4

O REGIME DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL

A capacidade de um país de seguir caminhos de desenvolvimento sustentável é determinada, em grande medida, pela capacidade de sua população e suas instituições, assim como pela suas condições ecológicas e geográficas.

Agenda 21, capítulo 37.

Este Capítulo será dedicado a examinar o processo de institucionalização do Regime da Biodiversidade no Brasil. Seu objetivo está em demonstrar a influência da esfera internacional na política doméstica, seus aspectos positivos e desafios.

Inicialmente, será apresentada uma breve caracterização da diversidade biológica no país, através da descrição de seus biomas, entendendo que a biodiversidade possui valor econômico e necessita ser conservada e utilizada de forma sustentável, devendo sua gestão ser compartilhada com os diversos atores da sociedade. Esta caracterização permitirá verificar as muitas especificidades existentes num país megadiverso como o Brasil, e no quanto isto pode dificultar no estabelecimento de uma política pública capaz de assegurar, na sua totalidade, os requisitos necessários a uma gestão adequada da biodiversidade.

Na seqüência, a partir do cenário local, descreve-se o processo de institucionalização do RIB no Brasil observando-se a necessidade de se estabelecer regras claras e estáveis, nos termos da Convenção da Diversidade Biológica e em acordo aos interesses nacionais. Busca-se verificar, por um lado, se a legislação brasileira, ao mesmo tempo em que atende a CDB, está em harmonia com as demais ações governamentais e, por outro, se os mecanismos de cooperação e financiamento asseguram o fortalecimento institucional necessário para o efetivo desenvolvimento das ações previstas no Regime.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

4.1

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA BIODIVERSIDADE BRASILEIRA

Considerado um país megadiverso, o Brasil vem procurando assegurar mecanismos para a conservação de seus recursos naturais e, ao mesmo tempo, obter o maior retorno econômico com o uso de seu capital natural. A perda da biodiversidade está diretamente relacionada à perda do habitat natural, assim quanto mais alterados estiverem os biomas, maior será o dano ambiental.

A biodiversidade brasileira está dividida em seis biomas: Amazônia, Mata Atlântica, Pampa, Cerrado, Caatinga e Pantanal, além da zona marinha e costeira, conforme no demonstrado no quadro V. De acordo com o Mapa da Cobertura Vegetal dos Biomas Brasileiros[136], a Amazônia é o maior bioma brasileiro em extensão e ocupa quase metade do território nacional (49,29%). A bacia amazônica ocupa 2/5 da América do Sul e 5% da superfície terrestre. Sua área, de aproximadamente 6,5 milhões de quilômetros quadrados, abriga extensa rede hidrográfica, responsável por escoar cerca de 1/5 do volume de água doce do mundo. Sessenta por cento da bacia amazônica se encontra em território brasileiro, onde o Bioma Amazônia ocupa a totalidade de cinco unidades da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), grande parte de Rondônia (98,8%), mais da metade de Mato Grosso (54%), além de parte de Maranhão (34%) e Tocantins (9%). Sua definição se dá pela unidade de clima, fisionomia florestal e localização geográfica. A floresta vive do seu próprio material orgânico, em meio a um ambiente úmido, com chuvas abundantes.

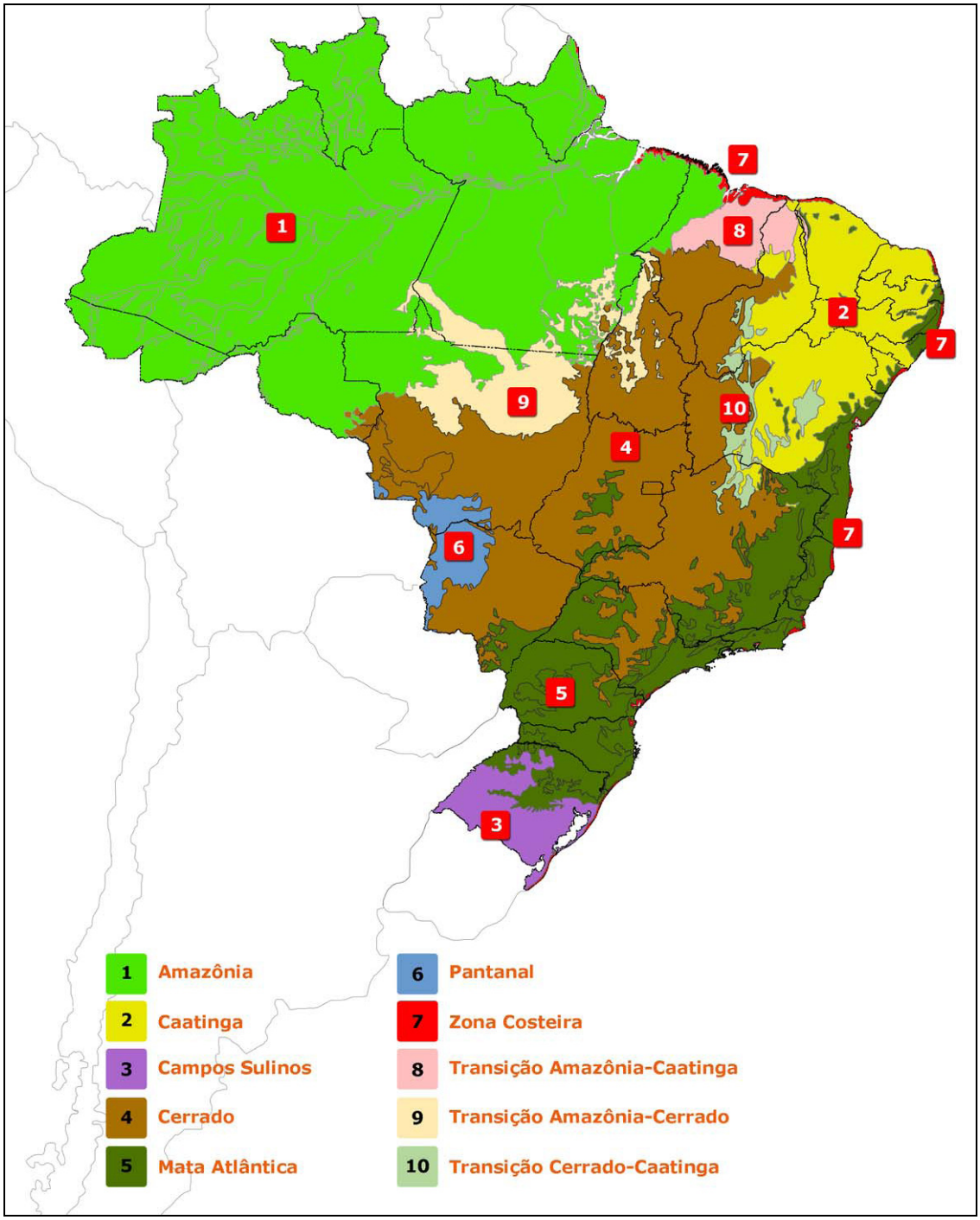
É um ecossistema frágil, historicamente ameaçado por um modelo de desenvolvimento extrativista e intensivo em recursos naturais. Nos anos de 1970 foi ocupado pela atividade agrícola realizada de forma não-sustentável, cenário agravado pela extração desordenada da madeira e queimadas para preparação do solo para pecuária e, nas áreas com menos chuvas e bom escoamento o plantio da soja, ocorrida principalmente nos anos de 1980 e 1990, o que acabou por provocar uma perda de biodiversidade em efeito dominó. Dados da Universidade Federal de Minas Gerais e do Instituto de Pesquisa Ambiental da

