

3

O REGIME DA BIODIVERSIDADE

A diversidade biológica tem que ser tratada mais seriamente como um recurso global, para ser registrada, usada e, acima de tudo, preservada.

Edward Wilson.

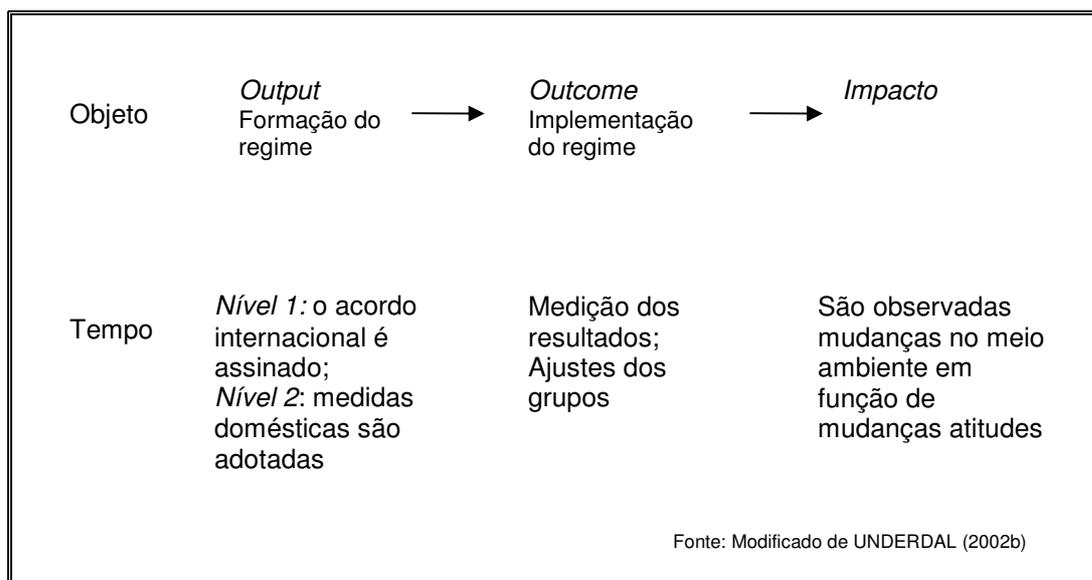
Com base nas premissas apresentadas no Capítulo 2, será discutido, nesta etapa, o processo de formação da Convenção sobre Diversidade Biológica. Inicialmente, será apresentada a questão global da biodiversidade com vistas a uma melhor definição da terminologia e conhecimento do cenário atual em que se encontra. Na seqüência se examinará o histórico da Convenção e seus debates atuais. Ao final, discutem-se as condições presentes na Convenção para a solução do problema de perda da biodiversidade.

A análise de um regime ambiental pode ser feita através de uma cadeia de eventos dividida em três fases distintas. Como proposto por Underdal⁸⁶, 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, sendo que cada fase serve como ponto de partida para a análise da outra subsequente.

Nota-se que a distinção entre o *output* – o estágio de formação do regime onde o produto final é um novo conjunto de regras e regulações; e o *outcome* – onde o processo de implementação tem como resultado a mudança comportamental; direciona para uma modificação na condição do ambiente físico – o impacto resultante, propriamente dito. O quadro IV apresenta esta dinâmica de avaliação do objeto. A proposta de Underdal valoriza a relação entre a mudança de atitude, alcançada através da regulação das ações estabelecida pelo regime, e o impacto gerado que irá transformar a condição final do meio ambiente.

⁸⁶ UNDERDAL, A. – 2002b – “One Question, Two Answers”. In: MILES, E.L.; UNDERDAL, A.; STEINAR, A.; WETTESTAD, J.; SKJAERSETH, J. B. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge. MIT Press. p.07/08

QUADRO IV – OBJETO DE AVALIAÇÃO



Deste modo, tendo como base o modelo proposto por Underdal, neste Capítulo será apresentada a fase de *output* do Regime da Biodiversidade, considerando as ações necessárias para a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica e as medidas essenciais para a sua fase de implementação.

3.1

A QUESTÃO GLOBAL DA BIODIVERSIDADE

Diversidade Biológica, ou Biodiversidade⁸⁷, refere-se à totalidade dos recursos vivos, ou biológicos, e dos recursos genéticos, e seus componentes. Inclui a variedade genética dentro das populações e espécies; a variedade de espécies da flora, da fauna e de microorganismos; a variedade de funções

⁸⁷ Termo lançado por Edward Wilson durante o *National Forum on BioDiversity* (grafia original da palavra) promovido pela *National Academy of Sciences* e o Instituto Smithsonian. O Fórum teve uma importante contribuição, sendo considerado um marco no debate sobre o papel e a importância da diversidade biológica do planeta (WILSON, E. O. - 1997 – “Biodiversidade”. RJ. Nova Fronteira. 2ª ed. 655p.).

ecológicas desempenhadas pelos organismos nos ecossistemas⁸⁸; e a variedade de comunidades, habitats e ecossistemas formados pelos organismos. Refere-se tanto ao número de diferentes categorias biológicas quanto à abundância relativa dessas categorias; e inclui variabilidade ao nível local, complementaridade biológica entre habitats e variabilidade entre paisagens⁸⁹. Esta classificação não apenas demonstra um sentido organizador e descritivo do que se entende por diversidade biológica, mas também, demonstra uma cadeia de componentes interdependentes e difíceis de separar na prática.

De acordo com Dias⁹⁰, a biodiversidade é uma das propriedades fundamentais da natureza, responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas, além de ser fonte de imenso potencial de uso econômico. É a base das atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais e, mais recentemente, base estratégica para a indústria da biotecnologia. As funções ecológicas desempenhadas pela biodiversidade são ainda pouco compreendidas, muito embora considere-se que ela seja responsável pelos processos naturais e produtos fornecidos pelos ecossistemas e espécies que sustentam outras formas de vida e modificam a biosfera.

Ainda que pouco se conheça da biodiversidade, estima-se que os estoques globais de diversidade biológica cheguem a 100 milhões de espécies, tendo como melhor estimativa 13 milhões⁹¹. Dentre os atuais países megadiversos destacam-se o Brasil, a Colômbia, a Indonésia, o México, o Peru,

⁸⁸ De acordo com Odum, por ecossistema se entende o conjunto dos relacionamentos que a fauna, flora, microorganismos e o ambiente, composto pelos elementos solo, água e atmosfera mantém entre si. Todos os elementos que compõem o ecossistema se relacionam com equilíbrio e harmonia e estão ligados entre si. A alteração de um único elemento causa a modificações em todo o sistema podendo ocorrer a perda do equilíbrio existente (ODUM, E. P. – 1988 – “Ecologia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, p.46). Na CDB, ecossistema “significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismo e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. p. 11).

⁸⁹ Embora haja uma ampla discussão, entre diferentes autores, se o termo biodiversidade é, ou não, um conceito unificador, este Estudo adota a definição estabelecida na Convenção sobre Diversidade Biológica (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. p. 10).

⁹⁰ DIAS, B. F. S. – 2001 – “Balanço da biodiversidade na Amazônia: uma introdução ao desconhecido”. Estudos e Pesquisas, nº17. INAE. Rio de Janeiro. p. 03.

⁹¹ United Nations Environment Programme – 1995 – “Global Biodiversity Assessment: Summary for Policy Makers”.NY.p.2.

Madagascar e a Austrália; sendo que pelo menos 10 a 20% de toda a biodiversidade catalogada está no Brasil⁹².

Enquanto uma das propriedades básicas do meio ambiente, a diversidade biológica indica a manutenção da qualidade ambiental; não respeita as fronteiras estabelecidas pelos Estados e, neste sentido, sua perda implica na destruição do equilíbrio ecológico e conseqüente redução da qualidade ambiental. Representa, também, perda de potencial para uso econômico, principalmente através do uso de recursos genéticos, e incremento da taxa de extinção das espécies por conta da ampliação das atividades antrópicas. Ainda que durante bilhões de anos a extinção de espécies tenha ocorrido devido a fatores naturais, tais como terremotos e explosões vulcânicas, a perda da diversidade biológica é apontada como um problema ambiental global⁹³ e envolve aspectos sociais (bem estar humano), econômicos (uso dos recursos naturais e serviços ambientais), culturais (recreação e valores estéticos; valores espirituais e religiosos) e científicos (conhecimento das espécies e desenvolvimento da biotecnologia). Funciona como a “ponta de um iceberg” de vários outros problemas ambientais globais tais como as mudanças climáticas, a desertificação, a eutrofização de rios, lagos e mares, entre outros, já que, ao final, todos resultam em perda de biodiversidade.

