

O arcabouço institucional-legal brasileiro referente às ações de prevenção e controle das espécies exóticas e a formulação de alguns princípios para a construção de uma Política Pública Nacional

Carlos José Saldanha Machado,
Antropólogo, Pesquisador em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e
Professor dos Programas de Pós-Graduação em: Meio Ambiente
(Doutorado Multidisciplinar) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
Informação e Comunicação em Saúde do Instituto de Comunicação e
Informação Científica e Tecnológica em Saúde/Fiocruz
E-mail: carlos.saldanha@pq.cnpq.br

Palestra proferida na "Mesa-Redonda - A Introdução de Espécies Exóticas" durante a *61ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, 17 de Julho de 2009, Manaus.

Introdução

Boa tarde e obrigado a todos e a todas por terem vindo participar conosco do debate sobre um tema tão importante para a saúde e o meio ambiente da sociedade brasileira. A interação entre ciência e sociedade é extremamente importante para a nossa jovem democracia e para a busca de soluções dos problemas nacionais.

Mas antes de começar a desenvolver o tema da minha contribuição para esta Mesa-Redonda gostaria de agradecer à Diretoria Científica da SBPC pelo convite para participar da sua 61ª Reunião Anual aqui na Amazônia central, em Manaus, nesse enorme espaço urbano no meio da Floresta, espaço repleto dos problemas de uma grande cidade brasileira. Fico feliz que a SBPC tenha incluído em sua agenda a questão das invasões biológicas sobre os recursos naturais e os seres humanos, sobretudo porque é uma questão que têm levado à mobilização mundial e ao desenvolvimento de ações articuladas e abrangentes. Tais iniciativas incluem a consolidação de estratégias nacionais e/ou políticas específicas. Mas, com veremos a seguir, constata-se no Brasil, simultaneamente, um número expressivo e crescente de ocorrências de bioinvasão e uma desarticulação entre as diversas iniciativas públicas, caracterizando-se a inexistência de uma política pública nacional.

Apresentarei para vocês resultados de uma pesquisa em curso que meu doutorando Anderson de Oliveira e eu estamos desenvolvendo cujo objetivo é, portanto, subsidiar a formulação de uma Política Pública Nacional de controle de espécies exóticas através de uma descrição e análise do arcabouço institucional-legal vigente. Uma parte desses resultados já havia sido publicizada no "Núcleo Temático: Espécies Invasoras" da *Revista Ciência & Cultura* em janeiro do corrente ano.

Minha palestra será dividida em cinco partes. Inicialmente, farei uma breve caracterização do problema das invasões biológicas no mundo. Em seguida, analisarei os espaços institucionais das agências reguladoras e dos ministérios atuantes na detecção, monitoramento e fiscalização. Na terceira parte, resumirei as características, as lacunas e as potencialidades do arcabouço jurídico passando a identificar, na penúltima parte, as interações conflituosas entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos. Finalmente, concluo minha palestra identificando alguns obstáculos a serem superados para que possamos construir uma política pública nacional formulada numa perspectiva de gestão integrada, a exemplo do que vem sendo praticado, há uma década, com a Política Nacional de Recursos Hídricos, e formulando algumas proposições para assegurar a consistência das ações desta política.

Parte I

O processo de globalização, associado à intensificação do deslocamento humano e de cargas pelo mundo, contribuiu sobremaneira para a quebra de barreiras ecológicas, tendo como uma de suas conseqüências o aumento expressivo das ocorrências de introdução de espécies exóticas. A entrada de uma nova espécie em um ambiente, a princípio, poderia ser considerado um aspecto positivo, por representar o incremento à biodiversidade local. Entretanto, as espécies exóticas invasoras caracterizam-se exatamente por sua relação negativa e conseqüente impacto sobre componentes do ambiente invadido, recursos e bens humanos, ou sobre a saúde humana. Entre os vários impactos decorrentes das bioinvasões estão a redução da diversidade de espécies, a geração de híbridos e substituição de espécies nativas, a alteração de habitat, a competição, a predação, o parasitismo e as conseqüentes alterações na cadeia alimentar e no ciclo de nutrientes. A dimensão do

