjuntura da política externa e os interesses daqueles que estão deliberando sobre a questão. A ciência municia a

⁸³ Na ata da reunião foi apresentado o relato da seguinte forma: “Considerando a falta de evidências científicas de que a espécie *Cocos Nucifera* Linnaeus (Palmae), variedade “coqueiro anão verde do Brasil”, tenha adquirido características específicas no território brasileiro, o CGEN considerou a não aplicação da Medida Provisória nº 2.186-16/2001 para a sua exportação para fins de acesso ao patrimônio genético. O Conselho reserva o direito de rever sua decisão à luz de novas informações científicas. O Plenário solicitou que a Secretaria Executiva informe à interessada que, caso o acesso tenha como finalidade agricultura ou alimentação, a presente solicitação encontrar-se-á no escopo do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura da FAO – TIRFAA”.

burocracia estatal com seu recurso mais valioso: a informação. Contudo, a construção dos limites da gestão do Conselho, neste caso, passa pela codificação dessas informações em táticas de política internacional e pelas ambições de robustecimento da própria estrutura de Estado mediante a captação de recursos e da gestão do território.

O dilema que se cria entre estender ou manter as fronteiras do Cgen é: ao passo que elas se expandem, mais recursos serão captados pelo Estado – a PepsiCo deveria repartir benefícios. Contudo, outros recursos poderiam ser futuramente expropriados pelo desgaste de relações interestatais. A criação dos limites da gerência do Conselho assim se reproduz em uma disputa desterritorializada quando envolve o monopólio legítimo de um dado recurso genético. Ou seja, instaura-se assim uma nova ambiguidade nessa questão do coco.

A partir deste caso e das entrevistas realizadas com o representante do MAPA é possível derivar uma conclusão acerca do porquê de os setores mais desenvolvidos da agroindústria se oporem à repartição de benefícios ao ponto de encontrarem afinidades e alianças com a indústria de cosméticos e medicamentos.

O que ocorre é uma contradição material entre a agroindústria e a biodiversidade. O Brasil, pelo lado da agroindústria, é um *usuário* de patrimônio genético, mas pelo lado da biodiversidade o Brasil é um *provedor* de PG. Ora, a agroindústria brasileira está completamente assentada sobre a produção de espécies como a soja, o feijão, o arroz etc. e todas elas são espécies exóticas (PG de outros países). Por outro lado, a biodiversidade do Brasil é enorme (mandioca, pitanga, açaí, etc.), mas estas espécies não são cultivadas pela agroindústria. Esta contradição material faz com que o MAPA e a Embrapa tratem com muita cautela as iniciativas nacionalizantes do Cgen, pois elas podem fazer com que, por exemplo, a China comesse a cobrar benefícios da Embrapa pelos acessos praticados na soja em processos de melhoramento genético caso o Cgen firme consenso de que se deve cobrar *royalties* pelo acesso, praticado pela China, sobre PG nacional. Assim compreendemos como uma conjuntura interna dialoga com relações internacionais, as quais, por sua vez, reestruturam a própria conjuntura interna do Conselho.

Uma possível análise formal

O que permanece como um padrão de comportamento nas reuniões do Conselho, independentemente do conteúdo do que está sendo abordado, discutido ou deliberado, é o fato de que sempre se instaura um conflito entre os representantes acerca da definição do

escopo de gestão do Cgen. Os dois casos apresentados (o caso da normatização do artigo 24 e o da não nacionalização do coco) apontam para aspectos que envolvem a negociação das fronteiras do Estado a partir das práticas burocráticas levadas a cabo no Conselho. Dentro das instituições burocráticas, as fronteiras do Conselho permanecem, avançam e recuam conforme os interesses e as negociações em jogo. O caso descrito da deliberação em torno da nacionalização do coco demonstra como as fronteiras do Cgen estão sendo negociadas quando se pretende criar a gestão de um recurso material. No caso das discussões sobre a normatização do artigo 24, observamos o Conselho delimitando seu poder de ação para gerir recursos provenientes de uma dada relação social (entre os provedores de material genético e os utilizadores deste material).

A criação dos limites do Conselho observada aqui é um fato muito corriqueiro nas reuniões do Plenário do Conselho. Até as últimas reuniões que frequentei, os conselheiros debatiam se o Cgen teria como competência interferir em um contrato entre particulares. Por exemplo, se chega ao Cgen um CURB e alguns conselheiros observam que o contrato foi assinado com visível desvantagem para o provedor, é usual surgir a discussão em Plenário se o Cgen deveria tomar o contrato como inválido (fazendo com que a empresa o reformule com cláusulas mais equitativas) ou se a função do Cgen deve ser meramente cartorial, sem interferir no mérito de um contrato assinado entre particulares (pois se o contrato foi assinado daquela forma é porque ambas as partes entraram em acordo). Ou seja, muitas vezes se discute a própria função do Conselho e seu papel ao anuir um contrato entre particulares, sendo que um lado do Conselho defende que o Cgen deve se limitar a checar se os requisitos legais estão preenchidos – sem entrar no mérito do contrato – enquanto que outro lado do Conselho acredita que o Cgen tem sim o mandato de julgar se o contrato é justo e equitativo.

Assim, ao observarmos essas práticas burocráticas, constatamos atualizações cotidianas nos limites e do poder de gestão do Conselho, os quais são eles próprios construídos dentro do próprio Conselho a partir das práticas de seus participantes. Desta forma, podemos ver a retração e a ampliação do limite do Cgen, desde dentro do Cgen.

Representante F: O Cgen não é cartorial. Não estamos lá só para ficar olhando currículo Lattes de pesquisador, se a Universidade Federal tem ou não estrutura para receber as amostras, isso não cabe ao Cgen ficar analisando. Mas, se os CURBs só são válidos com a anuência do Cgen, tem um motivo para isso. O Cgen não está ali... 'há mas é um contrato entre particulares, o Cgen não pode intervir nisso', então por que o Cgen tem de anuir os contratos? Assim, a gente sempre coloca esta questão, e isso sempre dá discussão, claro, pois eles representam instituição de pesquisa, os usuários mesmo. Eles estão sempre defendendo uma facilitação do processo, e é compreensível, quem já passou por

universidade, sabe a burocracia que é a dificuldade que é quando depende de um órgão público para a autorização, as vezes tem pressa pois tem prazo, bolsa. Todos entendem esta dificuldade, mas não justifica.

Representante C: *Para começar*, a MP não exige autorização para fazer pesquisas. Exige autorização para fazer acesso. Fazer acesso ao PG e CTA. Quando seria necessário autorização pública para acessar PG e CTA? A MP não fala. Caberia ao Cgen definir, só que o Cgen definiu que a autorização seria necessária para fazer pesquisa científica. Não! A autorização, rigidez, controle, deve ser para a pesquisa comercial, e ponto. A pesquisa pura, aquela que contribui para o avanço do conhecimento tal como está no artigo 12 deveria ser *livre*. Sem necessidade de autorização, que é um ato discricionário. Então, o que o CNPq fez, desde 2009, o CNPq foi credenciado, segundo o artigo 11 da MP, para autorizar pesquisa com patrimônio genético. O CNPq fez: montou um sistema tão simplificado de simples registro. A pessoa que deseja fazer pesquisa com patrimônio genético dirige-se online ao CNPq e o CNPq expede a autorização online, porque essa autorização funciona mais como registro. E assim deveria ser desde o início. O Cgen deveria, desde 2003, quando começou a funcionar, dizer o seguinte: nós só vamos estabelecer como necessário para ter a autorização pública os acessos, que se pressupõem a coletas, ao PG e CTA que se destinam a obter um produto comercializável: obtenção de lucro. Porque pesquisa com PG ocorre todos os dias em instituições públicas e privadas pelo Brasil a fora. Qualquer curso de mestrado e doutorado e até curso de graduação em biologia, engenharia agrônoma tem pesquisa em campo. Então toda pesquisa científica precisaria de *autorização* pública do Cgen? Isso é um absurdo! Ou autorização do IBAMA, ou do CNPq? Isso é absurdo! O que teria as instituições públicas e privadas que fazem pesquisa no seu dia-a-dia com o patrimônio genético teriam que fazer *informar*. Para que um novo público centralize o que se faz no Brasil. Até para controle, para incentivar, disponibilizando recurso público para aquela área: maquinário, infraestrutura, veículos.

Representante I: Para a pesquisa a legislação é pesada. Não precisaria de tanta informação quanto ela pede ali. A pessoa precisa indicar de onde vem o financiamento? 90% dos casos é agência financiamento. Mas por trás de um pedido de autorização há um mestrado e doutorado, ou um projeto de pesquisa.

Representante J: Esta é a posição que [a instituição representada pelo(a) representante J] defende nos debates e negociações. A XXXX entende a importância desta legislação para o Brasil, sabe que é importante que o Estado tenha este poder de controlar o acesso para realizar a repartição de benefícios, mas não da forma como é hoje, pois hoje se cuida muito mais do processo do que do conteúdo. Cuida-se da exigência de se a metodologia está clara ou não, mas o que o Estado tem a ver com a metodologia? Para que o Estado quer conhecer a metodologia pela qual vou realizar minha pesquisa? O que importa para o Estado se gastei dez, cem mil ou um milhão? De onde vem o recurso financeiro? Então são informações que você é obrigado a enviar ao Estado, e o Estado, já que pede, é obrigado a conferir se você forneceu, e por isso os processos são tão complexos hoje. Porque é excesso de informação que o Estado pede hoje, quando na verdade ele só precisa saber quem faz o que.

É interessante pensar a construção do Estado a partir da burocracia. O Cgen, por ser um órgão colegiado que congrega diversos representantes da administração pública federal, nos abre uma janela para verificar as relações de interesses que atuam dentro do Estado, para o Estado e contra o Estado. Torna-se assim relevante perceber como o Cgen se produz a partir da fricção de suas instituições e no grau dos interesses e posturas

antagônicas. O Cgen assim pode ser visto como um ambiente naturalmente ambíguo, pois é ele um ambiente que sintetiza forças que trabalham simultaneamente para seu enrijecimento e para seu enfraquecimento, para o aumento e para a diminuição de seu escopo de gestão sobre atividades de produção científica.

Dissemos que dentro do Cgen existem representantes que visam dirimir a função do Cgen - diminuindo seu escopo de ação ou enquadrando menos atividades sob seu escopo - e representantes que acreditam na ampliação do Conselho – aumento do seu escopo de gestão. Esse caráter anfibológico do Conselho é o seu duplo, sua ambiguidade. O Cgen congrega em si forças que atuam a favor da sua expansão e a favor da sua diminuição, sendo ele próprio, portanto, uma unidade ambígua. A ambiguidade do Conselho, quando vista de longe é uma ambiguidade ontológica, mas quando deslocamos nosso olhar em relação ao objeto e refinamos sua descrição, observamos que a ambiguidade é formada pela conjunção de interesses de grupos divergentes. A ambiguidade assim é o produto da coexistência de dois lados em um mesmo ambiente, sendo que os termos que regem esses lados se definem, cada um deles, pela ampliação do ambiente onde estão em interação ou pela diminuição deste ambiente. Permanece assim o fato de que dentro do órgão existem forças que ora atuam para ampliar o seu escopo de gestão, ora atuam para limitá-lo.

Podemos entender *também* que a relação entre os representantes (A, B, C, de um lado, D, E, F, de outro, por exemplo) podem ser mais bem explicadas se tomarmos como referência os trabalhos de Gregory Bateson (2008). Assim, podemos entender que a relação de afinidade entre eles participa de um sistema de cismogênese simétrica, em que quando em interação o comportamento deles tende a se ampliar e se reforçar mutuamente sedimentando um entendimento comum (disposição x ou y). Contudo, o comportamento dos indivíduos não tende a desagregação do grupo, pois estamos aqui diante de dois conjuntos (complementares) de cismogêneses simétricas. Assim, o reforço de um comportamento por um lado é contrabalançado pelo reforço do comportamento do outro lado em uma relação que se conforma como sendo uma parte antagônica à outra. Desta forma, chegamos novamente ao equilíbrio do Conselho. É pela coexistência de dois conjuntos de comportamentos cismogênico-simétricos de razão inversa que é possível que o Conselho não entre em desequilíbrio. Isso significa que se uma das posições for subtraída, provavelmente ocorra uma alteração deste equilíbrio. Isso é comprovado por algumas eventualidades das reuniões, quando um ou outro representante falta ou se manifesta com mais veemência ou ainda quando os não autorizados encontram espaços

para falar. Nestas ocasiões, a reunião ou tem seus pontos de debate amplamente retrocedidos ou avança inexoravelmente, instala-se assim um desequilíbrio (ou um equilíbrio dinâmico, como diria Bateson).

Guardadas as devidas proporções, assim como as questões acerca da repartição de benefícios, a impressão que se tem ao ler o *Naven* é de que este é um livro ainda em construção. Em diversos pontos o autor elabora metadiscursos sobre o próprio livro, explicitando o que pensa sobre partes do livro e o caminho que fizera para escrevê-las. A impressão é de que nessas partes G. Bateson faz anotações para si mesmo, que por acaso incorporadas ao texto, estão sempre ponderando a sua organização. A própria estrutura do livro está de acordo com as proposições e conclusões do autor: realidade fragmentária, descontínua, por fazer, ainda em estado de projeto, povoada de alternativas e dúvidas. Bateson revê constantemente suas posições, sendo vão o esforço para encontrar alguma afirmação peremptória sobre a cultura ou sobre a personalidade iatmul que não seja logo seguida de alguma ressalva. Por outro lado, o autor nos oferece conceitos muito bem balanceados, de definição clara e aplicação espontânea. Como é o caso do conceito de ‘cismogênese’, que Bateson define, em uma frase, como sendo “*um processo de diferenciação nas normas de comportamento individual, resultante da interação cumulativa dos indivíduos*”. (BATESON, 2008, p. 223)⁸⁴.