De acordo com o Panorama Global da Biodiversidade⁹⁴, dos 24 serviços ambientais⁹⁵ oferecidos pelos ecossistemas, mundialmente, 15 deles estão em decréscimo, incluindo aí a provisão de água potável, a produção de pesca marinha, a suficiência de auto-limpeza da atmosfera, a regulação de catástrofes

⁹² DIAS (op. cit.), p. 03/04.

⁹³ Ainda que, como visto no Capítulo 2, a definição do problema ambiental pode estar vinculada ao lugar da negociação e a própria dinâmica do jogo político internacional, este Estudo adota a definição dada pela Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) que considera a perda da biodiversidade um problema ambiental global. (OECD) - 1993 - Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews Environmental. Paris. Monographs nº 83. 35p.)

⁹⁴ Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica – 2006 – “Panorama da Biodiversidade Global 2”. Montreal. 89 pg.

⁹⁵ Serviços ambientais são funções executadas pela natureza, imprescindíveis aos seres humanos, tais como regulação hídrica, de gases, climática e de distúrbios físicos, abastecimento d'água, controle de erosão e retenção de sedimentos, formação de solos, ciclos de nutrientes, tratamento de detritos, polinização, controle biológico, refúgio de fauna, produção de alimentos, matéria-prima, recursos genéticos, recreação e cultura, entre outras. São também conhecidos como externalidades ambientais e estão sendo usados como base para cálculo do valor da natureza (SERÔA DA MOTTA, R, (org.) – 1998 – “Manual para Valoração Econômica de Recursos Ambientais”. Brasília. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. p.202)

naturais (tais como deslizamento de encostas e inundações) e a capacidade dos ecossistemas agrícolas oferecerem controle de pragas e solo fértil. Por outro lado, a pressão exercida pela própria CDB, vem provocando o aumento do número de áreas protegidas. Hoje, 12% das regiões terrestres de todo o planeta estão sob proteção legal. Todavia, ainda assim, no período de 1970 a 2003, observa-se uma redução de 30% nos índices de diversidade biológica (índice planeta vivo)⁹⁶, confirmando a tendência de perda da biodiversidade.

As conseqüências dessa perda são, principalmente, sentidas pelos países mais pobres. Nestes, suas populações dependem de forma mais imediata do uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais para sua sobrevivência. A partir de dados do Banco Mundial, o Panorama Global da Biodiversidade demonstra que os recursos naturais totalizam cerca de 26% da riqueza total desses países. Sendo necessário, “um manejo mais adequado dos ecossistemas e recursos naturais para sustentar o desenvolvimento enquanto essas nações constroem outras formas de riqueza”⁹⁷. Já os países ricos, ainda que tenham uma melhor capacidade de adaptação a essas perdas, apresentam um consumo médio de recursos naturais acima da capacidade de suporte⁹⁸ dos ecossistemas o que só aumenta a pressão sobre a biodiversidade.

Como apresentado no Relatório Planeta Vivo⁹⁹, a biodiversidade sofre sempre que a produtividade da biosfera não consegue acompanhar o consumo

⁹⁶ Criado pela Rede WWF (World Wildlife Fund – WWF; Zoological Society of London – ZSL e Global Footprint Network) o Índice Planeta Vivo é um indicador do estado da biodiversidade do mundo, com base em tendências apresentadas desde 1970 até 2003, no âmbito de mais de 3.600 populações com mais de 1.300 espécies vertebradas de todo o mundo. É calculado como a média de três índices distintos que medem as tendências em populações de 695 espécies terrestres, 344 espécies de água doce e 274 espécies marinhas. Aceito pelo Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, sociedade civil e academia este índice vem servindo de base para vários relatórios das Nações Unidas (World Wildlife Fund – 2006 – “Relatório Planeta Vivo”. Suíça. WWF. p.06).

⁹⁷ Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (op. cit.), p. 18/19.

⁹⁸ Por capacidade de suporte entende-se a população limite de uma espécie num sistema natural (BELLIA, V. – 1996 – “Introdução à Economia do Meio Ambiente. Brasília. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos recursos Renováveis. p 127).

⁹⁹ Elaborado pela Rede WWF, o Relatório Planeta Vivo descreve, a cada dois anos, o estado da mudança da biodiversidade global e o nível de pressão na biosfera causado pelo consumo humano de recursos naturais. Baseia-se em dois indicadores: o Índice Planeta Vivo, já citado, que reflete a saúde dos ecossistemas do planeta; e a Pegada Ecológica, que apresenta a extensão da exigência humana sobre esses ecossistemas, medido em hectares.

humano e a produção de resíduos. A Pegada Ecológica¹⁰⁰, dada pelo consumo médio dos recursos naturais no nível global, determina a exigência humana sobre a natureza em relação a área terrestre e aquática, biologicamente produtiva, necessária para a disponibilização de recursos ecológicos e serviços. Os países ricos são apontados como os principais responsáveis, apresentando uma demanda 25% maior do que a oferta de recursos, a ponto de ameaçar a capacidade de regeneração do planeta.

Estima-se que o ponto de equilíbrio entre o consumo e a regeneração dos recursos naturais seria o equivalente a 1,8 hectares globais, por ano/por pessoa. Contudo, o relatório mostra que para a manutenção dos atuais padrões de consumo e produção, o consumo médio está em 2,2 hectares globais, por pessoa/ano. Mantidos esses níveis, a previsão é de que em 2050 este consumo terá dobrado¹⁰¹. O que na prática pode ser impossível, dado que o capital natural necessário pode se esgotar antes.

Desta forma, o Regime Internacional da Biodiversidade traz como desafios, aos seus países signatários, por um lado a integração entre a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica na forma de planos, programas e políticas setoriais e intersetoriais pertinentes. Por outro lado, e de forma complementar, a adoção de medidas econômicas e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica, de maneira a possibilitar uma significativa redução do ritmo atual de perda da diversidade biológica.

Como destacado pelo Secretariado da Convenção¹⁰², a CDB reforça que “a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum a toda a humanidade, mas reconhece que os países têm direitos soberanos sobre seus próprios recursos biológicos, e que precisarão abordar as prioridades primordiais de desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza”.

¹⁰⁰ A Pegada Ecológica mede a quantidade de terra biologicamente produtiva e a área de água necessárias para produzir os recursos que um indivíduo, uma população ou uma atividade consome e para absorver o resíduo que geram, fornecendo tecnologia dominante e gestão de recursos. Esta área é expressa em hectares globais (hectares com produtividade biológica média mundial: 1 hectare = 2,47 acres). Os cálculos da pegada utilizam fatores de produção para ter em conta as diferenças nacionais na produtividade biológica e fatores de equivalência para ter em conta diferenças na produtividade média mundial entre os tipos de terra (World Wildlife Fund – 2006 – “Relatório Planeta Vivo”. Suíça. p 40).

¹⁰¹ United Nations Environment Programme – 2005 – “Biodiversidad el Consenso Científico. Resumen del Informe de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio”. NY. p 4/5.

¹⁰² Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (op. cit.), p. 05

3.2

A CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA

A Convenção sobre Diversidade Biológica¹⁰³ pode ser considerada como o pilar mais importante do Regime Internacional da Biodiversidade. Reconhece que as causas de perda da biodiversidade são naturalmente difusas, e a maioria delas figura como consequência secundária de atividades de diferentes setores econômicos, tanto de países ricos como de países pobres, que intencionam a obtenção de benefícios de curto prazo, em detrimento da sustentabilidade de longo prazo. Tendo a mitigação da perda de biodiversidade como foco, a CDB estabeleceu no relacionamento entre as Partes signatárias¹⁰⁴, a ligação entre a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento da biotecnologia reconhecendo (i) o princípio de rateio dos custos de conservação da biodiversidade, com os países mais ricos se comprometendo a arcar com parcelas significativas do custo da conservação, tanto *in situ* quanto *ex situ*¹⁰⁵, principalmente nos países pobres economicamente, mais ricos em

¹⁰³ O texto da CDB se divide em 42 artigos e 2 anexos. Os temas para os planos de ação a serem desenvolvidos pelas Partes se reúnem nos artigos: Conservação *in situ* e *ex situ* (Art. 8 e 9); Utilização Sustentável de Componentes da Diversidade Biológica (Art. 10); Incentivos (Art. 11); Pesquisa e capacitação (Art. 12); Educação e Conscientização Pública (Art. 13); Avaliação do Impacto e Minimização de Impactos negativos (Art. 14); Acesso a Recursos Genéticos, à Tecnologia e sua Transferência, bem como Intercâmbio de Informações (Arts. 15, 16 e 17). Outros artigos tratam da Cooperação, dos mecanismos de gestão e financiamento, além da relação com outras convenções internacionais ((MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. 60p.).