problema das bioinvasões pode ser entendida pelo reconhecimento da mesma como a segunda maior ameaça à biodiversidade. Mas os problemas causados por espécies invasoras não se restringem aos ecológicos. Espécies exóticas invasoras são responsáveis ainda por danos a imóveis, a produção de alimentos e bens, além de ser responsável pela transmissão de patógenos de diversas doenças humanas. O sucesso de espécies exóticas invasoras em consumir vastos recursos alimentares é amplamente documentado, inclusive com conseqüências extremas, como sendo um dos fatores a contribuir para o desaparecimento de populações humanas. Pragas de insetos ou ervas daninhas, como usualmente são popularmente conhecidas estas espécies exóticas invasoras, em se tratando deste tipo de impacto, têm sido responsabilizadas, segundo um documento de 2001 da FAO, pela perda de cerca de 12 a 13% de alimentos no planeta, resultando em gastos de grandes somas em dinheiro utilizadas na tentativa de controlar, ou pelo menos reduzir, o potencial de tal ameaça. Um dos mais dramáticos impactos causados por espécies exóticas invasoras envolve doenças transmissíveis por organismos originários de populações resistentes a estas. A introdução de doenças como tifo, através do contato com europeus em meados do século XV, foi responsável por drásticas conseqüências a populações humanas que não eram imunes a esta doença. Apesar da medicina moderna reduzir consideravelmente os impactos dessas doenças, o contato entre populações com e sem imunidade tem sido ampliado enormemente, devido à velocidade de transporte de portadores, podendo ser eles pessoas, organismos não-humanos ou materiais. Pode-se apontar como exemplo a identificação do transporte multi-vetorizado da cólera (*Vibrio cholera*).

Mas o panorama brasileiro não difere daquele de outros países, havendo, na literatura, a descrição de dezenas de casos de espécies exóticas invasoras em seu território, que incluem ocorrências de espécies exóticas invasoras em quase todos os ecossistemas responsáveis por um prejuízo bilionário à economia brasileira. Gostaria de destacar os casos do molusco gigante-africano (*Achatina fulica*), o mexilhão dourado (*Limnoperna fortunei*), o vibrio cólera (*Vibrio cholerae*) e as espécies de coral-sol (*Tubastraea coccinea* e *T. tagusensis*).

A análise dos casos de introduções de espécies exóticas invasoras no Brasil suscita a discussão sobre os conceitos de espécies exóticas, o de fronteiras geopolíticas e suas relações com os riscos, de indispensável

consideração durante a análise de formulação de uma política pública. Apesar do uso do termo “espécie exótica” não ser consensual, algumas revisões terminológicas revelam a inexatidão científica ao redor da biologia das invasões e sua terminologia. Apesar de cientificamente caminharmos em direção ao estabelecimento de um conceito de espécie exótica relacionado com um ecossistema ou bioma, e não a um limite geopolítico, ainda é muito incipiente a incorporação desta ótica nos diplomas legais. A formulação de uma política pública que objetive enfrentar os efeitos de espécies exóticas invasoras precisa considerar, necessariamente, a heterogeneidade ambiental brasileira que reflete a biodiversidade de cada um dos ecossistemas do território nacional. Adiciona-se aos desafios de um país de dimensões continentais e de megadiversidade a necessidade de administrar os riscos associados à translocação de espécies dentro dos seus próprios limites. O tamanho desse desafio pode ser ilustrado pelo impasse existente no Grupo de Trabalho do CONAMA, que trata da introdução, re-introdução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos. Claramente estabeleceu-se um paradoxo em que, num dos pólos, registra-se os danos causados por espécies ícticas translocadas entre as bacias hidrográficas brasileiras, e a pressão exercida pelos segmentos econômicos.