[136] BRASIL - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2007 – “Mapa da Cobertura Vegetal dos Biomas Brasileiros”. Brasília.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Amazônia[137] estimam, num cenário pessimista, que até o ano de 2020 a Amazônia terá perdido 25% de sua cobertura vegetal nativa.

QUADRO V – MAPA DE BIOMAS DO BRASIL



Fonte: WWF Brasil (2008)

[137] Programa "Cenários para a Amazônia", desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia e Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: http://www.ipam.org.br, acesso em abril de 2008.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Já o Bioma Mata Atlântica, que ocupa toda a faixa continental atlântica leste brasileira e se estende para o interior no Sudeste e Sul do País, num total de 14 estados da federação, é definido pela vegetação florestal predominante e relevo diversificado. É o ecossistema brasileiro que mais sofreu com os diferentes ciclos econômicos atravessados pelo Brasil, desde seu descobrimento no século XVI. Cerca de 80% da população brasileira vive neste bioma e mais de 70%[138] de sua cobertura nativa já foi perdida.

Mas é na relação complementar entre água e floresta que os serviços ambientais prestados pela Mata Atlântica chegam ao seu ápice. Numa área tão densamente povoada, como é o caso deste bioma, os remanescentes florestais regulam a vazão dos rios, atenuando as enchentes e, após as chuvas, permitem que a água escoe gradativamente. Por outro lado, filtram sedimentos através da mata ciliar e melhoram a qualidade da água que abastece as cidades. Desempenham, também, importante papel no armazenamento da água da chuva, em mananciais de superfície ou reservatórios subterrâneos, uma vez que a infiltração no solo é garantida pela folhagem, pelo tronco das árvores e suas raízes, evitando, inclusive, processos erosivos através da ação da cobertura florestal.

Todavia, ao mesmo tempo, o bioma atlântico é duramente impactado por diferentes atividades antrópicas. A poluição urbana, em todas as suas formas, e o crescente assoreamento dos corpos d´água, que acabam por gerar escassez de recursos hídricos, contribuem, ainda mais, para a sua degradação. Por suas características, e por comportar parcela tão significativa da população do país, a perda crescente de biodiversidade sofrida pela Mata Atlântica impacta diretamente a vida nos grandes centros urbanos brasileiros.

A importância da relação água/floresta também é determinante no bioma Cerrado, considerado o ”berço das águas”. Segundo bioma do Brasil em extensão, o Cerrado, se estende desde o litoral maranhense até o Centro-Oeste. O fato de ser cortado por três grandes bacias hidrográficas (São Francisco, Tocantins e Prata), dá a este bioma uma alta e expressiva diversidade biológica, o que se reflete, diretamente, na composição de sua formação vegetal (Campo Limpo, Campo Sujo, Cerrado, Cerrado Rupestre e Cerradão).

[138] Os percentuais aqui apresentados de áreas remanescentes de cada bioma seguem os resultados apresentados pelo MMA, no Mapa da Cobertura Vegetal dos Biomas Brasileiros, que inclui áreas em regeneração.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Entretanto, a pecuária extensiva de baixa tecnologia, a monocultura intensiva de grãos, a mineração desordenada feita por garimpos e o uso da vegetação como lenha, provocaram sérios impactos ambientais na região. Atualmente, mais de 40% de sua vegetação original já foi perdida.