¹⁰⁴ As Partes de uma Convenção são os Estados ou organismos de integração econômica regional (no caso da CDB a União Européia é Parte), que firmaram e ratificaram sua ascensão. Se a Convenção foi apenas firmada e não ratificada ela não estará plenamente vigente para aquele Estado.

¹⁰⁵ A CDB estabelece a diferenciação entre preservação e conservação. A preservação é o esforço para proteger um ecossistema e evitar que ele seja modificado. Muitas vezes, ela pressupõe a ausência de populações e o impedimento de qualquer intervenção humana. Já a conservação envolve a administração, o uso racional de um recurso, de modo a garantir ao mesmo tempo sua renovação ou auto-sustentação. É, portanto, uma ação menos restritiva à presença e à ação antrópica do que a preservação. A conservação *ex situ* significa a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais, enquanto a *in situ* considera a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. p. 10 - 11).

biodiversidade (artigo 21); e (ii) o princípio de rateio dos benefícios advindos da comercialização de produtos da biotecnologia entre os países que desenvolverem um produto biotecnológico e os países de origem dos recursos genéticos¹⁰⁶ que servirem de base para o desenvolvimento desse produto (artigo 16).

Detalhando um pouco mais o apresentado no Capítulo 2 deste Estudo, a discussão sobre proteção as espécies tomou corpo no pós II Guerra Mundial quando se têm os primeiros registros de discussões, no âmbito das Nações Unidas, de questões relacionadas ao estabelecimento de áreas protegidas com vistas à preservação da natureza. Neste período predominava a filosofia do “cercar para proteger”. Em fins da década de 1960 o ambientalismo, em especial nos Estados Unidos, propôs a superação do debate entre preservacionistas e conservacionistas, ou melhor, do não uso versus o uso dos recursos naturais, buscando conciliar meio ambiente e sociedade. No campo das ciências naturais surge o conceito de ecossistemas saindo de uma abordagem estática, focada nas espécies, para uma multidimensional que considera diferentes interações entre diferentes espécies.

Este ambiente foi bastante propício para as discussões, durante a década de 1970, de convenções internacionais¹⁰⁷ que garantissem resguardar áreas de ecossistemas frágeis. De acordo com Porter, Brown & Chasek¹⁰⁸, já na Conferência de Estocolmo discutiu-se a necessidade de uma convenção internacional que assegurasse a transferência de biotecnologia de modo condicionado, assim como a necessidade de tratar a temática de forma integrada.

As discussões em torno do estabelecimento da Convenção sobre Diversidade Biológica tiveram seu início em idos de 1980, a partir dos debates conduzidos no âmbito da International Union for Conservation of Nature (IUCN).

¹⁰⁶ A CDB define material genético como: “qualquer material de origem vegetal, animal ou outra, contendo unidades funcionais de hereditariedade”; e define “recursos genéticos” como: “material genético de valor real ou potencial” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. p. 11).

¹⁰⁷ Vale destacar a Convenção de Râmsar para Proteção de Terras Inundadas de Importância Internacional Especialmente os Habitats para Pássaros (1971); a de Paris sobre o Patrimônio Cultural e Natural (1972); a de Washington sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas (CITES 1972/1973) e a Convenção sobre Conservação de Espécies Migratórias de Animais Selvagens (Convenção de Bonn 1979).

¹⁰⁸ PORTER, G.; BROWN, J. W.; CHASEK, P. (op.cit.), p 125.

Ao mesmo tempo, através do United Nations Environment Programme (UNEP), vários estudos e debates foram travados buscando harmonizar as propostas que vinham sendo desenvolvidas pela IUCN e o próprio UNEP. A idéia era combinar o conjunto de instrumentos internacionais existentes, além de se criarem outras regras de forma a estabelecer uma convenção sistematizadora. Esta proposta logo foi questionada pela IUCN pois, ainda que as convenções estivessem interligadas (vide nota 107), não eram suficientes para proporcionar uma proteção integral da biodiversidade. O lançamento do *World Conservation Strategy* (IUCN com o apoio do UNEP e WWF, em 1980) permitiu ampliar os debates sobre as interfaces entre conservação de espécies e ecossistemas e entre manutenção da vida no planeta e a preservação da diversidade biológica. Suas metas consistiam em (i) manter os processos ecológicos essenciais e os sistemas de suporte à vida; (ii) preservar a diversidade genética, e (iii) assegurar a utilização sustentável de espécies e de ecossistemas. Já ali apontava-se que a capacidade de suporte do planeta estava sendo atingida de forma irremediável.

O UNEP, então, estabeleceu grupos de trabalho com especialistas técnicos e legais que estudaram e propuseram termos de referência para as diversas situações. Em 1987, seu Conselho de Administração reconheceu a dificuldade na implementação coordenada e eficaz dos instrumentos jurídicos e acordos existentes e, em 1988, as negociações formais da CDB tiveram início. Em 1991, estes grupos foram transformados em um “Comitê de Negociação Intergovernamental para uma Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica”. Acreditava-se que o estabelecimento de uma convenção-quadro facilitaria a integração, fornecendo o instrumental necessário, envolvendo desde a evolução do problema as suas perspectivas¹⁰⁹. Em 1992, antes ainda da Rio-92, o Comitê apresentou o texto final da Convenção em Nairóbi, na última conferência preparatória. Para as questões de conservação, de modo geral, havia certa concordância. As questões de biotecnologia, tais como o acesso aos recursos genéticos, o direito de propriedade intelectual e o direito das comunidades indígenas e tradicionais, entretanto, provocaram um grande enfrentamento. Países como Estados Unidos e Japão argumentavam que a proposta de regulamentação levaria a um enfraquecimento das oportunidades de pesquisa e inovação¹¹⁰.

¹⁰⁹ LE PRESTE (op. cit.), p. 228/229.

¹¹⁰ HALPERN, S. – 1992 – “United Nations Conference on Environment and Development: Process and Documentation”. NY. Academic Council for the United

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi aberta para assinatura durante a Conferência do Rio¹¹¹, tendo sido decisivo para a conclusão do processo de negociação o estabelecimento de um prazo específico para a finalização do texto do acordo. Os Estados Unidos não assinaram o documento à época, pois temiam que a CDB implicasse em profundas modificações no regime internacional de propriedade intelectual. A Malásia também não assinou já que, ao contrário dos Estados Unidos, esperava que a Convenção impusesse restrições ao acesso a recursos genéticos e a transferência de tecnologias.

Um ano depois, mais precisamente em 29 de dezembro de 1993, a Convenção entrou em vigor, contando inclusive com a assinatura dos Estados Unidos, ainda que seu Congresso até o momento não a tenha ratificado. A CDB tem como principais objetivos a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos. Como apontado por Le Preste¹¹², a Convenção reconheceu a soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, a autoridade para conceder o acesso a estes recursos e o princípio de uma partilha dos benefícios derivados de sua exploração.

Sua negociação resultou num documento que não estabeleceu obrigações, mas sim princípios a serem respeitados entre as Partes. Metas a serem alcançadas e mecanismos de financiamento, entretanto, ficaram em suspenso. O exame de sua implementação foi deixado para as Conferências das Partes que, a medida do necessário, adotariam as emendas convenientes.

Em seu conteúdo, a CDB incluiu o conceito de que a proteção da biodiversidade é uma preocupação comum da humanidade. Contudo, os recursos da biodiversidade não são tidos como um patrimônio comum, pois pertencem ao espaço territorial de cada Estado, onde existem naturalmente. Esta questão, inclusive, levou os países de renda alta, durante a fase final das negociações, a insistirem na inclusão de listas de espécies e áreas prioritárias para conservação, no próprio texto da Convenção. Mas, temendo que isto pudesse ser utilizado de forma negativa, países megadiversos, como o Brasil,

Nations System (Disponível em: <http://www.ciesin.columbia.edu/docs/008-585/unced-home.html>. Consulta realizada em 25/11/2007).