No Brasil, assim como na maioria dos países, as invasões biológicas ocorrem acidental ou intencionalmente, por meio de diferentes vetores, como: navios, plataformas petrolíferas, caminhões, automóveis, trens e/ou aviões entre outros. Portanto, o processo de entrada das espécies no território brasileiro apresenta interface com as instituições de regulamentação, gestão e/ou fiscalização dessas formas de transporte. Somam-se a essas instituições aquelas cujas funções são correlatas à proteção dos recursos naturais, à saúde pública e à garantia da segurança alimentar.

Paradoxalmente, como apresentarei em seguida, constata-se no Brasil um número significativo de instituições envolvidas com o controle de espécies exóticas e a inexistência de uma política pública estruturada.

Parte II

A partir de 1997 o governo federal começou a criar agências para regular as atividades de grandes setores da economia, serviços ou recursos (ex. transportes, telecomunicações e águas). Algumas delas apresentam forte

interface com a presença de espécies exóticas no Brasil, destacando-se aquelas que regulam o transporte no país como a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) e a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). Originalmente as agências são instituições com alta concentração de poder, cujas funções principais incluem o estabelecimento de regras operacionais e fiscalização. Por sua independência, as agências deixariam de se constituir tão somente numa resposta à crise generalizada vivida no Brasil entre as décadas de 80 e 90, mas também uma forma de defender o Estado enquanto coisa pública. Entretanto, observa-se que tais funções não estão sendo plenamente cumpridas sob a ótica em questão, apesar do reconhecimento por parte dessas agências de suas responsabilidades frente à problemática. Quando lemos os relatórios de gestão anual dessas agências constatamos uma atuação minimalista das mesmas e a negligência das funções fiscalizadoras nos processos de introdução e dispersão de espécies exóticas em território nacional. Não obstante, a sobreposição espacial da atuação de várias instituições de fiscalização em ambientes como portos e aeroportos termina por fomentar conflitos históricos, decorrentes de lacunas da legislação, que ampara a atuação desses agentes.

Criada com a mesma concepção governamental das agências supracitadas, a ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) tem como finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, agindo em portos, aeroportos e fronteiras, e dialogando com o Ministério das Relações Exteriores e com instituições estrangeiras, para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária. A agência é uma das mais atuantes no país, contribuindo para o fortalecimento das ações preventivas e corretivas. A mesma destaca-se especialmente por sua capacidade operacional e gestora de superar o âmbito do Ministério da Saúde e de ter buscado com sucesso parcerias com outros ministérios.

Um suporte institucional bem desenhado para a questão das espécies exóticas deveria sempre priorizar a prevenção e a minimização de introduções indesejadas, levando em consideração as melhores práticas, por constituírem a primeira linha de defesa contra a bioinvasão. Por essa razão, historicamente a quarentena tem-se adotada internacionalmente como uma das medidas padrão para a prevenção do transporte e dispersão biológica indesejada: as medidas preventivas focam nos vetores, através da interceptação, tratamento

ou proibição de comércio. No Brasil, a prevenção é atribuída a instituições que atuam na fiscalização de alguns desses vetores, como a ANVISA, a Autoridade Marítima, a INFRAERO (Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária), o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e a Polícia Rodoviária.

Nesse contexto, há também o reconhecimento de que um dos principais problemas da introdução intencional de espécies é o fato de que muitas das espécies comercialmente introduzidas são possíveis vetores de introdução de vírus ou fungos que afetam espécies nativas. Espécies não-focais como agentes de doenças, parasitas e outras espécies acompanhantes, como as comumente incrustadas em ostras, são acidentalmente importadas. Como consequência, o cuidado dedicado às espécies "principais" não necessariamente considera os efeitos da presença de parasitas presentes nas espécies introduzidas. Na prevenção e controle de introduções intencionais, destacam-se também as ações do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem atuado através da Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO). Esse dispositivo tem como missão estar em permanente alerta para promover a vigilância agropecuária internacional, impedindo a introdução e a disseminação de pragas e agentes etiológicos de doenças que constituam ou possam constituir ameaças à agropecuária nacional, de forma a garantir a sanidade dos produtos e a qualidade dos insumos agropecuários importados e exportados. Para que não o conheça, o MAPA é responsável ainda pela implementação de diversos programas preventivos como, por exemplo, o de Análise de Risco de Pragas.