No caso do Pampa, ou Campos Sulinos, restrito ao Rio Grande do Sul, sua definição se dá por um conjunto de vegetação de campo em relevo de planície. É uma área de solos férteis e, por isto mesmo, fortemente impactado pela agricultura. Indicadores de desertificação já são observados na região. Da cobertura vegetal original restam pouco mais que 40%, sendo que da mata de araucária, principal cobertura vegetal da região, resta apenas 2%, confinada em áreas de conservação no estado.

O Bioma Caatinga alcança 10% do território nacional e abrange os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, sul e leste do Piauí e norte de Minas Gerais. Típico do clima semi-árido do sertão nordestino, cerca de 20% de sua área de abrangência já apresenta indicadores de desertificação. As atividades agropecuárias desordenadas na região somadas a queima da vegetação para produção de lenha são as principais ações antrópicas apontadas como responsáveis pelo aumento da perda de biodiversidade local.

O Bioma Pantanal, por sua vez, está presente em dois estados brasileiros: ocupa 25% do Mato Grosso do Sul e 7% do Mato Grosso. Sua caracterização está associada a seu relevo que constitui a maior superfície inundável interiorana do mundo. Todo o seu equilíbrio está baseado no fluxo de entrada e saída de enchentes que por sua vez está ligado à pluviosidade regional. As variações hidrológicas influenciam, inclusive, o comportamento alimentar e reprodutivo de toda a sua fauna terrestre e aquática. Garimpo e agricultura são as principais atividades antrópicas responsáveis por danos a biodiversidade local.

Em resumo, o tamanho da biodiversidade no país ainda não é totalmente conhecido. Segundo Bráulio Dias[139], o Brasil detém a maior parcela da biodiversidade mundial, pelo menos 10 a 20% da biodiversidade já catalogada no mundo, que é de cerca de 1.5 milhão de espécies, ou seja 150 a 300 mil espécies estão no Brasil.

[139] DIAS, B. F. S. – 2001 – "Balanço da Biodiversidade na Amazônia: Uma Introdução ao Desconhecido". Rio de Janeiro. Instituto Nacional de Altos Estudos. p14.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Da biodiversidade já catalogada no país, pode-se considerar como minimamente conhecida e caracterizada, cientificamente, de forma satisfatória não mais do que 10%, isto é, cerca de 15 a 30 mil espécies. Deste total, não mais do que 1% foi objeto de estudos quanto ao seu potencial enquanto recurso genético e, também, não mais de 1% foi objeto de estudos parciais de caracterização genética; isto é, menos de 1500 a 3000 espécies. Por outro lado, não passam de poucas dezenas o número de espécies nativas brasileiras que já tiveram parte de sua seqüência gênica determinada.

Ao mesmo tempo, permeando as questões de fauna e flora, enquanto componente da Convenção sobre Diversidade Biológica, há de se considerar, também, a presença marcante da sociodiversidade brasileira, representada por mais de 200 povos indígenas e comunidades tradicionais, detentoras de conhecimentos sobre a conservação e uso da biodiversidade, foco principal das discussões sobre conhecimentos tradicionais e repartição eqüitativa dos benefícios da biodiverdidade. Entretanto, no que diz respeito aos conhecimentos tradicionais, das cerca de duas centenas de etnias existentes hoje em território brasileiro, menos de 10% foram objeto de estudo sistemático de resgate e proteção desses conhecimentos.

A lista de espécies ameaçadas de extinção, espécies sobre-explotadas economicamente, ecossistemas degradados e recursos genéticos em acelerado processo de desaparecimento é enorme e não para de crescer. Mas, mesmo frente a este cenário pouco otimista e de pouco conhecimento sobre a biodiversidade brasileira, estima-se que seu valor ultrapasse a casa dos três trilhões de dólares, conforme divulgado pelo Programa de Valoração Econômica da Natureza, em desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esta aproximação tenta quantificar o valor dos recursos naturais e dos serviços ambientais que compõem a biodiversidade brasileira trazendo uma percepção não apenas de seu valor de uso, atual ou futuro, mas também da manutenção de sua existência.

Este cenário de oportunidades e, ao mesmo tempo de desordem, demonstra a importância que o Regime da Biodiversidade representa para o Brasil. Ainda que já dispusesse de uma política ambiental estabelecida desde 1981, além de legislação específica sobre a temática, foi a implementação da CDB que trouxe uma nova dinâmica, abrindo espaço para o estabelecimento de regras mais claras e estáveis, principalmente, no que se refere à conservação e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

uso da biodiversidade. A prática, porém, está representada por uma variedade de normativas, que muitas vezes se sobrepõe, e se confrontam com a existência de diferentes necessidades, interesses e opiniões que não vêm resultando na mudança de atitude esperada frente ao problema de perda da diversidade biológica, como poderá ser visto no item a seguir.

4.2

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL

A caracterização dos biomas brasileiros, apresentada no item III.1, demonstrou as muitas especificidades biogeográficas existentes no país sob as quais deve-se estabelecer uma política pública capaz de assegurar a gestão adequada da biodiversidade. O tratamento da questão ambiental por parte do Estado Brasileiro, sempre esteve coerente com o momento político pelo qual passava. Como destacado por Vieira[140], na década de 1970, em pleno projeto nacional desenvolvimentista, havia uma preocupação com a introdução do meio ambiente na agenda internacional por temer que ele representasse um risco de ingerência às políticas nacionais. Ainda assim, seguindo o contexto da Conferência de Estocolmo, é criado, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente vinculada ao então Ministério do Interior. Mas isto não implicou em mudanças no tratamento do uso dos recursos naturais no país. Ao contrário, como destacado por Albagli[141], mesmo que nos países de renda alta já se observasse algumas restrições ambientais a atividades industriais e extrativistas, a opção brasileira favorecia a ocupação de áreas de florestas, como a Amazônia, assim como estimulava o estabelecimento de uma industrialização energético-intensiva, sem maiores preocupações com danos ambientais.