¹¹¹ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – Vide Capítulo 2.

¹¹² LE PRESTE (op. cit.), p. 229

entenderam que apesar de haver um interesse mundial neste tema, tais listas deveriam ser elaboradas por cada país, opção que ao final prevaleceu¹¹³.

Para sua efetiva implementação a CDB conta com uma série de mecanismos que lhe conferem caráter organizacional, assim resumidos: a Conferência das Partes (COP), instância máxima da Convenção; o Secretariado; o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (conhecido pela sigla em inglês SBSTTA- *Subsidiary Body on Scientific, Technical, and Technological Advice*); o Mecanismo de Facilitação (conhecido pela sigla CHM, para o termo em inglês: *Clearing-House Mechanism*); e o Mecanismo Financeiro, exercido pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (conhecido como GEF, sigla para a nomenclatura em inglês: *Global Environmental Facility*). Justo através desses mecanismos que vários pontos deixados em aberto durante a fase de negociação e assinatura da Convenção vêm sendo discutidos. Através deles, obrigações gerais da Convenção são transformadas em normas e diretrizes vinculantes e auxiliam as Partes na implementação.

Da imagem inicial de uma convenção sistematizadora, a CDB foi transformada em uma convenção-quadro, definindo princípios e regras gerais, mas não estabelecendo obrigações específicas. Tarefa esta deixada para as Conferências das Partes, os Protocolos, além é claro, das legislações internas de cada país signatário. Mesmo que seja apontada como ampla demais para o enfrentamento da perda de biodiversidade, a Convenção conta com as assinaturas de 168 Estados, tendo sido ratificada, até o momento, por 188 Partes (187 governos nacionais e uma organização de integração econômica regional)¹¹⁴, o que os torna parte do Regime. Ao ratificarem a Convenção, as Partes comprometem-se a implementar medidas nacionais e internacionais com o propósito de alcançar três objetivos explícitos: a conservação da diversidade biológica; o uso sustentável de seus componentes; e a repartição equitativa dos benefícios resultantes do uso de recursos genéticos.

A CDB conta ainda com programas de trabalho temáticos e questões transversais. Cada programa temático estabelece princípios básicos para orientação das questões chave a serem enfrentadas e trabalhos futuros. Envolve

¹¹³ ALBAGLI, S. – 1998b – “Geopolítica da Biodiversidade”. Brasília. IBAMA. p 116/118.

¹¹⁴ Conforme divulgado pelo Secretariado da Convenção (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em 02/12/2007).

não apenas as Partes, mas também organizações internacionais e ONGs. Os atuais programas de trabalho estão sendo desenvolvidos nos temas da diversidade biológica agrícola, de águas continentais, de florestas, de terras áridas e sub-úmidas, de montanhas, das ilhas e da diversidade marinha e costeira. As questões transversais¹¹⁵ são integradas aos programas de trabalho e fornecem conexões importantes entre seus temas, por serem dispositivos substanciais da Convenção, direta ou indiretamente, tratados em seus artigos.

3.2.1

OBRIGAÇÕES DA CONVENÇÃO

As obrigações presentes na Convenção são expressas através de metas e políticas gerais que cada Estado signatário irá implementar conforme sua capacidade de ação. A CDB não apresenta anexos ou listas estabelecendo áreas específicas de atuação ou espécies a serem protegidas. Na prática há um cardápio de opções agrupadas em diferentes artigos de seu texto, resumidos, em linhas gerais, como descrito a seguir:

CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL

Nesta área, vale destacar o avanço no processo de negociação da Convenção, saindo de uma perspectiva de parques e reservas, focada na conservação, para um conceito mais amplo de uso sustentável e repartição de benefícios. De acordo com Albagli¹¹⁶, durante a fase de negociação da CDB, a

¹¹⁵ As questões transversais estão abordadas nos dispositivos substanciais da Convenção explicitados nos artigos de 6 a 20 e classificados como: (i) acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios; (ii) espécies exóticas; (iii) conhecimento tradicional, inovações e práticas; (iv) diversidade biológica e turismo; (v) economia, comércio e incentivos; (vi) abordagem ecossistêmica; (viii) estratégia mundial para a conservação de plantas; (ix) iniciativa mundial de taxonomia; (x) avaliação de impacto; (xi) indicadores; (xii) responsabilidade e compensação; (xiii) áreas protegidas; (xiv) educação e conscientização pública; (xv) uso sustentável da biodiversidade, e (xvi) transferência de tecnologia e cooperação tecnológica.

¹¹⁶ ALBAGLI, S. – 2006a – “Convenção sobre Diversidade Biológica: Uma Visão a partir do Brasil”. In: GARAY, I. & BECKER, B.K. (org.) *Dimensões Humanas da Biodiversidade: O Desafio de Novas relações Sociedade-Natureza no Século XXI*. Petrópolis. Ed. Vozes. p 117.

ênfase na preservação *stricto sensu* foi dada pelos países desenvolvidos com vista a assegurar a conservação dos recursos da biodiversidade para uso futuro. Países emergentes, principalmente aqueles detentores de boa parte da diversidade biológica focaram seus pontos de negociação no uso sustentável, interessados em usufruir dos benefícios advindos do uso dos recursos biológicos e genéticos, freqüentemente patenteados e comercializados nos países desenvolvidos sem nenhuma contraparte as comunidades e países de origem.

A CDB criou as condições para a conservação *in situ* e *ex situ*, propondo que os países signatários estabeleçam sistemas de áreas protegidas, promovendo a proteção de ecossistemas e administrando ou regulamentando recursos biológicos importantes no processo de conservação da diversidade biológica. Os artigos que definem e orientam a conservação e uso sustentável na CDB são considerados como a parte do Regime que melhor avançou e mais solidamente está implementada.

A implementação da Convenção requer a mobilização de informação e recursos em nível nacional através do desenvolvimento de estratégias, planos ou programas nacionais para a conservação e uso sustentável da biodiversidade ou, então, que se adaptem planos e programas já existentes. De acordo com Gross, Johnston & Barber¹¹⁷, o mecanismo financiador da CDB apoiou 145 países na preparação de suas estratégias nacionais de biodiversidade e planos de ação. Dos países desenvolvidos, vinte e seis desenvolveram uma estratégia nacional de biodiversidade e planos de ação ou adaptaram estratégias, já existentes, para cumprirem com as exigências da Convenção. Dos países de renda média, com economias em transição, oitenta e dois já cumpriram esta etapa.

ACESSO A RECURSOS GENÉTICOS E REPARTIÇÃO EQUÍTATIVA

Como já citado anteriormente, a Convenção reconheceu a soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, a autoridade para conceder o acesso a estes recursos e o princípio de uma partilha dos benefícios derivados de sua exploração. Desde as negociações iniciais havia uma forte ação por parte dos países de renda média para rejeitar o conceito de que tais recursos fizessem

¹¹⁷ GROSS, T.; JOHNSTON, S. & BARBER, C.V. – 2005 – “ A Convenção sobre Diversidade Biológica: Entendendo e Influenciando o Processo”. NY. Institute of Advanced Studies of United Nations University. p12.

parte de uma “herança ou patrimônio comum da humanidade”. Albagli¹¹⁸ ressalta, quase como uma vitória dos países megadiversos, o consenso em se substituir a expressão por “objeto de preocupação comum da humanidade”, ficando para os países as decisões sobre a biodiversidade em seus territórios, cabendo a cada Estado definir, através de sua legislação interna, a implementação do Regime.

Este, entretanto, ainda é um aspecto a ser resolvido, em especial no que se refere ao papel e direitos do país provedor e das comunidades indígenas e tradicionais no controle do acesso aos recursos genéticos e na partilha dos benefícios advindos de seu uso. Se por um lado a Convenção estimulou e induziu a este debate, por outro destacou a inexistência de um arcabouço legal que assegurasse essas ações e a dificuldade prática em definir seu funcionamento.