A ‘cismogênese’ é o conceito por meio do qual Bateson insere dinâmica e mudança em sua teoria. Conceito que está assentado em um diálogo estreito com a psicologia, coloca em relevo as *relações* entre os indivíduos, enfocando principalmente as reações dos sujeitos aos estímulos gerados por outros, ou as “*reações dos indivíduos às reações de outros indivíduos*” (Idem). Neste ponto, Bateson se afasta de uma ideia de ‘sociedade’ ou ‘consciência coletiva’ como entidades monolíticas, que viabilizaria as relações entre os indivíduos conferindo-lhes direção e afinidade, e passa a defender a análise das relações face-a-face, ou de *contato*, entre as pessoas. A noção de *contato* é explorada pelo autor como o fundamento da relação entre ‘mudança’ e ‘permanência’ em sua teoria:

“I suggest that we should consider under the head of 'culture contact' not only those cases in which the contact occurs between two communities with different cultures and results in profound disturbance of the culture of one or both groups; but also cases of contact with in a single community. In these cases the contact is between differentiated groups of individuals, e.g., between the sexes, between old and young, between aristocracy and plebs, between clans, etc., groups which live together in approximate equilibrium. I would even extend the idea of 'contact' so widely as to include those processes where by a child is moulded and trained to fit

⁸⁴ Grifos no original

the culture in to which he was born, but for the present we may confine ourselves to contacts between groups of individuals, with different cultural norms of behaviour in each group” (BATESON, 1935, p. 179)

Segundo Bateson, “fica evidente que muitos sistemas de relacionamento, seja entre indivíduos, seja entre grupos de indivíduos, contém uma tendência para a mudança progressiva” (BATESON, 2008, p. 223). Esta tendência para a mudança é sistematizada dentro das duas versões da ‘cismogênese’: a ‘complementar’ e a ‘simétrica’.

A ‘cismogênese simétrica’ é definida como:

To this category may be referred all those cases in which the individuals in two groups A and B have the same aspirations and the same behaviour patterns, but are differentiated in the orientation of these patterns. Thus members of group A exhibit behaviour patterns A,B,C, in their dealings with each other, but adopt the patterns X,Y,Z, in their dealings with members of group B. Similarly, group B adopt the patterns A,B,C, among themselves, but exhibit X,Y,Z, in dealing with group A. Thus a position is set up in which the behaviour X,Y,Z, is the standard reply to X,Y,Z. This position contains elements which may lead to progressive differentiation or schismogenesis along the same lines. If, for example, the patterns X,Y,Z include boasting, we shall see that there is a likelihood, if boasting is the reply to boasting, that each group will drive the other into excessive emphasis of the pattern, a process which if not restrained can only lead to more and more extreme rivalry and ultimately to hostility and the breakdown of the whole system” (BATESON, 1935, p. 181).

Por seu lado, a ‘cismogênese complementar’ é:

“To this category we may refer all those cases in which the behaviour and aspirations of the members of the two groups are fundamentally different. Thus members of group A treat each other with patterns L,M,N, and exhibit the patterns O,P,Q, in dealings with group B. In reply to O,P,Q, the members of group B exhibit the patterns U,V,W, but among themselves they adopt patterns R,S,T. Thus it comes about that O,P,Q is the reply to U,V,W, and vice versa. This differentiation may become progressive. If, for example, the series, O,P,Q includes patterns culturally regarded as assertive, while U,V,W includes cultural submissiveness, it is likely that submissiveness will promote further assertiveness which in turn will promote further submissiveness. This schismogenesis, unless it is restrained, leads to a progressive unilateral distortion of the personalities of the members of both groups, which results in mutual hostility between them and must end in the breakdown of the system” (Idem).

Ambas as formas de ‘cismogêneses’ são *padrões de relações* que possuem a mesma *lógica de dinâmica*, enquanto se distinguem em sua *lógica interna*. A ‘cismogênese simétrica’ consiste em reforçar um mesmo comportamento (ou emoção) desenvolvido igualmente entre dois grupos ou dois indivíduos distintos. Ambos possuem um único tipo de comportamento e, por meio de seus contatos, esse mesmo comportamento é *cada vez mais reforçado* em direção ao extremo. Enquanto os grupos (ou indivíduos) aprofundam-se no

exercício de sua prática comum, inevitavelmente inserem mudança e dinâmica em sua condição cultural, social, etológica ou emocional. Por mais que cultivem um mesmo comportamento e amplifiquem a presença desse padrão comportamental em suas vidas, esse mesmo exercício promove ruídos no *status quo*: conforme o comportamento é intensificado, ele mesmo se altera enquanto se refina.

Uma similar explicação pode ser dada à ‘cismogênese complementar’, desde que se tenha como ressalva que os dois grupos ou indivíduos em relação *não expressam* o mesmo padrão comportamental. Eles externam qualidades distintas, mas que se encaixam ou que se “complementam” sem um parâmetro prévio. Contudo, há também na ‘cismogênese complementar’ esse aprofundamento gradativo das emoções particulares de cada grupo. Conforme mais se expõem um às reações do outro, mais reforçam o seu caráter distintivo. Nesse reforço é que reside a mudança, tal qual ocorre na *lógica dinâmica* da ‘cismogênese simétrica’⁸⁵.

A persistência dessas contradições de caráter lógico insere, a meu ver, um aspecto ‘cismogênico’ na ‘cultura’, a qual jamais é plenamente coerente, conforme afirma Bateson “a essa altura do livro, o leitor dificilmente se surpreenderá se eu disser que esses padrões são em grande parte contraditórios, de forma que a cultura como um todo aparece como um tecido complexo no qual os vários motivos eidológicos conflitantes são torcidos e urdidos” (Idem, p. 273). Por esta via, o que se pode perceber com a leitura do trabalho de Bateson, é que as inconsistências na cultura são referenciadas pelas inconsistências produzidas nas relações entre as pessoas. Com efeito, a incoerência das relações não são assim porque a cultura, *a priori*, não é coerente; mas é devido ao fato de as relações não se desenvolverem em termos teleológicos, mas serem um amalgama inconstante, amplamente mutável e dotadas de conflitos, que dota a cultura de sua característica inconstância.

Portanto, podemos entender que o Conselho é formado por dois conjuntos de cismogênese simétrica, mas com valores invertidos, o que constitui, em seu contato, um sistema complementar que compensa as relações simétricas: instaurando o equilíbrio.

São, portanto, *dois tipos de ações, veiculadas por pessoas, que visam reforçar ou desfazer o grupo do qual participam*. Essas ações encontram um equilíbrio no Conselho quando conseguem

⁸⁵ É interessante notar também que em ambos os casos de ‘cismogênese’ o autor trata a ‘mudança’ que elas inserem como dotada de um caráter ‘degenerativo’ do equilíbrio, caso elevado ao extremo. Assim, como afirma, é “necessário pensar a cismogênese não como um processo que avança inexoravelmente, mas, antes, como um processo de mudança que, em alguns casos, é ou controlado ou continuamente contrabalançado por processos inversos” (BATESON, 2008, p. 234). Sendo a cultura formada simultaneamente por processos ‘cismogênicos’ e processos ‘conservadores’, o conceito de ‘cismogênese’ também guarda algo de funcionalista na teoria de Bateson quando pensa os requisitos de conservação e destruição da coesão e ordem social.

fazer dele uma unidade ambígua. Ao fazer do Conselho uma unidade ambígua é criada uma espécie de *double bind* para aqueles que devem se submeter ao sistema do Cgen, para praticar o acesso. Conforme explica G. Bateson

In the Eastern religion, Zen Buddhism, the goal is to achieve enlightenment. The Zen master attempts to bring about enlightenment in his pupil in various ways. One of the things he does is to hold a stick over the pupil's head and say fiercely, "If you say this stick is real, I will strike you with it. If you say this stick is not real, I will strike you with it. If you don't say anything, I will strike you with it." We feel that the schizophrenic finds himself continually in the same situation as the pupil, but he achieves something like disorientation rather than enlightenment. The Zen pupil might reach up and take the stick away from the master—who might accept this response, but the schizophrenic has no such choice since with him there is no not caring about the relationship, and his mother's aims and awareness are not like the master's (BATESON, 1978, p. 157).

O *double bind* para Bateson, significa que em níveis comunicacionais distintos (como a fala e a expressão corporal, um olhar e um gesto etc) são fornecidas aos interlocutores duas afirmações contrárias das quais o interlocutor não pode escapar. A constante submissão do interlocutor a estes estímulos contribui para a construção de uma personalidade esquizofrênica, conforme o autor retrata em um caso clínico:

An analysis of an incident occurring between a schizophrenic patient and his mother illustrates the double bind situation. A young man who had fairly well recovered from an acute schizophrenic episode was visited in the hospital by his mother. He was glad to see her and impulsively put his arm around her shoulders, whereupon she stiffened. He withdrew his arm and she asked, "Don't you love me anymore?" He then blushed, and she said, "Dear, you must not be so easily embarrassed and afraid of your feelings." The patient was able to stay with her only a few minutes more and following her departure he assaulted an aide and was put in the tubs (Idem, p. 164).

Com efeito, sendo o Conselho um órgão de controle transversal (não hierarquizado) onde se agregam interesses contraditórios que trabalham pela expansão ou retração do grupo, ele pode ser visto de longe como um órgão que cria uma sucessão de *double binds*, não mostrando coerência em suas formulações jurídicas para aqueles que com ele entram em interação e dependem dele para o exercício de suas atividades (como o geneticista que conheci em Curitiba).

Representante B: Você não conhece um pesquisador que conheça a legislação. É muito difícil a legislação. São uma medida provisória, seis decretos, trinta e oito resoluções e sete orientações técnicas. Imagina se um pesquisador vai ler tudo aquilo para entender o que ele tem de fazer? Ele não vai, ninguém vai. Para eu ler tudo aquilo e consolidar sob a forma de um trabalho eu gastei três meses. *Pois as coisas não batiam.* Eu que sou advogada, gastei três meses. Eu lido com este tema

desde 2003 e eu só trabalho com isso. Desde 2002 em cima desta legislação hoje eu tenho muito claro que a MP é ruim, mas ela *per se* não é o problema, mas os problemas são as resoluções e as orientações técnicas.

A citação da entrevista deixa claro exatamente a forma como o Conselho se constrói, para os usuários, como um *double bind*, mostrando a dificuldade que se tem em entender o conjunto de exigências contraditórias que ele publica.

Portanto, o equilíbrio do Conselho pode ser entendido assim devido aos fatores: *a)* dotado de controle transversal; *b)* ter dois conjuntos de posições *x* e *y* em que ‘*xy* α 1’. Esta última expressão é o que dota o Conselho de seu caráter ambíguo, ‘trava’ o Conselho, e cria uma espécie de *double bind* para os usuários do sistema. As expressões *x* e *y* significam que o Conselho tem a faculdade de produzir disposições que podem atuar para o aumento do poder de gestão do grupo como para a diminuição do poder de gestão do grupo, estas duas forças atuam de forma sobrepostas, como o fenômeno óptico da estereoscopia. Esta relação de equilíbrio está envolvida na produção de normas e de deliberações (as duas atividades do Conselho). Tudo se passa, então, como se estivéssemos diante do seguinte quadro sabendo de antemão que todas as afirmações contidas nele são verdadeiras:

| |
|---|
| <p>Nós somos o grupo W</p> <p>Nós queremos que o grupo cresça</p> <p>Nós queremos que o grupo diminua</p> |
|---|

Se todas as afirmações aí são verdadeiras, necessariamente chegamos a conclusão de que o quadro é ambíguo ou, mais precisamente, contraditório. A questão que coloquei e que busquei responder foi: quem é cada um destes ‘nós’? Com efeito, somente formulando uma questão em que se pode operar a desentificação do coletivo impessoal (por vezes conhecido como ‘O Estado’) pôde nos ajudar a entender este todo ambíguo. Ao mesmo tempo, a permanência ainda deste coletivo pela percepção daqueles que o assim veem (‘de fora’) ainda é importante para que se faça uma análise pouco mais próxima, permitindo-nos dialogar com seu caráter ambíguo sem reduzi-lo completamente a um outro conjunto de postulações.

Dito isso, surge a questão: por que cada um dos grupos se movimenta desta forma dentro do Conselho? Isto é, por que cada um desses grupos possui essa característica de

atuar ora para o crescimento do grupo, ora para sua diminuição? Ou, em uma palavra, por que eles se *relacionam* desta forma? Ao trabalhar com essas noções cristalizadas devemos tomar o devido cuidado para *não naturalizar essas características*, e mais que isso, *não naturalizar estes grupos de interesses*.

Nesse sentido, torna-se necessário entender o que produz estes alinhamentos sem antecipar esta conclusão às próprias análises motivacionais. Isto é, entender como as pessoas se alinham sem tomar como pressuposto da explicação o próprio alinhamento; explicar porque elas assumem posições similares sem tomar a similaridade das posições como a própria explicação. Isso significa dizer que se deve fugir de uma explicação tautológica, em que o que justificaria o alinhamento seria alguma característica própria do alinhamento (uma ideia comum, um conjunto de influências comum, interdeterminação dos representantes, uma moral ou um *ethos* comum etc). Tomar, portanto, o alinhamento não como característica *a priori*, mas entender os fundamentos que permitem com que ele se apresente com certo equilíbrio. Somente assim poderemos desfazer os grupos que criamos sem tratá-los como unidades estanques e sempre coerentes, eliminando o efeito de estereotipação (ou efeito halo). Produziremos assim um novo *glance of attention*, deslocando novamente nosso olhar em relação ao objeto, ao explicar o princípio que organiza os interesses e conforma alinhamentos e oposições.

Sincronicidade em W. Faulkner

Em *Enquanto Agonizo*, William Faulkner apresenta uma forma muito particular de narração de um evento. O evento narrado em sua obra é o momento final de vida e o enterro de Addie. O autor organiza seu livro de forma que os títulos de seus capítulos já são amplamente sugestivos, pois são eles os nomes dos personagens. Em cada capítulo W. Faulkner descreve a condução do trabalho de cada personagem que orbita entorno do evento principal. Em um canto da fazenda, Cash serra a madeira que servirá de caixão para Addie, enquanto ela agoniza em seu quarto. Em outro local da fazenda, Jewel descarrega sua raiva em um cavalo; enquanto na cozinha, Cora tenta substituir o trabalho que era antes feito por Addie. Cada um dos personagens atua assim de forma isolada e a narração, em primeira pessoa, aumenta a sensação dos personagens estarem completamente envolvidos em suas atividades particulares. O tempo, por assim dizer, não é linear, pois todas as atividades ocorrem no mesmo instante, mas separadas somente pelo espaço e pela exigência cronológica do encadeamento do texto. Assim, no mesmo instante que Cora está na cozinha tentando substituir Addie, Cash está na mata serrando a madeira para produzir o caixão, embora os textos se mostrem de forma separada. Faulkner opera uma desconstrução do tempo narrativo (em que uma frase necessariamente deve vir ‘depois’ de outra) com a real exposição do tempo vivido (em que as coisas se sobrepõem). Devolve, por assim dizer, o ‘enquanto isso...’ para a dimensão do texto, a simultaneidade, a sincronicidade.