Já a introdução de espécies decorrentes do comércio internacional é objeto de atenção também do Ministério das Relações Exteriores que atua em parceria com o MAPA para o desenvolvimento de acordos bi ou multilaterais. O comprometimento do Brasil com acordos internacionais, particularmente aqueles relacionados ao comércio internacional, moldam consideravelmente os instrumentos regulatórios domésticos e, conseqüentemente, a postura das instituições diante de situações conflituosas. O Brasil é signatário de mais de 20 acordos que se aplicam em maior ou menor grau ao tema em questão, dentre os quais eu destaco a *Convention on Biological Diversity (CBD)*, o *International Plant Protection Convention (IPPC)*, o *The International Health Regulations (IHRs)* e o *ICES Code of Practice on the Introduction and Transfer of Marine Organisms*.

O problema das espécies exóticas invasoras ainda vem sendo tratado quase que exclusivamente sob a ótica do país receptor, que arca com os custos e as conseqüências das introduções. Entretanto, percebe-se a demanda da ampliação de ações que busquem reduzir os riscos de dispersão a partir da origem. Essas ações trazem interferências extremamente delicadas nas relações internacionais, mas esta análise reforça a relevância do alinhamento entre uma política pública nacional e os acordos internacionais. Essa e outras interfaces da problemática das espécies exóticas invasoras ilustram a relevância e o potencial da atuação conjunta de diversas instituições junto ao Ministério das Relações Exteriores. Tal atuação deveria ocorrer através de colaboração técnica durante os processos de negociação de acordos internacionais. Torna-se evidente que a colaboração entre as nações amplia grandemente a possibilidade do efetivo enfrentamento dos problemas gerados pelas espécies exóticas invasoras, não só pela disponibilização de informações e tecnologias, mas também pelo estabelecimento de barreiras preventivas na origem das dispersões destas espécies, o que, em última instância, ampliaria os mecanismos de prevenção.

Mesmo a adoção das melhores práticas de prevenção não irá conter a penetração de todas as espécies invasoras nos territórios nacionais. Assim, a detecção precoce e a resposta rápida são fundamentais, permitindo a intervenção sobre as espécies invasoras ainda em condições de serem contidas ou erradicadas. Para tanto é necessário a integração dos mecanismos de detecção, monitoramento e intervenção resultando em esforços direcionados para estudos sistematizados de longa duração, nas áreas de maior suscetibilidade. Tal fato já tem sido estabelecido no Brasil através da implantação de programas como o Programa Global de Gerenciamento de Água de Lastro (*GloBallast*) onde atuam instituições nacionais como a Universidade Federal do Rio de Janeiro e Autoridade Marítima, e internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF). Essa atuação é amparada por acordos internacionais e pela legislação nacional. Entretanto, observa-se que o esforço é direcionado apenas para um dos vetores operantes de introdução de espécies exóticas, além de uma menor estruturação no contexto de vias terrestres porque a malha viária é muito maior e mais complexa e país apresentar uma ampla fronteira terrestre não monitorada.

Dessa forma, o aprimoramento desse sistema de detecção e monitoramento passa necessariamente pela consolidação de informações sobre as rotas e vetores operantes, envolvendo não só as instituições de pesquisa, a Autoridade Marítima, a INFRAERO, a Polícia Federal e as agências reguladoras de transporte mas, também, entidades internacionais ligadas ao comércio.