O mesmo acontece com o acesso à tecnologia necessária para o uso dos recursos genéticos. Até porque essas tecnologias, na sua grande maioria, são propriedade privada de empresas e não de governos, o que acaba por refletir na questão das patentes e da propriedade intelectual. Conforme o artigo 16 da Convenção, as Partes reconhecem que a tecnologia inclui a biotecnologia e tanto o acesso, como a sua transferência, são elementos essenciais para a realização dos objetivos da CDB. É previsto, também, que cada Parte Contratante deve adotar medidas legislativas, administrativas ou políticas para que o setor privado permita o acesso à tecnologia, seu desenvolvimento conjunto e sua transferência em benefício das instituições governamentais e do setor privado de países em desenvolvimento.

Quanto à propriedade intelectual está previsto que as Partes devem cooperar em conformidade com as legislações nacionais e o direito internacional para garantir que os direitos conquistados funcionem a favor da Convenção e não de forma contrária a ela. Dada a ambigüidade do texto e as dificuldades para sua implementação, observa-se efeitos contraditórios questionando-se, inclusive, sobre a exeqüibilidade do proposto. A maioria dos países já seguem as orientações estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio no Acordo TRIPS que prevê, em seu artigo 27, que qualquer invenção, de produto ou de processo, em todos os setores tecnológicos, será patenteável, desde que seja nova, envolva um passo inventivo e seja passível de aplicação industrial. As

¹¹⁸ Ibid, p. 118.

patentes serão disponíveis e os direitos patentários serão usufruíveis sem discriminação quanto ao local de invenção, quanto a seu setor tecnológico e quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente; e no impedimento de que terceiros usassem o processo ou produto sem o consentimento do titular. O assunto segue como ponto de controvérsia e seu debate se dá não apenas no âmbito da CDB, mas também em outros fóruns de negociação.

Na mesma direção, para que a biotecnologia não tenha efeitos negativos sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade as discussões sobre biossegurança tomaram corpo. Vários países com parque biotecnológico avançado contam com legislação interna específica, sendo contrários a uma regulamentação internacional. A falta de consenso deixou o debate para as Conferências das Partes, que somente estabeleceram um posicionamento com diretrizes a serem adotadas por seus países signatários, no ano 2000, com o Protocolo de Cartagena.

3.2.2

OBSERVAÇÕES SOBRE A CDB

O debate estabelecido na fase de *output* do RIB demonstra que a CDB se apresenta como um acordo global que trata de todos os aspectos da diversidade biológica – genes, espécies e ecossistemas. Mas diferente de ser um documento conservacionista, encarando a biodiversidade como um patrimônio comum da humanidade, as negociações resultaram numa Convenção que destaca pontos relacionados ao desenvolvimento sustentável, tais como o custo das medidas conservacionistas, o acesso regulamentado ao patrimônio natural dos países, a transferência de tecnologia e a partilha dos benefícios advindos do uso comercial dos recursos naturais.

Este resultado, como já discutido anteriormente, foi fruto de um difícil e conflituoso processo de negociação, caracterizando a relação Norte-Sul. Por um lado os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, consideravam os recursos da biodiversidade como patrimônio comum da humanidade e propunham políticas de conservação a serem incondicionalmente aceitas pelo

Sul. Nestes, por sua vez estavam os países megadiversos, em sua maioria formada por países de renda média ou baixa, com o argumento de que a grande maioria dos recursos genéticos, fonte de matéria prima para biotecnologia, eram provenientes de seus territórios, porém eles praticamente nada recebiam em troca, sendo necessário estabelecer uma distribuição mais equitativa dos seus benefícios.

Como destacado por McConnell¹¹⁹, os países megadiversos de renda média eram de opinião que os defensores de que os recursos vivos do planeta eram patrimônio comum estavam pregando uma nova forma de colonialismo, pois tais recursos pertenciam aos países onde esses se encontravam. Não é por menos que até hoje a questão da repartição dos recursos genéticos é alvo de discussões e ausência de consenso nas Conferências das Partes.

Outro ponto que também foi motivo de insatisfação no processo de negociação da CDB, está numa melhor definição das condições que asseguram a proteção dos interesses e direitos das comunidades tradicionais e populações indígenas uma vez que não foi estabelecido formas de proteção legal aos seus conhecimentos. Além disto, como destacado por Albagli¹²⁰, a Convenção falha, em especial, por (i) não abordar os padrões de produção e consumo, em especial dos países desenvolvidos, que também são causadores da perda de biodiversidade global; (ii) não aprofundar as relações entre biodiversidade e biotecnologia; (iii) apresentar-se vulnerável em relação a outros fóruns internacionais, como a OMC; e (iv) não esclarecer suas implicações sobre questões como direitos de propriedade intelectual, transferência de biotecnologia e aporte de recursos financeiros.

Mas, de qualquer forma, não se pode negar que um importante resultado alcançado está na caracterização simultaneamente pública e privada da biodiversidade, e o papel do Estado nesse contexto. O regime instituído, a partir da CDB, definiu a biodiversidade como objeto de preocupação comum, mas não mais um bem comum da humanidade.

A CDB, de fato, se apresentou como um pilar do Regime Internacional da Biodiversidade, mas ficou para as Conferências das Partes a missão de sua implementação.

¹¹⁹ McCONNELL, F. – 1997 – “The Convention on Biodiversity”. In: DODDS, F. *The Way Forward. Beyond Agenda 21*. London: Earthscan Publications Ltd, p. 48.

¹²⁰ ALBAGLI (op. cit.b), p. 118.

3.3

AS CONFERÊNCIAS DAS PARTES

A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da CDB. Atualmente suas reuniões são realizadas a cada dois anos em sistema de rodízio entre os continentes. Desde sua primeira reunião em 1994, conta com a ampla participação de suas delegações oficiais, observadores de países não associados, representantes dos principais organismos internacionais, academia, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas e de comunidades tradicionais, entre outros observadores.

A primeira Conferência das Partes (COP 1) ocorreu em Nassau, Bahamas, em 1994. Contou com a participação de 133 países, além de diversos organismos internacionais e ONGs. De acordo com McNeely, Rojas & Martinet¹²¹, a COP 1 foi uma reunião processualista, dedicando-se basicamente a estabelecer os mecanismos básicos para o funcionamento interno da Convenção. Entre seus resultados destacam-se (i) a adoção de um plano de trabalho para os três anos subseqüentes; (ii) a designação do Secretariado permanente, ficando a cargo da UNEP; (iii) a previsão das medidas iniciais para o estabelecimento do mecanismo de facilitação (clearing house mechanism)¹²²; (iv) definição de funções do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA - *Subsidiary Body on Scientific, Technical, and Technological Advice*)¹²³ e, (v) estabelecimento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), como mecanismo institucional interino de financiamento da Convenção. Questões como o estabelecimento de um protocolo de

¹²¹ MCNEELY, J.; ROJAS, M. & MARTINET, C. – 1995 – “The Convention on Biological Diversity: promise and frustations”. *The Journal of Environment & Development*, 4(2). p 33-53.

¹²² O Mecanismo de Facilitação, “clearing-house”, presta apoio aos programas de trabalho temáticos e multisetoriais da Convenção, fomentando a cooperação internacional em seis diferentes situações: instrumentais para a tomada de decisões; capacitação e criação de capacidades operativas; pesquisa; financiamento; transferência de tecnologia e repatriação da informação (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em 02/12/2007).

¹²³ O papel principal do SBSTTA consiste no fornecimento e análise de dados científicos e técnicos ao Secretariado da Convenção. Em tese, deve apresentar um parecer isento, separado de possíveis pressões políticas, o que nem sempre é possível visto seus representantes serem membros de governos e não pesquisadores independentes (MCNEELY, J.; ROJAS, M. & MARTINET, C.- op. cit.).

biosegurança, direitos das populações indígenas e comunidades tradicionais e propriedade intelectual, ficaram em suspenso o que foi motivo de grande frustração para delegações e ONGs participantes.

A COP 2 ocorreu em Jacarta, Indonésia, no ano de 1995. Ali foi definido que a sede do Secretariado da Convenção estabelecer-se-ia em Montreal-Canadá e, também, foi ampliada a participação de representações não oficiais de ONGs, academia, além de segmentos empresariais. Le Preste¹²⁴ destaca que como pretendia o G77, e ao contrario da opinião dos Estados Unidos, alguns membros da União Européia e Japão; resolveu-se elaborar, até 1998, um protocolo de biossegurança que define-se a gestão dos riscos associados ao desenvolvimento, à transferência e a utilização de organismos modificados geneticamente. Outros resultados importantes da COP 2 incluíram (i) a adoção do Mandato de Jacarta sobre diversidade Biológica Marinha e Costeira¹²⁵; (ii) aperfeiçoamento de diversos procedimentos operacionais e, (iii) o estabelecimento de mecanismos de relacionamento entre a CDB e outros fóruns internacionais tais como o Painel Intergovernamental sobre Florestas da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, a Comissão sobre Recursos Genéticos Vegetais da FAO e o Comitê de Comércio e Meio Ambiente da OMC. Essas ações tinham por principal objetivo fortalecer os princípios e diretrizes da Convenção junto a estes órgãos, o que até hoje é motivo de conflitos.