[140] VIEIRA, T. R. – 2002 – "História Comparativa da Política Brasileira frente à Questão Ambiental". 150p. Dissertação de Mestrado do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. p 121/124.

[141] ALBAGLI (op.cit.b), p 161.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Os anos de 1980, como destacam Milani[142] e também Vieira[143], é marcado por um período de transição, mas deve-se destacar (i) a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81, que estabelece conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, mecanismos de formulação e aplicação, e institui o SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente e o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente; (ii) a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), fundo público ambiental para o fomento de ações, prioritariamente, desenvolvidas por ONGs e governos locais, criado pela Lei 7.797/89 e, (iii) o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), criado pela Lei 7.735/89, com a função de executar ações das políticas nacionais de meio ambiente.

Ainda que fossem observadas iniciativas governamentais em prol da conservação dos recursos naturais, na esfera internacional o Brasil era visto como um grande "vilão", por não estabelecer mecanismos eficientes para a proteção de seus recursos naturais, como por exemplo, ao permitir que as queimadas abatessem cada vez mais áreas de florestas naturais, assim como pelo desrespeito aos direitos das comunidade indígenas e tradicionais. De acordo com Vieira[144], neste período várias pressões internacionais se fizeram sentir, principalmente de agências de fomento como o Banco Mundial que passou a exigir a adoção de medidas que visassem reduzir danos ambientais em troca da liberação de recursos.

O ambiente externo somado aos resultados da Rio-92, na década de 1990, contribuíram com avanços significativos para a política ambiental brasileira. O desafio do desenvolvimento sustentável foi incorporado às políticas públicas influenciando o posicionamento do país nos processos de negociação internacional, como descrito, a época, no próprio discurso do Ministro das Relações exteriores, Celso Lafer:

> *"O conceito de desenvolvimento sustentável surge nesse final de século como a expressão contemporânea da noção de progresso. O Brasil entende que o desenvolvimento sustentável se afirma pelo primado do Direito, da cooperação para a superação das desigualdades e do respeito*

[142] MILANI, C. 1998 – "O Meio Ambiente e a regulação da Ordem Mundial". Rio de Janeiro. Contexto Internacional. V.20, n.02. p. 314.

[143] VIEIRA (op. cit.), p 60/61.

[144] Ibid, p.72.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

à autodeterminação dos povos, não através de recriminações ou de medidas coercitivas.O pressuposto do desenvolvimento sustentável é o próprio desenvolvimento"[145].

Ainda assim, o Brasil até então, não dispunha de um instrumental específico que tratasse da questão da biodiversidade. O país foi o primeiro a assinar a CDB, durante a Rio 92, tendo sido ratificada pelo Congresso Nacional em 1994, através do Decreto Legislativo nº 02, de 03/02/1994.

Como destacado no próprio texto da Convenção, cada parte signatária é autônoma para decidir sobre como seus dispositivos serão implantados no país. Vários aspectos influenciam esta etapa e podem ser tomadas como fator de sucesso, ou fracasso. Entre elas, está a translação para o ambiente doméstico do estabelecido no acordo, o que exige uma prévia adaptação as especificidades locais, refletindo inclusive na legislação que, normalmente, necessita de alterações. O mesmo se aplica a capacidade administrativa local, nem sempre preparada para o atendimento das demandas, somado aos custos da implantação e a uma possível inabilidade para o acompanhamento e monitoramento dos processos de cooperação, que exigem o envolvimento de diferentes atores.

A Convenção funciona como um guia de diretrizes que apresenta medidas comuns e universais a todas as Partes. Entretanto, ainda que haja total autonomia por parte do país signatário, dois artigos são mandatórios. São eles o artigo 6º, que obriga as Partes a desenvolver estratégias e planos de ação nacionais para a biodiversidade e integrá-la em outras políticas setoriais do país. Assim como o artigo 26º que exige das Partes a apresentação de relatórios sobre seus trabalhos para a implementação da CDB.

A Estratégia Nacional de Biodiversidade, NBSAPs (sigla em inglês), reflete a forma como o país pretende cumprir os objetivos da Convenção em face de suas especificidades locais e o plano de ação traz os passos a serem dados para atingimento das metas estabelecidas. Todo este procedimento inicia

[145] BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – 1992 - Discurso do Ministro Celso Lafer no debate geral da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 4 de junho de 1992. Resenha de Política Exterior do Brasil, n 70,1:1992.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

com a identificação da biodiversidade existente no país e a avaliação de suas condições.

No caso brasileiro, para implementar os compromissos assumidos junto à CDB após a sua ratificação, foi instituído, por meio do Decreto 1.354/1994, o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO). Funcionando no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa buscou promover parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil para o alcance do estabelecido na Convenção. Com o apoio do Global Facility Environment - GEF estabeleceu dois mecanismos de apoio: (i) um projeto de financiamento governamental - o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO) que gerou e divulgou informações e conhecimentos sobre a biodiversidade do país; e (ii) um fundo privado, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) com vistas a apoiar ações que viabilizassem iniciativas estratégicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Nos anos seguintes, de 1995 a 2000, observou-se a edição de leis, decretos e medidas provisórias tratando da biosegurança, da propriedade intelectual, da proteção aos cultivares, dos crimes ambientais, da Política Nacional de Educação Ambiental, para citar alguns; que somados a legislação anteriormente existente no país, acabaram por resultar numa falta de sintonia e cooperação entre as diversas agências nacionais que cuidam das diferentes questões ligadas à biodiversidade, levando a uma dispersão de recursos e esforços.