Em relação à ação pública de fiscalização, os aspectos relativos à saúde pública recaem sobre a ANVISA, enquanto que a segurança alimentar é objeto de atenção do VIGIAGRO. Ambos se sobrepõem espacialmente nas fronteiras, onde atuam também a Polícia Federal, a ANVISA, as agências reguladoras de transporte e o IBAMA. Como sabemos, o IBAMA é também o principal órgão de fiscalização e monitoramento dos aspectos ambientais relativos à presença de espécies exóticas no Brasil. Suas funções incluem ainda a avaliação de impactos ambientais e a aplicação de penalidades administrativas. Entretanto, sua atuação tem ficado parcialmente comprometida devido à carência de recursos financeiros para cobrir os custos de deslocamento num país continental e de um efetivo concursado para a atividade de fiscalização. Tal fato reflete em parte o orçamento final do Ministério do Meio Ambiente, que tem sido considerado um dos menores volumes frente aos demais ministérios. Mas, paradoxalmente, há de se considerar o fato de que parte significativa dos recursos destinados às instituições deste ministério não é utilizada, com um índice geral de execução há três anos atrás, segundo alguns autores, de apenas 54% do inicialmente previsto para os programas. Apesar disso, há uma priorização dos investimentos públicos para a erradicação ou controle de espécies exóticas invasoras, cujos efeitos incidem sobre bens humanos, atividades econômicas produtivas e a saúde humana. Ocorrem ainda investimentos da iniciativa privada quando tais espécies colocam em risco equipamentos ou bens, como são os casos do mexilhão-dourado e da gripe-aviária. Aqui merece especial destaque as ações MAPA que, além de atividades preventivas, têm forte atuação no controle de focos de doenças causadas por espécies exóticas em rebanhos.

Mas não posso deixar de frisar que a alocação de recursos para estudo, prevenção e/ou controle das espécies exóticas é uma situação conflituosa em muitos dos países em desenvolvimento, sendo raro os casos de sucesso dessa gestão. Uma das alternativas adotadas para a redução desse conflito tem sido a alocação de recursos em um comitê gestor, representado por parte expressiva das instituições envolvidas na questão. Tal proposta já havia sido

formulada em 2007 por Sílvia Ziller da *The Nature Conservancy*-Brasil, e colaboradores, quando da consolidação de um modelo geral de estratégia de controle de espécies exóticas em escala nacional. A questão de recursos é, na verdade, somente mais um dos elementos conflituosos diante de uma situação complexa e polêmica, que não possui no Brasil arena adequada de discussão devido à ausência de uma instituição integradora.

Independente do foco de atuação, o principal articulador nacional sobre a temática das espécies exóticas invasoras é o Ministério do Meio Ambiente, que tem buscado com pouco sucesso o estabelecimento de um marco integrador dos segmentos envolvidos, tendo como principal ação o desenvolvimento de uma estratégia nacional. Mas, a condução desse processo parece negligenciar aquilo que é considerado por muitos como um dos componentes de maior importância na sua estruturação: a formação de um conselho articulador e integrador composto por elementos intersetoriais. Tal pressuposto, apesar de ter espaço previsto nas funções institucionais do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), apresenta um envolvimento incipiente e limitado diante da dimensão crítica da questão. Durante alguns anos da década de 80 do Século passado o CONAMA conseguiu desempenhar o papel de articulador das diversas áreas de governo no espaço ambiental estatal, procurando fomentar e implementar a co-responsabilidade das suas políticas ambientais. Infelizmente, desde que se tornou subordinado ao Conselho Superior do Meio Ambiente, o CONAMA tornou-se um órgão consultivo com funções concentradas nas discussões em torno de normas e procedimentos ambientais. Alternativamente, tem sido proposta por alguns especialistas a figura da Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) como organismo gestor. Para tanto, deve-se considerar os objetivos, a competência e a capacidade operacional da CONABIO, face à já mencionada amplitude e complexidade do problema abordado.

A CONABIO foi instituída principalmente para responder às crescentes preocupações do país com a sua biodiversidade e ao estabelecido na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Sua competência está relacionada à promoção da efetiva conservação da biodiversidade brasileira através da implantação da Política Nacional da Biodiversidade e da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Suas ações se dão através do apoio à pesquisa, conservação, uso sustentável, monitoramento, avaliação, prevenção e mitigação de impactos, e a repartição de benefícios derivados de seu uso.

O Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que instituiu a Comissão incluiu em sua composição representantes de órgãos e organizações da sociedade civil e segmentos relacionados à saúde, desenvolvimento econômico e integração nacional como os Ministérios da Saúde, da Agricultura Pecuária e Abastecimento e da Ciência e Tecnologia, dando assim indicativos da abrangência de suas intervenções e da multidisciplinaridade preconizada quando da proposição de um desenvolvimento sustentável.