Além disso, o que é interessante desta bela obra de Faulkner é que alguns dos personagens trabalham tanto em suas atividades diárias quanto na construção da própria morte de Addie. Apesar de estarem alguns deles fazendo o que geralmente fariam caso Addie não estivesse agonizando em sua cama, alguns deles fazem o que fazem e ainda um pouco mais: trabalham em função da morte de Addie. Por outro lado, ainda existem aqueles que, como Jewel, se irritam ao ouvir ao longe Cash serrando a madeira que servirá

de caixaõ: “serrando e martelando e fazendo o ar circular tão rápido ao redor do rosto dela que quando você está cansado não consegue respirar, e essa maldita enxó dizendo Falta pouco, Falta pouco...”. Jewel entende que enquanto Cash produz o caixaõ ele produz também a morte de sua mãe. Também, enquanto Cora substitui Addie na cozinha está assim produzindo, aos poucos, a própria dispensabilidade da matriarca. Surge então um jogo entre os que já conseguem antecipar a morte e agir de acordo com o fato visto como já consumado e os que acreditam que, caso se trabalhe de forma a antecipar a morte, se estaria criando a própria morte (e por isso não agem desta forma ou buscam não pensar na fatalidade).

O evento principal (a morte de Addie) emerge pelas beiradas, emerge aqui e ali, espalhado pela fazenda, espalhado pelas atividades de cada personagem. Embora estejam todos atuantes de forma descentralizada, individualizada, envoltos em seus próprios projetos, ainda assim estão de alguma maneira todos eles afetando e reagindo ao evento que lhes atravessa. Atuando pela produção de suas atividades, por mais singulares e diferenciadas que elas sejam (a confeitadeira, o marceneiro, o amansador de cavalos), atuam de forma correlata quando, de repente, surge algo sutil [o evento] que faz as suas produções se reordenarem, se somarem ou se antagonizarem. Simultaneamente, esta própria correlação que luta para fazer ou para desfazer o evento não é mais que o próprio evento, sua negação em si mesmo e sua produção para além de si, mesmo que nunca estejam produzindo-o ou negando-o diretamente, se aliando motivadamente e racionalmente para construí-lo ou para desfazê-lo, o fazem ainda ao nível das suas respectivas produções particularizadas.

O que Faulkner ilustra em seu trabalho literário, portanto, é que as ações podem se somar e se antagonizar ao constituírem um evento independentemente de sua interdeterminação e independentemente de estarem previamente alinhadas por algo que as transcenda.

A pergunta que buscaremos responder neste capítulo é: o que faz com que as tomadas posições políticas de distintos representantes no Conselho se mostrem de forma semelhante ou divergente (tais como foram ilustradas no capítulo anterior)? De forma análoga ao procedimento literário de W. Faulkner, podemos entender que no Cgen ocorrem alianças e oposições (coesões ou cisões) de maneira, por assim dizer, não orquestrada entre seus representantes, tampouco determinadas por causas alhures. Essas sobreposições, coesões e afinidades entre representantes ocorrem por motivos amplamente diversos e não por uma causa comum. Nesse sentido, mostraremos que a coalizão no

Conselho pode ser entendida de maneira muito conjectural e em nada pré-estabelecida ou racionalmente organizada. Cada um dos representantes, assim como cada um dos personagens do romance de W. Faulkner, está ligado a uma rotina institucional particular e independente, mas pela eventualidade da conjuntura política do Conselho, esses processos se somam, se antagonizam e se sobrepõem, criando a aparência de unidades discursivas ou formas de conduta monolíticas. Portanto, seguindo com nossa estratégia metodológica de não tratar o Conselho ou os grupos que lá se organizam como entidades estanques, buscaremos fragmentar alguns de seus componentes em seus interesses particulares; e a afinidade entre esses interesses (sua coesão) como conjectural e não oriunda de um processo inexorável que esteja afetando a todos de igual forma (isto é, sem que submeter as posições políticas dos representantes a uma única variável explicativa).

O processo que iremos descrever a seguir pode ser entendido como um protótipo de *evolução convergente*, em que o desenvolvimento de comportamentos ou de posições similares podem ocorrer em espaços distintos sem que haja entre eles uma causa comum ou uma interdeterminação racionalmente arranjada. Ou ainda, podemos compreender este processo tal como o classificou Carl Gustav Jung, como uma *sincronicidade*: “essa exigência parece impor-se a nós, quando consideramos nossa concepção mais geral de sincronicidade como uma ‘organização acausal’” (JUNG, 2000, p. 80-81). Ou mesmo como definiu Franz Boas, ao se contrapor ao método histórico e comparativo, afirma que “o mesmo resultado pode ter sido alcançado por quatro linhas diferentes de desenvolvimento e de um número infinito de pontos de partida” (BOAS, 2010, p. 31), isto é, a sobreposição de posições políticas comuns não necessariamente deve estar referenciada a uma causa comum. Para nosso caso não conseguimos estabelecer uma relação causal (direta ou mediada) entre as afinidades de posições e oposições que estruturam a coalizão política do Conselho, portanto, podemos tratá-la, também, como um sistema em sincronicidade, tal como definido por C. G. Jung, ou como resultado de sobreposições eventuais de processos distintos.

Entre representantes e instituições representadas

Em 2002 foi emitido o Parecer da CONJUR/MCT/ACF nº 119/2002 cuja questão em destaque versava sobre as competências do Cgen e dos demais órgãos que o compõem. O documento afirmava: “eis que, aparentemente, *há pontos de intersecção* nas competências

legalmente estabelecidas para o Cgen e os vários órgãos que o compõem”⁸⁶, tendo em vista que “a legislação lhes reserva competências específicas que devem ser exercidas em sua plenitude, de modo harmônico, sem choques e sem que qualquer deles extravase sua esfera de atuação”. O caso específico da matéria do Parecer era: “levando em conta o que mais de perto interessa a este Ministério [MCTI] na definição desta matéria – a correta identificação e manutenção de suas próprias competências – cabe registrar que neste particular o Parecer em si não conduz a conclusão diversa da que poderia chegar, posto ressaltar haver ressalva expressa no art. 12 da Medida Provisória [2.186-16/2001]”⁸⁷. O MCTI assim buscava delimitar o escopo de gestão do MMA frente às competências do MCTI, observando: “impõe-se que se destaque que **caberá ao MCT, de modo exclusivo, expedir autorizações nas situações previstas no art. 12 e no § 6º do art. 16**⁸⁸ [da Medida Provisória], como igualmente **cabe realçar que há ainda outra ressalva, inserta no art. 6º, in fine, determinante**⁸⁹ de que, na hipótese de adoção das salvaguardas ali previstas, **seja ‘respeitada a competência do órgão responsável pela biossegurança de organismos geneticamente modificados’, que é a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, Comissão esta criada no âmbito do MCT**”⁹⁰.

Este parecer apresentava-se divergindo de um parecer da CONJUR/MMA (ao qual não tive acesso) e deixa claro como o MCTI busca delimitar seu escopo de gestão sobre o patrimônio genético frente ao Ministério do Meio Ambiente/Cgen⁹¹. As atividades que o MCTI busca manter sob seu escopo são, por assim dizer, aquelas de anuir pesquisas científicas com estrangeiros (quando institutos de pesquisa estrangeiros se vinculam a instituições de pesquisa nacional para desenvolver estudos a partir do patrimônio genético

⁸⁶ Grifos nossos.

⁸⁷ Art. 12º: *A atividade de coleta de componente do patrimônio genético e de acesso a conhecimento tradicional associado, que contribua para o avanço do conhecimento e que não esteja associada à bioprospecção, quando envolver a participação de pessoa jurídica estrangeira, será autorizada pelo órgão responsável pela política nacional de pesquisa científica e tecnológica, observadas as determinações desta Medida Provisória e a legislação vigente.*

⁸⁸ Art. 16º § 6º *A participação de pessoa jurídica estrangeira em expedição para coleta de amostra de componente do patrimônio genético in situ e para acesso de conhecimento tradicional associado somente será autorizada quando em conjunto com instituição pública nacional, ficando a coordenação das atividades obrigatoriamente a cargo desta última e desde que todas as instituições envolvidas exerçam atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins.*

⁸⁹ Art. 6º: *A qualquer tempo, existindo evidência científica consistente de perigo de dano grave e irreversível à diversidade biológica, decorrente de atividades praticadas na forma desta Medida Provisória, o Poder Público, por intermédio do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, previsto no art. 10, com base em critérios e parecer técnico, determinará medidas destinadas a impedir o dano, podendo, inclusive, sustar a atividade, respeitada a competência do órgão responsável pela biossegurança de organismos geneticamente modificados.*

⁹⁰ Grifos no original.

⁹¹ Lembrando que o Cgen é órgão do Ministério do Meio Ambiente.

ou do conhecimento tradicional associado)⁹². É esta atividade (descrita no artigo 12 da MP) que está em disputa entre os dois Ministérios. Desta forma, cada um deles busca deter o monopólio legítimo de sua gestão, busca poder autorizar pesquisa com estrangeiros, ou seja, busca poder determinar quem e como poderá fazer pesquisa científica com biodiversidade nacional no Brasil.

Para entender melhor este conflito devemos entender basicamente como funciona o ‘modo de produção’ de autorizações para pesquisa científica com estrangeiros atualmente⁹³. Quem instrui todo o processo de pesquisa com estrangeiros é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. O trabalho do CNPq consiste, entre outras coisas, em verificar se há ingresso de estrangeiros em área de fronteira, em mar territorial, plataforma continental, águas interiores, se há ingresso em área indígena, se há coleta de mineral, etc. Tudo isso resulta em que o CNPq está obrigado a pedir anuência prévia à Marinha do Brasil, ao Conselho de Integração Nacional, à Funai, e assim por diante, conforme o local de onde o pesquisador colete a amostra de material genético. Depois de obtidas todas as anuências e instruído todo o processo de pedido de acesso ao PG ou ao CTA, o CNPq envia o processo à Consultoria Jurídica do MCTI, que por sua vez faz uma análise legal e o encaminha para o Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, que faz a análise de mérito para, por fim, autorizá-lo.

Até então, por este processo, nem o CNPq nem o MCTI precisam observar as normas infralegais expedidas pelo Cgen (orientações técnicas, resoluções, etc.). No entanto, se a competência de anuir a pesquisa com estrangeiros saísse do Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação e passasse para algum órgão do MMA ou alguma autoridade ambiental (como o Ibama, ICMBio etc.) tanto o CNPq quanto o MCTI deveriam observar todas as normas expedidas pelo MMA. Ou seja, o *processo de produção* de autorização de pesquisa com estrangeiros, se fosse parcialmente transferido ao MMA, oneraria a cadeia burocrática de produção de autorizações do MCTI/CNPq e, como últimas consequências, o CNPq e o MCTI deveriam instruir todo um processo para ao final o MMA autorizar. Conforme podemos depreender através das entrevistas:

⁹² Toda pesquisa de interesse estrangeiro, comercial ou não comercial, não é feita somente pela equipe estrangeira, há a obrigação de ter uma instituição pública nacional para coordenar a equipe no Brasil, para monitorar a equipe estrangeira.

⁹³ O fizemos a partir de informações obtidas a partir de entrevistas (com representantes do CNPq e MCTI, conforme pode ser confirmado abaixo) e de pesquisas no site dos órgãos. Como foi dito no início da dissertação, uma parte das entrevistas era usualmente preenchida por meus interlocutores com informações acerca do funcionamento e procedimentos do seu instituição e sobre a forma como esses procedimentos eram afetados pelo Conselho.

Representante C: O marco legal está sendo revisto desde 2003, e desde lá há centenas de versões, e nunca se chegou a um consenso. E por que não? Pois todas as tentativas do MMA de propor um marco legal novo que substitua a MP 2186-16 vieram no sentido de criar um Cgen apenas e passar o processo de autorização para apenas uma pessoa. Eles tentaram retirar a liberdade de autorização coletiva, do colegiado, e tratar lá no MMA como é no MCTI: como no MCTI quem autoriza a pesquisa com estrangeiros é um Ministro, lá passaria para um secretário de biodiversidade e floresta, se eu não me engano... Mas o que é mais prejudicial para o MCTI é que neste anteprojeto de lei de acesso ao PG eles visam usurpar uma competência do MCTI de autorizar a pesquisa com estrangeiros passando para um órgão ambiental competente, que órgão seria este? O Ibama? E sacramentar uma ideia antiga de retirar uma competência do MCTI de tratar pesquisa com estrangeiros. Mas o absurdo que não conseguimos entender é que o sistema do CNPq instruir todo o processo e mandar para o MCTI seria preservado. O CNPq faria todo o trabalho de instruir o processo, usar toda a sua *expertise* para instruir bem um processo de pesquisa com estrangeiros para no ato de autorização passar para o MMA autorizar. Porque passar para o MMA autorizar se não foi ele que fez a análise? Se não foi ele que vestiu a camisa para ir atrás das anuências prévias, por exemplo? Porque o CNPq quando manda para o MCTI o processo de pesquisa com estrangeiro verifica se há ingresso de estrangeiro em área de fronteira, em mar territorial, plataforma continental, águas interiores, se há ingresso em área indígena, se há coleta de mineral, todas essas regularidades da pesquisa resultam no seguinte: que o CNPq peça anuência prévia à Marinha do Brasil, Conselho de Integração Nacional, Funai, DINPI, e assim por diante. Todas essas anuências prévias o CNPq adquirira em benefício do MMA autorizar? O que caberia ao MMA ou ao IBAMA, apenas autorizar? Então que fique no MCTI! Já que é ele que vai continuar tendo a *expertise* de instruir o processo com toda a competência. Ficar apenas com a autorização final de todo o nosso esforço é um absurdo! Como haver um consenso em um projeto de lei como este que visa tirar uma competência de um ministro de Estado para passar ao presidente de um instituto. Sendo que para tudo o que o CNPq faria lá teria que observar todas aquelas norminhas do Cgen que hoje o CNPq não é obrigado a observar. Pois as regras para pesquisa com estrangeiro são básicas, MCTI, CNPq e aquelas norminhas infralegais ele não observa, é só uma lei e um decreto. Como pode haver um consenso em um marco legal com pesquisa com estrangeiro se ele quer apenas tirar uma competência final: pois o CNPq instruiria, iria para o gabinete da CONJUR no MCTI para ver se está de acordo com a legislação em vigor para dizer “está tudo bem, autoriza aí MMA ou autoriza aí IBAMA”. Ou seja, todo o trabalho para depois outra pessoa autorizar. Há e voltaria para o MCTI sabe para que? Para autorizar a entrada da equipe de pesquisa estrangeira. Pera aí, o Ministro de Estado do MCTI não é um despachante de luxo, “este entra, este não entra”. Ele avalia o mérito da pesquisa científica. Esta briga de competência dentro de um projeto de lei nunca permitiu a ele avançar. Cada um no seu quadrado. O MCTI autoriza pesquisa desde 1990 e porque abrir mão desta competência? Inclusive o MCTI é membro do Conselho Nacional de Imigração e lá foram definidas as normas de pesquisadores e cientistas no Brasil. O MMA não faz parte. Por isso tem tudo a ver o Ministro do MCTI ser o responsável por autorização de pesquisa com estrangeiro, pois ele também é membro do Conselho Nacional de Imigração que define as regras de ingresso de estrangeiros no Brasil, para todas as finalidades, não só para fazer pesquisa com PG. Autorizar pesquisa com PG é só uma das áreas, ele autoriza diversas outras pesquisas: aera espacial, mineral, etc. Mas mesmo que seja PG, a não se admite, pois a maior parte que vai para o MCTI do CNPq é pesquisa de PG. Então para que perder esta competência, que se faz com tanto critério. O crivo é tão sério que no MRE a propriedade de análise está falada, não passa nada errado. Mas se passasse pelo MMA ou IBAMA autorizar talvez eles exigissem muito mais coisas.