Sob a influência do avanço das negociações nas Conferências das Partes, o Brasil deu início ao desenvolvimento do previsto no artigo 6º da Convenção elaborando sua estratégia nacional de biodiversidade, processo este que durou alguns anos.

Como primeiro passo, foram realizados estudos estratégicos para a definição das áreas e ações prioritárias para conservação da biodiversidade para o conjunto de biomas brasileiros, assim como uma análise comparativa a outras estratégias nacionais, elaboradas por outros países signatários, para se averiguar o estágio do conhecimento em relação à situação do regime da biodiversidade no Brasil[146]. Através de consórcios firmados entre governo, comunidades epistêmicas e ONGs foram elaborados relatórios que analisaram

[146] BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 1999 – "Elaboração da Estratégia Nacional Brasileira: Análise Comparativa das Estratégias Nacionais de Diversos Países". Brasília. 83p.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

áreas prioritárias para a biodiversidade e propuseram áreas para a criação de unidades de conservação e outras ações prioritárias por regiões e grupos temáticos em cada bioma brasileiro[147].

Com base nos resultados alcançados, durantes os anos de 2000 e 2001 foram realizadas consultas às três esferas de governo, às ONGs, a academia, às comunidades indígenas e tradicionais e ao setor empresarial, através de uma série de reuniões regionais que seguiam um roteiro baseado na CDB, proposto pelo Ministério do Meio Ambiente. Seus resultados foram reunidos num único documento, aprovado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e pelo Presidente da República, através do Decreto 4.339, de agosto de 2002, que instituiu a chamada Política Nacional da Biodiversidade - PNB. Em 2003, o PRONABIO foi modificado, recebendo o status de Comissão Nacional da Biodiversidade – CONABIO (Decreto 4.703/03) que, a partir de uma gestão descentralizada, além de uma estrutura matricial com sete componentes temáticos (os mesmos que a CDB) e sete componentes biogeográficos, passou a ser responsável por coordenar e implementar a PNB no país.

A Política Nacional de Biodiversidade apresentou um marco referencial para a gestão da biodiversidade brasileira e buscou integrar as ações relacionadas com a temática de forma a diminuir conflitos normativos existentes. Seus principais objetivos podem ser resumidos em (i) promover a integração de políticas nacionais do governo e da sociedade; (ii) estimular a cooperação interinstitucional e internacional para a melhoria da implementação das ações de gestão da biodiversidade; (iii) conhecer, conservar e valorizar a diversidade biológica brasileira; (iv) proteger áreas naturais relevantes; (v) promover o uso sustentável da biodiversidade, e (vi) respeitar, preservar e incentivar o uso do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades tradicionais.

Entretanto, ainda que tenha sido resultado de uma ampla consulta nacional, envolvendo atores estatais e não estatais, e tenha representado um esforço significativo na implementação da CDB no país, a PNB acabou por funcionar, apenas, como um guia de boas práticas necessitando de várias outras normativas para sua real implementação.

---

[147] Síntese apresentada na publicação: BRASIL - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2002 – “Biodiversidade Brasileira: Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros”. Brasília. 404p.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

Neste sentido, e em atenção ao estabelecido na própria Convenção, durante os anos de 2004 e 2005, o MMA coordenou a elaboração das diretrizes e prioridades do plano de ação para a PNB.

Dentro de um processo participativo, envolvendo governo, ONGs, comunidades epistêmicas e setor empresarial, foi realizada consulta pública a partir do Terceiro Relatório Nacional para a CDB, que refletiu a situação da biodiversidade no país, até o ano de 2005, e serviu como documento de base. O processo buscou reunir os diferentes posicionamentos presentes nas contribuições dos diversos atores envolvidos, seguindo a lógica das reuniões em grupos de trabalho temáticos, organizadas pelo MMA, que por fim, chegaram a um documento final com 156 ações propostas, divididas em conformidade com os componentes estabelecidos pela Convenção. Mesmo assim, não houve um consenso em relação as aspirações dos atores não governamentais, em especial no que diz respeito ao direito de propriedade das comunidades indígenas e tradicionais, o acesso aos recursos genéticos e a repartição de seus benefícios, o que reflete um pouco a própria dinâmica internacional de negociação da CDB. Este processo se arrasta e vem sendo foco de discussões no CONABIO e no CONAMA para uma futura regulamentação.

Ainda como alternativa para o enfrentamento da perda da diversidade biológica no país, e em consonância com a caracterização internacional para gestão de unidades de conservação estabelecida pela IUCN, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que uniformizou a base conceitual referente a áreas protegidas[148], nas três esferas de governo. Esta normativa, ainda que não tenha resolvido a sobreposição entre unidades de conservação federais, estaduais e municipais, permitiu uma melhor articulação do processo de gestão do patrimônio ambiental brasileiro. O quadro VI resume as principais categorias de UCs estabelecidas no país.