A terceira Conferência das Partes, COP 3, realizada em Buenos Aires, Argentina, no ano de 1996, ressaltou as dificuldades de implementação, de forma equânime, dos três objetivos da Convenção. Seguiam as dificuldades, entre as Partes, em conciliar conservação e uso da diversidade biológica e, ao mesmo tempo, a repartição dos benefícios oriundos da exploração dos recursos genéticos, em especial com populações indígenas e comunidades tradicionais.

Por outro lado, era necessário otimizar os financiamentos disponibilizados pelo GEF de forma a atender a Convenção e também a diversos outros acordos internacionais na área de meio ambiente. A COP 3 também

¹²⁴ LE PRESTE (op. cit.), p. 239.

¹²⁵ O Mandato de Jacarta essencialmente reafirma a importância da conservação e o uso ecologicamente sustentável da biodiversidade marinha e costeira e solicita que a CDB inicie o desenvolvimento e a implementação imediatos de ações sobre esse assunto. O Mandato especificamente correlaciona a conservação, o uso da biodiversidade e atividades de pesca, e estabelece um novo consenso global sobre a importância da diversidade biológica marinha e costeira (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em 02/12/2007).

discutiu a elaboração de um programa de trabalho plurianual sobre biodiversidade agrícola, além da elaboração de um plano de trabalho sobre diversidade florestal. A impressão final foi a de um evento protelatório, em especial por não se ter estabelecido nenhuma decisão conclusiva em relação à regulamentação do acesso aos recursos biogenéticos, a divisão dos benefícios decorrentes da exploração comercial desses recursos e ao artigo 8(j), que trata da proteção aos direitos ao conhecimento, inovações e práticas de comunidades tradicionais e populações indígenas. Como resultado positivo destaca-se que as discussões relativas ao biocomércio, ou seja, à implementação de mecanismos regulatórios do comércio de recursos genéticos e seus derivados, avançou aceleradamente.

A COP 4, realizada na cidade de Bratislava, Eslováquia, em 1998; adotou decisões sobre (i) ecossistemas aquáticos continentais; biodiversidade marinha e costeira; biodiversidade agrícola e florestal; a fase piloto do CHM; o Artigo 8(j) sobre conhecimento tradicional; (ii) analisou os relatórios nacionais; a cooperação com outros acordos, instituições e processos; as atividades do GEF; as medidas de incentivo; além de (iii) discutir o acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios; a educação ambiental, a conscientização pública; e o programa de trabalho de longo prazo. Na ocasião foi, também, realizada uma Mesa Redonda Ministerial para discutir a integração de preocupações com relação à biodiversidade em atividades setoriais como turismo e a participação do setor privado na implementação dos objetivos da Convenção.

Porém, ainda que sejam observados pequenos avanços a cada Conferência, a COP 4 evidenciou divergências e polêmicas entre as Partes, em especial na abordagem da proteção aos direitos ao conhecimento, inovações e práticas de comunidades tradicionais e populações indígenas. Prevaleceu, na época, a posição dos países ricos em pagar pelo acesso aos recursos genéticos sem se comprometer em dividir eventuais ganhos futuros advindos do uso comercial dos recursos genéticos acessados. Manobras diplomáticas foram realizadas de forma a excluir do âmbito das discussões sobre conhecimentos tradicionais tudo o que já estivesse sendo objeto de trabalho em outros processos e acordos internacionais, no caso específico o processo internacional de consulta sobre as formas de proteção aos conhecimentos tradicionais que vinha sendo desenvolvido no âmbito da World Intellectual Property Organization (WIPO). Na prática, a COP 4 reforçou a tendência já apresentada durante a COP 3: consolidou a perspectiva dos interesses do mercado sobre a CDB e elencou

propostas, postergando para a legislação interna dos países a definição de várias diretrizes estabelecidas na Convenção.

Com vistas a minimizar potenciais conflitos entre as normativas de comércio internacional e questões de biossegurança, antes da COP 5 ocorreu importante reunião extraordinária das Partes que definiu o protocolo de biossegurança, conhecido como Protocolo de Cartagena. Enquanto marco normativo internacional, tem como objetivo geral “contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguro dos organismos vivos geneticamente modificados (OGMs), resultantes da biotecnologia moderna, que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços”¹²⁶. Ainda que o Protocolo oriente ações positivas, o Princípio da Precaução que permeia todo o documento acabou por acirrar a árdua disputa entre os que vêem na biotecnologia o caminho para a segurança alimentar e os que alegam razões éticas, ambientais, sociais e de saúde para tentar pôr um limite à biotecnologia moderna.

O debate acirrado que se estabeleceu, a partir de então, entre as Partes sobre o processo de implementação e cumprimento do Protocolo de Cartagena passou a ocorrer em reuniões chamadas de *Meeting of Parties* (MOP). Até o momento três reuniões foram realizadas: a MOP 1 (Kuala Lumpur – Malásia, 2004); MOP 2 (Montreal-Canadá, 2005), e MOP 3 (Curitiba-Brasil, 2006). Os principais temas que vem sendo debatidos podem ser resumidos em (i) identificação, embalagem, manuseio e uso de organismos vivos modificados; (ii) responsabilidade, reparação e compensação decorrentes de danos resultantes do movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados; (iii) avaliação, manejo e comunicação de risco; (iv) metodologias para identificação de organismos vivos modificados, e (v) cooperação internacional e percepção e participação pública na implementação do Protocolo. Entretanto, ainda que muitos sejam os esforços entre as Partes, não existe um consenso sobre o Princípio da Precaução no desenvolvimento e comercialização de OGMs, o que tem levado a disputas inclusive em outros fóruns internacionais, em especial na OMC.

¹²⁶ Protocolo de Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica (2000) Artigo 1º. (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em 02/12/2007).

Sob o impacto do Protocolo de Cartagena, a COP 5 foi realizada em Nairobi, Quênia, no ano 2000. Entre as decisões estabelecidas destacam-se (i) a adoção de um programa de trabalho sobre terras áridas e sub-úmidas; (ii) a opção por uma abordagem ecossistêmica¹²⁷; (iii) o lançamento de uma Estratégia Mundial para a Conservação de Plantas e da Iniciativa Mundial de Taxonomia (GTI); (iv) o debate sobre recursos, mecanismos financeiros; identificação, monitoramento, avaliação e estabelecimento de indicadores para avaliação de impactos, responsabilidades e compensação; e (v) a moratória na produção e liberação no meio ambiente de sementes *terminators*¹²⁸.

Em 2002, 10 anos após a Convenção entrar em vigor, os países membros que participavam do sexto encontro da Conferência das Partes (COP-6, Haia, Holanda) reconheceram que a taxa de perda de biodiversidade ainda estava em aceleração, e que para reduzir e interromper esta perda, seria necessário enfrentar as ameaças à biodiversidade de forma mais pragmática. A Conferência adotou, então, um Plano Estratégico, no qual as Partes se comprometeram a implementar de modo mais coerente e efetivo os três objetivos da Convenção, com o objetivo de *“atingir, até 2010, uma redução significativa da taxa atual de perda de biodiversidade nos níveis global, regional e nacional, como uma contribuição para a redução da pobreza e para o benefício maior de toda a vida na Terra”*¹²⁹. Com esta iniciativa espera-se alcançar um sistema de áreas protegidas efetivamente manejado e representativo da biodiversidade.

¹²⁷ A abordagem ecossistêmica foi adotada pela COP como uma estrutura principal para as ações da Convenção. Reconhece os seres humanos, com sua diversidade cultural, como partes integrantes de ecossistemas. Portanto, ela envolve o manejo de ecossistemas e recursos naturais de tal forma que reflita seu valor intrínseco, assim como os benefícios que eles fornecem aos seres humanos, de forma justa e equitativa. Toda a implementação da Convenção é realizada e avaliada de acordo com a abordagem ecossistêmica (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em dezembro 2007).