Representante B: Na minha opinião essa legislação não deveria estar no escopo do MMA, pois esta legislação não tem nada a ver com conservação e uso sustentável, pode virar todas as normas que você não vai ver um comando neste sentido. Inclusive ela não foi feita para implementar os artigos da CDB que lidam com conservação e uso sustentável, ela foi feita para implementar repartição de benefícios. Ela tem a ver com projetos de pesquisa, resultados e exploração. Então, essa é minha opinião, ela deveria estar sob o escopo do MCTI. Porque o foco ali é uso (não é conservação) uso da biodiversidade com o mecanismo de realizar um processo e um produto. Então todos (no Cgen) são ambientalistas. E na visão do ambientalista é que o escopo deve ser grande para eu proteger o máximo possível e se isso vai causar prejuízo a ciência, pouco importa, mas eles não estão preservando o meio ambiente pois a legislação não se presta para isso, não é o foco da legislação. Assim eu nem acerto um passarinho nem o outro, eu nem protejo o meio ambiente, nem deixo a ciência acontecer. Se os projetos não são submetidos ao sistema não tem repartição de benefícios. Então se eu quero assegurar a repartição de benefícios eu tenho que atrair as instituições de pesquisa. Se não elas fazem tudo fora do sistema.

Outro conflito entre os representantes acerca das competências entre seus órgãos pode ser mais bem entendido a partir de um documento de circulação interna escrito pela própria representante do MCTI no Cgen⁹⁴. Neste documento a autora salienta que “verifica-se haver ocorrido [pelo Cgen] uma imensa ampliação no conceito que a própria MP já conferiu expressamente, à expressão *‘acesso’* a *‘patrimônio genético’*, ao abranger toda e qualquer atividade realizada dentro de quaisquer laboratórios *‘Brasil a fora’*, sujeitando-os, de uma hora para outra, a situação de possível **ilegalidade**”⁹⁵. Aqui a autora fala sobre a Orientação Técnica 01, que define o conceito de ‘acesso’ como sendo “...a atividade realizada sobre o patrimônio genético com o objetivo de isolar, identificar ou utilizar informação de origem genética...”. A conselheira do MCTI no Cgen afirma que este conceito de acesso ampliou além da medida o escopo de atuação do Cgen sobre a prática científica. Isso porque o texto desta Orientação Técnica cria uma distinção entre ‘acesso’ e ‘coleta’. Vejamos como se deu esta separação entre os dois conceitos – sob o olhar da representante. Na Medida Provisória a definição do conceito de ‘acesso’ está definido da seguinte forma no art. 7º, “*IV - acesso ao patrimônio genético: obtenção de amostra de componente do patrimônio genético para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando a sua aplicação industrial ou de outra natureza*”. Por sua vez, a OT 01 que visaria esclarecer o conceito de acesso, e descreve: “*Entende-se por ‘obtenção de amostra de componente do patrimônio genético’ a atividade realizada sobre o patrimônio genético com o objetivo de isolar, identificar ou utilizar informação de origem genética ou moléculas e substâncias provenientes do metabolismo dos seres vivos e de extratos obtidos destes organismos*”. Ou seja, a Orientação Técnica buscou definir o que

⁹⁴ “Dez Anos da Edição da Medida Provisória nº 2.186-16”.

⁹⁵ Grifos no original.

significava ‘obtenção de amostra’ (e não o que significa ‘acesso’) e afirma que ‘obtenção de amostra’ quer dizer: ‘isolar, identificar ou utilizar informação de origem genética’. Nesse sentido, foram excluídas da norma técnica as atividades de coleta que poderiam ser entendidas também como ‘obtenção de amostra’. Ou seja, uma coisa é ir ao campo recolher amostras de plantas, folhas, raízes etc. (coleta), outra coisa é, a partir dessas amostras, isolar, identificar ou utilizar informações de origem genética (acesso). O conceito de ‘obtenção de amostra’ contido na MP antes dava a entender que tanto ‘coleta’ quanto ‘acesso’ eram a mesma coisa. Portanto a partir da OT 01, que refinou o conceito de ‘obtenção de amostra’, foi possível entender que as atividades de coleta não são englobadas pelo conceito de ‘acesso’ (assim foram retiradas as atividades de coleta do escopo do conceito de ‘acesso’).

Mas qual o efeito relevante desta separação? Com ela o Ibama pôde editar a Instrução Normativa nº 154 de 1º de março de 2007, a qual atribui ao próprio órgão a responsabilidade por anuir as atividades de ‘coleta’. A partir do momento que as atividades de ‘coleta’ não figuravam mais no escopo das atividades reconhecidas como ‘acesso’ (e por isso não precisavam mais ser autorizadas pelo Cgen), o Ibama conseguiu com que ele próprio dominasse a gestão das atividades de coleta. Assim, as atividades que buscam isolar, identificar ou utilizar informações de origem genética são lidas pelo Estado como atividades de ‘acesso ao patrimônio genético’ e por isso devem ser anuídas e reguladas pelo Cgen. Já as atividades que figurem como ‘coleta’⁹⁶ não estão mais dentro do escopo do Cgen, mas sim do Ibama.

Diante deste cenário a representante do MCTI no Cgen afirma em seu documento que

“em nenhum dos dispositivos das normas relativas ao ICMBio e ao Ibama, por seu turno, existe qualquer indicativo de que a um ou a outro Instituto estaria afeta alguma competência para **‘autorizar’** atividades de **‘pesquisa científica’**, tampouco **coletas** ou **acesso** de competentes do **patrimônio genéticos para fins de pesquisa científica**, seja nas áreas das UC’s [Unidades de Conservação], seja nas demais áreas pertencentes à União, respectivamente”⁹⁷.

Mais adiante, no mesmo documento, ressalta que a

⁹⁶ Art. 6º, VI - *Coleta: obtenção de organismo silvestre animal, vegetal, fúngico ou microbiano, seja pela remoção do indivíduo do seu habitat natural, seja pela colheita de amostras biológicas*. Segundo a Instrução Normativa nº 154 de 1º de março de 2007.

⁹⁷ Grifos no original.

“competência do Ibama, destinada exata e precisamente a **fiscalizar e controlar a coleta de material biológico**, onde, **absolutamente**, não se encontra contemplado o ato de **‘autorizar’** [previamente, isto é, antes que ela ocorra] essa mesma **‘coleta’**” (grifos no original). A representante do MCTI continua afirmando que “vem sendo imposto a todo e qualquer **interessado** na realização de atividades de **pesquisa científica, bioprospecção** ou mesmo **desenvolvimento tecnológico** com componente do **patrimônio genético** (...) a obrigatoriedade de obter **‘autorização prévia’** de **‘coleta’** daquele Instituto [Ibama]”⁹⁸.

E finaliza seu documento com as seguintes palavras:

“Justificativa alguma há para considerar sequer plausível a obrigatoriedade de submeter toda a comunidade científica brasileira à observância de novas exigências estabelecidas à margem da MP, mediante a obtenção de uma **autorização prévia** de **‘coleta’**, visando executar determinada atividade de pesquisa científica, sendo que tal **‘autorização’** não permite a realização do próprio **acesso** ao material coletado, por depender ainda de outra **autorização** específica para tal fim. Ou seja, todo este sistema **duplica** a necessidade de autorizações, pois, considerando aquilo que consta na OT 01, a suposta autorização de coleta não torna possível realizar qualquer atividade, quiçá, por exemplo, dentro do laboratório, por depender, ainda convém frisar uma vez mais, de uma autorização específica para cada **acesso**”⁹⁹.

Por outro lado, o Ibama sempre defendeu a manutenção da OT 01 e da distinção entre as atividades de ‘acesso’ e de ‘coleta’. O Ibama defende que as autorizações de coleta já estão sedimentadas como uma atividade específica dos órgãos ambientais. Pois ao autorizar coleta é necessário avaliar o impacto destas atividades sobre os ecossistemas. Assim, por este motivo, outros órgãos não teriam capacidade para assumir essa competência. O Ibama defende portanto a legalidade e a legitimidade tanto da Orientação Técnica 01 quanto da Instrução Normativa nº 154 de 1º de março de 2007 (que também criou o Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Sisbio – responsável por emitir as autorizações de coleta). Assim também defendem outros representantes:

Representante F: Outra batalha que a gente enfrenta no Cgen. Existe a OT número 01 que diz o que é remessa e o que é acesso. Ao definir acesso ele diferencia que acesso é diferente de coleta. E porque tem de haver essa diferenciação? As autorizações de coleta estão já sedimentadas é algo que tem a ver com os órgãos ambientais, quem vai autorizar coleta vai avaliar impacto que isso tem sobre os ecossistemas sobre bioma, comunidade, população é o órgão ambiental. O CNPq não teria competência para isso, ele é um órgão de fomento à pesquisa, ao desenvolvimento, etc. então não pode ter essa sobreposição de atribuição justamente por isso como o CNPq vai autorizar a coleta e impacto que isso terá em uma unidade de conservação, por exemplo, por isso que sempre defendemos a manutenção da OT 1. Porque pelo conceito de acesso ao PG: obtenção de amostra do PG com o objetivo de... e essa obtenção de amostra

⁹⁸ Grifos no original.

⁹⁹ Grifos no original.

muitos confundiram com coleta, e a gente sempre falou: obtenção de amostra não é acesso.

Vejam um último conflito que pode nos ajudar a sintetizar o que viemos dizendo. Na nonagésima quinta reunião ordinária do Plenário do Cgen foi apresentado um artigo da Nova versão do Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que está sendo debatido no Congresso Nacional. O conteúdo da minuta de artigo do Código era o seguinte: “O acesso a amostra de componente do patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado para fins exclusivos de pesquisa e desenvolvimento, em quantidades razoáveis, nos termos de regulamentação, independem de autorização prévia, sem prejuízo da competente fiscalização” [projetado através do *data-show* no Plenário – copiado por mim]. É fácil imaginar que este artigo gerou um desconforto enorme no Conselho. Este artigo é ilustrativo de tudo que viemos dizendo: o MCTI e as autoridades que regulamentam a pesquisa científica têm de fato interesse em evitar o prolongamento da gestão de outros ramos burocráticos (MMA e autoridades ambientais) sobre a pesquisa científica, ao passo que o Cgen/MMA busca participar mais fortemente de sua gestão. O encaminhamento feito pelo Plenário do Cgen sobre este caso foi: “instâncias pertinentes do MMA [agendarão] discussão com o relator do PL no Congresso Nacional e que o Presidente do CGEN considere a pertinência de discutir o assunto com o Secretário Executivo do MCTI”¹⁰⁰.

Dentro da própria burocracia estudada existe a disputa pela delimitação do escopo de gestão de um ou outro ramo burocrático, uma luta por espaço. Percebe-se que quando o MCTI se mostra assim contra a ampliação do escopo de gestão do Cgen, ele se mostra, na verdade, contra um lado da burocracia estatal, mas na defesa do seu lado. É na luta pelo monopólio de gerir atividades que se encontra um aspecto interessante do estudo do Estado: é a luta pela ampliação de uma dada instituição burocrática, que é também uma luta pela gestão do trabalho, pela gestão da produção de pesquisas científicas e pela gestão da produção econômica. Para desenvolver mais este argumento, apresentarei mais um caso ocorrido durante a pesquisa no Cgen.

*Patentes fortes e patentes fracas*¹⁰¹

¹⁰⁰ <http://www.mma.gov.br/images/2012/80043/ata95.pdf>

¹⁰¹ Os dados obtidos para escrever esta parte são provenientes das observações participantes nas reuniões ordinárias do Conselho e de entrevistas com o representante do INPI. Como a entrevista não foi gravada a reprodução de trechos ‘brutos’ da entrevista não se torna possível.

A 'patente' é, por assim dizer, o principal produto gerado pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). O INPI tem como atribuição conceder patentes para inventores de determinadas produtos com aplicação industrial resultantes de atividades ou processos inventivos. Para conceder o direito de patente, o INPI deve seguir alguns procedimentos. Segundo a Lei de Propriedade Industrial (lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), para que seja concedido o direito de patente a um inventor de dado produto é necessário que este atenda a três requisitos básicos: *novidade*, *atividade inventiva* e *aplicação industrial*. No entanto, aplicar esses três requisitos a determinado produto não é algo muito fácil. Este procedimento pode implicar, por exemplo, em ter de comparar o produto criado pelo solicitante com todos os seus similares para verificar se o invento preenche o critério de 'novidade'. O modo de produção de patentes do INPI pode ser então descrito como um processo de julgamento da adequação de dada invenção em um leque de requisitos legais. Se a invenção preenche os três requisitos, ao seu inventor é garantido o direito de propriedade. São esses requisitos, então, que protegem um solicitante de qualquer questionamento sobre seu direito de patente.