Como já dito anteriormente, apesar do problema de espécies exóticas invasoras possuir, necessariamente, uma forte interface biológica, não se encerra nem se agrega exclusivamente às questões da biodiversidade. Dessa forma, considera-se que, apesar da estrutura dos representantes nos atuais moldes, a CONABIO não apresenta competências suficientes para tratar da questão, especialmente devido ao fato de que parte expressiva dos impactos decorrentes de bioinvasões incidirem sobre bens, recursos humanos e a saúde.

Parte III

Face à descrição e análise que acabo de fazer passarei agora a tratar das características, das lacunas e das potencialidades do arcabouço jurídico brasileiro. Antes, porém, é importante lembrar que uma leitura do arcabouço jurídico-institucional internacional aponta para fato de que a maioria dos países apresenta uma legislação que reflete a setorialização embasada na estrutura de acordos internacionais simplesmente por razões históricas ou administrativas, e não técnicas ou científicas. Os instrumentos internacionais freqüentemente apresentam caráter extremamente genérico, tornando-se o alicerce para muitos instrumentos globais, onde o desafio é fixar o consenso entre os países com diferentes níveis de desenvolvimento dos sistemas constitucionais, legislativos e administrativos. Por essa razão, em muitos casos, as adaptações nacionais não são adequadas à realidade de cada país, ocorrendo, em alguns casos, como o brasileiro, o descompasso entre a estrutura administrativa e os poderes instituídos para a tomada de decisão necessária.

Apesar de o Brasil ter iniciado, desde o início do século XX, o estabelecimento de instrumentos legais correlatos ao tema com o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal e do Serviço de Defesa Sanitária

Animal (Decretos nº 24.114/1934 e nº 24.548/1934), constatamos que houve pouco aprofundamento na discussão jurídica sobre o tema. À exceção das discussões em torno da introdução de espécies através de água de lastro – lastro é o termo empregado para a colocação de peso na forma de água, rochas ou areia em uma embarcação com vistas a aumentar a estabilidade e melhorar as condições de segurança e navegabilidade –, o tema ainda não conseguiu sensibilizar especialistas da área do Direito.

Mas a principal característica da legislação brasileira correlata é o paradoxo: existência de diversos instrumentos legais e normativos e inexistência de arcabouço consolidado que trate especificamente da problemática das espécies exóticas invasoras no território nacional. Há uma dispersão dos instrumentos legais e normativos aplicáveis à matéria que tratam da conservação do meio ambiente, da aquicultura, da saúde e da fiscalização sanitária. Quase sempre são instrumentos instituídos de forma independente, que estabelecem procedimentos, regras e responsabilidades institucionais, terminando por estimular conflitos interinstitucionais, conforme apresentarei logo mais adiante. Alguns desses instrumentos são empregados para a caracterização de infrações administrativas, cíveis e criminais e a aplicação das sanções cabíveis.

Ainda que não se refiram exclusivamente às questões das espécies exóticas, merecem destaque três importantes instrumentos nacionais, por oferecerem mecanismos que subsidiam, indiretamente, intervenções e embasam a elaboração de instrumentos específicos por parte de órgãos do Poder Público, de forma a atender às suas missões institucionais. O primeiro é a Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente. O segundo é a Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998, mais conhecida com Lei de Crimes Ambientais. Finalmente, a Lei nº 5.179, de 3 de Janeiro de 1967, é o instrumento de Proteção da Fauna.

Parte IV

Chego, então, a penúltima parte da minha palestra que resumira observações sobre as interações conflituosas entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos.

Pois bem, a presença de espécies exóticas decorrentes de introduções acidentais ou intencionais envolve uma ampla gama de interações conflituosas

entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos, encontrando resistência para o estabelecimento de ações abrangentes. Algumas instituições vinculadas aos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde são as que mais atuam de forma intensa como, aliás, é visto usualmente em outros países. Mas a estrutura administrativa do Estado brasileiro reforça a importância do envolvimento de instituições vinculadas ao Ministério dos Transportes nesse processo, haja vista a função das agências reguladoras.