¹²⁸ Um dos principais debates da COP 5 se deu em torno da liberação no meio ambiente de sementes *terminators*, também conhecidas como sementes suicidas, modificadas por tecnologia genética de restrição de uso (GURT, na sigla em inglês) para gerar plantas estéreis, incapazes de produzir novas sementes. São uma forma de garantir a cobrança dos royalties sobre o produto e impedir a reprodução de sementes patenteadas, forçando os agricultores a comprar sementes todos os anos. Após muitas discussões a Conferência aprovou uma moratória que recomenda aos países signatários da CDB não realizarem estudos de campo nem comercializarem *terminators*. Esta decisão vem se mantendo e tem sido motivo de batalhas judiciais.

¹²⁹ SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA – 2006 – “Panorama da Biodiversidade Global 2”. Montreal. UNEP. p 02.

Em seus resultados a COP 6, também, discutiu os princípios diretores para espécies exóticas; as “Diretrizes de Bonn”, sobre acesso e repartição de benefícios, recursos e mecanismos financeiros para cooperação com outras convenções e iniciativas internacionais. Foram incluídos em seus resultados a Estratégia Mundial para a Conservação de Plantas e a Iniciativa Mundial de Taxonomia.

A proposta de se alcançar estes resultados foi endossada durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), e durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas, de 2005, onde chefes de Estados concordaram em cumprir os compromissos de alcançar a meta de 2010.

Para medir o progresso no cumprimento das metas do Plano Estratégico e para ajudar a comunicar os avanços alcançados para o público, as Partes concordaram em adotar uma estrutura de áreas focais para guiar a ação. As sete áreas focais da “decisão VII/30”, adotada na COP 7, realizada em Kuala Lumpur – Malásia no ano de 2004, incluem:

- ✓ Reduzir a taxa de perda dos componentes da biodiversidade, incluindo:
(i) biomas¹³⁰, habitats e ecossistemas; (ii) espécies e populações; e (iii) diversidade genética;
- ✓ Promover o uso sustentável da biodiversidade;
- ✓ Enfrentar as principais ameaças à biodiversidade, incluindo aquelas originadas por espécies exóticas invasoras, mudanças climáticas, poluição e transformação de habitats;
- ✓ Manter a integridade dos ecossistemas, e a provisão de bens e serviços fornecidos pela biodiversidade dos ecossistemas, e que sustentam o bem-estar humano;
- ✓ Proteger o conhecimento tradicional, suas práticas e inovações;
- ✓ Assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso de recursos genéticos;

¹³⁰ Por bioma se entende um conjunto de ecossistemas constituído pelo agrupamento de tipos de vegetação contíguos e identificáveis em escala regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, o que resulta em uma diversidade biológica própria.

- ✓ Mobilizar recursos financeiros e técnicos para países de renda média e baixa, em particular insulares entre eles, e países com economias em transição, para a implementação da Convenção e do Plano Estratégico.

Ainda na COP 7, dada a complexidade do tema e a interface com outros fóruns internacionais tais como a OMC e a OMPI, também tomou corpo o debate sobre o estabelecimento de um regime internacional de acesso e repartição de benefícios derivados do uso de recursos genéticos, porém sem muitos avanços. Um Grupo de Trabalho foi estabelecido pelo Secretariado com a missão de avançar no processo de elaboração, natureza do regime, seu escopo e seus elementos. O principal avanço, entretanto, da COP 7 esteve focado no estabelecimento de um Programa de Áreas Protegidas, que pode ser considerado como um dos resultados mais positivos do Regime da Biodiversidade até o momento, dado o aumento de diferentes tipos de unidades de conservação em todo o mundo.

A COP 8, realizada no Brasil em 2006, apontou para a necessidade de reforçar as ações entre as Partes de maneira que contribuam, de forma mais expressiva, para diminuir os atuais índices de perda da biodiversidade. Conforme a Decisão VIII/15¹³¹ a estrutura para monitorar a implementação da Convenção e alcance da meta de 2010 é composta por quatro grandes objetivos: (i) a Convenção cumpre seu papel de liderança nas questões internacionais relacionadas à biodiversidade; (ii) as Partes melhoraram sua capacidade financeira, humana, científica, técnica e tecnológica para implementar a Convenção; (iii) As estratégias nacionais de biodiversidade e planos de ação e a integração das preocupações sobre a biodiversidade em setores relevantes servem como uma estrutura efetiva para a implementação dos objetivos da Convenção; e (iv) existe um melhor entendimento sobre a importância da biodiversidade e da Convenção, e isso levou a um maior engajamento da sociedade na sua implementação. Para cada um desses objetivos há metas e indicadores específicos consolidados em um Plano Estratégico (anexo II), além de mecanismos para relatórios, incluindo o Panorama Global da Biodiversidade e os relatórios nacionais. Para as discussões sobre o estabelecimento de um regime internacional que melhor

¹³¹ UNEP/CBD/COP/8 – Documento VIII/15 – 2006 - “Estrutura para o monitoramento da implementação da Convenção e do avanço em direção ao alcance da meta de 2010, e integração das metas nos programas temáticos de trabalho”. p 162/189 (Convention on Biological Diversity. Banco de Dados. Disponível em <http://www.cbd.int>. Consulta realizada em 02/12/2007).

orienta a repartição de benefícios advindos do uso da biodiversidade, estabeleceu-se como meta a existência de uma regulamentação internacional sobre o assunto até 2010. Por outro lado, ficou mantida a moratória para liberação no meio ambiente de sementes *terminators* e propostas novas regras de proteção ao ambiente marinho global.

A COP 9, e também a MOP 4, aconteceram em Bonn, Alemanha, no período de 19 a 30 de maio de 2008. Em sendo a última reunião antes das metas de 2010, havia uma grande expectativa sobre os avanços até então alcançados. A prática, porém, não demonstrou resultados significativos. Durante a Conferência as partes adotaram 37 decisões, entre as quais destacam-se:

- ✓ Para a biodiversidade marinha e costeira foi adotado um conjunto de critérios científicos com o objetivo de identificar áreas marinhas significativas do ponto de vista ecológico ou biológico, em alto mar, e para o estabelecimento de uma rede internacional de áreas marinhas protegidas.
- ✓ O acesso aos recursos genéticos e partilha de benefícios resultantes da sua utilização teve um destaque especial já que o objetivo é de se desenvolver um regime específico para sua gestão. A COP 9 adotou um *roadmap* para os dois anos de negociações até 2010, o que implicou no estabelecimento de grupos de trabalho, reuniões de peritos, alocação de fontes de financiamento, entre outros. A prática, porém, demonstrou um processo de difícil negociação já que de um lado países de renda média e o grupo de países megadiversos, como o Brasil, procuraram acelerar o processo desejando regras claras para os temas dos conhecimentos tradicionais e da concessão de patentes, além do estabelecimento de um protocolo vinculante; enquanto para os países ricos, continuou a preferência por negociações mais lentas, texto abrangente e o estabelecimento de um regime voluntário. A proposta de texto deverá ser discutida na COP10.
- ✓ A questão dos biocombustíveis e da biodiversidade foi um tema integrado a COP9, devido ao cenário mundial de escassez de alimentos e o uso de grãos para geração de combustível. As Partes deverão analisar as modalidades e processos que permitam promover os impactos positivos e minimizar os impactos negativos da produção e uso de biocombustíveis

sobre a biodiversidade, estabelecendo critérios de sustentabilidade e mecanismos de certificação.

- ✓ Os impactos na biodiversidade pelas mudanças climáticas também estiveram presentes no foco das negociações. Reconheceu-se que as medidas de mitigação dos efeitos das alterações climáticas podem ter impactos (negativos ou positivos) sobre a biodiversidade, o que implica na necessidade de se estabelecer melhores estratégias de mitigação.
- ✓ A estratégia para mobilização de recursos também foi revista no sentido de melhorar, substancialmente, os fluxos financeiros internacionais e o financiamento doméstico; para tanto buscou-se incentivar a cooperação com outras Convenções e fortalecer o envolvimento do setor privado.
- ✓ Entretanto, no que concerne ao financiamento do programa de trabalho para áreas protegidas, ainda que sejam louváveis iniciativas voluntárias para mobilização de recursos financeiros, inclusive com o uso de mecanismos de mercado, a CDB destaca que estas não devem substituir o financiamento público nem a ajuda ao desenvolvimento.