Por meio do processo de produção de patentes, o INPI tem como objetivo não só conceder um direito de propriedade qualquer. Mas sim o de conceder um direito que de fato proteja o solicitante, que garanta a sua posse sobre a invenção, que seja, por assim dizer, um direito não facilmente questionável. Isso significa que o INPI deve produzir 'patentes fortes'. Patentes fortes são patentes que não são facilmente questionadas. Portanto, quando um inventor solicita ao INPI um direito de patente sobre sua invenção, o INPI deve tomar todas as medidas possíveis para não produzir uma insegurança jurídica para o solicitante. O direito que o INPI garantirá ao solicitante da patente tem de ser um direito o mais pleno possível, no sentido de evitar que outros inventores reclamem sobre a concessão daquela patente (dizendo que já criaram produtos ou processos segundo aqueles moldes, por exemplo, e derrubando a patente). Por isso, o produto patentado deve ser submetido aos três critérios contidos no modo de produção de patentes do INPI, pois é o atendimento a este sistema que faz a força da patente. Com efeito, é o próprio sistema, o próprio modo de produção de patentes, que garante a força da patente. Se ao produtor for concedida uma patente cujo produto não passou criteriosamente por todas as etapas necessárias à concessão do direito, a propriedade do solicitante estará posta em risco: outros inventores poderão reclamar a concessão daquele direito de propriedade e reivindicar a revisão da decisão do INPI (eis, então, uma 'patente fraca').

O artigo 31 da Medida Provisória contém a seguinte redação: “*A concessão de direito de propriedade industrial pelos órgãos competentes, sobre processo ou produto obtido a partir de amostra de componente do patrimônio genético, fica condicionada à observância desta Medida Provisória, devendo o requerente informar a origem do material genético e do conhecimento tradicional associado, quando for o caso*”. Neste caso, o que ocorre na prática, é que para o requerente de uma patente obter o seu direito de propriedade sobre sua invenção, ele deve ter tido a anuência do Cgen, caso seu produto seja proveniente de um acesso ao patrimônio genético ou ao CTA. A partir da publicação da MP, então, além de todos os critérios que o INPI deve observar para conferir uma patente, o Instituto deverá também observar se existe a certificação do Cgen nos casos em que a produção da invenção que reclama patente seja proveniente de procedimentos de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

O que parece ser um trabalho simples na verdade é um grande complicador, pois se insere uma nova etapa no modo de produção de patentes do INPI – um critério a mais a ser observado. O complicador que foi inserido no trabalho do INPI pela Medida Provisória pode ser mais bem entendido nos casos em que não há certificação do Cgen. Nestes casos, o INPI fica responsável por interpretar se dada invenção se encaixaria ou não no escopo da Medida Provisória, isto é, se seu inventor realizou ou não um ‘acesso’. Em caso positivo o INPI deve solicitar ao inventor um documento que conste a anuência do Cgen ao acesso. Caso o solicitante não tenha este documento (não tenha, por isso, passado pelo Cgen e mesmo assim realizado acesso ao patrimônio genético para criar sua invenção) a patente não poderá ser concedida.

A cada caso, portanto, o INPI deve identificar se o produto é ou não proveniente de um acesso ao patrimônio genético. Como os produtos que chegam ao INPI solicitando patenteamento podem ser amplamente diferenciados, o trabalho não consiste em algo mais ou menos protocolar, processual e autômato, mas sim em uma grande indagação que envolve especialistas conhecedores do processo de produção de cada invenção específica para saber se seu processo inventivo envolve ou não acesso ao PG ou ao CTA. Ocorre assim, para o INPI, um ambiente de insegurança muito amplo. Pois além da interpretação da Medida Provisória (de seus conceitos, dispositivos, etc.) o órgão responsável pela concessão da patente deve também ter um bom conhecimento do processo que envolve a produção de invenções, os quais podem ser muito diferenciados entre si. Por esses dois motivos em particular, a concessão da patente, quando vinculada à Medida Provisória,

pode ocasionar a criação de ‘patentes fracas’, pois a interpretação da Medida Provisória está sujeita a variações sobre as atividades que nela podem se enquadrar.

Pelo lado do acesso ao conhecimento tradicional associado ocorre uma dinâmica similar. Imaginemos que determinado requerente crie uma invenção que seja proveniente do acesso ao conhecimento tradicional de, por exemplo, uma determinada população indígena. Ao fazer a repartição de benefícios com a tal comunidade, o requerente consegue fortalecer a patente de seu produto, pois estaria de acordo com as normas da Medida Provisória e da CDB. Contudo, pode ocorrer que outra comunidade reivindique também a posse do conhecimento tradicional utilizado na invenção. Ao reivindicar a participação de seu grupo na produção da invenção, a patente concedida pelo INPI se tornará vulnerável, pois um terceiro agente estaria reclamando sua participação no processo inventivo. Desta forma, quanto mais difuso o conhecimento acessado pelo inventor, mais vulnerável poderá estar a patente de seu produto, pois a qualquer momento um grupo detentor de CTA poderia reclamar sua participação na invenção do produto (e esta reclamação enfraquece a patente).

Na nonagésima quarta reunião ordinária do Plenário do Cgen, o INPI propôs uma consulta ao Conselho com, entre outras, a seguinte questão: “Muitos usuários do sistema de propriedade industrial questionam o INPI sobre se os seus pedidos de patentes encaixam-se no escopo da MP. Tendo em vista que o INPI não está apto a dirimir este tipo de dúvida de maneira definitiva, seria possível que a Secretaria Executiva, quando solicitada pelo usuário, emitisse uma declaração em que ficasse claro se uma dada invenção foi ou não obtida a partir de acesso ao patrimônio genético?” (copiada da tela do *data-show* durante a referida reunião). A questão, em suma, tinha os seguintes conteúdos: *a)* pelo lado do solicitante perguntava-se ao INPI: ‘minha invenção envolve ou não acesso ao patrimônio genético?’; *b)* pelo lado do INPI perguntava-se ao Conselho: ‘o DPG poderia responder a questão dos solicitantes no lugar do INPI?’

Estas questões apontam para o fato de que nem os pesquisadores e nem mesmo os funcionários do INPI teriam o conhecimento adequado para interpretar o conceito de ‘acesso’ da MP aplicado a todos os casos. Além disso, o INPI também afirmou que não teria infraestrutura suficiente para julgar se os casos de solicitação de patente envolvem ou não acesso ao patrimônio genético – por essa não ser uma das especialidades da instituição. Devido esse grande ambiente de insegurança, a consulta do INPI caminhou no sentido de saber se a Secretaria Executiva poderia dirimir esta dúvida para os usuários: julgar se o produto envolve ou não acesso ao patrimônio genético.

Por outro lado, esta consulta também gerou um debate pelo contrário: poderia ser delegado ao INPI o poder de deliberar sobre se o produto envolve ou não acesso ao patrimônio genético? Neste caso, uma atribuição a mais seria dada ao órgão. Claramente, segundo observado na reunião e pelas entrevistas, o representante do INPI não desejava que uma função como esta fosse adicionada ao leque de atribuições de sua instituição. Justamente pelo fato de que essa função adicional geraria um ambiente de insegurança na concessão de patentes por não existir consenso sobre quais atividades se enquadram no conceito de ‘acesso’. Gerar-se-iam assim patentes mais fracas: invenções que são provenientes de acesso poderiam ser patenteadas sem a certificação do Cgen e invenções que não fizeram acesso poderiam acabar sendo interpretadas como provenientes de acesso ao patrimônio genético ou ao CTA. Isso tudo gerado pelo fato de o conceito de ‘acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado’ não estar claro para nenhuma das partes (nem entre inventores e nem entre INPI), justamente porque seu escopo é ainda alvo de disputas.

Retomemos então nosso argumento inicial: viemos defendendo que os departamentos burocráticos que atuam no Cgen buscam manter ou ampliar seu escopo de gestão. O INPI, manifestando-se assim estaria negando uma atribuição ao seu órgão? Ou seja, seria ele um caso negativo diante do que viemos expondo? Não. O que ocorre neste caso é que com o artigo 31 da MP, o INPI deve também observar as normas infralegais expedidas pelo Cgen/MMA além daquelas que lhe são específicas. Tudo se passa como se além daqueles três critérios que elencamos como necessários para a concessão da patente (novidade, atividade inventiva e aplicação industrial) fosse ainda adicionado um critério a mais e totalmente alheio ao arbítrio do Instituto (a anuência do Cgen e as normas expedidas pelo MMA). Assim, este critério adicional que seria incorporado ao modo produtivo do Instituto não seria de controle do INPI, mas sim do MMA. Com efeito, por mais que o INPI ficasse responsável por julgar se a invenção é ou não proveniente de acesso ao PG ou ao CTA, ainda assim o INPI estaria trabalhando em função de diretrizes criadas por outro órgão. Por isso, no limite, conforme me confirmou o próprio representante do Instituto, para o INPI o melhor dos mundos seria um em que o artigo 31 da MP não existisse, isto é, que a concessão de patentes não estivesse dependente de uma certificação do Cgen, ou que o próprio Cgen executasse a tarefa sem onerar a cadeia de produção [de patentes] do INPI. Logo, neste caso particular, negar uma atribuição de tarefa é proteger suas fronteiras burocráticas, pois negando esta atribuição o INPI estaria menos sujeito às oscilações normativas do MMA. Caso contrário, se o INPI fica responsável por

julgar se qual ou tal invenção é proveniente de acesso, qualquer alteração normativa relacionada ao conceito de ‘acesso’ afetariam diretamente os trabalhos do INPI mesmo que os dirigentes do órgão não possam controlar essas alterações.

A adição de um procedimento a mais no processo de concessão de patentes tem como efeito inicial uma maior lentidão para concessão (pois onera mais o processo tanto pelo lado do INPI quanto pelo lado do solicitante). No curto prazo, o tempo necessário para a produção de um patente seria aumentado, pois uma etapa a mais existiria entre o momento da submissão da solicitação de patente por um inventor até a concessão do direito de propriedade pelo INPI. Com efeito, o usuário do sistema do INPI também deveria arcar com maiores despesas, tendo de se locomover mais e esperar mais pela decisão do Instituto. O INPI também teria sua estrutura mais onerada, pois deveria contratar e capacitar mais funcionários. A variável ‘tempo’ no ambiente da inovação e da criação de propriedades é a variável por excelência e absolutamente mais importante. Uma ideia gerada hoje por um dado inventor deve ser rapidamente implementada e seu produto rapidamente patenteado, pois no intervalo de um mês outro inventor em outro país pode já ter reclamado a patente de um mesmo produto, e se no país estrangeiro o processo de concessão do direito for mais célere, este sairá na vantagem. Por isso, conforme me disse em entrevista a representante da Embrapa, “as ideias têm um prazo de validade”. O tempo dela é o contratempo dela mesma quando falamos de agentes diferentes que tiveram a mesma ideia. Por isso as empresas tendem a criticar as ações do Conselho que implicam em demora na concessão da anuência aos acessos.

Como o INPI está em uma das ‘pontas’ do sistema – por ser ele também um dos órgãos responsáveis pela implementação da legislação – as suas dificuldades são de âmbito mais prático, que afetam diretamente sua função. Em um dos ramos do Estado, pela Presidência da República, produziu-se uma norma (art. 31 da Medida Provisória) que ataca procedimentos realizados em outro ramo do Estado (INPI) enquanto fomenta outro (MMA). Esse argumento é utilizado pelo próprio representante do INPI para justificar sua postura de defesa de maior abrandamento legal, de procedimentos mais céleres, da não vinculação da Medida Provisória aos procedimentos de concessão de patentes e da diminuição do escopo de gestão do Conselho. Mas, como visto, isso decorre por motivos internos ao INPI, decorre, por assim dizer, das características próprias do seu modo de produção.

Das relações aos ‘conceitos de consenso’

Foi dito nos capítulos anteriores que o Cgen é uma unidade ambígua e, em um *glance of attention*, deslocamos nosso olhar em relação ao objeto e este se modificou, sendo entendido como uma realidade que congrega forças, por assim dizer, ‘contra o Cgen’ e a ‘favor do Cgen’, estereoscopicamente sobrepostas. Em seguida, nos deslocando novamente em relação ao objeto, em um novo *glance of attention*, e ele foi novamente modificado: aquelas unidades ou grupos que se organizavam para ampliar ou diminuir o escopo de gestão do órgão foram vistos como dotados de particularidades, dotados de atividades e de modos de fazer as atividades *muito específicos e com poucas semelhanças relevantes*. O MCTI mais atento ao artigo 12 da MP, o INPI mais atento ao artigo 31, ambos *completamente diferentes*, cada um com suas especificidades. Por outro lado, ainda, demonstramos que nos dois casos, tanto o INPI quanto o MCTI, atuam dentro do Cgen/MMA, por meio de seus representantes, visando manter seu escopo de gestão e sua autonomia em relação ao próprio MMA.

Escolhemos explorar individualmente os casos do MCTI e do INPI não por acaso. Cada uma dessas instituições está ligada a dois grupos distintos de usuários do Cgen. A saber, os pesquisadores e as empresas, respectivamente ligados ao MCTI/CNPq e ao INPI. A distinção entre pesquisadores e empresas é que embora ambos realizem pesquisa, os primeiros não geram produtos de valor comercial imediato. Também, uma pesquisa que não gera produto comercializável, logicamente, não precisa repartir benefícios, como já foi dito em oportunidades anteriores.

O que fica latente quando percebemos as argumentações dos usuários (pesquisadores e empresas) do Cgen é que eles pregam pela sua diminuição, pela restrição do escopo de gestão do Cgen em suas atividades. Por exemplo, as empresas (principalmente a Natura) que se manifestaram nas Câmaras Temáticas do Cgen, no próprio Plenário ou nas estruturas infrainstitucionais (sala de espera, calçada do MMA etc) se mostram contra a normatização do parágrafo único do artigo 24 e contra a repartição de benefícios com a União. Os argumentos das empresas contra a repartição de benefícios com a União caminham no sentido de que a União pode se corromper, que as empresas já têm de arcar com grandes impostos e ao normatizar o parágrafo único do 24 a União estaria criando mais um imposto sobre a indústria. Isto é lido pelas empresas como um enriquecimento injustificado do Estado. Também, argumentam as representações de empresas, que não há porque repartir benefícios com o Estado se as empresas já geram riqueza para o Estado: geram empregos, benefícios em forma de produto, democratização

do consumo, desenvolvimento e riqueza para a população brasileira. A partir daí argumentam que quem deve repartir benefícios com a União são somente as empresas estrangeiras, pois estas reverterem o lucro para fora do Brasil. Desta forma, as empresas chegam a ameaçar migrar para a bioprospecção com espécies exóticas ou para pesquisa com material sintético, pois a produção a partir destes materiais não está sujeita a tantos entraves. Afirmam assim que uma lei rígida e um controle do Cgen afastaria as empresas da pesquisa com o patrimônio genético nacional, não gerando benefícios para serem repartidos e prejudicando o desenvolvimento sustentável.