[148] Como definido no SNUC (Lei 9985/00), áreas protegidas são áreas de terra e/ou mar especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica, e de seus recursos naturais e culturais associados, manejadas por meio de instrumentos legais ou outros meios efetivos. As unidades de conservação (UC), um tipo especial de área protegida, são espaços territoriais (incluindo seus recursos ambientais e as águas jurisdicionais) com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e de limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção. São também áreas protegidas as áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente, conforme definido no Código Florestal.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

QUADRO VI – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL / CATEGORIA DE MANEJO[149]

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL
▪ Estação Ecológica ▪ Reserva Biológica ▪ Parque Nacional ▪ Parque Estadual ▪ Monumento Natural ▪ Refúgio de Vida Silvestre	▪ Área de Proteção Ambiental ▪ Área de Proteção Ambiental Estadual ▪ Área de Relevante Interesse Ecológico ▪ Floresta Nacional ▪ Floresta Estadual ▪ Reserva Extrativista ▪ Reserva de Fauna ▪ Reserva de Desenvolvimento Sustentável ▪ Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fonte: IBGE, 2002

Até 2007, estavam contabilizadas 478 unidades de conservação federais e estaduais de proteção integral, totalizando 37.019.697ha, e 436 áreas de uso sustentável em 74.592.691ha[150]. Seu pleno funcionamento, entretanto, está longe do ideal sendo motivo contínuo de conflito entre governo, setor empresarial e sociedade civil. Observa-se, também, que entre as políticas públicas não há um consenso sobre a gestão dessas unidades o que resulta em fragilidades que acabam por permitir a exploração dessas áreas de forma desordenada e muitas vezes ilegal.

Com a realização da COP 8, a CONABIO baseada nas metas globais definidas no Plano Estratégico da CDB para 2010 (decisões VI/26, VII/30 e VIII/15), e nos estudos sobre a situação da biodiversidade brasileira, promoveu consulta junto a comunidade epistêmica e sociedade civil, além de representações de governo para definição das metas nacionais para a biodiversidade brasileira. Este exercício considerou (i) as fontes de informação

[149] As Unidades de Proteção Integral tem por objetivo a preservação da natureza, sendo admitido o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei; enquanto que as Unidades de Uso Sustentável tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso direto de parcela dos seus recursos naturais (SNUC, Lei 9985/00).

[150] Fonte de dados: Unidades de Conservação, IBAMA. Disponível em www.ibama.gov.br, acesso em maio 2007.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

disponíveis no Brasil (cobertura geográfica e temporal, qualidade e limitação dos dados); (ii) a quantificação do tema/parâmetro tendo como linha de base a situação no país em 2002, por bioma e total nacional, e a (iii) a taxa média de incremento/redução anual do tema/parâmetro, por bioma e total nacional. O produto final resultou na Resolução CONABIO nº 03, de 21 de dezembro de 2006, que dispõe sobre Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010[151] (anexo III).

Em comparação as Metas Globais da Biodiversidade (anexo II), a vantagem em se estabelecer um conjunto concreto de metas nacionais está em se definir a linha de base (*base line*) para a avaliação do impacto gerado pelo Regime, no nível nacional. Como destacado por Young[152], a linha de base funciona como um ponto de referência que permite medir a melhora relativa causada pela implementação de um regime.

No que concerne ao terceiro componente da CDB, como já sinalizado anteriormente, o acesso aos recursos genéticos e a repartição de seus benefícios, ainda se mantém um cenário de muitas discussões e incertezas no processo de institucionalização, o que reproduz o próprio conflito nas negociações sobre a temática, presente na CDB. Foi através da Medida Provisória 2.186-16/01, que foram instituídas as regras para o acesso a componentes do patrimônio genético e a conhecimentos tradicionais associados, cuja coordenação está a cargo do Ministério do Meio Ambiente, via um Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN). A este Conselho compete deliberar e emitir autorização específica sobre as solicitações de acesso a componentes do patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado para quaisquer das finalidades. O que por si só torna o processo frágil evidenciando diversos conflitos de interesse. Normativas tais como a Lei de Biosegurança (Lei 11.105/2005), a Lei de Propriedade Intelectual (Lei8.383/1991) e a Lei de Cultivares (Lei 9.456/1997), também contribuem para a regulação da problemática da biodiversidade, na prática porém, acirrando as disputas já existentes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

[151] BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2007 – "Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010". Brasília. 18p.

[152] YOUNG, O. R. – 2004a – "The Consequences of International Regimes" In: UNDERDAL, A. & YOUNG, O. R. *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies*. Netherlands. Kluwer. Academic Publishers. p.13.

Recentemente, o MMA conduziu processo de consulta pública para elaboração de anteprojeto de lei sobre acesso a recursos genéticos, conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios, o que tem sido foco de discussões acaloradas entre representantes de governo, empresas e ONGs. Como já descrito no Capítulo 3, a própria COP 9 optou pelo desenvolvimento de um regime específico para a condução da questão, o que demonstra a dificuldade de consenso sobre o terceiro objetivo da CDB tanto no nível internacional, quanto no nível nacional.

Além de toda a normatização realizada para o processo de institucionalização do Regime da Biodiversidade que reforçaram o ambiente contratual utilizando-se de foros negociadores e mecanismos de monitoramento e avaliação no ambiente doméstico, observou-se, também, esforços do governo brasileiro na organização de suas capacidades, política e administrativa, que assegurassem recursos financeiros que pudessem ser adequados às necessidades apresentadas.