O que se vê, teoricamente, é que a CDB tem todas as ferramentas para implementar mecanismos de proteção da biodiversidade e alcançar as metas estabelecidas. A realidade, entretanto, mostra que ainda há um longo caminho a percorrer. É evidente a contradição entre os discursos e as práticas aplicadas pelas Partes que ora se foca na ausência de recursos financeiros para avanços do regime, ora se pauta na carência de subsídios técnicos que permitam a tomada de decisão. Este ciclo vicioso já sinaliza que, mesmo o Regime da Biodiversidade sendo um indicador de resposta ao problema de perda da diversidade biológica, a qualidade de sua resposta não demonstra um alto grau de efetividade.

3.3.1

OBSERVAÇÕES SOBRE AS CONFERÊNCIAS DAS PARTES

A descrição dos processos de negociação ocorridos durante as Conferências das Partes refletem aspectos conceituais do estabelecimento de

regimes ambientais, discutidos no Capítulo 2. Observa-se, por um lado, as perspectivas propostas por Young¹³² onde regimes são caracterizados como instituições sociais que regulam as ações referentes a atividades específicas por meio de padrões de comportamento em conformidade com convenções sociais e expectativas convergentes, ao mesmo tempo em que se vê a expressiva participação de atores não estatais no processo de formação do RIB, onde como apresentado por Keck e Sikkink¹³³, a atuação e as novas conexões estabelecidas pelos diferentes atores da sociedade civil global lhes permite diversificar os canais de acesso ao sistema internacional.

Esta dinâmica reflete o processo de formação do Regime onde aspectos positivos e negativos podem ser observados durante as discussões ocorridas nas COPs, para o debate e deliberação dos assuntos relacionados à CDB. Enquanto aspectos positivos é possível verificar que um dos primeiros resultados alcançados foi o estabelecimento de mecanismos básicos para o funcionamento interno da Convenção, assim como a definição de um programa de implementação com diretrizes e metas específicas. É possível verificar a biodiversidade sendo tratada enquanto uma temática estratégica, saindo de uma abordagem meramente técnico-econômica intensiva no uso de recursos naturais para outra, baseada em conhecimento, informação e no uso crescente de ciência e tecnologia.

Entretanto, as negociações no âmbito das COPs são demasiadamente lentas e difíceis. Vale observar que os pontos abordados por Albagli¹³⁴ como falhas na CDB (vide item II.2.2) vem sendo amplamente discutidos em todas as Conferências. Porém, a tomada de decisão por consenso, ainda que necessária para o fortalecimento do processo de implementação, faz como que muitos resultados a serem alcançados sejam protelados de uma COP para a outra, onerando toda a negociação e gerando frustrações quanto aos resultados do RIB. Neste caso, o mérito está mais no fortalecimento e na publicização do debate, do que no alcance dos objetivos da Convenção.

¹³² YOUNG (op.cit.h), p. 93/114.

¹³³ KECK & SIKKINK (op. cit.), p. 121/124.

¹³⁴ ALBAGLI (op. cit.b), p. 118.

3.4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Capítulo apresentou a fase de *output* do Regime da Biodiversidade, considerando as ações necessárias para a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica e as medidas essenciais para a sua fase de implementação. O histórico descrito permite as seguintes considerações finais:

- ✓ A preocupação com a biodiversidade, enquanto um problema global, pode ser resumida em três grandes pontos: (i) a diversidade biológica é uma das propriedades fundamentais da natureza, responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas; (ii) a diversidade biológica representa um imenso potencial de uso econômico, principalmente nos dias de hoje, através da biotecnologia, e (iii) a perda da diversidade biológica é crescente, em especial devido ao impacto de atividades antrópicas.
- ✓ A Convenção sobre Diversidade Biológica se propõe, justamente, a enfrentar estas questões tendo como três objetivos básicos: a conservação da diversidade biológica; a utilização sustentável de seus componentes, e a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados com a utilização dos recursos genéticos.
- ✓ A estrutura da CDB, envolvendo a conservação, uso sustentável e partilha de benefícios, recomendando, também, acesso a tecnologias e financiamento adequados, destaca a importância de uma abordagem ecossistêmica, remetendo a um modelo de cooperação internacional entre “consumidores” e “provedores” de biodiversidade, que funcione de forma integrada.
- ✓ Entretanto, a CDB não estabelece ações padronizadas e, também, não há listas com espécies e áreas específicas para a preservação, sendo responsabilidade de cada país signatário as formas de implementação, no nível nacional, dos dispositivos (metas e políticas gerais) presentes na Convenção.
- ✓ Ainda que a CDB seja apontada como ampla demais para fazer valer, de fato, suas determinações, há de se reconhecer sua capacidade de

avanço em soluções negociadas. Em especial nas Conferências das Partes observa-se uma grande barganha entre os países participantes.

- ✓ Mas ao mesmo tempo, a análise dos resultados alcançados nas COPs evidencia que o desenvolvimento institucional da CDB tem sido ao mesmo tempo significativo e limitado. Não se pode perder de vista que o Regime da Biodiversidade ainda não está concluído, avançando mais nas questões de conservação e uso sustentável do que na repartição justa e eqüitativa dos benefícios gerados com a utilização dos recursos genéticos.
- ✓ Vale ressaltar que mesmo a CDB, em seu corpo principal, não tendo estabelecido obrigações, mas sim princípios a serem respeitados entre seus signatários, as Conferências das Partes deram ao Regime uma dinâmica evolutiva a sua implementação. Esta dinâmica é em especial observada a partir da COP 6 com o estabelecimento de metas a serem alcançadas até 2010 (anexo II), o que permite melhor dimensionar os avanços que vem sendo obtidos.
- ✓ Por outro lado, a crítica a sua amplitude se concretiza com o resultado da COP 9 em buscar estabelecer um regime específico para a questão de acesso aos recursos genéticos e partilha de benefícios resultantes da sua utilização. Este resultado remonta a caracterização do problema ambiental, apresentado no Capítulo 2 deste Estudo. Aparentemente, a CDB se apresenta como um espaço de negociação hábil no tratamento da proteção ambiental. Entretanto, o mesmo não se observa para as questões de uso dos recursos genéticos e partilha de benefícios resultantes da sua utilização. Este, aparentemente, está em outros espaços de negociação, em especial aqueles vinculados ao comércio internacional e ao direito de propriedade (TRIPS/WTO).
- ✓ A questão que se apresenta, então, é se realmente este terceiro objetivo da CDB pode ser desvinculado uma vez que, como destacado por Albagli¹³⁵, o acesso aos recursos genéticos é, de certa forma, condicionado ao acesso à tecnologia de ponta e/ou ao material genético desenvolvido a partir do material original.
- ✓ Assim, os três objetivos da CDB necessitam ser trabalhados ao mesmo tempo, pois para que haja uso sustentável e repartição dos benefícios

¹³⁵ ALBAGLI (op. cit.b), p 119-120.

gerados com sua utilização, a conservação da diversidade biológica é peça chave. Ainda que este seja um ponto relevante, para fins deste Estudo não se entrará nesta discussão.

- ✓ Mesmo com estas inconsistências, a CDB prevê em sua estrutura as ferramentas para implementar mecanismos de proteção da biodiversidade e alcançar as metas estabelecidas. Mas, obviamente, os diferentes interesses levam a resultados desiguais no processo de implementação do Regime.
- ✓ Visto que uma das características dos regimes ambientais está no estabelecimento de responsabilidades comuns, ainda que diferenciadas entre as Partes, que irão afetar, diretamente, o ambiente doméstico em suas políticas públicas, um dos grandes desafios da CDB, para sua implementação, está na internalização de suas determinações por seus países signatários.
- ✓ Cada Estado deve organizar suas estratégias, a partir da moldura e dos instrumentos oferecidos pela Convenção, observando-se, porém, a impossibilidade de um processo decisório centralizado e vertical quanto à proteção da biodiversidade.
- ✓ Muitas vezes, ainda que as Partes assegurem os aparatos político-institucionais necessários e todo o arcabouço jurídico-normativo para sua sustentação, o processo de internalização carece de uma visão sistêmica resultando em políticas, regulações e estratégias contraditórias entre si. Descrever o desenvolvimento deste processo no Brasil é o objetivo do Capítulo 4.