Os pesquisadores, por sua vez, possuem uma argumentativa muito similar. Afirmam que o Cgen “trava a pesquisa”, que a pesquisa com material genético nacional deveria ser *livre*. Que o Estado deveria incentivar este tipo de pesquisa ao invés de criar obstáculos a ela. Afirmam com isso que a inovação está sendo prejudicada, que os países estrangeiros desenvolvem pesquisa em uma celeridade muito maior e que embora o Brasil tenha uma grande biodiversidade, ela não está tendo seu potencial devidamente explorado.

Pela ata da quinquagésima segunda reunião ordinária do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético conseguimos ver a seguinte carta de moção escrita pela Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência direcionada ao Cgen: “SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – MOÇÃO APROVADA NA ASSEMBLÉIA GERAL DOS SÓCIOS DA SBPC – 59ª REUNIÃO ANUAL, BELÉM, PA – 12 de julho de 2007. – Moção de Número 2 – Título: Dificuldades criadas pela Medida Provisória 2.186-16, aos pesquisadores, sobre o Patrimônio Genético Brasileiro. Texto: A Diretoria da Sociedade Brasileira de Química é favorável a uma lei de proteção do patrimônio genético; mas vem se manifestar sobre as dificuldades que a Medida Provisória 2.186-16 vem causando aos pesquisadores da química que realizam pesquisas de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional [...]”. Os pesquisadores se mostram assim desconfortáveis com a forma com o Cgen vem criando gestão sobre suas atividades – já que é o Cgen a instituição autorizada para executar a MP 2.186-16. Também, conforme afirma o representante G “Certa vez fui em uma discussão da SBPC que os pesquisadores apoiavam a seguinte ideia: qualquer CTA publicada em artigo científico é público”, ou seja, não precisa de anuência prévia para o acesso, por isso, tampouco, autorização do Cgen.

A normativa para o acesso e repartição de benefícios deve encontrar um ótimo entre a diretriz do comando e controle e a do incentivo irrestrito à pesquisa e à produção. Neste caso, o leitor deve se lembrar do capítulo II desta dissertação, onde demonstramos uma relação muito similar a que foi exposta nos parágrafos anteriores, só que entre os

projetos de lei que tramitavam no Congresso, anos atrás. Com um sistema demasiadamente rígido ou demasiadamente flexível, não pode ocorrer a repartição de benefícios de forma adequada. A partir do detalhamento das argumentativas dos pesquisadores e das empresas fica claro que ambos acreditam que atualmente as exigências são muito altas para se fazer pesquisa, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico com a biodiversidade nacional. Por isso, também fica claro que tanto as empresas quanto os pesquisadores desejam que as exigências sejam abrandadas e que a gestão do Cgen sobre suas atividades seja reduzida.

Queremos chamar atenção para o fato de que tanto as empresas quanto alguns representantes de instituição que participam do Cgen assumem a mesma postura – isto é, de ser contra a normatização do artigo 24, de ser ‘contra o aumento do escopo de gestão do Conselho’. Dissemos anteriormente que MAPA, MCTI, Embrapa, entre outros, são contra a normatização do artigo 24, (que estenderia o escopo da União sobre o patrimônio genético). Por outro lado, Ibama, MMA, JBRJ, MRE seriam a favor. Ao realizar entrevistas com os membros da ONG que mais frequentaram o Cgen (o ISA) observamos uma completa sintonia entre eles e o último grupo de instituições. Os representantes das ONGs pregavam a ampliação da capacidade de controle sobre o acesso ao *patrimônio genético*. Ora, por óbvio, a questão que surge é: o que explica essa sintonia e assintonia entre as posições dos representantes?

Existem algumas formas de se pensar uma determinada coalizão de interesses, ou, por outras palavras, uma coesão. Conforme define Pierre Bourdieu, ao tratar da representação política:

Eles [os representantes políticos] servem os interesses de seus clientes na medida em que (e só nessa medida) se servem *também* ao servi-los, quer dizer, *de modo tanto mais exato quanto mais exata é a coincidência da sua posição na estrutura do campo político com a posição dos seus mandantes na estrutura do campo social*. (o rigor da correspondência entre os dois espaços depende, sem dúvida, em grande parte, da intensidade da concorrência, quer dizer, antes de mais do *número* dos partidos ou das tendências que comanda a diversidade e a renovação dos produtos oferecidos obrigando por exemplo os diferentes partidos a modificar os seus programas para conquistarem novas clientelas). Em consequência, os discursos políticos produzidos pelos profissionais são sempre duplamente determinados e afetados de uma duplicidade que nada tem de intencional visto que resulta da dualidade dos campos de referência e da necessidade de servir ao mesmo tempo os fins esotéricos das lutas internas e os fins exotéricos das lutas externas. (BOURDIEU, 1998, p. 177)¹⁰².

Podemos notar assim que para P. Bourdieu a correspondência entre tomadas de posição política de representantes e de representados decorre de uma homologia entre dois

¹⁰² Grifos no original.

espaços: o espaço da concorrência política e o espaço social em que atuam os representados. Este autor encontra-se assim em certa afinidade com as hipóteses marxistas acerca das correspondências representacionais.

não se deve formar a concepção estreita de que a pequena burguesia, por princípio, visa a impor um interesse de classe egoísta. Ela acredita, pelo contrário, que as condições especiais para sua emancipação são as condições gerais sem as quais a sociedade moderna não pode ser salva nem evitada a luta de classe. Não se deve imaginar tampouco, que os representantes democráticos sejam na realidade todos *shopkeepers* ou defensores entusiastas destes últimos. Segundo sua formação e posição individual podem estar tão longe deles como o céu da terra. O que os torna representantes da pequena burguesia é o fato de que sua mentalidade não ultrapassa os limites que esta não ultrapassa na vida e são, conseqüentemente impelidos teoricamente para os mesmos problemas e soluções para as quais o interesse material e a posição social impelem, na prática, a pequena burguesia. Esta é, em geral, a relação que existe entre os *representantes políticos e literários* de uma classe e a classe que representam. (MARX, 1977, p. 48)¹⁰³

Uma razoável diferença pode ser vista entre a análise bourdieusiana e a marxista. Para esta parece existir um espaço unidimensional que congrega e explica a aliança entre interesses provenientes de indivíduos ou grupos distintos. É porque tanto os *shopkeepers* quanto seus representantes literários estão em uma mesma posição social que se pode entender suas afinidades no que diz respeito aos interesses econômicos e representação política. Por outro lado, para Bourdieu, existem dois espaços distintos e relativamente autônomos e é devido a uma homologia entre estes espaços que se torna possível encontrar correspondências. Contudo, pode-se notar que para ambos a afinidade entre as posições é construída previamente. Nomeia-se uma ordem unidimensional ou uma relação de homologia e a partir dessas ordens, previamente tidas como um único espaço que unifica os interesses, explica-se a coalizão, a coesão ou a afinidade entre as tomadas de posição e interesses. No entanto, o ponto que buscarei desenvolver aqui é o de que devemos observarmos as relações e das formas de interação, para, a partir daí, derivarmos ordens explicativas mais amplas que possam explicar a aglomeração das posições políticas em relações de afinidade ou de oposição, tal como mostradas no capítulo anterior.

Nem os pesquisadores e nem as empresas gostariam de ter suas atividades mais regradas, pois isso lhes toma tempo e recursos. Por isso nenhum deles gostaria de se submeter a etapas burocráticas demasiadamente complexas para realizar suas atividades. O que ocorre é que com a edição da Medida Provisória e a criação do Cgen foram criadas etapas adicionais para pesquisa e para bioprospecção, pois o MMA estendeu sua gestão

¹⁰³ Grifos no original.

sobre essas atividades e a MP não permite clareza suficiente para o MMA desempenhar a sua função. Também, ao fazer isso, o MMA estendeu gestão sobre parte dos outros Ministérios e disputou competências. Apresenta-se assim que o enrijecimento do MMA, que se dá pela ampliação de sua gestão sobre as atividades dos pesquisadores, é ao mesmo tempo uma competição com o MCTI pela gestão das pesquisas científicas, por exemplo.

Contudo, este enrijecimento do MMA é sentido pelos pesquisadores como um “entranque adicional nas pesquisas” e pelo MCTI como uma ‘perda direta de espaço no Estado’ ou ‘usurpação de competências’. A diferença na forma pela qual é sentido o enrijecimento do MMA por estes dois grupos é causada pela diferença que existe no processo produtivo de cada um deles (o MCTI/CNPq produzindo autorizações para pesquisa e os pesquisadores, naturalmente, produzindo pesquisas). Essa diferença na produção de cada órgão faz com que eles externalizem ‘motivações’ distintas como julgamento de um mesmo evento (ampliação do MMA). A mesma lógica pode ser adotada para entendermos a relação entre INPI e MCTI. Embora cada uma dessas instituições esteja manifestem posições políticas muitas vezes comuns, os motivos para tal são diversos, pois ao mesmo tempo essas instituições possuem atividades muito diferentes e se posicionam em equidistância de outra instituição que assedia essas suas atividades na medida em que aumenta seu escopo de gestão.

Portanto, *é porque ambas as reações, embora distintas, sejam produzidas em oposição a um terceiro (ao MMA) que se torna possível que eles ao final encontrem afinidades*. Por isso, tanto MCTI quanto os pesquisadores, o INPI e as empresas encontram resistência ao aumento do poder de gestão do Cgen/MMA sobre suas atividades ou procedimentos burocráticos. Um movimento de ampliação de um ramo burocrático assim gera efeitos distintos, mas que se conectam, como dizia Wilhelm Dilthey:

Nós apreendemos o mundo espiritual das ciências humanas sob a forma das conexões de efeitos, tal como essas conexões se formam no transcurso temporal [...]. A conexão de efeitos é, em si, sempre complexa. O ponto de abordagem para a sua constatação é um efeito particular, para o qual buscamos – caminhando retrospectivamente – os fatores efetivos. Entre os muitos fatores, somente um número limitado é determinável e significativo para esse efeito. (DILTHEY, 2010, p. 124).

A afinidade eletiva observada aqui é semelhante a uma (das tantas) constatadas por Max Weber (2001). Ao mapear os elementos formais da ‘conduta protestante’ e da ‘mentalidade econômica’, M. Weber constata que tanto um quanto o outro se opunha ao sistema de produção feudal, criando entre eles, e por esta oposição, uma afinidade que

gerou o “sóbrio capitalismo burguês com sua organização racional do trabalho”. No nosso caso, os efeitos, por assim dizer, são as posições tomadas pelos representantes, em sintonia. De certa forma, o INPI, o MCTI, as empresas e os pesquisadores possuem motivos (ou ‘motivações’) completamente diferentes para se oporem ao enrijecimento do Cgen/MMA. Mas estes motivos estão, antes de tudo, relacionados ao modo de produção específico de cada um desses grupos e não (segundo até onde podemos contatar) *à submissão a uma mesma (ou homóloga) ordem supostamente objetiva* tal como postulariam K. Marx (1977) ou P. Bourdieu (1998). A produção de direitos de patente, por parte do INPI, faz com que ele se oponha ao artigo 31 da MP. Já a pesquisa com estrangeiros do MCTI faz ele se opor ao artigo 21 da MP. Os pesquisadores e empresas só querem celeridade. Mas todos eles, embora guiados por ‘motivações’ muito particulares e produzirem coisas distintas (terem *funções* distintas) são uníssonos ao se mobilizarem contra a ampliação da gestão do Estado (ou de uma parte dele) sobre suas atividades – isto é, contra a ampliação do escopo de gestão do Cgen/MMA. Assim, cada um deles gera efeitos distintos, mas que encontram afinidade fundando uma única identidade ou *ethos*, embora sejam distintos em suas particularidades.

Agora que nossa perspectiva deve estar suficientemente clara, podemos mobilizar os modelos de explicação transcendentais, mais notadamente, aqueles que falam em ‘modelos de desenvolvimento’, ‘moral’, ‘*ethos*’, etc. Conforme nos mostra Leticia Cesarino em sua pesquisa no Congresso Nacional na época da discussão da Lei de Biossegurança para Organismos Geneticamente Modificados (OGMs).

Até a apresentação do projeto passaram-se meses de polêmica. Dentro da própria comissão interministerial o Governo encontrava-se dividido: de um lado os ministérios da agricultura, desenvolvimento e ciência e tecnologia; de outro meio ambiente, saúde e desenvolvimento agrário. (CESARINO, 2006, p. 37).

A autora chega a observar que existia uma grande disputa por competências e por formalização de quem e como pode participar das decisões do Estado.

Com o tempo, parlamentares e cientistas pró-progresso foram, diante dos impasses, aceitando a existência de um Conselho de Ministros para dirimir eventuais conflitos em torno das decisões da CTNBio sobre a comercialização de OGMs. Mas, em compensação, buscaram garantir uma partilha bem definida entre as competências das duas comissões: uma exclusivamente técnica outra exclusivamente política. Neste sentido, passaram a defender que na CTNBio fosse a única arena de decisão técnica, sendo portanto a única a emitir parecer sobre a segurança dos OGMs e sobre a necessidade da EIA/RIMA [Estudo e Relatório de Impacto Ambiental] – retirando essa competência, portanto, das agências de saúde e meio-ambiente do executivo. Além disso, argumentavam que a comissão

fosse composta prioritariamente por especialista, com pouca ou nenhuma representação de entidades da sociedade civil. (Idem, p. 89)

Além disso, a autora interpreta essa oposição tomando como base a construção do idioma ou o léxico local, que são os de ‘precaução’ e ‘progresso’: ideias gerais acerca do rumo que o país deve tomar.

A polaridade que foi se desenhando em torno do PL da Biossegurança dentro do parlamento brasileiro, assim como fora no Executivo, nunca se colocou em termos de posicionamento pró ou contra transgênicos em si, mas em torno dos termos de regulamentação da pesquisa e comercialização. De um lado um grupo a favor de maior precaução e de um processo de avaliação mais rigoroso; de outro parlamentares defendendo maior flexibilidade e simplicidade – e daí maior celeridade – dos ritos regulatórios. Além disso, os primeiros tendiam a defender componentes ‘políticos’ da avaliação da aceitabilidade do risco das OGMs, enquanto os segundos normalmente advogavam uma avaliação exclusivamente “técnica”. Denominá-los-emos, aqui, como grupo da *precaução*, de um lado, e grupo do *progresso*, de outro. (Idem, p. 82, grifos no original)

A partir daí, ‘precaução’ e ‘progresso’ se tornam uma oposição entre ‘ciência’ e ‘política’, e de ‘ciência’ e ‘política’ a autora deriva uma oposição entre ‘natureza’ e ‘sociedade’.