A origem dos recursos para a proteção ao meio ambiente no Brasil é difusa e tem entre suas fontes de recursos o financiamento internacional oriundo de acordos intergovernamentais ou provenientes de cooperação internacional, somados a outros recursos locais. Sua gestão é descentralizada sendo difícil precisar quanto, especificamente, está previsto em orçamento para enfrentamento da perda de biodiversidade. Porém, mesmo considerando todo o orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente, principal executor de políticas ambientais no país, este valor equivale a 0,12% do orçamento público federal[153], sendo o sexto menor em volume de recursos entre os 23 ministérios que compõem o Poder Executivo.

Mesmo focando no orçamento realizado, a situação não é muito diferente. Há uma carência de dados sistematizados sobre gastos ambientais no país. Um dos estudos mais completos é o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística[154] sobre os gastos ambientais públicos nos três níveis administrativos (federal, estadual e municipal). Tal estudo, porém, está restrito aos anos de 1996 a 2000. Em seus resultados, como se pode ver no quadro VII, o cenário não é

[153] DUTRA, R.; OLIVEIRA, A.B & PRADO, A.A. – 2006 – "Análise do Orçamento do Ministério do Meio Ambiente para o ano de 2006". Política Ambiental, 1:1. Conservação Internacional – Brasil. p 05.

[154] BRASIL - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – 2004b – "Indicadores de Desenvolvimento Sustentável". Rio de Janeiro. P 318.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

dos mais otimistas. O gasto com proteção ambiental, excluindo saneamento, não chegou a 1% do gasto público total em nenhuma das três esferas de governo.

QUADRO VII – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS DESPESAS PÚBLICAS, COM PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, NO TOTAL DAS DESPESAS PÚBLICAS, SEGUNDO OS NÍVEIS DE GOVERNO - BRASIL - 1996-2000

Níveis de governo	Despesas públicas com a proteção ao meio ambiente Valor (1 000 R$)*				
	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	**1 532 792**	**1 374 511**	**2 251577**	**1 894 742**	**2 298 132**
Federal	710.617	590.370	824.385	735.668	1.053206
Estadual	692 452	653 722	1 264 840	963 429	1 017 658
Municipal	129 724	130 418	162 352	195 645	227 268
	Participação relativa no total das despesas públicas (%)				
Brasil	**0,44**	**0.38**	**0.56**	**0,44**	**0,50**
Federal	0,34	0.28	0.35	0,26	0,42
Estadual	0,63	0.53	0.96	0,82	0,82
Municipal	0,41	0.44	0.44	0,50	0,57

*Valores a preços de 2000 calculados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA médio anual.
Fonte: IBGE (2004b)

Em paralelo, e seguindo a tendência internacional, as políticas públicas estabelecidas na área ambiental vêm, gradativamente, utilizando-se de instrumentos econômicos de regulação que podem no médio e longo prazo, modificar o cenário do financiamento para a conservação dos recursos naturais no país. Entre os principais instrumentos econômicos estão à utilização de critérios de proteção ao meio ambiente para a redistribuição de impostos; compensações ambientais; cobrança pelo uso da água; pagamento de *royalties* de eletricidade, petróleo e gás natural; obrigações comercializáveis de atendimento de reservas florestais, além de medidas voluntárias por parte do setor empresarial. Estes mecanismos, entretanto, são controlados por diferentes agências públicas, que necessariamente não estão sob a égide da área ambiental, o que para ter melhores resultados exigiria um modelo de gestão bem

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

articulado com diretrizes e prioridades definidas que permitisse uma melhor aplicação dos recursos financeiros direcionados aos objetivos da conservação ambiental. Essas são iniciativas válidas mas que, ainda, necessitam ser melhor articuladas e fortalecidas no processo de gestão pública da área ambiental no Brasil.

Numa primeira análise, com base na Política Nacional de Biodiversidade[155], contrapondo o cenário em que se apresentam os biomas brasileiros, com o processo de institucionalização do RIB no país, é possível considerar que se o objetivo está na conservação e uso sustentável dos recursos naturais, e não apenas em reproduzir o pensamento ambientalista dos anos de 1950 e 1960 de "cercar para proteger", o estabelecimento de unidades de conservação parece ser uma forma eficaz de contribuir para a redução da perda de biodiversidade. Eficaz porque a visão não é meramente preservacionista, mas sim orientada pelas diretrizes da CDB dentro de uma abordagem sistêmica, onde um zoneamento ecológico-econômico pode definir as melhores formas de utilização desses espaços geográficos. Afinal, são mais de 900 UCs estabelecidas e várias outras áreas estão em estudo, quer seja para proteção integral ou uso sustentável.

Todavia, um olhar mais crítico, demonstra que os resultados não são tão positivos. A realidade, em vários casos, está mais para "parques de papel"[156]. Ainda que tenham sido estabelecidas políticas públicas para o enfrentamento da questão nas três esferas de governo, orçamento específico para a área, legislação própria e em acordo com os objetivos da CDB, além de uma diversidade de atores envolvidos no estabelecimento de soluções, os resultados até agora alcançados pelo RIB no Brasil, não parecem ser tão efetivos a ponto de possibilitar que o país cumpra com seu compromisso internacional estabelecido nas metas para 2010.

Mesmo com uma proposta de modelo de desenvolvimento sustentável que, aparentemente, varia da sustentabilidade fraca a sustentabilidade muito

[155] De acordo com o Decreto Nº 4.339, de 22/08/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade no Brasil.