O arcabouço institucional brasileiro apresenta, portanto, algumas das fraquezas comuns aos regimes nacionais de combate às espécies exóticas invasoras em países de dimensões continentais, dentre as quais destaco: a desarticulação interinstitucional; a fragmentação e a dispersão dos esforços empreendidos; e a sobreposição de responsabilidades e funções que contribui para o conflito interinstitucional. Tais fraquezas expressam conflitos interinstitucionais resultantes da carência de amparo legal adequado das instituições, e de processos históricos de re-ordenamento da estrutura organizacional da administração pública, como, por exemplo, a extinção e/ou mudança de nome de órgãos da administração pública direta.

Há ainda o fato de que algumas das instituições cujas missões preconizam, em parte, atividades relacionadas ao estudo, prevenção e/ou controle das espécies exóticas no Brasil, não apresentarem programas ou projetos institucionais atuantes. Sua relação com a problemática em questão se dá exclusivamente por intermédio de interesse pessoal, individual, de profissionais dessas instituições. Como resultado, registra-se a contaminação da cultura da parceria pela contracultura da fragmentação, permeada pelo elevado grau de pessoalidade e aleatoriedade das relações institucionais. Conseqüentemente a continuidade, a coerência e a integridade da agenda governamental, essenciais para a identificação de políticas públicas, ficam comprometidas. Concomitantemente, algumas parcerias que integram profissionais de mais de uma instituição se dão por meio de relações pessoais, ao invés de relações interinstitucionais.

Nesse contexto identificamos a necessidade de espaços de interlocução também para atores que atuem em nível local e regional como, por exemplo, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, bem como aqueles que atuam na iniciativa privada e no terceiro setor.

Parte V

Após ter feito para vocês anteriormente uma descrição e análise do arcabouço institucional-legal brasileiro referente às ações de prevenção e controle das espécies exóticas, concluo essa palestra afirmando que existem muitos obstáculos a serem superados para que se possa construir uma política nacional efetiva de controle de espécies exóticas que afetam, simultaneamente, diferentes setores da sociedade, principalmente os da agricultura, da saúde pública e do meio ambiente.

Merece destaque a desarticulação institucional entre aquelas que possuem atribuições para lidar com o tema, cuja repartição de competências, em muitos casos, resulta em papéis inversos àqueles para os quais foram criados. Temos no país um *mix* setorial, onde as responsabilidades continuam a ser repartidas entre diversas instituições e agências relevantes, cujas atuações são, em alguns casos, concorrentes.

Para que seja desenvolvida uma política pública eficiente, antes de mais nada é preciso a adoção de uma perspectiva de gestão integrada do problema, a ser traduzida na estruturação de um organismo coordenador intersetorial dos agentes necessários à implementação desta política, assegurando a consistência das ações e sua eficiência prática.

É imperativo que as questões de conservação da biodiversidade recebam a máxima prioridade, em função da falta de ações passadas e presentes para enfrentar os impactos ambientais decorrentes da presença de espécies exóticas invasoras. Não obstante, é fundamental que o setor ambiental trabalhe de forma integrada com as áreas de agricultura e de saúde. Uma visão integrada do problema otimiza processos e facilita a construção de novos conceitos sobre bases de conhecimento científico e de estruturas preventivas já existentes, como as de quarentena, análise de risco e inspeção de fronteiras.

Nessa perspectiva, deve-se prever a coordenação de atividades com agências governamentais em outros níveis além do federal, para o desenvolvimento de estratégias regionais e locais de manejo, incluindo aquelas já atuantes mas não abordadas neste estudo, representantes dos poderes legislativo, judiciário e da sociedade civil, através de associações e organizações não governamentais. Da mesma forma, o processo de

formulação de uma política pública brasileira deve necessariamente considerar os instrumentos internacionais, dada a natureza do problema aqui tratado.

Muito obrigado e fico a disposição de vocês para responder questões e esclarecer dúvidas.