Uma tensão que persistiu ao longo de todo o debate legislativo e que, pode-se dizer, permeou as demais polêmicas foi, sem dúvida, aquela entre ciência e política. Ela apareceu tanto com respeito aos dispositivos a serem (ou não) contidos no Projeto de Lei, quanto à própria forma de sua tramitação nas duas Casas Legislativas (Idem, p. 86).

Em todo caso, as duas proposições – de opor ciência a ciência e política à ciência - não deixam de funcionar como a partilha moderna entre natureza e sociedade. (Idem, p. 92).

Acredito, assim como mostra L. Cesarino, que o caminho a ser feito é este de, a partir da produção característica de cada departamento de Estado, constatar seus enfrentamentos, para só assim aceder aos conceitos que os unificam – os ‘conceitos de consenso’. Assim, as ideias não são a causa. O ‘modelo de desenvolvimento’ ou o léxico local são os efeitos – caso contrário recairíamos em um perigoso idealismo esquecendo-nos das relações de produção (burocrática e empresarial). As ideias de ‘progresso’ e de ‘inovação’ é o *idioma comum* que unifica todos aqueles grupos que se opõem a um mesmo fenômeno. Ao mesmo tempo, as ideias de ‘proteção ambiental’ são aquelas que unificam os grupos que partilham de outros efeitos em comum: as ONGs e as autoridades ambientais. Desta forma, o ‘modelo de desenvolvimento’ (do desenvolvimentismo ou da sustentabilidade) não pode ser entendido como uma causa das posições políticas tomadas

no Plenário do Cgen, mas sim como uma unidade que consegue congrega os diversos grupos tornando-os unidos contra outra unidade que os enfrenta. Por isso, realizar um estudo sobre o Estado sustentado unicamente nas palavras que são repetidas pelos agentes ou somente naquilo que eles falam não pode chegar em nada mais do que na contabilização dessas palavras que são, de fato, ‘conceitos de consenso’. ‘Conceitos de consenso’ pois congregam em um idioma comum posições que poderiam ser muito distintas, mas que reagem a em uma situação comum de forma semelhante. É necessário, portanto, para além da análise do que é dito no Conselho, indagarmos as formas diferentes pelas quais os departamentos burocráticos produzem o que produzem. Identificar as funções que uma dada burocracia desempenha e como essas funções se relacionam aos procedimentos característicos dos outros ramos burocráticos, este procedimento, fizemos a partir das entrevistas e das análises de documentos.

Conforme as estruturas burocráticas assumem funções, criam e expropriam gerência, atravessam os negócios até então monopolizados por outros ramos burocráticos e defendem sua produção/função dentro do Estado, seus conceitos também se ampliam na medida em que mais aliados se somam a um léxico comum. Assim, tanto o ‘desenvolvimento sustentável’ quanto ‘desenvolvimentismo e inovação’ são dois modelos que crescem à medida que cresce o aparato estatal e os grupos sociais [ambos aliados e muitas vezes indistintos] que encontram sua unidade sob este ou aquele léxico. Por isso, o crescimento do MMA e das autoridades ambientais dentro do Estado é também o avanço das ideias de desenvolvimento sustentável. Podemos supor assim que o recrudescimento dos conceitos ambientalistas e do modelo de desenvolvimento sustentável, das ideias de preservação ambiental, etc. ocorrem *pari passu* ao enrijecimento de uma estrutura burocrática estatal que cultiva esses conceitos (ou que encontra neles um âmbito de consenso) e que, principalmente, justifica e *gere* atividades mobilizando estes conceitos como suas justificativas morais. Voltamos então a novamente ‘entificar’ as relações, mas agora sabendo previamente que elas são muito mais produtos de construções e afinidades eventuais do que de entidades previamente estabelecidas e estanques.

Considerações Finais

O *leitmotiv* deste trabalho foi o tratamento do Cgen não como uma entidade, mas sim como um conjunto de práticas e interesses que o integram, ora se antagonizando, ora se somando. A estratégia adotada para a realização deste estudo foi a de partir a análise de situações ambíguas dentro do próprio Conselho. Estas ambiguidades foram assim tratadas quando as colocamos em relação com a bibliografia antropológica que trata de políticas públicas, em que os efeitos e as implicações de uma determinada política não podem ser previstos, gerando assim diferentes formas de julgamento e de valoração de seus efeitos estimados. Pudemos entender, por meio de uma breve revisão daquela bibliografia, que se coloca em questão se a ampliação da gestão do Estado pode vir a ser uma forma imperiosa de ação, na medida em que este disciplina e modela comportamentos, gere atividades, pune e organiza a sociedade; ou se o Estado, na medida em que se amplia, promove a garantia de direitos, a proteção de minorias exploradas e intermedeia positivamente relações de exploração.

Partimos então da noção inicial do Conselho como sendo ele uma unidade ambígua, caracterizada assim também por algumas pessoas que se utilizam do sistema do Conselho para solicitar acesso ao PG. Seguimos pela fragmentação do Conselho em suas diversas partes e notamos que o Conselho é formado por dois modos de conduta que se antagonizam: aqueles que visam aumentar o escopo de gestão do Conselho sobre certas atividades relativas ao acesso ao PG e à repartição de benefícios, por um lado; e aqueles que, pelo contrário, visam diminuir o escopo de ação do Conselho sobre as atividades de sua competência. Sendo assim, o Estado não pode ser entendido como uma entidade estanque, já que dentro de seus próprios órgãos são gerados diversos conflitos e,

sobretudo, formas de conduta que visam até mesmo limitar o escopo de gestão ou o poder estatal. Com efeito, ao mobilizarmos um olhar que não entende o Estado (de um modo geral) ou os órgãos públicos (em particular) como sendo eles entidades percebemos que o que antes se mostrava como uma única disposição ambígua tornou-se formas de conduta e grupos diferentes e em conflito. Assim, buscamos trazer alguma contribuição para a bibliografia antropológica sobre políticas públicas, buscando entender as ambiguidades que a integram não como questões lógicas ou morais, mas sim como questões relativas às formas de conduta e ao alinhamento de diferentes grupos, cuja sobreposição dos interesses cria a impressão de ambiguidade. A análise a partir de ‘formas de conduta’ foi referendada nos estudos de G. Bateson, quando o autor busca justamente mapear os encaixes das relações e as formas reiteradas de equilíbrio que elas podem gerar.

Um terceiro passo foi dado quando buscamos entender estas mesmas formas de conduta como não sendo, elas próprias, entidades estanques. Assim, procedi à fragmentação destas próprias entidades em suas unidades mais simples: o interesse particular dos representantes das instituições que atuam no Cgen. O objetivo assim era eliminar qualquer efeito halo ou generalizações acerca dos comportamentos dos representantes nas reuniões do Conselho, para trazer à tona as suas especificidades e interesses particulares. A partir das entrevistas com os representantes, de análises de documentos, de buscas em sites e de conversas informais percebi que cada instituição representada no Cgen possuía uma atividade muito específica, o que confere a elas um caráter bem diferenciado entre si. Por meio desses recursos percebi que os processos e procedimentos característicos de cada instituição representada no Cgen era bem específico para cada instituição, portanto, muito longe da ideia geral de um órgão ou de Estado monolítico, absolutamente coeso e livre de ruídos. Observei que cada representante caracterizava sua instituição de uma forma muito particular e cada uma delas, por assim dizer, produzia algo muito singular. Além disso, notei que cada instituição tinha, além de uma produção característica, um olhar específico sobre o Cgen que estava, em grande medida, relacionado à própria produção institucional.

Este olhar característico era construído pela forma como as atividades do Cgen poderiam afetar o andamento dos trabalhos e as competências das instituições de origem dos representantes. O crescimento ou a diminuição do Cgen, com efeito, se liga à forma como este Conselho consegue ampliar ou retroceder em seu escopo de gestão. Forma esta que, por sua vez, está relacionada à maior ou menor interferência do Conselho nos

procedimentos específicos e nas competências das instituições que nele se representam (direta ou indiretamente).

Se estamos diante de procedimentos específicos (cada instituição, com sua produção característica, envolvida em suas próprias atividades) e ao mesmo tempo de modos de conduta consideravelmente alinhados (em que representantes se aliam ou se antagonizam seguindo uma lógica específica de fomento ou diminuição do ambiente em que atuam) a questão que se coloca é: como entender essa coesão? Isto é, como entender que interesses aparentemente muito distintos encontrem alguma sintonia? Notamos que existem pelo menos duas explicações que podem ser dadas para esta pergunta. A primeira busca criar um termo que unifica as particularidades (neste ponto trabalhamos com P. Bourdieu, principalmente); a segunda trata de uma interdeterminação, em que uma pessoa afeta diretamente a outra gerando assim uma relação ou de afinidade ou de oposição (aqui mobilizamos B. Latour). Minha estratégia foi reavivar o debate instaurado por F. Boas quando este se posiciona entre os estudos evolucionistas e difusionistas invocando uma alternativa ‘acausal’ em que, por relações conjecturais, diferentes causas podem gerar o mesmo efeito. Além disso, recorri também à famosa noção de ‘afinidade eletiva’ de W. Dilthey e M. Weber, ao perceber que embora cada representante de instituição reflita por procedimentos muito singulares, eles encontram afinidades ao se oporem ou fomentarem uma realidade comum (a saber, o poder de gestão do Cgen). Assim, independente dos motivos (ou da ‘produção institucional’) que um representante tem, ele pode adotar uma tomada de posição política comum a outro representante não por estarem ambos previamente determinados por uma causa comum (uma posição social, por exemplo) ou por estarem eles face a face se interdeterminando, mas é por se oporem, de forma relacional e conjectural, a uma mesma força que eles podem encontrar a coesão.

Nesse sentido, espero poder contribuir para reflexões sobre coesão social e, indiretamente, sobre representação política. Ao invocar um modelo ‘acausal’ que explica as afinidades ou oposições e seguindo pela estratégia analítica de não entender o Estado como uma entidade, a representação política pode não ser mais somente pensada como originária de uma causa comum (como postula a teoria marxista) ou por campos homólogos (segundo P. Bourdieu) e tampouco simplesmente como uma ‘ligação mediada’ que se prolonga das bases a seus representantes (como queria B. Latour)¹⁰⁴. Mas as trajetórias

¹⁰⁴ Ver B. Latour (2004).

individuais e suas eventuais afinidades podem ser dotadas de vários hiatos, conjecturas, descontinuidades e eventualidades.

A partir deste ponto podemos também ampliar a compreensão sobre as oposições ou distinções geralmente invocadas pela sociologia política para a compreensão dos Conselhos. Notadamente, percebe-se que no Cgen não há uma oposição ou uma distinção estrita entre instituições do Estado e instituições da sociedade civil. Muito pelo contrário, estas instituições se alinham e se opõem segundo critérios diferentes daqueles que determinam sua pertença ao poder público ou a frações de classe e grupos sociais. Ao não tratar estes entes como sendo eles necessariamente estanques e sectários percebemos que ocorrem muito mais imbricamentos entre eles do que distinção.

Também, ao observar as práticas ao invés de operar entre classificações preconcebidas, foi possível chegar mais próximo das formas de oposição e aliança que se desenvolvem no Conselho e que, como visto, passam longe de serem formas dependentes de uma distinção entre Estado-Sociedade. Com efeito, caso se opere com estas categorias, boa parte do trabalho pode perder em fidedignidade, haja vista que existem relações que atravessam essas categorias construindo formas de relações independentemente delas.

Portanto, entender o Conselho a partir da divisão analítica Estado-Sociedade não nos permite nos encontrar com outras formas de divisão que pontuam estratégias e formas de conduta diferenciadas que podem ser performatizadas no Conselho. Para além dos grupos formais existem aqueles que possuem um nascimento espontâneo, oriundo das próprias relações entre as pessoas que participam em circunstâncias muitas vezes fluidas e mutáveis. Apesar de, formalmente, o Conselho ser dividido entre as instituições do Estado e as da sociedade civil (entre aqueles que são autorizados a falar e a votar e aqueles que não o são), percebemos que na prática essas divisões são suspensas e que novas formas de oposição e aliança são construídas entre os representantes que atuam no Cgen, as quais não dependem da oposição analítica entre Estado e grupos sociais, mas sim das dinâmicas conjunturais, eventuais e próprias, criadas pelas interações que são desenvolvidas no próprio Conselho.

Bibliografia

ABRAMS, P. 1988. Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociologia* I(I).

ALENCAR, J.; **FONSECA**, I. 2011. Participação Social e Inclusão Política nos Conselhos Nacionais. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*, IPEA. n.1. Brasília

ALENCAR, J.; **CRUXÊN**, I.; **FONSECA**, I.; **PIRES**, R.; **RIBEIRO**, U. 2013. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan./abr. p. 112-146

ARTAUD, A. 1987. *O Teatro e seu Duplo*. São Paulo, Ed. Max Limonad

AVRITZER, L.; **PEREIRA**, M. L. D. 2005. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e sociedade: instituições híbridas e participação no Brasil e na França*, número especial, p. 16-41

AVRITZER, L. **SANTOS**, B. S. 2002. Para ampliar o cânone democrático. In: **SANTOS**, B. S. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira.

AZEVEDO, C. M. A. 2003. *BIOPROSPECÇÃO – Coleta de Material Biológico com a finalidade de explorar os recursos genéticos*. São Paulo, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (Série Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – Caderno 7)

_____. 2005. A Regulamentação do Acesso aos Recursos Genéticos e aos Conhecimentos Tradicionais Associados no Brasil. *Biota Neotropica* v5 (n1).

BATESON, G. 1987. *Steps to an Ecology of Mind: collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology*. Northvale, New Jersey, Jason Aronson Inc.

_____. 1935. Culture, Contact and Schismogenesis. *Man*, Nº 199. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/33983948/BATESON-Gregory-Culture-contact-and-Schismogenesis>

_____. 2008. *Naven: um exame dos problemas sugeridos por um retrato compósito da cultura de uma tribo da Nova Guiné, desenhado a partir de três perspectivas*. 2ª Ed. São Paulo, Edusp

BARRETO, D. W. 2012. Patrimônio genético brasileiro: protegê-lo ou aproveitá-lo comercialmente?. *J. Braz. Chem. Soc.* [online]. 2012, vol.23, n.2, pp. 191-193.