[156] Termo utilizado por Peres & Terbogh que demonstra que mesmo sendo uma das principais estratégias utilizadas para a conservação da diversidade biológica, muitas vezes as unidades de conservação se restringem apenas a ação burocrática de sua criação (PERES, C.A; & TERBORGH, J.W. 1995. Amazonian nature reserves: An analysis of the defensibility status of existing conservation units and design criteria for the future. Conservation Biology 9(1): 34-46).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

forte, os mecanismos adotados não parecem estar sendo suficientes para barrar a perda da biodiversidade no país. Da "Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas"[157], publicada pela International Union for Conservation of Nature, em 2006, 721 espécies estão no Brasil. Há de se considerar também que a principal causa que contribui para a extinção das espécies de plantas e animais é a perda de habitat, e neste caso o próprio MMA considera que 30% de toda a cobertura vegetal nativa do país já foi perdida. Daí, inclusive, a estratégia de se utilizar as unidades de conservação como um tipo de mecanismo regulador para uso da biodiversidade.

Voltando ao modelo de Underdal[158] (quadro IV), onde um regime, enquanto objeto de pesquisa, pode ser analisado na sua fase de formação (*output*), na sua fase de implementação (*outcome*) ou, finalmente, a partir dos impactos por ele gerado; verifica-se que mesmo tendo a implementação do Regime da Biodiversidade no Brasil atendido ao *output,* resultando num novo conjunto de regras e regulações, sua fase de *outcome* apresenta fragilidades uma vez que as mudanças ocasionadas não alcançam, em sua plenitude, o impacto esperado que, deveria ser traduzido na mudança da condição do ambiente físico, ou seja, que o impacto resultante fosse, de fato, a redução da perda da biodiversidade.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

4.3

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo procurou demonstrar a influência do Regime Internacional da Biodiversidade na política ambiental brasileira. Em linhas gerais a compreensão é de que ainda há uma grande dificuldade em estabelecer um

[157] A Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas é considerada o principal guia sobre espécies em extinção do mundo. Para elaborar a publicação, a International Union for Conservation of Nature - IUCN utiliza-se de três categorias para avaliar as espécies ameaçadas: criticamente em perigo, em perigo e vulnerável. A publicação ocorre, normalmente, a cada dois anos. Vale destacar que, na última publicação de 2006, das 784 espécies que foram declaradas completamente extintas, onze são do Brasil. Como, também, das 65 declaradas extintas na natureza, ou seja, existem apenas em cativeiro, duas são brasileiras (disponível em http://cms.iucn.org/; acesso em abril de 2008).

[158] UNDERDAL (op. cit.b), p. 07/08

ponto de equilíbrio entre os serviços ambientais prestados pela biodiversidade, a preservação e a conversão dos ecossistemas, ou seja, um ponto onde a capacidade de renovação e reprodução dos recursos naturais seja respeitada. Ainda assim, os elementos analisados permitem considerar que:

- ✓ O Brasil, enquanto país megadiverso, pode apresentar vários trunfos estratégicos em relação à conservação e utilização sustentável da biodiversidade. Entretanto, numa análise espaço/tempo, observa-se que a opção de crescimento econômico adotada pelo país não privilegiou a adoção da conservação dos recursos naturais, fomentando, pelo contrário, o seu uso de forma desordenada.
- ✓ A adoção do Regime da Biodiversidade pelo país foi uma oportunidade de rever este modelo de desenvolvimento adotado até então.
- ✓ Para tanto o governo buscou estabelecer políticas públicas, disponibilizar orçamento específico para a área ambiental, rever e implementar legislação própria e em acordo com os objetivos da CDB, além de envolver uma ampla diversidade de atores sociais no estabelecimento de soluções.
- ✓ Contudo, diversos problemas ainda persistem na implementação do Regime, demonstrando haver certa falta de sintonia entre as agências nacionais que cuidam das diferentes questões ligadas à biodiversidade, o que acaba por provocar desperdício e dispersão de recursos e esforços.
- ✓ Não se pode afirmar que não tenha havido ganhos em relação ao enfrentamento da perda de diversidade biológica, todavia, o processo de institucionalização observado, somado às outras iniciativas descritas na implementação do Regime da Biodiversidade, leva a questionar se, na prática, não se está tendendo buscar resolver questões ambientais apenas por meio da adoção de mecanismos jurídicos e burocráticos sem igual esforço no desenvolvimento de mecanismos de fomento, incentivos e cooperação. Neste ponto, ainda que o RIB possa ser tomado como uma resposta ao problema de perda da diversidade biológica, seu resultado não seria suficientemente efetivo a ponto de assegurar a sustentabilidade ambiental almejada.
- ✓ Por outro lado, usando-se deste mesmo arcabouço institucional, há situações concretas locais em que o RIB se mostra efetivo, caso da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, unidade de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

conservação de uso sustentável localizada na Amazônia Brasileira. A Reserva é um caso exemplar de boas práticas na gestão integrada entre conservação, uso sustentável dos recursos da biodiversidade e repartição dos benefícios oriundos de sua exploração, funcionando dentro dos preceitos estabelecidos no Regime da Biodiversidade.

- ✓ A compreensão do porque alguns esforços de desenvolvimento e implementação do regime obtém sucesso, e em outras não, é possível através da análise de sua efetividade.
- ✓ Neste sentido, Underdal[159] demonstra que a noção de efetividade resulta numa visão instrumental do regime, permitindo que possam ser avaliados em termos de sua utilidade para o cumprimento de uma determinada tarefa. É justo esta idéia de "regime como ferramenta" que permitirá considerar o RIB como um indicador de sustentabilidade ambiental, através de seu grau de efetividade, foco da discussão na segunda parte deste Estudo.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0412782/CA

[159] UNDERDAL (op.cit.a), p.27/48.