BARRETO FILHO, H. 2001. *Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção*. Palestra apresentada no Workshop Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade. Parati, RJ

BEAUVOIR, S. 1948. *The Ethics of Ambiguity*. N.J., Citadel Press

BELFORT, L. F. I. 2006. *A Proteção dos Conhecimentos Tradicionais dos Povos Indígenas em Face da Convenção Sobre Diversidade Biológica*. 139 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília

BENDIX, R. 1996. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo, USP.

BERGSON, H. 2006. *Duração e simultaneidade*. São Paulo, Martins Fontes

BOAS, F. 2010. *Antropologia Cultural*. Rio de Janeiro, Zahar

BOURDIEU, P. 1998. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil

_____. 2005. Da casa do Rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: **WACQUANT**, L. (org). *O Mistério do Ministério*. Rio de Janeiro, Revan

_____. 2009. *O Senso Prático*. Petrópolis, Vozes

_____. 2007. *A Distinção*, São Paulo/Porto Alegre, EDUSP/ Zouk

BYERS, W. 2007. *How Mathematicians Think Using Ambiguity, Contradiction and Paradox to Create Mathematics*. Princeton, Princeton University Press.

CARVALHO, J. M. 2008. *A Construção da Ordem e Teatro das Sombras*. Rio de Janeiro

CARVALHO, M. C. A. A. & **TEIXEIRA**, A. C. C. (orgs). 2000. *Conselhos Gestores e Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis.

CARRARA, S. 1984. Ciência e doutrina da identificação no Brasil ou do controle do eu no templo da técnica. *Boletim do Museu Nacional*, n. 50, dez.

CESARINO, L. M. da C. N. 2005. *Acendendo as luzes da ciência para iluminar o caminho do progresso: uma análise simétrica da lei de biossegurança brasileira*. 222 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

CODATO, A. 1997. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo/Paraná: HUCITEC/Ed. UFPR.

DAGNINO, E. 2002. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Campinas, Paz e Terra.

DAS, V.; POOLE, D. 2004. (orgs). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fé/Oxford, School of American Research Press

DELEUZE, G. 2007. *Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia – Vol 1*. São Paulo, Ed. 34

DILTHEY, W. 2010. *A construção do mundo histórico nas ciências humanas*. São Paulo, UNESP

DRAIBE, S. 1985. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. São Paulo: Paz e Terra.

DURKHEIM, E. 1989. *Formas Elementares da Vida Religiosa*. São Paulo, Paulus, 1989

DURKHEIM, É.; MAUSS, M. 1979. *Algumas formas primitivas de classificação*. In: Mauss, Marcel. *Ensaio de Sociologia*. São Paulo, Perspectiva.

EINSTEIN, A. *Ether and the Theory of Relativity*. Collected papers of Albert Einstein. Disponível em <http://www.tu-harburg.de/rzt/rzt/it/Ether.html>

ESCOBAR, A. 1995. *Enconunterin Development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press

FALEIRO, R. P. 2005. *Unidade de conservação versus terra indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. 130 p. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

FAORO, R. 1975. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre: Globo.

FAUSTO, B. 1970. *A Revolução de 1930*. São Paulo, Brasiliense

FERREIRA, L. C. M. 2007. *Dos autos da cova rasa. A identificação de corpos não-identificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro, 1942-1960*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional/Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro, p. 197

FERREIRA, S. N.; CLEMENTINO, A. N. R. 2010. *Legislação de Acesso a Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios*. Brasília, Embrapa/ Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento

FONSECA, G. 1998. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo, Paz e Terra

FURTADO, C. 1980. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1980.

GARFIELD, S. 2011. *A Luta Indígena no Coração do Brasil: política indigenista, a marcha para o oeste e os índios xavante (1937-1988)*. São Paulo, Ed. UNESP

GOHN, M. G. 2003. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez.

- GOMES**, A. M. C. 1979. *Burguesia e Trabalho*. Rio de Janeiro, Campus
- GRAJAL**, A. 1999. Biodiversity and the Nation State: Regulating access to genetic resources limits biodiversity in developing countries. *Conservation Biology* 13: 6-9
- GRANJA**, A. F.; **BARROS-PLATIAU**; **VARELLA**, M. 1999. Acesso aos recursos genéticos transferência de tecnologia e bioprospecção. *Rev. Bras. Polít. Int.* 42 (2): 81-98
- GRELUDA**, L. 2010. *Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento*. 150 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- HANSEN**, T. B.; **STEPPUTAT**, F. (orgs). 2001. *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Duke University Press
- Instituto Socioambiental (ISA)**. 2003. *Quem cala consente? Subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. LIMA, A.; BENSUNSAN, N. (orgs). São Paulo, Instituto Socioambiental - (Série Documentos do ISA nº 8)
- Instituto Socioambiental (ISA)**. 1996. *Biodiversidade e Proteção do Conhecimento de Comunidades Tradicionais*. ARAUJO, A. V.; COPABIANCO, J. P. (orgs). São Paulo, Instituto Socioambiental - (Série Documentos do ISA nº 2)
- JUNG**, C. G. 2000. *Sincronicidade*. Petrópolis, Vozes
- KNABBEN**, R. M. 2011. A "quimera" estatal: uma problematização do Estado a partir do "ponto de vista do nativo". In: X Congresso Argentino de Antropologia Social. Buenos Aires.
- KNORR-CETINA**, K.; **CICOUREL**, A. 1981. *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro- and macro-sociologies*. Boston/London and Henley, Routledge and Kegan Paul
- LATOUR**, B. 1994. *Jamais Fomos Modernos*. Rio de Janeiro, Ed. 34
- _____. 2000. *Ciência em Ação*. São Paulo, Ed. UNESP
- _____. 2002. *Reflexão sobre o culto moderno dos deuses fe(i)tiches*. Bauru, São Paulo, EDUSC
- _____. 2005. *Reassembling the social*. New York, Oxford University Press.
- _____. 2004. Se Falássemos um Pouco de Política? In: *Política e Sociedade*, nº 4, abr., p. 11-40
- LEOPOLDI**, M. A. 2000. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- LESSA**, A. C.; **COUTO**, L. F.; **FARIAS**, R. S. 2010. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). *Contexto Internacional*. [online]. vol.32, n.2, pp. 333-365.

- LÉVI-STRAUSS**, C. 1989. *O Pensamento Selvagem*. São Paulo, Papyrus
- LIN**, L. L.; **HEONG**, C. Y. 2005. *Megadiverse countries join efforts for strong international law on access and benefit sharing*. Third World Network
- _____. 2005. *Megadiverse Countries Call for Global Regime to Prevent Illegal Access of Genetic Resources*. Third World Network, 2005
- _____. 2005. *Megadiverse countries want binding CBD anti-biopiracy regime*. Third World Network. Disponíveis em <http://www.twinside.org.sg/title2/service157.htm>
- LITTLE**, P. 2002. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia* n. 174
- _____. 2005. Indigenous peoples and sustainable development subprojects in Brazilian Amazonia: the challenges of interculturality. *Law and Policy* 27(3): 450-471
- LOSS**, H. 2010. O campo de estudos sobre associações de classe de São Paulo de 1910 a 1945. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, Oct.
- LUZ**, N. V. 1961. *Luta pela industrialização do Brasil*. São Paulo: Difel.
- MACHADO**, L. Z. 2009. Políticas Sociais, Diversidade Cultural e Igualdade de Gênero. In: **SILVA**, C.; **SOUZA LIMA**, A. C.; **BAINES**, S. (orgs). *Problemáticas Sociais para Sociedades Plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectivas comparada*. São Paulo, Annablume
- _____. 2010. *Feminismo em Movimento*. São Paulo, Francis
- MARTUSCELLI**, D. E.; **GALASTRI**, L. O. 2008. Apresentação do debate Miliband-Poulantzas. In: *Crítica Marxista*, n.27, p.87-91
- MARX**, K. 1977. *O 18 Brumário de Louis Bonaparte. Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MAUSS**, M. 2003. Esboço de uma Teoria Geral da Magia. In: _____. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo, Cosac & Naify.
- _____. Ensaio sobre a Dádiva. In: _____. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo, Cosac & Naify.
- McCORMICK**, J. 1992. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará
- MEILLASSOUX**, Q. 2009. *After Finitude: an essay on the necessity of contingency*. London, Continuum
- MILIBAND**, R. 1970. The capitalist State: reply to N. Poulantzas. *New Left Review*, n. 59, Jan.-Feb.
- _____. 1973. Poulantzas and the capitalist State. *New Left Review*, n. 82, Nov.-Dec.

MIRANDA, 2010. Conselhos gestores e processo de decisão política uma análise preliminar do Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Natal (RN) – COMPLAN. In: *Conferência Nacional de Políticas Públicas Contra Pobreza e Desigualdade*, I, Natal

PALMEIRA, M.; **HEREDIA**, B. 2010. *Política Ambígua*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, NUAP

PEIRANO, M. 1986. Sem lenço, sem documento. In: *Sociedade e Estado*. Vol 1, jun. Brasília, Ed. UnB. Pp. 49-63.

_____. 2006a. De que serve um documento? In: PALMEIRA, Moacir & BARREIRA, César (orgs). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, NuAP/UFRJ, pp. 25-50

_____. 2006b. A lógica múltipla dos documentos. In: _____. *A teoria vivida e outros ensaios de antropologia*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., pp. 135-153.

_____. 2009. O paradoxo dos documentos de identidade: relato de uma experiência nos Estados Unidos. *Horiz. antropol.* vol. 15 no.32, Porto Alegre, July-Dec.

_____. 2011. Identifique-se! o caso Henry Gates versus James Crowley como exercício antropológico. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.26 no.77, São Paulo, Oct.

PEREIRA, A. K.; **ALENCASTRO**, L; **RIBAS**, N. D. 2007. Conselhos Gestores: uma bibliografia comentada. In: *Projeto Arranjos Participativos Locais*, Brasília.

PINTO, M. C. 2012. *Casa de Discussão: uma análise da produção da norma no campo do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Amazonas/Escola Superior de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Manaus, p. 144.

PITKIN, H. 2006. Representação: palavras, instituições, ideias. São Paulo, *Lua Nova*, 67: 15-47

POULANTZAS, N. 1969. The problem of the capitalist State. *New Left Review*, n. 58, Nov.-Dec.

_____. 1976. The capitalist State: a reply to Miliband and Laclau. *New Left Review*, n. 95, p. 63-83, Jan.-Feb.

RAGIN, C. 1989. *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkley/Los Angeles/London, University of California Press

ROY, A.; **ONG**, A. (orgs). 2011. *Worlding Cities: Asian experiments and the art of being global*. Wiley-Blackwell.

RIBEIRO, G. L. 2008. Poder, Redes e Ideologia no campo do Desenvolvimento. *Novos Estudos* 80. CEBRAP, v.80, p. 109-125.

_____. 1992. Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado: Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Série Antropológica* 123. Fundação Universidade de Brasília.

RIBEIRO, W. C. 2010. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo, Contexto.

RILES, A. (org). 2006. *Documents: artifacts of modern knowledge*. Michigan, University of Michigan Press.

_____. 2006a. [Deadlines]: Removing the Brackets on Politics in Bureaucratic and Anthropological Analysis. In: _____. (org). 2006. *Documents: artifacts of modern knowledge*. Michigan, University of Michigan Press.

SACCARO, N. 2011. A Regulamentação de Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios: Disputas Dentro e Fora do Brasil. Campinas, *Ambiente & Sociedade*, 14 (1): 229-244, jan.-jun

SAHLINS, M. 1990. *Ilhas de história*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar

SANTILLI, J. 2008. *Socioambientalismo e Novos Direitos*. São Paulo, Peirópolis, 2005

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Access and Benefit-Sharing in Practice: Trends in Partnerships Across Sectors*. Montreal, Technical Series No. 38

SANTOS, N. R. 2000. Implantação e Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: **CARVALHO**, M. C. A. A. & **TEIXEIRA**, A. C. C. (orgs). 2000. *Conselhos Gestores e Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis.

SCHIMIDT, L. 2009. *A Repartição de Benefícios Decorrente do Acesso à Diversidade Biológica e ao Conhecimento Tradicional Associado no Âmbito da Convenção Sobre Diversidade Biológica, da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, e da Organização Mundial do Comércio*. (2009). 426p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília

SCHUTZ, A. 1967. *The Phenomenology of Social World*. Northwestern University Press

SCHWARTZMAN, S. 1982. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus.

SEGATO, R. L. 2006. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana* vol.12 no.1, Rio de Janeiro abr

SOARES, G. 2002. *Curso de Direito Internacional Público*. vol. I. São Paulo, Atlas

SOUZA LIMA, A. C. 1995. *Um Grande Cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes

_____. (org.). 2002. *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará

SOUZA LIMA, A. C.; **BARRETO FILHO**, H. T. (orgs.). 2005. *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977 - 2002*. Rio de Janeiro, CNPq/FAPERJ/ IIEB/LACED/Contra Capa.

SOUZA LIMA, A. C.; **CASTRO**, J. P. M. 2004. Política(s) Pública(s). In: **PINHO**, O. A.; **SANSONE**, L. (orgs). *Raça: novas perspectivas antropológicas*. Salvador, ABA, EDUFBA

SILVA CASTRO, V. F. 2012. OIT e Quebradeiras de Coco Babaçu: discussões acerca do envolvimento de crianças e jovens em atividades produtivas. *Anuário Antropológico*, p. 183-209

SILVA, F.; **ABREU**, L. 2002. *Saúde: capacidade de luta – A experiência do Conselho Nacional de Saúde*. IPEA, Texto para discussão Nº 933, Brasília

SIMIÃO, D. 2006. Representando corpo e violência: a invenção da “violência doméstica” em Timor-Leste. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol. 21 nº 61, São Paulo, jun

SKOCPOL, T. 1985. *Estados e Revoluções Sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa, Presença.

TEIXEIRA, C. C.; **SOUZA LIMA**, A. C. 2010. Antropologia da Administração e da Governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?. In: **DIAS DUARTE**, L. F.; **MARTINS**, C. B. (org). *Horizontes das ciências sociais no Brasil – Antropologia*. São Paulo, ANPOCS/Instituto Ciência Hoje/Editora Barcarolla/Discursos Editoriais

TONELLA, C. 2004. Ampliação da Participação Democrática: conselhos de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.106, p.137-156, jan./jun.

TROUILLOT, M. R. 2001. La antropología Del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. In: *Current Anthropology*, Vol.42, nº1, feb.

WAGNER, R. 2010. *A invenção da cultura*. São Paulo, Cosac Naify

WEBER, M. 2001. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo, Centauro

YANG, S. Y. 2005. Imagining the state: an ethnographic study. *Ethnography*, 6, 2005